

ALLEGATO A

all'Accordo relativo al Programma delle attività per il 2014 della Convenzione tra
Presidenza del Consiglio Dei Ministri, Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo Sport
e
Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) e Università degli Studi di RomaTre
(art. 4, comma 2 delle rispettive Convenzioni)

Contesto

I territori montani rappresentano una priorità per il Paese, da tutelare e valorizzare con interventi specifici: l'ambiente fisico montano è, infatti, una preziosa riserva di energie e di risorse insostituibili, sottoposto nello stesso tempo a fenomeni crescenti di dissesto idrogeologico e ai tragici effetti della dinamica endogena e del cambiamento climatico, fenomeni aggravati dallo spopolamento delle montagne e dalla diminuzione di presidi da parte delle popolazioni residenti. Malgrado ciò, il dibattito sviluppato nell'ultimo decennio circa la necessità di individuare politiche specifiche per le aree montane italiane ed europee, ha attraversato gli ultimi due cicli di programmazione comunitaria (2000–2006 e 2007–2013) senza trovare un puntuale e concreto riscontro in essi. La montagna infatti è stata, e lo è attualmente, beneficiaria di interventi volti al superamento dei vincoli anche di carattere strutturale che ne ostacolano, in molti casi, lo sviluppo ma all'interno di un quadro di politiche e strumenti in cui non si individuano priorità esclusive per i territori montani.

Va rilevato che, paradossalmente, anche la definizione stessa di "montagna" è un tema da anni dibattuto e ben lungi dall'esser chiarito. Quando ci si chiede che cos'è la montagna, una prima possibile risposta è quella intuitiva, generalmente legata alla propria esperienza e alla propria percezione di questa realtà fisica e morfologica; la montagna è sempre stata vista come individualità geografica grazie alle sue peculiarità di tipo fisico: altitudine, clima, orografia, vegetazione e caratteristiche dei suoli hanno concorso alla definizione di una "unità tipologica", in grado però di imporre un genere di vita ben definito alle popolazioni che nelle aree montane risiedono. È noto, infatti, che la montagna soffre di uno svantaggio geografico strutturale permanente, che determina un differenziale di costi sia per le popolazioni che per le funzioni insediate. Esso origina sia da fattori fisici, quali la morfologia e pedologia dei luoghi, le condizioni climatiche, il rischio idrogeologico e ambientale, sia da fattori antropici a carattere semipermanente quali le limitate dimensioni delle comunità locali, la loro dispersione territoriale e il loro maggior grado di isolamento, ovvero la minore accessibilità ai principali assi territoriali dello sviluppo economico.

Si rammenta che su questi temi, nel marzo 2013, il Ministro per la coesione territoriale ha promosso il convegno "*Forum Aree interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale*" ed è stata suggerita una strategia nazionale riguardante le "Aree interne" del Paese. Tale iniziativa, in seguito portata avanti dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello sviluppo economico, mira al rilancio economico e sociale dell'Italia tramite l'impegno pubblico e privato a realizzare un progetto per le aree interne del Paese che possa consentire di raggiungere assieme tre distinti, ma interconnessi, obiettivi generali:

- 1) tutelare il territorio e la sicurezza degli abitanti;
- 2) promuovere la diversità naturale e culturale e il policentrismo


1

3) concorrere al rilancio dello sviluppo.

Appare dunque evidente che i futuri interventi economici, prima fra tutti la prossima entrata a regime della fase di programmazione 2014-2020 dei Fondi comunitari, possono incidere notevolmente sul ruolo della montagna e degli attori istituzionali che vi operano. Infatti, tale programmazione - nel complesso le politiche di sviluppo e coesione potranno contare su circa 100 miliardi di euro - interessa anche le zone di montagna e renderà disponibili importanti risorse pubbliche.

La proposta progettuale “Gli indicatori della Montagna italiana”

Sulla base di questa breve disamina dei principali temi riguardanti la tutela e lo sviluppo delle aree montane appare evidente la necessità di un approfondimento conoscitivo sulle aree interne del Paese.

In primo luogo è necessaria una chiara **identificazione dei territori ai quali rivolgere gli interventi** individuandone i possibili confini che consentano di restituire l'ordine di grandezza dei fenomeni e delle potenzialità presenti. Si tratta di definire degli ambiti territoriali che consentano di definire ambiti omogenei sia per tipologie di indicatori (fisici, ambientali, demografici, economici, strutturali, ecc..) che per macroaree geografiche, visto che il divario di servizi essenziali, ad esempio fra il Nord e il Sud del Paese, introduce nelle aree interne un fattore di profonda differenziazione che sembra avere significativi riflessi demografici.

Un secondo aspetto riguarda **l'analisi dei sovraccosti della montagna e l'individuazione degli indicatori oggettivi di questo “handicap”** tramite l'analisi di alcuni settori d'attività per verificare l'esistenza di differenziali di costo dovuti a fattori esterni riconducibili alle caratteristiche montane del territorio. La valutazione e la quantificazione degli elementi che caratterizzano lo svantaggio ed i costi aggiuntivi del lavorare e vivere in montagna potrà essere valutato attraverso l'applicazione di opportuni indicatori statistici.

Gli indicatori

La classe di indicatori più idonea a circoscrivere le aree montane, sia per significatività e univocità dell'informazione, sia per disponibilità di dati certificati e con minore margine di approssimazione ed errore, è quella riconducibile alla **categoria morfologica**. L'altimetria costituisce, infatti, un parametro fondamentale nella classificazione dei territori montani, presente in tutti i documenti e nella normativa esistente in materia. Al dato altimetrico sono stati spesso aggiunti i dati relativi alla pendenza e al clima. La definizione di territorio montano in base ad altimetria, pendenza e clima si rifà all'indicazione contenuta nella legislazione comunitaria, così come riportato già nella direttiva 75/268, e confermata dall'art. 50 del regolamento n. 1698 del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.

Tali criteri morfologici e climatici sono poi generalmente integrati da **parametri socio-economici**, i quali, pur rivestendo un ruolo significativo nella descrizione dei territori di montagna, di per sé soli non sono sufficienti a individuare le aree montane: i singoli parametri socio-economici non possono delimitare la montagna in modo assoluto; affiancati alla componente geografico-fisica, acquisiscono una forte valenza descrittiva e interpretativa della composita realtà delle aree montane.

 2

Per qualificare la condizione socio-economica delle aree montane è stata a lungo utilizzata nella letteratura scientifica la **categoria di "marginalità"**, intesa non solo come perifericità geografica e lontananza dai centri decisionali e di potere, ma anche nell'accezione di deprivazione e povertà di risorse. Per quantificare la marginalità, tra gli indicatori utilizzati da tempo negli studi scientifici e nell'analisi socio-economica dei territori montani, così come nelle indicazioni della normativa europea, rivestono particolare importanza quelli di **natura demografica**. Tuttavia va sottolineato che la visione di una montagna marginale, spopolata e senilizzata appare come uno stereotipo che rischia di oscurare le dinamiche di crescita e di trasformazione delle aree montane. Pertanto i criteri da adottare, finalizzati ad individuare le zone in cui è necessario intervenire, devono essere modificati per rispecchiare anche le mutate esigenze delle aree montane come, ad esempio, il rinnovo, la distribuzione e la qualità del capitale umano, la dinamicità delle attività economiche e le specializzazioni produttive.

Infine, una terza categoria da tenere in considerazione è quella dell'**accessibilità** che misura la "marginalità" dei territori montani, questa volta intesa nella sua accezione propriamente geografica di distanza e di "perifericità" spaziale. L'analisi di accessibilità riguarda lo studio del potenziale di mobilità di merci e persone sulla rete viaria nazionale e, in particolar modo, da e per i territori montani; tale potenziale è funzione inversa delle distanze, dei tempi o dei costi di accesso ai punti di interesse che possono essere presi in considerazione (sanità, istruzione, mobilità, ecc.).

Costi complessivo del progetto e voci di spesa (ISPRA + UniRomaTRE)

Personale	40.000 €
Aggiornamento dati	20.000 €
Hardware e software	10.000 €
TOT	70.000 €

Contributo del Dipartimento per ISPRA

Assegno di ricerca annuale	25.000 €
Aggiornamento dati	10.000 €
Hardware e software	5.000 €
TOT	40.000 €

Per il raggiungimento degli obiettivi del programma, l'ISPRA prevede di impiegare n. XX unità di personale per un tempo complessivo stimabile in n. XX mesi uomo e un costo di circa € XXX lordi a carico dell'ISPRA; tale importo è suddiviso tra personale dipendente e personale a contratto.

Contributo del Dipartimento per UniRomaTRE

Borse di studio	15.000 €
Aggiornamento dati	10.000 €
Hardware e software	5.000 €
TOT	30.000 €

[Handwritten signature]
3

Competenze, dotazione strumentale e descrizione sintetica delle attività

ISPRA

La Convenzione con l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale prevede che l'ISPRA attivi iniziative nel campo dei sistemi informativi territoriali al fine di non disperdere il patrimonio informativo e strumentale del soppresso Ente Italiano della Montagna. Nello specifico, l'Istituto ha provveduto al ricollocamento delle attrezzature nel proprio sistema informativo e ha completato il ripristino delle funzionalità del sistema informativo geografico del soppresso EIM mediante il riallineamento delle banche dati e l'integrazione delle stesse con quelle interne, al fine di creare un database comune per le future attività di servizio e ricerca.

Come precedentemente illustrato, un'importante attività fra quelle rese possibili dall'infrastruttura attualmente installata presso l'ISPRA è proprio quella dello sviluppo e del test di indicatori specifici destinati ad analisi, fra l'altro, di tipo territoriale, ambientale socio-economico. La ricerca e lo sviluppo degli indicatori dipende in modo fondamentale dalla raccolta ed integrazione dei dati necessari alla costruzione degli indicatori stessi. Il dualismo dato/informazione può essere affrontato in due modi: da un lato, esaminati i dati disponibili in termini di consistenza e coerenza spazio-temporale e rappresentatività territoriale, si definiscono e si studiano indicatori estraibili da questi dati; dall'altro, scelto un indicatore di fondamentale e provata importanza ma per il quale non sono presenti in modo diretto i dati necessari alla sua costruzione, si studia la fattibilità di una raccolta dati "ad hoc", ivi compresa la definizione di "proxy-data" che approssimino al meglio possibile i dati di "prima scelta".

In tale contesto, l'esperienza del Dipartimento Difesa della Natura dell'ISPRA, in particolare per i dati e gli indicatori naturalistici sviluppati nel Sistema Carta della Natura, sarà applicata all'attività proposta.

I dati ed i servizi dei sistemi informativi del Dipartimento e dell'ISPRA nel suo complesso sono già disponibili ad un livello di fruibilità elevato e secondo standard allo stato dell'arte, sia per le banche dati alfanumeriche che per quelle geografiche, che permetterà l'integrazione con le banche dati ed i sistemi esterni all'ISPRA che saranno coinvolti nelle attività.

Qualora si rivelasse necessario, saranno altresì poste in essere attività di ricerca e raccolta dati in sinergia con le analoghe attività previste per la realizzazione della Carta della Natura in regioni specifiche del Paese.

UniRomaTre

Il laboratorio GIS del Dipartimento di Scienze della Università degli Studi Roma TRE intende contribuire allo studio sulle problematiche descritte nella proposta progettuale, ed in modo particolare all'analisi dei territori montani e alle sue applicazioni di gestione e pianificazione, con l'esperienza nella trattamento e gestione dei sistemi GIS maturata in più di 15 anni di attività legata alla formazione e alla ricerca.

Sul tema specifico, alla conclusione del progetto, che vedrà il riallineamento dei due portali WEB GIS, SGML e Fimont, il laboratorio intende proporre come prima attività l'aggiornamento dei dati e delle informazioni presenti, provvedendo di fatto ad un upgrade ragionato con la finalità di esaltare e migliorare le informazioni in essi contenute. Questo processo permetterà una revisione delle banche dati

giu
4

utilizzate dai due portali per implementarle successivamente al nuovo stato dell'arte, identificando le possibili migliorie in termini di qualità, congruenza e accessibilità.

I portali SGML e Fimont potranno quindi divenire fornitori di dati tematici sullo standard OGD facendo migrare il loro utilizzo da sistemi di visualizzazione delle informazioni montane a sistemi di diffusione sistemica a favore dei processi di analisi e gestione propri degli enti coinvolti nello studio e nella pianificazione dei territori montani.

Di pari passo a questa fase di upgrade si provvederà a rivedere e aggiornare i modelli di analisi geografica per la redazione di nuovi livelli tematici finalizzati al supporto e comprensione dei processi del presente programma, quali l'analisi dei sovraccosti della montagna e l'identificazione dei territori verso cui rivolgere gli interventi di tutela e sviluppo.

Il passo conclusivo delle attività cercherà di coniugare quanto descritto attraverso l'utilizzo di piattaforme a larga diffusione quale GEE in grado di garantire grande velocità di accesso, chiara rappresentazione dei temi montani 2d 3d, facilità di accesso ai cittadini come agli enti, stabilità e sicurezza dei dati seguendo un approccio cloud oriented.

Roma, 25 GIU. 2014.

**IL RESPONSABILE DELLA
CONVENZIONE TRA DIPARTIMENTO
E ISPRA**

Dott.ssa Emi Morroni



**IL RESPONSABILE DELLA
CONVENZIONE TRA DIPARTIMENTO E
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE**

Prof. Giancarlo Della Ventura

