

## Documento posizionamento sul DDL Montagna con osservazioni ed emendamenti Federbim

La FederBIM - *Federazione Nazionale dei Consorzi di Bacino Imbrifero Montano* - riconosce l'importanza del Disegno di Legge (DDL) Montagna per il sostegno e lo sviluppo delle comunità montane.

Una legge che manca da molto tempo e il cui progetto esce proprio nel trentennale dall'approvazione della precedente.

Tuttavia, appare piuttosto irrituale la richiesta di commentare tre diversi testi sul medesimo argomento e molto complicato articolare osservazioni di carattere generale e, più ancora, specifici emendamenti anche in considerazione delle grandi differenze tra essi.

Differenze particolarmente marcate tra, da un lato gli A. S. 276 (Gelmini) e 1054 (Calderoli) per larga parte sovrapponibili e, dall'altro l'A. S. 396 (Borghi) che invece ha un impianto molto più impattante che comprende anche una sorta di riforma ordinamentale della governance istituzionale dei territori montani.

Se quindi si tratta di esprimere una preferenza fra le tre proposte **la scrivente Federazione opta per il disegno di legge del Governo A. S. 1054** al quale principalmente dedichiamo il commento che segue nella convinzione che comunque alcune riserve possano essere superate nel dibattito parlamentare.

In termini generali osserviamo che il nuovo progetto di legge non è connotato dal tasso di innovazione che invece caratterizzava la legge del 1994 che, per la prima volta, affrontava in modo organico il tema della montagna con le conoscenze e lo "stile" di intervento invalso in quegli anni: quello delle "compensazioni". L'idea prevalente in quella fase era quella di montagna come territorio svantaggiato da sostenere con sussidi.

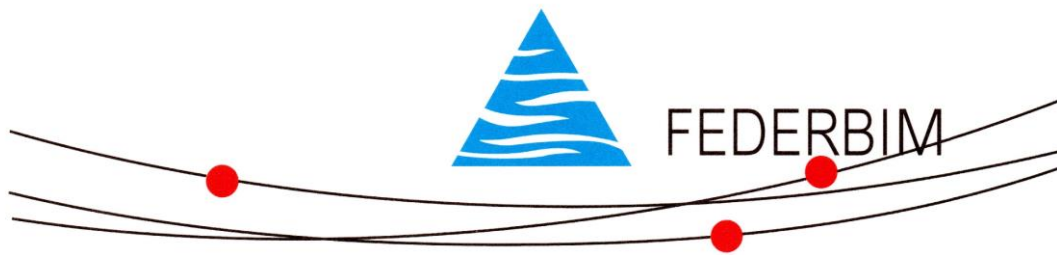
Negli anni seguenti, la teoria delle politiche di sviluppo locale si è affrancata da questa logica e ha cercato di affermare l'idea che la Montagna avesse degli asset su cui poteva fondare uno sviluppo endogeno in relazione sinallagmatica con il resto del territorio: quella che poi è approdata nella teoria dei servizi ecosistemici.

La proposta di legge in esame, pur prendendo in considerazione alcuni elementi di questa evoluzione, rimane tuttavia prevalentemente ancorata alla interpretazione della montagna come territorio con handicap (e quindi, sopra costi) strutturali ma, data l'intervenuta crisi della finanza pubblica, si preoccupa di circoscrivere territorialmente in modo più stringente la platea dei beneficiari dei sussidi.

È quindi ispirata alla stessa logica della L. 97/94 ma con una preoccupazione che nella legge originaria non era presente e cioè quella di restringere il perimetro di applicazione risalente alla legge 991/1952 anche se, successivamente, in parte superata o integrata da diverse classificazioni operate in ragione delle competenze esercitate dalle regioni.

Non possiamo essere totalmente d'accordo con questa filosofia di fondo, i cui limiti abbiamo segnalato anche in sede di commento alle proposte di allocazione del fondo nazionale per la montagna, tuttavia ci rendiamo conto che, in mancanza di una diversa impostazione condivisa di policy, questa rimane l'unica strada riconoscibile su cui basare il confronto.

Infine, prima di passare all'esame puntuale delle singole previsioni del ddl, un'ultima premessa:



**la Legge n. 959 del 1953** con la istituzione dei **sovracanoni BIM** e dei **Consorzi di Bacino Imbrifero Montano** rappresenta a nostro avviso ancora oggi la più evoluta forma di compensazione strutturale degli squilibri determinati dalle politiche di sviluppo del Paese.

Lo si comprende nell'analisi delle premesse politiche della sua istituzione confermate negli anni immediatamente successivi alla sua approvazione.

Ugo La Malfa Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica nel IV governo Fanfani (quello della nazionalizzazione dell'ENEL e dell'apertura al Centro-Sinistra) nella famosa *Nota Aggiuntiva*, richiamava con forza la necessità di colmare i divari tra Nord e Sud, tra città e montagna attraverso nuovi strumenti di programmazione, come il CIPE, le politiche regionali, gli interventi di sviluppo locale:

*la «Relazione generale sulla situazione economica del Paese», recentemente presentata al Parlamento, ha messo in chiara luce come l'economia italiana sia stata globalmente caratterizzata – anche nel 1961 – dal permanere di un elevatissimo ritmo di accrescimento, con un saggio financo superiore a quello degli anni scorsi.*

*Chi ha la responsabilità della politica economica del Paese non può tuttavia ignorare che tale impetuoso sviluppo si è accompagnato al permanere di situazioni settoriali, regionali e sociali di arretratezza e di ritardo economico le quali, evidentemente, non riescono a trarre sufficiente stimolo dalla generale espansione del sistema. Un esame, pertanto, del meccanismo che opera nella nostra economia, nonché delle linee di politica economica in atto, si rende indispensabile.*

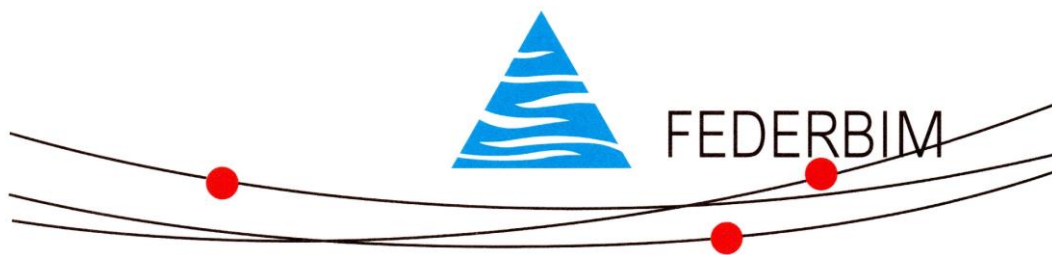
Assicurare la coesione del Paese attraverso automatismi compensativi degli squilibri prodotti dal modello di sviluppo. Questa era la preoccupazione principale degli ideatori della programmazione.

Athos Valsecchi (Ministro delle Finanze, noto al grande pubblico come ideatore dell'IVA nel '72), presidente del BIM Adda per molti anni e di FederBIM, uomo di montagna e sindaco di Chiavenna, ha condiviso con i suoi predecessori l'idea che i Comuni di montagna, attraverso forma aggregative consortili come quelle previste dalla Legge 959/53, dovessero assumere non solo compiti di gestione associata delle funzioni ordinarie, ma anche di programmazione e investimento, attraverso strumenti di *“finanza propria”*, indipendenti dalle decisioni della politica e della tecnocrazia statale proiettata verso l'industria.

*Questo è un punto centrale nel pensiero dei padri fondatori della Legge 959: l'autonomia e l'indipendenza dei territori, rafforzata da istituzioni locali, come i Consorzi BIM, che assumono la responsabilità di promuovere un rapporto virtuoso (simbiotico) tra territori marginali e territori industriali (terre alte e terre basse), attraverso flussi automatici di risorse, governati secondo principi di buona programmazione.*

Non come per le Comunità Montane, le cui funzioni sono predeterminate dallo Stato Centrale o dalle Regioni, e sono alimentate (come è giusto che sia) da finanza derivata.

I Consorzi BIM hanno un altro statuto: dispongono di finanza propria e non hanno vincoli di bilancio. Hanno quindi una maggiore flessibilità e possono redigere documenti programmatici in linea con il carattere della comunità che rappresentano.

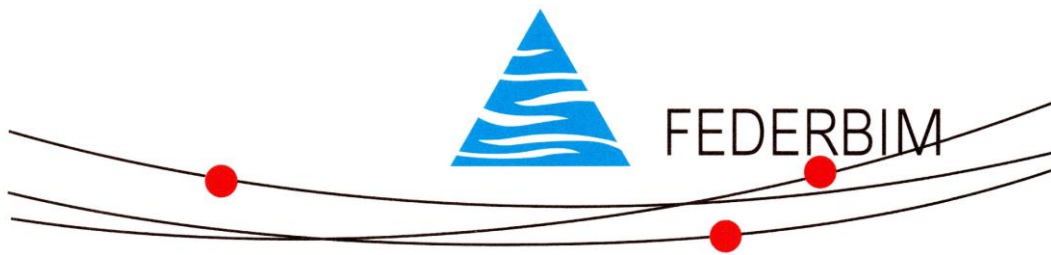


**Sulla base di queste premesse, come Federazione consideriamo essenziale** che ogni nuova legislazione rispetti e integri le disposizioni di questa legge, evitando tentativi di elusione o, peggio ancora, alterazione delle sue statuizioni che sono ispirate ai principi ancora attualissimi e collaudati da 70 anni di esperienza.

### **Osservazioni puntuali e proposte di emendamento**

Al fine di rafforzare l'efficacia della proposta di legge si propongono questi punti di attenzione:

- 1) **Articolo 4** In merito al comma 5, data l'esiguità delle risorse del Fondo in rapporto alle funzioni che è destinato a sostenere, si auspica una maggiore chiarezza circa la quantificazione della riserva statale per il suo impiego. Bene la proposta di entrambi i DDL di iniziativa parlamentare di limitare il "borsellino" nazionale (si potrà discuterne l'entità) si esprime, invece, parere contrario al tentativo da parte del DDL 396 di predeterminare UNCEM e RAI come soli possibili beneficiari di apposite convenzioni. Qualora si riveli necessario accedere a competenze esterne al DARA lo si faccia in totale trasparenza e sulla base di obiettivi specifici.
- 2) **Articolo 7** È necessario introdurre una norma che consenta deroghe in merito all'assegnazione di organico, superando i limiti imposti dall'art. 19 comma 5-quater, 5-quinquies e 5-sexies del dl 6/7/2011 n. 99 convertito in legge 15/7/2011 n. 111 e dal dpr 20.03.2009 n. 81.
- 3) **Articolo 13** Si esprime parere positivo rispetto all'introduzione di elementi che puntano alla valorizzazione dei servizi ecosistemici (in questo caso solo delle imprese e con risorse troppo limitate). Tuttavia, si rinvia alla necessità di disporre una disciplina organica e coerente con la legge delega sui servizi ecosistemici prevista dall'art. 70 della Legge n. 221/2015 al fine di definire la corretta tassonomia dei Servizi ecosistemici di regolazione, la metrica per la loro valorizzazione e i meccanismi di remunerazione che devono essere correlati all'effettivo incremento delle relative funzioni naturali e permettere di individuare i soggetti che effettivamente svolgono le attività che determinano l'incremento di tali funzioni ed essere così destinatari del pagamento. A tale scopo si reputa necessario correggere l'erronea previsione del comma 2 lettera h) dello stesso articolo che elenca una serie di soggetti potenzialmente destinatari della remunerazione escludendone altri come, ad esempio i Consorzi di bacino imbrifero montano (probabilmente confusi con le "Fondazioni di bacino montano integrato"), dimostrando di considerare gli PSEA come "contributi pubblici" e non come, appunto, una relazione sinallagmatica.
- 4) **Articolo 15** Rileviamo la mancanza di indicazioni sugli investimenti di rilevanza per le regioni montane. Proponiamo: a) Misure agevolative per chi acquisisce proprietà abbandonate, impegnandosi nella loro riqualificazione per almeno dieci anni. b) Finanziamenti agevolati o contributi a fondo perduto per nuove attività imprenditoriali sul territorio. c) Garanzie per finanziamenti bancari fino a 10.000 euro per manutenzione e consolidamento di debiti.
- 5) **Articolo 17** Sosteniamo l'introduzione di misure di sostegno fiscale per le imprese nei comuni montani, semplificando le normative contabili ed estendendo le esenzioni fiscali.
- 6) **Articolo 20** Sottolineiamo l'importanza di affidare al Governo il compito di ricomposizione fondiaria nei comuni montani, esentando tutte le azioni e i provvedimenti dai tributi e dalle tasse.
- 7) **Articolo 22** questo articolo al comma 1 lettera e) prevede l'abrogazione del comma 2 octies dell'art. 57 del DL 124/2019 rimasto inattuato anche per la risoluta opposizione unanime di regioni, UPI e ANCI espressa in conferenza unificata nel giugno 2022 contro il decreto attuativo.



L'Uncem si oppone a questa abrogazione per evidenti ragioni opportunistiche poiché la norma ivi inserita prevede il prelievo forzoso dello 0,9% dai sovracani destinati ai comuni e ai consorzi BIM in virtù della legge 959 del 1953 a suo vantaggio.

Ma è di tutta evidenza come tale norma, peraltro inattuata dopo oltre 5 anni dalla sua approvazione, sia illegittima poiché introdurrebbe un soggetto terzo, l'UNCCEM, rispetto ai comuni e ai consorzi BIM tra i beneficiari dei sovracani che sono invece tassativamente indicati dalla legge e confermati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 533 del 2002.

Suggeriamo quindi di vigilare affinché sia confermata l'attuale formulazione dell'art. 22 come voluto dal Governo.

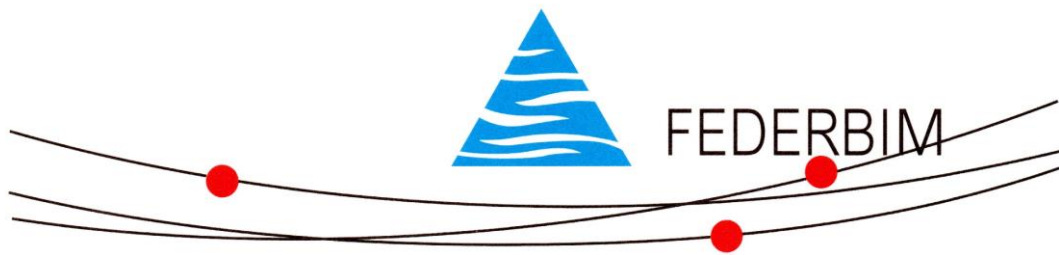
Con riguardo alla possibilità che in sede di eventuale unificazione dei testi sia presa in considerazione la proposta contenuta nei DDL di iniziativa parlamentare di istituire presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, un **Tavolo tecnico scientifico permanente per lo sviluppo della montagna italiana**, con il compito di dare supporto tecnico-scientifico al Dipartimento, ai fini dell'elaborazione delle politiche pubbliche volte al perseguimento dello sviluppo delle zone montane, la FEDERBIM, in quanto portatrice di specifiche competenze in tema di risorse idriche ed energie rinnovabili oltre che, più in generale, di investimenti per lo sviluppo montano, chiede che tra i rappresentanti delle Regioni, ANCI, UPI e UNCEM designati dalla Conferenza Unificata per la partecipazione alle riunioni di tale Tavolo sia inserito anche un proprio rappresentante.

Un breve commento, infine, alla proposta di istituire le Unioni di comuni montani contenuta nel DDL 396.

Non c'è dubbio che da circa 15 anni a questa parte la governance dei territori montani - che si è iniziato a mettere in discussione prima con i provvedimenti di coordinamento della finanza pubblica disposti dalla legge 244/2007 e poi con le differenze imposte dalle varie disposizioni regionali tra conferme, abolizioni, commissariamenti e trasformazioni - sia fin da allora entrata in una crisi mai completamente superata. Vi sono sostenitori della necessità di restituire alla montagna una forma aggregativa obbligatoria dotata di funzioni proprie come sono state le Comunità montane dalla loro istituzione con la legge 1102/71 e sostenitori di forme aggregative volontarie nel rispetto dell'autonomia dei comuni, in questo caso per svolgere funzioni delegate (come sarebbe obbligatorio dal D.L. 78/2010 la cui attuazione è prorogata annualmente da 14 anni!).

Non c'è dubbio che entrambe le forme abbiano dimostrato limiti notevoli: per le prime principalmente legati alla forma derivata della finanza che avrebbe dovuto supportare le funzioni proprie (specie quelle di programmazione), per le seconde la troppa scarsa stabilità dovuta alla volatilità degli impegni legati agli incentivi e alla omogeneità politica tra le amministrazioni.

Tuttavia, si fa da tempo strada l'idea che a forme strutturali di governance istituzionale siano da preferire forme funzionali di aggregazione legate di volta in volta a specifiche funzioni o a specifici territori (aggregazioni verticali o orizzontali) in modo da poter affrontare le sfide del governo del territorio alla scala specifica dei fenomeni che li influenzano ed evitare di costringerli nei confini amministrativi di questo o quell'ente in omaggio al principio costituzionale di sussidiarietà (art. 118 Cost.).



Per questo, come rappresentante dei consorzi di bacino imbrifero montano (la prima forma aggregativa semi-obbligatoria prevista dall'ordinamento per i comuni montani) la FederBIM supporta questa seconda tesi alla quale i consorzi ad essa associati, dotati di finanza propria che non incide su quella dello Stato, da tempo contribuiscono di volta in volta supportando i singoli comuni, le comunità montane oppure, nelle migliori esperienze, agendo direttamente come soggetti di programmazione e investimento sui territori montani.

Crediamo quindi che non sia opportuno mettere oggi in cantiere riforme ordinamentali complesse e costose quanto piuttosto valorizzare e incentivare le forme aggregative che vi sono e che hanno dato buona prova di sé adeguandosi ai vari contesti istituzionali e territoriali e sviluppare specifici programmi atti a permettere loro di dispiegare al meglio le loro potenzialità.