

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 962

## PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del Deputato FIORET

*Presentata il 21 dicembre 1976*

Provvedimenti per il rifinanziamento della legge  
3 dicembre 1971, n. 1102, recante norme per lo  
sviluppo della montagna

ONOREVOLI COLLEGHI! — La scadenza nel 1977 dello stanziamento di 200 miliardi di cui alla legge 11 marzo 1975, n. 72, per le Comunità montane, istituite con legge 3 dicembre 1971, n. 1102, pone l'esigenza — affermata dal congresso dell'Unione nazionale comuni, comunità, enti montani (UNCHEM) — di assicurare la continuità del finanziamento alle comunità montane le quali, interessando 4.000 comuni in tutto il territorio nazionale, hanno redatto o hanno in corso di redazione i piani pluriennali di sviluppo e i programmi annuali di intervento secondo le previsioni della legge n. 1102 e delle leggi regionali di attuazione.

Lo stato della programmazione delle comunità montane, nelle varie Regioni, è stato oggetto di ampio dibattito anche nel recente convegno nazionale sulla montagna, svoltosi a Torino il 27 e il 28 settembre 1976 alla presenza di rappresentanze di Regioni e di comunità montane.

Dai lavori di quel convegno, emergono confortanti notizie in ordine all'impiego dei fondi complessivamente stanziati, a tutto il 1976, dalle leggi n. 1102 e 72.

Anche se lo sviluppo dell'attività delle comunità montane non è ugualmente in atto su tutto il territorio nazionale, a causa del-

le difficoltà di ogni genere che hanno caratterizzato, prima, la delimitazione delle zone omogenee e, poi, la costituzione delle comunità montane, l'approvazione degli statuti e la elezione degli organi comunitari in alcune regioni del Mezzogiorno, ciò nondimeno, si può considerare altamente positiva l'azione svolta dalle comunità montane in questo primo periodo per « la attuazione di programmi di opere e di interventi » in attesa della formulazione ed approvazione da parte delle comunità montane del piano pluriennale di sviluppo socio-economico.

A titolo puramente indicativo si possono citare i programmi di intervento per le comunità montane del Piemonte, della Lombardia e della Basilicata. Le 44 comunità montane del Piemonte hanno previsto di spendere il 32,23 per cento del fondo globale loro assegnato per opere pubbliche e di assetto del territorio; il 18,8 per cento per il settore agricolo-forestale; il 12,78 per cento per iniziative sociali; l'11,21 per cento per turismo, sport, tempo libero ed ecologia; il 6,79 per cento per il settore scolastico; il 4,5 per cento per industria, commercio e artigianato. Le 28 comunità montane della Lombardia hanno invece destinato i propri fondi in prevalenza (31,4 per cento) ad

agricoltura e strade di bonifica montana a completamento di opere iniziate con il contributo statale; il 9 per cento ad acquedotti e fognature; l'8,3 per cento al settore del turismo; il 5,2 per cento alla difesa del suolo; l'8,2 a viabilità e opere pubbliche; il 3 per cento al demanio forestale; il 2,9 alla sanità; il 4,3 per cento all'assistenza scolastica; il 5,2 per cento alla difesa del suolo; il 2 per cento all'assistenza. Le 13 comunità della regione Basilicata hanno investito il 36,2 per cento dell'importo disponibile per opere infrastrutturali; il 19,5 per cento in opere produttivistiche; il 18,4 per cento in interventi promozionali; il 13,9 per cento per acquisti di macchine e attrezzature da utilizzare per i comuni. Le opere infrastrutturali sono relative a viabilità, acquedotti rurali ed elettrodotti, mentre tra le opere produttivistiche sono comprese iniziative per miglioramento pascoli e costituzione di cooperative zootecniche. Tra gli interventi promozionali sono da comprendersi i contributi per lo sviluppo di vigneti e oliveti, acquisto di attrezzi agricoli e per aziende artigiane, incoraggiamento di organizzazioni cooperativistiche. Le macchine e le attrezzature acquistate sono riferite al servizio spartineve e alle macchine spazzatrici per rifiuti. In generale gli interventi delle comunità montane, salvo qualche caso di intervento urgente per attuare o completare opere pubbliche, sono riferiti alla incentivazione di iniziative per lo sviluppo socio-economico del territorio.

L'insieme degli interventi programmati, e in gran parte già eseguiti, dalle Comunità montane consente di dare un giudizio positivo sull'attività delle nuove istituzioni che, mentre in talune Regioni sono nate nel solco di radicate tradizioni, in altre Regioni sono nate *ex-novo*, destando notevole interesse ed impegno negli amministratori locali e nelle stesse popolazioni, le quali hanno attivamente partecipato sia nella fase di preparazione degli statuti sia nella fase di elaborazione dei programmi di intervento e ancor più dei piani pluriennali di sviluppo.

La giunta esecutiva dell'Unione nazionale comuni, comunità, enti montani, nella seduta del 3 dicembre 1976, ha deliberato unanimemente di prospettare a tutti i gruppi parlamentari della Camera la necessità di una proposta di legge unitaria per sollecitare il rifinanziamento alle comunità montane per il periodo 1978/1980. La decisione della giunta esecutiva, ovviamente, non poteva né voleva impedire iniziative di singoli

parlamentari o gruppi di parlamentari in materia, ma voleva semplicemente significare, attraverso una presentazione a firma di parlamentari dei gruppi DC, PSI, PCI, PSDI, PRI, PLI e SVP, la convergenza realizzata sulla valutazione della necessità del provvedimento legislativo.

Tale prospettiva non si è potuta realizzare per l'avvenuta presentazione di proposte di legge da parte di parlamentari del gruppo DC (Bonomi ed altri) e del gruppo PCI (Terraroli ed altri), che si sono aggiunte alla proposta di parlamentari (Salvatore e Ferri) del gruppo del PSI.

La proposta di legge, che mi onoro di presentare nella mia veste di presidente dell'UNCCEM, intende pertanto rappresentare a tutte le forze politiche la volontà unitariamente espressa dalla organizzazione rappresentativa delle comunità montane per ottenere la garanzia di una continuità di finanziamento per le comunità montane, anche per poter predisporre i programmi pluriennali nella certezza della loro attuazione.

Mi permetto pertanto di esprimere lo auspicio che le forze politiche valutino, nella loro reale portata, le presenti indicazioni e consentano, con l'approvazione sollecitata del provvedimento, la continuità di un'azione riformatrice a favore dello sviluppo economico e sociale della montagna che il Parlamento ha chiaramente indicato con la legge 3 dicembre 1971, n. 1102 e che le Regioni hanno sviluppato nel corso degli anni successivi.

La presente proposta di legge tiene anche conto di richieste di integrazione di alcune norme delle leggi n. 1102 e n. 72, formalizzate in una recente riunione della giunta esecutiva nazionale dell'UNCCEM, in ordine alla spesa di personale e di ufficio e al trattamento previdenziale ed assistenziale del personale delle comunità montane, nonché in ordine all'esatta interpretazione dell'articolo 12 della legge n. 1102, inerente l'esonero del pagamento dei contributi agricoli unificati.

Si coglie inoltre occasione per riprendere la proposta di legge del Governo per facilitare i segretari delle comunità montane, qualora siano segretari comunali, a rogare gli atti delle comunità montane.

Si ritiene, infine, necessario proporre un urgente intervento legislativo, a seguito dell'avvenuta applicazione dei meccanismi del decreto del Presidente della Repubblica del 26 ottobre 1972, n. 638, per la determina-

zione delle somme da corrispondere ai comuni in sostituzione delle entrate soppresse con la riforma fiscale.

È noto infatti che tali somme sono ragguagliate alla entità della popolazione legale risultante dall'ultimo censimento.

All'atto della entrata in vigore del nuovo sistema fiscale, non erano stati resi ufficialmente noti i risultati del censimento del novembre 1971, e pertanto, fino al 1976, è stato fatto riferimento ai dati della popolazione del 1961 per il computo delle somme spettanti.

Durante il 1976, le Intendenze di finanza hanno proceduto ai necessari aggiornamenti e, mentre hanno riconosciuto il diritto al conguaglio per i comuni risultanti nel 1971 con popolazione superiore a quella del 1961, hanno proceduto ad effettuare i recuperi delle somme corrisposte in più dal 1971 al 1976 a carico di quei comuni che hanno subito diminuzione di popolazione.

I gravissimi inconvenienti prodottisi in conseguenza di tali provvedimenti solo in parte possono ritenersi rimossi con le disposizioni impartite dal Ministro delle finanze perché fosse consentita una lunga rateizzazione per le restituzioni dovute: i comuni infatti che hanno registrato diminuzione di popolazione si trovano nella necessità di effettuare onerosi rimborsi e nello stesso tempo hanno visto notevolmente ridotte le somme finora percepite.

Il fatto ha particolarmente colpito i comuni montani che più di tutti hanno subito gli effetti della mobilità della popolazione, hanno registrato notevoli flessioni demografiche e sono afflitti quindi da enormi difficoltà di bilancio a causa del particolare ambiente nel quale sono chiamati ad assicurare gli essenziali servizi in favore di popolazioni dotate di bassissimo reddito.

Già in precedenza, in occasione di analoga situazione determinatasi successivamente all'applicazione dei dati del censimento del 1961, il legislatore italiano ritenne di intervenire per assicurare che il meccanismo di riparto delle somme spettanti a titolo di compartecipazione al gettito dell'IGE non operasse in modo da incidere negativamente nei confronti dei comuni maggiormente spopolati. Con legge 3 febbraio 1963, n. 56 (articolo 4) fu stabilito infatti che, per gli anni successivi all'anno del censimento, le somme spettanti ai comuni sarebbero state innanzitutto consolidate alla misura corrisposta nell'esercizio 1959-60 e su questa, poi, sarebbero state apportate le

maggiorazioni percentuali indicate nella legge. Con la stessa legge, inoltre, veniva stabilito un trattamento preferenziale nei confronti dei comuni montani e di quelli delle piccole isole, che — come è noto — sono quelli a più forte decremento di popolazione.

Analogamente a quanto realizzato nel 1963, si pone la necessità di venire incontro alla situazione — talora drammatica — dei bilanci dei comuni montani che risentono più di tutti gli altri della grave crisi che attraversa il paese e del grave dissesto che caratterizza la finanza locale.

L'intervento legislativo che si propone, è inteso al duplice scopo di sollevare i comuni montani dai debiti accertati dalle Intendenze di finanza per le somme percepite in più negli anni decorsi, e di prevedere, per il futuro, in favore degli stessi comuni un aumento dell'aliquota di maggiorazione delle entrate sostitutive delle compartecipazioni e tributi soppressi, in modo da compensare il minor gettito determinato dalla necessità di far riferimento alla ridotta popolazione legale.

\* \* \*

L'articolo 1 prevede il rifinanziamento per il periodo 1978-80 per 150 miliardi annui. Lo stanziamento si propone di iscriverlo nello stato di previsione del Ministero del bilancio al capitolo 7081 relativo al « fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo » anziché in quello dell'agricoltura. Ciò è motivato dalla mancata previsione (a differenza di quanto è avvenuto con le leggi n. 1102 del 1971 e n. 72 del 1975, la prima con 30 miliardi e la seconda con 20 miliardi) di finanziamenti a disposizione del Ministero dell'agricoltura per completamenti di opere di bonifica e revisione prezzi, ritenendo esaurita la competenza del predetto Ministero in tale settore, anche in relazione all'imminente passaggio alle Regioni, ex legge n. 382, delle competenze in materia di Consorzi di bonifica montana interregionali.

Giova ricordare che il finanziamento per le comunità montane è di carattere inter-settoriale e il riparto del fondo globale alle regioni viene fatto dal CIPE. Successivamente le Regioni, sulla base dei parametri stabiliti con proprie leggi, ripartiscono il fondo alle comunità montane.

I parametri per il riparto del fondo dal CIPE si propone, con l'articolo 2, che siano fissati con riferimento al territorio e alla popolazione montana, abbandonando gli al-

tri parametri, la cui quantificazione è risultata di difficile accertamento. Al riguardo si ha notizia che è intervenuto un accordo con i rappresentanti delle Regioni convocati presso il Ministero dell'agricoltura con la partecipazione dell'UNCHEM per ripartire con tali parametri il fondo 1977.

Per tale ragione si propone che il Ministro del bilancio, accertati d'intesa con le Regioni l'estensione del territorio e il numero degli abitanti al 31 dicembre dell'esercizio precedente, proponga al CIPE l'assegnazione dei fondi. La data del 30 settembre indicata per tale adempimento trova esplicito riferimento nella legge n. 1102 quale termine entro il quale le comunità montane devono presentare il programma stralcio annuale alla Regione. Ottenuta dalla Regione l'indicazione del finanziamento assegnato, le Comunità montane potranno quindi approvare il bilancio di previsione per l'esercizio successivo nei termini statutariamente fissati nel mese di dicembre.

L'articolo 3 tende a risolvere il dibattuto problema del finanziamento per le spese di personale e di ufficio delle comunità montane che, essendo fissato indiscriminatamente nella misura del 5 per cento, determina forti sperequazioni a danno delle piccole comunità montane (con 50 milioni annui di finanziamento il 5 per cento non copre la spesa nemmeno per un applicato!). La proposta è di demandare alle Regioni di elevare dal 5 fino al 15 per cento l'aliquota, nonché di consentire alle stesse Regioni finanziamenti integrativi (come avviene in Piemonte, nel Veneto e in altre Regioni) e distacco di personale (come avviene in Sicilia e in Toscana) presso le comunità montane per favorire il normale funzionamento degli enti.

L'articolo 4 tende a risolvere la controversia nata tra alcuni istituti previdenziali e assistenziali per l'assicurazione del personale dipendente dalle comunità montane. L'INADEL ha ritenuto in un primo tempo — e giustamente — che il personale dipendente dalle comunità montane fosse parificabile al personale dipendente dai comuni, essendo gli stessi comuni gli unici enti componenti le comunità montane. Di parere diverso è stato invece il Ministero del tesoro presso il quale viene amministrata la Cassa di previdenza dei dipendenti degli enti locali. A sua volta l'ENPDEP (l'Ente nazionale previdenza dipendenti enti di di-

ritto pubblico) ha reclamato l'assicurazione del personale dipendente dalle comunità montane che, in base all'articolo 3 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, sono definite enti di diritto pubblico.

Giova ricordare che, sebbene la legge n. 1102 abbia qualificato le comunità montane enti di diritto pubblico, allo scopo evidente di non assoggettarle alla quasi secolare normativa di cui alla legge comunale e provinciale in materia di comuni e di consorzi di comuni, non ha perciò stesso escluso le comunità montane dal novero degli enti locali. A sostegno di questa affermazione si richiama il contenuto dell'articolo 1, punto e), della legge 25 luglio 1975, n. 382, il quale cita, interpretando correttamente l'articolo 118 della Costituzione, i comuni, le comunità montane e le province quali enti locali cui delegare direttamente dallo Stato le funzioni amministrative di prevalente interesse locale. Appare pertanto di tutta evidenza la necessità di un chiarimento definitivo, inserito in questa proposta di legge, per assoggettare il personale delle comunità montane ai fini del trattamento assistenziale e previdenziale agli enti (quali l'INADEL e la CPDEL) ai quali fa capo tutto il personale dipendente dai comuni. Analogamente, si è ritenuto di equiparare, allo stesso titolo, il trattamento normativo ed economico del personale stesso. Ciò in relazione al fatto che sia i regolamenti organici finora approvati dalle comunità montane, sia i bandi di concorso effettuati per le poche assunzioni predisposte dalle Comunità montane nelle Regioni in cui ciò è consentito dalla legge regionale di applicazione della legge n. 1102 (poiché in taluni casi le Regioni hanno tassativamente stabilito che il personale per le comunità montane debba solo essere comandato dalla Regione o da altri enti locali) applicano il trattamento normativo ed economico del personale dei comuni.

Né appare opportuno ricercare una diversa analogia nel trattamento di tale personale, quale potrebbe essere il trattamento predisposto dalla Regione, oppure dai consorzi di bonifica montana. Peraltro, ove personale proveniente da tali enti fosse assunto dalle comunità montane, verrebbe riservato in ogni caso il trattamento economico in atto, ove migliore di quello previsto dalle norme in vigore per il personale dipendente dai comuni.

In materia di agevolazioni fiscali, sono sorte alcune imprevedibili difficoltà di ap-

plicazione delle norme dell'ultimo comma dell'articolo 12 della legge n. 1102, con le quali si è stabilito di estendere all'intero territorio montano le agevolazioni fiscali già stabilite dall'articolo 8 della legge della montagna 25 luglio 1952, n. 991, limitatamente al territorio montano superiore a quota di metri 700 sul livello del mare. Come risulta chiaramente dagli atti parlamentari relativi all'approvazione dell'articolo 12, era chiara l'intenzione del legislatore di estendere le agevolazioni fiscali (così impropriamente chiamate dall'articolo 8 della legge n. 991) in materia di imposta terreni e imposta sui redditi agrari, unitamente alla esenzione del pagamento dei contributi unificati in agricoltura.

L'applicazione del dispositivo dell'articolo 12 è avvenuta soltanto per la prima parte, e cioè per le agevolazioni fiscali in materia di imposta terreni e imposta sui redditi agrari, mentre il Ministero del lavoro ha contestato che tale agevolazione potesse essere estesa, come invece finora è avvenuto per i territori al di sopra dei 700 metri, anche alla esenzione dei contributi unificati in agricoltura. Sono state emanate recentemente due determinazioni favorevoli alla esatta interpretazione della norma dell'articolo 12, da parte dell'assessore regionale al lavoro della regione Sicilia e del tribunale di Salerno.

Il Sottosegretario al lavoro onorevole Smurra, rispondendo ad una interrogazione al Senato il 12 ottobre 1976, ha dichiarato che il Governo intendeva promuovere una norma chiarificatrice dell'articolo 12, nel senso di estendere l'applicazione della esenzione del pagamento dei contributi agricoli unificati anche ai terreni al di sotto dei 700 metri, purché ubicati in territorio classificato montano. Sembra pertanto opportuno cogliere questa occasione per definire con maggiore chiarezza — con l'articolo 5 — la norma del predetto articolo 12.

L'articolo 6 riprende il testo della proposta di legge governativa già presentata nella passata legislatura e recentemente ripresentata (Camera n. 857) relativa alla autorizzazione ai segretari comunali che assolvono le funzioni di segretari di comunità monta-

ne per la rogatoria di atti connessi all'attività delle comunità stesse, quali contratti di appalti e simili. È auspicabile che tale norma venga stabilita per tutti i segretari delle comunità montane, prescindendo dalla loro appartenenza alla categoria dei segretari comunali, anche perché difficilmente le comunità montane possono disporre di un segretario comunale a tempo pieno, non avendo consentito il Ministero dell'interno alcun distacco di tale personale presso le comunità montane. In effetti la proposta governativa, ripresa dall'articolo 6 della presente proposta di legge, sarà utilizzabile soltanto per le comunità montane di modesta estensione, le quali avranno un segretario a tempo parziale nella persona del segretario del comune sede della comunità o quanto meno di un segretario comunale, come è previsto dagli statuti, mentre per il caso delle comunità montane che hanno assunto o assumeranno un segretario scelto al di fuori dei segretari comunali ciò non potrà avvenire, con inutile dispendio di mezzi delle comunità montane per la rogatoria di atti da parte di notai.

L'articolo 7, primo comma, contiene lo esonero dall'obbligo di restituzione delle somme percepite in più, negli anni 1971-76, dai comuni montani che nel censimento del 1971 sono risultati con popolazione inferiore a quella del 1961. Il secondo comma introduce, a favore degli stessi comuni, una maggiorazione delle somme ad essi spettanti a titolo di sostituzione di entrate comunali sopresse: la misura di tale maggiorazione è stata indicata nell'aliquota del 10 per cento (da calcolare ovviamente nella somma spettante per l'anno di iniziale riferimento della riforma tributaria) che è da ritenersi congrua, ove si consideri che il tasso medio di spopolamento delle zone montane — i cui effetti la maggiorazione in questione è destinata a bilanciare nel computo delle somme da attribuire ai comuni — è notevolmente superiore alla predetta aliquota percentuale.

L'articolo 8 indica la copertura finanziaria dei maggiori oneri derivanti dall'applicazione del predetto articolo 7.

## PROPOSTA DI LEGGE

### ART. 1.

Al rifinanziamento della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, recante norme per lo sviluppo della montagna, si provvede, per gli anni 1978, 1979 e 1980, con uno stanziamento di lire 150 miliardi per ciascuno degli anni indicati, da iscriversi nel capitolo n. 7081 dello stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio per ciascuno degli esercizi corrispondenti.

### ART. 2.

Lo stanziamento di cui all'articolo precedente, è destinato alle comunità montane per l'attuazione dei piani pluriennali di sviluppo e dei piani stralcio annuali, di cui all'articolo 5 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102.

Entro il 30 settembre dell'anno precedente quello cui si riferisce, lo stanziamento viene ripartito dal CIPE tra le Regioni, su proposta del Ministro del bilancio, detratte le quote spettanti alle province autonome di Trento e Bolzano, per il 50 per cento in rapporto diretto all'estensione del territorio montano e per il 50 per cento in rapporto diretto agli abitanti residenti sul territorio stesso, riservando al Mezzogiorno la quota del 50 per cento.

I dati relativi al territorio montano ed alla relativa popolazione residente sono accertati, d'intesa con le Regioni, alla data del 31 dicembre dell'anno precedente.

È abrogato il settimo comma dell'articolo 5 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102.

### ART. 3.

La percentuale del 5 per cento indicata dall'articolo 2 della legge 11 marzo 1975, n. 72, può essere elevata con legge regionale fino al 15 per cento. Le Regioni potranno altresì integrare il finanziamento per le spese di personale e di ufficio delle comunità montane e provvedere al distacco presso le stesse di personale regionale.

### ART. 4.

Il personale assunto dalle comunità montane, ai fini del trattamento normativo.

economico, assistenziale e previdenziale, è equiparato al personale dipendente dai comuni.

## ART. 5.

Le agevolazioni fiscali di cui all'articolo 8 della legge 25 luglio 1952, n. 991, estese all'intero territorio montano con l'ultimo comma dell'articolo 12 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, debbono intendersi comprensive della esenzione dal pagamento dei contributi unificati in agricoltura, a far tempo dalla data di entrata in vigore della legge 3 dicembre 1971, n. 1102.

## ART. 6.

I segretari comunali e provinciali, che esercitano le funzioni di segretari delle comunità montane di cui alla legge 3 dicembre 1971, n. 1102, possono rogare, nell'esclusivo interesse delle comunità medesime, gli atti e i contratti di cui all'articolo 87 del testo unico della legge comunale e provinciale approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, e successive modificazioni.

## ART. 7.

I comuni montani che, per effetto dei nuovi conteggi aggiornati ai dati del censimento della popolazione del 1971, risultano debitori nei confronti dello Stato di somme percepite in più di quelle effettivamente spettanti quali entrate sostitutive di tributi e compartecipazioni soppressi, sono esenti dall'obbligo della restituzione.

Per i predetti comuni, le maggiorazioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 638, modificato dall'articolo 3 della legge 26 aprile 1976, n. 189, sono elevate di un'ulteriore aliquota del 10 per cento da calcolare sull'ammontare delle entrate riscosse nei periodi e per i titoli di cui agli articoli 2 e 3 del citato decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 638.

## ART. 8.

Ai maggiori oneri derivanti dall'applicazione dell'articolo 7 si fa fronte utilizzando gli accertati maggiori introiti riscossi per IVA.