



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

25 Maggio 2020

Polis-Lombardia, Matteo Carrer, Claudia Bianca Ceffa, Riccardo Secomandi



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

Le agevolazioni finanziarie

Art. 44, co. 2° Cost.: «la legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane»

- 1) Quale definizione di montagna**
- 2) Cosa è il favore (come agevolazione finanziaria)**



Definizione o delimitazione di montagna?

- 1) **I comuni montani (l. 991/1952). Abrogata, resta operativo l'elenco**
- 2) **Definizione statistica (zone altimetriche). Operativa, non avente valore legale**
- 3) **Diritto UE: art. 174 TFUE e normativa d'attuazione. Operativa, non uniforme, non determinata direttamente dal diritto UE, limitata allo svantaggio agricolo, estendibile ad altri territori non montani (es. Nord Europa)**
- 4) **BIM (l. 959/1953). Utile solo per delineare i BIM**
- 5) **Comunità montane di Lombardia (l.r. 19/2008). In realtà una elencazione dei Comuni coinvolti (allegato A)**

I tre snodi della legislazione d'attuazione dell'art. 44, co. 2° (Cenni)

I. 991/1952

I. 1102/1971

I. 97/94

La riforma del Titolo V della Parte II e la regionalizzazione della disciplina

La legislazione statale: puntuale e incisiva (?)

- **Esenzione fiscale per Livigno (l. 516/1910)**
- **Agevolazioni sui fondi rustici (d.P.R. 601/1973): ½ imposta locale sui redditi dominicale e agrario terreni >700 m.s.l.m.**
- **IMU terreni agricoli (l. 160/2019, art.1, co. 758)**
- **Fondo nazionale per la montagna (l. 97/94) ai Comuni montani di Lombardia 1.700.000€**
- **Comuni non metanizzati (l. 488/1999). Agevolazioni fiscali per acquisto di gasolio e gpl da riscaldamento (secondo tabella delle zone climatiche)**
- **Fondo comuni confinanti (l. 191/2009): fondi che arrivano dalle Province autonome per i Comuni che confinano nelle Regioni a statuto ordinario (40M€)**

- Legge stabilità 2013 (228/2012): stanziamento (circa 400 progetti da 25k a 100k €) per progetti presentati da Comuni montani
- Piccoli comuni (l. 158/2017) Misure di sostegno, valorizzazione, riqualificazione centri storici dei piccoli comuni (ANCHE montani); art. 13: i comuni che svolgono funzioni in forma associata svolgono con le stesse strutture la programmazione in materia di impiego risorse finanziarie
- Piccoli apicoltori montani (l. 205/2017): non soggetto a irpef reddito derivante <20 alveari
- Legge stabilità 2020 (160/2019) 49,5M€ stanziati alla Presidenza Consiglio Ministri per «interventi in materia di salvaguardia dei territori montani e aree di confine»
- 160/2019 fondo tralicci telefonia mobile (co. 315) 1,5M€

Manca una politica complessiva

Esiste indubbiamente un «favore» per le zone montane (il quale opera su due preassunzioni concettuali):

approccia il tema della montagna come svantaggio

ritiene che un trasferimento (anche in forma diretta, di incentivo) sia adeguato e/o sufficiente

La legislazione regionale per la montagna

METODO DI RICERCA

Criteria per la selezione delle Regioni:

- presenza di territorio montano*;
- disponibilità di fonti normative;
- pregressa esperienza di ricerca



Emilia-Romagna; Piemonte; Toscana
Friuli Venezia Giulia; Sardegna

Procedimento per il benchmarking:

- rassegna della produzione normativa dal 2001 ad oggi;
- uso delle banche dati dei Consigli regionali e ricerca tramite *key words* strategiche (montagna, territori montani, esenzione, aree montane, sostegno, contributi);
- analisi dei testi legislativi aventi ad oggetti agevolazioni/esenzioni finanziarie

*ad esclusione delle Regioni Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige per le quali si presume, essendo le stesse totalmente montane, che il loro intero apparato normativo sia legislazione per la montagna



Le dimensioni degli interventi regionali

Alla luce della ricognizione svolta è possibile affermare come la Montagna non sia destinataria di interventi regionali di natura omnicomprensiva, in grado di abbracciarne la complessità come tema, ma sia invece oggetto di leggi e singole norme regionali volte ad affrontare alcuni dei suoi aspetti più caratterizzanti.

Tra questi ricorrono con frequenza **politiche di finanziamento** a favore:

- del **commercio** - reti commerciali e piccole e medie imprese;
- delle **imprese** - contributi in forma di credito di imposta sui redditi ed IRAP;
- del **diritto allo studio** (contributi a sollievo degli oneri di trasferimento per gli insegnanti, assegni di studio per studenti residenti in zone ad alta marginalità);
- del **contrasto all'abbandono dei territori** - razionalizzazione fondiaria, recupero produttivo dei terreni;
- dei **trasporti** - indici di correzione per trasporti di emergenza e scolastici;
- del **turismo** - strutture ricettive, rifugi, bivacchi, attività sportiva
- **Valorizzazione e sviluppo dei territori montani – Fondo regionale per la montagna**

Panoramica su Regione Lombardia

Legislazione regionale per la montagna:

- **L.r. 25/2007** – interventi regionali in favore della popolazione dei territori montani – traccia finalità azioni e strumenti per lo sviluppo della montagna;
- **Interventi settoriali** a favore:
 - della spesa per lo sviluppo di servizi (trasporti);
 - del sostegno all'agricoltura (integrazione del reddito agricolo per favorire la permanenza);
 - della promozione dei territori montani interessati da impianti di risalita (patto territoriale);
 - delle attività sportive (impianti di risalita funzionali agli sport invernali);
 - delle reti distributive delle zone montane (creazione di servizi commerciali);
 - dell'agricoltura in aree montane (salvataggio e ristrutturazione delle aziende agricole)

Rispetto alle regioni esaminate, Regione Lombardia si distingue per alcuni aspetti tra cui:

- l.r. 3/2020 istituzione della **Giornata regionale per le montagne**– azione di sensibilizzazione
- L.r. 33/2009 T.U in materia di sanità – art. 17 ter: **finanziamento di borse di studio aggiuntive per i medici di M.G. di cui una quota da destinare alle zone montane**

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

A livello normativo

L.r. 18/2019 - sostegno alle imprese localizzate nelle aree montane - favorire il mantenimento e lo sviluppo delle attività produttive insediate in comuni totalmente montani **concedendo alle imprese e ai lavoratori autonomi un contributo proporzionale a quanto dovuto alla Regione Emilia-Romagna a titolo di IRAP per l'anno d'imposta 2017 (valida per i periodi di imposta, 2019, 2020, 2021)**

A livello di politiche

A differenza delle altre regioni prese in esame la Regione E-R adotta **un sistema di monitoraggio organico degli interventi effettuati che** dà la misura di quanto realizzato a livello di politiche complessive per i territori montani

REGIONE PIEMONTE

A livello normativo

Concede **agevolazioni per acquisto/ristrutturazione di un immobile** in montagna da destinare a prima casa

Valutazioni di sintesi

Dalla ricognizione delle agevolazioni finanziarie nelle legislazioni regionali emerge:

- l'esistenza di tratti comuni nella tipologia di aiuti riconosciuti ai territori montani (ad esempio, le Regioni Piemonte, Emilia Romagna e Regione Lombardia intervengono a favore delle imprese localizzate nei territori montani con la riduzione dell'IRAP);
- la presenza (più che di una politica per la montagna organica) di una serie di interventi settoriali in cui si coglie, comunque, il favor dei legislatori regionali per il tema

INDICAZIONI DI POLICY:

- **aumentare l'impatto della valutazione** delle politiche per la montagna
- **monitorare in modo organico l'insieme degli interventi** realizzati e **l'adeguatezza delle risorse** stanziare prendendo in considerazione 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

Spesa regionale per la montagna: metodologia di analisi

- ▶ Utilizzando i dati del portale *Open Coesione* si sono ricostruiti i flussi di spesa (impegni e pagamenti) e il numero dei progetti avviati sul territorio lombardo, per il periodo 2015-2019.
- ▶ Sono state escluse dall'analisi (-0,11% osservazioni):
 - tutti i progetti in Lombardia che non riportavano la geo-localizzazione (92);
 - quelli senza finanziamenti diretti Europei (114);
 - Outlier: Progetto banda ultra-larga nelle aree bianche con fondi FSC (1).
- ▶ Utilizzando la geo-localizzazione a livello comunale dei progetti è stato possibile identificare quali di essi sono ricaduti direttamente in zone montane.

Fondi Europei in territori montani per tipologia di Fondo comunitario

	Numero progetti			Impegni (in mil. di euro)			Pagamenti (in mil di euro)		
	non montano	montano	%mont.	non montano	montano	%mont.	non montano	montano	%mont.
FSE	166.554	10.509	5,94%	584,210	45,033	7,16%	415,007	34,080	7,59%
FESR	3.053	909	22,94%	411,597	58,485	12,44%	147,413	21,986	12,98%
Altri*	49	-	0%	5,219	-	0%	5,142	-	0%
Totale	169.656	11.418	6,31%	1.001,026	103,518	9,37%	567,561	56,066	8,99%

Fonte: elaborazione su dati OpenCoesione.

Fondi europei in territori montani per tipologia di finanziamento (impegni)

	Finanz. europeo			Finanz. privato			Finanz. pubblico locale		
	non montano	montano	%mont.	non montano	montano	%mont.	non montano	montano	%mont.
2015	76,7	5,3	6,43%	0,1	0	0%	72	7	8,89%
2016	208,5	14,7	6,59%	1	0	0%	225,5	11	4,71%
2017	117,2	21,3	15,39%	6,5	0,088	1,33%	134,9	15	10,21%
2018	139,7	19,6	12,28%	31,8	0,286	0,89%	92,1	8,9	8,90%
2019	5,4	0,6	9,63%	0	0	0%	3,1	0,2	7,01%
Totale	547,6	61,4	10,09%	39,5	0,374	0,94%	527,5	42,7	7,49%

Fonte: elaborazione su dati OpenCoesione.

Fondi europei in territori montani per tema sintetico e obiettivo tematico



La ripartizione dei Fondi Europei all'interno dei territori montani

Zona montana	Impegni	% impegni comuni montani	Popolazione	% popolazione montana
Valchiavenna	8.949.841	8,65%	24.816	1,98%
Alta Valtellina	6.408.244	6,19%	24.965	1,99%
Valle Camonica	11.461.582	11,07%	92.676	7,38%
Valle Brembana	6.754.894	6,53%	42.136	3,35%
Valtellina di Sondrio	3.840.405	3,71%	34.495	2,75%
Sebino Bresciano	3.764.178	3,64%	36.269	2,89%
Valsassina, Valvarrone, Val d'Esino e Riviera	3.520.195	3,40%	33.531	2,67%
Alto Garda Bresciano	3.157.508	3,05%	29.140	2,32%
Lario Intelvese	2.511.834	2,43%	28.524	2,27%
Valle Sabbia	5.448.047	5,26%	65.747	5,23%
Scalve	146.158	0,14%	4.236	0,34%
Valli del Lario e del Ceresio	2.667.622	2,58%	37.135	2,96%
Oltrepo Pavese	952.941	0,92%	16.662	1,33%
Valtellina di Tirano	1.815.128	1,75%	28.622	2,28%
Valle Imagna	1.884.556	1,82%	30.240	2,41%
Laghi Bergamaschi	7.442.657	7,19%	98.093	7,81%
Valtellina di Morbegno	2.169.778	2,10%	47.036	3,74%
Valle Seriana	9.089.361	8,78%	137.724	10,96%
Triangolo Lariano	3.891.773	3,76%	75.041	5,97%
Valle Trompia	6.916.458	6,68%	112.294	8,94%
Lario Orientale - Valle San Martino	5.594.237	5,40%	107.683	8,57%
Valli del Verbano	2.926.805	2,83%	78.309	6,23%
Piambello	2.203.787	2,13%	70.673	5,63%

Conclusioni

- ▶ Difficoltà ad arrivare a una ricognizione esaustiva delle agevolazioni finanziarie a favore delle popolazioni e delle imprese delle aree montane (sussidi diretti e indiretti)
- ▶ Monitoraggio della spesa destinata ai territori montani prendendo in considerazione le diverse fonti di finanziamento (interventi nazionali, agevolazioni fiscali, Fondi comunitari, risorse autonome regionali)
- ▶ Classificazione della spesa pubblica per la montagna o destinata alla montagna per intercettare il favor legislativo implicito nell'art. 44 della Costituzione.
- ▶ Valutazione politiche (missione valutativa, Snai, progetto Attivaree).



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO