

Capitolo I - Stato di attuazione della legge

1.1. Amministrazioni centrali

L'analisi dettagliata dell'articolato della Legge n. 97/94 è stata svolta nella Relazione sullo stato della montagna del 1995, alla quale si rimanda. In questa sede vengono trattati solo gli articoli relativamente ai quali sono stati effettuati interventi attuativi o sono state evidenziate problematiche attuative.

Il CIPE ha approvato, con delibera del 20/12/96, il Piano di riparto tra le Regioni del Fondo nazionale per la montagna per l'anno 1996, per un importo pari a 300 miliardi di lire (G.U. 30/5/97).

Il Comitato Tecnico Interministeriale per la Montagna (CTIM) il 2 luglio 1997 ha approvato i criteri di riparto dei 150 miliardi relativi al Fondo nazionale per la montagna 1997. Il Ministro del Bilancio, di concerto con il Ministro per le Politiche Agricole, proporrà detto riparto al CIPE previa acquisizione del parere favorevole da parte della Conferenza Stato- Regioni.

Le risorse già ripartite relative all'anno 1995 (50 mld) e all'anno 1996 (300 mld) non sono ancora nelle disponibilità delle Regioni e delle Comunità montane in presenza di procedure attuative complesse sia per l'attivazione dei mutui sia per la deroga al blocco degli impegni.

ART. 10 - AUTOPRODUZIONE E BENEFICI IN CAMPO ENERGETICO

La politica di agevolazione si articola su: esenzione dall'imposta erariale sul consumo dell'energia elettrica prodotta in loco con piccoli impianti (comma 1); facoltà di poter disporre la concessione di una riduzione del sovrapprezzo termico sui consumi domestici e relativi ad attività produttive (comma 2); contributi da parte degli enti locali per gli allacciamenti telefonici e il potenziamento di linee elettriche per case sparse e piccoli agglomerati.

Il Ministero delle Finanze con riferimento al comma 1 non ha previsto alcun provvedimento attuativo, anche in mancanza di una copertura finanziaria della norma.

Il Ministero dell'Industria ritiene necessaria una modifica legislativa per dare copertura finanziaria alle eventuali agevolazioni e per specificare il concetto di disagio ambientale in modo univoco, restrittivo e di facile applicazione, onde evitare che agevolazioni vengano fornite anche ad "aree forti" della montagna. Fa presente inoltre che la competenza in materia di tariffe elettriche è stata trasferita all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, mentre la Legge individua nel CIP, (soppresso peraltro nel 1994) l'organismo competente.

ART. 13 - INTERVENTI PER LO SVILUPPO DI ATTIVITÀ PRODUTTIVE

La norma propone una maggiore attenzione alle aree depresse montane nei settori a maggiore redditività anche sociale (modifica dell'art. 1, comma 2, del DL n. 415 del 22/10/92, convertito dalla L. n. 488 del 19/12/92), tale da influire sulla gradazione dei livelli di intervento, sull'estensione alle aree montane (comuni montani con meno di 5000 ab.) delle misure per la promozione e lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile, sull'agevolazione delle operazioni di acquisto di terreni proposte da giovani e da cooperative di giovani residenti in comuni montani.

Il Ministero dell'Industria del Commercio e dell'Artigianato rende noto che la graduazione dei livelli di agevolazione della Legge n. 488/92 è stata stabilita in sede comunitaria (decisione della Commissione Europea in data 1/3/95). Un'eventuale articolazione dell'intensità dell'aiuto che si basi sulla particolare condizione delle aree montane (quale quella disposta nel 1° comma di detto articolo della Legge 97) non si conformerebbe alla decisione UE, e la sua possibilità deve essere considerata preclusa.

La decisione comunitaria riguarda l'individuazione delle aree e la graduazione degli aiuti nelle diverse aree obiettivo; nell'ambito di tali aree appare tuttavia possibile una diversa gradazione delle agevolazioni che incentivi maggiormente i territori montani nel rispetto ovviamente dei massimali d'aiuto comunitari. In occasione della revisione dei fondi strutturali potranno essere assunte iniziative per una maggiore attenzione dell'U.E. alle aree montane dove potrebbero essere concentrati quegli interventi locali in materia di sviluppo e occupazione per i quali la Commissione ha attualmente vivo interesse.

ART. 14 - DECENTRAMENTO DI ATTIVITÀ E SERVIZI

La norma che dispone il CIPE e le Regioni emanino direttive di indirizzo tese a decentrare nelle aree montane attività e servizi dei quali non è indispensabile la presenza nelle aree metropolitane incontrato considerevoli difficoltà di attuazione in quanto non tiene conto dei costi diretti ed indiretti legati al decentramento. Il CTIM reputa necessario un concreto coinvolgimento dei soggetti istituzionali interessati all'attuazione dell'art. 14, cioè:

- le Regioni
- le Amministrazioni interessate (Presidenza del Consiglio, Ministero dei Beni culturali ed ambientali, Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica, ecc.)
- gli Enti nazionali (CNR, ENEA, CONI, ecc.)

ART. 15 - TUTELA DEI PRODOTTI TIPICI

La possibilità di designare con la menzione aggiuntiva "prodotto della montagna italiana" le produzioni agroalimentari originate dai territori situati nei comuni montani è sancita dalla Legge 31 gennaio 1994, n. 97 - Nuove disposizioni per le zone montane.

Per garantire la protezione ai prodotti derivanti dalle predette zone svantaggiate, questo Ministero aveva opportunamente fatto inserire nel dispositivo legislativo, all'art. 15, la condizione che tali prodotti, per fregiarsi della menzione aggiuntiva, fossero già protetti con la "Denominazione di Origine" o "Indicazione Geografica Protetta" ai sensi del Regolamento CEE n. 2081/92.

In questo ambito occorre rilevare che, malgrado il suddetto regolamento sia entrato in funzione sin dal 1994, l'effettiva tutela delle Denominazioni presentate ai sensi dell'art. 17 del medesimo si sia realizzata molto più tardi o, in casi, sia ancora in itinere.

Peraltro occorre rilevare che collateralmente in sede U.E. il problema delle protezione giuridica delle Denominazioni e la correlata armonizzazione delle Legislazioni nazionali relative all'utilizzazione della menzione "montagna", è stato posto, con una domanda di pronuncia pregiudiziale, alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee dalla Corte di Cassazione francese. Prima di procedere alla formalizzazione di ogni altra iniziativa si è, pertanto, ritenuto opportuno attendere l'esito della vicenda.

La corte di Giustizia si è pronunciata il 7 maggio u.s. (mentre la relativa decisione stata notificata il 1° luglio successivo) ed ha specificato che il Reg. 2081/92 non si oppone ad una regolamentazione nazionale che fissi le condizioni di utilizzazione della denominazione "montagna", ma ha altresì ribadito che l'articolo 30 del Trattato che istituisce la Comunità si oppone alla applicazione di una regolamentazione nazionale che riservi l'utilizzazione della denominazione "montagna" ai soli prodotti "fabbricati" sul territorio nazionale ed elaborati con l'utilizzo di materie prime nazionali.

Tutto ciò premesso appare evidente che allo stato attuale vi sono tutti gli elementi necessari affinché possa essere emanato il Decreto che fissa i criteri e le modalità per l'iscrizione all'albo e per l'uso della menzione aggiuntiva "prodotto nella montagna italiana", ma occorre operare con la dovuta cautela per evitare che il pronunciamento della Corte di Giustizia, già espresso nei confronti di una legge nazionale francese, possa applicarsi anche alla situazione italiana: Ed in tal senso sta operando il Ministero per le Politiche Agricole.

Art. 16 - AGEVOLAZIONI PER I PICCOLI IMPRENDITORI COMMERCIALI

Questo articolo dà la facoltà agli uffici dell'amministrazione finanziaria di stipulare un concordato con aziende commerciali, purché ubicate in comuni montani con meno di 1.000 abitanti o centri abitati con meno di 500 abitanti ricompresi in altri comuni montani ed individuati dalle regioni, con giro d'affari inferiore a 60 milioni. Il concordato esonera le aziende suddette dalla tenuta di ogni documentazione contabile e certificazione fiscale.

Il Ministero delle Finanze ritiene necessaria una modifica legislativa che stabilisca i criteri; risulta infatti estremamente difficile individuare sia i criteri obiettivi per l'ammissione o meno al concordato degli imprenditori commerciali che operano nei comuni montani, sia i criteri per la determinazione del reddito oggetto di concordato.

Le difficoltà applicative della norma dell'art. 16 hanno portato ad un'iniziativa della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, d'intesa con l'UNCEM, di proposta di modifica del 1° comma dell'articolo 16, approvata dalla Conferenza Stato-Regioni il 3 ottobre 1996. Tale proposta è stata inserita anche in uno schema di DDL di modifica della Legge 97/94 elaborato dal Ministero per le Politiche Agricole, mentre il nuovo articolo è oggetto di verifica da parte del Ministero delle Finanze attraverso i suoi uffici tecnici competenti (Direzione centrale per l'accertamento e la programmazione e Direzione centrale Affari Giudiziari e contenzioso tributario).

ART. 18 - ASSUNZIONI A TEMPO PARZIALE

Questo articolo consente l'assunzione di coltivatori diretti residenti nei comuni montani, iscritti allo

SCAU, da parte di imprese e datori di lavoro aventi sede ed operanti nei comuni montani, in deroga alle norme sul collocamento della manodopera, senza oneri previdenziali con contratto a tempo parziale o in forma stagionale.

Il Ministero del Lavoro comunica di aver fornito chiarimenti sull'interpretazione delle norme in esame, specificamente sulle modalità di assunzione dei coltivatori diretti e sull'obbligo della riserva a favore delle cosiddette "fasce deboli" previsto dall'art. 25 comma 1 della Legge n. 223 del 23/7/91.

In particolare il Ministero ritiene che il 1° comma dell'art. 18 introduca la possibilità dell'assunzione diretta, limitatamente ai coltivatori diretti da assumersi a tempo parziale da parte di imprese e datori di lavoro aventi sede ed operanti nei comuni montani, ed ha fornito ai dipendenti uffici che ne abbiano fatto richiesta indicazioni operative in proposito.

Risultano diverse incertezze interpretative in parte risolte in parte da risolvere.

a) la legge 513/95 modificando l'art. 18 della 97/94 ha tolto la limitazione che i coltivatori diretti da assumere dovevano essere residenti negli stessi comuni sede dell'impresa. E' quindi possibile l'assunzione di coltivatori diretti residenti in comuni montani diversi da quelli ove hanno sede le imprese.

b) con DPR 11 luglio 1995 n. 378 viene riconosciuto il carattere stagionale anche alle attività svolte da aziende turistiche (con attività non inferiori a 70 giorni continuativi o a 120 giorni non continuativi). Tali attività turistiche (ad esempio impianti destinati ad attività sciistiche) possono attualmente avvalersi a pieno titolo delle agevolazioni previdenziali per le assunzioni previste dall'art. 18 della 97 per le zone montane, così come anche chiarito dalla circolare ministeriale 148/95 che fa esplicito riferimento al D.P.R. 378/95.

Rimane il problema delle sanzioni applicate dall'INPS per il periodo precedente all'entrata in vigore del DPR 378.

Si intende superare anche questa discordanza o tramite una sanatoria o con una modifica legislativa sul cui testo si sta lavorando.

Nel contempo sarebbe necessario fare una quantificazione sui mancati introiti dell'INPS.

ART. 20 E 21 - SCUOLA DELL'OBBLIGO

L'art. 20 prevede che per realizzare un equilibrato sviluppo territoriale della offerta di scuola materna e dell'obbligo nei comuni montani lo Stato, le Regioni e gli Enti locali possono adottare accordi di programma.

L'art. 21 prevede la costituzione di istituti comprensivi di scuola materna elementare e secondaria di primo grado nei comuni montani con meno di 5000 abitanti

Art. 20

Circa l'attuazione dell'art. 20 della Legge n. 97/1994 (accordi di programma), in questi due anni ci sono state varie iniziative locali e almeno due tentativi di addivenire alla redazione di un documento

di carattere nazionale.

Attualmente, si sta lavorando in queste direzioni:

1) adozione di un documento d'intesa tra Ministero della Pubblica Istruzione, Ministero del Bilancio-Comitato Tecnico Interministeriale per la Montagna, Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani, Ministero dell'Ambiente, C.N.E.L. e Ministero per le Politiche Agricole);

2) il M.P.I. sta lavorando per l'adozione di accordi di programma veri e propri, impegnativi per le parti contraenti, allo scopo di garantire la presenza e lo sviluppo qualitativo della scuola nelle aree montane come presidio contro la desertificazione culturale dei territori montani e per la ripresa della vita sociale e il sostegno alle microeconomie delle aree montane povere.

Queste due iniziative dovrebbero arrivare a conclusione entro alcuni mesi.

Nel frattempo, varie Regioni si sono mosse nella stessa direzione e le loro iniziative saranno incorporate negli accordi nazionali.

Art. 21

Rispetto all'anno scolastico 1995/96 gli Istituti Comprensivi nelle aree montane hanno avuto un notevole incremento quantitativo e qualitativo.

Dal punto di vista quantitativo, sono passati da n. 130 a n. 219.

Sul piano qualitativo, è notevole il fatto che il modello 'Istituto comprensivo', originariamente nato solo per i comuni montani al di sotto dei 5.000 abitanti, si sia diffuso anche in aree non montane, e perfino in aree urbane e metropolitane, da principio attraverso una sperimentazione 'ad hoc' e, infine, con una norma che legittima tali Istituti per i comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti e, nelle grandi aree urbane, nei quartieri cosiddetti 'a rischio'.

Il Ministero della Pubblica Istruzione ha deciso, in ogni caso, di non considerare gli Istituti comprensivi montani alla pari di tutti gli altri ma di continuare, con i suoi interventi mirati, a sostenere gli Istituti in aree montane perché la tradizione positivamente avviata continui, e anzi si rafforzi, per il miglioramento della qualità della scuola e della qualità della vita della popolazione montana.

ART. 23 - DEROGHE IN MATERIA DEI TRASPORTI

Questo articolo prevede, per i comuni con meno di 5000 ab. ed i centri con meno di 500 ab. compresi in comuni montani, la possibilità, previa autorizzazione regionale, di organizzare e gestire in proprio il trasporto di persone e merci di prima necessità.

Il Ministero dei Trasporti richiama l'attenzione sul Decreto Ministeriale del 18/12/95 (pubblicato nella G.U. n° 301 del 28/12/95) con il quale vengono emanate direttive e criteri che consentono la piena attuazione dell'art. 23 della Legge n. 97 stabilendo deroghe in materia di servizi di trasporto per le zone montane.

Il menzionato decreto ministeriale stabilisce che è possibile il rilascio della carta di circolazione ai comuni montani per autobus e veicoli destinati al trasporto di persone anche per tutte le necessità di

trasporto individuate nel regolamento approvato dal Consiglio comunale e di cui sia stata autorizzata l'organizzazione e la gestione da parte della Regione competente.

Il decreto stabilisce anche che nei comuni e nei centri abitati previsti dall'art. 23 della Legge 97/94 è consentita la distrazione senza limitazioni degli autobus dal servizio di linea al noleggio e viceversa in deroga a quanto previsto dal D.M. del 4/7/94.

Da ultimo con D.M. 31 gennaio 1997 è stato rideterminata l'intera normativa del trasporto scolastico e in particolare all'art.1 lettera c) si dispone che il trasporto degli alunni della scuola dell'obbligo può essere effettuato anche con autovetture immatricolate in uso di terzi da parte di soggetti muniti di autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente.

ART. 24 - INFORMATICA E TELEMATICA

Questo articolo prevede la realizzazione di reti informatiche che consentano alle Comunità montane di fungere da sportelli dei cittadini per superare le difficoltà di comunicazione tra le varie strutture ed i servizi territoriali delle aree montane, ed incarica il Ministero delle Politiche Agricole, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, di istituire i relativi collegamenti.

Il Ministero per le Politiche Agricole ha destinato una quota degli stanziamenti disponibili per il 1994 ai sensi dell'art. 25 della Legge 97/94, pari a 19,5 miliardi, all'avvio della realizzazione del Sistema Informativo della Montagna (SIM) nelle prime quattro regioni (Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Abruzzo e Basilicata).

Successivamente altre regioni (Liguria, Piemonte, Toscana ecc.) hanno formalizzato al Ministero l'interesse ad estendere al proprio territorio i servizi previsti dal SIM.

In considerazione dell'importanza strategica a favore delle aree montane, l'attuazione del Sistema Informativo della Montagna è stata ufficialmente inserita nel Programma di Governo per gli interventi nel settore agricolo, presentato al Parlamento dal Presidente del Consiglio in carica.

La durata dell'iter di approvazione del progetto iniziale ha consentito che la firma del contratto con la FINSIEL avvenisse solo il 30/12/1996. Le prime attività realizzative, attualmente in corso, prevedono la definizione dei modelli di servizio e dei relativi prototipi, riferiti ad alcuni servizi giudicati critici per rilevanza e complessità (tra cui lo sportello unico autorizzativo nei parchi), per la successiva convalida entro il mese di Novembre 1997 da parte dell'AIPA e dell'UNCCEM.

La realizzazione dei servizi avverrà entro il 31 dicembre 1998.

Per ulteriori informazioni sugli obiettivi e sullo stato di avanzamento dell'iniziativa si rimanda alla relazione riportata più avanti.

1.2. Regioni e Province autonome

L'applicazione della legge sulla montagna continua ad essere differenziata nelle singole Regioni.

Il quadro sinottico riportato nella relazione (che aggiorna quello del '96) costituisce un utile strumento conoscitivo per seguire le iniziative legislative e amministrative attuate dalle Regioni in