

VERSO GLI STATI GENERALI DELLA MONTAGNA

Uncem volentieri offre al Ministro degli Affari regionali e delle Autonomie Erika Stefani questo *paper* con alcuni temi chiave che potranno essere introdotti il 16 ottobre 2018 a Roma e diventare oggetto di elaborazione da parte dei tavoli che il Ministero andrà a insediare. È importante – a nostro giudizio - che i tavoli possano lavorare su un tema, con un perimetro d'azione delineato, con modalità che i singoli tavoli dovranno condividere, ma anche con tempi e obiettivi predefiniti. Come si evince in diversi punti espressi in questo documento (che non vuole certo essere esclusivo, esaustivo, indiscutibile, anzi!), è forte l'interconnessione dei temi tra diverse responsabilità ministeriali, con il Ministero delle Autonomie e degli Affari regionali, che detiene la delega alla Montagna, che esercita un pieno e prezioso ruolo di coordinamento, promozione, rafforzamento delle politiche. Uncem ci crede.

Uncem conferma il massimo supporto al Ministero e contribuirà anche sul piano operativo per coinvolgere Amministratori locali ed esperti, secondo le modalità che verranno concordate con gli uffici del Ministero.

1. AREE INTERNE

La Strategia nazionale Aree interne, avviata nel 2012 con le prime 72 aree pilota in tutt'Italia, può essere potenziata, resa stabile, estesa a tutto il territorio nazionale, in particolare alle zone alpine e appenniniche, passando dalla fase di sperimentazione all'ordinarietà. La legge di bilancio, in ciascuna delle prossime cinque annualità, può prevedere il finanziamento stabile della Snai, inserendo la stessa Snai nella nuova programmazione 2021-2027 con uno specifico PON, Programma operativo nazionale. Le Regioni devono essere condotte nell'individuazione delle risorse di cofinanziamento regionale, certe e stabili. Il metodo di costruzione delle strategie d'area, verso la firma degli accordi di programma quadro, può essere reso stabile strumento di pianificazione in tutte le aree omogenee territoriali del Paese: analisi delle opportunità "dal basso", concertazione con tutte le forze sociali e istituzionali, guida e analisi con tecnici specializzati, sociologi ed economisti capaci di generare spinte efficaci verso lo sviluppo e il miglioramento dei servizi sui territori.

2. LE ISTITUZIONI E GLI ENTI LOCALI, LA REVISIONE TUEL E DELLA LEGGE 56/2014

La legge di stabilità 2018 e gli ultimi provvedimenti normativi nazionali hanno risolto solo alcune questioni poste dagli Enti locali per rendere più efficace il lavoro dei piccoli Comuni, delle Comunità montane, delle Unioni di Comuni montani e delle altre forme aggregative. È stato ad esempio aumentato il fondo nazionale per le gestioni associate da 10 a 30 milioni, ripartiti poi su base regionale.

È importante lavorare a un piano condiviso tra le Regioni per una revisione della norma nazionale che renda più omogenee e stabili le Unioni, capaci di gestire una serie di funzioni in forma associata (non solo con l'obiettivo di risparmio, ma con le necessità di armonizzare l'impegno dei Comuni su un bacino omogeneo) e allo stesso tempo possano coordinare le attività per lo sviluppo socio-economico del territorio montano, come stabilito dall'articolo 13 della vigente legge 158/2017.

De essere restituita agli Enti locali una capacità operativa, consentendo un migliore riparto del gettito fiscale delle imposte locali.

Nel riaprire il "cantierino istituzionale" (con una efficace revisione del Testo unico degli Enti locali, del decreto legislativo 118/2011 e della legge 56/2014, dunque analizzando ruoli, funzioni, governance, finanziamenti e fiscalità di Regioni, Province, Comuni e loro forme aggregative), queste sono alcune proposte da considerare:

- Garantire ulteriori spazi finanziari ai Comuni e alle Province, per investimenti;
- Per i piccoli Comuni, in particolare per quelli inferiori ai 5.000 abitanti, si propone l'abolizione del DUP anche in considerazione della scarsa rilevanza dei dati e alla non presenza di strumenti analitici e di risorse umani capaci di dare sostanza allo strumento;
- È indispensabile rivedere il ruolo dei segretari comunali, anche in vista del nuovo concorso per l'inserimento di nuove figure. I segretari devono essere "manager della PA" capaci di lavorare con i vertici politici per lo sviluppo del territorio, in particolare a livello di Unioni di Comuni;
- Nel quadro dell'autonomia, il Comune cui viene assegnato un obiettivo finanziario deve vedersi riconosciuta l'autonomia nella scelta delle priorità e degli strumenti per raggiungerlo. Nelle aree ove sono presenti molti piccoli Comuni, gli obiettivi finanziari si raggiungono a livello di "ambito territoriale";

- Si sottolinea la necessità di operare una semplificazione delle norme e del sistema di controlli cui i Comuni sono sottoposti. Un piccolo Comune deve ottemperare a 60 incombenze tra controlli e monitoraggi che, soprattutto nei piccoli centri, spesso bloccano di fatto l'azione amministrativa;
- In merito allo status degli Amministratori, sono urgenti norme con l'obiettivo di estendere a tutte le tipologie di lavoro la possibilità di svolgere il compito di amministratore comunale e per superare situazioni di blocco non giustificabili prodotte dalla legislazione attuale.
- Ove esistono, è importante rafforzare le Unioni di Comuni, rendendole stabili, mettendo un argine alle "porte girevoli" finora consentite che autorizzano ciascun Comune a entrare e uscire sulla base di valutazioni molto spesso connesse ai legami storici e partitici;
- È importante aumentare le spese per la formazione del personale, che sono spese per investimento;
- Deve essere disapplicato l'effetto, oltremodo gravoso per i Comuni di piccole dimensioni, delle sanzioni per mancato rispetto del patto di stabilità per gli enti locali con una popolazione pari o inferiore ai 1000 abitanti;

3. UN NUOVO SISTEMA FISCALE

Nella fase di riordino del sistema fiscale per il settore privato, è importante lavorare per l'introduzione di criteri di selettività e peculiarità per i territori montani. Devono essere sperimentati sistemi per applicare un'Iva agevolata alle imprese che rispettano criteri sociali e ambientali, come proposto peraltro alla Settimana sociale dei Cattolici di Cagliari. Le "zone a fiscalità di vantaggio" ovvero le "Zone economiche speciali" (ZES) possono essere estese dalle aree portuali e logistiche (già in scorso le sperimentazioni) ad altre aree peculiari del Paese. Un riordino fiscale permetterebbe di sostenere le imprese esistenti sui territori montani e allo stesso tempo favorire l'insediamento di nuove aziende ed esercizi commerciali. Qualsiasi intervento ha come obiettivo il contrasto alla desertificazione e dello spopolamento. Oggi sono 200 i Comuni montani in Italia senza un negozio e senza un bar.

4. AGRICOLTURA E VALORIZZAZIONE DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI

Il sistema agricolo italiano è in grado di competere con i sistemi mondiali. In qualità prima di tutto. Le positive evoluzioni dell'agricoltura in pianura non sono state eguali, negli ultimi dieci anni, nelle aree montane. Il censimento, recentemente avviato dal Mipaaf, dell'"Agricoltura eroica" può portare a un piano di azione specifico che punti sulle imprese agricole multifunzionali, sulle eccellenze dei territori, molto spesso capaci di strappare terreni all'abbandono e all'invasione del bosco.

La revisione della normativa sul sistema fondiario è urgente e non derogabile. È necessario un piano per la ricomposizione fondiaria nei territori: la frammentazione delle particelle è talmente elevata da bloccare completamente investimenti e nuove imprese in tanti territori appenninici e alpini. Serve un'azione nazionale. Una normativa che agevoli la fruizione agricola dei territori e l'aumento della Sau, la superficie agricola utilizzabile.

I moderni sistemi di e-commerce devono agevolare la promozione dei prodotti e dei territori: investimenti per la vendita dei beni vanno a garantire conoscenza e turismo esperienziale e gastronomico sui territori.

In questa dimensione si inserisce la creazione di centri multifunzionali nei piccoli borghi, a rischio desertificazione e non. Quei centri sono il cuore della rinascita: vendono prodotti enogastronomici tipici, offrono dei servizi alle comunità, sono un luogo di incontro.

5. GESTIONE FORESTALE E FILIERA LEGNO

Il nuovo Codice forestale deve essere pienamente attuato, approvando tutti i nove decreti e gli strumenti attuativi, al fine di definire al più presto una politica nazionale (con la Strategia indicata dal Codice) per le foreste e la filiera legno che valorizzi 12 milioni di ettari di territorio, un terzo della superficie del Paese, ma anche il tessuto di imprese, il ruolo dei servizi ecosistemici espressi dai boschi. Le legislazioni regionali devono essere ispirate al nuovo Codice, trovando in esso una legge quadro che generi semplificazione e nuova gestione attiva forestale, che rilanci una nuova gestione del settore e dei lavoratori forestali, più produttiva e multifunzionale da parte degli Enti montani e delle imprese forestali oltre ai Carabinieri forestali. Una gestione forestale attiva nasce da alcune importanti buone pratiche sparse sull'intero territorio montano italiano. È inoltre uno straordinario strumento di contrasto, ordinario e continuativo, al rischio di incendi boschivi e all'aumento delle superfici sottoposte al rischio di dissesto idrogeologico.

6. LA FRAGILITÀ, PREVENZIONE DEL DISSESTO IDROGEOLOGICO E DEL RISCHIO SISMICO

Il Paese deve confermare il piano per la manutenzione del territorio, in particolare per la prevenzione del rischio idrogeologico e del rischio sismico. È necessario un Piano nazionale strutturato pluriennale di contrasto al dissesto. Al fine di recuperare risorse non solo dalla fiscalità generale, deve essere introdotto il meccanismo di intervento sussidiario già previsto in Piemonte e in altre Regioni per il quale viene investita ogni anno, nei territori montani, una

percentuale della tariffa idrica per la valorizzazione delle fonti idriche e la difesa dei versanti, la manutenzione delle aree a rischio frane, la prevenzione del dissesto.

Positivi i buoni per l'adeguamento antisismico degli edifici: una necessità che si deve accompagnare agli interventi per la riduzione degli edifici pubblici e privati. Esistono le tecnologie che vanno estese, promosse, presentate anche attraverso gli Ordini professionali d'intesa con gli Enti locali.

La "cura" del territorio si accompagna a un piano per la "bellezza", per la rigenerazione e la custodia dei luoghi e del paesaggio secondo valori e stile dell'"Ecologia integrata". La cura dei luoghi, la percezione del bello, generano "Bes", Benessere equo e sostenibile, con una serie di indicatori già individuati dalle recenti leggi statali, ora più che mai da applicare.

7. GREEN ECONOMY E ATTUAZIONE DELLE POLITICHE PER AMBIENTE E PAESAGGIO

La piena attuazione della legge 221/2015 è decisiva per la transizione del Paese in una fase post-fossile, secondo quanto sancito dalla Cop21 di Parigi, secondo gli alti valori dell'"Ecologia integrata" incardinati nella lettera Laudato Si di Papa Francesco.

La green economy ha il suo fulcro nelle zone montane, bacini naturali di risorse. È concreta e misurabile, con tre numeri chiave: i gigawatt di produzione da fonti rinnovabili, le tonnellate di Co2 stoccate e dunque sottratte all'atmosfera, la quantità di rifiuti ridotti in un arco di tempo, riciclati e riutilizzati. I territori montani sono area decisiva per l'attuazione di queste politiche: qui si trovano foreste, prato-pascolo, distretti idrografici. Acqua e legno sono il petrolio verde dell'Italia che deve essere utilizzato e protetto, lontani da logiche esclusivamente conservative assolute.

Le politiche per la green economy devono essere sostenute da un piano di finanziamenti e di interventi normativi per garantire in particolare la valorizzazione dei servizi ecosistemici-ambientali, l'attuazione della Strategia per le Green Communities, la costruzione delle Oil free zones. Il "Collegato ambientale" deve essere la via maestra per la totale decarbonizzazione, l'aumento dell'uso di energie verdi, la promozione della circular economy, la costruzione di edifici pubblici e privati che non consumano energia, l'aumento dell'e-mobilità, la riduzione del consumo di suolo per invece favorire il recupero e il restauro di edifici, pubblici e privati, borghi e aree residenziali.

Anche per questo è importante definire una nuova legge sulle aree protette – rimasta incompiuta nell'ultima legislatura – ma anche deve essere approvato il Decreto di incentivazione degli impianti energetici da fonti rinnovabili: acqua, legno, aria. Biomasse, idroelettrico, solare, eolico. Piccoli impianti, dimensioni adeguate ai territori, sostenibilità, certezza delle procedure e dei tempi di approvazione.

Anche sulle gare per riassegnare le concessioni delle grandi derivazioni idroelettriche, la politica deve guidare un processo che non è fatto solo da tecnicismi e burocrazia: dalle scelte politiche che verranno fatte, ne derivano opportunità di sviluppo per i territori montani dove insistono grandi impianti idroelettrici, tra le più grandi infrastrutture costruite negli ultimi cento anni. Le comunità devono essere messe nelle condizioni di un protagonismo, decisionale e anche economico-finanziario.

8. SCUOLE E WELFARE

Rinnovare i servizi scolastici, sociali, socio-assistenziali, sanitari è decisivo. Rinnovare, mantenere scuole, welfare, sanità vuol dire ripensare i modelli di intervento dello Stato sul territorio. "Scuole di valle", nuovo sistema di soccorso in emergenza, "Case della salute" per i medici di base, "infermieri di comunità", "comunità di pratica" sono alcuni degli strumenti operativi approntati negli ultimi anni in diverse Regioni che hanno permesso, senza eccessivi aumenti della spesa pubblica, di generare opportunità e sicurezza tra comunità e anche turisti.

Le Cooperative di comunità possono essere sostenute, incentivate, a livello nazionale e regionale. Sono avanzati sistemi di impegno delle comunità, congiunto dei cittadini, per generare servizi e sviluppo. Un modello avanzato in Europa, che fa scuola. Il loro valore va colto, non imbrigliato da norme e burocrazia, bensì incentivato ed esteso.

9. TRASPORTI, MOBILITA' E VIABILITA'

La rete viaria nelle aree interne è il vettore della crescita e dell'esistenza stessa delle comunità e dei territori. Le Province che detengono la competenza in merito, con gran parte dei chilometri gestiti e di proprietà, devono essere messe nelle condizioni, dallo Stato, di programmare investimenti in particolare per la manutenzione delle reti, d'intesa con Anas e gli Enti locali.

Rispetto alle concessioni autostradali, può essere importante individuare una parte del gettito del pedaggio incassato dallo Stato da destinare alla manutenzione della rete viaria secondaria. Si tratterebbe anche questo di un riconoscimento dell'importanza dei territori attraversati dalle grandi reti autostradali e ferroviarie, favorendo politiche

di sviluppo locale basate non sull'aumento della spesa pubblica bensì con un patto tra soggetto pubblico del territorio e soggetto privato che detiene la Concessione.

La mobilità nelle valli alpine e appenniniche richiede un impegno nel ripensare sistemi di trasporto pubblico, anche con modelli avanzati quali *car pooling* e *car sharing*, specifici per turisti e comunità dei territori.

La sfida nelle Alpi e negli Appennini è aumentare i servizi, la loro qualità, con efficaci investimenti, non solo iniettando risorse bensì guardando ad altri modelli europei e ascoltando i bisogni dei territori.

10. TURISMO E PROMOZIONE

Nell'Anno dei Borghi (2017, voluto dal Mibact) i borghi alpini e appenninici sono stati destinatari di un turismo di prossimità e dall'estero che ha portato rigenerazione dei villaggi, investimenti, aumento della spesa, nuove imprese. Parlare di borghi è ormai abitudine sui media e tra gli addetti ai lavori. Il Piano strategico del Turismo voluto dal Mibact tiene conto di questo elemento, assieme ai pilastri storici del turismo nelle aree montane: invernale con gli sport della neve e del ghiaccio, estivo con l'outdoor, il benessere, il *plén air*, i Cammini (con l'anno Mibact 2018). In particolare sulla promozione e sul marketing dei territori montani, Mibact e tutto il Governo possono guidare sempre di più missioni di promozione sui mercati esteri, dopo aver aiutato i territori a scegliere target e opportunità. La crescita del turismo nelle aree montane passa da una maggiore sinergia tra Enti centrali (Enit e Mibact, in primo luogo), Enti locali e soggetti attuatori (come le Atl e le Dmo), puntando anche sul turismo accessibile per persone in difficoltà e portatori di handicap.

11. VALORIZZAZIONE DEI BORGHI E RIQUALIFICAZIONE URBANA

La legge 158/2017 ha fissato in un articolato il decisivo ruolo dei borghi, dei centri storici, l'importanza della riqualificazione urbana. Mibact e MISE potrebbero individuare, nei prossimi anni, specifiche risorse per incentivare il recupero dei borghi alpini e appenninici, la rivitalizzazione e la rifunzionalizzazione, garantendo non soltanto di aggiustare tetti e pareti, bensì di ricostruire per reinsediare imprese e attività economiche, famiglie e singoli. Il "Dov'era, come sarà" (al posto del "Dov'era, com'era") non vale solo per il recupero delle zone appenniniche terremotate, bensì per tutto il territorio alpino e appenninico, dove sono migliaia i "vuoti", sempre più oggetto di investimenti di privati e anche di Enti pubblici ove possibile utilizzare fondi europei. Questo processo va sostenuto dallo Stato con una precisa politica di investimenti e agevolazioni burocratiche e fiscali.

I borghi devono diventare strumento di incoming, vettore di nuove imprese agricole, turistiche, artigianali, ma anche luogo dove si sperimentano iniziative smart, dal coworking al cohousing, ovvero modelli di economia 4.0, server farm, star up legate all'innovazione tecnologica e all'Agenda digitale montagna. Il recupero è un antidoto al consumo di nuovo territorio (da premiare ad esempio riducendo Imu e altre imposte locali), ma anche all'abbandono. I borghi devono diventare fulcro di nuovo sviluppo, grazie ad alberghi diffusi, spazi commerciali multiservizio, sperimentazioni progettuali architettoniche, ritorno all'uso di legno locale, domotica ed energie rinnovabili grazie alla microgenerazione distribuita.

12. BENI CULTURALI E LINGUE MINORITARIE

Le aree interne e montane del Paese, Alpi e Appennini, sono un'incredibile scrigno di risorse e beni culturali: castelli, monumenti, ruderi, ecomusei, spazi aperti. Sono fattori di attrazione turistica e devono essere valorizzati. Sono elementi della storia del Paese.

Le lingue minoritarie hanno plasmato la vita e l'evoluzione delle comunità negli ultimi dieci anni. La legge 482 del 1999 deve essere supportata e finanziata ulteriormente: la piena e positiva attuazione spetta al Ministero degli Affari regionali e delle Autonomie. Oggi la legge 482 rappresenta uno strumento importante per la vitalità dei territori: conservare la biodiversità si accompagna alla conservazione del patrimonio linguistico storico. Un grande patrimonio del Paese. Da proteggere, insegnare, conoscere.

13. INNOVAZIONE, SOCIETY 5.0 E AGENDA DIGITALE

Sono tre fronti per molti versi inesplorati da parte degli Enti locali, in particolare nelle aree montane, ma ben presenti alle imprese. È su questi che si gioca gran parte della competitività territoriale di Alpi e Appennini a livello europeo. Costruire smart communities, dove le imprese hanno l'opportunità di investire, vale il futuro e molti posti di lavoro nelle aree interne. Il digital divide corre veloce e rischia, senza opportuni investimenti e impegno istituzionale, di avanzare, trasformandosi in maggiore divario economico tra zone urbane e montane. Ci aiutano i 3,5 miliardi di euro che verranno investiti nei prossimi tre anni per la posa della Banda ultralarga, per l'Agenda digitale stessa. L'infrastruttura è il viatico per i servizi nuovi e anche per gli investimenti delle imprese.

In vista dell'arrivo del 5G e dunque delle nuove frequenze per il sistema radio-televisivo, serve un piano di investimenti statale specifico per aumentare i ripetitori (per telefonia e per tv) e per adeguarli ai nuovi standard tecnologici. Il rischio è infatti che alla cablatrice per la banda ultralarga, non si unisca un piano per i servizi di comunicazione base (legati in particolare alla telefonia mobile) che in molte aree montane del Paese sono ancora carenti, insufficienti e inadeguati.

Il territorio montano ha necessità di start up, di nuove tecnologie, di strumenti che riducano distanze fisiche e migliorino la vivibilità dei territori, compatibili con territorio, ambiente, paesaggio. Condivisi da Amministrazioni pubbliche e comunità. I territori devono guardare a imprese della bioedilizia, della robotica, dell'Ict e delle telecomunicazioni, della green economy, del riuso e dell'economia circolare. E ancora, co-working e fablab, spazi per i makers, smart grid e digitalizzazione.

Il sistema di comunicazione è decisivo nei territori. Mentre l'Italia prova a costruire la sua Agenda digitale nazionale, diventa importante costruire un'Agenda digitale per le Aree interne e montane, parallela e con contenuti specifici. In questa vanno orientate le iniziative di marketing promozione, comunicazione interna ed esterna dei territori con tutti i soggetti pubblico-privati che vi lavorano. Il gap comunicativo tra imprese ed Enti delle aree interne, con quelle delle zone urbane, incide sul successo di iniziative e progettualità. Questo divario va colmato con formazione strumentazione da affidare a chi opera sui territori. Tv, web, social, giornali, radio sono strumenti da mixare in una strategia di comunicazione territoriale che garantisce successo a eventi e progettualità.

14. LE STRATEGIE MACROREGIONALI UE E LA NUOVA PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA

La Strategia macroregionale alpina e la Strategia macroregionale Adriatico-Ionica (Appennino) stanno prendendo corpo. Non abbiamo bisogno con Eusalp e con Eusair di nuova burocrazia, neanche nuovi studi e ricerche dopo le tante già utili prodotte da altri analoghi strumenti. Eusalp e Eusair devono essere concrete e a questo si deve lavorare con un impegno forte dello Stato e delle Regioni. Senza un coinvolgimento delle imprese e dei Comuni sarà molto difficile sviluppare le Strategie. In questa direzione si deve lavorare, per evitare che un pacchetto così importante venga dominato e strumentalizzato da soggetti che poco conoscono le dinamiche dei territori montani e dell'interazione di questi con le aree urbane, vero asse di lavoro e di novità che Eusalp ed Eusair consentono di approfondire.

Imprese ed Enti locali, in particolare i più piccoli e delle aree montane, hanno la necessità di padroneggiare efficacemente gli strumenti e le opportunità garantite dai Fondi europei (della programmazione corrente e della prossima), sia con le programmazioni dirette gestite da Bruxelles (programmi transnazionali quali Central Europe, Med, Spazio Alpino...) sia con quelle a gestione regionale con i Programmi operativi per i fondi strutturali. L'impegno si traduce in formazione; la competizione sui progetti diventa sempre più alta, ma imprese ed Enti devono essere nelle condizioni di drenare sui territori più risorse per investimenti e progettualità. Tutto questo vale in particolare oggi, mentre l'UE sta definendo le prime regole della nuova programmazione e della "politica di coesione": il protagonismo italiano in Europa si traduce in un impegno e in una concertazione capace di rendere protagonisti Enti locali, imprese, territori sui futuri bandi. Scrivere efficacemente i programmi (compresi quelli relativi ai fondi per investimenti) consente un efficace crowdfunding, una competitività elevata dell'Italia nello scenario europeo.