COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

20.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 22 APRILE 2009

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **DAVIDE CAPARINI**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Caparini Davide, *Presidente* 3

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE IN RELAZIONE AL NUOVO ASSETTO DI COMPETENZE RICONOSCIUTE ALLE REGIONI ED ALLE AUTONOMIE LOCALI IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE

Audizione del commissario straordinario dell'Ente italiano montagna, Luigi Olivieri:

Caparini Davide, *Presidente* 3, 9, 10, 12

Olivieri Luigi, *Commissario straordinario dell'Ente italiano montagna* 3, 10

Pizzetti Luciano (PD) 9

Vaccari Gianvittore (LNP) 10

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DAVIDE CAPARINI

La seduta comincia alle 14,40.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del commissario straordinario dell'Ente italiano montagna, Luigi Olivieri.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni ed alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale, l'audizione del commissario straordinario dell'Ente italiano montagna, Luigi Olivieri.

Ringrazio per la sua disponibilità il commissario Olivieri, il quale ci ha consegnato una corposa e qualificata documentazione concernente l'attività e le proposte dell'ente in tema di attuazione del federalismo fiscale.

Do ora la parola al nostro ospite per lo svolgimento della relazione.

LUIGI OLIVIERI, *Commissario straordinario dell'Ente italiano della montagna*. Desidero innanzitutto ringraziare la Commissione parlamentare per le questioni regionali ed il presidente Caparini per averci offerto l'opportunità di sottoporre alla loro attenzione alcune riflessioni e questioni, relative all'attuazione del federalismo fiscale, che sono di estremo interesse per i territori montani. In tal modo vengono anche riconosciuti il patrimonio e le competenze scientifiche dell'Ente italiano montagna e la sua capacità di mettere tale patrimonio e tali competenze al servizio del legislatore e dell'autorità di governo. Spero che questa audizione contribuisca a eliminare ogni residuo dubbio sull'utilità dell'ente: dubbio che induce taluno a scagliare contro lo stesso, anche da sedi autorevoli e privilegiate, accuse infondate, frutto di ignoranza e di uno spirito polemico degno di migliore causa.

Mi permetta, presidente, una brevissima presentazione: l'Ente italiano montagna è un ente pubblico di ricerca, con sede in Roma e di recente costituzione, tuttora in gestione commissariale, in attesa della nomina degli organi. In base alla sua missione istituzionale, l'Ente italiano montagna è un « ente pubblico di ricerca finalizzato al supporto delle politiche e allo sviluppo socio-economico e culturale dei territori montani »; « sottoposto alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri », esso « opera sulla base degli indirizzi generali definiti dal Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero dal Ministro delegato ad esercitare le funzioni governative in materia di salvaguardia e valorizzazione delle zone montane ». In quanto « punto di riferimento delle amministrazioni pubbliche per il territorio montano », l'ente fornisce consulenza e supporto all'autorità di governo e alle

amministrazioni locali nella elaborazione delle politiche e degli interventi in favore dei territori montani.

I pilastri su cui poggia la nuova azione dell'ente sono essenzialmente tre: l'attività di supporto alle amministrazioni pubbliche per il governo e la gestione delle aree montane; la valorizzazione e la diffusione della cultura e delle conoscenze sulla montagna; l'approccio trasversale e multidisciplinare per lo studio dei territori montani.

Riguardo all'attività di ricerca, è essenziale sottolineare, infatti, come soltanto un approccio « sistemico » e multidisciplinare alle montagne permetta di ottenere risultati applicativi efficaci, capaci di innescare reali miglioramenti delle condizioni di vita nelle zone montane. D'altronde, anche l'attività di supporto alle istituzioni e ai soggetti impegnati nel governo e nella gestione dei territori montani si basa proprio su una profonda conoscenza dei territori medesimi, che solo una ricerca scientifica di tipo sistemico può garantire. All'accennato fine di supportare le istituzioni e gli enti locali impegnati nel governo e nella gestione delle aree montane, l'Ente italiano montagna ha seguito, fin dalla sua istituzione, l'opera di riordino delle comunità montane, collaborando con il Ministero per i rapporti con le regioni nelle diverse fasi di applicazione della legge finanziaria 2008, fornendo i dati e le rappresentazioni cartografiche ed elaborando i possibili scenari risultanti dal riordino della disciplina delle comunità montane. A tale attività si è aggiunta quella di stretta collaborazione con il Ministero dell'interno a seguito della manovra finanziaria estiva del 2008, che, come è noto, ha ridotto i finanziamenti alle comunità montane: l'ente è stato formalmente investito del ruolo di organo tecnico con il compito di effettuare i calcoli altimetrici necessari all'applicazione delle norme sul territorio. Parallelamente, esso ha supportato diverse regioni e comunità montane nell'interpretazione e nell'applicazione dei criteri di ridefinizione contenuti nella legge finanziaria 2008.

Nello svolgimento della sua attività istituzionale di studio e di supporto alle amministrazioni pubbliche, l'Ente italiano montagna ha seguito il dibattito parlamentare relativo all'approvazione del disegno di legge recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e ha elaborato, sulla base delle proprie competenze e della propria attività di ricerca, talune riflessioni concernenti i territori montani: si tratta di una relazione approfondita – che deposito con svariati allegati – dalla quale la Commissione potrà eventualmente trarre le indicazioni che riterrà opportune. A tale proposito, aggiungo che, nel corso dell'iter parlamentare del predetto disegno di legge, all'ente è stato richiesto, da parte del Ministro per la semplificazione normativa, un contributo specifico, del quale si è tenuto conto, come si avrà occasione di puntualizzare nel prosieguo, all'atto della predisposizione del testo approvato dal Senato in prima lettura.

Come è noto, la riforma del Titolo V della Costituzione, nel ridefinire i rapporti tra Stato, regioni ed enti locali, ha disegnato « un modello di federalismo fiscale di tipo solidaristico e cooperativo », nel quale al principio dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa si affianca quello della perequazione finanziaria. È indispensabile ricordare come il passaggio da un sistema di finanza derivata a uno di finanza autonoma è perseguibile in termini teorici attraverso il decentramento delle spese e il decentramento delle entrate: se il primo può avvenire in ambito legislativo attraverso un trasferimento omogeneo di competenze ai diversi livelli istituzionali, il secondo è condizionato dal trasferimento della capacità impositiva ai singoli livelli istituzionali; trasferimento che, attualmente, si fonda sulla capacità degli stessi livelli istituzionali di reperire risorse dal proprio territorio di competenza, utilizzando le leve fiscale, patrimoniale e del debito. Ne consegue la centralità delle caratteristiche socio-economiche di ogni ambito territoriale, che esprime una propria capacità contributiva in base

alla dotazione patrimoniale, al reddito, ai consumi, nonché alla capacità endogena di creare valore e sviluppo. Il passaggio, quindi, da un sistema di finanza derivata a uno di finanza autonoma e il conseguenziale approdo al federalismo fiscale pongono la necessità di definire modelli di approccio e criteri di perequazione in grado di bilanciare le istanze territoriali e le risorse finanziarie che sono necessarie per ridurre ed eliminare le differenze tra territori, promuovere la coesione e l'integrazione economica e sociale, nonché ridefinire e ampliare le competenze e le deleghe connesse al funzionamento e al finanziamento delle amministrazioni pubbliche, nella duplice chiave della programmazione e dell'erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese.

Per i territori montani, storicamente caratterizzati da fenomeni di spopolamento e senilizzazione – elementi che, evidentemente, diminuiscono la capacità contributiva –, appare quanto mai opportuno introdurre un doppio criterio di perequazione: uno basato sulla compensazione delle capacità fiscali, determinata dalla minore possibilità contributiva in entrata; l'altro imperniato sul finanziamento dei bisogni locali, a causa del maggiore costo derivante dall'erogazione dei servizi nelle aree montane, nonché sul sostegno straordinario al finanziamento capitale degli investimenti in quelle stesse aree.

Prima di entrare nel merito dell'analisi delle disposizioni del disegno di legge, in corso di approvazione, che interessano i territori montani, occorre approfondire una questione prioritaria: quella della definizione della montagna italiana. Infatti, l'esplicito riferimento, all'interno del disegno di legge, alle « zone » o ai « territori » montani richiede un chiarimento in merito alla definizione stessa di montagna, questione dibattuta da tempo in ambito scientifico, anche per le sue implicazioni legislative e amministrative. La premessa scientifica da cui partire è che « lo spazio geografico è un continuum, dove non si può fissare nettamente il limite fra territorio montano e territorio non montano ».

L'ente ha effettuato una serie di proiezioni a scala nazionale per individuare gli indicatori più adeguati a classificare la montagna e ad elaborarne una definizione « aperta » attraverso l'individuazione di alcune sue caratteristiche distintive, da precisare e calibrare in base alle finalità della definizione. La proposta di classificazione elaborata dall'Ente è la seguente: sono montani i comuni situati per il 70 per cento della loro superficie al di sopra dei 500 metri di altitudine sul livello del mare, ovvero i comuni che abbiano almeno il 40 per cento della loro superficie al di sopra dei 500 metri di altitudine sul livello del mare e nei quali il 30 per cento del territorio presenti una pendenza superiore al 20 per cento; nelle regioni alpine il limite minimo di altitudine è di 600 metri. La scelta delle soglie è avvenuta in base sia alla distribuzione delle variabili altimetrica e clivometrica sia al confronto con gli indicatori socio-economici.

Il profilo della montagna che emerge, seppure fondato su criteri squisitamente morfologici, è volto a restituire tutta la complessità di territori la cui identità è espressa non solo da una « forma » del paesaggio, ma anche dalle relazioni sociali, culturali ed economiche che li caratterizzano. In numeri, la classificazione dell'EIM porta ad individuare 2585 comuni montani, determinati esclusivamente sulla base di criteri morfologici e climatici. Tali criteri morfologici e climatici sono stati poi integrati da parametri socio-economici, i quali, affiancati alla componente geografico-fisica, acquisiscono una forte valenza descrittiva e interpretativa della composita realtà delle aree montane.

L'utilizzo degli indicatori socio-economici (densità demografica, dinamica demografica e indice di vecchiaia) ha permesso di identificare, all'interno dei 2585 comuni montani, 1399 comuni caratterizzati anche da condizioni di marginalità riconducibili alla loro intrinseca « montanità », la cui distribuzione territoriale – visualizzata attraverso la georeferenziazione sulle carte dell'EIM allegate – mostra un quadro socio-economico disomogeneo sia a scala nazionale che locale.

Il richiamo esplicito – all'interno del disegno di legge sul federalismo fiscale – alle « zone » o ai « territori » montani richiede, oltre al chiarimento in merito alla definizione stessa di montagna, anche una definizione univoca e rigorosa di comune montano: definizione che, allo stato attuale, manca nel nostro ordinamento. In buona sostanza, allo stato attuale, non si sa quale sia il territorio montano. Tale incertezza legislativa ha provocato, negli anni, un progressivo allargamento della montagna « legale », diluendo l'efficacia degli interventi economici in una base territoriale eccessivamente ampia.

L'approvazione delle norme relative al federalismo fiscale non può procedere, dunque, disgiuntamente dalla revisione della legge n. 97 del 1994, la cosiddetta « legge quadro » sulla montagna. L'ente condivide le proposte che la Conferenza delle regioni e delle province autonome ha formulato nel Documento sulle principali questioni aperte del « sistema montagna », approvato il 19 marzo scorso; in particolare, concorda sia sul punto relativo alla revisione della legge n. 97 del 1994 sia sulla individuazione di nuovi criteri di definizione dei territori montani. A tale proposito, il menzionato documento della Conferenza delle regioni e delle province autonome contiene due ipotesi di classificazione dei comuni montani: la prima – che prevede l'individuazione di un criterio « misto » formato da una combinazione di parametri altimetrici, fisici e demografici e indicatori di tipo socio-economico atti ad evidenziare condizioni di « svantaggio » dei territori montani – va nella stessa direzione proposta dall'EIM.

Entrando nel merito delle disposizioni del disegno di legge in corso di approvazione, alcuni articoli meritano una particolare riflessione, perché riguardano in modo diretto i territori montani.

L'articolo 11 – che riguarda la finanza degli enti locali e, in particolare, il finanziamento delle funzioni – vincola il legislatore delegato ad ulteriori limiti, che si aggiungono a quelli generali previsti dall'articolo 2: in particolare, nell'individuare i criteri di finanziamento degli enti locali, sottolinea la necessità di tenere in considerazione le specifiche caratteristiche dimensionali sia dei territori montani sia dei piccoli comuni che, in forma associata, presentino una popolazione complessiva non inferiore ad una determinata soglia ancora da stabilire (mediante i decreti delegati). L'articolo in parola, dunque, oltre a richiamare l'attenzione in maniera esplicita sui territori montani, fa riferimento ai piccoli comuni, che caratterizzano in numerosi casi la montagna italiana, per i quali la garanzia di uno sviluppo dell'economia e dei servizi essenziali offerti ai cittadini risulta fortemente ostacolata dalla scala territoriale e amministrativa di riferimento. Come si evince da recenti studi, i piccoli comuni, ossia quelli la cui popolazione non supera i 5 mila abitanti, sono 5756, di cui 3174 totalmente montani, che corrispondono a più di un terzo dei comuni italiani.

Proprio per favorire il superamento di tale limite, il disegno di legge prevede forme premiali tese a incentivare l'unione e la fusione tra comuni (articolo 12, comma 1, lettera *f)*). L'applicazione del federalismo fiscale impone di risolvere preliminarmente la questione rilevante dell'aggregazione dei piccoli comuni e la modalità attraverso la quale questa debba essere perseguita: su base obbligatoria ovvero volontaria legata all'erogazione di risorse o all'incentivazione fiscale.

I territori montani avvertono, inoltre, la necessità di disporre di un quadro chiaro in merito al governo del loro territorio. Come è noto, infatti, l'intero territorio montano della Penisola è stato interessato da un processo di riordino delle comunità montane, che ha avuto origine nel dicembre del 2007, con le disposizioni contenute nella legge finanziaria per il 2008, e che è ancora in fase d'attuazione. Da un'indagine condotta dall'ente, che ha monitorato e analizzato fin dall'inizio il processo di riordino delle comunità montane e le norme di legge regionali, risulta infatti che, allo stato attuale, solo alcune regioni hanno completato il processo di riordino. Credo che nei prossimi due o tre mesi saremo in grado di fornire – ovviamente,

qualora la Commissione reputi opportuno acquisirne la conoscenza – un quadro dettagliato degli interventi con i quali è stata data attuazione alla normativa in tema di ristrutturazione del sistema di *governance* della montagna italiana.

L'articolo 13 affronta un tema fondamentale per la montagna: quello dell'entità e del riparto della perequazione per gli enti locali. La ripartizione della perequazione tra i singoli enti, con specifico riferimento alle funzioni fondamentali, avviene in base a due tipi di indicatori di fabbisogno: uno di carattere finanziario (spesa corrente) e altri relativi alle infrastrutture (spesa in conto capitale). La lettera *d)* dell'articolo 13, nel dettare le modalità per la definizione della spesa corrente standardizzata (« fabbisogno »), dispone che essa sia computata sulla base di una quota uniforme *pro capite*, « corretta » mediante l'applicazione di una serie di parametri atti a valutare la diversità della spesa da ente a ente. Tali parametri correttivi sono relativi all'ampiezza demografica e alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alla presenza di zone montane e alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti.

Sarà fondamentale, allora, individuare criteri di correzione che tengano conto dei costi aggiuntivi che la montagna deve sopportare. In base alla propria attività scientifica, l'ente propone alcune tematiche di cui si dovrebbe tenere conto in sede di elaborazione dei parametri correttivi: in primo luogo, i sovraccosti della montagna.

La montagna soffre di uno svantaggio geografico strutturale permanente, che determina un differenziale di costi a carico delle funzioni insediate. Esso origina da fattori fisici (quali la morfologia e pedologia dei luoghi, le condizioni climatiche, il rischio idrogeologico e ambientale) e da fattori antropici a carattere semipermanente (quali le limitate dimensioni delle comunità locali, la loro dispersione territoriale e il loro maggior grado di isolamento, ovvero la minore accessibilità ai principali assi territoriali dello sviluppo economico). L'analisi dei sovraccosti della montagna costituisce l'argomento di una ricerca promossa dall'Ente italiano montagna con l'obiettivo di individuare indicatori oggettivi dell'« handicap » montagna: sono stati esaminati alcuni settori d'attività, per verificare l'esistenza di differenziali di costo dovuti a fattori esterni riconducibili alle caratteristiche montane del territorio e per misurare l'incidenza delle determinanti in termini di costi maggiori.

In secondo luogo, tra i criteri di correzione, occorrerebbe tenere conto della fragilità e pericolosità del territorio e del rischio naturale che ne deriva. Il recentissimo terremoto che ha colpito la Conca dell'Aquila rappresenta, purtroppo, solo l'ultimo episodio, in ordine di tempo, di una dinamica evolutiva particolarmente violenta e drammatica che caratterizza in maniera peculiare l'intera montagna italiana e, più sensibilmente, la catena appenninica.

Un ulteriore parametro che può essere tenuto in considerazione è la categoria di marginalità, intesa non solo come perifericità geografica e lontananza dai centri decisionali e di potere, ma anche nell'accezione di deprivazione e povertà di risorse.

Un indicatore aggiuntivo pure da tenere in considerazione è quello relativo alla accessibilità, che riguarda lo studio del potenziale di mobilità di merci e persone sulla rete viaria nazionale, in particolare modo da e per i territori montani.

Come già anticipato, l'Ente italiano montagna propone, altresì, di introdurre un doppio criterio di perequazione per i territori montani: uno basato sulla compensazione delle capacità fiscali, determinata dalla minore possibilità contributiva in entrata; l'altro che faccia leva sul finanziamento dei bisogni locali, a causa del maggiore costo derivante dall'erogazione dei servizi nelle aree montane, nonché sul sostegno straordinario al finanziamento capitale degli investimenti in quelle stesse aree.

La proposta di un doppio criterio di perequazione deriva dalle ricerche scientifiche e dagli studi elaborati dall'ente in

merito alla rilevazione e comparazione quantitativa dei conti consuntivi del 2007 dei comuni montani. Sulla base dei risultati dell'analisi, emerge l'opportunità di introdurre un doppio criterio di perequazione, basato sull'impiego di variabili e criteri in grado di compensare i differenziali determinati dalla minore capacità contributiva e fiscale delle aree montane rispetto ad altri territori caratterizzati da maggiore gettito fiscale e migliore prestazione economica, al fine di « garantire su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ». La georeferenziazione dei dati sopra riportati, effettuata dall'EIM, mostra il loro grado di concentrazione e distribuzione sul territorio: la correlazione di tali informazioni con la variabile altimetrica può fornire elementi utili per definire modelli e sistemi di perequazione che tengano conto dell'attuale stato economico-finanziario degli enti analizzati; in termini prospettici, poi, tale correlazione contribuisce a valutare l'impatto e la responsabilità della spesa pubblica nell'eliminazione delle differenze territoriali e nella promozione di una nuova coesione e convergenza economica e sociale basata su un federalismo fiscale che induca i cittadini ad avvicinarsi alle istituzioni, non ad allontanarsene.

Alla relazione depositata sono allegate alcune tabelle che chiariscono ulteriormente i concetti da me espressi, probabilmente, in maniera troppo sintetica.

Le aree montane sono, inoltre, esplicitamente individuate dall'articolo 15 come destinatarie degli « interventi speciali » e delle « risorse aggiuntive » previste dal comma 5 dell'articolo 119 della Costituzione. Il legislatore delegato, nell'individuare i criteri di attribuzione dei contributi speciali da parte dello Stato, che si aggiungono a quelli comunitari, dovrà tenere conto della specifica realtà dei territori montani.

Attualmente, lo strumento finanziario d'intervento per lo sviluppo delle aree montane è il Fondo nazionale per la montagna, previsto dall'articolo 2 della legge n. 97 del 1994, gestito dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie locali. Un altro strumento finanziario di interesse per le aree montane è il Fondo ordinario delle comunità montane. Il nodo da sciogliere non è tanto quello relativo alla sua regionalizzazione – passaggio obbligato in base ai principi ispiratori del federalismo fiscale – quanto quello dei tempi della regionalizzazione e della riduzione del Fondo stesso.

Sempre con riferimento all'articolo 15, si nota che, alla lettera *c)* (la stessa che contiene il riferimento ai territori montani), è stata aggiunta in seconda lettura dalla Camera dei deputati, tra gli elementi di cui avere particolare considerazione nella quantificazione e allocazione degli interventi, anche « l'esigenza di tutela del patrimonio storico e artistico ai fini della promozione dello sviluppo economico e sociale ». Sarebbe importante, in sede di applicazione del provvedimento, tenere in considerazione anche il « patrimonio naturale ». Il territorio di montagna delle Alpi e degli Appennini è sede di fragilità e pericolosità connaturate alla storia geologica e all'evoluzione morfodinamica, che possono diventare sorgenti di rischio naturale per l'uomo e per le sue attività. La montagna italiana, però, non è solo una potenziale sorgente di rischio ma è strategico « contenitore » di molteplici risorse naturali, a cominciare da quella idrica. Ancora una volta i due aspetti caratterizzanti della montagna italiana, vale a dire le sue criticità e le sue risorse, non possono non essere tenuti in considerazione nella legge sul federalismo, che, basandosi sui principi di sussidiarietà, efficacia ed efficienza, deve essere in grado di coniugare le esigenze di equità con quelle del risparmio e dello sviluppo: la qual cosa potrà essere fatta al meglio solo considerando la montagna italiana nell'ambito del sistema più complesso che la lega indissolubilmente con le pianure, le zone costiere e le grandi metropoli delle « basse quote ».

L'articolo 21 sulla perequazione infrastrutturale, introdotto dal Senato nel corso dell'esame del disegno di legge in prima

lettura e successivamente modificato dalla Camera, stabilisce le modalità per l'individuazione di interventi finalizzati al recupero del deficit infrastrutturale. In dettaglio, in sede di prima applicazione, il comma 1 prevede una ricognizione degli interventi infrastrutturali previsti dalle norme vigenti. Nell'effettuare tale ricognizione, il Governo dovrebbe tenere conto di diversi elementi, benché non individuati, tra i quali rivestono particolare e nevralgica importanza, nei territori montani, le infrastrutture immateriali. Va ricordato a questo proposito che un recente provvedimento approvato in sede di Consiglio europeo (il cosiddetto « Recovery Plan »), finalizzato a superare la crisi economica in atto, prevede un ulteriore finanziamento proprio per la banda larga. Lo strumento che consentirà di beneficiare di tali finanziamenti comunitari sarà il Piano di sviluppo rurale (PSR). Come è noto, il regolamento sullo sviluppo rurale è stato recentemente modificato a seguito del processo di revisione della Politica agricola comune (PAC), e tra le nuove misure che potranno essere finanziate vi è quella relativa alla banda larga.

Avviandomi alla conclusione, signor presidente, ricordo che l'EIM, in qualità di ente pubblico di ricerca finalizzato al supporto delle politiche e allo sviluppo socio-economico e culturale dei territori montani, può essere considerato un organo tecnico al servizio dello Stato e degli enti territoriali. L'articolo 4 del disegno di legge in corso di approvazione attribuisce il delicato compito dell'attuazione del federalismo fiscale ad una commissione tecnica paritetica, la quale, avvalendosi di strutture tecnico-scientifiche esistenti sul territorio nazionale, dovrebbe valutare, attraverso opportune simulazioni, gli effetti delle disposizioni di legge sul territorio. L'EIM dispone di un notevole patrimonio scientifico e di conoscenze, sia per quel che attiene all'acquisizione e alla gestione di dati territoriali e statistici sia per quanto concerne l'elaborazione e l'analisi di studi più prettamente territoriali. Nell'auspicare che tale patrimonio venga tenuto nel debito conto, si confida che l'Ente italiano montagna venga coinvolto appieno per apportare – secondo il suo nuovo mandato istituzionale di supporto all'autorità di governo e alle amministrazioni locali – il proprio contributo culturale e conoscitivo.

In conclusione, occorre ribadire che la montagna è un'assoluta priorità per il Paese, da tutelare e valorizzare con interventi specifici: l'ambiente fisico montano rappresenta, infatti, una preziosa riserva di energie e di risorse insostituibili, sottoposto nello stesso tempo a fenomeni crescenti di dissesto idrogeologico e ai tragici effetti della dinamica endogena (in particolare, sismica e vulcanica) e del cambiamento climatico, aggravati dallo spopolamento delle montagne e dalla mancanza di presidi da parte delle popolazioni residenti. La sfida della montagna è difficile, ma può essere vinta solo con il contributo attivo delle popolazioni residenti, che – in attuazione dell'articolo 44 della Costituzione – devono poter godere di una serie di agevolazioni e facilitazioni atte a compensare gli svantaggi socio-economici e culturali causati dall'handicap geografico.

PRESIDENTE. Ringrazio il commissario straordinario dell'Ente italiano montagna, con il quale mi complimento per l'ottima relazione svolta, nonché per il dettagliato supporto documentale offertoci. Saluto anche il direttore generale dell'ente, professor Sergio Zucchetti.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

LUCIANO PIZZETTI. Ringrazio il commissario straordinario per il lavoro svolto e per le utili indicazioni fornite, che si riveleranno sicuramente fondamentali anche nella fase di definizione dei decreti attuativi.

Chiedo, in primo luogo, se, intervenuta l'approvazione della Camera, con modificazioni, del disegno di legge C. 2105, il commissario straordinario ritenga di proporre alla Commissione ulteriori elementi di valutazione relativi proprio alla definizione dei predetti decreti.

In secondo luogo, mi è parso di cogliere nel suo intervento una sollecitazione, allorquando ha fatto riferimento all'esigenza di una definizione univoca e rigorosa di « comune montano ». Appena ne sarà stato approntato il testo – spero al più presto – saremo chiamati a esaminare il cosiddetto codice delle autonomie: è in quella sede che dovrà essere affrontata anche l'indicata questione definitoria. Penso abbia ragione il commissario straordinario quando afferma che siamo partiti dalla coda anziché dalla testa: abbiamo la coda, il federalismo fiscale (e credo si tratti di una buona coda); adesso si tratta di capire esattamente come il federalismo fiscale si innesti nel sistema, ossia quali siano le funzioni, i ruoli, le configurazioni degli enti e via discorrendo.

In altre parole, rinvengo nella segnalazione di quest'ultimo aspetto una sollecitazione affinché sia esplicitata anche nel documento conclusivo la richiesta che si proceda celermente nella definizione del codice delle autonomie. Da tutte le audizioni, compresa quest'ultima, emerge infatti che, ove mancasse la considerazione di questo aspetto fondamentale, il sistema sarebbe monco. Dunque, per procedere in modo appropriato, occorre che lo schema di decreto legislativo recante il cosiddetto codice delle autonomie giunga al più presto all'esame del Parlamento e, nello specifico, di questa Commissione.

GIANVITTORE VACCARI. Ringrazio il commissario straordinario per la dotta e articolata relazione, che, ovviamente, non poteva e non voleva essere una disamina di tutte le tematiche che hanno in qualche modo attinenza con la montagna. Lo ringrazio anche per la documentazione consegnataci, che sarà sicuramente utile per il nostro lavoro.

Nella relazione – che, come dicevo, non poteva essere esaustiva – non ho colto accenni ai rapporti con l'Europa. In particolare, con riferimento anche alla possibilità di sollecitare iniziative normative o altre azioni da parte degli organi comunitari, sappiamo che solo recentemente sono state emanate direttive al riguardo; quindi, per quanto riguarda il tema della montagna, anche l'Europa è in ritardo e lenta nel muoversi.

Da questo punto di vista, credo che l'Ente italiano montagna possa svolgere, quantomeno sotto l'aspetto tecnico-scientifico, un ottimo lavoro di collegamento e di stimolo.

Non ho colto, altresì – ma non intendo con ciò muovere un rilievo: so bene che l'esposizione doveva essere necessariamente sintetica – le possibili relazioni, per quanto riguarda la montagna, tra le realtà regionali a statuto speciale e quelle a statuto ordinario.

Reputo inoltre utile proporre – l'EIM lo sta facendo – norme legislative volte a definire più compiutamente la montagna e i territori montani. Il commissario straordinario ha giustamente evidenziato che la normativa è alquanto frammentaria e, spesso, contraddittoria. Infatti, l'applicazione delle norme nazionali da parte delle singole regioni rischia di determinare interpretazioni difformi. Ad esempio, per quanto riguarda le comunità montane, rilevo che alcune regioni hanno applicato le norme nazionali utilizzando parametri differenti.

Sotto quest'ultimo profilo, è sicuramente necessario adottare, per così dire, un linguaggio comune; e so che l'Ente italiano montagna è già impegnato in questo ulteriore settore di intervento.

PRESIDENTE. Do la parola al commissario straordinario per la replica.

LUIGI OLIVIERI, *Commissario straordinario dell'Ente italiano della montagna*. Non potendo essere esaustivo, debbo dire che gran parte dei quesiti formulati dall'onorevole Pizzetti e dal senatore Vaccari – che ringrazio – trovano risposta nella relazione generale depositata agli atti della Commissione.

In particolare, in tale documento viene diffusamente trattata la questione relativa alle definizioni di « montagna » e di « comune montano ». Noi abbiamo cercato, anche se in modo sintetico, di rappresentare alla Commissione la particolare gra-

vità della situazione per quanto riguarda la definizione di « montagna ». È emblematico che più del 54 per cento del territorio nazionale si definisce « montagna » pur senza esserlo. È facile capire perché ciò accada anche senza essere specialisti del settore.

Inoltre, abbiamo cercato di illustrare come mai alcuni comuni costieri, pure di una certa importanza, siano definiti comuni di montagna. Il problema è di fondamentale importanza, dal momento che per ragionare sul federalismo fiscale occorre innanzitutto avere chiari i termini di riferimento delle norme generali concernenti le zone montane e i territori montani contenute nel disegno di legge delega.

Si tratta di un lavoro assolutamente necessario. Sarebbe più opportuno che se ne facesse carico il Parlamento. Tuttavia, è evidente che, anche in mancanza di specifiche iniziative parlamentari, nel momento in cui dovranno essere emanati i decreti delegati bisognerà specificare cosa sono le zone montane e cosa sono i territori montani.

Quanto al comune montano, basta leggere le pagine da 10 a 13 della relazione che abbiamo depositato per capire quanta confusione regni al riguardo: non solo manca una definizione di comune montano, ma la stessa possibilità che il Parlamento intervenga per ridefinire la nozione appare problematica. Infatti, allo stato attuale – dalla legge Fanfani del 1952 si arriva al testo unico del 2001 – non si sa più cosa fare. Anzi, sembra – sottolineo « sembra » – che ormai la competenza sia demandata alle regioni e che l'unico criterio sussistente sia quello della popolazione, che – lo capite bene – non può assolutamente essere esaustivo.

Ho constatato che anche nei lavori parlamentari – li abbiamo letti con attenzione per essere in grado di svolgere l'audizione odierna in modo compiuto – si parla di codice delle autonomie locali. Mi sembra che prima o poi (spero prima, anziché poi) si debba assolutamente intervenire per ridisciplinare la materia.

Ciò è ancora più evidente – e rispondo a una domanda del senatore Vaccari – per quanto riguarda la questione della *governance* della montagna. L'articolo 11 del disegno di legge delega richiama tale aspetto, Quando il provvedimento prevede una fiscalità premiale a vantaggio dei piccoli comuni (e quelli di montagna sono essenzialmente piccoli comuni, dal momento che la quasi totalità dei 4300 comuni al di sotto dei 5.000 abitanti, come ho precisato nella relazione, sono montani) e della gestione sovracomunale dei servizi ai cittadini, in modo che questi siano efficaci, efficienti e, soprattutto, costino il meno possibile – del resto, questo chiedono i cittadini; e che essi vivano in pianura o in montagna, da questo punto di vista, non fa differenza –, è evidente che pone un problema di *governance*.

Ho letto la relazione svolta in questa sede dal presidente dell'UNCEM nell'ottobre del 2008. In quell'occasione, il presidente Borghi si era spinto a sostenere la necessità della nascita di una forma sovracomunale, da lui individuata nelle comunità montane. Peraltro, lo stesso documento approvato dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome un mese e mezzo fa – nel quale si individuano quelli che, ad avviso della Conferenza delle regioni, sono i problemi inerenti alla politica sulla montagna – richiama la menzionata esigenza di *governance* e, quindi, l'esigenza di uniformare il codice delle autonomie locali.

Al momento della predisposizione dei testi dei decreti delegati, quando si dovrà interpretare la norma contenuta nel citato articolo 11, i criteri di premialità dovranno essere in qualche modo sviluppati; ma, per farlo, bisognerà prima capire verso quale tipo di sovracomunalità si debba andare.

Sono state indicate due strade: la prima è quella di riconoscere un ente intermedio sovracomunale; la seconda è quella di arrivare ad una fusione di comuni. Personalmente, ritengo che la seconda strada sia difficile da perseguire nel nostro Paese, poiché l'Italia è, sì, l'Italia delle regioni e delle province, ma è soprattutto l'Italia dei comuni. L'elemento nel quale maggiormente si riconosce in prima istanza il

cittadino è il comune; ciò vale soprattutto per i piccoli comuni, che richiamano identità, radici, storia, tradizioni. Per questo motivo credo sia difficile percorrere quella strada. Qualcuno ci ha provato, ma il risultato è stato esattamente l'opposto di quello che si mirava ad ottenere.

A mio avviso, la strada da percorrere è quella dell'individuazione di politiche volte a stimolare l'esercizio sovracomunale delle funzioni e delle erogazioni dei servizi. Comunque, le regioni dovrebbero avere la facoltà di individuare ambiti ottimali ai quali riferire il decentramento di funzioni e di servizi, affinché gli stessi siano esercitati in modo efficace ed efficiente.

Quanto all'Europa, sappiamo che il suo ruolo è fondamentale per quanto riguarda la montagna, italiana ed europea. Infatti, è noto a tutti che molti interventi sono ormai definiti mediante direttive europee. Basti pensare alla politica agricola europea. Se non abbiamo parlato, dunque, di Europa è perché il federalismo fiscale è una normativa nazionale. Se ne avessimo parlato, avremmo debordato rispetto alla materia di cui ci stiamo occupando. Tuttavia, è evidente che prima riuscirà a trovare attuazione il proposito del Presidente della Commissione europea di redigere il Libro verde sulla montagna, meglio sarà per tutti.

È chiaro, peraltro, che i territori montani non possono competere con i territori più fortunati; di conseguenza, di alcune regole connotate da eccessivo rigore, ancorché costituenti elementi fondanti dell'Unione europea, deve essere in qualche modo prevista un'attuazione più flessibile. Pensate ai princìpi in tema di libera concorrenza, che per la montagna sono palesemente devastanti. La montagna non riuscirà mai ad avere un'imprenditoria concorrenziale con quella di territori più favoriti. Noi dobbiamo parlare di sovraccosti strutturali, di disagi permanenti. Si tratta di elementi di tutta evidenza; anche chi non ha una conoscenza specifica della materia se ne può rendere conto passando qualche giorno in montagna.

Per quanto riguarda, infine, il quesito relativo ai possibili effetti riconducibili alla diversa natura degli statuti regionali (speciali e ordinari), penso che lo stesso provvedimento sul federalismo fiscale – articolo 27 del disegno di legge delega – affronti appieno la questione. È evidente che, non nell'immediatezza, ma col tempo, le regioni, anche quelle a statuto ordinario, dovrebbero essere tutte a statuto speciale, tranne alcune eccezioni. Uno degli obiettivi del federalismo fiscale è proprio questo.

PRESIDENTE. Ringrazio il commissario straordinario Olivieri e il direttore generale Zucchetti, augurandomi che gli auspici di poter collaborare nella fase di stesura dei decreti si traducano in realtà concreta.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,20.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa
il 12 giugno 2009.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 0,35

16STC0003990