



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

LE AGEVOLAZIONI FINANZIARIE A SOSTEGNO DI POPOLAZIONI E IMPRESE NELLE AREE MONTANE

Executive summary

Le agevolazioni finanziarie a sostegno di popolazioni e imprese nelle aree montane

Executive Summary

190427IST

Aprile 2020

Le agevolazioni finanziarie a sostegno di popolazioni e imprese nelle aree montane

Policy paper promosso da Consiglio regionale della Lombardia nell'ambito della Convenzione attuativa e approvato con Decreto n. 390 del 02/08/2019 prot. 05/08/2019 del Consiglio regionale
(Codice PoliS-Lombardia: 190427IST)

PoliS-Lombardia

Dirigente di riferimento: Armando De Crinito

Project Leader: Antonio Dal Bianco

Gruppo di ricerca:

Antonio Dal Bianco, Claudia Bianca Ceffa, PoliS-Lombardia; *Matteo Carrer*, Università degli Studi di Bergamo, *Riccardo Secomandi*, Università degli Studi di Ferrara

Publicazione non in vendita.
Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento
può essere pubblicata senza citarne la fonte.
Copyright® PoliS-Lombardia

PoliS-Lombardia
Via Taramelli, 12/F - 20124 Milano
www.polis.lombardia.it

Le agevolazioni finanziarie a sostegno di popolazioni e imprese nelle aree montane

Abstract

Il policy paper si propone di ricostruire, attraverso l'analisi della letteratura esistente e la ricerca normativa, gli interventi a carattere agevolativo a favore dei territori montani e di elaborarne chiavi di lettura che possano essere d'ausilio per l'elaborazione di un intervento complessivo a favore dei territori montani.

Il paper è suddiviso in tre parti.

Nella prima viene analizzata l'evoluzione della normativa nazionale a favore dei territori montani, evidenziando come nell'ordinamento esistano diverse definizioni di montagna, adattate agli obiettivi degli interventi e come al contempo manchi una azione politica complessiva sulla montagna che si trasformi in una legislazione di impronta complessiva e unitaria, volta a valorizzarne anche i punti di forza.

La seconda parte analizza gli interventi a carattere agevolativo di alcune regioni italiane (Emilia Romagna, Piemonte, Sardegna, Friuli Venezia Giulia) a favore dei territori montani che sembra ricalcare per certi versi il modello di intervento nazionale. Di un certo interesse, rispetto alle altre regioni, il caso dell'Emilia-Romagna che effettua periodicamente una ricognizione della spesa pubblica. Nel complesso, tuttavia, a livello regionale vi è scarsa attenzione ai risultati ottenuti con gli interventi ed è assente una valutazione delle politiche per la montagna.

L'ultima parte del lavoro prende in esame la spesa pubblica per la montagna di fonte Open coesione sul Fondo sociale europeo (FSE) e Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). Il database Open Coesione consente di avere una vista più consona all'obiettivo dell'indagine nel senso che individua i territori beneficiari degli interventi finanziati con fondi comunitari, indipendentemente dalla residenza fiscale del percettore.

Il monitoraggio della spesa pubblica e delle agevolazioni concesse a favore dei territori montani dovrebbe rappresentare il primo passo per una analisi di efficacia degli interventi anche nel tentativo di superare la forma di intervento assistenziale che spesso li contraddistingue.

Abstract

The policy paper aims to reconstruct, through analysis of existing literature and regulatory research, policies for mountain areas in order to elaborate possible keys to their interpretation.

The paper is divided into three parts.

In the first part, the evolution of national legislation in favour of mountain areas is analysed. It is highlighted that there are different definitions of mountain areas, adapted to the objectives of the interventions, combined with a lack of overall political action on the mountains, capable of being translated into a comprehensive and uniform legislation to enhance their strengths.

The second part considers the aid measures taken by some Italian regions (Emilia Romagna, Toscana, Piedmont, Sardinia and Friuli Venezia Giulia) in favour of mountain areas, which seem to follow in some ways the model of national intervention.

Of some interest, compared to other regions, is the case of Regione Emilia-Romagna that periodically carries out a survey of public expenditure. It seems, however, that regional governments pay little attention to the results of their interventions, indeed evaluation of mountain policies is not available so far.

The last part of the paper examines public expenditure on mountain areas from the European Social Fund (ESF) and the European Regional Development Fund (ERDF). The Open Cohesion database allows for a view more in line with the objective of the survey in the sense that it identifies the territories benefiting from Community-funded interventions, regardless of the tax residence of the receiver.

The monitoring of public expenditure and the concessions granted to mountain areas should be the first step towards an analysis of the effectiveness of interventions also for attempting to overcome the assistance approach that often distinguishes policy for mountain areas.

Sintesi

Il policy paper si propone di ricostruire, attraverso l'analisi della letteratura esistente e la ricerca normativa, gli interventi a carattere agevolativo a favore dei territori montani e di elaborarne chiavi di lettura che possano essere d'ausilio per l'elaborazione di un intervento complessivo a favore dei territori montani.

L'argomento è sfidante per due ragioni: la mancanza di lavori sullo specifico punto delle agevolazioni finanziarie e la presenza di una normativa multiforme, disorganica che nel tempo si è sedimentata senza che si arrivasse a una valutazione di efficacia degli strumenti proposti.

Il punto di partenza obbligato per un'analisi delle agevolazioni finanziarie a sostegno di popolazioni e imprese nelle aree montane è dare conto della complessità del quadro normativo che determina la sostanziale incapacità a definire un perimetro delle agevolazioni finanziarie rivolte ai territori montani.

Siamo di fronte a un paradosso: l'esistenza di una legislazione di favore che genera per diversi livelli di governo numerosi, settoriali, puntuali interventi a favore dei territori montani, e la totale assenza di interesse a capire se quegli stessi interventi hanno sortito gli effetti attesi, indice che forse l'attenzione al tema montagna è più formale che sostanziale, è basata su una logica di compensazione degli svantaggi del vivere nelle terre alte, ma senza una prospettiva che non sia emulare le traiettorie di sviluppo della pianura.

Forse anche per questo gli interventi per la montagna, così disarticolati, finiscono con il disegnare una "non politica" di sviluppo, pur in presenza di molteplici rivoli di risorse che arrivano da tante fonti, ma che non hanno trovato una sapiente regia di fondo.

Conviene partire forse dall'esistenza di una pluralità di soggetti che intervengono sui territori montani per avere un'idea di quanto possa essere composito e difficilmente riducibile a sintesi il quadro degli interventi a carattere agevolativo per le terre montane.

Uno dei punti di frizione della legislazione è la delimitazione delle aree montane che viene adattata, ampliata o ristretta, a seconda delle finalità perseguite. Nell'ordinamento italiano si possono incontrare almeno quattro definizioni di montagna quella dei comuni montani (l. 991/1952); la definizione statistica; la definizione dell'UE; i Bacini Imbriferi Montani. A queste si aggiunge per la Regione Lombardia la definizione delle Comunità montane.

La sedimentazione di molteplici definizioni di territori montani è l'esito di una evoluzione della legislazione che può essere scandita in tre tappe da altrettante leggi fondamentali: la l. 991/1952; la l. 1102/71 e la l. 97/1994.

La prima istituisce i Comuni montani e attua il dettato costituzionale, la seconda legge, oltre a rafforzare gli strumenti di intervento per la montagna, istituisce le comunità montane disciplinate dalle Regioni, la terza norma introduce il fondo nazionale per la montagna. Dopo questa fase con la riforma del Titolo V si assiste a una sostanziale dispersione regionale della normativa che riguarda la montagna, con interventi differenziati Regione per Regione e l'assenza di una normativa di sistema da parte dello Stato centrale.

Come documentato dalla ricognizione normativa, la legislazione statale a favore dei territori montani si avvale di diversi strumenti di intervento a vantaggio dei residenti, di specifici settori di attività o degli enti locali e rispondono a diverse finalità (tutela del reddito, riduzione dei costi degli svantaggi morfologici, promozione dello sviluppo locale).

Ciò che appare è la frammentarietà di una disciplina statale che non ha un “centro gravitazionale proprio”, piuttosto interviene ad ampio raggio su molte cose diverse e, seppur non lesina l'intervento, resta difficile non solo quantificarlo ma ricostruirne premesse e conseguenze, attività e funzionamento.

Inoltre la disciplina statale pur essendo cambiata nel corso degli anni, ha mantenuto il carattere assistenziale degli interventi rivolti alle popolazioni dei territori montani, un'impostazione che rischia di essere messa sotto scacco dai fabbisogni emergenti della società, come dimostra la storia tormentata del Fondo Unico nazionale per la montagna e delle stesse Comunità montane, nonché dal riconoscimento del fallimento di un modello di sviluppo, soprattutto a livello macro, che negli anni ha progressivamente impoverito i territori montani. L'affermarsi di modelli di sviluppo orientati alla sostenibilità, e gli effetti dei cambiamenti climatici, possono da questo punto di vista contribuire a modificare la logica sottesa agli interventi per i territori montani, spostando il baricentro sul potenziale valore dei territori montani, come riserva di naturalità (si pensi alla Strategia nazionale delle Green Communities¹ o alla recente introduzione delle Zone economiche ambientali² a favore dei parchi nazionali).

Altrettanto multiforme si presenta l'esperienza dei legislatori regionali. Nel caso delle Regioni i modelli di intervento sono diversi anche per le caratteristiche orografiche dei territori. Nel paper sono state prese in considerazione le Regioni Emilia-Romagna, Piemonte, Sardegna, Friuli Venezia Giulia, in base ai riscontri della letteratura, ai recenti interventi che hanno assunto o a studi disponibili sul tema della montagna.

La ricerca delle agevolazioni finanziarie nelle legislazioni regionali da conto di come esistano alcuni tratti comuni nella tipologia di aiuti riconosciuti ai territori montani: in particolare le Regioni Piemonte e Emilia Romagna intervengono come Regione Lombardia a favore delle imprese localizzate nei territori montani con riduzione dell'IRAP.

Come per il legislatore nazionale anche per le Regioni non si può parlare di una politica per la montagna, quanto piuttosto di una serie di interventi settoriali in cui si esplica il favor dei legislatori regionali, anche se non mancano tentativi di riordinare la materia.

Si può peraltro affermare che le esperienze più interessanti, a nostro avviso, non riguardino tanto o esclusivamente l'aspetto normativo. Come già evidenziato in altre ricerche sull'argomento³, tutte le Regioni analizzate intervengono sulla materia delle agevolazioni per i territori montani in ottica di sviluppo locale e di contrasto all'abbandono e allo spopolamento dei territori ma, salvo rare eccezioni, non hanno attivato un sistema di monitoraggio organico

¹Prevista dall'art. 72 della legge 28 dicembre 2015 n.221 (Collegato ambientale 2016).

² Prevista dalla legge di Bilancio 2020.

³ Oltre ai già citati lavori di Carrer e ISSIRFA, si rinvia a Marchetti (2019).

degli interventi. Da questo punto di vista appare esemplare anche per gli scopi della presente ricerca l'esempio dell'Emilia-Romagna che *“effettua periodicamente una ricognizione della spesa regionale destinata ai territori montani. In particolare, si tratta di risorse messe a disposizione dai Programmi regionali finanziati con Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) nel ciclo 2014-2020 e di risorse settoriali collegate al bilancio regionale o di risorse statali, nonché del Fondo regionale per la montagna.”* Benché il monitoraggio non sia collegato ad una ricognizione normativa strutturata, si tratta di un tentativo di sistematizzazione concreto delle politiche per i territori montani che prova a rispondere ad una apparentemente semplice domanda: quante risorse vengono destinate alla montagna?

L'esperienza emiliana si fonda soprattutto sulla governance degli interventi per la montagna, di messa a sistema delle risorse comunitarie, della loro destinazione e delle finalità perseguite.

Nel complesso, tuttavia, ci pare di poter sostenere che anche a livello regionale vi sia ancora scarsa attenzione ai risultati ottenuti con gli interventi e manchi soprattutto una valutazione delle politiche per la montagna: assieme alle risorse effettivamente destinate ai territori montani, questo è uno degli aspetti che meriterebbe maggiore attenzione.

Il paper mette in luce due aspetti: innanzitutto, la quantità degli interventi. Sono molti, differenziati, che riguardano aspetti diversi. In secondo luogo, la mancanza di coordinazione degli interventi che si sono elencati. Lo Stato, le Regioni, la stessa Unione europea intervengono a favore delle zone montane. A fronte della libertà di azione di cui gode il legislatore, gli interventi annotati denotano una mancanza di coordinamento che rende man mano più difficoltoso individuare, raggruppare, quantificare e valutare gli interventi a favore.

La crescente complessità del quadro normativo ha due effetti collaterali: non aiuta la comprensione, e quindi la valutazione dell'intervento, a tutti i livelli. Monitorare le agevolazioni finanziarie a sostegno di popolazioni e imprese di montagna è operazione così complessa da risultare sostanzialmente irriducibile ad una serie, sia pure lunga, di norme.

In secondo luogo, e sempre quale effetto collaterale, non è possibile ricondurre finanziamenti e agevolazioni alla *ratio* di ciascuna norma. Tutte rispondono al teorico favore costituzionale, ma è pressoché impossibile individuare in ciascuna la ragione ultima dell'intervento. Ciò può comportare ad una dispersione delle risorse pubbliche impegnate e può portare, sul lato programmatico generale, a rendite di posizione e persino la creazione di situazioni di vantaggio estremamente limitato. Si rischia, in termini più diretti, una distribuzione clientelare delle risorse in modo da accontentare gruppi di pressione più o meno formalizzati e chiaramente individuati, al prezzo di depotenziare la norma costituzionale.

Tali premesse permettono di fare alcune considerazioni.

Primo, manca una azione politica complessiva sulla montagna che si trasformi in una legislazione di impronta complessiva e unitaria, volta a valorizzarne anche i punti di forza (il capitale naturale, risorse naturali).

Secondo: il favore costituzionale è indubbiamente esprimibile in forma di intervento assistenziale. Tuttavia, tale approccio ha due difetti ineliminabili: appropria la differenza della

montagna inevitabilmente come uno svantaggio, creando una equazione (implicita, dunque irriflettuta e di conseguenza metodologicamente determinante senza essere nemmeno portata all'attenzione) per cui i modelli di sviluppo, di governo, di gestione sono quelli della città (o della pianura), che vanno adattati in qualche modo alle zone montane, strutturalmente inadeguate; e, ancora, riduce ogni aspetto all'elemento economico, nella convinzione (di nuovo, cui prestare la massima attenzione se e in quanto non riflettuta) che un trasferimento di risorse finanziarie (spesa pubblica) in montagna possa essere sufficiente per ripristinare condizioni favorevoli. Cioè, che non solo costi di più vivere in montagna ma che questo costo sia quantificabile e rimediabile con un trasferimento diretto o indiretto. Ecco, dunque, che l'intervento di favore in senso meramente assistenziale mostra il suo lato meno favorevole.

Un possibile rimedio alla mancanza di dati sulle agevolazioni per i territori montani viene dall'analisi della spesa pubblica per i territori montani. Nel paper vengono analizzati i dati di fonte Open coesione sul Fondo sociale europeo (FSE) e Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), banca dati aperta che consente di ricostruire parte dei flussi finanziari diretti ai territori montani. Il database Open Coesione consente di avere una vista più consona all'obiettivo dell'indagine nel senso che individua i territori beneficiari degli interventi finanziati con fondi comunitari, indipendentemente dalla residenza fiscale del percettore.

I progetti attivati dai fondi europei, per il periodo di programmazione 2014-2020, ricadenti in territori di montagna sono stati 11.418, circa il 6,3% del totale dei progetti mappati da Opencoesione in Lombardia.

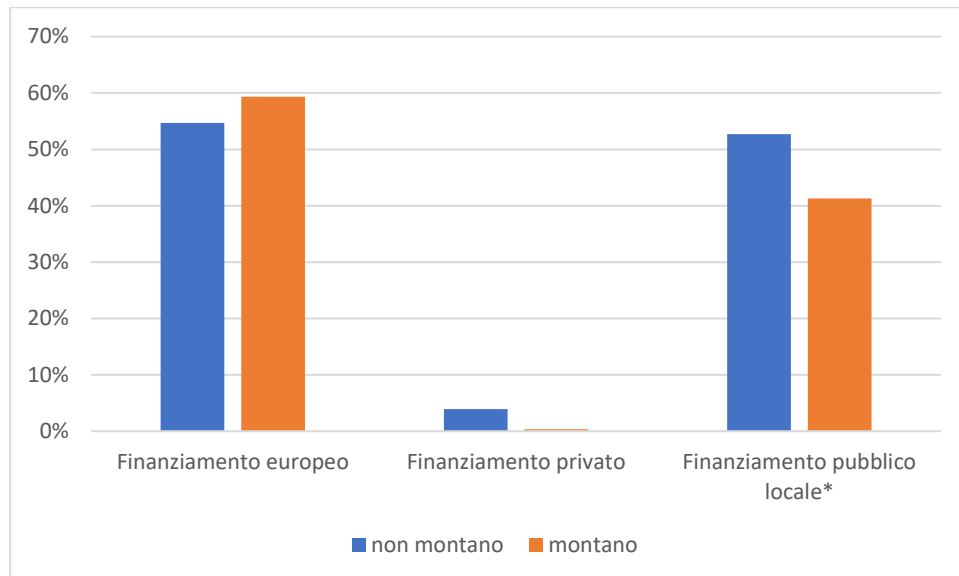
Grazie alla programmazione europea, la montagna lombarda ha ricevuto circa 103,4 milioni di euro di fondi FSE e FESR. Gli impegni di spesa e i relativi pagamenti riferiti a territori montani hanno rappresentato circa il 9% di tutte le risorse messe a disposizione dai fondi europei in Lombardia. La percentuale di fondi erogati in territori montani è stata sostanzialmente stabile nel tempo, con un massimo del 13,3% di impegni e del 11,82% di pagamenti nell'anno spartiacque del periodo di programmazione, il 2017.

Le risorse complessive del FSE impegnate per questo periodo di programmazione a favore dei territori montani, ammontano in totale a circa 45 milioni di euro, circa il 7% del totale dei progetti in tutta la Lombardia.

Le risorse invece messe a disposizione dal FESR in comuni montani ammontano a 58,5 milioni di euro, circa il 12,44% del complessivo regionale.

Le caratteristiche dei territori montani condizionano le finalità della spesa di fondi europei che si differenzia da quella regionale per alcune caratteristiche: a) in prima battuta il contributo dei soggetti privati ai finanziamenti dei progetti è significativamente inferiore rispetto a quello medio regionale il che potrebbe indicare che i progetti non abbiano appetibilità sul mercato e necessitano di una forte leva pubblica (come ad esempio per l'investimento nelle reti a banda ultra-larga); b) la quota percentuale di contributi degli enti locali e regionali è inferiore per i progetti europei nei territori montani il che indica indirettamente la minore capacità di co-finanziare i progetti da parte degli enti locali e una maggior dipendenza dai fondi comunitari;

c) i progetti finanziati rispondono ad alcune peculiarità del territorio montano: l'incidenza delle risorse e dei progetti su obiettivi quali attrazione culturale, naturale e turistica, energia ed efficienza energetica è relativamente più alta nelle aree montane rispetto al resto delle regione.



Inoltre, i progetti europei, così come le risorse, non sono distribuiti in maniera omogenea all'interno dei territori montani lombardi. I 103,5 milioni dei progetti complessivamente monitorati in territori montani, sono concentrati prevalentemente in alcune Comunità Montane, in particolare nei comuni montani della Valle Camonica sono presenti l'11% degli impegni e in Valle Seriana il 9%. La capacità di attrazione dei fondi varia considerevolmente tra zone montane come evidenziato anche in altri lavori. Da questo punto di vista, una lettura integrata per fondi e per livelli di governo delle risorse destinate ai territori montani consentirebbe di capire anche quali aree, a parità di condizioni socio-economiche, avrebbero bisogno di un intervento perequativo garantito da fondi pubblici.

L'impossibilità di arrivare a una ricognizione esaustiva delle agevolazioni finanziarie a favore delle popolazioni e delle imprese delle aree montane stimola una riflessione sulla possibilità di conoscere l'entità dell'intervento pubblico (comunitario, nazionale e regionale) nelle terre alte e dell'eventuale adeguatezza delle risorse disponibili.

Un primo passo concreto in questa direzione è quello del monitoraggio della spesa destinata ai territori montani prendendo in considerazioni le diverse fonti di finanziamento (interventi nazionali, agevolazioni fiscali, Fondi comunitari, risorse autonome regionali) sulla scorta dell'esperienza attivata in Regione Emilia-Romagna, avvalendosi degli strumenti di raccolta di dati disponibili presso le strutture regionali (Bilancio regionale per le spese regionali, Organismo pagatore regionale etc).

Una seconda indicazione è la definizione dei criteri con cui classificare la spesa pubblica per la montagna o destinata alla montagna per intercettare il favor legislativo implicito nell'art. 44 della Costituzione. L'analisi si dovrebbe concentrare solo sugli interventi che rientrano tra

quelle politiche che valorizzano la montagna quale fattore differenziale, depurando quindi la spesa regionale dai pagamenti che fanno riferimento ad interventi rivolti alla generalità dei cittadini (salute e scuola), delle pubbliche amministrazioni e delle imprese.

In vista poi della predisposizione di un testo unico sulla montagna sarebbe altresì auspicabile che la Regione si faccia carico anche di un lavoro più puntuale sugli incentivi e le agevolazioni ad oggi esistenti nelle misure regionali, ordinato a una mappatura completa degli strumenti finalizzata a conoscerne l'efficacia.

