

DOCUMENTO UNCEM
sul DDL finanziaria 2010 (S1790) e relativi documenti
di manovra economica e di bilancio

Audizione Senato della Repubblica – Roma, 14 ottobre 2009

L'UNCEM ritiene nella circostanza di dover richiamare l'attenzione di Parlamento e Governo su una vera prospettiva strategica di sviluppo e di recupero di competitività del sistema Paese, e si attende che arrivino finalmente risposte politiche al tema dello sviluppo delle aree montane sinora completamente disattese dall'avvio della legislatura in corso.

Infatti, nonostante gli impegni verbali assunti a più riprese dal ministro delegato in materia, on. Raffaele Fitto, allo stato attuale non risultano essere state né assunte né elaborate iniziative connesse con l'attuazione di una politica organica per i territori montani né il riordino della normativa di settore, resa ancor più urgente dalla recente giurisprudenza della Corte Costituzionale.

Il quadro normativo e organizzativo dello Stato in materia è obsoleto, inorganico e frammentario. Eppure, nonostante ripetute richieste da parte dell'Uncem e le iniziative in tal senso adottate anche in sede parlamentare (con riferimento in particolare all'azione del "Gruppo Parlamentare Amici della Montagna") allo stato attuale non si registrano iniziative di alcuna natura, e questa legge Finanziaria di cui oggi discutiamo non si discosta da questa caratteristica negativa.

Con riferimento alla grave crisi economico-finanziaria globale che attraversa anche il nostro Paese, l'UNCEM condivide la preoccupazione del Governo sulle prospettive di crescita, stabilità e coesione sociale e territoriale, secondo una strategia legata alla riduzione dei costi complessivi dello Stato e alla maggiore efficacia dell'azione della Pubblica amministrazione, nella direzione dello sviluppo.

In tal senso, esemplare a nostro giudizio risulta essere stato il processo di riordino istituzionale delle Comunità montane italiane, unico esempio in tutta Italia di concreta riduzione dei costi della politica, che ha consentito di raggiungere l'obiettivo di una riduzione del numero degli enti, del numero dei componenti degli organi e del montante complessivo delle indennità di funzione, con un conseguente risparmio sul versante della spesa corrente che chiediamo venga a questo punto reinvestito su politiche di sviluppo delle aree montane e non semplicemente incamerato dallo Stato.

L'UNCEM – come già sostenuto in precedenti incontri con il Governo e in sede di Conferenza Unificata – intende dare il proprio contributo, esercitando fino in fondo il ruolo di rappresentanza politica e istituzionale della montagna italiana e degli Enti associati, nella nuova fase che si sta aprendo di profondo riordino del Paese rispetto al nodo della contingente crisi economico-finanziaria, unitamente ad altre gravi criticità: una finanza pubblica esausta e da risanare; un apparato pubblico costoso e inefficiente; la difficoltà nella capacità di produrre ricchezza; una diffusa domanda di sicurezza e di preoccupazione per il futuro.

L'UNCCEM 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. L'Unione intende ispirare la propria azione al principio di leale confronto e collaborazione con il Governo e il Parlamento, come ha sempre fatto nella sua storia per oltre mezzo secolo, richiedendo attenzione, dialogo e formulando proposte nell'interesse specifico delle istituzioni e 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.

Torniamo a ribadire in questa circostanza 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.

Si sottolinea in proposito che il 23 luglio 2008, in Assemblea al Senato, è stato licenziato il disegno di legge di Ratifica del **Trattato di Lisbona**, e tra gli ordini del giorno accolti dal Governo figura quello che richiede di *"sviluppare ed incentivare politiche a favore della montagna anche intervenendo opportunamente in sede europea per incidere sulle strategie dell'Unione in materia di politiche della montagna al fine di consentire la permanenza delle comunità nelle loro terre e la possibilità di viverci con soddisfazione e gratificazione"*.

L'UNCCEM, nel cogliere l'occasione odierna di confronto con le Commissioni riunite bilancio e finanze di Senato e Camera dei deputati, pone quindi la necessità di riaprire il tema delle politiche di sviluppo della montagna come ulteriore forte opportunità di crescita per l'intera economia nazionale.

Diversi e rilevanti - lo ribadiamo - sono gli ambiti di interesse per i quali il sistema montano può dare un contributo importante, soprattutto in una congiuntura di medio-lungo periodo quale quella in essere, in termini di crescita e sviluppo a beneficio di tutta la collettività:

- **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 legato alla "green economy" rappresenta una opportunità strategica** per le nostre montagne e un interesse generale sempre più urgente per la collettività nazionale;

- **l'ambiente**, in quanto esso rappresenta, nell'orizzonte di Kyoto, un'opportunità per lo sviluppo e non un vincolo, per tutte le risorse idriche e forestali presenti in montagna e per le opere svolte dalle amministrazioni montane, che vanno dalla regimazione e manutenzione dei corsi d'acqua al sistema di dighe presenti, dalla tutela e salvaguardia del patrimonio boschivo e forestale alla prevenzione del dissesto idrogeologico e degli incendi boschivi;
- **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;
- **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.

La prospettiva non può e non deve essere soltanto quella della preservazione conservativa del territorio ma piuttosto quella di un nuovo paradigma dello sviluppo.

La fase planetaria di radicali cambiamenti e il declino del modello di sviluppo "energivoro" degli anni '80 pongono oggi nuovi problemi ai territori montani e rurali. Fino a ieri, simili territori sono stati considerati aree "marginali" rispetto al cuore manifatturiero del Paese (concepito come una sommatoria di aree industriali e artigianali capaci di produrre beni e servizi esportabili).

Negli ultimi anni l'atteggiamento nei confronti di questi territori è notevolmente mutato. Da una parte sono finiti i fondi a suo tempo dedicati al sostegno "keynesiano" della montagna e delle zone rurali. Dall'altra si è consolidata la convinzione che questi territori possano svolgere una funzione a valore aggiunto, niente affatto "marginale" in un modello di sviluppo economico e industriale che si vorrebbe sempre più "green".

I territori lasciati "vuoti" dallo sviluppo manifatturiero energivoro, cominciano ad essere visti come una "riserva" di funzioni produttive interessanti e coerenti con le esigenze nuove (e i vincoli internazionali) della "green economy": il risparmio e l'organizzazione delle risorse rare (acqua, biomasse) e la riduzione dei gas serra; la produzione di energia da fonti rinnovabili locali (biomasse, idroelettrico, solare, ecc.).

L'UNCEM non rivendica misure assistenziali ma regole che consentano l'impiego produttivo delle risorse della montagna, per una *governance* dei territori che favorisca l'utilizzo equilibrato e sostenibile dei medesimi in funzione di una nuova virtuosa fase di sviluppo.

In coerenza con quanto esposto, e nella considerazione che tali questioni appaiono sottostimate o ignorate nei documenti economico-finanziari approntati sinora dall'Esecutivo, l'UNCCEM propone quindi che:

- a) si dia immediato seguito ai provvedimenti annunciati dal Ministro Prestigiacomo (nel corso della sua audizione il 29 ottobre 2008 alla Camera dei Deputati sulle linee di azione del Governo in tema di politiche ambientali) per **l'istituzione del registro nazionale dei serbatoi di carbonio agro-forestali** (con finanziamento già previsto dalla legge finanziaria 2008 e poi successivamente azzerato) per la contabilizzazione dell'assorbimento del carbonio atmosferico da parte delle foreste italiane (stimato in 10 milioni di tonnellate di carbonio/anno) che è possibile avviare dal 2009;
- b) **si avviino di conseguenza anche i necessari progetti di sperimentazione sulla gestione forestale atti a produrre crediti di carbonio** con un valore stimabile tra 350 e 700 milioni di euro (16 milioni di tonnellate di CO2 rendicontabile ad un valore che va dai 20 ai 40 euro per tonnellata). Ambito nel quale l'UNCCEM ha già attivato una serie di canali di interlocuzione con i soggetti sindacali per l'utilizzo degli operai forestali e con le grandi imprese, alle quali sono imposti pesanti programmi di compensazione di CO2;
- c) **sia incentivata quindi la compensazione di prossimità**, in modo che le imprese avviino programmi di sostenibilità per la riqualificazione dei territori su cui intervengono e non - come sono costretti oggi a fare - finanziando la riforestazione in altre parti del pianeta (ad esempio in Nigeria oppure Honduras), attraverso l'applicazione degli strumenti del CDM e della Joint Implementation;
- d) **si istituiscano e regolino i "patti per lo sviluppo tra aree urbane/metropolitane e aree montane/rurali"** affinché, attraverso il reciproco riconoscimento del ruolo che entrambe svolgono, siano programmati interventi e investimenti finalizzati a migliorare la qualità della vita e dell'ambiente per i cittadini. All'interno di tali patti particolare attenzione venga posta alle modalità di rispetto dell'accordo europeo per conseguire i principali obiettivi in materia energetica riguardo alla sostenibilità, competitività, sicurezza della fornitura, tramite la riduzione dei gas serra del 20%, l'aumento sempre del 20% della quota di rinnovabili utilizzate nel consumo energetico e il miglioramento dell'efficienza energetica - ancora una volta del 20% - , **assicurando la piena partecipazione degli enti locali montani al processo di raggiungimento di tali obiettivi entro il 2020. In tale contesto si dovrà realizzare una attenta analisi del fabbisogno energetico e delle capacità produttive delle zone di montagna in materia di energie rinnovabili (microidroelettrico, grande idroelettrico, eolico, biomassa, solare) con previsioni di ritorni economici ai territori montani per l'impiego delle loro risorse naturali a tali fini;**
- e) **si punti su politiche di sviluppo rurale** attraverso il sostegno alla politica distrettuale, su cui l'Italia ha fatto scuola, nell'area della produzione industriale e che oggi ha subito un forte ritardo rispetto a paesi come Germania, Inghilterra e Francia che hanno riservato una maggiore attenzione allo sviluppo delle aree rurali, attivando e utilizzando in tal senso le risorse finanziarie appositamente stanziare dall'Unione Europea e che sul periodo di programmazione 2007/2013 rischiano di non essere spese.

Precisiamo che tali proposte non richiedono nessuna forma aggiuntiva di stanziamento, ma al contrario l'introduzione di un sistema di regole che consenta la migliore allocazione di risorse finanziarie già disponibili con l'esito di realizzare la creazione di valore aggiunto sulle risorse naturali nazionali.

L'UNCCEM sollecita pertanto misure che prendono nella dovuta considerazione i profili dianzi enunciati, riferiti all'apporto che i territori montani - ricchi di risorse ancora per la

gran parte inesplorate e inutilizzate - possono offrire all'accrescimento delle potenzialità infrastrutturali e produttive del Paese.

In altre parole, l'UNCCEM propone una *governance* adeguata e la presenza di capitali disponibili agli investimenti di start up, anche alla luce della recente riforma delle Comunità montane realizzata da 13 regioni ordinarie su 15, che chiarisce in maniera definitiva come questo ente non sia il quarto livello di governo, ma un soggetto istituzionale con funzioni di agenzia dello sviluppo locale e di aggregazione dei piccoli comuni in chiave sussidiaria.

Alla luce di quanto esposto, l'UNCCEM richiede al Parlamento e al Governo di accompagnare gli interventi contenuti nei diversi provvedimenti di natura economico-finanziaria con ulteriori misure, anche di carattere applicativo, indirizzate al coinvolgimento virtuoso del sistema territoriale montano secondo le indicazioni sin qui illustrate.

In conclusione, l'UNCCEM si rivolge all'attenzione del Parlamento affinché possano trovare condivisione le considerazioni esposte e vengano conseguentemente proposti interventi integrativi sui provvedimenti in esame, in grado di promuovere adeguata attenzione al concorso dei territori montani per uno sviluppo complessivo, durevole e sostenibile, del Paese e di salvaguardare il rinnovato strumento istituzionale Comunità montana, nel rispetto delle prerogative delle Regioni, **in una moderna visione propulsiva, sussidiaria dei piccoli Comuni e non più assistenzialistica.**

* * * * *

Queste misure, qualora realizzate, potrebbero risolvere il tema che in tale circostanza L'UNCCEM ribadisce e sottolinea – come già segnalato in occasione della presentazione del DPEF 2010-2013 il 14 luglio scorso – e cioè **la grave condizione in cui versano le Comunità montane:**

1) a causa dei consistenti tagli previsti dalla finanziaria 2008 (pari a complessivi 66,8 milioni di euro) e dalla legge 133/2008 (30 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2009-2011) al **Fondo nazionale di parte corrente** per il funzionamento delle medesime, che di fatto realizzano il sostanziale azzeramento di detto Fondo. Una situazione insostenibile che comporta il rischio di un generalizzato dissesto finanziario per le Comunità montane, riordinate e fortemente ridotte nel numero e nella revisione organizzativa nel corso del 2008 dalle Regioni, in applicazione della legge finanziaria 2008 n. 244/2007. I tagli aggiuntivi – 30 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2009-2011 – stabiliti dal DL 112 (legge n. 133/2008) al Fondo nazionale ordinario, che si sommano ai 66,8 milioni di euro, disposti dalla citata legge finanziaria, realizzano il sostanziale azzeramento del Fondo stesso. Nel 2009, la dotazione è di poco inferiore a 90 milioni di euro; nel 2010 sarà di 40 milioni di euro; nel 2011, residueranno soltanto 10 milioni. Di fatto la chiusura di tutte le riordinate Comunità montane, a meno di nuovi interventi finanziari, le quali - vivendo quasi esclusivamente di finanza derivata - non potranno assicurare il pagamento degli stipendi al personale e sostenere le spese di funzionamento, oltre alla cessazione immediata di tutti quei servizi essenziali che esse svolgono, in forma associata, per conto dei piccoli comuni di montagna;

2) per la **mancata previsione di alimentazione per l'anno 2010 e successivi del Fondo nazionale per la montagna** ex legge n. 97/94, dedicato agli investimenti per lo sviluppo, già pesantemente

tagliato nel corso degli anni scorsi sino a ridursi nell'esercizio finanziario 2009 a soli 39,5 milioni di euro.

Infine l'UNCCEM, nell'ottica dell'attuazione concreta del federalismo fiscale, che prende l'avvio dall'approvazione della legge 5 maggio 2009 n. 42, e della conseguente necessità di dotare soprattutto i piccoli Comuni di montagna degli strumenti indispensabili al raggiungimento dell'autonomia fiscale e finanziaria che li affranchi dalle tradizionali misure di stampo marcatamente assistenzialistico, sottopone ad attenzione del Parlamento le seguenti proposte di intervento normativo –a totale COSTO ZERO per lo Stato- dando sin d'ora disponibilità per il loro approfondimento:

- 1) **riperimetrazione delle aree incluse nei Bacini Imbriferi Montani (BIM)**, al fine di ricomprendere tra i soggetti tenuti al pagamento di cui alla legge 27 dicembre 1953, n. 959 tutti i concessionari che effettuano i prelievi nel territorio di un Comune montano;
- 2) **revisione dell'ammontare del sovracanone corrisposto ai Comuni ricadenti nei BIM**, la cui entità (aggiornata in ultimo dal decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 27 novembre 2007) risulta oggi sottostimata, adeguandola ai prezzi effettivi aggiornati di mercato dell'energia elettrica.

L'UNCCEM ribadisce la necessità dell'avvio di una seria e organica iniziativa di riforma della politica per le zone di montagna, archiviando la fase dell'intervento centralistico di tipo sostanzialmente assistenziale e aprendo la fase del nuovo modello di sviluppo basato sul concetto di green economy.

La montagna e lo spazio rurale possono essere i fattori di un nuovo sviluppo per l'Italia, all'interno di una strategia di riequilibrio territoriale che non deve essere confusa con le tradizionali logiche di sostegno ai territori in difficoltà. Al contrario, si tratta di guardare alla montagna e allo spazio rurale come straordinarie risorse per il rilancio di processi di crescita nazionale basati sulla qualità e sulle filiere più innovative e promettenti anche dal punto di vista economico.

Un capitolo particolare su questo va aperto per la produzione di energia da fonti rinnovabili (idroelettrico, solare, biomasse, eolico) che trovano nei territori montani un serbatoio fondamentale per l'intero paese. Un uso di materie prime che non riconosca al produttore (e in questo caso alle popolazioni montane) una giusta quota del valore finale è un esproprio, ed è quello che oggi è in atto in Italia.

Per fare l'esempio della sola Regione Piemonte, il prezzo finale dell'acqua prodotta nelle zone montane e utilizzata –per i soli usi idropotabili- in tutto il territorio regionale e in tutto il bacino del Po si attesta sui 500 milioni di euro all'anno. L'energia prodotta dai 475 impianti idroelettrici del Piemonte si aggira –fonti Terna- sui 9.000 GW all'anno, per un valore della produzione di oltre 1 miliardo di euro sul quale lo Stato fa cassa attraverso l'Enel e le imposte sulla produzione. Le sole nevicate di quest'anno significano 90 milioni di incassi in surplus per i produttori idroelettrici –nel solo Piemonte- e hanno causato nella stessa regione danni per oltre 200 milioni che Comuni e Comunità Montane non riescono a coprire a causa dei tagli ai trasferimenti e alle non scelte governative di tutti questi anni. Se si allarga la riflessione, e si allargano le cifre a tutte le regioni italiane, si comprende

come –in un’era di federalismo annunciato- questa situazione non sia più sostenibile! E in proposito, chiediamo che il Parlamento avvii una indagine conoscitiva sul settore della produzione di energie rinnovabili e idroelettriche in particolare, con l’obiettivo di far emergere di fronte alla pubblica opinione e ai decisori la realtà, eliminare sacche di evasione ed elusione fiscale a danno dello Stato e degli Enti Locali e realizzare una equa ripartizione dei redditi di filiera con il riconoscimento della quota dovuta alla montagna come produttore dell’acqua e fornitore della forza di gravità all’intera collettività nazionale.

Se questi concetti si estendono a tutte le altre filiere e a tutti gli altri temi, quali

- la riduzione di emissioni da CO2
- le produzioni alimentari tipiche e biologiche
- il turismo culturale e naturalistico
- la bioedilizia
- i sistemi di trasporto sostenibili
- lo sviluppo di servizi alle persone e alle imprese basate sull’innovazione

ci si rende conto che i territori montani sono un sedimento di attività produttive e un contesto ideale per innescare una nuova fase di sviluppo economico sostenibile, contribuendo in tal modo a rilanciare l’Italia sulle frontiere più avanzate che anche recentemente sono state oggetto delle scelte della presidenza statunitense e delle indicazioni del recente premio Nobel per l’Economia, Elinor Ostrom.

E’ una questione di volontà politica. E a questa l’UNCCEM intende richiamare Governo e Parlamento.