



La riforma della legge sulla Montagna

*Le proposte di riforma della legge 97/94
messe a confronto tra loro*

(aggiornato con il DDL 3036 Senato di iniziativa del Ministro La Loggia
e il testo unificato delle Commissioni riunite I[^] Aff. Cost. e V[^] Bilancio)

a cura di MASSIMO BELLA
GIANLUCA SAPONARO

Roma, 10 – 11 – 12 febbraio 2005

Indice

INTRODUZIONE	pag.	3
PREMESSA	pag.	4
QUADRO SINOTTICO	pag.	11

Introduzione

La riforma del Titolo V della Costituzione ha modificato in profondità il sistema delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni e delle funzioni amministrative che, per sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, sono assegnate principalmente alle Istituzioni locali, singole o associate. In conseguenza di ciò, anche la legge n. 97/94 sulla montagna deve essere aggiornata al nuovo dettato costituzionale.

L'UNCCEM ha posto da tempo al centro della sua attenzione l'esigenza di pervenire al varo di una legge statale sulla montagna che non sia solo un "restyling" della legge 97, ma contenga una organica valorizzazione della montagna. In tal senso si muovono le proposte di legge presentate alle Camere grazie all'iniziativa di tutti i gruppi politici.

Il Consiglio dei Ministri nella seduta del 12 luglio 2004 ha approvato e trasmesso alla Conferenza Unificata il disegno di legge governativo, proposto dal Ministro La Loggia.

L'UNCCEM lo giudica inadeguato alle reali esigenze della montagna italiana. La Giunta esecutiva, infatti, ha criticato nel merito il provvedimento, esprimendo in modo unanime la propria preoccupazione per un testo che non solo non apporta alcun miglioramento alla condizione dei territori montani, ma che anzi rischia di determinare una situazione di regressione nell'intero sistema montagna.

Ci si aspettava un impianto normativo moderno ed organico di riforma degli interventi a favore della montagna, in grado di definire vere linee – guida per il miglioramento della condizione di tali territori. Il disegno di legge governativo, invece, appare insufficiente e contraddittorio, sia rispetto alle strategie di fondo perseguite, che per la limitata portata degli interventi settoriali in esso contemplati, non accompagnati peraltro da una dotazione finanziaria adeguata.

Questo lavoro integra e affina quello precedentemente prodotto nel marzo 2004, in occasione della due giorni di EuroP.A. tenutasi a Rimini, ed è aggiornato con il testo ufficiale del ddl La Loggia, il testo unificato redatto dalle Commissioni di merito e le prime proposte emendative UNCCEM, al fine di fornire un utile strumento di raffronto tra le diverse proposte di legge e di sollecitare spunti di riflessione per l'elaborazione di una linea organica dell'intervento riformatore che possa realmente valorizzare e tutelare i territori montani.

Enrico Borghi
Presidente UNCCEM

Premessa

Il testo unificato posto a base della discussione in Senato riprende sostanzialmente l'articolato n. 3036 varato dal Governo il 12 luglio 2004 (DDL La Loggia), con alcune parziali modifiche e integrazioni.

I primi emendamenti elaborati da UNCEM, che qui si propongono all'attenzione, sono ispirati da alcuni più qualificanti contenuti dei diversi progetti di legge rubricati in Parlamento sulla materia e in parte dalle proposte di emendamento integrativo presentate il 29-4-2004 da UNCEM insieme alle Regioni in sede di espressione del parere in Conferenza Unificata sull'originario disegno di legge La Loggia, e non accolti.

Tali proposte emendative intendono soprattutto qualificare il testo base con l'integrazione di norme volte a riconoscere alcuni principi fondamentali dell'azione delle Istituzioni locali della montagna, Comuni e Comunità montane in particolare, e a ribadire le finalità essenziali delle politiche a sostegno delle zone montane, in una visione organica degli interventi che discende dalle acquisizioni del quadro istituzionale e costituzionale più aggiornato.

Non si entra, per contro, nel merito dell'assetto istituzionale dei poteri locali e dell'ordinamento funzionale della Comunità montana, demandato alla revisione del Testo Unico n. 267/2000 dalla delega contemplata nella legge n. 131/2003 di prima applicazione della riforma del titolo V, ora ulteriormente prorogata al 31 dicembre 2005 dall'art. 5 della legge n. 306 del 27-12-2004.

Altrettanto non si è preso in considerazione il tema della riclassificazione della montagna legale, reputando più opportuno sull'argomento una specifica riflessione in sede legislativa distinta, stante la delicatezza e la complessità della materia.

Infine, pur lasciando sostanzialmente impregiudicato l'impianto concettuale e gli assi portanti della legge n. 97/94, se ne aggiornano i contenuti in relazione all'evoluzione profonda intervenuta nel quadro legislativo complessivo di riferimento, sia per i profili di natura finanziaria che per quelli di carattere settoriale.

Rispetto a testo unificato proposto dal Senato, si segnala in particolare la sostituzione dell'art. 2 (Comuni ad alta specificità montana) con un nuovo articolo per l'autonoma individuazione da parte delle Regioni delle fasce altimetriche di marginalità territoriale ove calare misure maggiormente selettive di intervento.

Tale scelta di fondo è volta ad evitare l'istituzione della categoria dei Comuni ad alta specificità montana, in quanto questa opzione tende a scardinare dall'interno la tradizionale e naturale espressione associativa dei territori montani costituita dal ruolo centrale delle Comunità montane, dalla loro funzione programmatica e di governo, con il rischio di determinare situazioni di autarchia deleterie per il sistema montano medesimo.

Le misure di carattere settoriale inserite nell'articolato sono state oggetto di proposte emendative e integrative essenziali, che meritano tuttavia un più esaustivo esame collegiale e l'ulteriore approfondimento di merito in sede specialistica.

PROPOSTE UNCEM
DI MODIFICA E INTEGRAZIONE
al testo unificato Senato delle Commissioni riunite I[^] Aff. Cost. e V[^] Bilancio
dei ddl S. 3036 (Governo) e abbinati
recante interventi per la valorizzazione della montagna

All'art. 1, dopo il comma 2, aggiungere il seguente comma:

“2/bis. Le politiche e le misure normative, programmatiche, amministrative e finanziarie a sostegno delle aree montane sono esercitate, nell'ambito delle rispettive potestà e funzioni, secondo i principi costituzionali, dai comuni, dalle comunità montane, dalle province, dalle regioni e dallo Stato.”

Dopo l'art. 1, aggiungere l'art. 1-bis:

“1/bis
(Principi e finalità delle politiche a sostegno della
montagna)

1. Negli interventi speciali e nelle azioni a sostegno dei territori montani, gli enti di governo di cui all'articolo 1, comma 2/bis, osservano i principi e perseguono le finalità indicate dalla Costituzione e, in particolare, garantiscono:

- a) l'autonomia delle comunità locali di montagna, la promozione dei loro caratteri originari, naturali, sociali e culturali, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, e mediante l'attribuzione ai comuni e alle comunità montane e alle loro forme cooperative e associative di funzioni normative, fondamentali e amministrative, nonché il riconoscimento dell'autonoma gestione delle risorse e della rappresentatività dei loro organi di governo;**
- b) il preminente interesse nazionale, la organicità e la priorità degli interventi a favore delle zone montane;**
- c) la riserva alla montagna di quote di risorse pubbliche;**
- d) la tutela e la valorizzazione del patrimonio paesaggistico e delle biodiversità del suolo montano;**

e) la garanzia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali delle popolazioni montane;

f) la leale collaborazione, concertazione e partecipazione tra i diversi livelli istituzionali.

2. Fino all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, lo Stato prevede, appositi finanziamenti stabiliti annualmente nella legge di bilancio, per interventi volti a garantire l'applicazione dei livelli essenziali delle prestazioni alle popolazioni residenti nei territori montani. Nelle materie di competenza regionale, tali finanziamenti sono ripartiti tra le Regioni."

Sostituire l'art. 2 con il seguente:

**"Art. 2
(Fasce altimetriche)**

1. In attuazione dell'art. 27, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, le Regioni articolano il territorio classificato montano in fasce altimetriche di marginalità, caratterizzate da gravi situazioni di svantaggio e di competitività dovute, tra l'altro: alla obiettiva mancanza di vocazione turistica; allo scarso patrimonio abitativo; alle difficoltà di comunicazioni stradali; alla carenza di servizi indispensabili alle persone e alle imprese; alla scarsa remuneratività delle attività agricole, industriali e artigianali; allo saldo demografico sfavorevole.

2. In tali realtà territoriali le Regioni indirizzano prioritariamente gli interventi differenziati di sostegno con risorse finanziarie proprie, di derivazione statale ed europea, tenuto anche conto delle indicazioni contenute nei piani e progetti di sviluppo delle Comunità montane e attribuendo loro la realizzazione di mirati interventi, su base d'intesa con i Comuni e le Province, volti a rimuovere le condizioni di svantaggio."

All'art. 5, comma 3, primo periodo, sostituire le parole "Nei Comuni ad alta specificità montana" con le parole "Nei territori delle Comunità montane"

All'art. 5, dopo il comma 3, aggiungere il seguente comma:

"4. Il Ministro delle comunicazioni, sentita la Conferenza Unificata di cui all'art. 8 della legge n. 281 del 1997, è autorizzato a stipulare, previo conforme avviso del Ministro dell'Economia e delle Finanze e del CIPE, un apposito atto aggiuntivo al contratto di programma per il triennio 2003-2005, con Poste Italiane s.p.a. al fine di assicurare, quale livello essenziale minimo delle prestazioni che devono essere

erogate su tutto il territorio nazionale, che nelle zone montane gli uffici postali periferici e le strutture di recapito siano accessibili a prescindere dalle condizioni di equilibrio economico, anche con un'apertura degli uffici part-time, o con operatore polivalente o unico con mansioni di sportelleria e recapito, ovvero mediante uffici mobili. All'onere derivante dall'attuazione dell'atto aggiuntivo al contratto di programma con il concessionario del servizio postale universale, stipulato ai sensi del comma precedente, si provvede.....”

All'art. 6, comma 1, sostituire le parole “Nelle zone ad alta specificità montana” con le parole “Nei territori montani”

All'art. 9, comma 1, sopprimere le parole “e, in particolare, nei comuni ad alta specificità montana”;

All'art. 9, comma 2, sostituire le parole “dei comuni ad alta specificità montana” con la parola “montani”;

All'art. 9, comma 3, sostituire le parole “nei comuni ad alta specificità montana” con le parole “nei territori montani”;

All'art. 9, comma 4, sostituire le parole “in comuni ad alta specificità montana” con le parole “in montagna”

All'art. 10, comma 1, sostituire le parole “nei comuni montani ad alta marginalità” con le parole “nei territori montani”; sostituire inoltre le parole “nei predetti comuni” con le parole nei predetti territori”

All'art. 19, comma 1, sostituire le parole “Nei comuni ad alta specificità montana” con le parole “Nei territori delle Comunità montane”

All'art. 22, comma 2, sostituire le parole "I comuni ad alta specificità montana" con le parole "I comuni montani"

All'art. 23, comma 1, sostituire le parole "dei comuni ad alta specificità montana" con le parole "dei comuni montani"

All'art. 24, comma 1, sostituire le parole "nei territori ad alta specificità montana" con le parole "nei territori montani"

All'art. 25, comma 1, sostituire le parole "Per i comuni ad alta specificità montana" con le parole "Per i comuni montani";

All'art. 25, comma 2, sostituire le parole "Per i comuni ad alta specificità montana" con le parole " Per i comuni montani"

All'art. 26, nella rubrica del titolo, sostituire le parole "ad alta specificità montana" con la parola "montani";

All'art. 26, comma 1, sostituire le parole "Per i comuni ad alta specificità montana" con le parole "Per i comuni montani con popolazione fino a 3.000 abitanti";

All'art. 26, comma 2, sostituire le parole "ad alta specificità montana" con le parole "montani con popolazione fino a 3.000 abitanti";

All'art. 26, comma 4, sostituire le parole "nei comuni ad alta specificità montana" con le parole "nei comuni montani";

All'art. 26, aggiungere il seguente comma:

“5. Per i piccoli imprenditori che intendono investire in attività produttive nei comuni montani con popolazione fino a 3.000 abitanti, l'IRAP e i contributi sociali sono ridotti del 50%.”

All'art. 27, dopo il comma 1, aggiungere i seguenti commi:

“1/bis. Il Fondo nazionale per la montagna, è alimentato altresì da:

a) quote dei canoni e delle tariffe derivanti da risorse idriche e da fonti energetiche provenienti dalle zone montane;

b) quote degli stanziamenti finalizzati alla realizzazione di nuove grandi opere pubbliche e di infrastrutture, a compensazione degli oneri per i territori montani derivanti dalle opere stesse;

c) finanziamenti, quantificati secondo un rapporto proporzionale tra distanze in linea d'aria, percorrenze chilometriche, tempi di percorrenza, costi di trasferimenti di persone e di merci, a compensazione degli oneri per i territori montani derivanti dal sistema viario e dei trasporti.

1/ter. Le quote di cui alle lettere a) e b) del comma 1/bis, e i finanziamenti di cui alla lettera c), sono determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri emanato, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro per gli affari regionali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa i pareri della Conferenza unificata di cui all'art. 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e delle competenti Commissioni parlamentari.”

Dopo l'art. 27, aggiungere l'art. 27/bis:

“27/bis

**(Riserva ai territori e agli enti montani di quote di
fondi statali destinati agli enti locali)**

1. Ai comuni montani e alle comunità montane è riservata una quota dei fondi statali, destinati agli enti locali riguardanti:

a) la perequazione, di cui all'articolo 119, terzo comma, della Costituzione, in misura non inferiore al 70 per cento;

b) gli investimenti, in misura non inferiore al 70 per cento;

c) l'associazionismo intercomunale, in misura non inferiore al 50 per cento;

d) contributi e trasferimenti statali minimi per singoli enti locali, aventi popolazione inferiore a 5.000 abitanti, in misura non inferiore all'80 per cento;

e) finanziamenti statali per la formazione integrata e finalizzata nella pubblica amministrazione, ai sistemi informativi e all'e-government;

f) gli interventi straordinari.

2. Le quote di cui al comma 1, determinate con le modalità di cui all'art. 27, comma 1/bis, affluiscono al Fondo nazionale per la montagna e sono ripartite in base ai criteri indicati dall'articolo 27, comma 3.”

Sopprimere l'art. 28

All'art. 29, comma 2, sopprimere il periodo “con particolare riferimento alle aree comprendenti comuni ad alta specificità montana.”

All'art. 30, sopprimere i commi 5 e 6