



**Unione
nazionale
comuni comunità
enti
montani**

PIATTAFORMA UNCEM

PER LA COSTRUZIONE DI POLITICHE NAZIONALI INTEGRATE PER LA MONTAGNA, LE AREE RURALI E INTERNE DELL'ITALIA

PREMESSO CHE

L'articolo 44 della Costituzione italiana vincola il legislatore al rispetto di due obiettivi principali quali il conseguimento di un uso razionale del suolo e la realizzazione di rapporti sociali equi; più in generale realizza una «protezione costituzionale» all'introduzione di politiche agricole e di governo del territorio volte a recepire quelle norme del diritto internazionale che promuovono uno sviluppo economico, sociale e ambientale «sostenibile»;

il medesimo articolo prevede, in fine, che «La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane». La salvaguardia e la valorizzazione delle zone montane riveste, dunque, carattere di preminente interesse nazionale e, in generale, a tale scopo concorrono lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti locali;

a favore delle zone montane è intervenuta la legge 31 gennaio 1994, n. 97, recante «Nuove disposizioni per le zone montane» e, da ultimo, la legge 6 ottobre 2017, n. 158 recante «Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni»;

l'articolo 174 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea dispone, tra le altre cose, che «l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna»;

il Parlamento europeo con la risoluzione del 10 maggio 2016 sulla politica di coesione nelle regioni montane dell'Unione europea (2015/2279(INI)) e la risoluzione, approvata il 3 ottobre 2018, su come affrontare le esigenze specifiche delle zone rurali, montane e periferiche (2018/2720(RSP)) ha posto la centralità delle aree interne, rurali e montane nelle politiche di sviluppo dell'Unione europea;

le zone montane costituiscono il 55 per cento del territorio italiano e 65 per cento del territorio dell'Unione europea, ospitano in Europa il 57 per cento della sua popolazione e generano il 46 per cento del valore aggiunto lordo;

un quarto della popolazione delle zone rurali, montane e interne del Paese non ha accesso a Internet ad alta velocità e riscontra gravi problematiche nell'accesso ai servizi televisivi e radiofonici;

è importante aiutare le zone interne e montane a superare le sfide cui devono far fronte; una di tali sfide è costituita dallo spopolamento rurale, in quanto i giovani continuano ad abbandonare queste zone e gli anziani (di età superiore a 65 anni) rappresentano il 34 per cento della popolazione totale; occorre pertanto



**Unione
nazionale
comuni comunità
enti
montani**

garantire agli abitanti delle zone non urbane opportunità simili a quelle di cui godono gli abitanti delle zone urbane;

UNCEM sin dal 1952 coordina e promuove iniziative per lo sviluppo delle aree montane, favorendo l'interazione tra gli Enti locali, il dialogo tra Amministratori e Sindaci con imprese e terzo settore, programmando politiche per la riorganizzazione e il miglioramento dei servizi pubblici alle collettività;

CONSIDERATO CHE

L'economia, le aree urbane, l'industria (incluso il turismo) e i cittadini dipendono in ampia misura da queste zone montane in termini di approvvigionamento alimentare, utilizzo dei suoli, energia, risorse idriche, aria pulita e materie prime;

il grado di interdipendenza economica delle aree montane, rurali e interne rispetto a quelle urbane sconta la non adeguata considerazione del flusso delle risorse non rinnovabili assicurate dal presidio delle aree montane;

i cambiamenti climatici stanno velocemente accentuando le dinamiche distruttive delle risorse non rinnovabili per le quali le aree montane rappresentano l'unica oggettiva opportunità di salvaguardia, specie per un Paese al centro del Mediterraneo come l'Italia;

la sfida del mantenimento delle risorse non rinnovabili assicurate dal presidio delle aree montane non può essere delegata solo alla politica di coesione europea finanziata con i Fondi strutturali, la cui attuazione va peraltro rimodulata sulle effettive necessità di chi opera e vive in montagna;

è necessario ripensare la leva nazionale della politica di coesione, in ossequio all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, declinando più efficacemente le strategie nazionali per ambiti territoriali unitari, anche interregionali, come le aree naturali protette;

è necessario sfruttare appieno le possibilità offerte dalla cooperazione, dalle strategie macroregionali (Eusalp ed Eusair) e da altri strumenti di interazione tra regioni per affrontare le esigenze specifiche delle Alpi e degli Appennini, promuovere la coesione e favorire rapporti di interazione a livello europeo;

l'Italia, attraverso l'azione del Governo e del Parlamento, deve promuovere e sostenere lo sviluppo economico, sociale, ambientale e culturale dei piccoli comuni, garantire l'equilibrio demografico del Paese favorendo la residenza in tali comuni, nonché tutelarne e valorizzare il patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonici e favorire l'adozione di misure in favore dei cittadini residenti nei piccoli comuni e delle attività produttive ivi insediate, con particolare riferimento al sistema dei servizi territoriali, in modo da contrastarne lo spopolamento e da incentivare l'afflusso turistico. L'insediamento in questi comuni rappresenta una risorsa a presidio del territorio, soprattutto per le attività di piccola e diffusa manutenzione, prevenzione del dissesto idrogeologico e tutela dei beni comuni;

EVIDENZIATO CHE

Nel corso delle sedute della Camera dei Deputati del 26 e del 27 gennaio 2020 sono state discusse e approvate all'unanimità sei diverse mozioni, presentate da tutti i gruppi politici di maggioranza e di



**Unione
nazionale
comuni comunità
enti
montani**

opposizione, concernenti le iniziative per la salvaguardia, la valorizzazione e lo sviluppo delle aree interne, rurali e montane;

il 31 gennaio 2020 si sono tenuti presso il Ministero degli Affari regionali e delle Autonomie gli “Stati generali della montagna”, avviati nel corso del 2018 dallo stesso Ministero e proseguiti in diverse sedute e occasioni di confronto nel 2019.

nel corso degli Stati generali, l’intervento di tecnici, accademici, imprenditori, rappresentanti delle imprese e degli Enti locali ha delineato un percorso di sviluppo che viene ripreso e sostenuto nei punti a seguire, impegnando il Governo e il Parlamento – oltre alle Regioni - a dare seguito agli impegni.

SI IMPEGNANO IL GOVERNO E IL PARLAMENTO

IN ACCORDO LE REGIONI E IL SISTEMA DEGLI ENTI LOCALI:

1) Ad adottare le iniziative necessarie a realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato del Paese, costruendo un quadro giuridico di sviluppo delle aree montane mediante specifiche politiche nazionali incentrate sulle esigenze di tali territori puntando a un modello di sviluppo sostenibile basato sulla green economy;

2) a costruire la strategia di intervento per le aree montane grazie al lavoro negli “Stati generali nazionali della montagna”, strumento in cui consentire – a livello nazionale e territoriale - incontro e coordinamento dei soggetti portatori di interessi e delle politiche elaborate a livello europeo, nazionale e locale con l'obiettivo di stabilizzare e compensare le tendenze negative sui mercati locali, derivanti dalle dinamiche demografiche e dalla scarsità di risorse naturali per promuovere lo sviluppo locale;

3) ad assumere le necessarie iniziative in ambito europeo per la creazione, nel nuovo periodo di programmazione dei Fondi di coesione 2021-2027, di un Fondo per il finanziamento di politiche specifiche per le aree montane, sul modello di quanto già fatto per le aree urbane e metropolitane;

4) ad adottare iniziative per attuare un serrato coordinamento tra le politiche nazionali e quelle europee per garantire lo sviluppo di tali territori, mediante investimenti volti a integrare tutte le politiche al fine di generare la crescita sociale ed economica intelligente, sostenibile e inclusiva, la sicurezza alimentare, l'inclusione sociale, la parità di genere, la lotta ai cambiamenti climatici, la riduzione del divario digitale, la prevenzione del dissesto, la creazione di posti lavoro, la digitalizzazione e l'efficienza del mercato, la massima interazione tra territori e in particolare tra aree montane e urbane;

4-bis) ad adottare un “Programma strutturato e pluriennale per la prevenzione e la manutenzione del territorio montano”, in grado di assicurare il controllo costante e permanente, la riduzione progressiva dei fenomeni di dissesto e la limitazione dei danni provocati dalle calamità naturali, oggi sempre più frequenti anche a seguito dei cambiamenti climatici in atto. È da prevedere la riduzione dell'imposizione fiscale sugli interventi in campo ambientale e di natura idrogeologica, introducendo l'IVA agevolata al 10% o anche in percentuale inferiore.



**Unione
nazionale
comuni comunità
enti
montani**

5) ad adottare le iniziative di competenza per attuare la legge n. 158 del 2017 sui piccoli Comuni, approvando in tempi rapidi i decreti attuativi al fine di individuare anche le modalità di spesa delle risorse economiche previste alla legge ed incrementando la dotazione del fondo previsto dalla medesima legge;

6) ad assumere iniziative per la nascita di una “Strategia nazionale per le aree interne, rurali e montane alpine e appenniniche italiane”, attraverso un Programma operativo nazionale (PON) che individui fondi europei, nazionali e regionali sulla programmazione dell'Unione europea 2021-2027;

6-bis) a verificare il rispetto della priorità di cui all'Art.7 della Legge 394/1991 che prevede l'assegnazione dei fondi alle aree protette con particolare riferimento a quelle ricadenti nelle zone montane e interne; parimenti a verificare la correttezza dell'assegnazione dei fondi comunitari per lo sviluppo e la conservazione dei siti Natura2000 SIC/ZPS ricadenti in zone interne, rurali o montane;

6-ter) a sostenere l'avvio delle Zone Economiche Ambientali (ZEA) previste dall'art. 4 ter del DL 14 ottobre 2019, n. 111 convertito con la Legge 12 dicembre 2019, n. 141 attraverso un'attività di coordinamento e di sostegno alle PMI interessate attraverso la messa a disposizione di competenze e professionalità utili per fare impresa in modo coerente con i territori protetti;

7) a realizzare un coordinamento tra i Ministeri competenti al fine di generare un'accelerazione nella fase di spesa delle risorse europee e nazionali disponibili, in particolare quelle previste per le 72 cosiddette «aree pilota» individuate dalla Strategia nazionale per le aree interne;

8) ad adottare iniziative per individuare in 100 milioni di euro l'anno il Fondo nazionale per la montagna per il prossimo quinquennio, già attraverso il disegno di legge di bilancio 2021, come già stabilito dal Ministro degli Affari regionali e delle Autonomie all'interno della seduta degli Stati generali della Montagna convocati presso il competente Ministero il 31 gennaio 2020;

9) ad avviare un Piano Nazionale per i piccoli Comuni, le aree rurali, montane e interne del Paese al fine della prevenzione del dissesto idrogeologico, la lotta ai cambiamenti climatici, il riuso dei beni immobili e il contrasto al consumo di suolo, con uno stanziamento di 2 miliardi di euro per ciascun anno per i prossimi cinque anni; **in tale contesto, sviluppare un programma di tutela della biodiversità montana particolarmente minacciata dai cambiamenti climatici, attraverso progetti pilota di supporto alle attività agricole, all'ecologia integrata e di riqualificazione naturalistica destinando a tal fine almeno 50 milioni di euro e prevedendo agevolazioni specifiche, comprese quelle relative alle donazioni da parte delle imprese, per i progetti frutto di accordi di cooperazione tra enti locali, aree protette, aziende agricole, associazioni locali o nazionali di tutela ambientale e altri privati, secondo anche quanto previsto dal “Manifesto di Assisi” per “Un'economia a misura d'uomo contro la crisi climatica”;**

10) ad adottare ogni iniziativa utile a favorire l'istituzione di un patto per i piccoli Comuni nell'ottica di garantire un approccio più efficace, integrato e coordinato alle politiche dell'Unione europea aventi un impatto sulle zone rurali, con la partecipazione di tutti i livelli di Governo, conformemente al principio di sussidiarietà e in linea con l'Agenda urbana per l'Europa stabilita nel patto di Amsterdam;

11) ad assumere iniziative per consentire la **piena attuazione dell'Agenda nazionale per le zone montane**, che includa un quadro strategico per lo sviluppo di tali zone, al fine di raggiungere gli obiettivi in materia di verifica rurale, piccoli comuni intelligenti, accesso ai servizi pubblici, digitalizzazione, formazione e innovazione, riequilibrio tra zone rurali e zone urbane;



**Unione
nazionale
comuni comunità
enti
montani**

12) a sostenere l'ulteriore sviluppo del turismo rurale e dell'agroturismo montano preservando nel contempo le specificità di tali aree, ad esempio le tradizioni e i prodotti locali tradizionali. **A tal fine predisporre una serie di benefici fiscali per le micro-attività sportive diffuse nelle aree montane, rurali e interne, dai rifugi ai centri di educazione ambientale alle attività di gestione di aree protette e siti Natura2000, comprese le iniziative per la ristrutturazione degli edifici con iniziative tipo art-bonus (rifugio/bivacco-bonus e similari) e l'acquisto di beni durevoli e di consumo;**

13) ad individuare un piano di azione per una differenziazione dei sistemi fiscali delle aree interne, rurali e montane del Paese, al fine di favorire investimenti pubblici e privati, nonché la residenzialità, la nascita di nuove imprese, il contrasto alla desertificazione commerciale e all'abbandono di servizi pubblici sul modello di quanto avvenuto con il programma "Resto al Sud". **In tale contesto disporre inoltre una serie di benefici e agevolazioni fiscali per l'acquisto di beni durevoli destinati alle attività dei gruppi della Protezione Civile e per attività di intervento anche dei privati (turbine spazzaneve e altri presidi similari utilizzabili in caso di calamità) sull'esempio del bonus sisma e disporre misure premiali per favorire forme di cooperazione tra Comuni e privati frontisti per la manutenzione ordinaria della viabilità montana comunale;**

13-bis) a mettere in atto misure di agevolazione fiscale per le spese connesse all'acquisto e alla trasformazione degli immobili nelle aree interne e montane affiancandole anche una semplificazione burocratica in caso di interventi di recupero architettonico, culturale e turistico di borghi montani che abbiano alla base forme associative e/o di cooperazione tra giovani e che prevedano la residenzialità per un numero minimo di anni;

14) ad adottare le iniziative necessarie per incentivare lo sviluppo locale di una governance che ampli il coinvolgimento delle Amministrazioni a livello locale fornendo alle stesse maggiori risorse per l'ampliamento delle tecnostrutture territoriali **ed una riorganizzazione delle funzioni del segretario comunale nei comuni delle aree montane per rispondere alle esigenze evidenziate da più parti, a partire dall'UNCEM;**

15) ad avviare con urgenza le dovute procedure per adeguare la legislazione vigente al fine agevolare da parte della popolazione residente nelle aree montane, rurali e interne il godimento di servizi primari e **salvaguardando i livelli di qualità e sicurezza, la revisione dei criteri per il mantenimento dei presidi ospedalieri e scolastici, nonché per quelli della giustizia negli ambiti montani, predisponendo apposite linee di finanziamento per la qualificazione e potenziamento di strutture ed operatori e il costante aggiornamento di questi ultimi;**

16) a valutare la compatibilità giuridica del trasferimento alle Regioni della competenza in materia di grandi derivazioni idroelettrica, prevedendo del caso modifiche normative in grado di evitare contenziosi, di assicurare efficienza del sistema e pieno coinvolgimento degli enti locali dei territori montani interessati dalle opere di captazione e distribuzione;

17) accelerare i piani per l'infrastrutturazione digitale delle aree montane, rurali e interne del Paese, sbloccando i cantieri nei Comuni montani del Piano nazionale della banda ultralarga, consentendo di ridurre il divario digitale che vede oggi oltre 3.900 Comuni montani sprovvisti di linea dati veloce per le imprese, gli edifici pubblici, tutti i cittadini, così di ridurre i gap di infrastrutturazione che non permettono in 1.200 Comuni di ricevere un segnale adeguato e stabile per la telefonia mobile e a 5 milioni di italiani di vedere i canali del servizio pubblico e l'intero bouquet televisivo;



**Unione
nazionale
comuni comunità
enti
montani**

18) consentire una revisione del Testo unico degli enti locali, individuando nei Comuni montani e nelle forme associative montane il luogo nel quale definire politiche integrate territoriali, per lo sviluppo socio-economico e la riorganizzazione dei servizi pubblici, individuando nel Sindaco e nell'Amministrazione comunale un ruolo centrale, riconosciuto e premiato, forte del dialogo con le imprese e il sistema del Terzo settore che opera sul territorio;

19) a indirizzare le azioni delle politiche per la montagna, secondo i seguenti principi strategici, adottando iniziative in maniera coordinata con le regioni e le province autonome:

a) **ripensare al governo del territorio montano** partendo dalle caratteristiche e dalle risorse e vocazioni intrinseche, cercando così di riformulare i rapporti tra le «montagne» e il resto del territorio, con l'obiettivo di favorire la permanenza e il ritorno dell'uomo, nonché la gestione appropriata delle risorse, analizzata alla generazione di servizi sostenibili e di «qualità» per la collettività;

b) definire delle idonee modalità di riconoscimento, nei processi decisionali collettivi, delle istanze di chi popola le aree montane alpine e appenniniche e le presidia affinché i provvedimenti adottati non si declinino in mere elargizioni per le aree «marginali», ma facciano parte di un piano strategico di valorizzazione e di sviluppo;

c) promuovere una **reale sinergia tra Governo e istituzioni territoriali, locali, regionali** finalizzata ad incrementare la competitività nella progettazione e nell'acquisizione di fondi europei, anche tramite le strategie macroregionali;

d) attuare un reale riconoscimento della specificità montana e assumere iniziative normative, dedicate, affinché gli interessi delle popolazioni montane siano efficaci, valutando forme di rappresentanza derivanti, **oltre che dalla consistenza numerica, anche dall'estensione del territorio**;

e) valutare la definizione di compensazioni e di strumenti perequativi (come il "**Pagamento dei servizi ecosistemici-ambientali**") definiti dalla legge nazionale 221/2015) atti a ricompensare la funzione di salvaguardia degli equilibri e di gestione territoriale, anche per la prevenzione del dissesto idrogeologico, svolta da chi abita la montagna, poiché la manutenzione del patrimonio, il suo presidio e la tutela devono essere considerati servizi erogati a vantaggio dell'intera collettività, all'interno di un nuovo patto tra città e aree montane, rurali e interne, rispettoso e dignitoso in particolare per la montagna;

f) riconoscere che il **paesaggio**, elemento importante della qualità della vita delle popolazioni, rappresenta un processo di trasformazione derivante dalle interazioni tra l'ambiente naturale e le attività antropiche e, quindi, per la sua tutela e manutenzione devono essere garantite condizioni di sostenibilità economica per le attività con esso compatibili, nonché, che lo stesso costituisce un fattore chiave del benessere individuale e sociale, la cui salvaguardia, gestione e pianificazione disegnano una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni insediate;

g) promuovere interventi preventivi per evitare o mitigare dissesti idrogeologici, intensificando il monitoraggio, la sistemazione di corsi d'acqua e versanti instabili;

h) promuovere provvedimenti atti a **favorire il «restare in montagna» e l'insediamento di attività imprenditoriali** di giovani (favorendo l'incontro volto alla formazione tra scuole secondarie di secondo grado, università e associazioni datoriali e degli Enti locali) nei settori di massima vocazione territoriale,



**Unione
nazionale
comuni comunità
enti
montani**

quali l'agricoltura, il turismo, l'utilizzo delle risorse forestali, le produzioni artigianali e agroalimentari tradizionali, e altro, in maniera tale che il modello di impresa in montagna possa beneficiare di uno snellimento burocratico e di procedure specifiche e semplificate, valutando anche azioni di agevolazione del prelievo fiscale, tenuto anche conto dei disagi spesso cagionati ai sistemi informatici da condizioni climatiche avverse e da carenze infrastrutturali legate all'impervietà di alcune aree montane;

i) rivedere i parametri quantitativi minimi che, ad oggi, in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale, determinano la **composizione delle classi** presso i livelli di istruzione dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado, non considerando i limiti demografici che affliggono le aree montane, posto che la presenza nei centri di montagna delle scuole è elemento essenziale per la loro vita, stimolo indispensabile a non abbandonarli; nonché individuare risorse per l'attivazione di nuovi asili nido nelle zone montane;

j) difendere i presidi commerciali e artigianali dei territori più piccoli, attraverso l'incentivazione e la valutazione di iniziative normative volte a introdurre misure fiscali di vantaggio per favorire le microattività, multifunzionali e multiservizio, nei piccoli centri;

k) garantire l'erogazione di servizi essenziali alla popolazione residente (a partire da sanità, trasporti, istruzione, poste e telecomunicazioni) per contrastare il fenomeno dello spopolamento e dare vita a un percorso di nuova attrattività, tenuto conto che tali servizi devono essere organizzati, pensati, finanziati, strutturati per un territorio difficile, poco popolato e vasto, anche attraverso scelte coraggiose e innovative evitando di applicare modelli di territori urbanizzati, ma sfruttando anche innovazioni tecnologiche che, abbattendo le distanze, consentano di comunicare, formarsi ed informarsi a basso costo, limitando gli spostamenti, o anche favorendo la riconversione di strumenti esistenti e forme innovative di trasporto pubblico;

k-bis) assumere iniziative volte a garantire la riduzione o, almeno, a evitare ulteriore aggravio per i costi di carburante nelle aree montane, posto che oggi il carburante ha costi maggiori perché i costi di trasporto in montagna sono caricati sul consumatore e vi è scarsità di punti di rifornimento; assicurare la diminuzione, in tale aree, degli importi dei pedaggi autostradali, permettendo la restituzione di una parte del pedaggio ai territori attraversati dalla rete viaria autostradale;

l) individuare modalità di gestione dei proventi derivanti dallo sfruttamento delle risorse naturali presenti a vantaggio prioritario e diretto della popolazione residente, in forma di sgravi e/o compensazioni fiscali, attraverso una reale attuazione dei servizi ecosistemici-ambientali;

m) porre una particolare attenzione ai temi forestali e agrosilvopastorali, con riferimento alla gestione del bosco e del territorio, mediante l'attuazione del Testo unico forestale nazionale e di strumenti di **valorizzazione delle filiere bosco-legno**, del prato-pascolo e del valore aggiunto dell'agricoltura di montagna, tramite il superamento della frammentazione fondiaria (tramite ricomposizione, associazionismo fondiario, consorzi), del problema dei terreni incolti, "silenti" ed abbandonati, e il sostegno alle nuove realtà associative di valorizzazione del territorio;

n) riconoscere la tutela alla sentieristica, anche valutando modalità di semplificazione delle responsabilità per i fruitori della montagna, e dei gestori di rifugi, tramite la valorizzazione della loro funzione di pubblico servizio;



**Unione
nazionale
comuni comunità
enti
montani**

- o) sostenere le professioni della montagna sia legate alla fruizione invernale che estiva della stessa, consentendo un adeguamento delle norme relative alla sicurezza per chi pratica sport e attività outdoor, nonché per i responsabili degli impianti e dei territori fruiti, a partire da Sindaci e Amministratori comunali;
- p) adottare le iniziative necessarie per riconoscere il ruolo dei territori montani nei contesti elettorali regionali e nazionale nella definizione dei collegi e delle circoscrizioni, accrescendo il patto eletto-elettore;
- q) assumere tutte le necessarie iniziative, per quanto di competenza, per agevolare la formazione di accordi e politiche comuni tra le regioni alpine e appenniniche in materia di politiche ambientali e gestione dei Parchi;
- r) individuare e adottare le iniziative normative necessarie per garantire ai territori montani un maggiore decentramento amministrativo e libertà di gestione dei propri territori, incrementando il ruolo sussidiario dello Stato centrale ed incrementando l'autonomia dei territori, anche nel quadro delle politiche differenziate, del decentramento amministrativo e del conferimento di autonomia differenziata alle Regioni e agli Enti territoriali.

3 marzo 2020