

Proposta di documento nell'ambito della
PRIMA CONFERENZA PROGRAMMATICA ANCI DELLA MONTAGNA
I territori per lo sviluppo del Paese: il valore della Montagna

Montagna 2020
Montagna 2020

*Per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva
delle zone di montagna*

Premessa

Anche se le istituzioni dell'Unione europea hanno riconosciuto la specialità e l'importanza delle zone montane fin dal 1975, mediante l'istituzione - nel quadro della Politica agricola comune e di un più ampio regime di aiuti per le aree "svantaggiate" - di un incentivo al reddito degli agricoltori di montagna, al fine di favorire il proseguimento dell'attività agricola e la conservazione dell'ambiente naturale, tuttavia, è solo con il Trattato di Lisbona, in vigore dall'1 dicembre 2009, che, per la prima volta nella storia dell'integrazione europea, viene previsto uno specifico riferimento ai territori montani.

Infatti, **l'articolo 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea** (TFUE), prevede espressamente che, nell'ambito della politica di coesione economica, sociale e territoriale, "Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta (...) 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".

Le norme del TFUE trovano un parallelo nella **Costituzione italiana**, la quale, innanzitutto, all'**articolo 44**, secondo comma, prevede che la legge disponga provvedimenti a favore delle zone montane. In secondo luogo, la stessa Costituzione all'**articolo 119**, quinto comma, stabilisce che lo Stato possa destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati enti territoriali (comuni, province, città metropolitane e regioni), al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale e rimuovere gli squilibri economici e sociali. In attuazione di tale disposizione, l'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42, stabilisce il principio in base al quale gli interventi diretti a promuovere lo sviluppo economico e sociale di cui

all'art. 119, quinto comma, della Costituzione devono tenere in considerazione le specifiche realtà territoriali, con riferimento anche ai territori montani.

La nuova programmazione 2014-2020 presenta diverse novità rispetto al passato in particolare per quanto riguarda la governance e la gestione dei fondi europei. Il 29 giugno 2011 la Commissione europea ha adottato una proposta per il prossimo quadro finanziario 2014-2020 basata sulla strategia denominata "Europa 2020" per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva.

In linea con tali priorità il 6 ottobre 2011 la Commissione ha approvato un pacchetto legislativo relativo alla politica di coesione in forza del quale promuovere un utilizzo integrato dei fondi comunitari costituiti dal FEASR (nuova PAC), il FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale), il FSE (fondo sociale europeo), il FC (fondo di coesione) e il FEAMP (fondo per la pesca).

Alcune proposte per la Montagna

Nascono in questo contesto alcune proposte per valorizzare le caratteristiche e le potenzialità della montagna, cogliendo appieno l'occasione offerta dall'attuazione della strategia dell'Unione europea denominata "Europa 2020: per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" e dalle "Iniziative faro" della Commissione europea, nonché dall'avvio del confronto sulla destinazione delle risorse per il periodo di programmazione 2014-2020 delle politiche e dei programmi dell'Unione.

Elaborare un'Agenda strategica nazionale "Montagna 2020"

La montagna può fornire un importante contributo al raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalla strategia "Europa 2020" e dalle sette iniziative-faro lanciate dall'Unione europea, in particolare nei settori della lotta al cambiamento climatico e della prevenzione dei rischi naturali, della produzione delle energie rinnovabili, e, più in generale, nella protezione dell'ambiente e nell'uso sostenibile delle risorse.

I territori montani, infatti, sono il luogo ideale nel quale sperimentare e costruire un nuovo modello di sviluppo economico che segni il passaggio a un'economia efficiente in termini di risorse, con minori emissioni di carbonio e resiliente ai cambiamenti climatici, contribuendo alla protezione e al miglioramento della qualità dell'ambiente e all'interruzione e all'inversione del processo di perdita di biodiversità.

La proposta, quindi, è di **elaborare, a livello nazionale, un'Agenda strategica per le aree di montagna, denominata "Montagna 2020"**.

Si tratta di superare la tradizionale, e scontata, visione della montagna come area marginale e la conseguente logica di pura conservazione delle strutture

sociali, economiche e territoriali esistenti, eventualmente valorizzandole in chiave turistica.

Occorre, invece, assicurare la vivibilità e la vitalità della montagna, la quale è una risorsa importante per lo sviluppo sostenibile del Paese e dell'Europa, individuando le iniziative da realizzare nei prossimi anni per salvaguardare e valorizzare le specificità culturali, economiche, sociali e ambientali dei territori montani, allo scopo non solo di evitarne lo spopolamento, ma di sfruttarne, in modo sostenibile, il potenziale di crescita.

Contratto di partenariato art. 13 della proposta di regolamento com (2011) 615 definitivo

La proposta di regolamento (**com (2011) 615 definitivo**) recante disposizioni comuni ai Fondi sopradescritti, presenta come novità programmatica la preparazione di un documento denominato "contratto di partenariato" da elaborarsi a cura degli stati membri di concerto con la Commissione Europea ma anche attraverso l'audizione dei partenariati territoriali costituiti dagli enti locali, dalle associazioni, da altre autorità pubbliche e dagli organismi della società civile con le parti economiche e sociali (vedi articolo 5 della proposta di regolamento)

All'art. 14 sui contenuti del contratto di partenariato viene richiesto un approccio integrato allo sviluppo territoriale che stabilisce le modalità "volte a garantire lo sviluppo delle zone rurali. Inoltre un approccio integrato deve rispondere ai bisogni specifici delle aree geografiche particolarmente colpite dalla povertà con particolare riguardo ai destinatari a rischio di discriminazione ed esclusione..."

L'attenzione degli stati membri per una corretta elaborazione di tali linee programmatiche deve essere seguita e supportata dalle rappresentanze degli enti territoriali più emarginati, caratterizzati da problemi di sviluppo che si configurano nei territori di montagna.

I territori montani necessitano da sempre di una programmazione specifica che spesso non viene contemplata nei PSR regionali e neppure nei programmi dei piani operativi regionali. Risulta importante e fondamentale, a livello di predisposizione del "Contratto di Partenariato", la funzione dello stato italiano che dovrebbe prevedere nel documento la possibilità di elaborare specifiche programmazioni in aree montane con l'apporto finanziario del multi fondo, dando la possibilità di migliorare l'efficienza delle azioni previste e creare i presupposti per una applicazione integrata delle politiche europee

E' necessario che lo stato preveda nel "contratto di partenariato" l'inserimento dei "sotto programmi tematici", che contribuiscano alla realizzazione delle

priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale e rispondano a specifiche esigenze riscontrate, in particolare per quanto riguarda, tra le altre, le zone montane.

Promuovere le iniziative di sviluppo locale partecipativo nelle zone di montagna

Il Trattato di Lisbona ha aggiunto la coesione "territoriale" agli obiettivi della coesione economica e sociale e, pertanto, la futura programmazione dei Fondi strutturali per il periodo 2014-2020 dovrà tenere conto delle specifiche esigenze e caratteristiche dei singoli territori, tra i quali le zone di montagna, caratterizzate da svantaggi naturali o demografici gravi e permanenti.

E' anche evidente che alcune problematiche ambientali e climatiche dell'Unione europea e nazionali si affrontano con più efficacia a livello regionale o locale.

Per sfruttare meglio le potenzialità delle zone montane si propone, innanzitutto, in linea con le proposte presentate dalla Commissione europea, che **nella programmazione nazionale e regionale siano rafforzate e agevolate le iniziative di "sviluppo locale di tipo partecipativo"**, previste dalla proposta di nuovo Regolamento generale, le quali sono promosse e gestite da "gruppi di azione locale", composti da rappresentanti degli interessi socioeconomici locali, pubblici e privati.

In secondo luogo, si chiede che, già nella fase di predisposizione del nuovo "contratto di partenariato" tra Italia e Commissione europea, sia garantito **un approccio integrato all'impiego dei Fondi europei per lo sviluppo territoriale** della zone di montagna, che offra opportunità di sviluppo diversificate e multisettoriali: occorre creare le premesse perché i futuri Programmi operativi regionali possano individuare nella montagna una zona in cui realizzare le iniziative di "sviluppo locale di tipo partecipativo", sostenute in modo integrato dalla partecipazione di più di Fondi strutturali, quindi, sia dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), per affrontare le problematiche relative all'agricoltura e alla conservazione dell'ambiente, che dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) per le problematiche connesse alla competitività delle imprese, che, infine, dal Fondo sociale europeo (FSE), per affrontare le problematiche relative all'occupazione e alla acquisizione di nuove competenze.

PROPOSTE DI ATTIVAZIONE DI NUOVE MISURE

La compensazione estesa alle microimprese dei settori produttivi extra agricoli nelle aree montane

L'indennità compensativa, ora misura 211 del piano di sviluppo rurale, è una integrazione al disagio che è destinata alle imprese agricole che operano in aree svantaggiate e di montagna. Attualmente viene erogata ai beneficiari che operano in aree caratterizzate da parametri specifici di disagio che permettono alle imprese di godere di un indennizzo calcolato sull'incremento del costo di produzione rispetto alle pari aziende della pianura. Tale concetto, riferendoci sempre alle sole aree rurali montane, non è mai stato pensato per le imprese che operano nei medesimi territori ma che interessano altri settori produttivi quali l'agroalimentare, l'artigianato, il turismo, la manifattura ecc. Anche in questi campi di attività esiste un gap fra costi di produzione rispetto alle aree di pianura; il costo dell'energia, il costo dei trasporti, la difficoltà di avere servizi sociali ecc.

Ripensare nella nuova programmazione una specifica misura volta a smussare il disagio "ambientale" delle microimprese operanti nelle aree montane potrebbe essere un'azione importante per frenare l'elevato tasso di mortalità di questa tipologia di imprese.

Deroga all'applicazione del "de minimis" in aree di montagna

La Commissione europea con Reg. 1998/2006 ha posto dei precisi limiti al finanziamento delle imprese operanti nei settori extra agricoli. Il regolamento fissa le regole per verificare che siano osservate le disposizioni in materia di aiuti di Stato e in particolare che gli aiuti concessi secondo la norma «de minimis» siano conformi alle condizioni prestabilite.

Si ritiene necessario ripensare il campo di applicazione del "de minimis" considerato che le aree di montagna scontano il disagio dovuto alle condizioni climatiche ambientali e di scarso popolamento dei territori. E' necessario considerare l'area montana alla stregua di un settore specifico di intervento, quale quello primario dove già da ora il "de minimis" non viene applicato per le sovvenzioni erogate ai sensi delle misure strutturali come gli investimenti nelle aziende agricole.

Inserire la montagna tra le zone ammissibili agli aiuti di Stato a finalità regionale

In deroga al divieto generale di concedere aiuti di Stato alle imprese, il TFUE prevede, all'articolo 107, paragrafo 3, lettere a) o c), che gli aiuti di Stato destinati a promuovere lo sviluppo regionale, possono, a talune condizioni, considerarsi compatibili con il mercato interno. Gli attuali orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013 scadranno il 31 dicembre 2013.

Attualmente, si possono concedere aiuti di Stato a finalità regionale unicamente ad attività economiche situate in zone svantaggiate, selezionate in base a criteri oggettivi (PIL e disoccupazione). Per ogni Stato membro, le zone ammissibili per gli aiuti di Stato a finalità regionale formano la carta nazionale degli aiuti a finalità regionale.

Si propone che **le future norme in materia di aiuti di Stato a finalità regionale tengano maggiormente conto delle zone di montagna**, considerando tra i criteri di selezione non solo il PIL e la disoccupazione, ma anche gli svantaggi naturali permanenti e/o la circostanza in base alla quale, in certe aree di montagna - quali quelle rientranti nella rete europea "Natura 2000" o nella lista del Patrimonio Universale dell'Umanità Unesco - sussiste un interesse internazionale, europeo e nazionale nel garantire la preservazione dell'eccezionale patrimonio naturale, mediante precisi vincoli e limitazioni allo sfruttamento delle risorse esistenti, che non consentono di sfruttare appieno il potenziale locale. In questi casi, aiuti di Stato a finalità regionale di intensità più elevata non solo non presentano impatti significativi sulla concorrenza, ma possono concorrere a conservare attività economiche essenziali per le popolazioni di montagna.

[2012]