

Gruppo di lavoro CALRE

Problematiche della montagna e delle aree interne

Focus di lavoro 2025

**Sviluppo economico, contrasto allo spopolamento e prospettive
europee**

Documento finale

Sommario

RELAZIONE ACCOMPAGNATORIA

1. Premessa: la montagna e le aree interne come questione europea
2. Territori isolati ed economie a rischio
3. Il faticoso percorso per definire un'Agenda europea per le Aree Montane, Rurali e periferiche
4. Il ruolo delle Regioni e le loro buone pratiche
5. L'urgenza di una visione strategica e di una programmazione europea dedicata allo sviluppo della montagna e delle aree interne

TESTO DI IMPEGNO

6. Proposta di azione della CALRE
 - 6.2.1 Conferire maggiore rilievo istituzionale e giuridico alle aree montane e interne mediante:
 - 6.2.2 Rilanciare l'economia delle aree montane e interne mediante:
 - 6.2.3 Promuovere la dimensione macroregionale e transnazionale mediante:

RELAZIONE ACCOMPAGNATORIA

1. Premessa: la montagna e le aree interne come questione europea

1.1 Le aree montane e interne coprono quasi l'80% della superficie dell'Unione Europea, ospitando il 57% della popolazione. Esse contribuiscono al 46% del valore aggiunto lordo UE, pur con un PIL pro capite pari solo al 70% della media europea.

1.2 Nei territori di montagna e nelle aree interne, i popoli europei affrontano sfide quotidiane comuni per cui è importante trovare strategie e politiche dedicate.

1.3 Le aree montane e interne sopravvivono oggi con sempre maggiori difficoltà e hanno una loro ragione d'essere, che si racchiude non solo nel loro ricco patrimonio culturale, sociale, e anche economico, ma nella capacità di rappresentare lo stimolo per una vita che segua un ritmo diverso da quello ultrarapido delle città contemporanee.

1.4 Il loro valore è l'insieme di saperi che si riconoscono in attività tradizionali e buone politiche di gestione del territorio, la dotazione di risorse naturali e ambientali che generano servizi ecosistemici per tutti e che può essere valorizzata a fini di sviluppo locale e ricerca, in una visione di equilibrio tra uomo ed ambiente.

1.5 Tra le difficoltà maggiori si pone la sfida demografica, insieme dei fenomeni correlati dello spopolamento e dell'invecchiamento della popolazione, che rappresenta una delle minacce più gravi per l'Unione Europea.

1.6 Lo spopolamento causa riduzione dei servizi alla cittadinanza, fallimenti di mercato, minore attrattività per persone ed imprese, debolezza amministrativa delle amministrazioni locali che trova espressione anche nella ridotta possibilità di partecipare con successo a bandi competitivi.

1.7 Trascurare questi territori significa minare la competitività e la resilienza dei Paesi membri, amplificando le disuguaglianze territoriali e generando difficoltà nella disponibilità di manodopera, nella sostenibilità dei sistemi sociali e previdenziali, e nell'accesso ai servizi essenziali.

2. Territori isolati ed economie a rischio

2.1 La base dello sviluppo rurale è l'identificazione delle identità culturali delle comunità e dei territori, per poter poi valorizzare le iniziative ed attività locali tradizionali e non solo. L'agricoltura è la principale attività economica in molte zone montane e aree interne. È caratterizzata da sistemi di produzione estensivi, bassi input, rese limitate e prodotti di alta qualità.

2.2 In questo contesto l'agricoltura, e assieme anche la selvicoltura, sono tasselli fondamentali per lo sviluppo economico dei territori di montagna e le aree interne, consentendo di mantenere vive gli usi e le attività storiche, nonché di valorizzare il patrimonio naturale, mantenendo vivo il paesaggio, trovando un giusto equilibrio tra la tutela delle tradizioni e l'esigenza di innovatività e sostenibilità dei prodotti e dei processi.

2.3 Oggi, tuttavia, l'agricoltura di montagna è minacciata dall'abbandono delle terre, dai cambiamenti climatici e dall'aumento della fauna selvatica e dei grandi carnivori.

2.4 Oltre all'agricoltura, il turismo è una delle principali attività economiche delle zone montane e di diverse aree interne, che beneficiano non solo dei paesaggi, ma anche delle identità culturali delle comunità locali. Le zone più remote attraggono ogni anno un gran numero di visitatori, attratti dalla bellezza dei loro siti naturali, dal ricco patrimonio culturale e dall'ampia gamma di attività all'aria aperta offerte.

2.5 In alcune aree montane ed interne persistono ancora insediamenti produttivi importanti, un tessuto di imprese grandi, medie e piccole che va assolutamente preservato con adeguati investimenti ed incentivi, in quanto capace di rappresentare una vera e propria "diga occupazionale" contro l'abbandono dei territori montani, da parte in particolare delle persone giovani e più qualificate. Anche il lavoro da remoto, per alcune categorie di persone, ha offerto maggiore libertà riguardo alla scelta di rimanere o perfino trasferirsi nelle aree montane ed interne: è uno strumento che va promosso e incentivato.

2.6 Per meglio comprendere questi territori, è necessaria un'analisi dei dati – a 360°, su servizi, occupazione, demografia - riferiti non soltanto alla scala regionale o provinciale, ma specifici sul perimetro delle aree montane e interne al fine di far emergere le importanti differenze presenti all'interno dei singoli territori.

2.7 È necessario altresì remunerare in maniera diversa – attraverso un coefficiente territoriale ad hoc – i servizi pubblici che vengono erogati nelle aree montane ed interne da parte di soggetti privati, al fine di compensare il maggior costo di erogazione derivante dalla tipologia di popolazione e dalle condizioni orografiche del territorio.

3. Il faticoso percorso per definire un'Agenda europea per le Aree Montane, Rurali e periferiche

3.1 Da tempo è all'attenzione del Parlamento Europeo il tema sia della montagna che delle aree interne e periferiche.

3.2 Con la Risoluzione del 10 maggio 2016 sulla politica di coesione nelle regioni montane dell'UE, il Parlamento Europeo aveva invitato la Commissione ad elaborare una definizione adeguata di *regioni montane*, funzionale nel contesto della politica di coesione. Ritenendo che le politiche dell'UE avrebbero dovuto prevedere un approccio specifico alle regioni montane, a causa di svantaggi strutturali evidenti, veniva ribadito che tali regioni necessitano di sostegno supplementare per superare le sfide dei cambiamenti climatici, per riuscire a offrire occupazione annuale e non solo stagionale, sviluppo economico, prevenzione e gestione delle calamità naturali e tutela dell'ambiente, e per contribuire a conseguire gli obiettivi dell'UE in materia di fonti energetiche rinnovabili.

3.3 Rilevando che l'UE non disponeva (allora come oggi) di alcuna politica specifica per le regioni montane, il Parlamento aveva richiesto una "**Agenda per le regioni montane dell'UE**" che costituisse la base per una strategia dell'UE intesa a realizzare lo sviluppo a lungo termine delle regioni montane e delle aree che dipendono da esse, costituendo anche un quadro di riferimento in grado di contribuire alle politiche transnazionali, transfrontaliere e interregionali.

3.4 Con la successiva Risoluzione del 3 ottobre 2018 su come affrontare le esigenze specifiche delle zone rurali, montane e periferiche (2018/2720(RSP)) il Parlamento Europeo ha ampliato la propria azione, chiedendo la creazione di una "**Agenda europea per le aree montane, rurali e periferiche**".

3.5 La Risoluzione, sottolineando l'importanza delle zone rurali, montane e periferiche per realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato in Europa, ha posto l'accento sulla necessità di rafforzarle affrontando le loro esigenze specifiche attraverso le politiche dell'UE e la necessità di investimenti volti a integrare le zone rurali, montane e periferiche in tutte le politiche dell'Unione Europea.

3.6 Da allora le zone di montagna e le aree interne sono state oggetto di dibattito senza però trovare adeguate risposte a livello normativo e dopo l'approvazione della Risoluzione, la Commissione UE non vi ha dato seguito, mancando ad oggi di aprire la via per politiche dedicate.

3.7 Le conclusioni proposte dal gruppo di lavoro mirano a rinviare una visione strategica per le aree montane e interne da parte della Commissione europea, al fine di sostenere i valori di responsabilità comunitaria, giustizia territoriale e libertà locale che sono il fondamento della nostra tradizione e identità europea.

4. Il ruolo delle Regioni e le loro buone pratiche

4.1 Le regioni svolgono un ruolo chiave nella politica europea come attori fondamentali nell'attuazione delle politiche UE, soprattutto attraverso la politica di coesione e regionale, che investe milioni di euro per ridurre le disparità, sostenere la crescita economica e creare posti di lavoro. Oltre a questo, hanno un ruolo nell'affrontare sfide comuni come quelle ambientali e sociali, nel promuovere la partecipazione civica e nel rappresentare gli interessi locali e regionali a Bruxelles.

4.2 Le testimonianze dei membri del Gruppo di lavoro hanno confermato che le sfide sono condivise in tutta Europa: spopolamento, invecchiamento, carenza di servizi, fragilità economiche e ambientali.

4.3 Esistono anche buone pratiche che incarnano i valori di innovazione e responsabilità:

- 4.3.1. Emilia-Romagna: Strategie Territoriali (STAMI) che integrano sviluppo economico, welfare e cultura, con un modello partecipato e condiviso; cooperative di comunità.
- 4.3.2. Toscana: destinazione del 30% dei fondi UE 2023-2027 alle aree interne e legge “Custodi della Montagna”, che valorizza chi mantiene vivo il presidio territoriale.
- 4.3.3. Provincia autonoma di Trento: incentivi per la riqualificazione abitativa nei borghi, per riportare vita e famiglie nei paesi a rischio spopolamento.
- 4.3.4. Lombardia: estensione della Strategia Nazionale Aree Interne con l'individuazione di 14 aree interne nel territorio regionale, con interventi finanziati mediante un mix di fondi europei (FESR, FSE+), nazionali e regionali; monetizzazione energia gratuita per le aree con grandi derivazioni a scopo idroelettrico.
- 4.3.5. Trentino – Alto Adige/Südtirol: legge che destina un “Incentivo all'iscrizione a forme di previdenza complementare di nuovi/e nati/e”: misura pionieristica a livello nazionale.
- 4.3.6. Baviera: sostegno diretto agli agricoltori alpini e turismo sostenibile con i “Villaggi degli alpinisti”.
- 4.3.7. Cantabria e Madrid: piani concreti contro lo spopolamento, con particolare attenzione ai giovani, ai servizi digitali e alla qualità della vita nei piccoli comuni.
- 4.3.8. Bruxelles-Capitale: mobilità dolce, economia circolare e riqualificazione urbana; la solidarietà tra regioni, urbane e rurali, interne, costiere o montane, deve essere al centro del progetto europeo.

- 4.3.9. La Rioja: investimenti contro lo spopolamento (La Rioja Rural Youth Card, Piano Revive) e a sostegno dell'imprenditoria e del mondo rurale con agevolazioni fiscali e aumento dei servizi decentrati.
- 4.3.10. Abruzzo: passaggio da 5 a 7 Aree Interne regionali con interventi finanziati mediante fondi europei (FESR, FSE+), nazionali e regionali; Bando per la rigenerazione urbana, Fondo regionale per la Montagna.
- 4.3.11. Turingia: Sviluppo rurale integrato, AGATHE (Invecchiare in comunità), Legge regionale sul volontariato.

4.4 Gli esempi sopra riportati mostrano come le autonomie locali, se sostenute, sappiano innovare e trovare soluzioni di lungo periodo.

5. L'urgenza di una visione strategica e di una programmazione europea dedicata allo sviluppo della montagna e delle aree interne

5.1 Il Gruppo di lavoro sostiene la necessità di un intervento tempestivo e condivide il principio, semplice e forte, secondo cui *“Meglio investire prima, con servizi e presidio del territorio, che pagare dopo il prezzo salato dello spopolamento e dell'abbandono”*.

5.2 Intervenire urgentemente non è una questione tecnica, ma è l'espressione di una visione strategica.

5.3 Investire prima significa garantire servizi, opportunità e dignità; viceversa, pagare dopo comporterebbe la conseguenza di dover affrontare problemi come la desertificazione sociale, il dissesto ambientale, la migrazione forzata e la marginalità dei territori.

5.4 Lo sviluppo della montagna e delle aree interne ha in sé le basi per favorire il futuro dell'Europa delle Regioni.

5.5 Contrastare lo spopolamento e sostenere lo sviluppo delle aree montane significa non solo difendere la coesione europea, ma anche riaffermare i valori che ci guidano. Significa puntare sulla responsabilità delle comunità locali, sostenendo chi sceglie di vivere, lavorare e custodire la montagna.

5.6 Significa riaffermare la dignità della persona e forza dell'autogoverno degli enti locali e regionali.

5.7 Le risposte più realizzabili nascono per lo più dalle Regioni e dai territori, non da soluzioni calate dall'alto.

5.8 È pertanto necessario affermare il principio che le Regioni ed i loro Parlamenti dovrebbero essere più coinvolti nei processi decisionali dell'Unione Europea, soprattutto sulle questioni che incidono sullo sviluppo territoriale.

5.9 Ad oggi, al contrario, l'Unione Europea ha introdotto un “nuovo modello” di governance degli investimenti pubblici europei, che a partire dalla programmazione 2028-2034 sarebbe gestito dagli Stati membri: ciò comporterebbe una centralizzazione a livello nazionale delle fasi di definizione, programmazione e implementazione degli interventi, a discapito dell’approccio territoriale. Un modello di governance centralizzato non ha senso applicato ad una politica per sua natura territoriale. Il Gruppo di lavoro dovrebbe promuovere presso le istituzioni nazionali ed europee una posizione forte sulla futura Politica di Coesione, che ribadisca la centralità delle regioni e del sistema delle autonomie locali quali soggetti primari nella sua programmazione ed attuazione, congiuntamente al ruolo sussidiario degli attori del mondo imprenditoriale, del lavoro e dell’economia sociale.

5.10 Il Gruppo di lavoro ribadisce che le aree montane e interne forniscono un prezioso contributo alla sicurezza ambientale e climatica e sono un laboratorio per la transizione verde e digitale, nonché una culla di identità, cultura e coesione.

5.11 Pertanto, esse non sono un’entità minoritaria da proteggere, ma un cuore vitale per ripensare il futuro europeo.

5.12 A tale scopo, **il Gruppo di lavoro ritiene che l’Unione Europea debba:**

- 5.12.1 investire maggiormente nelle montagne e aree interne destinando a queste aree dei fondi *ad hoc* per sostenerne lo sviluppo;
- 5.12.2 riconoscere l’autogoverno degli enti locali e regionali come forza della coesione, garantendo loro per il futuro un ruolo centrale nella programmazione e nell’attuazione delle politiche comunitarie di coesione;
- 5.12.3 elevare i territori montani e le aree interne al rango di laboratorio di futuro;
- 5.12.4 equiparare, per quanto attiene gli strumenti di sostegno, le aree montane alle aree periferiche riconosciute quali aree interne;
- 5.12.5 applicare con responsabilità il principio di Sussidiarietà, in particolare limitando al minimo necessario gli interventi, le regolamentazioni e gli sforzi burocratici.

5.13 Passo 1: una chiara definizione - Il primo passo dovrà essere chiarire e armonizzare le definizioni di aree montane e di aree interne esistenti utilizzate nei programmi europei per migliorare la coerenza tra le politiche. Un riconoscimento più forte consentirebbe finanziamenti più mirati e lo sviluppo di strumenti politici su misura per le esigenze specifiche delle regioni montane e delle aree interne. Si dovrà completare la definizione con lo sviluppo di indicatori sensibili alle aree montane per monitorare le tendenze sociali, economiche e ambientali in queste aree e orientare l’elaborazione di politiche più mirate.

5.14 Passo 2: un Patto Europeo per la Montagna (post-2027) - Il Gruppo di lavoro sostiene la creazione di un quadro a livello europeo che garantisca una considerazione coerente e

completa dei territori montani in tutte le politiche e i programmi europei dopo il 2027, con un Patto europeo per la Montagna. Un patto che promuova esplicitamente la diversificazione del turismo montano e riconosca la necessità di adattare le economie dipendenti dallo sci ai cambiamenti climatici in modo socialmente equo. E che incoraggi il trasferimento degli insegnamenti e delle buone pratiche già in atto in molte regioni attraverso meccanismi di cooperazione paneuropea.

5.15 Passo 3: Arrivare ad una Direttiva Quadro sulla Strategia per l'Ambiente Montano -

Predisporre i primi passi per arrivare alla Direttiva Quadro sulla Strategia per l'Ambiente Montano (in parallelo a quella per l'Ambiente Marino) quale strumento di *governance* del sistema montano, promuovendo l'adozione di strategie complesse mirate alla salvaguardia dell'ecosistema montano per il raggiungimento del Buono Stato Ambientale. L'utilizzo delle risorse naturali della montagna e dei servizi ecosistemici deve, inoltre, essere ad un livello sostenibile, in modo tale che la struttura, le funzioni ed i processi degli ecosistemi che compongono l'ambiente montano funzionino pienamente e siano in grado di mantenere la loro resilienza.

TESTO DI IMPEGNO

6. Proposta di azione della CALRE

6.1 Il Gruppo di Lavoro CALRE "Problemi delle Zone Montane e Interne" propone all'Assemblea Plenaria della CALRE di invitare il Parlamento Europeo e la Commissione Europea ad adottare un'agenda che includa una Strategia di Sviluppo per le Zone Montane e Interne.

6.2 La strategia dovrà concentrarsi sulle seguenti linee d'azione:

6.2.1 Conferire maggiore rilievo istituzionale e giuridico alle aree montane e interne mediante:

6.2.1.1 la predisposizione e l'approvazione di un'Agenda europea per le zone rurali, montane e periferiche, come richiesta con la risoluzione del Parlamento europeo 2018/2720 (RSP);

6.2.1.2 l'inclusione delle aree interne nei territori "con svantaggi strutturali permanenti" (art. 174 TFUE)¹;

6.2.1.3 L'adozione di un'unica definizione di aree montane ed interne in tutti i programmi europei per migliorare la coerenza tra le politiche;

6.2.1.4 La creazione di un Patto europeo per la Montagna che garantisca una considerazione coerente e completa dei territori montani in tutte le politiche e i programmi europei dopo il 2027;

6.2.1.5 La predisposizione della Direttiva Quadro sulla Strategia per l'Ambiente Montano quale strumento di *governance* del sistema montano.

¹ TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA (VERSIONE CONSOLIDATA)

PARTE TERZA - POLITICHE E AZIONI INTERNE DELL'UNIONE

TITOLO XVIII - COESIONE ECONOMICA, SOCIALE E TERRITORIALE

Articolo 174 - (ex articolo 158 del TCE)

Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale.

In particolare, l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite.

Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

6.2.2 Rilanciare l'economia delle aree montane e interne mediante:

6.2.2.1 una futura Politica di Coesione che ribadisca la centralità delle regioni e del sistema delle autonomie locali quali soggetti primari nella sua programmazione ed attuazione, congiuntamente al ruolo sussidiario degli attori del mondo imprenditoriale, del lavoro e dell'economia sociale;

6.2.2.2 conferma e rafforzamento delle Strategie Territoriali a favore delle aree non urbane nella Politica di coesione post-27;

6.2.2.3 la promozione del turismo lento, dell'artigianato, della cooperazione, difendendo le comunità vive contro l'abbandono e l'omologazione;

6.2.2.4 incentivi per manifattura innovativa e filiere corte, sostenendo chi sceglie di vivere, lavorare e custodire la montagna;

6.2.2.5 promozione e incentivi per il recupero dei borghi per la valorizzazione dell'identità dei luoghi, per incrementare la potenzialità attrattiva e offrire opportunità recettive e abitative;

6.2.2.6 incentivi ai progetti di innovazione trasformativa per la risoluzione dei problemi tipici delle aree a domanda debole;

6.2.2.7 incentivi per la piena accessibilità digitale e il lavoro da remoto al fine di garantire parità di accesso alle reti di telecomunicazione e ai servizi digitali;

6.2.2.8 la promozione di una legislazione differenziata e più favorevole in materia di aiuti di stato per le iniziative intraprese nelle aree montane e interne caratterizzate da fallimento di mercato;

6.2.2.9 elaborazione nelle aree interne di progetti (anche in via sperimentale) di sviluppo di nuove fonti energetiche e di accesso alla rete internet;

6.2.2.10 un accesso più facile alle principali autostrade, ferrovie e aeroporti regionali attraverso reti e servizi di trasporto pubblico;

6.2.2.11 indennizzi per l'obbligo di sopportare particolari restrizioni ambientali nelle attività quotidiane (protezione della fauna selvatica, delle foreste, delle risorse minerarie);

6.2.2.12 un programma europeo contro i mega incendi di "nuova generazione" causati dal riscaldamento globale e dalle condizioni di siccità;

6.2.2.13 un programma europeo per finanziare l'accessibilità economica degli alloggi nelle zone montane, preferibilmente attraverso la riabilitazione di vecchi edifici rurali e paesaggi storico-etnografici;

6.2.2.14 sviluppo di modelli di servizi pubblici specificamente progettati nei settori dell'assistenza sanitaria, dell'istruzione e degli anziani;

6.2.2.15 sviluppare all'interno delle istituzioni dell'UE un'unità di informazione sulle migliori pratiche registrate nelle aree montane e interne e il monitoraggio dei risultati e dell'evoluzione di ciascuna politica.

6.2.3 **Promuovere la dimensione macroregionale e transnazionale** mediante:

6.2.3.1 il rafforzamento del programma **Interreg Alpine Space** e delle **strategie macroregionali** (EUSALP, EUSAIR, EUSDR, EUSBSR);

6.2.3.2 la creazione di progetti pilota transfrontalieri per servizi condivisi (sanità, scuola, digitale).

I componenti del Gruppo di Lavoro

“Problematiche della montagna e delle aree interne”

Trento, 2 dicembre 2025