



Roma, 10 giugno 2024

XIX Legislatura

Commissione Affari costituzionali del Senato

Contributo scritto

Disegni di legge nn. 276, 396 e 1054

(Disposizioni per lo sviluppo e la valorizzazione delle zone montane)

Le proposte di legge nn. 276, 396 e 1054 partono dall'esplicitato presupposto per il quale la tutela delle zone montane, di cui all'articolo 44 comma secondo della Costituzione, costituisce un "obiettivo di interesse nazionale" giustificato, per riprendere le parole della Corte Costituzionale, "*dall'esigenza fondamentale del mantenimento della vitalità socioeconomica e ambientale di tali zone*"¹.

E poiché è proprio nell'ottica del perseguimento delle finalità legate alla tutela e allo sviluppo delle specificità e delle potenzialità dei territori montani che intervengono le iniziative legislative al vaglio della Commissione Affari costituzionali, che le stesse iniziative sono valutate con grande interesse e favore.

L'iniziativa governativa, in particolare, nasce dalla consapevolezza che la legge sui territori montani (legge n. 97 del 31 dicembre 1994), a ormai quasi 30 anni dalla sua emanazione, pur essendosi dimostrata valida nel suo impianto generale, si è rivelata inadeguata e carente rispetto alla capacità di innescare meccanismi di sviluppo e,

¹ Cfr. sentenza C. Cost. n. 17/2018

pertanto, opportunamente il disegno di legge A.S. 1054 intende definire in modo organico e sistematico le politiche pubbliche destinate ai territori montani.

A tal proposito, deve tuttavia rimarcarsi che se l'intento dei proponenti è quello di un intervento organico in materia, legato alla classificazione dei comuni montani e alla pianificazione e programmazione di politiche per lo sviluppo economico e sociale dei territori, sarebbe più opportuno che lo strumento di regolazione strategico che le proposte di legge prevedono ("SMI" o "SNAMI"²), e che serve a dettare una linea di azione complementare tra Stato e Regioni e a preparare gli interventi di regolazione che seguiranno, avesse un portata temporale ben più ampia di quella triennale prevista, coerentemente con i vari atti di programmazione strategica, nazionali o sovranazionali, che definiscono in un orizzonte di lungo periodo il percorso di riforma in specifici settori³.

Con riguardo ai profili normativi più strettamente attinenti ad ambiti materiali di interesse per Coldiretti, si portano all'attenzione di codesta Illustre Commissione alcune valutazioni che potrebbero contribuire a migliorare le proposte oggetto d'esame.

Nel Capo IV del disegno di legge governativo A.S. 1054 rubricato "Agricoltura e foreste", l'articolo 10 dispone l'adozione con decreto ministeriale di apposite linee guida per la promozione della certificazione delle foreste e per la costituzione di forme associative tra proprietari e affittuari interessati; a tal proposito giova ricordare che oltre ai sistemi di certificazione privati esistenti a livello internazionale, a livello europeo è in corso di definizione la nuova disciplina recante un quadro di certificazione UE per gli assorbimenti di carbonio, che demanda alla Commissione la definizione delle metodologie di certificazione che dovranno tener conto anche del contributo delle attività alla gestione sostenibile dei suoli agricoli e delle foreste; per di più, il Testo Unico foreste (d. lgs. 34 del 2018) demanda alla competenza regionale la promozione della certificazione volontaria della gestione forestale sostenibile.

Pertanto, si ritiene condivisibile la disposizione in commento qualora il contenuto del successivo provvedimento attuativo risulterà totalmente coerente con i citati indirizzi comunitari e definito secondo una visione d'insieme, affinché le norme in materia trovino coerente collocazione all'interno del quadro ordinamentale.

Analoga valutazione va fatta con riguardo alla previsione che le citate linee guida individuino forme di associazionismo tra proprietari e affittuari interessati; in tale ambito, strumenti di gestione delle foreste per la valorizzazione agro-silvo-pastorale

² Cfr. art. 3 delle p.d.l.

³ Cfr. Comunicazione della Commissione UE 16 luglio 2021 *Nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030* e Linee guida europee sulla gestione forestale "*Closer to Nature*" della Commissione UE del 27 luglio 2023

sono già previsti sia dal Testo Unico delle foreste, cui l'articolo 10 cit. rinvia, che disciplina gli accordi di gestione tra i proprietari e gli aventi titolo di possesso dei terreni e gli enti competenti alla realizzazione degli interventi di gestione, che dall'art. 35-bis del decreto-legge n. 77 del 2021 (legge di conversione 29 luglio 2021, n. 108) sui c.d. accordi di filiera foresta-legno.

Simili considerazioni si esprimono in relazione all'articolo 14, comma 1, dell'A.S. 396 e all'articolo 10, comma 1, dell'A.S. 276.

È, invece, ampiamente condivisibile il secondo comma di entrambi gli articoli da ultimo citati che dispone, a salvaguardia del corretto utilizzo dei pascoli gravati da usi civici oggetto di concessione o affitto a privati, che la violazione del divieto di subaffitto o, comunque, di subconcessione di tali pascoli costituisce causa di estinzione del rapporto in quanto consente anche di prevenire fenomeni speculativi a danno della collettività che di detti terreni risulti proprietaria.

Di indubbio interesse l'articolo 12 del disegno di legge governativo che intende destinare una quota del Fondo per interventi di carattere straordinario (tra cui la realizzazione di bacini idrici ai fini dell'attività agricola) per mitigare gli effetti del cambiamento climatico e far fronte alle criticità relative alla disponibilità di risorse idriche nei territori montani. È infatti noto l'impegno di Coldiretti che da anni sta patrocinando un intervento organico di ampia portata per far fronte alla scarsità idrica e per il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche mediante la realizzazione di piccoli e medi invasi multi-obiettivo.

Apprezzabili le misure orientate a sostenere gli investimenti da parte di imprenditori agricoli e forestali per pratiche di coltivazione e gestione del fondo benefiche per l'ambiente e il clima (art. 15 A.S. 396 e art. 11 A.S. 276).

Diversamente, la proposta di estendere tali incentivi agli investimenti di consorzi forestali o associazioni fondiarie per servizi ecosistemici e ambientali benefici per l'ambiente e, in particolare, alle attività e interventi previsti nei piani di indirizzo e gestione o negli strumenti equivalenti di cui all'articolo 6, comma 6 del Testo Unico delle foreste qualificati *a priori* come servizi ecosistemici (art.13 A.S. 1054), appare meno orientata a perseguire la finalità incentivante "le attività diversificate degli agricoltori e dei silvicoltori"⁴, anche in ragione del fatto che il predetto piano di gestione, definito su scala aziendale o pluriaziendale, può avere come indirizzo di gestione, inteso in termini di funzione prevalente, attività esclusivamente sociali e

⁴ Finalità desumibile dalla rubrica dell'articolo e suggerita dalla relazione illustrativa al d.d.l.

culturali (es. di tipo turistico-ricreativo, artistico, terapeutico, scientifico, didattico, educativo) o altre funzioni.

Con riguardo alla misura per sostenere la funzione di manutenzione del territorio svolta dai coltivatori diretti *“con impiego esclusivo del lavoro proprio e dei familiari di cui all'articolo 230-bis del codice civile”*, preme segnalare che dal 2001 è stato tipizzato a livello normativo un istituto che consente alle pubbliche amministrazioni di stipulare convenzioni con gli imprenditori agricoli per lo svolgimento di attività funzionali alla sistemazione ed alla manutenzione del territorio, alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura ed al mantenimento dell'assetto idrogeologico; per le predette finalità di interesse pubblico le pubbliche amministrazioni possono stipulare contratti d'appalto in deroga alle norme vigenti con gli imprenditori agricoli di importo annuale non superiore a 50.000 euro nel caso di imprenditori singoli, e a 300.000 euro nel caso di imprenditori in forma associata (art. 15 del decreto legislativo n. 228 del 2001).

La volontà del legislatore, già nel 2001, è stata infatti quella di valorizzare il ruolo sociale dell'impresa agricola – senza limiti dimensionali - attraverso misure di semplificazione e di incentivo al presidio dei territori svantaggiati, senza che tali misure si palesino come un ostacolo all'esercizio delle molte potenzialità delle imprese agricole.

Pertanto, salvo che l'intento dei proponenti sia quello di incentrare la nuova disciplina sulla valorizzazione dei limiti dimensionali e dei beni aziendali nella disponibilità dell'impresa agricola (e non se ne comprenderebbe la *ratio* atteso che l'A.S. 1054, oltre al coltivatore diretto, affida lo svolgimento di lavori e servizi per il perseguimento delle finalità di valorizzazione e manutenzione del territorio anche a soggetti di natura non imprenditoriale e per lavori pubblici al di sotto delle soglie europee), si ritiene opportuno ancorare sul presupposto legale dell'articolo 15 cit. il ricorso da parte dei comuni montani all'individuazione preferenziale dell'imprenditore agricolo per le attività di manutenzione del territorio e di cura e mantenimento dell'assetto idrogeologico.

Inoltre, per il perseguimento delle finalità di manutenzione del territorio, i disegni di legge potrebbero rendere operativi i centri multifunzionali di cui all'articolo 2 della legge n. 158 del 2017 (legge sui “piccoli comuni”), disciplinando modalità per incentivare la creazione di una rete di accordi sostitutivi di provvedimento amministrativo ai sensi del combinato disposto degli articoli 11 della legge n. 241 del 1990 e ss.mm. e 15, comma 1, del decreto legislativo n. 228 del 2001 e ss.mm.

Nell'ambito del Capo V delle proposte di legge, in ordine alle misure fiscali in favore dell'imprenditoria giovanile, si suggerisce di armonizzare la disciplina recata dall'A.S 276 e A.S. 369 con quella prevista dall'AS 1054, che prevede il limite anagrafico di 41 anni non compiuti, compatibilmente con la disciplina speciale prevista per le imprese agricole⁵.

Nell'ambito della fiscalità montana, si ritiene utile, inoltre, non procedere a modifiche dell'articolo 9, comma 2, del d.P.R. n. 601 del 1973 mantenendo il testo attualmente in vigore che, in forza della previsione di cui all'articolo 1, comma 111, L. 29 dicembre 2022, n. 197, prevede agevolazioni fiscali per il trasferimento di proprietà a qualsiasi titolo di fondi rustici a favore di coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali, iscritti nella relativa gestione previdenziale e assistenziale, fermo restando l'adeguamento della soglia altimetrica ivi indicata (700 metri) a quella proposta dalla nuova classificazione dei comuni montani.

Infine, quanto al disegno di legge A.S. 1054 non si concorda con l'abrogazione, recata dall'articolo 22, dell'articolo 5-*bis* della legge n. 97 del 1994 in quanto la disposizione che si intende abrogare può continuare ad essere uno strumento utile per agevolare taluni trasferimenti immobiliari ed inoltre il mantenimento della vigenza del citato articolo 5-*bis* scongiura possibili criticità applicative dell'articolo 5-*bis* del decreto legislativo n. 228 del 2001 per quanto concerne i trasferimenti immobiliari, ivi contemplati, a titolo non oneroso.

⁵ Cfr. da ultimo, la legge n. 36 del 2024 recante *Disposizioni per la promozione e lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile nel settore agricolo*