



CAMERA DEI DEPUTATI

Commissione V Bilancio

Audizione

DDL “Disposizioni per il riconoscimento e la promozione delle zone montane” AC n. 2126

Roma, 30 gennaio 2025

PREMESSA

Il riordino e l'attualizzazione della normativa per le zone montane è di particolare importanza, data la rilevanza di questi territori per il Paese e l'elevata specificità orografica, ambientale, sociale ed economica che li caratterizza. Tale specificità richiede con urgenza provvedimenti di governance altrettanto specifici e attuali.

Il quadro normativo vigente, che prende origine dalla Costituzione (art. 44, comma 2), infatti, è obsoleto, complesso e frammentario a causa di un susseguirsi di abrogazioni e stratificazioni di norme promulgate a partire dal 1952, il cui impianto generale riflette l'originaria necessità di ridurre la povertà, la marginalità e lo svantaggio che gravavano, in particolare, su questi territori nel secondo dopoguerra. Attualizzare le norme alle sfide contemporanee per un territorio ad alta specificità, complessità e diversificazione regionale, come quello montano, è indispensabile per promuoverne lo sviluppo socioeconomico e la tutela in tempi molto differenti da quelli del secondo dopoguerra. Un quadro normativo, dunque, da aggiornare alle sfide attuali, ambientali e socioeconomiche, che richiedono modelli di sviluppo capaci di generare benessere preservando le risorse naturali, riducendo le disparità sociali e fronteggiando adeguatamente gli effetti dei cambiamenti climatici.

OSSERVAZIONI

In merito al Disegno di Legge AC n.2126 per il riconoscimento e la promozione delle zone montane, attualmente all'esame della Camera dei Deputati, l'ANCI, nel condividere l'impianto complessivo e l'attenzione riservata alle zone montane, nonché alcuni contenuti oggetto di osservazioni già espresse a suo tempo dall'Associazione in sede di Conferenza Unificata (in particolare sul DDL AS n. 1054), ritiene opportuno evidenziare quanto segue:

Si rileva innanzitutto che complessivamente **le risorse finanziarie necessarie alla realizzazione delle misure previste dal provvedimento in esame vengono attinte unicamente dal Fondo per lo Sviluppo delle Montagne Italiane – FOSMIT** (ex art.1, comma 593, Legge n. 234/2021, che prevede per detto Fondo una dotazione complessiva di 200 milioni di euro annui a decorrere dal 2023, già destinati per la gran parte agli interventi di competenza delle regioni e degli enti locali) **e corrispondono ai seguenti importi annui** (come illustrato dal Relatore del provvedimento in sede di Commissione referente il 15 gennaio 2025):

- 105 milioni di euro nell'anno 2025;
- 123,5 milioni di euro nell'anno 2026;
- 119,6 milioni di euro nell'anno 2027;
- 108 milioni di euro nell'anno 2028;
- 110,5 milioni di euro nell'anno 2029;
- 104,2 milioni di euro nell'anno 2030;
- 101,3 milioni di euro nell'anno 2031;
- 101,6 milioni di euro nell'anno 2032;
- 101,1 milioni di euro nell'anno 2033;
- **101 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2034.**

In merito ai Disegni di Legge abbinati al provvedimento in questione (AC n. 1059 e AC n. 699), si prevede la definizione della Strategia per la Montagna Italiana unicamente in Conferenza Stato Regioni, a differenza dell'**AC 2126 che stabilisce**

(articolo 3), più correttamente, che la definizione della SMI sia oggetto di confronto in Conferenza Unificata, al fine di coinvolgere adeguatamente anche la rappresentanza dei Comuni che restano destinatari finali degli interventi. Inoltre, l'AC n. 699 prevede nello specifico la costituzione di un ulteriore ente locale per la cooperazione intercomunale (la Comunità di Comuni montani). A tale proposito, si ritiene più opportuno valorizzare pienamente l'art. 32 del Tuel che attualmente già disciplina la costituzione dell'ente Unione di Comuni e Unione di Comuni montani per le medesime finalità.

Uno degli argomenti principali sui quali porre la dovuta attenzione concerne la nuova classificazione dei Comuni montani (articolo 2 del DDL).

In particolare, il comma 1 prevede l'emanazione di un DPCM di definizione dei criteri e dell'elenco dei Comuni montani.

L'attuale elenco dei Comuni montani risponde al dettato normativo dell'art. 1 della Legge n. 991/1952. In particolare, secondo l'elenco citato, sul totale dei 7.901 comuni italiani, i Comuni montani per il diritto risultano essere 4.062, di cui 3.419 totalmente montani e 643 parzialmente montani, con una superficie pari al 61% della superficie nazionale e una popolazione pari al 33,3% di quella nazionale. È evidente che si tratta di una sovrastima. Come dimostrato anche dai dossier tecnici a supporto dei Disegni di Legge in discussione, l'elenco è ad oggi richiamato dalle norme sia statali che regionali allorché siano in gioco valutazioni sulla "montagna". Una ulteriore delimitazione della montagna italiana è quella elaborata e utilizzata dall'ISTAT con la classificazione in zone altimetriche dell'Italia, la quale include 2.487 Comuni classificati nella Zona Altimetrica di montagna (litoranea e interna), con una superficie pari al 35,2% della superficie nazionale e una popolazione residente pari al 12,1% sulla popolazione totale. Questa delimitazione, sebbene decisamente più realistica in relazione alla geomorfologia del Paese, non ha però alcun valore giuridico.

E' evidente, quindi, che la prima importante sfida per la governance delle montagne è il riordino del quadro normativo che provveda, in primo luogo, a delimitare il territorio montano italiano in coerenza con le specificità orografiche e socioeconomiche della montagna stessa.

Si ritiene che l'attuale classificazione dei Comuni totalmente o parzialmente montani, anche in considerazione della sua storicità di riconoscimento risalente ad oltre 70 anni fa, richieda una particolare attenzione nell'ottica di una sua possibile ma, comunque, mirata ridefinizione. In tal senso, si condivide **la previsione, recepita in sede di Conferenza Unificata, di un tavolo di lavoro/commissione di esperti che rappresentino le diverse realtà delle zone montane. Al fine di tale classificazione, non si ritiene comunque opportuno prevedere unicamente i parametri altimetrico e di pendenza ma occorre considerare anche parametri geomorfologici e socioeconomici.**

Per individuare, inoltre, i Comuni destinatari delle misure di sostegno di cui al comma 2, è opportuno inserire criteri che rappresentino le specificità di tutte le montagne italiane. Ciò è possibile considerando, ad esempio, il calo demografico, la distanza e difficoltà di accesso ai servizi pubblici essenziali, la distanza ed i tempi di percorrenza per raggiungere i centri urbani dotati di

maggiori servizi, la densità delle attività commerciali e degli insediamenti produttivi, il reddito medio pro capite – tutti aspetti capaci di rispondere adeguatamente alle condizioni di maggiore svantaggio dei Comuni montani e parzialmente montani presenti sul territorio nazionale **considerando adeguatamente sia le Alpi che gli Appennini. In quanto ANCI ritiene che la necessaria riclassificazione dei Comuni montani, non deve assumere come obiettivo la riduzione dei Comuni montani al solo fine di rendere sostenibile l'esigua dotazione finanziaria della norma, poiché se destinassimo ai Comuni montani i fondi generati sui loro territori, avremmo risolto il problema della dotazione finanziaria della norma stessa.**

Prevedere, infine, anche possibili premialità per i Comuni che investono maggiormente nel miglioramento dei servizi.

Per quanto riguarda il FOSMIT (articolo 4 del DDL), che allo stato attuale è l'unico fondo a cui attinge il presente provvedimento, si evidenzia che nel decreto di ripartizione degli stanziamenti del FOSMIT viene già richiamata la necessaria concertazione su base regionale in fase di programmazione territoriale assicurando **il coinvolgimento delle ANCI Regionali.** Tale concertazione si ritiene essenziale sia per i decreti di futura emanazione, come già previsto nel decreto di utilizzo del FOSMIT emanato per annualità 2023 e 2024 e sia per l'attuazione di quanto previsto dal presente provvedimento. **Questo richiamo è già stato richiesto da ANCI e risulta inserito nella Relazione illustrativa al DDL AS n.1054, in occasione del parere espresso nel febbraio 2024.**

In particolare, si evidenzia che la dotazione del Fondo Sviluppo Montagne Italiane (circa 200 milioni) non è adeguata alla realizzazione delle misure previste dal DDL, che nelle disposizioni finanziarie (articolo 30) non prevede ulteriori risorse rispetto a quelle attualmente previste dal FOSMIT. A tal fine, si ritiene che i proventi derivanti dallo sfruttamento delle risorse proprie dei territori montani (in particolare l'acqua per la produzione di energia idroelettrica) oltre al mancato introito di 2/3 dell'IMU versata dai proprietari dei suddetti impianti ai bilanci dei Comuni montani, alimenterebbero senza alcuna difficoltà il FOSMIT con risorse sufficienti per la promozione dello sviluppo di tutta la montagna italiana. Appare necessario garantire, a prescindere dallo strumento che il Legislatore intenderà adoperare per il rinnovo/riassegnazione delle concessioni inerenti alle grandi derivazioni idroelettriche, opportune compensazioni ambientali, monetizzabili per i Comuni interessati dai suddetti impianti. **Si richiede e si auspica,** quindi, che nel corso dell'iter parlamentare si raggiunga **una adeguata dotazione finanziaria per la concreta e piena realizzazione dei contenuti della futura legge per la montagna.**

Una adeguata dotazione finanziaria consentirebbe, ad esempio, di realizzare una vera agenda per le aree montane con un sostegno ai servizi di prossimità, che rafforzi le attività economiche locali, dal commercio all'artigianato e alla piccola imprenditoria. In questo quadro, bisognerà prestare la massima attenzione a sostenere, in particolare, **due fondamentali presidi nella vita delle comunità di montagna: da un lato la scuola,** per la quale servono incentivi mirati per gli insegnanti che accettano di trasferirsi in territori marginali per un periodo prolungato; **dall'altro i servizi sanitari** che vanno potenziati incentivando la

medicina territoriale e le iniziative per costituire una salute di prossimità e garantendo la presenza dei medici di base del servizio sanitario nazionale.

Dovranno comunque ricevere la massima attenzione, anche in termini di dotazione finanziaria, le disposizioni previste dal DDL riguardo a:

- **Servizi di comunicazione (articolo 10);**
- **Valorizzazione dei pascoli e dei boschi montani (articolo 11);**
- **Ecosistemi montani (articolo 12)**
- **Professioni della montagna (articolo 20** - Nelle professioni di montagna è opportuno siano ricomprese a pieno titolo anche **le attività artigianali**, di cui non vi è menzione, legate all'identità e alla storia di queste aree);
- **Misure fiscali a favore delle imprese montane esercitate dai giovani (articolo 21);**
- **Misure per favorire il lavoro agile nei Comuni montani (articolo 22** - Non si ritiene appropriato inserire il limite di età, 41 anni, e di abitanti, Comuni inferiori a 5.000 abitanti, per questa misura che deve essere a favore dei Comuni montani a prescindere da tali limitazioni);
- **Registro Terreni silenti (articolo 26** - Lo stato di frammentazione delle particelle di proprietà presenti nei territori montani è tale da non consentire di fatto l'utilizzo e nuovi investimenti in gran parte delle aree montane, che potrebbero essere utilizzate come superficie agricola)
- **Cooperative di Comunità**, è un tema comunque da attenzionare, non previsto dal provvedimento ma rilevante per le aree montane.

Il tema delle Cooperative di Comunità è coerente con il *Capo V "Sviluppo economico"* del presente DDL. Le Cooperative di Comunità possono rappresentare un efficace strumento di innovazione sociale ed economico. Il tema delle Cooperative di Comunità si colloca a pieno titolo nel contesto delle aree montane e delle aree interne più in generale. Per questa forma di cooperazione non esiste ancora un quadro normativo nazionale pur riscontrandosi numerose attività associative, prevalentemente di giovani, che operano nei territori disagiati e caratterizzati dal venir meno di servizi, dallo spopolamento e dal declino socioeconomico. Si tratta di esperienze nate e che potrebbero diffondersi al meglio nei territori per rispondere ad esigenze della cittadinanza, anche per fare fronte a necessità di carattere occupazionale, per tutelare l'ambiente e il territorio con tutto ciò che identifica un bene della comunità, nello specifico dei territori montani, ad esempio le attività silvo-pastorali. Tuttavia, è necessario definire con certezza il perimetro del possibile operato di tali Cooperative e possibili misure di sostegno economico, una volta inquadrata giuridicamente la loro "mission" di impresa sociale.