

Documento UNCEM

sul DPEF relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2009-2013 e sul posizionamento della montagna e delle Comunità montane

Roma, 3 luglio 2008

L'UNCEM condivide gli orientamenti di fondo che ispirano il DPEF per l'intero arco della legislatura nella direzione della crescita, della stabilità e della coesione sociale, secondo una strategia vincolata alla riduzione dei costi complessivi dello Stato e alla maggiore efficacia dell'azione della Pubblica amministrazione, nella direzione dello sviluppo.

L'UNCEM intende esercitare fino in fondo il proprio ruolo di rappresentanza politica e istituzionale della montagna italiana e degli Enti associati, nella nuova fase aperta dalle elezioni politiche del 13 e 14 aprile 2008 e dal varo del Governo Berlusconi, che si annuncia con caratteristiche di profondo riordino del Paese rispetto ai nodi strutturali che sono venuti impietosamente al pettine pressoché congiuntamente: una finanza pubblica esausta e da risanare, un apparato pubblico costoso e inefficiente, un sistema politico oligarchico e sclerotizzato, una frenata nella capacità di produrre ricchezza, una diffusa domanda di sicurezza e di preoccupazione per il futuro.

L'UNCEM non si sottrae alla sfida. Al contrario, è pronta a fare la propria parte, se le riforme da mettere sul campo avranno il timbro del bene comune e dell'interesse generale, senza pregiudiziali e senza sconti. L'Unione intende ispirare la propria azione al principio di leale confronto e collaborazione con il Governo, come ha sempre fatto nella sua storia per oltre mezzo secolo, richiedendo attenzione, dialogo e formulando proposte nell'interesse specifico delle rappresentanze istituzionali delle popolazioni di montagna.

Il sistema montano, quale ambito complesso e globale nei suoi profili antropici, culturali, ambientali ed economici, pretende politiche legislative organiche, efficaci, coerenti.

Il 54% del territorio italiano, con una popolazione residente di circa 11 milioni di abitanti, concorre al PIL nazionale per quasi il 17%.

Se l'Italia vuole vincere la sfida della competitività facendo leva sulle proprie peculiarità e uscendo da meccanismi ormai inefficaci, che decretano lo stallo del sistema, non potrà prescindere dalla risorsa Montagna.

Vi è l'ineludibile esigenza di ridefinire una politica nazionale per la montagna, coerente e innovativa, capace di valorizzarne le potenzialità economiche e fondata sui principi della sua specificità territoriale, della coesione economica, dello sviluppo sostenibile e della sussidiarietà.

È necessario, al contempo, adottare politiche di intervento tese a valorizzare il ruolo delle Istituzioni locali, primariamente del sistema Comuni-Comunità montane, e di adeguarne l'articolazione

effettiva delle competenze amministrative ai principi costituzionali delineati dalla riforma del Titolo V Cost., per garantire pari condizioni di partenza a tutti i livelli territoriali.

Il “Sistema montagna” si propone anzitutto come luogo e modello di organizzazione sociale, economica, dei servizi, in funzione dello sviluppo locale e di quello complessivo del Paese.

L’elaborazione di un moderno programma di sviluppo sociale ed economico vede nella montagna un luogo privilegiato di sperimentazione, un modello valido per l’intero Paese.

La montagna costituisce infatti giacimento tuttora inesplorato di potenzialità e ricchezze per l’economia nazionale, troppo a lungo trascurato negli interventi di politica pubblica.

In proposito, l’UNCCEM sottopone all’attenzione del Governo i seguenti ambiti di interesse a valenza generale:

- **lo sviluppo economico**, perché le montagne italiane producono circa il 17% del PIL nazionale, ospitano tra i più importanti distretti produttivi del Paese, concorrono ad un segmento significativo del “*made in Italy*” culturale ed ambientale e rappresentano un giacimento ancora inesplorato in termini di capacità di utilizzo delle risorse naturali presenti. La montagna italiana si può conseguentemente definire un gigante economico, ma all’interno del quale albergano notevoli sperequazioni in termini reddituali. In particolare, **il settore dell’energia e delle fonti rinnovabili rappresenta una opportunità strategica** per le nostre montagne e un interesse generale sempre più urgente per la collettività nazionale. Le iniziative possibili sono molteplici: dall’applicazione di sistemi di gestione ambientale di qualità all’ottimizzazione della gestione forestale (finalizzandola anche alla patrimonializzazione dei certificati del sistema ETS); dall’adozione di modelli sostenibili per l’erogazione dei servizi per gli enti locali della montagna alla sperimentazione di procedure e materiali per la costruzione e la ristrutturazione degli edifici che guardino al risparmio energetico (green building). In un momento di ristagno dell’economia, investire per lo sviluppo di questi settori significa far ripartire la macchina Italia e liberare nuove energie e nuove risorse, quali acqua, energia, aria, legno, pietra, foreste, tutti capitoli di una nuova economia della montagna in grado di produrre reddito, nel pieno rispetto dell’ambiente. Non va infine trascurato il rilievo del terziario, con specifico riferimento alle attività commerciali presenti in montagna, insostituibile presidio per le popolazioni, per le quali vanno previsti interventi agevolativi sul piano fiscale e semplificazioni procedurali;
- **l’ambiente**, in quanto la montagna rappresenta, con tutte le sue risorse idriche e forestali, un baluardo a difesa dell’ambiente naturale per tutte quelle opere fondamentali svolte dalle amministrazioni montane, che vanno dalla regimazione e manutenzione dei corsi d’acqua al sistema di dighe presenti in montagna, dalla tutela e salvaguardia del patrimonio boschivo e forestale alla prevenzione del dissesto idrogeologico e degli incendi boschivi (elemento essenziale per l’attivazione del sistema di protezione civile italiano). Al riguardo, assume specifica importanza l’esigenza di una radicale riforma legislativa del sistema dei parchi nazionali, che oggi non sembrano corrispondere alle reali esigenze di promozione, sviluppo e salvaguardia dell’ambiente e che soprattutto, alla luce dell’esperienza maturata, hanno mostrato tutti i limiti del mancato rapporto virtuoso con i territori e le popolazioni interessati. Infine, è necessario procedere ad una efficace sburocratizzazione delle procedure autorizzative in materia ambientale, oggi assai complesse e farraginose e causa di gravi disagi per i singoli e le imprese;

- **L'agricoltura e la forestazione**, poiché le aree montane rappresentano un *asset* strategico nel quadro della riformata Politica Agricola Comunitaria (PAC), la quale sposta l'attenzione dalla produzione quantitativa, che favoriva le grandi produzioni industriali, alla centralità degli aiuti territoriali. In tal senso emerge la necessità di **spostare più risorse comunitarie dagli aiuti diretti al mercato verso le azioni del Piano di Sviluppo Rurale, in particolar modo per le zone di montagna**, in coerenza con lo spirito della nuova PAC. Tutto questo apre la porta alla valorizzazione dell'agricoltura di montagna ricca di produzioni di nicchia, di filiere agro-alimentari e di prodotti tipici locali di qualità. Inoltre, assume forte rilievo il comparto forestale, sia sotto il profilo protettivo che produttivo, il quale in montagna assicura alla società funzioni multiple che ne sottolineano sempre più l'utilità pubblica, tra l'altro con riferimento allo sviluppo degli approvvigionamenti energetici alternativi e sostenibili, contribuendo alla protezione dei suoli, delle località abitate e delle infrastrutture. E' quindi necessario, in sede di attuazione del Piano Forestale Nazionale, assicurare la più ampia partecipazione di tutti gli attori dello sviluppo forestale: dalle istituzioni locali, anzitutto Comuni montani e Comunità montane, ai proprietari, utilizzatori, gestori forestali e industriali, promuovendo la qualità dei prodotti e dei servizi legati alla foresta di montagna e definendo piani di gestione forestale multifunzionale;
- **L'innovazione**, dato che la montagna è il territorio principe per la sperimentazione della banda larga e per il superamento del *digital divide* nel nostro Paese. L'effettiva possibilità di accesso alla rete a banda larga, e di tutte quelle tecnologie di nuova generazione quali wi-fi e wi-max, deve diventare un diritto riconosciuto a tutti i cittadini ed a tutte le imprese su tutto il territorio nazionale, esattamente come avviene per il servizio idrico e per l'energia elettrica. Tutto ciò non costituisce solo uno strumento per recuperare uno svantaggio competitivo, in particolar modo per la montagna, bensì come una necessità per l'intero Paese. Si pensi solo alla riduzione di emissioni nocive per l'ambiente che una politica di erogazione di servizi moderna e efficiente può portare. Ciò permette di compensare internamente lo sbilancio che siamo chiamati a colmare da Kyoto, obiettivo rispetto al quale l'Italia è ancora troppo indietro.

L'Unione ha apprezzato le novità introdotte con il DPEF rispetto al passato in ordine alla nuova articolazione della sessione di bilancio, che ha visto sin d'ora l'approvazione in Consiglio dei Ministri dei **primi provvedimenti economici urgenti** per concentrare l'attenzione, dal prossimo autunno, sui **due disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica costituiti dal provvedimento per l'attuazione del federalismo fiscale e dal nuovo Codice delle autonomie**, i quali rivestono grande importanza per l'assetto dello sviluppo dei territori montani.

Con particolare riferimento al tema "Federalismo fiscale", di cui alle pagg. XV e XVI del DPEF, e in modo specifico al passaggio sul **"Codice delle autonomie"** che recita: *"Verrà conseguentemente reso ulteriormente coerente l'attuale contenuto del testo unico degli enti locali con il nuovo quadro di riferimento, in modo da ottenere un effettivo snellimento dei diversi livelli di governo esistenti ed un'altrettanto significativa riduzione dei costi e delle strutture"*, **l'UNCEM intende tuttavia trattenere fortemente l'attenzione sulla circostanza che, per quanto concerne l'istituzione Comunità montana, questa è stata già oggetto nel corso del 2008 di una radicale razionalizzazione organizzativa e funzionale con le leggi regionali di riordino dettate dalla legge finanziaria per l'anno in corso.**

Processo di riforma che ha assistito anzitutto alla generale volontà delle Regioni di mantenere tale strumento al servizio del territorio montano e al contempo:

- **di ridurre considerevolmente il numero (che passerà a non più di 200 dalle 330 esistenti) escludendo una quota di Comuni precedentemente presenti, in particolare costieri e parzialmente montani;**
- **di diminuire gli organi ben oltre il 50%, passando da 12.000 consiglieri a non più 4.000/5.000;**
- **di contenere fortemente i costi, inclusi quelli riferiti alle indennità di carica degli amministratori, realizzando a legislazione vigente, per gli anni 2008 e 2009, una riduzione del Fondo erariale di funzionamento delle Comunità montane pari a circa il 37% e a 70 milioni di euro rispetto alla base 2007, che era pari a poco meno di 190 milioni di euro complessivi.**

Di fatto, quindi, la Comunità montana, forma speciale di Unione di comuni della montagna, ente locale associativo obbligatorio dei Comuni montani, sta già realizzando – come sempre richiesto da UNCEM – lo snellimento e la semplificazione della propria struttura, ponendosi come unico soggetto associativo e cooperativo dei Comuni che la costituiscono.

L'UNCEM auspica e richiede, pertanto, che la discussione sulla nuova Carta delle autonomie tenga conto del percorso di sostanziale riforma della Comunità montana in fase di effettiva realizzazione attraverso l'approvazione delle leggi regionali di riordino, in modo da connotarla quale unico soggetto associativo adeguato per concorrere alla salvaguardia dello sviluppo del sistema montano e per garantire l'esercizio associato di servizi comunali.

L'UNCEM – lo ribadiamo – sostiene che lo strumento istituzionale privilegiato per accompagnare tali processi in montagna con un approccio *bottom up* è rappresentato dalla Comunità montana – opportunamente riqualificata e riorganizzata, come detto dianzi, a seguito della revisione operata da parte delle regioni in applicazione della legge finanziaria 2008 - in un processo evolutivo che ne vede l'approdo come “Comune dei Comuni”, senza sovrapposizioni e ridondanze, evitando di scaricare sui piccoli Comuni la duplicazione degli oneri procedurali che frustra gli intenti associativi e appesantisce il sistema locale, aggiungendo nuove criticità a quelle già esistenti.

Una Comunità montana che – in una visione prospettica di compiuto federalismo amministrativo e fiscale, sussidiario e solidale – diviene quindi “il grande Comune”, accorpando in un'unica dimensione istituzionale i piccoli Comuni associati, rilanciandone l'azione di sviluppo in un'ottica di maggiore coesione, lasciando agli originari municipi il senso dell'identità storico-localistica più vicina al cittadino ma con più agevoli incombenze di servizio per la collettività.

In oltre trent'anni di attività le Comunità montane sono state, nella maggior parte dei casi, un laboratorio di interventi, una fucina di politiche a favore dei comprensori montani mai messe in campo in misura così intensa e diversificata prima del loro avvento, in un contesto molto più ampio del singolo Comune. Le molteplici iniziative attuate sono la risultante di una visione politica acquisita prendendo a riferimento i problemi di bacini territoriali e di utenza più vasti della singola area comunale, al di là dei singoli campanili, con propositi unificanti, aggregativi. Scaturiscono da strategie e programmi ideati sulla scorta di letture attente delle esigenze globali di vallate e comprensori.

Il processo di riforma che le Comunità montane stanno conoscendo a livello regionale sulla scorta delle indicazioni contenute all'interno della legge finanziaria 2008 può essere considerato in qualche misura paradigmatico di un modello che può espandersi anche su livelli più larghi: uno Stato centrale che definisce linee guida cornice e le Regioni che legiferano nel rispetto del principio di sussidiarietà.

Una sorta di “prove tecniche di federalismo” proprio nel processo di riforma delle Comunità montane.

Processo che in nessuna regione ha dato vita alla soppressione della Comunità montana ma al contrario, sia pure in un quadro di luci e di ombre sulle quali occorre ancora lavorare, si sta delineando uno scenario nel quale alla Comunità montana vengono attribuite competenze più chiare rispetto al passato, con una *governance* più snella come da tempo richiesto da UNCEM e in una ottica più puntuale di individuazione della medesima come l'Ente associativo per lo sviluppo del territorio montano, così come immaginato con la legge 1102/71, e per la gestione comprensoriale dei servizi comunali.

E' ora necessaria un'azione di coordinamento complessivo da parte del Ministro per i rapporti con le Regioni, in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonomie Locali, al fine di giungere ad un'armonizzazione della materia sull'intero territorio nazionale nel pieno rispetto delle competenze regionali e delle specificità territoriali.

Ciò si inserisce in una cornice nazionale in cui non è più rinviabile l'attuazione del dettato costituzionale per dare vita ad una Repubblica di segno autonomistico solidale, con l'obiettivo di creare sistemi di governo locale efficienti al servizio delle comunità, dei soggetti sociali ed economici che operano sul territorio, e di offrire loro un quadro di responsabilità chiaro, trasparente, in cui siano ben definiti i compiti e le funzioni di ciascun attore istituzionale sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

I capisaldi del percorso di riforma e di profonda riorganizzazione degli assetti istituzionali, organizzativi e finanziari del sistema risiedono appunto, ad avviso di UNCEM: nel federalismo amministrativo e nel nuovo Codice delle Autonomie; nell'attuazione del federalismo fiscale; nella revisione del sistema di rappresentanza e della concertazione; nella riforma dei servizi pubblici locali; nella riforma organica della legge 97/94 per la montagna; nella introduzione del Senato delle Regioni e delle Autonomie Locali e intanto nella immediata applicazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001 per integrare la composizione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con le rappresentanze anche degli enti locali, con garanzia di rappresentatività per gli enti montani.

L'UNCEM auspica che in questa Legislatura si possa condividere tra le forze politiche una comune base di discussione per uscire dall'ormai insostenibile transizione istituzionale e che in questo contesto occorre anche garantire il valore fondamentale della montagna come “sistema”, testimoniato dalla previsione dell'art. 44, ultimo comma, della Costituzione, per una politica organica e non episodica, centrata sulla valorizzazione delle risorse umane e materiali endogene e saldamente inserita nelle strategie complessive per la ripresa economica e lo sviluppo generale del Paese.

Sul piano istituzionale, va pertanto sostenuta anche la valorizzazione della Comunità montana, quale futuro “Comune dei Comuni”, per il suo concorso al complessivo sviluppo dei sistemi territoriali più fragili in un rapporto collaborativo con i Comuni montani, promuovendo il principio associativo in forma stabile e senza sovrapposizione di competenze, al fine di rinsaldare un corretto ed efficace sistema di governance in montagna, razionale e semplificato, in grado di superare definitivamente resistenze e perplessità sull’utile ruolo della Comunità montana a seguito del suo adeguamento normativo effettuato dalle Regioni in applicazione della legge finanziaria 2008.

Se lo strumento associativo dei Comuni di minore dimensione demografica è la forma Unione, in montagna tale strumento istituzionale è già presente da decenni: è la Comunità montana, ente locale-unione di comuni, ora riformata e razionalizzata in sede regionale.

L’UNCCEM sostiene pertanto la necessità di approfondire – in occasione dei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria 2009 – una puntuale riflessione sul sistema Comuni-Comunità montane per lo sviluppo del territorio montano, al fine di cogliere tutte le potenzialità prima richiamate a beneficio della collettività e dell’economia dell’intero Paese, tenendo in conto le opportunità date dalla rivitalizzazione appropriata dell’istituzione Comunità montana dopo le incisive misure restrittive e di razionalizzazione già adottate con la legge finanziaria 2008.

Per quanto concerne la generalizzata soppressione dell’ICI, disposta dall’art. 1 del DL n. 93/2008, l’UNCCEM valuta con forte preoccupazione le possibili ricadute sull’autonomia tributaria dei piccoli Comuni montani derivanti dall’eliminazione del tributo che, pur essendo naturalmente legittimo sotto il profilo normativo e conseguente agli impegni assunti sotto il profilo politico, rischia - in assenza di una riforma più complessiva della fiscalità locale - di riportare le finanze comunali nell’epoca della totale finanza derivata, sostanzialmente al pari con le Comunità montane, scontando in tal modo una regressione nel processo di valorizzazione dell’autonomia finanziaria e tributaria dell’ente locale Comune.

L’UNCCEM richiama pertanto l’Esecutivo, in occasione della revisione della normativa ICI, alla necessità di garantire l’autonomia tributaria e fiscale dei piccoli Comuni montani, attivando contestualmente le procedure per la messa in campo degli istituti della perequazione fiscale prevista dall’articolo 119 della Costituzione, anche con riferimento alla situazione dei territori di montagna.

L’UNCCEM, in conclusione, chiede di poter aprire insieme al Governo, alle Regioni e al sistema delle Autonomie locali un appropriato confronto a tutto campo anche sulla questione montagna e sospende il giudizio sul DPEF 2009-2013 in attesa del confronto medesimo.