

CAMERA DEI DEPUTATI N. 807

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CIAFFI, BRUNI, ENZO BIANCO, SODDU,
MAZZUCONI, RONZANI, FRASSON**

Norme per la determinazione dei territori montani

Presentata il 20 maggio 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'articolo 29 della legge 8 giugno 1990, n. 142, ha esplicitamente abrogato l'articolo 1 della legge 25 luglio 1952, n. 991, come sostituito dall'articolo unico della legge 30 luglio 1957, n. 657, ed il secondo comma dell'articolo 14 della legge 25 luglio 1952, n. 991, nonché gli articoli 3, 5 e 7 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, che contenevano, ai fini dell'applicazione dei benefici e degli interventi previsti dalla vigente legislazione sulla montagna, la definizione normativa di carattere generale di « territorio montano ».

Si discute se le determinazioni già operanti di classificazione dei territori montani siano venute meno in seguito all'entrata in vigore della citata legge n. 142 del 1990, o se siano viceversa ancora efficaci; quello che si può comunque affermare senza dubbio è che attualmente ri-

sultano in vigore nella materia soltanto le norme relative ai terreni montani contenute nella legislazione in materia catastale (regio decreto 8 ottobre 1931, n. 1572, e successive modificazioni ed integrazioni) e quelle emanate nel secondo dopoguerra a fini fiscali, che contengono una definizione di carattere generale di « terreno montano » (decreto legislativo presidenziale 27 giugno 1946, n. 98, e decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 7 gennaio 1947, n. 24): norme eterogenee, troppo lontane dall'attuale realtà della montagna italiana e troppo differenziate tra di loro per rimanere base normativa in una materia di tanta importanza per lo sviluppo economico e sociale del nostro Paese.

Si avverte, quindi, l'esigenza urgente di una disciplina semplice, univoca ed efficace in materia di territori montani.

Talune delle originarie proposte di legge che esaminate congiuntamente con il disegno di legge atto Camera n. 2924 sono poi divenute la citata legge n. 142 del 1990, contenevano nella parte relativa all'ordinamento delle comunità montane una definizione generale di territorio montano o di comune totalmente o parzialmente montano: ad esempio quella contenuta nell'articolo 39 della proposta di legge n. 2295, a firma dei deputati Martinazzoli, Ciaffi ed altri, basato sui criteri del limite massimo di popolazione residente (40.000 abitanti) e della sussistenza del requisito altimetrico minimo di 600 metri sul livello del mare per una superficie determinata del territorio comunale. Tuttavia, il testo finale approvato dalle Camere, e divenuto quindi la legge 8 giugno 1990, n. 142, non contempla più una disposizione di questo genere, essendo stato preferito ai criteri suddetti quello della popolazione residente nel territorio montano del comune (che deve essere non inferiore al 15 per cento della popolazione comunale complessiva). Vi è quindi la necessità di un rimando legislativo di riferimento che conferisca certezza ed omogeneità alla definizione di territorio montano, armonizzandosi nel contempo con la normativa esistente e con quella abrogata.

La presente proposta di legge prefigura quindi la nuova definizione legislativa di carattere generale di territorio montano; essa definisce altresì con chiarezza i concetti di comune « totalmente montano » e « parzialmente montano », ai quali fa riferimento, come si è detto, una parte rilevante della normativa più recente in materia di montagna (in particolare, il capo IX della citata legge n. 142 del 1990).

Le definizioni suddette sono state elaborate in base a criteri obiettivi, controllabili e nello stesso tempo abbastanza rigidi per non cadere nell'errore di disperdere su di un territorio eccessivo le provvidenze ed i finanziamenti, già di per sé di consistenza non elevata, a disposizione dei territori montani. Fino all'entrata in vigore della legge n. 142 del 1990, infatti, il territorio montano ha subito enormi

estensioni, fino a ricomprendere territori di pianura inclusi nei bacini di bonifica e persino aree metropolitane, magari perché danneggiate dalla guerra. Si tratta ora di ricondurre alla vera montanità le aree ad intervento speciale, come per altri versi già si muove, prevedendo l'esclusione dei comuni con popolazione superiore ai 40.000 abitanti dalle comunità montane, il comma 2 dell'articolo 28, della legge 8 giugno 1990, n. 142.

Il testo proposto prevede quindi la presa in considerazione di due criteri diversi per l'attribuzione ad un determinato territorio della qualifica di montano: il criterio altimetrico ed il criterio socio-economico; per la classificazione dei comuni totalmente e parzialmente montani il criterio di base adottato dal testo è invece quello statistico-giuridico.

Tali criteri vengono, nell'impostazione di base del testo in esame, in rilievo separatamente, ciascuno per la propria rilevanza e con le proprie caratteristiche; intento precipuo della proposta è infatti quello di sancire la necessaria separazione tra il fatto naturale dell'esistenza di territori montani ed i concetti giuridici che intorno a tale realtà, in tempi diversi e per differenti finalità, sono stati costruiti (comuni montani, bacini montani, comprensori di bonifica montani, comunità montane, e così via), così da porre chiarezza anche nella gestione degli interventi ed agevolazioni pubbliche a favore delle diverse entità che convivono nella montagna italiana. Tuttavia, i criteri stessi vengono tra di loro opportunamente temperati quando ciò risulta necessario per la maggiore efficacia della disciplina delineata: ciò accade, ad esempio, per il comma 2 dell'unico articolo di cui si compone la proposta di legge, relativo alla facoltà delle regioni di classificare come montani determinati territori per i quali al requisito dell'altitudine sul livello del mare si affianca quello della presenza di particolari condizioni di difficoltà economica.

Per garantire che la scelta cada su territori obiettivamente definiti e ben individuati fisicamente e amministrativa-

mente, il presente testo prende come riferimento territoriale i comuni. Le commissioni censuarie offrono poi la possibilità di distinguere all'interno stesso del territorio di un comune amministrativo la parte di esso che meglio risponde ai criteri di cui il testo in esame intende tenere conto.

Il primo di tali criteri, quello altimetrico, sta alla base delle disposizioni contenute nel comma 1, concernente i territori montani, per così dire, « per natura ». Esso qualifica immediatamente come montani tutti i territori (interi comuni o porzioni di essi) situati al di sopra dei 600 metri di altitudine sul livello del mare. In tale previsione non svolge alcun ruolo, a differenza di quanto accadeva nella normativa previgente, la considerazione dell'ammontare del reddito imponibile medio per ettaro censito, in quanto si è ritenuto che al di sopra dell'altitudine suddetta i fattori climatici e geopedologici determinino pressoché univocamente la dotazione di risorse naturali di un territorio, condizionando in massimo grado le possibilità di utilizzazione dei terreni: che cosa di fatto viene prodotto, con quali caratteristiche, con quali tecniche.

Il comma 2 concerne i territori montani « per destinazione », prevedendo la possibilità per le regioni di attribuire con propria legge la qualifica di montani ai territori (comuni o porzioni di essi) situati al di sopra dei 500 metri di altitudine, anche non limitrofi a quelli qualificati montani ai sensi del comma 1, che siano caratterizzati dall'esistenza di fattori socio-economici in agricoltura tali da determinare un obiettivo e rilevante svantaggio (depauperamento delle forze di lavoro; bassi livelli di reddito o di produttività; scarsa possibilità di utilizzazione delle terre; notevoli costi di produzione). Questi fattori, isolatamente o congiuntamente, sono presenti quasi ovunque nelle zone ad altitudine elevata (al di sopra dei 600 metri), ma possono essere presenti anche in altre zone assimilabili, al di sopra dei 500 metri di altitudine, specie nel centro-sud. Pertanto, appare opportuno prevedere la possibilità di includere anche tali zone svantaggiate fra i territori montani, al fine

di ammetterle a godere dei benefici e delle provvidenze previste dalla legislazione in materia. I fattori di svantaggio che debbono sussistere perché le zone stesse possano essere qualificate montane sono individuati temperando quelli previsti dalla legislazione nazionale che identifica i territori depressi dell'Italia settentrionale e centrale (legge 22 luglio 1966, n. 614) con quelli contemplati dalla direttiva CEE 75/268 sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate.

La valutazione e l'accertamento circa la sussistenza dei fattori svantaggiosi sono affidati alle regioni, che appaiono l'organo maggiormente qualificato all'esercizio di tale funzione, in virtù della conoscenza delle diversificate e variegate realtà locali. Si prosegue così sulla strada tracciata dalle leggi 3 dicembre 1971, n. 1102 e 8 giugno 1990, n. 142, che hanno identificato nella legge regionale il fondamento costitutivo delle comunità montane, attribuendo alle regioni un notevole grado di discrezionalità nella scelta dei comuni da includervi; anche se, giova qui ricordarlo, il comma 2 dell'articolo 28 della legge n. 142 del 1990 precisa che i territori classificati montani continueranno a fruire di tutte le provvidenze di legge ancorché i comuni di cui fanno parte non siano inclusi nella comunità montana.

Il comma 3 provvede a fornire la definizione giuridica di « comune totalmente montano » e « comune parzialmente montano », classificando nella prima categoria i comuni il territorio dei quali sia per almeno l'80 per cento del totale classificato come montano ai sensi dei commi 1 e 2, e nella seconda i comuni che abbiano una percentuale di territorio classificata montana in base al disposto dei commi 1 e 2 stessi, ricompresa tra l'1 ed il 79 per cento. Gli inevitabili elementi di arbitarietà che la disposizione in oggetto indubbiamente contiene nella delimitazione delle percentuali indicate (ma il discorso sarebbe rimasto lo stesso qualunque fossero stati i criteri di base adottati ed i dati numerici stabiliti) passano in secondo piano rispetto alla necessità che venga operata una chiara distinzione tra i co-

muni a preponderante montanità fisica, in quanto aventi almeno i quattro quinti del proprio territorio situati sopra la quota altimetrica presa come riferimento, ed i comuni che non arrivano a tale livello di montanità, avendo una parte minore del proprio territorio classificata come montana.

Con la disposizione di cui al comma 4 si estendono a tutti i territori classificati montani dal presente articolo i benefici in materia fiscale (esenzione dall'imposta fondiaria e sul reddito agrario) previsti per i terreni montani dal decreto legislativo presidenziale 27 giugno 1946, n. 98, e dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 7 gennaio 1947, n. 24. Tale disposizione è finalizzata all'armonizzazione ed al coordinamento della definizione di carattere generale di « territorio montano » con la definizione di carattere generale di « terreno montano », fornita ai fini fiscali dai citati decreti legislativi. Fino ad oggi è stato infatti possibile, anche se in linea meramente teorica, che un terreno situato al di sopra dei 700 metri di altitudine (cioè, un terreno montano, ammesso come tale a godere dei benefici fiscali ai sensi dei due decreti sopra ricordati) fosse ricompreso in un territorio non qualificato montano (per l'attribuzione di tale qualifica, infatti, al requisito dell'altitudine superiore ai 600 metri era necessario si aggiungesse quello economico del reddito imponibile per ettaro non superiore alle 2.400 lire); ed è stato altresì possibile, fino alla sentenza della Corte costituzionale del 19 dicembre 1985, n. 370, che un territorio qualificato come montano dalla legislazione vigente non godesse dei benefici fiscali previsti dalla legislazione stessa per i terreni montani. La norma proposta eliminerebbe la possibilità anche teorica del verificarsi di simili assurdi giuridici.

Occorre inoltre considerare che le agevolazioni fiscali di cui ai decreti legislativi n. 98 del 1946 e n. 24 del 1947, inizialmente riservate ai terreni situati ad una altitudine superiore ai 700 metri sul livello del mare, sono state successivamente

estese dalla sentenza della Corte costituzionale n. 370 del 1985, come si accennava in precedenza, a tutti i terreni compresi nei territori montani, così come definiti dalle leggi 25 luglio 1952, n. 991, e 3 dicembre 1971, n. 1102. Le entrate dell'erario, pertanto, non diminuiranno in seguito all'entrata in vigore delle disposizioni della presente proposta di legge, ma anzi avranno un prevedibile aumento, stante la conseguente riduzione della superficie esente. Dalle disposizioni illustrate, infatti, deriverà una diminuzione complessiva dell'estensione dei territori montani, a seguito dell'esclusione di tutti quei territori situati al di sotto dei 500 metri di altitudine sul livello del mare che, per discutibili e comunque non più attuali criteri economico-giuridici, furono considerati montani in base alla normativa del 1952 e del 1971. Nel risultato generale della riduzione della superficie globale dei territori montani è peraltro ricompreso anche quello, importantissimo, dell'estensione della montanità fisica ai terreni situati tra i 500 ed i 600 metri sul livello del mare, qualora presentino particolari caratteristiche di depressione economica.

Il comma 5 prevede infine, a somiglianza di quanto disposto dall'abrogato articolo 1 della citata legge n. 991 del 1952, la compilazione da parte della commissione censuaria centrale di un elenco ufficiale in cui sono inclusi i territori montani. La Commissione stessa, tuttavia, a differenza di quanto era previsto dalla norma suddetta, svolgerebbe con la compilazione dell'elenco una funzione soltanto certificativa, non avendo la facoltà di includere nell'elenco stesso i comuni che, « pur trovandosi nelle condizioni di cui al primo comma del presente articolo, presentino pari condizioni economico-agrarie » (come recitava l'abrogato articolo 1 della legge 25 luglio 1952, n. 991). L'accertamento delle condizioni economico-agrarie viene infatti attribuita dal testo proposto, come si è avuto occasione di illustrare, alle regioni.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Sono territori montani, a qualsiasi effetto di legge o di regolamento, le superfici dei comuni situate al di sopra di 600 metri di altitudine sul livello del mare.

2. Le regioni possono altresì classificare, con propria legge, come territori montani le superfici dei comuni situate al di sopra di 500 metri di altitudine sul livello del mare, anche non limitrofe a quelle di cui al comma 1, che siano caratterizzate: da depauperamento delle forze di lavoro impiegate in agricoltura, derivante o da sensibile invecchiamento della popolazione residente o da accentuati fenomeni di esodo; da livelli di reddito agricolo della popolazione inferiori alla media nazionale e tali da escludere lo spontaneo riequilibrio rispetto alla media stessa; da bassi livelli di produttività in dipendenza di problemi di riconversione dell'agricoltura; da notevole limitazione delle possibilità di utilizzazione agricola del suolo e notevole aumento dei costi di produzione, a causa dell'esistenza o di condizioni climatiche molto difficili o, nella maggior parte del territorio, di forti pendii che rendono impossibile la meccanizzazione o richiedono l'impiego di materiale speciale assai oneroso.

3. Sono comuni totalmente montani i comuni la cui superficie sia per almeno l'80 per cento del totale classificata montana ai sensi dei commi 1 e 2; sono comuni parzialmente montani i comuni la cui superficie classificata montana ai sensi dei commi 1 e 2 sia inferiore all'80 per cento del totale.

4. Ai territori montani si applicano le disposizioni di cui al decreto legislativo presidenziale 27 giugno 1946, n. 98, ed al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 7 gennaio 1947, n. 24.

5. La commissione censuaria centrale compila e tiene aggiornato un elenco nel quale, d'ufficio o su richiesta dei comuni interessati, sono inclusi i territori montani. La commissione censuaria centrale notifica al comune interessato e al Ministero dell'agricoltura e delle foreste l'avvenuta inclusione nell'elenco.