



7 giugno 2024

Contributo scritto per osservazioni ed eventuali proposte modificative in relazione all'esame, da parte della Commissione Affari costituzionali del Senato, dei disegni di legge nn. 276, 396 e 1054 (Disposizioni per lo sviluppo e la valorizzazione delle zone montane) – come da richiesta del 24 maggio c.a. dalla Commissione Affari costituzionali del Senato.

Prof. Anna Giorgi

Prof. ordinario, delegata alla promozione delle attività di ricerca, didattica e terza missione per lo sviluppo delle aree montane e responsabile del **Polo UNIMONT dell'Università degli Studi di Milano**

1. 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, co. 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 socioeconomie, 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. Tutto ciò avvalendosi delle nuove tecnologie che oggi sono disponibili e implementabili per offrire innovative e reali prospettive ai territori più periferici, complessi e in ritardo di sviluppo, come molte zone di montagna del Paese. I territori montani, ricchi di risorse naturali indispensabili per la vita e per l'economia, gravati da disparità socioeconomie, minacciati dallo spopolamento e vulnerabili agli effetti del cambiamento climatico sono "laboratori" ideali per imparare a produrre ricchezza e garantire servizi a basso impatto sull'ambiente, in modo innovativo e coerente con le specificità territoriali.

Il **contrasto allo spopolamento** e la **tutela e valorizzazione dell'ambiente** sono le due priorità da perseguire nel governo dei territori montani. Il primo obiettivo richiede politiche che favoriscano la **permanenza/ritorno soprattutto dei giovani**, il che significa garantire servizi di base adeguati, sviluppo economico e occupazione di qualità; il secondo obiettivo richiede politiche ambientali coordinate, sistemi di monitoraggio accurati, nonché interventi atti a promuovere e divulgare il ruolo essenziale di produzione di prodotti e servizi (anche ecosistemici) per i quali è importante la tutela dell'ambiente stesso.

Il tema della valorizzazione e sviluppo dei territori montani, dovrebbe beneficiare di **politiche integrate** specifiche, che oltre a quelle agricole e di coesione che tradizionalmente incidono nei territori montani, coinvolgono e integrino sistematicamente i diversi settori strategici per la montagna (ambientale, sviluppo economico e lavoro, turismo, formazione innovazione, mobilità e connettività, ecc.). Ciò al fine di elaborare una **visione sistemica e strategie e agende specifiche** per le aree montane che, nonostante le dichiarazioni e sollecitazioni, attualmente non sono ancora presenti né a

livello nazionale né a livello europeo. Le montagne sono infatti incluse in categorie generiche, quali: zone svantaggiate, zone rurali, aree interne, aree marginali e in altrettanto poco specifiche strategie come quella delle aree interne e delle green communities, perdendo così la possibilità di programmare interventi efficaci proprio perché basati sulle specificità, che in montagna sono strutturali e determinate in primo luogo dalle caratteristiche geomorfologiche e orografiche, dalla “verticalità”.

Lo specifico **monitoraggio degli aspetti socioeconomici**, oltre che ambientali, **dei territori montani** - attualmente carente, frammentario e su molti importanti fronti del tutto assente - completa il quadro degli interventi essenziali all’ottimizzazione della governance delle aree montane.

Infine, il nuovo impianto normativo dovrebbe superare le logiche dello “svantaggio” con cui vengono interpretate le aree montane. Queste, infatti, traggono origine perlopiù da situazioni del passato e da comparazioni inique delle performance, soprattutto nelle attività che possono essere penalizzate dalla montanità se praticate senza far leva sul valore aggiunto che può essere generato dalle specificità territoriali, e se mancano dell’innovazione oggi applicabile anche in montagna. La logica dello “svantaggio”, peraltro, ha portato a forme di assistenzialismo tutt’altro che efficaci nel promuovere lo sviluppo. I numerosi beni e servizi (ecosistemici) che le montagne garantiscono alla società, sono frutto del lavoro dell’uomo, delle comunità locali, lavoro per il quale è legittimo essere retribuiti, se il lavoro viene adeguatamente svolto. Passare, attraverso le norme, dall’assistenzialismo al riconoscimento di un equo compenso per un lavoro svolto, adeguatamente valutato, significa restituire legittimità e dignità ad un ruolo indispensabile per la tenuta socioeconomica della montagna e per il suo effettivo sviluppo.

2. OSSERVAZIONI AI DDL nn. 276, 396 e 1054 (*Disposizioni per lo sviluppo e la valorizzazione delle zone montane*)

Capo I – NORME GENERALI

Art. 2 – Classificazione dei comuni montani (disegni di legge nn. 1054 e 276) - Il tema della Classificazione dei comuni montani è nodale in quanto **determina il perimetro della montagna italiana da un punto di vista giuridico**, e quindi definisce la “quota” di territorio su cui incidono i provvedimenti normativi, gli incentivi e gli interventi previsti dalle norme.

In particolare, la ridefinizione dei criteri di classificazione, prevista dall’Art 2 dei disegni di legge n. 1054 e 276, si rende necessaria ed è indispensabile per via dell’attuale **oggettiva sovrastima dell’estensione del territorio montano derivante dall’elenco dei comuni classificati come montani dall’Art. 1 della l. 991/1952** – che ha, di fatto, creato la categoria dei “comuni montani” individuati sulla base di criteri orografici e socioeconomici (almeno l’80% della superficie comunale al di sopra di 600 metri di altitudine sul livello del mare, dislivello non minore a 600 m e soglia del reddito imponibile per ettaro)¹ e definiva anche chi e come dovesse individuare quali tra i comuni della Repubblica fossero da considerarsi montani: *“La Commissione censuaria centrale compila e tiene aggiornato un elenco nel quale, d’ufficio o su richiesta dei Comuni interessati, sono inclusi i territori montani. La Commissione censuaria centrale notifica al Comune interessato e al Ministero dell’agricoltura e delle foreste l’avvenuta inclusione nell’elenco.”* L’intervento normativo si riferiva ai territori montani gravati da povertà e riconosciuto svantaggio strutturale nella pratica dell’agricoltura, la principale attività svolta nelle valli montane nel secolo scorso, e aveva sostanzialmente lo scopo di sostenere un’economia di tipo agricolo e rurale in quota. **Il medesimo art. 1 l. 991/1952, al comma 3 prevedeva**

¹ **Art. 1 della l. 991/1952:** *“Ai fini dell’applicazione della presente legge sono considerati territori montani i Comuni censuari situati per almeno l’80 per cento della loro superficie al di sopra di 600 metri di altitudine sul livello del mare e quelli nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e la superiore del territorio comunale non è minore di 600 metri, sempre che il reddito imponibile medio per ettaro, censito, risultante dalla somma del reddito dominicale e del reddito agrario, determinati a norma del regio decreto-legge 4 aprile 1939, n. 589, convertito nella legge 29 giugno 1939, n. 976, maggiorati del coefficiente 12 ai sensi del decreto legislativo 12 maggio 1947, n. 356, non superi le lire 2400.”*

però anche che: *“La predetta Commissione ha altresì facoltà di includere nell’elenco stesso i Comuni anche non limitrofi ai precedenti, i quali, pur non trovandosi nelle condizioni di cui al primo comma del presente articolo, presentino pari condizioni economico-agrarie, con particolare riguardo ai Comuni già classificati montani nel catasto agrario ed a quelli riconosciuti, per il loro intero territorio, danneggiati per eventi bellici, ai sensi del decreto legislativo Presidenziale 22 giugno 1946, n. 33”*. Veniva quindi prevista nella legge stessa **una deroga ai criteri orografici e socioeconomici stabiliti per delimitare la montagna, e venivano ammessi all’inclusione nell’elenco di comuni montani, comuni o porzioni di comune, che presentavano, in pratica, pari condizioni socioeconomiche, e quelli danneggiati per eventi bellici** (la cosiddetta **“montagna legale”**), **prescindendo dall’orografia**. Ciò ha determinato, ovviamente, **una significativa estensione del perimetro della montagna italiana, dovuta all’inclusione di comuni poveri ma con nessuna connotazione geografica montana!**

L’art. 1 l. 991/1952 è stato abrogato dalla l. 142/1990 e, a seguito di tale abrogazione, è venuta meno la possibilità di modificare la lista dei Comuni montani attraverso il meccanismo a suo tempo stabilito dal legislatore, ovvero le Commissioni censuarie, così come è venuto meno il perno dell’azione di legge sulla montagna, poiché la norma citata era stata posta come riferimento generale.

Sopravvive, tuttavia, l’elenco dei comuni allora redatto. 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’Italia², 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** (Fig. 1).

È 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. Solo in questo modo l’impatto sui territori montani veri e propri sarà tangibile, anche in relazione alle risorse messe a disposizione per la montagna.

Nel merito, molto apprezzabile la proposta di perimetrazione del disegno di legge n. 1054 che all’Art. 2 comma 1 delimita la montagna italiana in base a criteri (da definire) ma di carattere puramente geomorfologico (parametro altimetrico e della pendenza), così da ottenere un **primo elenco** di comuni montani (**caratterizzati cioè dalla “verticalità”: quota e pendenza**); il comma 2 prevede la costituzione di un **secondo elenco**, sottoinsieme del primo, di comuni montani classificati sulla base di una adeguata **ponderazione dei parametri geomorfologici e di quelli socioeconomici**, così da individuare i comuni montani a cui destinare le diverse misure di sostegno previste dalla norma, in relazione alle finalità delle misure stesse. In questo modo, si procede ad individuare **la quota di territorio montano maggiormente gravata da svantaggio e bisognosa di intervento pubblico**, approccio quantomai apprezzabile, poiché le montagne italiane sono caratterizzate da elevata

² I criteri di classificazione sono contenuti nella pubblicazione del 1958 (Istat, Circostrizioni statistiche, Metodi e norme, serie C - n. 1° agosto 1958). Si distinguono zone altimetriche di montagna (interna e litoranea), di collina (interna e litoranea) e di pianura. Fonte: Istat, Annuario Statistico Italiano, 2017 - <https://www4.istat.it/it/files/2017/12/C01.pdf> - p. 20.

eterogeneità ambientale e socioeconomica con situazioni di “svantaggio” molto diversificate, come evidenziato, per esempio, dall’andamento medio della popolazione nel decennio 2012-2022 o dal reddito medio nei comuni montani, non montani e nei capoluoghi nel 2023 (Fig. 2, 3). Va da sé che concentrare le misure di sostegno e le risorse disponibili sulle aree più problematiche incrementa la possibilità di ottenere risultati significativi.

Fig. 1: in colore la superficie montana del Paese in base ai differenti criteri di perimetrazione descritti

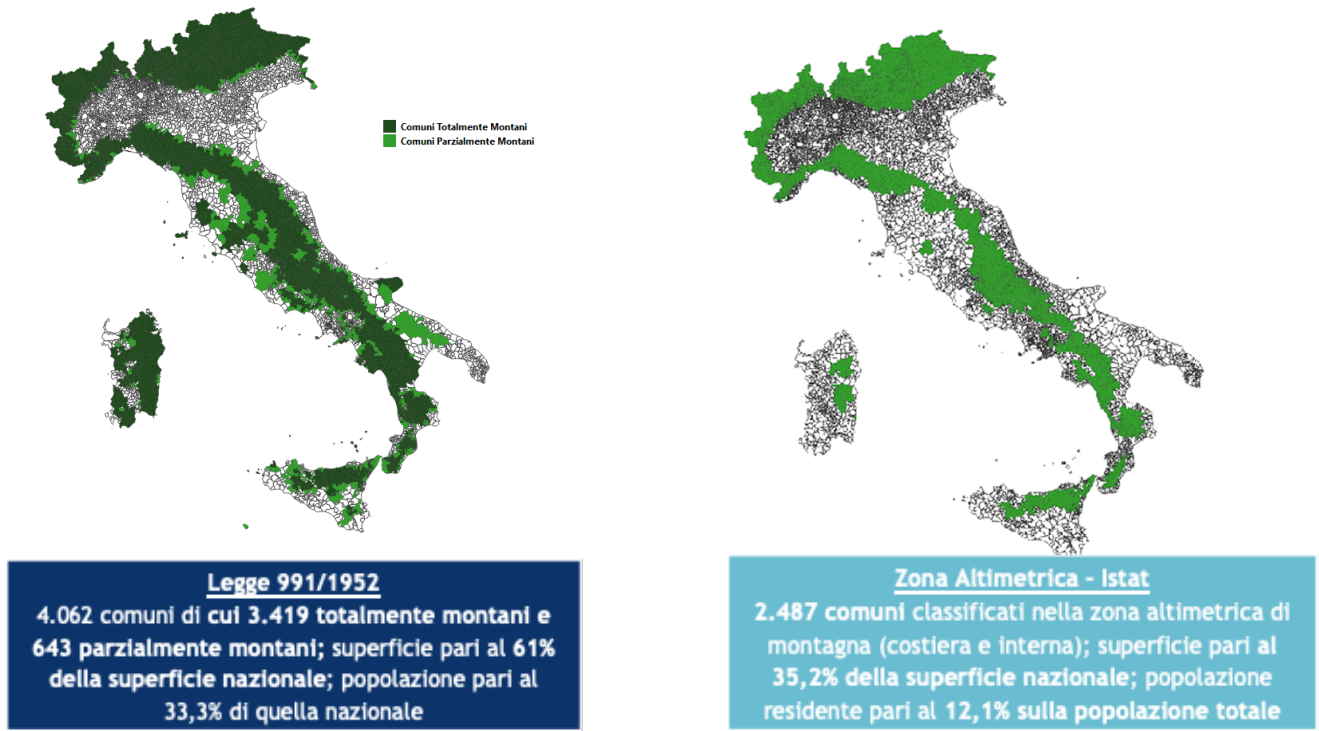
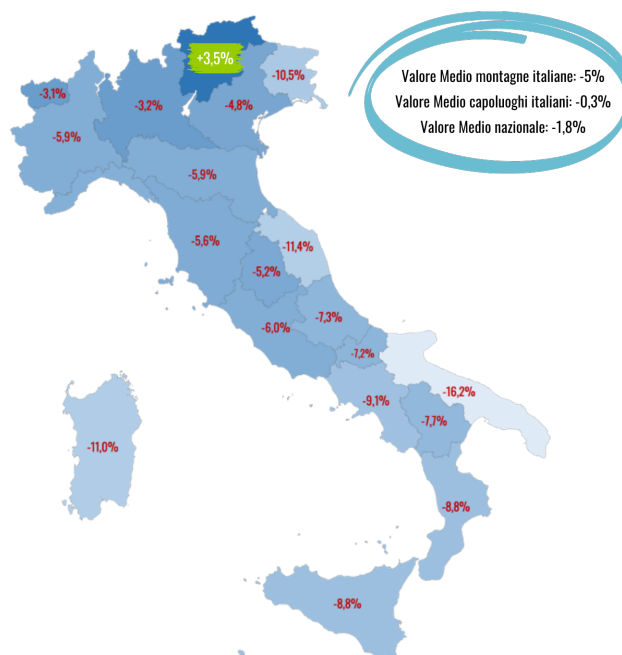
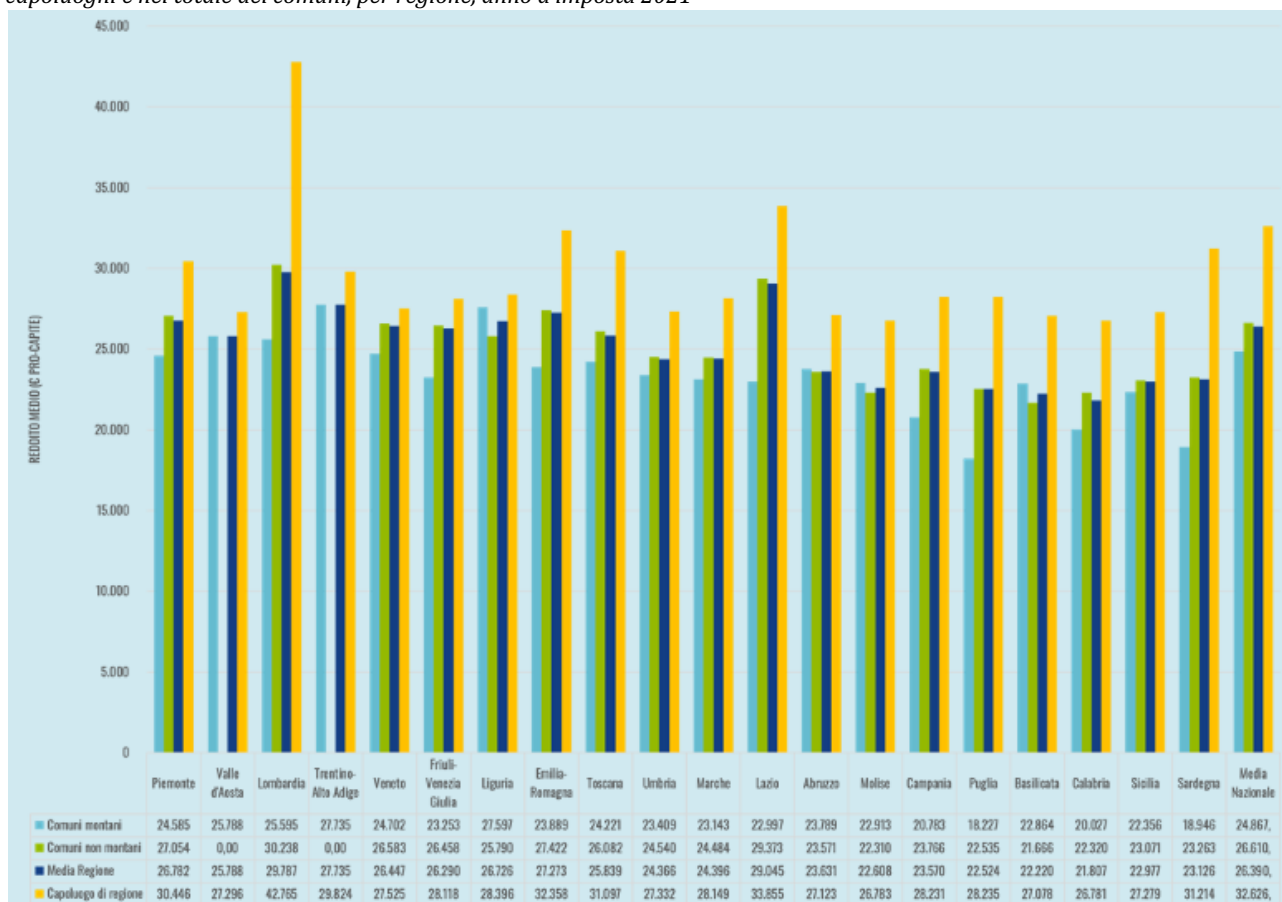


Fig. 2: Variazione popolazione montana 2012/2022



Fonte: elaborazione IFEL – Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Istat, 2023 – (Comuni montani secondo la classificazione Istat in zone altimetriche)

Fig. 3: Reddito imponibile medio per contribuente ai fini dell'addizionale comunale IRPEF nei comuni montani, non montani, nei capoluoghi e nel totale dei comuni, per regione, anno d'imposta 2021



Fonte: elaborazione IFEL – Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Istat, 2023 - (Comuni montani secondo la classificazione Istat in zone altimetriche)

Capo II – ORGANI, RISORSE E PROGRAMMAZIONE STRATEGICA

La definizione di una **specifico Strategia per la montagna italiana** (art. 3 disegni di legge nn. 1054, 276 e 396) è un ulteriore punto nodale per lo sviluppo e la valorizzazione dei territori montani. Le montagne italiane non sono mai state beneficiarie di specifiche strategie, rispondenti ad una altrettanto specifica “visione” di futuro per questi territori a cui far corrispondere specifiche “politiche integrate”, ma sono sempre state destinatarie di “fondi” destinati a supportare iniziative e processi puntiformi o settoriali (perlopiù nell’ambito delle politiche rurali e di coesione), oppure incluse in strategie, da quella delle aree interne a quella delle green communities, che non si riferiscono specificamente al territorio montano. Approcci generici, destinati ad indistinte aree rurali, marginali, svantaggiate ecc. non possono dare risposte adeguate a situazioni generate da condizioni strutturali, specifiche appunto, del territorio in questione. In montagna, per esempio, ampie aree di territorio non sono abitabili e utilizzabili perché impervie, irraggiungibili ecc. e di questo bisogna tener conto in ogni processo di elaborazione e di analisi, valutazione e comparazione di costi/benefici e di pianificazione di interventi. Una strategia specifica che definisca le priorità su cui investire e integri interventi nei differenti settori strategici per le aree montane (ambiente, società e economia, servizi, governance) è quantomai opportuna e auspicabile per consentire a questi territori di crescere ed esprimere appieno il loro potenziale a vantaggio del Paese intero. Importante e apprezzabile la volontà (art.2 comma 1 ddl n. 1054) di **creare sinergie e valorizzare le complementarità tra la Strategia per la montagna italiana (SMI) e i numerosi processi, anche di carattere regionale, già in corso**, come le varie strategie di sviluppo sostenibile, delle aree interne, delle green communities, forestale, dei fondi dei comuni confinanti e delle ZES per il Mezzogiorno. Infatti, la capitalizzazione e

l'allineamento delle ricadute e delle azioni nei territori montani in un unico quadro di riferimento "montano" non può che potenziare e amplificare l'efficacia e l'impatto complessivo generato in questi territori. La costituzione di un tavolo tecnico scientifico (non oneroso) proposta dal comma 3 dei ddl. n. 276 e 396 può rappresentare un utile strumento soprattutto se diventa uno strumento di confronto permanente con gli stakeholder della montagna italiana, al fine di promuovere e rafforzare la costituzione dell'"ecosistema dell'innovazione delle montagne italiane" che, facilitando il confronto tra rappresentanti delle istituzioni, dell'impresa, dell'università e ricerca, nonché della società civile, può promuovere efficacemente la crescita e lo sviluppo territoriale (potrebbe essere ridenominato "tavolo/consulta dei portatori di interesse").

La definizione di **uno specifico e unico Fondo per lo sviluppo delle montagne italiane**, che oltre al "nuovo" stanziamento previsto dall' art. 1, co. 593 l. 234/2021 (cap. 2068/MEF) include anche Fondo nazionale per la montagna e il Fondo integrativo per i comuni montani, da destinare al finanziamento di interventi di competenza regionale e statale (tra cui l'attuazione della strategia per la montagna), è **determinante** per rendere effettivo il provvedimento, con l'auspicio che, nel tempo, le risorse destinate possano aumentare. L'attuale capienza del fondo rafforza la necessità di fare un'accurata selezione delle aree territoriali montane da supportare con priorità per oggettiva "fragilità" (come previsto dal comma 2 dell'art.2 ddl 1054), evitando dispersioni e massimizzando la possibilità di incidere sulle situazioni più critiche. Apprezzabile in tal senso quanto previsto dal comma 3 dell'art. 4 del ddl 1054 che prevede la ripartizione della quota di competenza delle regioni e degli enti locali in base all'elenco previsto dal comma 2 dell'art. 2, ovvero l'elenco dei comuni più "critici", nonché la coerenza degli interventi con la strategia per la montagna. Di dubbia legittimità e non raccomandabile invece l'individuazione di specifici destinatari di convenzioni con il Dara per le attività previste al comma 3 dell'art. 4 del ddl n. 396.

Anche **la previsione di effettuare il monitoraggio dell'attuazione dell'impatto della strategia per la montagna e dell'utilizzo del fondo** per lo sviluppo delle montagne italiane, prevista dall'art. 5 del ddl 1054 rappresenta un **importante e raccomandato provvedimento**, così come l'elaborazione della relativa relazione sullo stato delle montagne da presentare alle Camere.

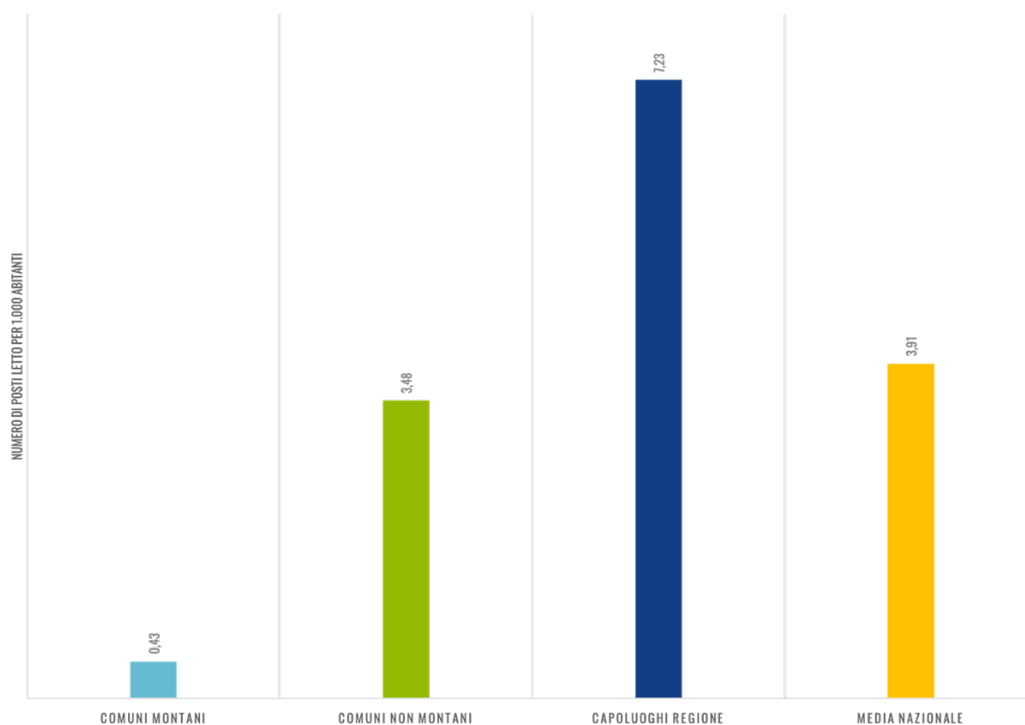
Infatti, l'attuazione di politiche e strategie dedicate alla montagna necessita di un accurato sistema di monitoraggio dell'evoluzione della situazione nei diversi settori prioritari per la valorizzazione e lo sviluppo dei territori montani. L'analisi delle dinamiche dei settori rilevanti per la montagna, da quello ambientale a quello socioeconomico, non può prescindere dalla disponibilità di fonti di dati omogenei e di statistiche ufficiali aggiornate dedicate specificamente a questo contesto territoriale. Senza tale supporto informativo è difficile definire le priorità di intervento e soprattutto valutare l'efficacia di qualsivoglia provvedimento o strategia. Purtroppo, ad oggi i monitoraggi ambientali relativi alla montagna sono perlopiù frammentari e si riscontra la mancanza di rilevazioni statistiche continuative sui principali aspetti socioeconomici, infatti **la maggior parte delle rilevazioni disponibili alla consultazione non presentano un dettaglio per fascia altimetrica**. Per questa ragione, è importante la costituzione di un **sistema di monitoraggio permanente, tecnologicamente avanzato**, che aggreghi e renda disponibili alla consultazione dati e rilevazioni relative ai settori strategici, ambientale e socioeconomico, delle zone montane delle diverse regioni del Paese, per arrivare a comporre un quadro di riferimento indispensabile alla programmazione di interventi mirati ed efficaci, dal livello locale a quello nazionale. Si propone quindi l'inserimento di un comma all'art.4 che preveda la costituzione di tale **sistema tecnologico di monitoraggio**.

Capo III – SERVIZI PUBBLICI

Misure e interventi atti a migliorare e garantire i servizi di base nei territori montani sono necessari e prioritari, in quanto rappresentano la condizione essenziale per la permanenza delle comunità umane in montagna. In particolare, tutti e 3 i ddl presentati prevedono interventi atti a potenziare la sanità, la scuola, e la connettività, tutti e tre servizi imprescindibili per la permanenza, lo sviluppo e la valorizzazione dei territori montani. In particolare, l'attuale situazione a riguardo della sanità in

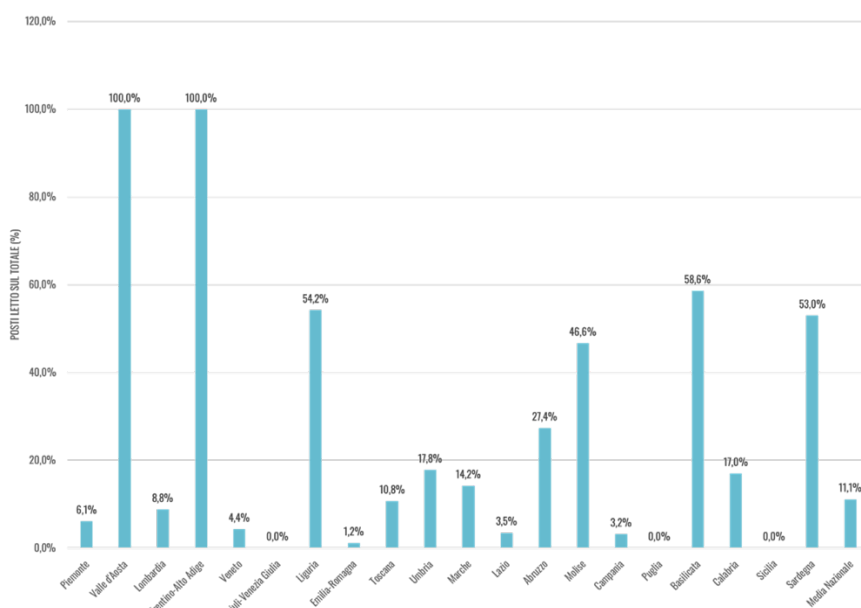
montagna è, in media critica, in taluni casi molto criticità, come mostra, per esempio, la situazione dei posti letto ospedalieri in montagna (Fig. 4).

Fig.4: Numero medio di posti letto per 1.000 ab. nelle strutture ospedaliere dei comuni montani, dei comuni non montani e nei capoluoghi regionali, 2021. Dati relativi ai posti letto delle strutture ospedaliere pubbliche ed equiparate, e ai posti letto per l'attività accreditata delle case di cura private accreditate.



Fonte: elaborazione IFEL - Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Istat e Ministero della Salute, 2023. - (Comuni montani secondo la classificazione Istat in zone altimetriche)

Fig. 5: Percentuale di posti letto nelle strutture ospedaliere dei comuni montani rispetto al totale dei posti letto nelle diverse regioni, 2021, Dati relativi ai posti letto delle strutture ospedaliere pubbliche ed equiparate, e ai posti letto per l'attività accreditata delle case di cura private accreditate.



Fonte: elaborazione UNIMONT- Università degli Studi di Milano su dati Istat e Ministero della Salute, 2023 - (Comuni montani secondo la classificazione Istat in zone altimetriche)

Gli incentivi previsti da tutti e tre i ddl per gli operatori di sanità e scuola mirano ad aumentare il valore dei titoli e dei punteggi acquisiti nell'esercizio della professione nei comuni montani (limitatamente a quelli dell'elenco previsto dal comma 2 dell'art. 2 per il ddl 1054), nonché a concedere benefici fiscali per l'affitto/acquisto dell'alloggio per chi si trasferisce in comune montano. Nessun provvedimento o incentivazione è previsto invece per **promuovere l'innovazione nell'esercizio di queste professioni**, come l'uso della tecnologia, né in ambito medico né educativo. La telemedicina così come la didattica da remoto, tecnologica e innovativa, consentono di superare uno degli oggettivi limiti posti dalla montanità, ovvero l'oggettiva difficoltà di collegamento fisico dovuta alla conformazione delle montagne che determina anche la minore capillarità della rete stradale e dei servizi di mobilità pubblica. Sarebbe quindi strategico incentivare la formazione su questo fronte e l'adozione di questi strumenti da parte dei medici (quelli di base in particolare) e degli insegnanti operanti in montagna. Inoltre, fare leva sulla motivazione a migliorare, innovare e perfezionare la propria professionalità, anziché sulla sola compensazione di "disagi", rappresenterebbe un cambio di approccio propedeutico al cambiamento di visione e culturale a riguardo dei territori montani. In tal senso, prevedere sgravi fiscali per l'acquisto di attrezzatura tecnologica, e incentivi alla partecipazione a percorsi di formazione specifici, valorizzati adeguatamente, sarebbe strategico. Inoltre, garantire connettività ad alta velocità alle scuole, ambulatori e presidi ospedalieri in montagna è senza dubbio una priorità che dovrebbe essere indicata in uno specifico comma nell'articolo dedicato alla connettività e telefonia dei 3 ddl (art. 9 ddl 1054 e 276, e art. 12 ddl 396).

Infine, si sottolinea la strategicità dell'Art. 8 – (*Disposizioni in materia di formazione superiore nelle zone montane*) del solo ddl 1054 che mira ad incentivare la **creazione di un presidio accademico e degli istituti di alta formazione nei territori montani**, per promuovere attività di formazione, anche utilizzando la tecnologia digitale, e ricerca nei **settori strategici** per lo sviluppo e valorizzazione delle aree montane. Innovazione ed elevate professionalità, soprattutto nei settori chiave per lo sviluppo economico delle aree montane e la gestione ambientale (agroalimentare, turismo, commercio, artigianato, manifatturiero avanzato, ecc.), sono la chiave di volta per far crescere i territori montani, ma ancora una volta sono le specificità montane a dover essere al centro dell'azione formativa e di ricerca, per generare strumenti e metodi adeguati ed efficaci in questi contesti. **La permanenza, il ritorno e la nuova colonizzazione dei territori montani da parte dei giovani dipendono anche dall'offerta di occupazione di qualità.** La presenza stessa di un tale presidio nei territori montani può, a certe condizioni, diventare motivo stesso di crescita e innovazione delle comunità locali. **Si suggerisce** di inserire un comma all'art. in questione che preveda la costituzione di uno specifico **comitato di coordinamento delle università e istituti di formazione superiore impegnati nei territori montani** per un'opportuna collaborazione e condivisione e, soprattutto, per allineare le attività di formazione e ricerca alle priorità stabilite dalla SMI.

Capitolo IV – TUTELA DEL TERRITORIO (ddl 1054) – AGRICOLTURA E PESCA (ddl 276 e 396)

Si prevede in tutti e tre i ddl l'elaborazione di linee guida per il recupero, l'utilizzo, la valorizzazione dei sistemi agrosilvopastorali e della promozione della certificazione forestale. Non sono previsti incentivi per l'attuazione delle linee guida. Il solo ddl n. 1054 dedica l'art. 11 agli "ecosistemi montani", evidenziando la necessità di vigilare sul possibile conflitto tra le finalità della legge e la presenza dei grandi carnivori. In tal senso, si segnala il conflitto crescente anche a riguardo dei cinghiali che, pur non essendo grandi carnivori (lupo, orso, lince), sono sempre più diffusi e numerosi nelle montagne italiane con impatti negativi sull'ambiente, rurale in particolare, e rischi per l'incolumità umana. L'art.12 del ddl n. 1054 prevede di attivare il monitoraggio dei ghiacciai e dei bacini idrici al fine di prevenire e mitigare gli effetti del cambiamento climatico e far fronte alla crisi idrica, realizzando vasche di raccolta d'acqua da utilizzare a fini agricoli, forestali (incendi), turistici, in senso lato. Non sembra quindi determinante specificare l'eventuale utilizzo per la produzione di

neve artificiale, che avviene proprio a fini turistici, ed è quindi attività inclusa in quanto tale, nella definizione generale. Più in generale, poiché gli effetti del cambiamento climatico in ambiente montano sono numerosi, sarebbe auspicabile ampliare l'azione e le finalità del monitoraggio da riferire all'ambiente montano e non solo ai ghiacciai, sempre con la finalità di prevenire e mitigare gli effetti del cambiamento climatico, tra cui la possibile scarsità d'acqua, ma anche la maggior suscettibilità agli incendi forestali, e l'aumento dei fenomeni franosi e di dissesto. Si propone pertanto la riformulazione dell'art. 2 come segue:

ART. 12

(Monitoraggio dell'ambiente montano)

Al fine di prevenire e mitigare gli effetti del cambiamento climatico e far fronte alle criticità relative alla disponibilità di risorse idriche nelle zone montane, all'aumentato rischio di incendi e di eventi di dissesto e frane, attraverso lo svolgimento di attività di monitoraggio e studio del comportamento dei ghiacciai e dell'evoluzione nel tempo delle loro caratteristiche morfologiche e la realizzazione di casse di espansione, di vasche di laminazione e di bacini idrici, ai fini dell'attività agricola, della lotta agli incendi e dell'attività turistica, da attuare da parte delle regioni, nonché il monitoraggio della vegetazione dei sistemi agrosilvopastorali, una quota del Fondo di cui all'articolo 4 può essere destinata a interventi di carattere straordinario, anche in coerenza con le misure previste dal decreto-legge 14 aprile 2023, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 giugno 2023, n. 68. Le risorse di cui al primo periodo sono ripartite con decreto del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministro del turismo, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sulla base delle priorità individuate in seguito ad apposite richieste delle regioni che tengono conto della propria normativa di sostegno e valorizzazione delle zone montane.

Il riconoscimento del contributo dato da agricoltori e silvicoltori nella **produzione di servizi ecosistemici e ambientali** previsto da tutti e 3 i ddl mediante agevolazioni fiscali per investimenti funzionali a svolgere tale compito, sancisce un principio importante a riguardo della funzione svolta da queste professionalità a vantaggio della società intera che va oltre la produzione di materie prime o prodotti di mercato e che, comunque, deve essere **riconosciuta e “retribuita” dalla collettività**. La promozione del ruolo multifunzionale dell'azienda agricola e forestale che deriva dalla possibilità che i comuni montani affidino lavori di manutenzione del territorio a tali imprese è altresì molto positiva per il duplice impatto generato, sull'impresa e sull'ambiente.

Capo V – SVILUPPO ECONOMICO (ddl. 1054), FISCALITA' MONTANA (ddl. 276, 396)

A riguardo delle professioni di montagna, il ddl n. 1054, all'art. 16, comma 2, prevede la possibilità che la strategia della montagna italiana **individui ulteriori professioni di montagna**, oltre a quelle già riconosciute dalle norme nazionali e regionali, aspetto positivo e coerente con la necessità di rendere il provvedimento normativo funzionale alle necessità di innovazione delle aree montane e coerente con i nuovi e possibili orizzonti occupazionali attuali e futuri.

Apprezzabili anche le disposizioni a riguardo delle misure fiscali a favore delle imprese montane esercitate da giovani, che possono agevolare la permanenza/ritorno dei giovani nei territori montani, azione centrale per contrastare lo spopolamento e favorire processi di sviluppo nei territori montani.

A riguardo degli interventi atti a contrastare lo spopolamento e promuovere la crescita dei territori montani, molto apprezzabile l'Art. 18 del ddl 1054 che prevede di **incentivare le nuove forme di impiego ed esercizio professionale generate dalla tecnologia digitale, come il lavoro agile**. Si tratta di un provvedimento innovativo, coerente con i tempi e i nuovi **strumenti tecnologici oggi a disposizione che possono portare grande beneficio ai territori montani, riducendo le distanze tra i luoghi e i limiti posti dalla specifica geomorfologia montana**. Un primo importante e

strategico passo verso una nuova dimensione operativa che agevola i territori montani senza marginalizzarli o assisterli, offrendo opportunità professionali innovative che possono favorire la permanenza e il ritorno e quindi il ripopolamento nei territori montani.

Con il medesimo intento di facilitazione della permanenza e del ripopolamento delle montagne i 3 ddl prevedono agevolazioni fiscali per l'acquisto dell'abitazione principale a cui si aggiunge la ristrutturazione nel ddl 1054 (art. 19). Al fine di favorire il recupero dei centri storici, spesso abbandonati ma dal notevole potenziale storico e turistico, nonché per prevenire il consumo di suolo, si suggerisce di prevedere che la misura incentivati in particolare gli interventi di ristrutturazione di immobili.

Il tema dell'accorpamento fondiario è importante per facilitare l'utilizzo produttivo delle aree rurali montane, spesso abbandonate e frammentate. Sia l'istituzione del registro dei terreni silenti (art. 20 ddl 1054), che le agevolazioni fiscali finalizzate a favorire l'accorpamento fondiario sono auspicabili (art. 16 e 20 dei ddl 276 e 396). Completerebbe il quadro la previsione di provvedimenti che agevolino l'utilizzo di proprietà demaniali abbandonate funzionali alla creazione di nuova impresa, con particolare riferimento a quella giovanile.

A riguardo degli art. 17 e 22 dei ddl 276 e 396, rispettivamente, che prevedono **l'istituzione del registro dei crediti di carbonio**, si segnala che il D.L. 24 febbraio 2023, n. 13 (Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune. (23G00022), convertito con legge del 21 aprile 2023, n. 41, ha istituito, **ha già istituito** presso il Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA), il **“Registro pubblico dei crediti di carbonio generati su base volontaria dal settore agroforestale nazionale**, Art. 45, comma 2-quater e successivi (<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2023;13~art45>)

Infine, considerato che la rilevanza delle montagne nelle diverse regioni italiane è significativamente differente, con regioni interamente montane e regioni a montanità irrilevante, il ruolo degli enti territoriali nei processi di governance non può che avere particolare significato e centralità, in una cornice di coordinamento di livello nazionale. D'altro canto, data la numerosità di soggetti attivi nei territori montani e per i territori montani, si raccomanda la promozione di processi di dialogo e confronto continuativi atti ad incentivare la condivisione e la collaborazione tra i diversi settori e attori della società (approccio della tripla/quadrupla elica per l'innovazione dei territori).



Superfici dei Comuni montani delle regioni secondo la classificazione Istat in zone altimetriche