



Ente  
nazionale  
comuni  
comunità  
enti  
montani

**UNCEM**

Delegazione Emilia-Romagna

## **Conferenza Regionale UNCEM Emilia-Romagna Bologna, 26/10/2018**

### **VERSO GLI “STATI GENERALI DELLA MONTAGNA”**

#### **PREMESSA**

Ricorreranno presto, il prossimo 31 gennaio, i 25 anni dalla promulgazione della Legge sulla Montagna n. 97/94, che ha rappresentato per diversi anni un apprezzabile punto di approdo per la legislazione montana. Purtroppo essa è rimasta in gran parte inattuata, fornendo alla Montagna soltanto risultati parziali, tra difficoltà applicative e qualche latitanza da parte delle amministrazioni centrali o di talune Regioni, fra le quali ha fatto sicuramente eccezione la Regione Emilia-Romagna che, in questi anni, si è distinta per una particolare attenzione e l'adozione di provvedimenti concreti a favore delle zone interne appenniniche.

Il voto del 4 marzo scorso ha rinnovato il Parlamento e ha portato alla nascita di un nuovo Governo costituito in parte da forze politiche nuove con propositi di forte rinnovamento.

La volontà dell'UNCEM è quella di aprire una fase nuova di proposte e di confronto con il nuovo Parlamento ed il nuovo Governo che, partendo dallo stato attuale della Montagna, ne identifichi le maggiori criticità e indichi le possibili azioni politiche da intraprendere per superarle.

La Montagna costituisce oltre il 50% del territorio italiano, abitata dall'11% della popolazione. Una dimensione così vasta, in rapporto alla totalità della superficie nazionale, deve trovare uno spazio adeguato nella politica del Paese. Nella consapevolezza che le caratteristiche orografiche e le situazioni socio-insediative degli Appennini e delle Alpi sono assai diversificate - fra loro ed al loro interno - è tuttavia evidente che esse manifestano problemi di fondo e strutturali simili.

Lo sviluppo di questa parte maggioritaria del territorio italiano deve entrare a pieno titolo negli obiettivi delle politiche nazionali. Una nuova politica di sviluppo per la Montagna può concorrere in modo significativo alla crescita del Paese e mettere in condizione questo territorio di svolgere una funzione attiva, evitando il rischio di un declino verso un ruolo di marginalità.

La Montagna detiene molti valori al proprio interno: ambiente, agricoltura, turismo verde, turismo bianco, prodotti tipici. Essa rappresenta il principale presidio per la manutenzione e la tutela di tutto il territorio nazionale. La mancata valorizzazione di queste caratteristiche significa marginalizzare una parte rilevante del territorio che non viene messa nelle condizioni di concorrere allo sviluppo del “sistema Paese”.

Senza un'adeguata politica nazionale per la Montagna, essa, anziché rappresentare un'opportunità di sviluppo per il Paese, ne diventa un peso.

## LE CRITICITÀ DELLA MONTAGNA

Le criticità che vive oggi la Montagna, sia di carattere sociale che economico, possono essere così schematizzate:

- spopolamento;
- calo demografico e invecchiamento;
- abbandono dei centri abitati periferici e dei piccoli borghi;
- patrimonio edilizio residenziale e rurale in abbandono;
- abbandono delle aree rurali e dell'agricoltura, desertificazione del territorio;
- dissesto idrogeologico e mancanza di manutenzione del territorio;
- progressiva perdita di dinamismo imprenditoriale e di vitalità dei territori montani.

## LE CAUSE

Le cause, tutt'ora persistenti, che hanno indotto e che provocano le criticità della Montagna, si possono così riassumere:

- carenza di opportunità di lavoro, con particolare riferimento ai possibili sbocchi per giovani con qualifiche professionali;
- carenza di servizi alla collettività e all'individuo (servizi culturali, centri di aggregazione, ecc.);
- ritardi cronici nel superamento del *digital divide*;
- chiusura o rischio di chiusura delle scuole nei comuni montani periferici e diffusa presenza di pluriclassi (la chiusura delle scuole primarie produce l'effetto di un progressivo esaurimento delle comunità locali);
- chiusura dei servizi e degli esercizi commerciali di prossimità;
- tassazione e costi di esercizio troppo elevati in rapporto alle possibilità del mercato locale;
- incidenza delle tasse e imposte troppo elevate per le attività artigianali e professionali in rapporto al reddito atteso;
- costi e disagi maggiori, sia per le persone che per le aziende, dovuti alla distanza dai centri urbani e industriali e dalla grande viabilità;
- costi gravanti sulle seconde case (sia di tipo turistico che ex-rurali) troppo elevati, in quanto entità immobiliari prive di mercato;
- tagli alla finanza locale e azzeramento dell'autonomia finanziaria per i piccoli Comuni montani, oggi in grande difficoltà nell'assicurare i servizi essenziali alla popolazione e alle imprese.

## LE PROPOSTE DELL'UNCEM

### **1) Programma strutturato e pluriennale per la prevenzione e la manutenzione del territorio montano**

Serve innanzitutto elaborare un programma di ampio respiro riguardante la prevenzione e la manutenzione del territorio montano rispetto ai fenomeni di dissesto, in grado di assicurare il controllo costante e permanente, la riduzione progressiva dei fenomeni di dissesto e la limitazione dei danni provocati dalle calamità naturali, oggi sempre più frequenti anche a seguito dei cambiamenti climatici in atto.

Nel quadro complessivo è da prevedere la riduzione dell'imposizione fiscale sugli interventi in campo ambientale e di natura idrogeologica, introducendo l'IVA agevolata al 10% o anche in percentuale inferiore.

Si tratta di un programma di interventi in grado di fornire non solo benefici diretti per la Montagna, ma anche benefici indiretti per l'intero territorio regionale/nazionale.

### **2) Fiscalità di compensazione allo svantaggio territoriale**

Occorre che vengano riconosciuti i maggiori costi per le imprese e per le attività imprenditoriali operanti in montagna, applicando una tassazione agevolata che compensi lo svantaggio territoriale e le rendite competitive sul mercato.

Contestualmente, serve prevedere incentivi e una tassazione agevolata per le nuove attività che si insediano nei territori montani.

### **3) Programma per il recupero del patrimonio edilizio rurale**

Necessità di promuovere un programma per il recupero del patrimonio edilizio rurale diffuso nei borghi e nei centri storici, in grado di contrastare il degrado del territorio e del paesaggio attraverso il recupero a fini abitativi e/o turistici degli edifici esistenti senza nuova occupazione di suolo.

In questo, oltre a quelle già in atto, potranno essere attivate ulteriori misure incentivanti come, ad esempio, l'esenzione dell'IMU per un congruo periodo di tempo a chi ristruttura e recupera gli edifici e l'equiparazione delle tariffe e dei costi di dispacciamento per i servizi energetici a quelle ordinarie per la "prima casa".

### **4) Mantenimento delle scuole in montagna**

Mantenere nei Comuni periferici di montagna le scuole della fascia dell'obbligo è di fondamentale importanza per dare una prospettiva di futuro alle comunità locali che solo in questo modo possono conservarsi "vive". E' evidente come la chiusura delle scuole primarie comporti come conseguenza il progressivo trasferimento delle famiglie giovani, le quali difficilmente ritorneranno successivamente a risiedere nel comune montano di origine.

Per le scuole dei comuni montani andrebbero poi sperimentate forme di insegnamento a distanza utilizzando le nuove tecnologie telematiche.



Ente  
nazionale  
comuni  
comunità  
enti  
montani

**UNCEM**

Delegazione Emilia-Romagna

## 5) Strategia Nazionale delle Aree interne

Il concetto di Aree interne come definito nella SNAI ha costituito - e potrà costituire anche in futuro - uno strumento importante ed innovativo per contrastare la marginalizzazione e l'abbandono delle zone più periferiche del territorio, aiutandole nella crescita e nello sviluppo. I parametri attraverso i quali identificare le Aree interne sono quelli giusti. Dopo la prima fase sperimentale avviata con l'individuazione delle "aree pilota", occorre ora compiere una disamina dei risultati ottenuti e delle criticità emerse ed estendere la strategia delle Aree interne includendovi tutti i territori più periferici della Montagna.

## 6) Ripristinare l'autonomia finanziaria dei Comuni e istituire una vera perequazione territoriale

In questi anni i Comuni sono stati sottoposti ai pesanti tagli e alle restrizioni operati sulla finanza locale nell'ambito del contenimento della spesa pubblica. Queste politiche hanno, di fatto, leso il principio fondamentale dell'art. 119 della Costituzione, che sancisce:

- *"I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.*
- *La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante."*

Queste fondamentali disposizioni in questi anni sono state completamente disattese: i Comuni sono stati privati di ogni autonomia finanziaria diventando, di fatto, "gabellieri" dello Stato. La stessa IMU, nata per essere un'imposta prettamente comunale che i Sindaci potevano modulare in rapporto ai propri programmi amministrativi e di sviluppo locale, è diventata una tassa da versare allo Stato che solo in parte ritorna ai Comuni. Una dinamica particolarmente penalizzante per i Comuni montani aventi seconde case turistiche e un diffuso patrimonio di case ex-rurali diventate seconde case per eredità, che si ritrovano paradossalmente a versare molto più di quanto venga loro restituito dallo Stato, pur dovendo sostenere costi più alti.

Il principio della perequazione che dovrebbe sottendere solidarietà fra territori è rimasto sostanzialmente inattuato. Spesso i Comuni, soprattutto montani, si trovano nella condizione di avere trasferimenti statali negativi con l'effetto che, oltre a quanto già gli viene trattenuto sull'IMU ordinaria (oggi siamo al 22,43%), devono contribuire con ulteriori risorse alla perequazione statale.

Il blocco delle aliquote sui tributi locali ha di fatto congelato le risorse proprie degli Enti locali e per i Comuni di piccole dimensioni è stata azzerata la possibilità di reperire risorse, con ripercussioni sulla qualità dei servizi erogati alla collettività.

In una visione complessiva più corretta e perequativa e l'adozione di una nuova politica per la Montagna veramente inclusiva, questi aspetti dovrebbero trovare una loro coerente risposta nelle prossime misure di finanza locale.

## 7) Il valore economico e manutentivo dell'agricoltura in montagna

La montagna italiana, da sempre, è caratterizzata per la sua ruralità e per la diffusa presenza dell'attività agricola e agrosilvopastorale; essa ha sempre rappresentato il settore primario.

Da alcuni decenni non è più così: ha avuto un progressivo declino, vi è stata una drastica diminuzione delle aziende agricole, della PLV, con il conseguente abbandono della campagna.

Solo nelle aree dove vi sono produzioni tipiche riconosciute di alto valore qualitativo, l'agricoltura si è trasformata e sta resistendo anche manifestando segnali di ripresa.

Il caso più significativo è quello del comprensorio del Parmigiano Reggiano in Emilia-Romagna, dove la qualità, riconosciuta a livello internazionale di questo formaggio, ha consentito la sostanziale tenuta della zootecnia; anche in questo caso, la diminuzione delle aziende è stata notevole, oltre il 60% negli ultimi 20 anni, ma compensata dalla nascita di aziende di maggiori dimensioni, più strutturate, in grado di mantenere pressoché invariata la produzione di latte.

Situazioni analoghe si registrano dove sono presenti produzioni tipiche di alta qualità come il vino, l'olio, la trasformazione delle carni, i prosciutti, etc., che, come tali, vengono riconosciute e apprezzate dai consumatori.

Il regolamento comunitario consente la certificazione di "prodotto di montagna"; questo, se opportunamente e correttamente utilizzato, può costituire una ulteriore opportunità per valorizzare i prodotti agricoli di montagna.

Da alcuni anni, si sta registrando un nuovo interesse dei giovani verso l'agricoltura, soprattutto su produzioni di nicchia, su attività integrate: agricoltura – turismo, come gli agriturismi, coltivazione di ortaggi, di piccoli frutti, l'allevamento di ovini e caprini con relativi spacci per la vendita diretta.

Questa positiva inversione di tendenza in Emilia-Romagna è sicuramente determinata dalle scelte operate con il PSR 2014/2020, che hanno riservato ingenti risorse all'agricoltura in montagna.

Questo conferma che, qualora scelte di questo tipo vengano adottate a livello nazionale, l'agricoltura in montagna può avere un futuro.

Oltre agli aspetti produttivi ed occupazionali, l'attività agricola in montagna costituisce il presidio più importante per la manutenzione idrogeologica del territorio, per la prevenzione dal dissesto e per la salvaguardia dell'ambiente.

Questa attività, in gran parte, è venuta a meno per la diminuzione della presenza capillare delle aziende agricole sul territorio e per le nuove tecniche colturali.

Tale funzione si configura quale interesse pubblico per l'intero territorio nazionale e, come tale, deve essere riconosciuta e remunerata con misure adeguate di indennità compensativa.

In tal senso, è auspicabile che, nella prossima strategia nazionale dei fondi strutturali 2021/2027, queste esigenze trovino un coerente ed adeguato riconoscimento.