

Alpi 2050

# PROSPETTIVE SPAZIALI COMUNI PER L'AREA ALPINA. VERSO UNA VISIONE COMUNE



Co-financed by the European Regional Development Fund  
Inspire Policy Making with Territorial Evidence



Questa attività di analisi mirata è condotta nel quadro del programma di cooperazione ESPON 2020, parzialmente finanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale.

Il GECT ESPON è il beneficiario unico del programma di cooperazione ESPON 2020. L'operazione unica del programma è attuata dal GECT ESPON e cofinanziata dal Fondo europeo di sviluppo regionale, dagli Stati membri dell'UE e dagli Stati partner, Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera.

Questa consegna non riflette necessariamente l'opinione dei membri del comitato di controllo ESPON 2020.

### **Autori**

Tobias Chilla, Anna Heugel - Università di Erlangen (Germania), Leadpartner

Thomas Streifeneder, Elisa Ravazzoli, Peter Laner, Francesca Teston, Ulrike Tappeiner, Lukas Egarter - EURAC Research Bolzano (Italia)

Thomas Dax, Ingrid Machold - Istituto federale per le zone svantaggiate e di montagna BABF Vienna (Austria)

Marco Pütz - WSL Birmensdorf / Zurigo (Svizzera) Naja Marot - Università di Lubiana (Slovenia)

Jean-François Ruault - IRSTEA Grenoble (Francia)

### **Gruppo consultivo**

Katharina Erdmenger, Romana Mynarikova, Jens Staats - Ministero federale dei trasporti e delle infrastrutture digitali (Germania)

Vera Bornemann, Segretariato permanente della Convenzione delle Alpi, Innsbruck, Austria

Silvia Jost, Ufficio federale dello sviluppo territoriale, Svizzera;

Michael Roth, Cancelleria federale, Dipartimento IV/4 Coordinamento, pianificazione territoriale e politica regionale, Austria;

Lenča Humerca-Šolar, Ministero dell'ambiente e della pianificazione territoriale, Direzione per la pianificazione territoriale, la costruzione e l'alloggio, Slovenia;

Nicolas Gouvernel, Commissione generale per l'uguaglianza territoriale, unità Costruire capacità di sviluppo territoriale, Francia;

Henrik Caduff, Ufficio delle costruzioni e delle infrastrutture, Liechtenstein;

Francesco Tulipano, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Divisione Sviluppo del Territorio, Pianificazione e Progetti Internazionali, Italia.

### **Supporto tecnico**

Manuela Burkert (realizzazione del sondaggio), Dominik Bertram, Cornelia Müller, Anja Sperr, Maren Teufel (gestione dei dati e cartografia) - Università di Erlangen (Germania)

**ESPON EGTC:** Michaela Gensheimer (Esperto senior del progetto), Johannes Kiersch (Esperto finanziario) Piera Petruzzi (Esperto senior del progetto - Outreach), Laurent Friederes (Capo unità Evidence & Outreach), Ilona Raugze (Direttore)

# Alpi 2050

**PROSPETTIVE  
SPAZIALI COMUNI  
PER L'AREA ALPINA.  
VERSO UNA VISIONE COMUNE**



Informazioni su ESPON e i suoi progetti  
si possono trovare su [www.espon.eu](http://www.espon.eu).

Il sito web offre la possibilità di scaricare ed esaminare i documenti più recenti  
prodotti dai progetti ESPON conclusi e in corso.

Questa consegna esiste solo in versione elettronica.

© ESPON, 2018

La stampa, la riproduzione o la citazione sono autorizzate  
a condizione di citare la fonte e di trasmetterne una copia  
al GECT ESPON di Lussemburgo.

Contatto: [info@espon.eu](mailto:info@espon.eu)

ISBN 978-99959-55-33-5



Co-financed by the European Regional Development Fund  
Inspire Policy Making with Territorial Evidence

**Alpi 2050**

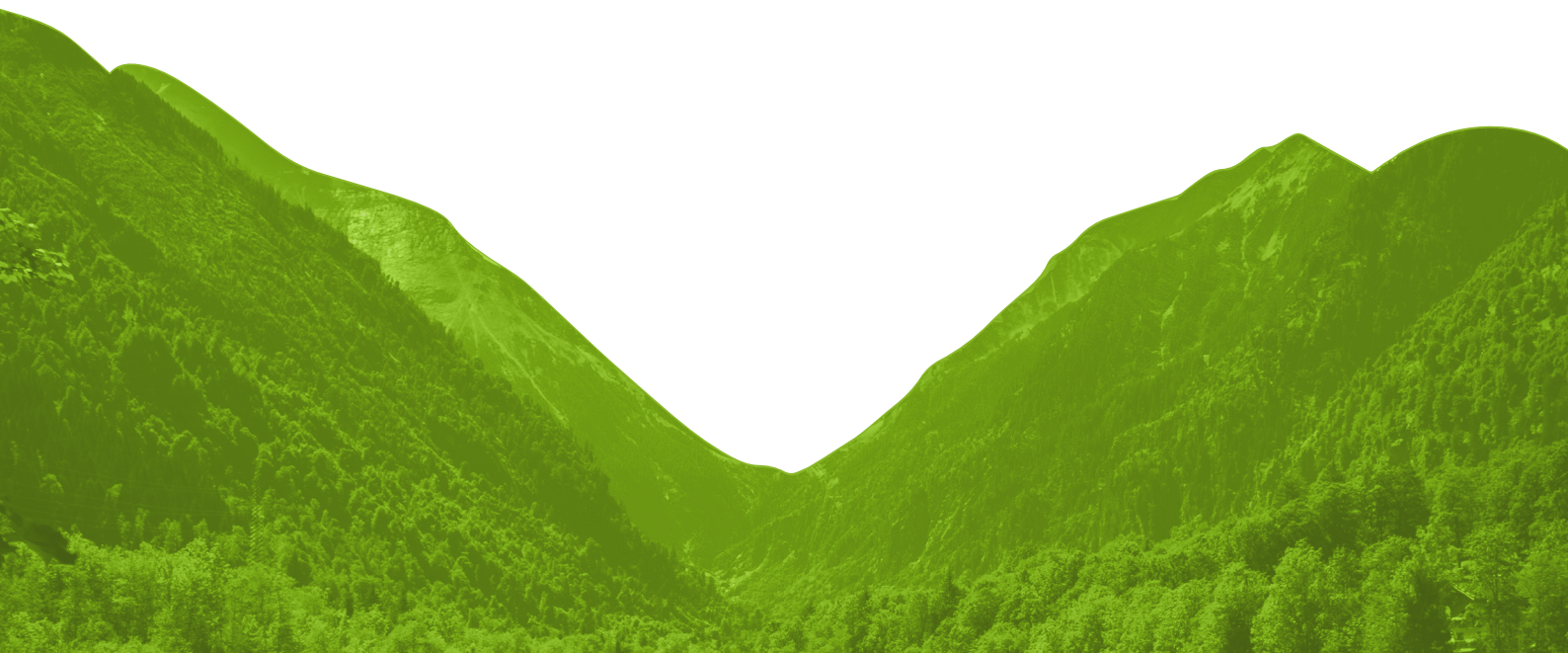
**PROSPETTIVE  
SPAZIALI COMUNI  
PER L'AREA ALPINA.  
VERSO UNA VISIONE COMUNE**



**Targeted Analysis**

**EXECUTIVE SUMMARY**  
**ANALISI TERRITORIALI**

**21.11.2018**





## Contesto



Le analisi territoriali realizzate dal progetto Alpi 2050 dimostrano i modelli complessi delle dinamiche spaziali e delle interrelazioni tra le aree di montagna e di pianura. A seconda dei settori e delle diverse scale coinvolte, il quadro analitico è molto eterogeneo. Tuttavia, la nostra sintesi dei risultati individua i seguenti aspetti generali:

Da un lato, lo sviluppo spaziale nella regione alpina mostra molte tendenze positive. La regione alpina è uno spazio con una performance socio-economica superiore alla media nella maggior parte delle sue parti. Inoltre, la diversità e la densità della cooperazione territoriale sono rilevanti. La regione attrae, letteralmente, ed attira turisti e migranti su scala nazionale, europea e mondiale. Riuscire a mantenere questi aspetti positivi implica lavorare per un'economia competitiva anche in futuro, concentrandosi contemporaneamente sul mantenimento dei paesaggi culturali, e affrontando le sfide crescenti del cambiamento ambientale e demografico.

D'altra parte, ci sono notevoli sfide di sviluppo spaziale - che differiscono a seconda della regione interessata. L'emigrazione dagli spazi periferici, i gravi cambiamenti strutturali nei mercati del lavoro rurali, le minacce delle implicazioni del cambiamento climatico non solo nelle regioni di alta montagna, e la carenza di manodopera qualificata nelle aree metropolitane sono le principali tendenze in atto che sottolineano la varietà e la portata delle sfide. Questi aspetti indicano anche che le risposte politiche devono essere progettate veramente su misura.

In un contesto transnazionale, le *sfide comuni* sono in primo piano nello sviluppo strategico del territorio. Queste possono essere formulate nel modo seguente:

- La regione alpina rappresenta uno spazio multiforme con diversità rilevanti che spesso manca di coerenza, collegamenti e orientamento strategico tra i suoi diversi territori: Le relazioni tra spazi urbani e rurali, tra territori montani

e prealpini, e lungo i molteplici confini nazionali non sono state ancora elaborate. Affrontare queste sfide significa comprendere meglio le divergenze spaziali e collegare meglio le diverse categorie. Considerare le interconnessioni significa prevedere la necessità di risolvere le inadeguatezze funzionali e definire i ruoli istituzionali in tutto il sistema di governance multilivello. La definizione delle relazioni tra i territori può avere un impatto sull'organizzazione dei regimi di trasporto transnazionali, sui regimi finanziari relativi ai servizi dell'ecosistema, sui programmi di mobilità del mercato del lavoro, ecc.

- La regione alpina sta affrontando notevoli sfide di sviluppo sostenibile. Questo è vero per quanto riguarda la dimensione ambientale (cambiamento climatico, biodiversità, qualità dell'acqua e del suolo, uso del suolo e prolifera-

zione urbana, produzione di energia ecc.), la dimensione sociale (servizi di interesse generale, disparità) ed economica (cambiamento strutturale nell'agricoltura e nel turismo, mercati del lavoro, competitività). Affrontare queste sfide significa evitare compromessi tra tutte queste dimensioni e, allo stesso tempo, perseguire una prospettiva a lungo termine. Per raggiungere l'obiettivo dello sviluppo sostenibile è fondamentale puntare all'innovazione in senso globale. Questo include aspetti molto diversi (lasciando ampie opportunità e spazi per l'implementazione politica): investire in R&S tecnica, sviluppo di regimi di protezione transnazionali, beneficiare della digitalizzazione dei SIG nelle zone periferiche di montagna, valorizzare le cooperative sociali, per esempio nel campo del turismo o delle energie rinnovabili, ecc.

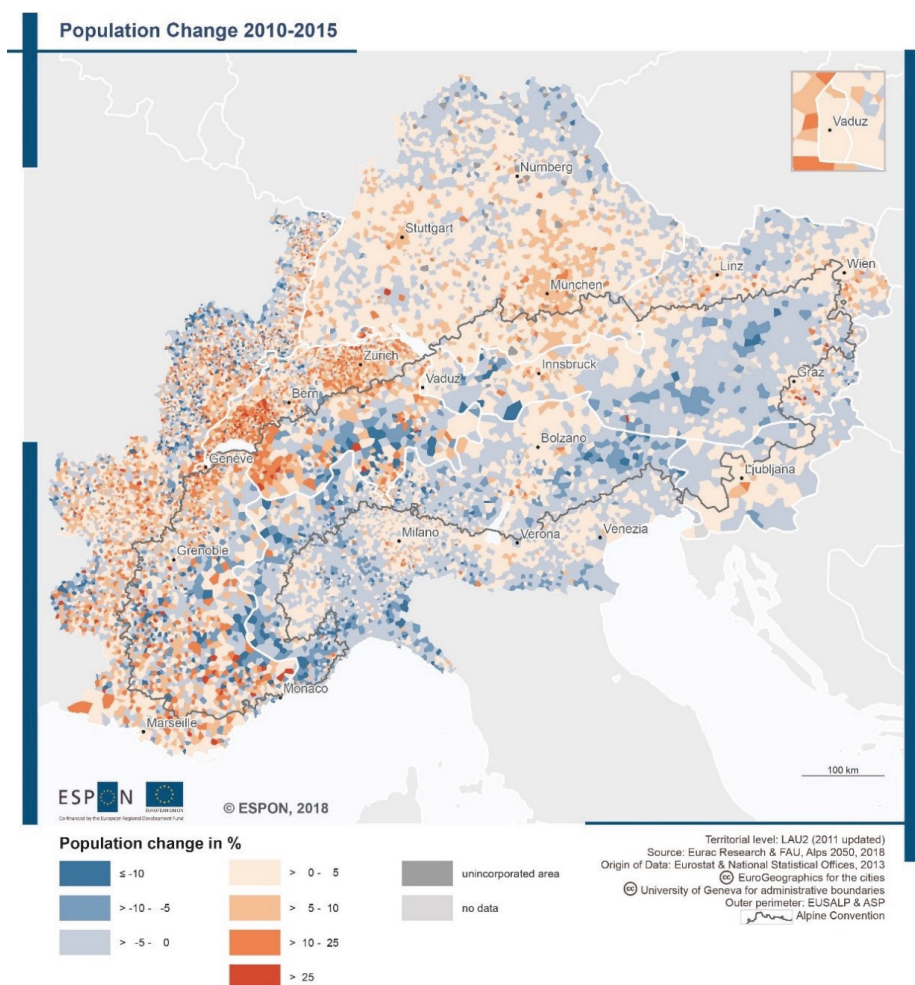




## 2 Le persone e i loro territori

Quando parliamo della situazione della regione delle Alpi 2050 e dei suoi territori, vediamo una struttura complessa con molte sfaccettature. Lo sviluppo demografico all'interno del perimetro delle Alpi 2050 è tanto diverso quanto quello dell'intero territorio europeo. La morfologia gioca un ruolo meno importante rispetto al sistema insediativo attuale. La mappa 1 mostra il trend demografico per il periodo 2010-15: Il quadro generale sottolinea chiaramente l'influenza fondamentale del livello di urbanizzazione: Le metropoli e le città più grandi sono

quasi sempre il centro dei trend di crescita, mentre i modelli nelle aree rurali sono molto diversi. Per esempio, l'area dell'Alto Adige ha uno sviluppo demografico maggiormente positivo rispetto alla provincia di Belluno. I trend che osserviamo sono significativamente diversi tra i paesi alpini, ad esempio lungo i confini franco-italiani e tedesco-svizzeri. L'importanza dei corridoi di trasporto è chiaramente percepibile - la Valle dell'Inn, l'Alta Valle del Reno e soprattutto il corridoio del Brennero.

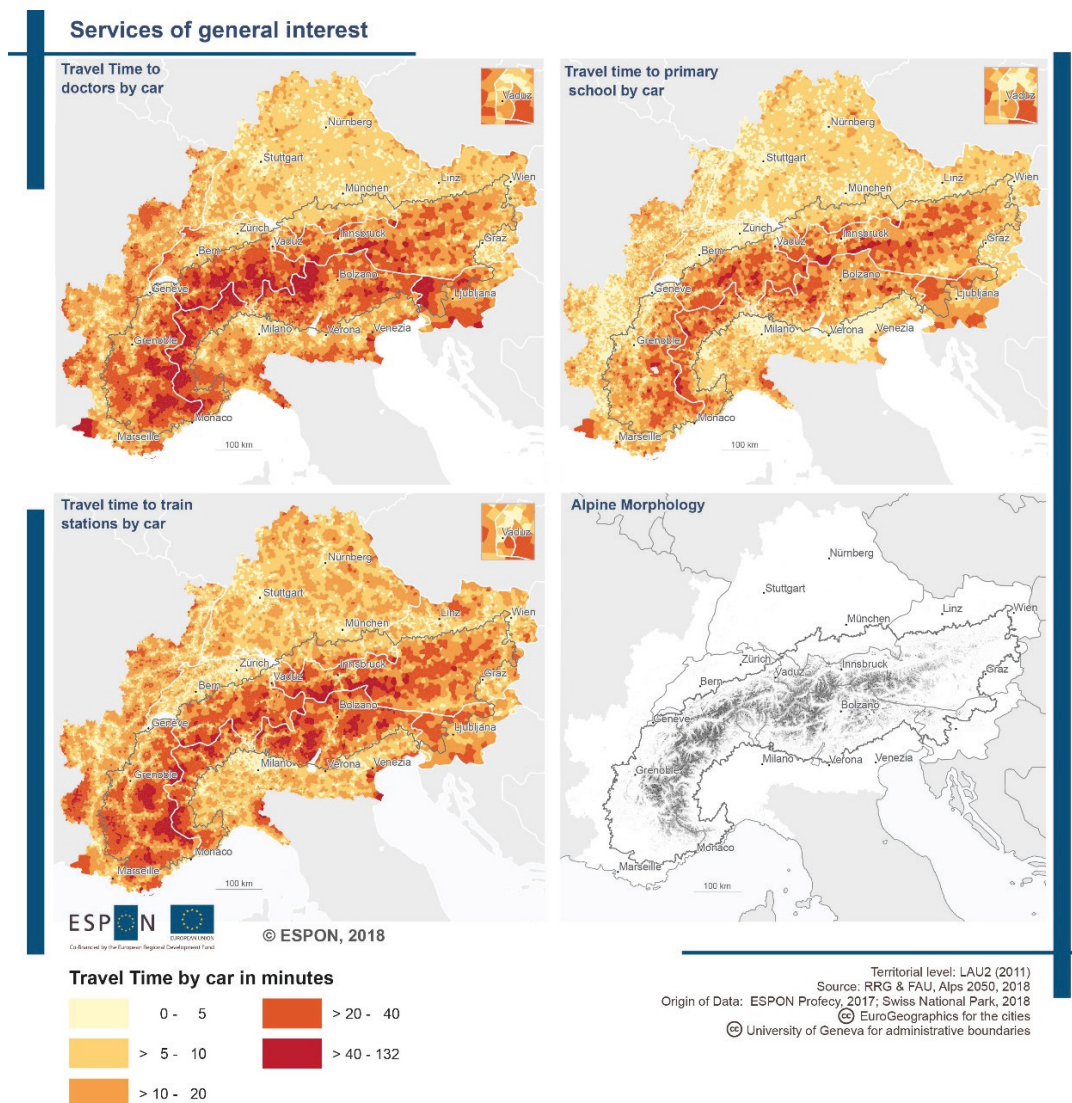


**Mappa 1** Sviluppo demografico a livello comunale



La diversità delle aree rurali e l'influenza su larga scala dei "poli di crescita" metropolitani portano ad un quadro complesso. Questa complessità aumenta a causa della combinazione di flussi migratori diversi e sovrapposti in entrata e in uscita che producono una situazione altamente diversificata per tutte le parti dello spazio alpino. Molti indicatori demografici fanno riferimento a questi modelli, evidenziando

l'aumento dei flussi migratori bidirezionali (e di circuito), le tendenze naturali negative, l'importanza di specifici gruppi di età e le differenze di genere nei movimenti migratori, la lunghezza e la frequenza degli spostamenti ecc: tuttavia, i luoghi metropolitani tendono a mostrare, in generale, valori positivi mentre i modelli rurali sono diversi nel loro sviluppo demografico



Mappa 2 Servizi di interesse pubblico





La mappa 2 mostra l'accessibilità ai cosiddetti **servizi di interesse generale** (SGI), vale a dire medici, scuole elementari e stazioni ferroviarie. L'indicatore è stato sviluppato nel progetto ESPON PROFECY. Questo indicatore rappresenta diversi aspetti: Mostra sia la densità dei servizi e allo stesso tempo l'accessibilità dei servizi attraverso la rete stradale. In larga misura, entrambi gli aspetti sono il risultato della densità di popolazione e sono legati allo sviluppo economico delle regioni. Il quadro generale mostra che la morfologia è importante: il perimetro in-

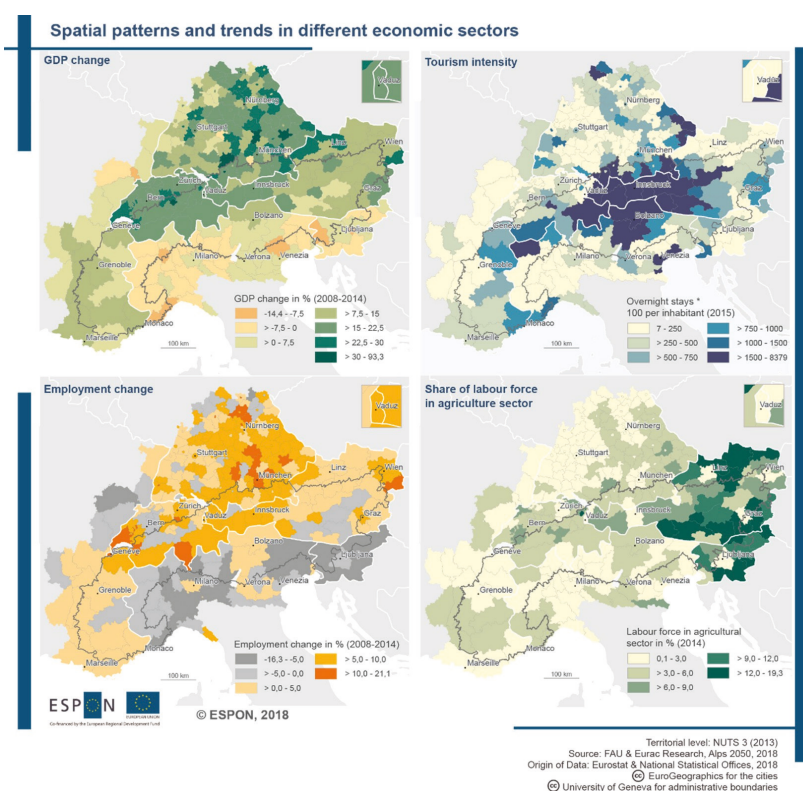
terno alle Alpi (Convenzione delle Alpi) mostra valori di accessibilità chiaramente più bassi rispetto alle aree prealpine e più urbanizzate.

Anche per quanto riguarda **i servizi di trasporto**, il contrasto tra aree interne e prealpine gioca un ruolo sostanziale - con il tema determinante del traffico di transito e le sue conseguenze ineguali: i corridoi di importanza paneuropea giocano un ruolo importante a tutti i livelli politici, mentre il danno ambientale è principalmente vissuto nelle aree di transito.



### 3 L'economia

Da una prospettiva europea più generale, la performance economica della regione alpina è piuttosto alta. La maggior parte degli indicatori, compreso il PIL pro capite, sono al di sopra della media europea. La mappa 3 mostra i modelli spaziali e le tendenze per i diversi settori economici



**Mappa 3** Modelli spaziali e tendenze in diversi settori economici

La mappa 3 illustra la diversità dei modelli spaziali e dei trend nelle regioni alpine:

- Sul lato sinistro, vediamo due mappe con modelli spaziali di con un **divario tra nord e sud**: le tendenze nell'occupazione e nel PIL (forza economica) si sono sviluppate molto più positivamente sul lato nord dello spazio Alpi 2050 che sul lato sud. I modelli dell'innovazione non sono visualizzati qui, ma mostrano un simile divario Nord-Sud.
- La mappa dell'intensità turistica basata sui pernottamenti (in alto a destra) mostra un **"modello centrale-periferico"**: il gradiente va dal centro (interno alle Alpi) alla "perife-

ria" (prealpina) dello spazio delle Alpi 2050. Questo mostra che il massiccio alpino ha il ruolo di hot spot turistico, con alto potenziale economico e con la minaccia incombente sui percorsi dello sviluppo sostenibile a livello locale.

- La mappa in basso a destra mostra un **gradiente est-ovest** di una caratteristica economica: La quota più alta di lavoro nel settore agricolo si trova nelle regioni dell'Austria orientale e in quelle slovene (in entrambi i casi è alta in tutte le regioni tranne quelle della capitale).

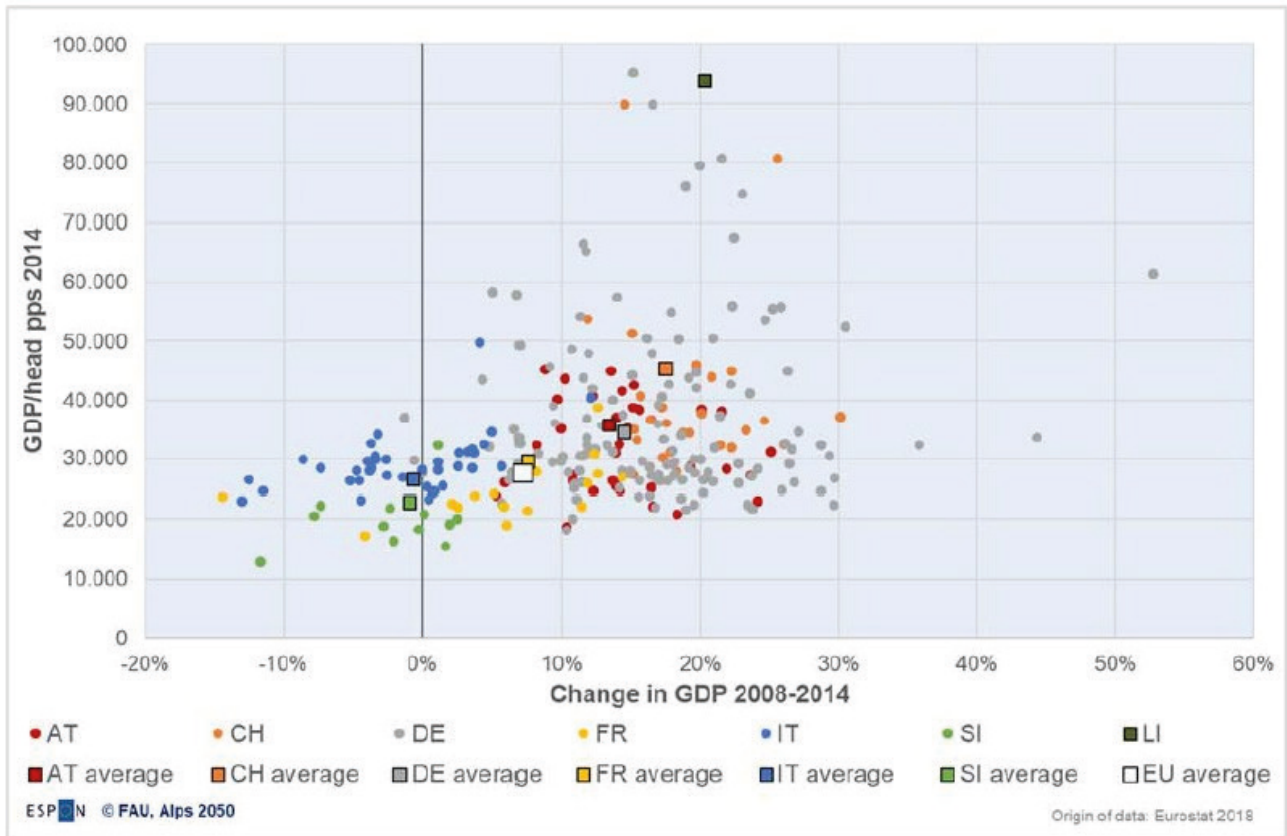


Fig. 1 Differenze nazionali nella performance economica

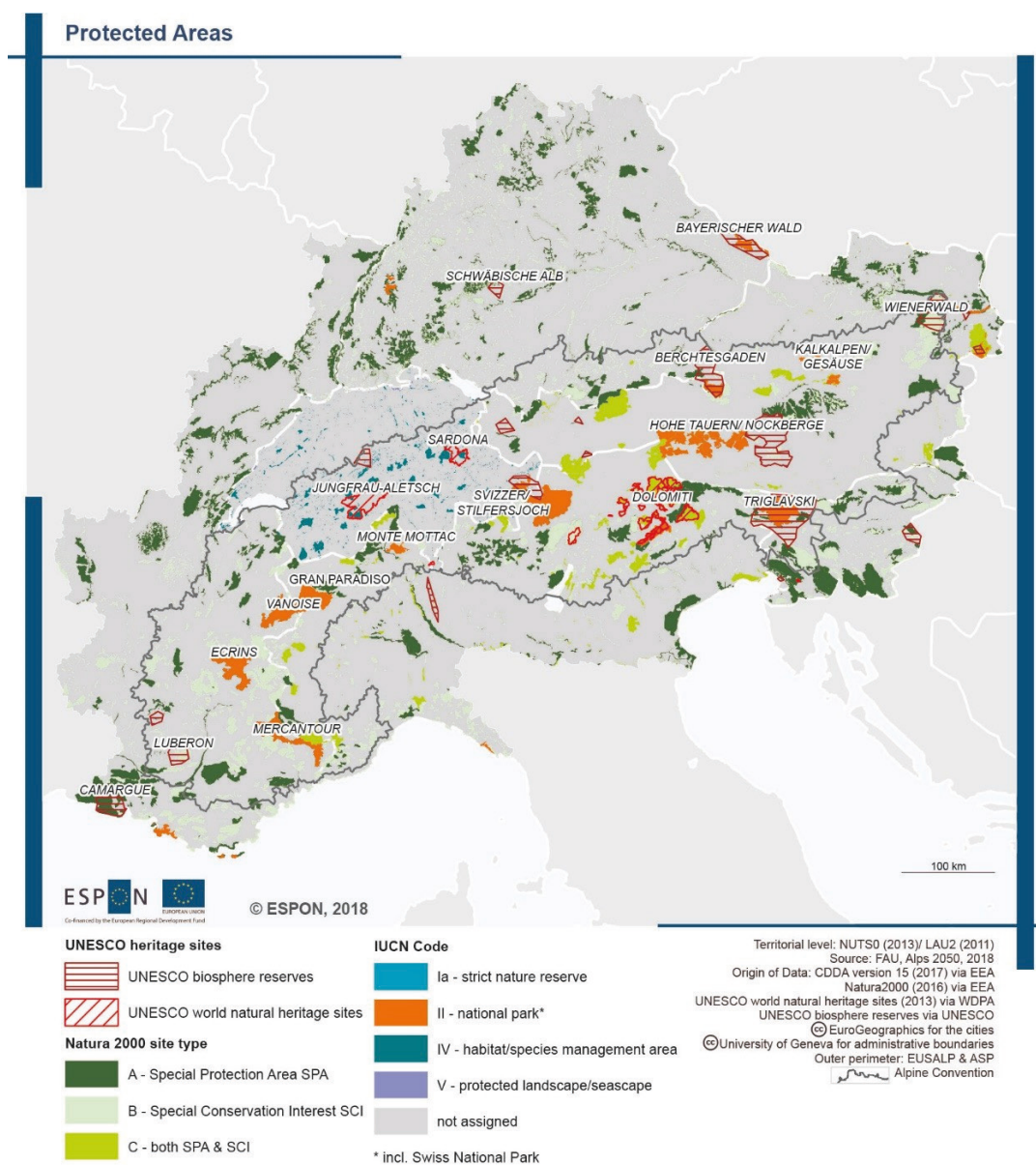
Inoltre, la Fig. 1 sottolinea l'alta rilevanza di **differenze nazionali** di sviluppo economico. Le regioni NUTS3 di ogni paese costituiscono una sorta di 'nuvola' che si può differenziare dagli altri paesi. L'alta variabilità all'interno delle 'nuvole' di Svizzera e Germania può essere interpretata come causa delle piccole dimensioni

delle regioni NUTS3 in questi paesi. Tuttavia, il quadro generale è chiaro: l'appartenenza a uno specifico stato nazionale determina altamente il livello e il percorso economico. In confronto, la situazione di una regione nell'area interalpina o prealpina sembra molto meno determinante.



## 4 L'ambiente

Rispondere alle molteplici sfide e minacce dell'ambiente alpino non è banale. Si tratta in particolare di rispettare la domanda sociale di benessere e sviluppo e, contemporaneamente, di salvaguardare un sistema ecologicamente funzionante. L'importanza globale del cambiamento climatico, in particolare, è ampiamente discussa. Affrontare l'origine su larga scala degli impatti dei cambiamenti climatici, espressi attraverso l'aumento delle temperature, l'aumento dei pericoli naturali, i cambiamenti delle precipitazioni, ecc, richiede politiche e misure transnazionali



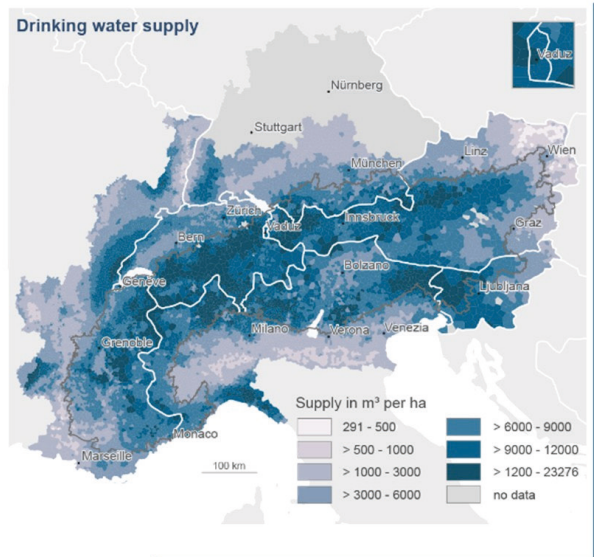
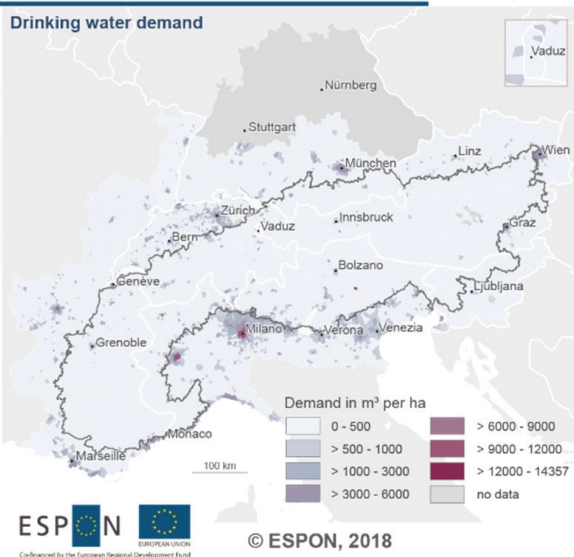
**Mappa 4** Perimetro delle aree protette nelle Alpi 2050

Negli ultimi anni, la questione della connettività ecologica si è posizionata in cima all'agenda politica. L'idea chiave è quella di garantire sistemi ecologici funzionali sufficientemente grandi, collegando - idealmente - aree protette per permettere a flora e fauna di interagire. In questo contesto, la connettività ecologica è minacciata dalle continue attività di costruzione su larga scala e dalle dinamiche di insediamento che tagliano le reti ecologiche e si estendono ad aree finora indenni. Lo strumento classico per la salvaguardia e per il miglioramento della situazione è quello della protezione delle aree. La mappa 4 fornisce una panoramica delle aree protette esistenti nello spazio delle Alpi 2050 come esempio degli strumenti concre-

ti di politica ambientale. Ovviamente, molti massicci montuosi sono soggetti al regime di parco nazionale e/o di protezione da parte dell'UNESCO (ad esempio le Dolomiti, a Triglav). Tuttavia, la quota di spazi protetti non è necessariamente più alta nell'area interalpina che in pianura. Nella mappa, vediamo chiare differenze tra i regimi di protezione nazionali.

In generale, le funzioni ecologiche della regione alpina hanno un'importanza che va ben oltre i suoi perimetri. Le questioni del cambiamento della biodiversità, affrontate con le politiche di protezione e connettività, sono solo un esempio.

Eco-system services - Drinking water



Territorial level: LAU2 (2011 updated)  
 Source: Eurac Research & FAU, Alps 2050, 2018  
 Origin of data: AlpES, 2018  
 © EuroGeographics for the cities  
 © University of Geneva for administrative boundaries

Mapa 5 Servizi ecosistemici: domanda e offerta di acqua potabile



Questo porta alla questione dei “servizi” di vario tipo che la regione alpina fornisce ad altre regioni. Il concetto di servizi ecosistemici riflette sui sistemi ecologici che l'uomo utilizza nella vita quotidiana.

Essi si basano su ecosistemi funzionanti come le foreste, i pascoli o gli ecosistemi acquatici, e sono importanti in termini di fornitura di acqua potabile o di aree ricreative.

La mappa 5 illustra la drastica differenza nella relazione fornitura-e-domanda attraverso l'esempio dell'acqua potabile.

La domanda di acqua potabile è molto legata alle aree urbanizzate e metropolitane. La strut-

tura spaziale delle aree di insediamento mostra una struttura molto puntuale che circonda il nucleo montuoso delle Alpi. La domanda di acqua potabile legata alle fonti alpine non si limita al perimetro delle Alpi 2050 ma va ben oltre. Al contrario, la struttura dell'offerta è fortemente legata alla struttura morfologica.

Questo è un quadro tipico per i regimi dei servizi ecosistemici - l'offerta e la domanda mostrano strutture spaziali contrarie (vedi una distribuzione spaziale simile per l'esempio dell'offerta e della domanda per il tempo libero contenuta nell'Atlas).



## 5 La governance

Dal punto di vista della governance, la regione alpina è di particolare interesse perché è la “zona di contatto” fra diversi stati nazionali e, allo stesso tempo, fra diversi sistemi amministrativi e politici. Nonostante questa frammentazione politica (o forse a causa di essa?), la cooperazione territoriale vanta una notevole tradizione e diversità. La mappa 6 mostra la maggior parte delle forme di cooperazione a livello transfrontaliero (per gli strumenti transnazionali, fare riferimento all’Atlas).

L’alto numero di forme di cooperazione potrebbe essere dovuto alla bassa correlazione delle frontiere nazionali con le differenze culturali come la lingua, l’appartenenza regionale, le relazioni storiche ecc. Ci sono poche regioni in Europa che mostrano una diversità istituzionale e una densità di quadri di cooperazione comparabili, forse con l’eccezione della regione del Mar Baltico.

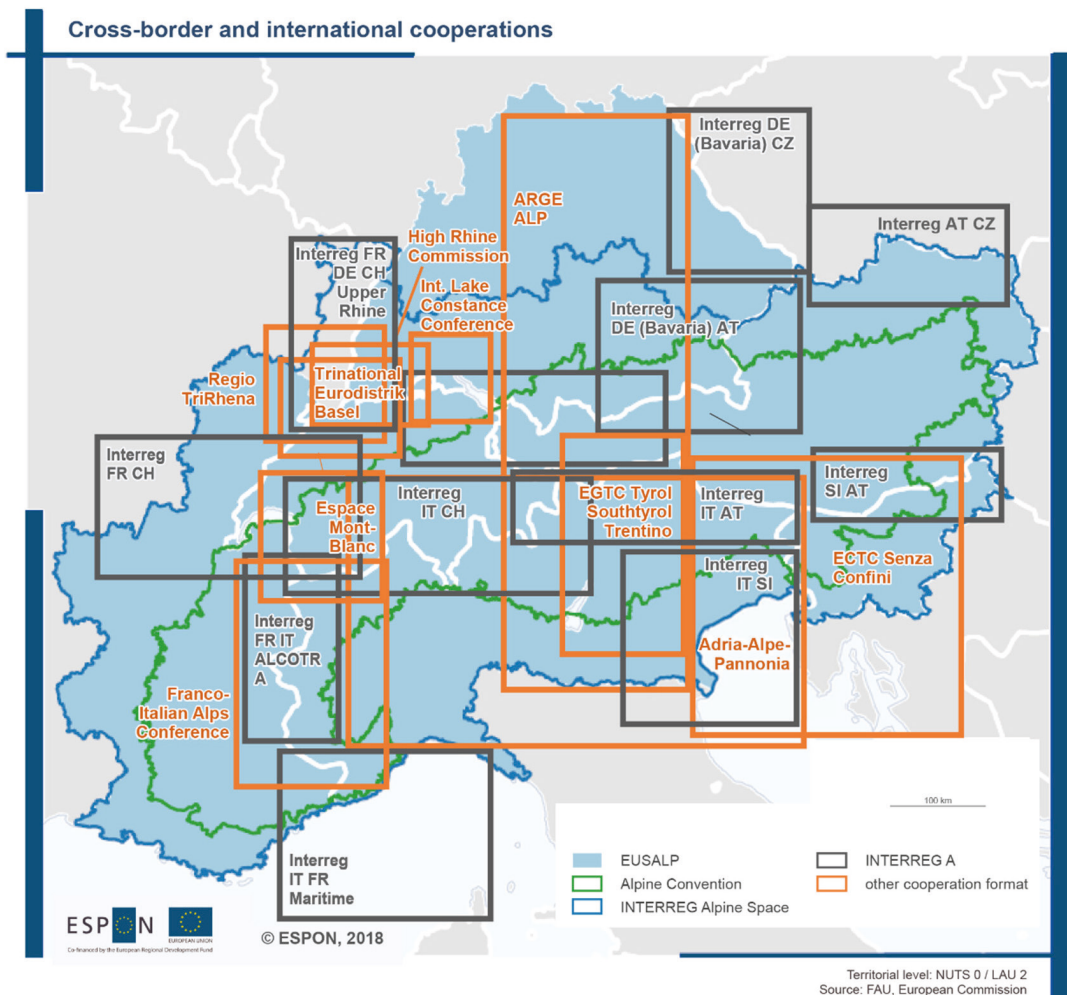
Questa situazione può essere riassunta dalle seguenti caratteristiche.

- La **diversità istituzionale** accresce la rilevanza della governance multilivello, compresi gli strumenti europei e nazionali, nonché l’uso di programmi transfrontalieri per molte questioni di politica regionale e di sviluppo territoriale.
- In generale, c’è una **lunga esperienza** nella cooperazione territoriale. Molti di questi formati di cooperazione hanno le radici o dipendono da precursori degli anni 70 (per esempio ARGE ALP, Lago di Costanza). Questa vasta esperienza ha portato al consolidamento di reti stabili e ampie tra le istituzioni e le persone coinvolte che potrebbero anche essere intese come “comunità epistémica”, cioè un gruppo di esperti di diversa provenienza istituzionale che si conoscono abbastanza bene e che lavorano insieme lungo le diverse fasi del ciclo politico; i comitati INTERREG, i gruppi della Convenzione delle Alpi e dell’EUSALP, le reti scientifiche come ISCAR ecc. sono solo alcuni esempi.
- Il gran numero di formati istituzionali si accompagna certamente a forme di concorrenza, in particolare per quanto riguarda i finanziamenti e le priorità politiche. In particolare, le attuali relazioni tra la Convenzione delle Alpi e l’EUSALP potrebbero essere viste come una **cooperazione**.
- **morbidity strumentale:** La densità degli strumenti di cooperazione non deve essere fraintesa con la loro efficacia strumentale. È vero che la Convenzione delle Alpi costituisce un regime intergovernativo giuridicamente vincolante per bilanciare sviluppo e protezione attraverso approcci innovativi. I protocolli della Convenzione delle Alpi formulano importanti obiettivi e principi e spetta agli Stati alpini attuarli correttamente. È anche vero che l’ASP e altri programmi europei forniscono una notevole quantità di finanziamenti. Allo stesso tempo, le infrastrutture e gli altri investimenti dipendono soprattutto dalle politiche nazionali di attuazione e dagli accordi di cofinanziamento.
- **Le politiche europee contano:** Come menzionato sopra, la complessità istituzionale porta ad un ruolo particolare delle politiche europee. Questo vale anche per la Svizzera

e il Liechtenstein che non sono Stati membri dell'UE ma hanno adottato una serie di importanti regolamenti e seguono regole comuni per partecipare a diversi programmi. Questo è più visibile per i regolamenti di Schengen, la attuazione di strumenti per la cooperazione transfrontaliera e la scala transnazionale (dagli anni '90 sotto forma di cooperazione INTERREG B, e oggi anche dalla cooperazione per la strategia macro-

regionale; vedi la rispettiva mappa nell'Atlas sui perimetri).

- **La scala nazionale:** La complessità a livello nazionale è dovuta a) alle differenze dei paesi coinvolti in base alle dimensioni del paese e la quota di aree montane e b) i contesti politico-amministrativi ("culture di pianificazione") che comprendono paesi più centralisti e più federalisti, nonché i due piccoli stati di Liechtenstein e Monaco.



Mapa 6 Cooperazione transfrontaliera e internazionale nello spazio alpino





Co-financed by the European Regional Development Fund  
Inspire Policy Making with Territorial Evidence