

Il documento UNCEM sul DPEF 2004

(Roma, 25 luglio 2003)

La lettura del Documento di programmazione economica e finanziaria 2004-2007 presentato i giorni scorsi dal Governo denota, ad avviso dell'UNCEM, un approccio largamente insufficiente per quanto attiene alla generale politica di attenzione per le istituzioni regionali e locali. In particolare per i territori montani, ove operano i Comuni montani e per le Comunità montane, l'Unione sottolinea l'assenza di qualsiasi impegno o orientamento di politica di intervento da parte dello Stato, contrariamente a quanto previsto nel DPEF dello scorso anno, ove nell'ambito delle politiche settoriali erano stati contemplati impegni a favore del Fondo nazionale per la montagna, dell'istituzione di un fondo speciale per la manutenzione dei servizi, del rifinanziamento di mutui quindicennali alle Comunità montane per investimenti, del sostegno al settore agricolo-forestale e dello sviluppo del Sistema informativo della montagna (SIM).

Tali affermazioni di specifici interventi volti alla promozione dello sviluppo e della salvaguardia della montagna non sono peraltro state onorate del tutto nella previsione dei concreti finanziamenti disposti dalla legge finanziaria 2003. Tuttavia hanno rappresentato il punto d'avvio di un processo virtuoso del quale l'UNCEM attendeva con speranza conferma, con la previsione di più appropriate e mirate misure in cantiere per quest'anno, di cui invece non vi è alcuna traccia.

L'UNCEM sottolinea con forza che il DPEF 2004-2007 si inserisce in un rinnovato quadro costituzionale e istituzionale, profondamente modificato rispetto al passato dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001, che richiede ancora concreta esecuzione soprattutto per quanto concerne l'attuazione del nuovo art. 119 Cost. sul federalismo fiscale a favore delle Regioni e delle istituzioni locali.

In particolare, la tematica del federalismo fiscale e finanziario nella sua articolazione territoriale, a Costituzione rinnovata, costituisce motivo di grande interesse per le aree montane,

rispetto al ruolo dei piccoli Comuni, prevalentemente ubicati in montagna, e della tradizionale forma associativa ivi presente costituita dalla Comunità montana.

L'attenzione esplicita del Costituente per le politiche a favore della montagna, come emerge dall'ultimo comma dell'articolo 44 Cost., assume oggi il valore di un indirizzo organico e globale oltre i tradizionali approcci settoriali.

Le richiamate modifiche apportate al Titolo quinto, parte II, della Costituzione, convalidano i fondamenti e le potenzialità espansive di un solido assetto istituzionale rappresentativo delle comunità locali del mondo montano.

Il principio fondamentale della sussidiarietà di cui al nuovo art. 118 Cost., che attribuisce prioritariamente ai Comuni tutte le funzioni amministrative, va applicato secondo noi in stretta connessione con gli altri principi costituzionali di adeguatezza e di differenziazione, valorizzando l'associazionismo comunale ed evitando così la sottrazione di significative funzioni amministrative ai piccoli comuni, stanti le loro difficoltà organizzative. Momento di aggregazione associativa dei piccoli comuni è rappresentato, anche storicamente, dalla Comunità montana, rinnovata nella sua missione progettuale e programmatica, di rappresentanza del territorio nonché nella sua struttura operativa.

In questo ambito deve trovare impulso l'esercizio associato delle funzioni amministrative dei Comuni, attraverso la valorizzazione anche delle Comunità montane.

La ricognizione delle funzioni fondamentali dei Comuni, che sarà attivata dalla legge statale in forza dell'articolo 117, comma 2, lettera p), dovrà riconoscere compiti e responsabilità anche ai Comuni più piccoli, in particolare montani, grazie alla loro capacità di realizzare momenti di alta integrazione e associazione sovracomunale. Di qui il ruolo insostituibile di una forte e autorevole Comunità montana. Nel principio di differenziazione sta anche il riconoscimento costituzionale della specificità di un preciso assetto istituzionale e di governance delle aree montane, evitando ogni sovrapposizione e duplicazione di modelli istituzionali.

La stessa rivisitazione della legge numero 97 del 1994, recante disposizioni sulle zone montane, non può non transitare attraverso una lettura complessiva e corretta del nuovo sistema dei poteri delineato dal Titolo quinto, parte II, della Costituzione. La struttura contenutistica e metodologica di una nuova legge - che si potrà considerare come un intervento globale del legislatore statale a sostegno e a favore delle politiche della montagna - dovrà appunto tenere ben presenti i nuovi campi di responsabilità e di azione dei diversi livelli di governo, da quello statale centrale, a quello regionale, a quello delle autonomie locali.

Ciò posto in linea generale, fondamentale sarà anche assicurare al governo della montagna risorse adeguate, attraverso l'istituto della perequazione, di cui all'art. 119, comma 3, della Costituzione, che preordina apposito fondo statale ai territori con minore capacità fiscale per abitante, senza vincoli di destinazione.

E' assolutamente necessario dare priorità al nuovo articolo 119 della Costituzione, come norma ordinamentale, la cui attuazione non è possibile separare dalle restanti norme del Titolo V, pena la caduta verticale dell'impalcatura costituzionale autonomista.

La necessità della costruzione graduale di un federalismo finanziario e fiscale non deve contraddire il quadro di certezze finanziarie finora garantite agli enti territoriali. Occorre, allo stesso tempo, individuare un nuovo sistema di perequazione, che assicuri la disponibilità di adeguate risorse finanziarie statali, senza vincoli di destinazione, anche ai territori più svantaggiati, con minore capacità fiscale pro capite, e che promuova una effettiva e duratura coesione sociale e territoriale, in particolare per i territori montani del Paese.

A fronte di tale premessa, in relazione alla specifica tematica riferita alle politiche per la montagna, L'UNCHEM ribadisce l'esigenza di un impegno dell'Esecutivo per lo sviluppo di mirati interventi nella triplice direzione della revisione normativa alla luce del nuovo Titolo V Cost., della salvaguardia del territorio montano e del rilancio delle attività economiche in tali aree, con l'obiettivo condiviso e da tempo auspicato di promuovere azioni strategiche di valorizzazione della montagna.

L'UNCEM, pur comprendendo il principio del sostanziale rispetto delle compatibilità finanziarie necessitate dall'esigenza di equilibrio della finanza pubblica, ribadisce l'esigenza di incrementare il Fondo nazionale per la montagna e rendere disponibili ulteriori finanziamenti mirati di parte corrente per le Comunità montane, che acquistano oggi valenza strategica per garantire il minimo necessario di trasferimenti erariali volti all'approntamento di politiche effettive di sviluppo virtuoso duraturo in montagna e per assicurare la funzionalità operativa dell'ente locale Comunità montana, in sinergia e rapporto cooperativo con i Comuni montani, anche in relazione all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali.

Finanza di parte corrente delle Comunità montane

La riforma in atto del sistema dei rapporti finanziari tra Stato centrale ed enti locali deve necessariamente prendere in considerazione anche la finanza di parte corrente delle 361 Comunità montane oggi operanti, per superare i limiti e le difficoltà che oggi si evidenziano nella gestione funzionale di tali enti.

La Comunità montana, infatti, per quanto inserita da tempo nella disciplina dei contributi erariali per gli enti locali Comuni e Province, è ancora a finanza completamente derivata e dal 1993 ha subito il sostanziale stallo dei trasferimenti correnti erogati dal Ministero dell'Interno.

Nella prospettiva di breve periodo, in relazione all'attuazione del federalismo fiscale a favore degli enti locali, l'UNCEM propone nuovamente di considerare anche la posizione delle Comunità montane al fine garantirne una adeguata autosufficienza finanziaria.

Sin dal 1998 si segnalava l'esigenza di seguire alcune linee su cui impernare il nuovo sistema di rapporti tra Stato, Regioni ed Enti locali, ivi compresa l'autonomia di gestione tributaria e la compartecipazione delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane a un grande tributo erariale.

Oggi l'UNCEM, dopo la riforma dettata dal testo unico

267/2000 e la riformulazione del Titolo quinto della Costituzione, sostiene a maggior ragione la necessità di ammettere l'ente locale Comunità montana, espressione associativa e collaborativa dei Comuni montani, alla compartecipazione al gettito erariale IRPEF comunale, con una quota pari allo 0,01-0,02%, al fine di consolidare le entrate correnti e affrancarle progressivamente dal regime vigente di finanza derivata, ovvero - in subordine - di conseguire un andamento annuale dei trasferimenti ordinari più che proporzionale rispetto al tasso annuale di inflazione programmata.

Inoltre, l'UNCCEM sostiene la necessità di incrementare i fondi per l'incentivazione statale dell'esercizio associato delle funzioni comunali, in particolare per le Comunità montane, le quali godono oggi di una quota di trasferimenti erariali pari soltanto al 25% rispetto al 60% riservato alle sole Unioni di comuni.