

RELAZIONE

SULLO STATO DELLA MONTAGNA

Sintesi

Onorevoli deputati, onorevoli senatori,

la relazione sullo stato della montagna al vostro esame si inserisce in un processo, ancora in corso di definizione, di profonda modificazione sia dell'assetto istituzionale sia del quadro di comando degli interventi di politica economica. Tale processo riformatore, per quanto non abbia ancora interessato in modo specifico la legge sulla montagna (97/94), ha naturalmente coinvolto anche le comunità montane, ed i singoli comuni che ne fanno parte.

Per quanto riguarda lo specifico della legge 94/97 nell'anno in corso è proseguita l'analisi dei motivi che hanno determinato ritardi nella sua applicazione in tema di individuazione di stabili fonti di finanziamento, di erogazione delle risorse, di adeguatezza della normativa ai fini proposti.

Sul primo terreno nel corso del 1998 si è proceduto all'erogazione delle risorse stanziata tra il 1995 ed il 1997 e, all'indomani del previsto parere della Conferenza Stato-Regioni, il CIPE ha proceduto alla ripartizione del fondo per il 1998.

Sul terreno della normativa una commissione interministeriale, con apporti anche del sistema delle comunità montane, ha proceduto ad un primo riesame della legge sulla montagna individuando gli aspetti che richiedono interventi correttivi per una piena operatività. Il lavoro di ricognizione non è giunto a risultati definitivi anche perché si è intrecciato, in particolare nelle materie del fisco e della distribuzione commerciale, con l'introduzione di rilevanti modificazioni della normativa preesistente. L'impatto di tali innovazioni con la politica per la montagna è in corso di valutazione e consentirà quanto prima di concludere il lavoro di ricognizione con una complessiva proposta normativa.

Il più rilevante passo avanti è stato, compiuto sul piano della presa di coscienza della montagna come risorsa da giocare per il rilancio più complessivo del paese.

L'assunzione del sistema delle comunità montane come interlocutore a pieno titolo del Governo, al fianco delle altre rappresentanze istituzionali nella Conferenza Stato-Regioni-Autonomie, rappresenta un concreto riconoscimento del ruolo crescente che esse hanno svolto nel processo di razionalizzazione del nostro sistema rappresentativo e del contributo che possono fornire al fine di garantire ai cittadini di una così rilevante parte del paese un moderno assetto dei servizi.

Il rinnovato interesse per la montagna deriva da molti fattori. C'è, in primo luogo, una maggiore attenzione alla tematica dell'ambiente, la consapevolezza dei dissesti che l'abbandono nel passato di una rilevante parte del territorio nazionale ha determinato e può ulteriormente determinare. C'è, in secondo luogo, la consapevolezza del fatto che il recupero della montagna non può realizzarsi attraverso una mera politica di interventi dall'esterno, di interventi di riassetto idrogeologico e di forestazione. È necessario far leva sulle risorse della montagna che sono fisiche e, soprattutto, umane. Si è aperto un processo di recupero e di valorizzazione delle specifiche vocazioni e tradizioni della montagna italiana. Ecco perché è cresciuta l'attenzione intorno a programmi quali quello per la valorizzazione del legno e, insieme, si è sviluppata una maggiore attenzione sulle produzioni tipiche dell'agricoltura montana che, se non possono competere con la produzione di massa della pianura, possono occupare precisi segmenti di mercato e rappresentare un'importante integrazione dell'offerta turistica. Il pieno recupero dell'economia della montagna è, peraltro, impossibile senza una rinnovata attenzione al fattore umano sia sul terreno della formazione che su quello dei servizi. Importanti passi avanti vanno compiuti nella impostazione di politiche capaci di arrestare ed invertire il processo di spopolamento. Le esperienze in corso in campo scolastico e quelle rese possibili dalle norme di delega in materia di riforma della pubblica amministrazione aprono la strada ad una sperimentazione che va sviluppata ed approfondita.

Di particolare rilievo è, per la ricostruzione di un habitat economico e sociale compatibile con le esigenze della società contemporanea, l'esperienza della programmazione negoziata. I patti territoriali costituiscono il naturale momento di autorganizzazione delle realtà locali intorno ad un asse che è guidato non solo dai comuni interessi in relazione alle scelte economiche ma anche dal riconoscersi in un condiviso patrimonio di tradizioni storico-culturali e in una salda rete di relazioni sociali. La scelta compiuta dal Governo di far leva sulla programmazione negoziata come asse di un nuovo quadro di comando dell'economia italiana costituisce la migliore garanzia che le politiche economiche ed istituzionali complessive non saranno penalizzanti per la montagna italiana che potrà anzi, all'interno di un simile indirizzo, ritrovare pienamente le condizioni per il proprio rilancio.

È in tale prospettiva che sottoponiamo alla vostra attenzione la presente relazione. Essa non si nasconde i molti problemi ancora esistenti ma indica con chiarezza gli elementi che portano a guardare con maggiore fiducia alla ripresa dei territori montani.

La relazione illustra nei primi due capitoli lo stato di attuazione della legge n. 97/94 da parte delle Amministrazioni centrali e regionali e ricostruisce il quadro finanziario delle risorse destinate alle Comunità Montane. Un paragrafo è destinato all'illustrazione dello schema di ddl di riforma della legge 97 predisposto da un gruppo di lavoro composto da rappresentanti delle Amministrazioni centrali e regionali e dell'UNCEM e coordinato dal Capo di Gabinetto del Ministero del Bilancio e della P.E.

Il terzo capitolo illustra i riflessi che:

- *La legge Bassanini e i decreti di attuazione hanno sul conferimento delle funzioni delle Comunità montane;*
- *La legge di riforma del bilancio dello Stato (L. 94/97) ha sulla riorganizzazione degli interventi a favore della Montagna.*

Il quarto capitolo è dedicato agli aspetti internazionali e fa una riflessione sulle prospettive di riforma delle politiche dei fondi strutturali e della politica rurale dell'Unione Europea, oltre che offrire un aggiornamento della Carta Europea delle Regioni di montagna e dello stato di attuazione della Convenzione per la protezione delle Alpi.

Il quinto capitolo si concentra sull'attività promossa dal Comitato nel corrente anno. Oltre al riparto dei fondi nazionali per la montagna anni '97 e '98 fa una sintesi dei progetti attuati in applicazine della legge 97/94 (Progetto Sim, Progetto Pubblica Istruzione e Progetto Istat). L'ultimo capitolo è dedicato allà 2^a Conferenza sulla Montagna tenutasi a Roma nel Giugno 1998 e riporta la documentazione e le tematiche ivi presentate, utilizzando materiale predisposto dal CNEL.

Capitolo I - Stato di attuazione della legge

A. Schema di ddl di modifica della legge 97/94

Predisposizione di uno schema di ddl di modifica della legge 97/94.

Dopo i primi anni di applicazione della legge 97/94 recante "Nuove disposizioni per le zone montane" che per la prima volta a livello legislativo valuta la montagna come una risorsa da valorizzare e non come una zona svantaggiata da tutelare economicamente, si è constatato che nello stato di attuazione della legge stessa che coinvolge numerose Amministrazioni centrali, le Regioni, le Comunità montane e i Comuni montani, si sono incontrate difficoltà sia interpretative che applicative delle disposizioni normative.

Per tali finalità su proposta delle Regioni è stato istituito con Decreto del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della P.E. del 10 febbraio 1998 un comitato che ha predisposto uno schema di disegno di legge di modifica della legge 97/94.

Tale Comitato è stato composto da alcuni professori universitari (Prof. Giancandido De Martin e il Prof. Giovanni Cannata) che avevano partecipato alla prima stesura della legge del 94, da rappresentanti delle Amministrazioni centrali interessati e delle Regioni e da un rappresentante della Unione nazionale Comuni, Comunità, Enti Montani (UNCCEM) ed è stato coordinato dal Capo di Gabinetto del Ministero del Bilancio.

Dopo una decina di riunioni il Comitato ha predisposto uno schema di ddl di modifica che ha tenuto conto sia delle istanze delle varie Amministrazioni e dell'UNCCEM, sia delle proposte di legge in materia giacenti in Parlamento valutandole singolarmente e coordinandole tra di loro.

L'impostazione della legge è stata giudicata dal Comitato nella sua globalità ancora valida con caratteristiche innovative che devono essere valorizzate e facilitate nella loro attuazione.

Le richieste di modifica hanno quindi lo scopo di cercare di rendere maggiormente applicabile tale legge rimuovendo sia gli ostacoli che nascono a livello centrale, sia responsabilizzando maggiormente le Regioni nel provvedere ad adeguare la propria legislazione ai principi fondamentali della legge quadro nazionale.

Il contesto in cui si colloca la legge 97/94 è il seguente.

Sono coinvolte nell'attuazione della legge numerose Amministrazioni centrali (Tesoro-Bilancio, Politiche Agricole, Ambiente, Industria, Trasporti, Pubblica Istruzione, Finanze, Interni, Lavori Pubblici, Lavoro) con particolare coinvolgimento delle Politiche Agricole, dell'Ambiente e del Tesoro, tutte le Regioni che attualmente hanno come referente/coordinatore la Regione Calabria, l'UNCCEM e le Comunità montane.

A livello tecnico il coordinamento è assicurato dal Comitato interministeriale per la montagna in cui sono rappresentate le Amministrazioni sopraelencate collocato alla Segreteria del Cipe presso il Ministero del Tesoro-Bilancio, che ha istituzionalmente lo scopo di promuovere e

verificare lo stato di attuazione della legge 97/94; nel corso del 1998 tale Comitato ha potenziato sensibilmente la presenza dei rappresentanti regionali viste le sempre crescenti competenze degli enti regionali e locali.

A livello politico il coordinamento è assicurato dal Sottosegretario di Stato del Ministero del Tesoro, Bilancio e P.E. Prof. Macciotta che dal giugno del 1977 ha delegato a seguire i problemi connessi alla politica della montagna e costituisce un punto di riferimento per le Amministrazioni centrali regionali e locali (UNCEN).

Uno dei limiti della L. 97 è costituito dal prevedere una copertura finanziaria per il fondo nazionale per la montagna a valere sui fondi destinati alle aree depresse. Già con la finanziaria del '97 e '98 annualmente la copertura è stata assicurata con la tabella D della finanziaria e la legge si è quindi affrancata dal fondo aree depresse.

Con lo schema di disegno di legge si richiede una definizione di stanziamento triennale in finanziaria tabella C con lo scopo di poter programmare anticipatamente le risorse finanziarie destinate alle Regioni.

A questo e ad altri problemi riscontrati nel corso dell'attuazione della disciplina sulla montagna è stata dedicata la rivisitazione delle disposizioni della legge n. 97/94, proposta dal presente schema normativo. L'obiettivo che si è cercato di raggiungere è quello di sciogliere i nodi interpretativi e di eliminare le difficoltà di attuazione della normativa, al fine di rendere agevole ed efficace l'attività della Pubblica Amministrazione centrale e locale, nel dare concreta applicazione alle provvidenze relative al decentramento delle attività e dei servizi, nonché alle incentivazioni di carattere economico-sociale e fiscale per una necessaria rivitalizzazione delle zone montane nel rispetto del territorio e dell'ambiente e per una migliore qualità della vita delle popolazioni residenti.

Si segnalano qui di seguito una sintesi del contenuto delle principali normative proposte.

L'art. 1 che prevede le finalità della legge e il suo campo di applicazione è stato arricchito in più parti.

In particolare vengono aggiornati i riferimenti alle competenze istituzionali delle varie Amministrazioni interessate, in linea con il processo di conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali, in atto ai sensi della legge 15 Marzo 1997 n. 59.

Viene inoltre specificato cosa si intende per territorio montano ai fini del trasferimento delle risorse del Fondo nazionale per la montagna. Sono limitati ai soli comuni interamente montani e vengono ampliati ai territori montani dei comuni parzialmente montani ove abbia avuto luogo la ridelimitazione delle Comunità montane ai sensi dell'art. 28 della legge 8 giugno 1990 n. 142. Sono esclusi in ogni caso i comuni con popolazione superiore a 40.000 abitanti.

Si inserisce inoltre che il Cipe su proposta del Ministero del Tesoro-Bilancio e d'intesa con la Conferenza Stato regioni, approvi le linee strategiche triennali per lo sviluppo della montagna. Tali linee indicano il quadro delle risorse che lo Stato, le Regioni e i programmi comunitari destinano al settore montano e definiscono gli obiettivi della politica nazionale della montagna.

Infine è prevista l'istituzionalizzazione in ambito Cipe del Comitato tecnico interministeriale della montagna, già istituito con Delibera Cipe il 13 aprile 1994, con il compito di promuovere e verificare la coordinata attuazione della politica della montagna.

L'**art. 2** che prevede l'istituzione del Fondo nazionale per la montagna nel confermare quasi integralmente gli indicatori statistici che devono soddisfare i criteri di riparto del Fondo montagna, individua tre indicatori statistici (popolazione montana, superficie montana ed indice di dipendenza) da utilizzare in sede di prima applicazione per il prossimo triennio con lo scopo di snellire la procedura di riparto del Fondo tra le Regioni.

Nell'**art. 4** sono aggiunte modifiche che rafforzino la conservazione dell'integrità dell'azienda agricola prevedendo anche agevolazioni erariali da concordare con il Ministero delle Finanze.

Le modifiche apportate all'**art. 7** recante disposizioni in materia di tutela ambientale rafforzano il ruolo dei piani pluriennali di sviluppo socio-economico predisposti dalle Comunità Montane ai sensi dell'articolo 29 comma 3 della legge 8 giugno 1990 n. 142.

Tali piani hanno lo scopo di consolidare lo sviluppo della attività economica, il miglioramento dei servizi, l'incremento dell'occupazione e l'innalzamento del tenore di vita delle popolazioni residenti indicando le opere prioritarie da realizzare.

Gli interventi devono tendere a sostenere le attività economiche con particolare attenzione all'agricoltura di montagna.

Le modifiche previste all'**art. 10** (Produzione di energia elettrica e benefici in campo energetico) tendono a sostenere gli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili. È previsto che l'energia elettrica prodotta da tali impianti abbia precedenza nel dispacciamento degli impianti di produzione; sono inoltre facilitati nella vendita di energia elettrica gli impianti con potenza inferiore a 1 MW.

Sono poi previste esenzioni erariali per l'energia elettrica autoprodotta da piccoli generatori, per l'energia elettrica ivi consumata e per i combustibili destinati al riscaldamento: tutte queste esenzioni sono da concordare con il Ministero delle Finanze.

Per facilitare il decentramento di attività e servizi previsto dall'**art. 14** si prevedono intese istituzionali tra Stato e Regioni che possano assicurare una base finanziaria e tale spostamento di attività. In ogni caso devono essere assicurati nei territori montani i servizi essenziali quali l'istruzione, la sanità, i trasporti e i servizi postali.

Si prevedono modifiche per l'**art. 16** (agevolazioni per i piccoli imprenditori commerciali) che così come formulato dalla legge è inapplicabile.

Per facilitare tale categoria di operatori economici è previsto un calcolo del reddito d'impresa in modo forfettario (10% del volume di affari) sempre che l'attività sia esercitata in comuni montani con meno di 1000 abitanti e che il volume di affari sia inferiore ad ottanta milioni di lire annue.

L'agevolazione è da concordare con il Ministero delle Finanze.

Un **nuovo articolo** è previsto per responsabilizzare le Regioni ad adeguare la propria legislazione ai principi fondamentali della legge 97 prevedendo l'istituzione del fondo regionale per la montagna e definendo le linee strategiche delle politiche regionali per lo sviluppo dei territori montani.

Da ultimo sono previsti **articoli finanziari** che tendono ad autorizzare mutui alle Comunità montane per realizzare le opere previste nei propri piani pluriennali di sviluppo socio economico. Tali mutui sono attivati da limiti di impegno di lire 20 mld nel 1999 e 10 mld del 2000 già individuati nel fondo speciale di conto capitale della finanziaria 1998 e capaci di attivare investimenti per circa 300 mld di lire.

Viene rifinanziato il fondo nazionale per la montagna (**comma 2 art. 25**) con 50 mld annui per gli anni 1999 e 2000 già previsti nel fondo speciale di conto capitale della finanziaria 1998.

A decorrere dal 2001 il contributo dovrà avere una temporalizzazione triennale e sarà inserito nella tabella C dalla finanziaria.

A copertura del **comma 1 art. 25**, non più finanziato dal 1996, viene richiesto uno stanziamento che serva a finanziare le minori entrate necessarie ad erogare le agevolazioni fiscali previste dalla legge (una volta concordate con il Ministero delle Finanze) e a finanziare i progetti proposti dalle Amministrazioni (continuazione del SIM etc.).

1.1. Amministrazioni Centrali

1.1.1 Art. 2 - fondo nazionale per la montagna

Dopo aver illustrato all'interno della descrizione dello schema di ddl di modifica della legge 97/94 gli articoli con difficoltà di applicazioni e le proposte di modifica concordate con le Amministrazioni interessate si riportano alcuni articoli che meritano un ulteriore approfondimento.