

Belluno-Roma, 20 giugno 2024

Al Signor Presidente
della I Commissione
del Senato della Repubblica

Audizione disegni di legge AS 1054 e collegati AS 276 e 396

Nel ringraziare il Presidente e i Senatori componenti della Commissione per l'invito a tenere questa audizione, la Fondazione "Montagna e Europa" Arnaldo Colleselli, con sede a Belluno, intende con questo intervento portare il proprio contributo di idee ed esperienze, frutto di un lungo percorso di approfondimento delle più appropriate politiche istituzionali, a livello regionale, nazionale ed europeo, in grado di dare risposte adeguate alle esigenze delle popolazioni dei territori montani fin dai tempi della legge 97/1994.

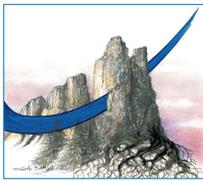
Vengono qui di seguito trattati alcuni articoli del disegno di legge in oggetto e di quelli collegati. Con un giudizio d'insieme diciamo che si tratta di testi da rafforzare. Pertanto, fin da subito, si auspica che il nuovo intervento legislativo non si limiti a richiami quasi solo di stile in ordine alla necessità di operare un organico riconoscimento della specificità dei territori montani nell'ambito dell'ordinamento e affronti la questione fondamentale della perequazione, tenendo conto delle condizioni di partenza assai diverse tra chi vive e opera in quota rispetto a situazioni più agevoli, e fra le zone montane stesse, ricomprese in Regioni ordinarie e speciali: pur con l'esclusione delle Province autonome di Trento e Bolzano, le Regioni a statuto speciale assorbono il 20,5% del comma 1 del FOSMIT e il 14,1% delle risorse dello stesso denominate "montani600".

Nel merito, apprezzando l'approccio intersettoriale che, almeno in parte, si intravede nei testi legislativi in oggetto e l'attenzione ai "servizi di base" per la popolazione, si formulano le seguenti osservazioni:

Sulla classificazione dei Comuni montani

È questa un'operazione necessaria, che va basata su criteri oggettivi - l'altitudine e la pendenza - per non dare adito a classificazioni che conterrebbero elementi di soggettività. Fattori di carattere demografico, sociale, infrastrutturale o reddituale possono essere considerati, ma solo a titolo integrativo o di differenziazione, fermo restando che si tratti di specifici indicatori disponibili a livello comunale: per esempio tasso di crescita naturale, indice di vecchiaia, indice di carico sociale anziani, ecc. ¹.

¹ La nota prot. ISTAT 637825/23 del 17 febbraio 2023 richiamata nel decreto di ripartizione del FOSMIT 2023 introduce il coefficiente correttivo "montani 600" strutturato su indicatori di livello comunale.



Si condivide la focalizzazione sull'unità statistica “Comune”, altri essendo gli strumenti - di competenza comunque regionale - per disciplinare le aree e gli ambiti omogenei intercomunali, sia con riferimento alla programmazione locale sia per promuovere l'associazionismo. Per quanto riguarda i Comuni, ai fini della cooperazione va incentivata innanzitutto la “dimensione di vallata”.

La situazione odierna in tema di classificazione è cristallizzata nella distinzione, che deriva dalla legge 991/1952, fra Comuni “totalmente” montani” (circa 3.500) e Comuni “parzialmente” montani (meno di 1.000). Opportunamente, alcune leggi regionali (cfr. L.R. Veneto n. 25/2014 art. 2) limitano il perimetro delle rispettive zone montane ai «Comuni già classificati come interamente montani».

La classificazione dei Comuni montani inerisce il nodo della determinazione dei “livelli essenziali” secondo l'art. 117 della Costituzione, per cui si deve escludere una “titolarità” regionale in materia di montanità, non foss'altro per le disparità di trattamento che ne potrebbero scaturire. A proposito di LEP, è evidente che il *fattore montagna* incide nel contesto dei servizi alle persone in modo pregnante con i suoi indiscutibili sovraccosti. La Cabina di regia di cui alla legge 197/2022 non è ancora chiaro come ne vorrà tenere conto, non essendo stata la metodologia dei “fabbisogni standard” finora sufficiente ad intercettare tale significativa specificità.

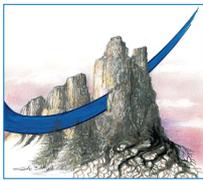
Un nuovo elenco dei Comuni montani è un procedimento comunque lungo e complesso, ma non può assolutamente prescindere dal criterio altimetrico distinguendo fra le Alpi e gli Appennini. Di qui una duplice proposta: 1) restringere, fin da subito, l'analisi ai solli Comuni ora classificati “totalmente” montani senza consentire ampliamenti a categorie del genere “parzialmente” montani ², oggetto di difficile e opinabile determinazione sul campo, come l'esperienza dimostra e ribadendo anche in questa sede che le politiche per le zone montane non possono coincidere con la Strategia nazionale per le aree interne con la quale esse possono integrarsi ma non fondersi; 2) acquisire preliminarmente, ancora in sede redigente, una nota metodologica ISTAT su quali dati *certi* sono effettivamente disponibili, pur lasciando successivamente al Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie l'istruttoria tecnica propedeutica al successivo DPCM.

L'acquisizione del parere ISTAT può tornare utile anche ai fini dell'attività richiamata al comma 2 dell'art. 2 dove non meglio precisati «parametri socioeconomici» - ma da precisare nel testo di legge - possono far scattare o escludere specifiche misure di aiuto e/o sostegno, determinazione di estrema delicatezza, che comunque può essere sperimentata.

Inoltre in questo provvedimento legislativo è auspicabile stabilire due ulteriori specificazioni, vale a dire:

- sono in ogni caso classificati montani i Comuni che appartengono ad una Provincia interamente montana e di confine ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56 (province di Belluno, Sondrio, Verbano-Cusio-Ossola);

² Opportunamente, il dossier n. 280 del Servizio Studi invita a chiarire se il DPCM con l'“elenco dei Comuni montani” possa contenere anche Comuni “parzialmente” montani, segnalando il rischio interpretativo che ne può scaturire.



- è facoltà delle Regioni - fermi restando i criteri generali in capo allo Stato - graduare e differenziare i propri interventi alla luce anche delle realtà socio-economica e della fragilità ecologica dei rispettivi territori montani nella scia dell'art. 27 del D. Lgs. 267/2000.

Quanto alla preoccupazione che la (attuale o futura) classificazione dei Comuni montani italiani possa interferire sulle misure della PAC, si osserva che l'UE ha una sua consolidata definizione di montagna e spetta comunque alle Regioni individuare i territori “elegibili” ai benefici più mirati, considerato che ogni Regione programma nei “Complementi regionali per lo Sviluppo Rurale” le proprie scelte strategiche.

Sul Fosmit

Al di là dell'opportunità di richiamare, solo con un rinvio, le norme (non ordinamentali) di una legge di bilancio (legge 234/2021), si ritiene utile in via generale evidenziare, oltre al carattere prioritariamente «aggiuntivo» del Fondo, che lo stesso deve poggiare sulla continuità temporale degli stanziamenti e dev'essere destinato alle politiche per le zone montane che ricadano in un perimetro meno elastico di quanto oggi avviene.

Inoltre si auspica:

- una dotazione del Fondo che alle Regioni riservi un importo minimo di 400 milioni l'anno
- l'opportunità di impegnare le Regioni ad individuare una concentrazione tematica del Fondo stesso, in coerenza con le priorità della programmazione regionale e locale, per non disperderne le effettive ricadute
- il vincolo di finanziare quanto «di competenza statale» - ad oggi circa 100 milioni - con altri fondi in modo da non erodere le risorse destinate direttamente alle Regioni

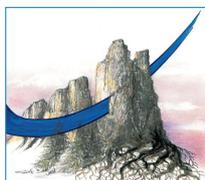
Nel merito, con riferimento alla attuale lettera e) progetti finalizzati alla salvaguardia dell'ambiente e allo sviluppo delle attività agro-silvo-pastorali, si suggerisce di prevedere:

- l'obbligo per le Regioni di pianificare e finanziare anche interventi di minuta manutenzione del territorio nell'ambito della salvaguardia dell'ambiente e della difesa del suolo ³

- la sperimentazione di forme di ristoro in grado di remunerare gli imprenditori agricoli montani che proteggono, tutelano o forniscono servizi ecosistemici.

Con riferimento alle attuali lettere d) interventi di carattere socio-economico a favore delle popolazioni residenti nelle aree montane e f) iniziative volte a ridurre i fenomeni di spopolamento, si suggerisce di sostenere prioritariamente:

³ Per *minuta manutenzione del territorio* (o manutenzione ambientale) si intendono a titolo esemplificativo: sistemazioni idraulico-forestali; azioni di pronto intervento laddove si manifestino dissesti idrogeologici (frane, erosioni, ecc.) nella viabilità d'interesse comunale e intervallivo; recupero e manutenzione straordinaria della rete di strade vicinali ed interpoderali ai fini della più razionale gestione delle aree forestali; ripristino di infrastrutture ad uso collettivo; manutenzione degli alvei attivi dei torrenti e delle esistenti opere di regimazione idraulico-forestale e di difesa del suolo di competenza locale, recupero di aree prative incolte ai fini del rilancio dell'attività agricola tradizionale, ecc.



- l'esercizio delle micro e piccole imprese del settore commercio-servizi dei territori montani anche per spese “correnti” o di liquidità, nei limiti della normativa relativa agli aiuti di Stato; in tal senso possono essere utilizzati i moduli adottati da alcuni provvedimenti regionali (Toscana, Provincia autonoma di Trento, Regione Friuli V.G. ecc.) e dal recente bando Borghi Imprese del PNRR (missione 1, investimento 1.2) che ha finanziato, oltre ad altre voci, il capitale circolante delle imprese beneficiarie
- il potenziamento dei servizi pubblici locali (Tpl e altri) nei territori classificati montani soprattutto per la fruizione da parte degli studenti delle scuole di istruzione secondaria di secondo grado.

Da ultimo, si sottolinea l'urgenza di rivedere *ex novo* i criteri di riparto dei finanziamenti Fosmit erogati in forza della delibera CIPESS 18 febbraio 2013, n. 10 - reiterata nella delibera del Comitato medesimo in data 27 luglio 2021 - in quanto anacronistici, iniqui⁴ e profondamente da ripensare. Solo in parte si condivide l'annotazione CIPESS che sussista un «vuoto normativo» relativamente alla classificazione dei Comuni montani come si legge, invece, nella citata delibera 2021: i Comuni “totalmente” montani, come è noto, infatti esistono!

Sulla sanità di montagna

Il presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, preoccupato per il venir meno degli «standard minimi per la persistenza di servizi» sui territori montani (Giornata della Montagna 9.12.2021) e la Corte costituzionale in ordine agli ostacoli che, nelle prestazioni inerenti i diritti sociali, si frappongono al «pieno superamento dei divari territoriali» (sentenza n. 220/2021) hanno indicato con chiarezza la strada da seguire: implementare l'infrastrutturazione sociale dei territori di montagna in considerazione dei «gravi e permanenti svantaggi» che presentano (art. 174 TFUE).

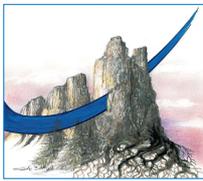
Gli investimenti per la continuità assistenziale avviati grazie alla missione 6 - Salute del PNRR richiedono ora efficaci e mirate politiche di reclutamento del personale sanitario e socio-sanitario nelle strutture di montagna.

Va quindi apprezzato lo sforzo dell'AS 1054 volto a introdurre incentivi diretti e indiretti a favore del personale che opera in zone montane disagiate (o periferiche). Tuttavia si osserva che il budget indicato di 20.000.000 di euro annui non è sufficiente a raggiungere tale finalità⁵.

In generale, si ribadisce il concetto che la programmazione sanitaria e socio-sanitaria dedicata alle zone montane da parte delle Regioni dovrà qualificarsi per un'intrinseca capacità di differenziazione, con specifiche deroghe organizzative, con un effettivo riconoscimento dei connessi sovraccosti strutturali dalla rete di urgenza-emergenza all'assistenza domiciliare, con

⁴ Desta perplessità notare che - a fronte del 3,156% assegnato al Veneto - il Piemonte riceve l'8,464%, la Lombardia l'8,225%, la Toscana il 6,127%, l'Emilia Romagna il 5,578%.

⁵ Opportunamente, il dossier del Servizio Bilancio n. 147 rileva che manca qualsiasi «elemento di valutazione in merito alla congruità dello stanziamento di cui al comma 4, per cui andrebbe indicata la platea destinataria e l'importo medio dell'emolumento, distinguendo personale dirigente e non dirigente dipendente delle aziende e degli enti del SSN, i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta».



un approccio di rete profondamente sistemico: obiettivi meritevoli di entrare nel testo normativo insieme con le misure specifiche nei confronti del personale dipendente o convenzionato con il SSN.

Sulle misure fiscali a favore delle imprese

Si condivide l'impegno a sostenere l'imprenditoria giovanile, però troppo breve appare l'arco di applicazione per soli tre periodi di imposta.

Preso atto che nell'ambito della riforma fiscale in corso di attuazione (legge 111/2023) è venuta purtroppo meno qualsiasi previsione *pro montibus* (cosiddetta fiscalità di vantaggio), nella legislazione *in itinere* si potrebbero recuperare alcuni interventi per le micro e le piccole imprese delle zone montane, le quali si vedrebbero così riconoscere un trattamento fiscale differenziato giustificato - sono parole del presidente Mattarella (13.6.2024) - dall'«esigenza di evitare lo spopolamento di persone e di negozi» in quanto «vi è un rapporto diretto tra insediamenti abitativi completi e i servizi» nonché dall'osservazione che l'attuale "regime forfetario" non è una risposta soddisfacente, anche se in qualche modo riprende lo spirito che aveva fatto pensare l'art. 16 della legge 97/1994 e restano comunque da valutare gli effetti che porterà il nuovo "concordato preventivo biennale".

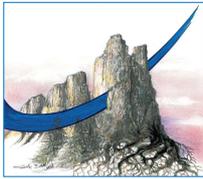
In questa cornice meriterebbero considerazione:

- il ritorno in capo ai Comuni dell'IMU per gli immobili di categoria catastale D in modo da riportare alla finanza locale il gettito di importanti cespiti immobiliari (esempio: centrali idroelettriche, impianti a biomasse, ecc.)
- la sperimentazione, in forma non solo volontaria, di pratiche di pagamento dei servizi ecosistemici e ambientali" (PSEA) a cominciare dai vari settori di impiego della risorsa acqua⁶, come prefigura anche l'AS 396.

Sul Registro nazionale dei terreni silenti

L'istituzione del Registro dovrebbe essere accompagnata da una soluzione normativa che consenta l'effettivo utilizzo e recupero dei terreni incolti e/o abbandonati. Analogamente alla L.R. Veneto n. 25/2014 - art. 7, si propone di valutare lo strumento di un progetto di "gestione provvisoria" a lungo termine autorizzato in forza di una dichiarazione di pubblica utilità ai fini dell'espropriazione dell'uso del suolo per la durata massima di 20 anni. Il testo unico sugli espropri (Dpr n. 327/2001) chiarisce che l'esproprio è possibile per qualsiasi diritto reale (non solo proprietà, ma usufrutto, uso, ecc.) e permette, quindi, di considerare di pubblica utilità anche la realizzazione degli interventi necessari per l'utilizzazione da parte della collettività di beni o di terreni, o di un loro insieme, di cui non è prevista la materiale modificazione o trasformazione.

⁶ L'altrettanto importante pratica della valorizzazione dei crediti di carbonio è stata normata dal DL 13/2023: v. ASviS, *Il ruolo, la valorizzazione e il pagamento dei servizi ecosistemici*, febbraio 2024.



Fondazione “Montagna e Europa” Arnaldo Colleselli - Belluno

Ringraziando per l'attenzione, si sottolinea in conclusione l'opportunità di riflettere sulla necessità – e sulle modalità – dell'elaborazione, da parte della Commissione, di un “testo base” alla luce delle plurime osservazioni pervenute grazie alle audizioni realizzate.

A cura del Comitato scientifico della Fondazione “Montagna e Europa”:

prof. Gian Candido De Martin - presidente

prof. Gino Zornitta

avv. Enrico Gaz

dott. Maurizio Busatta - portavoce

