

# **DOCUMENTO UNCEM**

## **sul DPEF per la manovra di finanza pubblica 2008-2011**

*Audizione Commissione Bilancio del Senato della Repubblica*

*Roma, 17 luglio 2007*

In relazione al DPEF 2008-2011, approvato dal Consiglio dei Ministri il 28 giugno 2007, l'UNCEM formula alcune considerazioni e proposte riferite in particolare alla situazione del sistema territoriale montano e alla condizione delle Istituzioni locali che in essa operano, con specifico riguardo a piccoli Comuni e Comunità montane, nella delicata fase istituzionale contingente.

Con il DPEF in esame il Governo intende perseguire un modello di crescita sostenibile sotto i profili finanziario, sociale e ambientale, fondato – in continuità con il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria precedente – sui concetti di sviluppo, risanamento ed equità, dopo la politica di stretto rigore posta in essere nel 2007 al fine di conseguire i necessari equilibri di bilancio.

Diviene pertanto prioritario sollecitare uno sviluppo economico durevole e robusto, che sappia coniugare equità e sostenibilità anche sotto il profilo della salvaguardia ambientale, in modo da far sì che crescita e risanamento si traducano in fenomeni strutturali.

L'UNCEM – nel condividere tale impostazione di fondo – esprime compiacimento anzitutto per la particolare sottolineatura che l'Esecutivo ha inteso esplicitare per una politica di attenzione nei confronti della montagna, laddove nella Parte Seconda, Cap. VIII-2 (Finanza territoriale, regole e istituzioni fiscali), si sostiene che *“a livello locale, è essenziale una politica di sostegno a favore della montagna e dei Comuni montani, coerente e innovativa, capace di valorizzarne le potenzialità economiche, fondata sui principi della sua specificità territoriale, dello sviluppo sostenibile, della coesione economica e della sussidiarietà. A tal fine, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, un incremento del Fondo nazionale per la Montagna previsto dalla legge n. 97/94 consentirebbe un più ampio programma di interventi speciali di investimento per lo sviluppo della montagna, anche mediante un nuovo disegno di legge di valorizzazione e tutela dei territori montani, eventualmente imprimendo al Fondo stesso un carattere perequativo”*.

Già lo scorso anno l'Unione ebbe ad affermare l'urgenza di una politica organica e non episodica per i territori montani, 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. Politiche coerenti e incisive in grado di garantire la capacità di tenuta della montagna insieme a quella complessiva del sistema economico ed istituzionale.

Il riconoscimento della funzione economica della montagna costituisce infatti la premessa di ogni operazione di rilancio sociale e produttivo improntato ad equità, quale elemento che collega, in positivo, l'interesse particolare delle popolazioni montane con gli interessi generali del Paese, per la crescita dell'occupazione, del Pil e dei consumi.

La montagna deve contare nel contesto del sistema Paese attraverso la creazione di "asset" strategici di intervento su cui investire, quale ad esempio il settore energetico, in grado di concorrere al recupero di competitività e di ricchezza dell'intera collettività nazionale.

La montagna non è riconducibile ad un settore e tanto meno ad una materia, da affidarsi alla disciplina esclusiva e alla cura di questo o quel soggetto titolare di poteri di governo nell'ordinamento costituzionale della Repubblica.

Il valore fondamentale della montagna come "sistema" è infatti testimoniato dalla previsione dell'art. 44, ultimo comma, della Costituzione che recita "*La legge dispone provvedimenti in favore delle zone montane*".

In tale prospettiva, tuttavia, L'UNCCEM ritiene che vada valorizzata anche la funzione istituzionale dell'organizzazione di governo della montagna, attraverso le Comunità montane quale unico strumento associativo dei Comuni montani, incentrata soprattutto sull'obiettivo di costruire sistemi territoriali che siano capaci di integrare ed arricchire l'offerta di vita associata che viene dai modelli proposti dalle aree "dominanti" ad elevata urbanizzazione e ad alta concentrazione produttiva.

A questo fine va potenziato e intensificato – lo ribadiamo – il rapporto tra Comuni e Comunità montane, assicurando la creazione di un assetto istituzionale e di governo delle aree montane che eviti ogni sovrapposizione e duplicazione dei modelli istituzionali e consolidi il legame tra i Comuni e le Comunità montane in termini di sostanziale rappresentatività.

Sulla base di tale approccio concettuale l'UNCCEM si è pronunciata favorevolmente in ordine ai contenuti del Disegno di legge delega del marzo scorso sull'attuazione del Titolo V Cost. e sulla nuova Carta delle Autonomie, ora all'esame del Parlamento.

Per quanto segnatamente concerne le implicazioni per la montagna e per l'istituzione Comunità montana, l'UNCCEM ha infatti svolto un'intensa azione di proposta volta al riconoscimento della specificità dei sistemi territoriali montani come valore fondamentale e collettivo della Repubblica e conseguentemente al mantenimento, in quella che sarà la nuova Carta delle autonomie locali, di una rinnovata disciplina di principio sulla configurazione giuridica e funzionale delle Comunità montane, in un generale disegno riformatore che richiede una radicale revisione e razionalizzazione dell'ordinamento rispetto agli assetti odierni, e che implica inevitabilmente la riconsiderazione del ruolo e dell'organizzazione della stessa Comunità montana, anzitutto nel solco della sua missione storica di promozione dello sviluppo complessivo della montagna dato dalla legge n. 1102/71 oltre che quale soggetto istituzionale adeguato per assicurare l'esercizio comprensoriale di funzioni e compiti dei piccoli Comuni montani, soccorrendo così l'esigenza generalmente avvertita di

favorire forme stabili di cooperazione e di associazione tra le amministrazioni locali di minore dimensione per l'esercizio effettivo delle funzioni amministrative.

I presupposti concettuali delle proposte che UNCEM formula sono così riassumibili:

1. recepimento simmetrico, nel più recente disegno di legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale, degli orientamenti sui principi e criteri direttivi definiti nel disegno di legge governativo di delega per l'applicazione del Titolo V Cost. e la Carta delle Autonomie, con la previsione di finanziamento integrale e diretto delle funzioni dei piccoli Comuni attribuite all'esercizio associato della Comunità montana;
2. concezione organica e unitaria della *governance* del sistema montano, il che implica l'intervento regolatore di principio anzitutto da parte dello Stato, in quanto valore collettivo per il Paese ai sensi della Costituzione, e poi quello legislativo regionale per le materie di competenza e in ragione delle specificità territoriali;
3. riconoscimento conseguente della Comunità montana come unico ente locale associativo dei Comuni montani, non assimilabile alla semplice forma di unione di Comuni, destinatario di funzioni proprie e attribuite, con espansione della sua autonomia statutaria, regolamentare nonché finanziaria;
4. riconsiderazione del ruolo funzionale della Comunità montana e contestualmente una decisa spinta innovativa nella regolazione dei propri organi di governo quali espressioni fortemente rappresentative dei Comuni, con la proposta di adozione di un sistema di elezione "diretta" del Presidente e del Consiglio comunitario da parte dell'Assemblea dei Consigli dei Comuni della Comunità montana, in modo da accrescerne autorevolezza politica ed efficacia d'intervento, in uno stretto rapporto cooperativo e sussidiario con i Comuni montani stessi;
5. sollecitazione ad una revisione legislativa dei criteri e dei parametri di classificazione del territorio montano, superando così le ricorrenti diffuse obiezioni circa l'ambito di applicazione troppo esteso degli interventi per la montagna, da definirsi con provvedimento statale di principi e con la prerogativa attribuita alle Regioni di ulteriormente specificare e circoscrivere in modo selettivo l'applicazione dei medesimi criteri.

La tematica del federalismo fiscale e finanziario nella sua articolazione territoriale, a Costituzione rinnovata, costituisce naturalmente motivo di grande interesse per le aree montane, date le caratteristiche peculiari dei Comuni di minore dimensione demografica, prevalentemente ubicati in montagna, in relazione alla tradizionale istituzione locale ivi presente costituita dalla Comunità montana e dalla sua vocazione associativa sussidiaria.

Il 28 giugno 2007 il Consiglio nazionale dell'UNCEM ha approvato un documento nel quale si invita, tra l'altro, il Parlamento e il Governo alla massima coerenza legislativa nell'approfondimento e nella definizione dei diversi provvedimenti normativi in corso d'esame, dal DDL delega per la nuova Carta delle Autonomie al DDL delega sul federalismo fiscale, con particolare riferimento al DDL sui piccoli comuni e al nuovo DDL nazionale per la montagna i quali, pur seguendo iter differenti, devono essere espressione di una concezione unitaria del sistema territoriale e delle relative politiche.

In relazione agli orientamenti di merito esposti, l'UNCCEM richiede che nella manovra di politica economica per l'anno 2008 vengano assicurati alla montagna:

- **finanziamenti erariali certi e ricorrenti di parte capitale**, anzitutto il Fondo nazionale ex legge n. 97/94, con riguardo al fondamentale ruolo della Comunità montana quale soggetto catalizzatore di risorse che innesta processi di sviluppo e politiche di sistema;
- **il riconoscimento di quote predeterminate di fondo perequativo** in attuazione dell'art. 119 Cost. finalizzate alla copertura dei maggiori oneri presenti in montagna che determinano l'esigenza di sopperire ai sovracosti strutturali permanenti tipici che qui si manifestano con particolare evidenza.

Inoltre l'UNCCEM sostiene, nella prospettiva del nuovo sistema di finanza pubblica derivante dalla applicazione del federalismo fiscale:

- la necessità di **finanziamento integrale e diretto delle funzioni amministrative esercitate dalle Comunità montane in forma associata per conto dei Comuni**;
- **il consolidamento del fondo ordinario e l'autosufficienza finanziaria delle Comunità montane**, con graduale affrancamento dal regime di finanza derivata, anche attraverso la previsione di una compartecipazione ad una quota dinamica sul gettito erariale IRPEF o ad altre imposte legate al territorio (immobili, mobilità, trasporti), il che solo potrebbe giustificare – peraltro – la loro futura presenza nel Patto interno di stabilità.

**Per le ragioni esposte l'UNCCEM, nella prospettiva della scrittura del disegno di legge finanziaria 2008, raccomanda anzitutto di accogliere la richiesta di adeguato incremento del Fondo nazionale per la montagna ex legge n. 97/94 - pari a soli 25 milioni di euro nel 2007 dopo i significativi tagli degli anni precedenti - in grado di sostenere la capacità operativa delle Comunità montane per gli interventi di conto capitale a favore dello sviluppo montano.**

Il Fondo, che riveste l'essenziale funzione di valore moltiplicatore per lo sviluppo degli investimenti in area montana, dovrebbe essere prioritariamente utilizzato:

1. per le azioni in campo energetico volte alla promozione e allo sviluppo delle risorse alternative rinnovabili;
2. per gli interventi di carattere infrastrutturale nei territori montani al fine di ridurre il divario con gli altri territori;
3. per il sostegno alla salvaguardia, dotazione ed erogazione dei servizi essenziali alla persona e alle imprese;
4. per il cofinanziamento di progetti e programmi finanziati con le risorse dell'Unione Europea.

Il Fondo medesimo infine – che si caratterizza quale strumento per la restituzione alla montagna di ciò che essa produce a vantaggio dell'intera comunità nazionale – richiede inoltre di essere alimentato con meccanismi automatici di finanziamento, allo scopo di evitare che le risorse destinate al sistema montano dipendano dalla contrattazione politico-parlamentare in sede di legge finanziaria annuale, come sin qui avvenuto.