Audizione del 24 settembre 2020 in Commissione Finanze e Tesoro del Senato

Nota di Amedeo Lepore, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli

La legge istitutiva delle Zone Franche Montane in Sicilia si propone di offrire incentivi fiscali e previdenziali in favore delle attività produttive operanti nei territori montani isolani.

Il secondo comma dell'art. 44 della Costituzione, come nota una pubblicazione di Gloria Marchetti su federalismi.it (che è tra i materiali forniti alla Commissione Finanze e Tesoro), prevede che la legge adotti provvedimenti a favore delle "zone montane". È una norma che, all'interno delle analisi sulla cosiddetta "Costituzione economica", non ha ricevuto particolare attenzione da parte della dottrina. Alcuni studiosi hanno considerato il richiamo alle "zone montane" come rivelatore di una volontà di orientare l'attività del legislatore ordinario verso l'adozione di provvedimenti specifici, legati alle peculiarità delle singole aree. Altri studiosi, al contrario, hanno sostenuto che questa norma rivestisse un significato polivalente, in relazione a ogni forma di demarcazione territoriale della montagna. L'ultimo comma dell'art. 44 va letto, comunque, collegandolo agli altri commi dello stesso articolo che regolano i rapporti economici nel settore agricolo. In questo caso, una legislazione di sostegno alle "zone montane" ha anche lo scopo di ottenere un "razionale sfruttamento del suolo" e di realizzare "equi rapporti sociali". La decisione di inserire un preciso riferimento alle "zone montane" nella Costituzione, tuttavia, nasceva dall'accertamento delle condizioni di estrema indigenza delle popolazioni montane, dal pericolo concreto di uno spopolamento dei territori di montagna e dall'esigenza di affrontare una situazione di particolare svantaggio con interventi di supporto volti al potenziamento e allo sviluppo di queste aree. Queste motivazioni sono ancora del tutto attuali: l'importanza della difesa e valorizzazione delle "zone montane" è provata, oltre che dalla loro conformazione precipua (dimensioni limitate delle comunità locali, dispersione territoriale, isolamento, condizioni climatiche avverse, rischio idrogeologico e ambientale, mancanza di collegamenti e servizi essenziali), dalla necessità di scongiurare il loro spopolamento e di proteggere la terra, i boschi e le risorse idriche, con l'obiettivo di arginare i processi di erosione del suolo, circoscrivendo i pericoli di dissesti, frane e inondazioni. Il legislatore, anche in virtù di questa norma costituzionale, è chiamato ad adottare leggi precise e puntuali a favore dei territori montani, impegnandosi a definire strategie organiche per la tutela, lo sviluppo e la valorizzazione di queste zone; a istituire organi ed enti per la *governance* dei relativi ambiti; a destinare adeguate risorse per il conseguimento di tali finalità, che non si limitano al razionale sfruttamento del suolo e a equi rapporti sociali.

Nonostante le zone montane occupino in Italia più del 50% del territorio nazionale e interessino più del 40% dei Comuni italiani, il legislatore, sia statale che regionale, non ha dato risoluta e organica attuazione alla norma costituzionale, se non nei primi decenni del dopoguerra, affievolendosi progressivamente, nel nostro Paese, una strategia per il pieno sfruttamento delle loro potenzialità economiche e la promozione delle loro peculiarità. Mentre, al contrario, a livello europeo sono state dispiegate politiche settoriali e interventi a favore di tali aree. Infatti, l'art. 174 del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea manifesta "un'attenzione particolare […] rivolta […] alle regioni di montagna", che è contenuta nelle politiche agricole e in quelle di coesione e che si dirama, a livello regionale, nei cofinanziamenti europei dei Programmi Operativi Regionali e, a livello nazionale, nella Strategia per le aree interne. Altri interventi riguardano: il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR); le iniziative per l'ambiente, la biodiversità e il clima; la strategia macroregionale; la nuova programmazione 2021-2027; i programmi più recenti per la bioeconomia e il Green New Deal. Nell'articolo di federalismi.it è scritto che: "Pertanto, l'auspicio è che alle zone montane siano erogati i necessari finanziamenti e che siano altresì elaborate politiche settoriali d'intervento che consentano il loro rilancio, economico e sociale, attraverso i Fondi strutturali e le risorse derivanti dalla coesione territoriale, politiche che saranno poi declinate a livello statale e regionale. La grande sfida per l'Ue sarà quella di rendere le zone montane più attraenti, moderne e innovative, attraverso un utilizzo dei prossimi Fondi strutturali e della politica di coesione e territoriale che consideri in maniera adeguata le esigenze della montagna. Decisiva sarà, pertanto, la prossima programmazione europea e lo stanziamento di specifiche risorse, al fine di rilanciare la montagna. Ciò attraverso una serie di politiche volte a: sostenere lo sviluppo dell'industria (soprattutto manifatturiera), del turismo e agriturismo, in un'ottica di sostenibilità, preservando le peculiarità dei territori; potenziare le infrastrutture materiali e immateriali; garantire i servizi (scuola, sanità, trasporti, accesso alla rete digitale, ecc.)".

La legislazione nazionale per la tutela e lo sviluppo di queste aree è passata da normative speciali che erano dedicate alla montagna a norme che hanno sottovalutato le peculiarità dei singoli territori e hanno mostrato un impegno calante per l'attuazione del dettato costituzionale. Nel primo cinquantennio del dopoguerra sono state approvate tre testi fondamentali. La legge 25 luglio 1952, n. 991 (la cosiddetta "legge Fanfani") riguardava le zone di montagna, ordinate in base a criteri predefiniti, e la loro valorizzazione volta incoraggiare la permanenza della popolazione con la previsione di iniziative e provvidenze a favore di soggetti privati e pubblici; contemplando, altresì, azioni di sostegno ai comprensori di bonifica montana. La legge 3 dicembre 1971, n. 1102 aveva la fondamentale finalità di potenziare le zone montane per favorire il superamento degli squilibri esistenti (rispetto alla restante parte del territorio nazionale), assicurare la tutela del suolo e la difesa

della natura, istituendo, tra l'altro, le Comunità montane, come enti di diritto pubblico, con compiti significativi per la programmazione dello sviluppo economico e sociale. La legge 31 gennaio 1994, n. 97 sanciva (con l'istituzione del Fondo nazionale per la montagna) l'evoluzione da interventi di semplice sostegno, volti ad avvicinare le condizioni delle aree di montagna a quelle delle altre aree urbane o di pianura, a iniziative di carattere strutturale, che non si fermavano all'esaltazione delle particolarità di ogni territorio, ma ne valutavano le potenzialità e davano impulso a una strategia di sviluppo complessivo, attraverso la difesa e valorizzazione dell'ambiente e la diffusione delle attività economico-produttive, anche con il ricorso a incentivi per nuovi insediamenti. La legislazione successiva ha interessato anche la montagna, ma settorialmente, senza la predisposizione di norme sistematiche e di testi autonomi sullo sviluppo di quelle zone, pur in presenza della riforma del titolo V della Costituzione, che ha ripartito diversamente le competenze territoriali, e del riordino del sistema degli enti territoriali. La montagna, dopo il periodo degli interventi organici, è entrata nella Strategia nazionale per le aree interne, in base a un concetto socio-economico di distanza dai centri di localizzazione delle attività produttive e di fornitura dei servizi fondamentali. Al contrario, la definizione delle zone di montagna, che rappresentano il 65% delle aree marginali dell'interno, è strettamente connessa a elementi geomorfologici e fisici legati all'altitudine. Sono seguite altre norme come: la legge 28 dicembre 2015, n. 221, che ha proposto una "Strategia nazionale delle Green communities", destinata alle aree rurali e montane, allo scopo di intrecciare i loro destini con quelli delle realtà urbane e metropolitane, avviando azioni concrete di sviluppo sostenibile; la legge 6 ottobre 2017, n. 158, che ha inteso valorizzare i piccoli Comuni, decisivi per i territori montani, istituendo un Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale (destinato agli interventi ambientali, al sistema idrogeologico, alla riqualificazione dei centri storici, al miglioramento della sicurezza delle strade e delle scuole, all'insediamento di nuove imprese) e prevedendo azioni conseguenti per favorire la crescita economica e arrestare il declino demografico, incentivando la permanenza degli abitanti all'interno delle comunità di minori dimensioni, preservando e rivalutando il patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico, rafforzando il sistema dei servizi essenziali in queste realtà. Quest'ultima legge prevede interventi specifici per le zone interne, rurali e montane, dedicati alla copertura dei territori con la banda ultralarga, a programmi di *e-government*, all'ampliamento dei servizi indispensabili di comunicazione, trasporto e istruzione. In questo quadro, va anche sottolineata la progressiva riduzione di risorse destinate con leggi nazionali alle zone montane, oltre che il mancato impiego dei fondi europei disponibili per la valorizzazione della montagna, con l'effetto di una esiguità estrema della spesa di Fondi strutturali per questi territori.

Anche sul versante dell'attività legislativa e di programmazione regionale è mancata un'efficace attuazione dell'art. 44 della Costituzione. Le leggi regionali a sostegno delle zone montane, che non

è possibile qui richiamare dato lo scopo precipuo di questa nota, non hanno fornito l'impulso necessario al loro effettivo slancio. Inoltre, sono molto limitate le norme che prevedono interventi specifici e organici per i territori di montagna. Dopo la legge nazionale del 1994, alcune Regioni hanno mantenuto le normative precedenti (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Friuli, Lazio e Liguria), mentre altre hanno introdotto una nuova normativa (Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Umbria e Veneto). Poche le Regioni che hanno dato impulso a una disciplina per una programmazione vera e propria delle iniziative per le aree montane (Emilia-Romagna, Lombardia e Molise) e poche quelle che hanno previsto un Fondo regionale per la montagna. Anche le leggi regionali sulla *governance* di questi territori sono sporadiche e scarsamente adeguate, adattandosi a una soppressione generale delle Comunità montane, eccetto che in Campania e Lombardia[1].

Questo è il contesto normativo, ma non solo – descritto schematicamente nella sua evoluzione e nella sua portata –, in cui si inserisce il disegno di legge d'iniziativa dell'Assemblea Regionale Siciliana, che reca "Disposizioni concernenti l'istituzione delle zone franche montane in Sicilia" e che è oggetto dell'audizione odierna. Va osservato, innanzitutto, che il provvedimento trae ispirazione dalle norme sulle Zone Franche Urbane[2], che sono sorte sulla base dell'esperienza francese indirizzata a favorire lo sviluppo di quartieri segnati da disagio sociale, economico e occupazionale. Le ZFU sono ambiti territoriali di estensione predefinita, colpiti da crisi economiche o calamità naturali e scelti per l'applicazione concentrata, per determinati periodi di imposta, di programmi di defiscalizzazione (esenzione dalla imposta sui redditi, esenzione dall'imposta regionale sulle attività produttive, esenzione dall'imposta municipale propria) e decontribuzione (esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali sulle retribuzioni da lavoro dipendente), rivolti alle imprese di minori dimensioni e, in seguito, anche ai professionisti[3]. Il programma generale ha previsto agevolazioni per

[1] La Sicilia ha soppresso le Comunità montane nel 1986, con la legge regionale n. 9/1986 (art. 45) e trasferito le funzioni alle Province. La Regione non ha dedicato un provvedimento specifico alle forme associative comunali per la gestione delle funzioni fondamentali ma, con la legge regionale n. 15/2015 recante "Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane", ha demandato tale compito ai nuovi "Consorzi comunali", previsti al posto delle Province. Nell'ambito dei propri Statuti, detti Consorzi disciplinano anche i rapporti tra i Comuni e le Unioni di Comuni "compresi nel territorio del libero Consorzio comunale, individuando le modalità di organizzazione, di esercizio e di coordinamento delle funzioni dei Comuni compresi nel medesimo territorio, prevedendo la loro eventuale differenziazione per aree territoriali omogenee, nel rispetto del principio di sussidiarietà e dei criteri di efficacia, efficienza, economicità, adeguatezza e riduzione della spesa".

[2] Le ZFU sono state istituite ai sensi dell'articolo 1, comma 340 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e ss.mm.ii. (legge finanziaria 2007) e oggetto di successivo intervento ai sensi dell'articolo 1, comma 561 e seguenti, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), le Zone Franche Urbane trovano la loro definizione particolareggiata all'interno del decreto interministeriale 10 aprile 2013, come modificato dal decreto interministeriale 5 giugno 2017. Le modalità di funzionamento dell'intervento, alla luce delle novità introdotte dal decreto interministeriale del 5 giugno 2017, sono chiarite dalla circolare 9 aprile 2018 numero 172230.

[3] Le tipologie, le condizioni, i limiti, la durata, le modalità di fruizione delle agevolazioni sono stabiliti dai provvedimenti istitutivi delle singole ZFU nonché da apposite circolari del Ministero dello sviluppo economico. L'importo della agevolazione riconosciuta a ciascun soggetto beneficiario, con provvedimento del Ministero, viene determinato ripartendo le risorse finanziarie disponibili tra tutte le imprese ammissibili sulla base degli importi delle agevolazioni richiesti nel modulo di istanza, tenuto conto dei massimali di aiuto previsto dai regolamenti *de minimis*. Le agevolazioni

oltre un miliardo di euro, concesse a 36.397 imprese in 50 aree del Paese dal Ministero dello Sviluppo Economico con il supporto di Invitalia. Il maggior beneficio è stato ottenuto dalla Zona Franca Sisma Centro Italia (348 milioni), seguita dalle ZFU della Sicilia (oltre 181 milioni), della Sardegna (124 milioni) e della Campania (98 milioni). Delle 6.683 istanze presentate in Sicilia per le agevolazioni delle ZFU[4], 3.599 sono state avanzate da imprese individuali, il resto da società, tra cui compaiono 1.684 società a responsabilità limitata, 487 società in accomandita semplice, 486 in nome collettivo, 175 cooperative. Per quanto concerne i settori merceologici: 2.841 istanze riguardavano le attività di commercio al dettaglio e all'ingrosso e riparazione di autoveicoli; 810 le attività manifatturiere; 742 le attività di alloggio e ristorazione; 561 le imprese di costruzioni; 325 altre attività di servizi; 273 noleggio, agenzie di viaggio e supporto alle imprese; 215 i servizi di informazione e comunicazione; 205 trasporto e magazzinaggio; 170 le attività professionali scientifiche e tecniche; 148 le attività immobiliari; 105 le attività finanziarie e assicurative; 78 le attività sportive e di intrattenimento; 77 sanità e assistenza sociale; 58 istruzione; 48 fornitura di acqua, reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento. Il quadro di sintesi degli interventi realizzati in Sicilia per le ZFU è il seguente:

Zone Franche Urbane	Numero imprese beneficiarie	Totale agevolazioni concesse
SICILIA	**6.683**	**€ 181.785.861,13**
ZFU di Aci Catena	163	€ 8.918.279,15
ZFU di Acireale	671	€ 10.242.483,28
ZFU di Bagheria	454	€ 11.785.540,88
ZFU di Barcellona Pozzo di Gotto	566	€ 8.968.289,49
ZFU di Catania	214	€ 18.478.551,34
ZFU di Castelvetrano	110	€ 8.778.875,23
ZFU di Enna	196	€ 7.487.472,03
ZFU di Erice	121	€ 7.795.073,85
ZFU di Gela	418	€ 13.846.204,77
ZFU di Giarre	293	€ 6.211.567,45
ZFU di Lampedusa e Linosa	382	€ 7.113.634,36
ZFU di Messina	792	€ 15.927.414,11
ZFU di Palermo (Brancaccio)	159	€ 12.683.937,39
ZFU di Palermo (Porto)	347	€ 10.802.225,13
ZFU di Sciacca	343	€ 8.138.791,31
ZFU di Termini Imerese (inclusa area industriale)	449	€ 7.930.035,00
ZFU di Trapani	480	€ 7.314.068,45
ZFU di Vittoria	525	€ 9.363.417,91

sono fruite mediante riduzione dei versamenti da effettuarsi con il modello di pagamento F24, da presentare esclusivamente attraverso i servizi telematici messi a disposizione dall'Agenzia delle entrate.

[4] Con decreto direttoriale del 23 gennaio 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 24 del 30 gennaio 2014, è stato adottato il bando per l'attuazione dell'intervento in favore delle micro e piccole imprese localizzate nelle Zone Franche Urbane (ZFU) della Regione Siciliana di cui al Decreto interministeriale del 10 aprile 2013. Con decreto direttoriale 4 marzo 2014 il bando è stato rettificato relativamente alla Zona Franca Urbana di Sciacca. L'intervento, per il quale sono stati resi disponibili circa 182 milioni di euro, ha previsto la concessione di agevolazioni sotto forma di esenzioni fiscali e contributive in favore di imprese di micro e piccola dimensione localizzate nelle Zone Franche Urbane.

Un primo interrogativo, che non riguarda solo la Sicilia, andrebbe posto in relazione all'impatto complessivo di questa politica di decontribuzione e defiscalizzazione a livello di aree urbane circoscritte. La risposta potrebbe essere positiva in termini di un intervento di sostegno di tipo congiunturale, di mantenimento in funzione di attività più piccole e di offerta di una possibilità di rilancio a imprese che costituiscono, in alcuni casi, un tessuto fondamentale per la popolazione cittadina e per la fornitura di prodotti e, innanzitutto, servizi di particolare valore per le persone e le famiglie. Tuttavia, da un punto di vista più generale, che ritiene indispensabili risposte di fondo alla crisi, soprattutto in questa fase di programmazione di iniziative in grado di fronteggiare gli effetti del COVID-19 con interventi di ripresa di carattere non episodico ma strutturale, i risultati delle ZFU potrebbero apparire insufficienti a delineare una ricaduta in termini di sviluppo, una diffusione di stimoli positivi all'economia locale e la messa in moto di un'autonoma capacità propulsiva di interi territori interessati da azioni delimitate e a favore di imprese meno competitive. *Mutatis mutandis*, questa valutazione fornisce qualche spunto di riflessione anche per le iniziative da implementare o insediare nelle zone montane, cercando di far prevalere una visione lungimirante di crescita economica per la lotta allo spopolamento e al declino di queste aree. È chiaro, inoltre, che un intervento specifico, pur di grande importanza, è opportuno sia inserito in un insieme di iniziative volte al superamento del divario Nord-Sud e al rilancio del Mezzogiorno nel suo complesso, che può avvenire solo in presenza di strategie unitarie, di grande respiro, che non devono essere fondate su un'antica forma di rivendicazionismo, penalizzante per i territori più deboli, condannandoli a una subalternità di lunga durata. La residualità e la marginalità vanno messe in disparte, puntando sul potenziale positivo delle regioni meridionali, sulle loro eccellenze produttive e culturali, sul talento e sulla creatività largamente diffusi tra i giovani, facendo assurgere queste condizioni e opportunità a sistema. La massa critica da realizzare è il principale obiettivo di una strategia rinnovata di sviluppo del Mezzogiorno, imperniata non sugli interventi assistenziali e sullo spreco di risorse, ma sull'incremento sostanziale di investimenti, occupazione e produttività. Anche per affrontare adeguatamente tali questioni di fondo non è certo questa l'occasione. Tuttavia, il richiamo ai temi del dualismo italiano può risultare utile per inserire la valutazione delle iniziative da adottare per le zone di montagna in una cornice più ampia.

Il Piano per il Sud del governo affronta questa problematica in alcuni passaggi essenziali. Innanzitutto, nella parte ambientale, indicando che: "L'uso efficiente e razionale delle risorse naturali rappresenta non solo un elemento indispensabile per garantire la sostenibilità ambientale dei processi di sviluppo, ma deve rappresentare, nel contempo, un potenziale fattore di competitività da cogliere per le imprese agro-forestali e agro-alimentari, in chiave di innovazione tecnologica, di

valorizzazione e innovazione di prodotto, di creazione di nuove catene del valore all'interno di nuovi percorsi di bioeconomia ed economia circolare. In tal senso, un ambizioso piano di creazione di oltre 10.000 invasi pubblici e consortili di media collina può rappresentare una importante asse del Green deal. Impianti che, collegati in una efficace rete arteriosa, possano dissetare le nostre città, garantire l'acqua alle campagne, mantenere gli habitat dei territori e divenire una inesauribile fonte energetica idroelettrica al servizio dello sviluppo sostenibile del Paese. Per affrontare concretamente il problema del dissesto idrogeologico, occorre poi intervenire sulle superfici forestali che, con 11 milioni di ettari (dati RAF 2019), rappresentano ormai oltre il 35% dell'intero territorio nazionale, concentrate prevalentemente nelle aree interne collinari e montane, promuovendo una gestione sostenibile anche in ottica di prevenzione e di contrasto degli effetti del cambiamento climatico". Poi, nella parte relativa alla gestione forestale, proponendo di: "Incrementare la sostenibilità della gestione forestale, per rispondere alle esigenze ambientali, economiche e sociali, in particolare nelle aree interne. Prevenire il dissesto idrogeologico, attraverso l'opera di manutenzione del patrimonio forestale. Stimolare le filiere dedicate al sistema 'legno-energia'. Sostegno alle forme associative di gestione forestale diffuse sul territorio, rappresentate dai Consorzi forestali, le Università agrarie, le Cooperative o altre forme societarie tipiche delle realtà locali. Manutenzione straordinaria del territorio forestale e montano e opere di riassetto idrogeologico. Affiancamento finanziario, con risorse di riprogrammazione FSC, della dotazione ordinaria dei Programmi di sviluppo rurale, per aumentare gli interventi nella gestione forestale sostenibile". Inoltre, nella parte riguardante il rilancio della Strategia nazionale per le aree interne, notando che: "Una parte importante del territorio italiano ha subito negli ultimi anni un processo di forte marginalizzazione, a cominciare dallo spopolamento e dal progressivo deterioramento del grado di accessibilità ai servizi essenziali (salute, istruzione e mobilità) che si traduce in veri e propri casi di isolamento, tale da influenzare la qualità della vita dei cittadini residenti e comprometterne l'attrattività e le attività economiche. Sono le aree interne dell'Italia, che la attraversano da Nord a Sud, dalle Valli alpine all'Appennino fino alle Isole maggiori, presentando caratteri fortemente diversificati tra loro e al loro interno. E tuttavia queste aree sono accomunate non solo dalla marginalizzazione, ma da un patrimonio di risorse ambientali e naturali, di sapere fare e saper vivere, di policentrismo e comunità attive, di potenzialità di sviluppo all'insegna della sostenibilità, coniugando tradizione e innovazione, largamente inespresse e a volte represse dai fattori di contesto. Il processo di marginalizzazione non produce soltanto contraccolpi politici […] ma anche sociali ed economici (connessi all'abbandono del territorio: polarizzazione delle rendite immobiliari, costi del degrado e del dissesto idrogeologico), soprattutto per la mancata attivazione di quell'importante potenziale di sviluppo, escluso dai processi di "agglomerazione". Le aree interne rappresentano infatti circa il 60% della superficie del Paese, il 70% delle zone montane

e la quasi totalità del patrimonio boschivo, e ancora oggi ospitano quasi un quarto della popolazione complessiva. Necessitano dunque di una politica integrata. La Strategia Nazionale per le Aree Interne è partita da questa consapevolezza. Si tratta di una sperimentazione che ha suscitato l'attenzione della Commissione Europea, con cui nel prossimo ciclo di programmazione stiamo prevedendo una riserva del 5% dedicata alle aree interne nei programmi operativi finanziati con i Fondi SIE". A questa strategia verranno destinati i finanziamenti previsti dalla legge di bilancio 2020: 200 milioni di euro a partire dal 2021; ulteriori 90 milioni dal 2020 per interventi per il sostegno e l'attrazione delle attività economiche, artigianali e commerciali (30 milioni all'anno per il 2020, il 2021 e il 2022). A queste risorse si aggiungerà la riserva prevista dal nuovo ciclo di programmazione 2021-2027. Molto importante, in conclusione, l'indicazione relativa alla digitalizzazione delle zone interne, comprese quelle di montagna, secondo cui: "L'isolamento delle aree interne va spezzato soprattutto sul fronte digitale: […] si sono indicate le azioni per imprimere una forte accelerazione della realizzazione della BUL nelle cosiddette 'aree bianche', che includono le 'aree interne', e l'attivazione dei voucher per il servizio ai cittadini e alle imprese. Con il Dipartimento per la Trasformazione Digitale è in corso di elaborazione il progetto 'Borghi del futuro', per trasformare i Comuni in 'Comuni Intelligenti' di sperimentazione e diffusione di tecnologie emergenti, attraverso una completa digitalizzazione dell'amministrazione e la creazione di nuove opportunità di lavoro". Probabilmente non si tratta di un ritorno a una visione organica delle zone montane, che vengono inserite nel panorama più vasto delle aree interne, ma questi rimandi al Piano per il Sud servono a fornire un quadro di riferimento aggiornato al provvedimento sulle Zone Franche Montane dell'Assemblea Regionale Siciliana.

Per un inquadramento della situazione economica della Sicilia, poi, vale la pena di riportare i dati elaborati dalla SVIMEZ, secondo cui la Regione nel 2018 si colloca al 243° posto nel ranking del PIL delle 280 aree NUTS-2 dell'Unione Europea (nel 2000 era al 198° posto), con un PIL *pro capite* di 18.100 euro, pari al 58% della media UE a 28, e con un indice sintetico di competitività infrastrutturale pari a 29,8 fatto 100 quello della media UE a 28. Le variazioni nell'andamento del PIL siciliano passeranno, secondo le previsioni ancora "ottimistiche" della SVIMEZ, dall'1,1% nel 2019, al -5,1% nel 2020 e all'1,3% del 2021.

Il disegno di legge-voto n. 641/2019, approvato il 17 dicembre 2019 dall'ARS, in riferimento alle gravi condizioni socio-economiche della Regione e alla sua posizione "periferica", aggravata dall'insularità, propone l'istituzione di "zone di vantaggio fiscale" e contributivo e, in particolare, a causa del progressivo e crescente spopolamento delle aree interne e montane dell'isola da parte "di decine di migliaia di giovani siciliani capaci, meritevoli, innovativi", la creazione di Zone Franche Montane. L'iniziativa legislativa parte dal presupposto di un forte "esodo delle attività imprenditoriali che non hanno più trovato un contesto ambientale favorevole" e prevede "misure agevolative per

attrarre nuovi insediamenti produttivi nei territori montani". Si tratta di indicazioni condivisibili, mentre, a mio avviso, non è altrettanto sostenibile la tesi contenuta nella relazione, secondo cui "questa piaga sociale è anche conseguenza della sistematica sottrazione di risorse finanziarie che lo Stato ha effettuato in danno della Sicilia". Anche qui, occorrerebbe una sede specifica per argomentare con dati di fatto la contrarietà a questa affermazione, che esprime più un disagio che un'analisi compiuta, ma mi limiterei a osservare che una dichiarazione tanto acerba non giova alla causa di un rapporto corretto tra le Regioni e lo Stato, di cui vi è quanto mai bisogno in questa fase, e all'impostazione di una posizione rigorosa e innovativa. Inoltre, basterebbe l'illustrazione degli svantaggi e delle condizioni di grave difficoltà socio-economica in cui versa la Sicilia, oltre alle sue grandi potenzialità di crescita, a motivare la necessità di un intervento. L'articolato mette in evidenza, innanzitutto, che si considerano ZFM le "aree particolarmente svantaggiate, relative ai territori dei comuni nei quali oltre il 50 per cento della superficie totale [o a porzioni di aree comunali densamente edificate] è posto ad altitudine di almeno 500 metri sul livello del mare, con una popolazione residente inferiore a 15.000 abitanti", dove "sono presenti fenomeni di spopolamento calcolati in funzione dell'andamento demografico di tali aree". Le caratteristiche dei benefici proposti riguardano: l'esenzione dalle imposte sui redditi per i primi tre periodi di imposta, mentre nei periodi successivi vi è una progressiva limitazione dell'esenzione, che va dal 60% al 20%; l'esenzione dall'imposta regionale sulle attività produttive per i primi tre periodi di imposta; l'esenzione dalle imposte municipali proprie a decorrere dall'anno 2020 e fino all'anno 2025 per gli immobili siti nelle zone franche montane, per l'esercizio di nuove attività economiche; l'esonero dal versamento dei contributi sulle retribuzioni da lavoro dipendente per i primi cinque anni di attività, mentre nei periodi successivi vi è un progressivo contenimento dell'esenzione dal 60% al 20%; aliquote dell'imposta sul valore aggiunto agevolate e diversificate in relazione alla classificazione in micro, piccole, medie e grandi imprese. I benefici possono essere concessi a imprese che trasferiscano la sede legale e operativa delle proprie attività in un'area delle ZFM ubicata oltre i 500 metri sul livello del mare. L'intervento è finanziato con 300 milioni di euro annui del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.

In relazione alla genesi del progetto non si può non esprimere adesione all'obiettivo di chi, preoccupato per il fatto che "oggi nelle aree di montagna della Sicilia vivono poco più di 498 mila abitanti, circa 50 mila persone in meno negli ultimi 17 anni, come se fosse stata cancellata una città", si è mobilitato per "una ripresa di speranza, per l'intenzione di restare e d'investire in un luogo; è lo stimolo ad adoperarsi per coinvolgimenti più ampi, creando: infrastrutture, formazione utile e mirata, promozione intelligente dei paesaggi", mostrando sensibilità e impegno per il destino del proprio

territorio. Questo non può significare un'adesione acritica alla proposta, che presenta alcuni aspetti controversi. Va, quindi, esaminato il testo, cercando di individuare, in primo luogo, la possibilità di una sua effettiva adozione, provando a mettere in luce le questioni aperte, le verifiche necessarie e i miglioramenti opportuni. Lo stesso Vice Presidente della Regione, a questo scopo, ha sostenuto, in una lettera al Presidente dell'ARS, l'esigenza di "effettuare alcuni approfondimenti al fine di giungere ad una previsione più calibrata, più rispondente allo scopo cui è rivolta", indicando una modifica di carattere finanziario alla norma, "al fine di prevenire eccezioni in merito da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze in sede di esame da parte dello Stato".

Una prima osservazione riguarda la mancanza – che va oltre le tabelle di dettaglio allegate al provvedimento, con l'elenco dei Comuni interessati in base all'altitudine e al numero di residenti, le unità locali attive, le loro variazioni e la stima del numero di imprese potenzialmente beneficiarie della misura – di una valutazione d'impatto economico-sociale (ossia, una stima degli effetti che l'intervento agevolativo genera sull'economia e sulla società di riferimento), in grado di prospettare: la ricaduta ambientale, sociale ed economico dell'iniziativa, comprese le sue conseguenze sulle piccole e medie imprese e sulla competitività del sistema; i soggetti e gli enti coinvolti dagli interventi e in che modo saranno interessati; la strategia di consultazione e i risultati ottenuti. A questo proposito, è stato consegnato alla Commissione un documento esemplificativo dal titolo "Zone Economiche Speciali e Zone Logistiche Semplificate. Elementi per una valutazione di impatto economico-sociale", che può essere utile anche per una certa analogia dei temi trattati. Inoltre, va segnalato che la classificazione dell'ISTAT relativa alle circoscrizioni statistiche (1958) fa riferimento alla suddivisione del territorio per zone altimetriche, definendo come zone di montagna quelle situate al di sopra dei 600 o dei 700 metri sul livello del mare, a seconda dei territori[5], mentre nella proposta di legge regionale si fa riferimento a 500 metri. Naturalmente, questo non è necessariamente un limite, dal momento che la Commissione UE è molto generica nella definizione delle aree montane[6]. Altresì, all'art. 5 andrebbero specificati meglio i beneficiari, che non possono essere formati dallo stesso *mix* di tipologie di impresa delle aree urbane, che appare molto improbabile possa rappresentare anche la situazione delle aree montane. Infine, la questione di merito più rilevante. Si può concludere così rapidamente che la normativa proposta per le zone montane non

[5] Secondo l'ISTAT: "Per 'zona di montagna', ai fini statistici, s'intende il territorio caratterizzato dalla presenza di notevoli masse rilevate aventi altitudini, di norma, non inferiori a 600 metri nell'Italia settentrionale e 700 metri nell'Italia centro-meridionale e insulare. Gli anzidetti livelli altitudinali sono suscettibili di spostamento in relazione ai limiti inferiori delle zone fitogeografiche dell'*Alpinetum*, del *Picetum* e del *Fagetum*, nonché in relazione ai limiti superiori delle aree di colture in massa della vite nell'Italia settentrionale e dell'olivo nell'Italia centro-meridionale e insulare. Le aree intercluse fra le masse rilevate, costituite da valli, altipiani ed analoghe configurazioni del suolo, s'intendono comprese nella zona di montagna".

[6] Eurostat, *Methodological manual on territorial typologies*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/9507230/KS-GQ-18-008-EN-N.pdf/a275fd66-b56b-4ace-8666-f39754ede66b>.

costituisca un aiuto di Stato? A mio avviso, sarebbe necessario un approfondimento ulteriore, in grado di verificare che ricorrano tutte e tre le condizioni evidenziate nella relazione predisposta dalla III Commissione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana[7]. A leggere l'articolo di Angelo Cuva e Pasquale Vignarelli su "Le Zone Franche Montane: potestà e limiti della regione siciliana", qualche dubbio sorge. I due autori, infatti, affermano che non viene superata "la problematica, a livello comunitario e sotto il profilo oggettivo, della selettività territoriale della misura fiscale di vantaggio. Infatti, a motivo della sua applicabilità ad un ambito territoriale infra-regionale, il regime fiscale di vantaggio in parola, costituisce un aiuto di stato e, pertanto, soggiace al divieto generale sancito dall'art. 107, paragrafo 1, del TFUE. La legittimità della sua adozione ed il riconoscimento a livello comunitario sono subordinate al suo inquadramento nell'ambito delle deroghe contemplate dallo stesso art. 107 al paragrafo 38, ed alla conseguente procedura di notifica preventiva della misura di cui all'art. 108, paragrafo 3, del TFUE, che comporta un controllo più pregnante e discrezionale sulla sua compatibilità al mercato interno da parte della Commissione". In un altro brano, pur avendo valutato la possibilità di sfuggire al regime di notifica preventiva alla Commissione Europea, viene sottolineato che: "È evidente che gli interventi non possono superare i confini della potestà tributaria della Regione e, pertanto, non vi possono rientrare eventuali misure di vantaggio che esorbitino da tale ambito quali, a titolo esemplificativo, quelle relative alle imposte locali ed alla contribuzione previdenziale". Infine, Cuva e Vignarelli pongono un'altra questione dirimente: "È necessario, in ogni caso, perché queste misure agevolative – così come altre potenzialmente utilizzabili – vengano effettivamente introdotte, un chiaro e definitivo inquadramento, nel contesto istituzionale interno, dell'autonomia e della potestà tributaria della Regione siciliana. Risulta ormai urgente ed indifferibile riaffermare le prerogative statutarie in materia nel percorso di riforma delle norme di attuazione, recentemente ripreso e che deve essere portato a conclusione; ciò, anche, al fine di poter attestare in modo incontestabile il requisito ritenuto imprescindibile dall'UE, in materia di adozione di misure di fiscalità di vantaggio (strutturali) infrastatali, dell'effettiva autonomia finanziaria dell'ente locale, per il quale il minor gettito derivante dalla misura fiscale agevolativa nella regione interessata non deve essere compensato da sovvenzioni o contributi elargiti dal governo centrale, in modo che le conseguenze economiche di tali riduzioni ricadano esclusivamente sulla regione stessa". Un'ultima osservazione riguarda le risorse nazionali del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica, che vengono invocate per la copertura finanziaria dell'intervento: non si tratta di un

[7] Le tre condizioni poste nella sentenza della Corte di Giustizia europea C-88/03 del 6 settembre 2006, relativamente alla insussistenza degli aiuti di Stato per le norme, sono: *a)* che siano adottate da un'autorità territoriale dotata, sul piano costituzionale, di uno statuto politico e amministrativo distinto da quello del governo centrale; *b)* che la decisione sia presa senza possibilità di un intervento diretto da parte del governo centrale in merito al suo contenuto; *c)* che le conseguenze economiche di una riduzione dell'aliquota nazionale applicabile alle imprese presenti nella regione non devono essere compensate da sovvenzioni o contributi provenienti da altre regioni o dal Governo.

contributo da parte delle istituzioni nazionali, che potrebbe essere considerato tale, nonostante la Regione si dica in credito con lo Stato? Per queste ragioni, che tendono a evidenziare aspetti del disegno di legge da migliorare e nodi della normativa da chiarire e superare, è auspicabile un maggiore approfondimento anche in sede di Commissione, allo scopo di ottenere un testo inoppugnabile. Del resto, a livello parlamentare è stato presentato un disegno di legge (n. 1161) d'iniziativa di diversi senatori su "Agevolazioni fiscali per lo sviluppo delle zone montane marginali nonché interventi in favore del trasporto pubblico nelle medesime aree" (http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01111217.pdf), con una copertura finanziaria (dal Fondo nazionale per la montagna) inferiore a quella del progetto siciliano, ma con spunti di approfondimento che andrebbero considerati. Così come andrebbe valutata la mozione 1-00312 sui provvedimenti a favore delle zone montane e rurali, che promuovano uno sviluppo economico, sociale e ambientale "sostenibile" (http://www.infoparlamento.it/tematiche/interrogazioni-interpellanze-risoluzioni-mozioni/camera-dei-deputati-100312-mozione-sui-provvedimenti-a-favore-delle-zone-montane-e-rurali-che-promuovano-uno-sviluppo-economico-sociale-e-ambientale-s), presentata alla Camera dei Deputati il 10 gennaio di quest'anno. Un atro importante elemento di arricchimento è costituito dalle iniziative delle altre Regioni per le zone montane, che potrebbero fornire un quadro più definito degli obiettivi generali da raggiungere e favorire scelte non disomogenee tra i diversi livelli istituzionali e territoriali, rafforzando le possibilità di avviare un meccanismo complessivo di sviluppo delle aree di montagna. In conclusione, vanno richiamate anche le Zone Economiche Speciali, come esempio normativo più che attuativo, visto che ancora oggi sono al palo per incomprensibili ritardi. In Sicilia si è conseguito un risultato atteso da tempo con la recente istituzione di due ZES per l'area occidentale (le zone industriali di Aragona-Favara, Calatafimi, Caltanissetta, Caltavuturo, Campofelice di Roccella, Carini con l'area Rimed, Cinisi, Custonaci, Gibellina, il porto di Licata, Marsala, l'aeroporto di Birgi, Mazara del Vallo, Misilmeri, il porto e il retroporto di Palermo – a cui si aggiungono le aree di Brancaccio, Partanna-Mondello e dell'Arenella –, Palma di Montechiaro, Partinico, Porto Empedocle – con il porto e il retroporto –, Ravanusa, Salemi, Serradifalco, Termini Imerese – con il suo agglomerato industriale e il porto –, Trapani – con il porto, il retroporto, l'agglomerato industriale e l'area logistica –) e per quella orientale (Acireale, il porto di Augusta, Avola, Belpasso, Caltagirone, Carlentini, Catania – con il porto e il retroporto –, l'aeroporto di Comiso, Enna Dittaino, Floridia, Francofonte, Gela – compresa l'area di riconversione –, Melilli, Messina – con il porto cittadino e quello di Larderia –, Milazzo – con porto, retroporto e agglomerato industriale –, Militello Val di Catania, Mineo, Niscemi, Pachino, Palazzolo Acreide, Paternò, il porto e il retroporto di Pozzallo, Priolo Gargallo, Ragusa, Rosolini, Scordia, Siracusa – con la zona industriale –, quella di Santa Teresa e della strada statale 124, Solarino, Tremestieri,

Troina, Villafranca Tirrena, Vittoria e Vizzini). Questa iniziativa, pur riguardando le aree portuali, retroportuali, industriali e logistiche, dovrebbe essere naturalmente collegata a quella per le aree interne e le zone di montagna, per evitare un eccesso di separatezza e una frantumazione degli strumenti posti in essere per le politiche di sviluppo. Le ZES, contenute in ambiti ristretti rispetto all'estensione della superficie regionale, servono ad attrarre grandi investimenti, attraverso il credito d'imposta automatico, le semplificazioni di carattere amministrativo e altre forme di incentivazione previste dal Piano di Sviluppo Strategico. Il loro ruolo è quello di un motore di crescita economica e di un potenziale moltiplicatore di ricchezza a livello regionale (e meridionale), originato dalle iniziative di notevoli dimensioni che si insedieranno in quelle zone e dalla ricaduta dei loro investimenti. La connessione di questa strategia con quella delle aree di montagna potrebbe determinare effetti benefici, sinergie e integrazioni sistemiche. Sarebbe auspicabile cominciare, nell'esperienza siciliana, inserendo nel disegno di legge sulle zone montane parte delle semplificazioni previste per le ZES, rendendo più articolato e funzionale il percorso tracciato per le aree più disagiate e fornendo strumenti effettivi per il reinsediamento di imprese e lavoratori, oltre che di servizi moderni, in quelle realtà tanto distanti dai centri dello sviluppo.

Ringraziando per l'ascolto il Presidente, le Senatrici e i Senatori della Commissione Finanze e Tesoro, spero che i miei modesti suggerimenti possano contribuire a una congrua valutazione del provvedimento in esame e, soprattutto, suscitare una nuova sensibilità verso un problema non trascurabile del Mezzogiorno e dell'Italia, come quello delle aree interne e delle zone montane, colpite finora da spopolamento e abbandono, ma meritevoli, per le loro bellezze e potenzialità, di un futuro di valorizzazione e sviluppo nell'interesse generale delle comunità che le vivono e del Paese nel suo insieme.