

AVV. FRANCESCO CESARE PALERMO
Patrocinante in Cassazione
Corso Giacomo Matteotti n. 54 – 25122 BRESCIA
tel. 030.295746 – fax. 030.2898296 – mob. 333.7385506
email ordinaria: info@studiolegalepalermo.eu
email Università Cattolica Milano – Facoltà Economia:
francescocesare.palermo@unicatt.it
PEC: avvfrancescocesarepalermo@brescia.pecavvocati.it
cod. fisc. PLRFNC75H07B157Y

Brescia, 10 giugno 2024

Senato della Repubblica Italiana
Commissione affari costituzionali_
Ufficio di segreteria_

Commissione1 <commissione1@senato.it>

tel. 06 6706 2408 - 2285_ fax 06 6706 3614_

Oggetto: Contributo scritto sui disegni di legge nn. 276, 396 e 1054 (Disposizioni per lo sviluppo e la valorizzazione delle zone montane) – richiesta del 24/05/2024
Termine invio contributo 10 / 06 / 2024

In relazione all'esame, da parte della Commissione Affari costituzionali del Senato, del disegno di legge **1054 (Disposizioni per il riconoscimento e la promozione delle zone montane)** espongo le seguenti osservazioni e proposte modificative anche in considerazione dei disegni di legge nn. 276 e 396.

Per promuovere e valorizzare occorre *riconoscere* e, prima ancora, *conoscere* le specificità dei territori di montagna e l'importanza strategica nazionale del loro sviluppo integrale.

Articolo 1 (Finalità)

La specificità della montagna risiede nella sua **normalità peculiare** che postula un **regime suo proprio**.

Con riferimento all'inciso «*nel limite delle risorse disponibili a legislazione vigente e della dotazione del Fondo di cui all'articolo 4*» risulta opportuno il richiamo all'ambientazione più ampia che la norma stessa ispira, diretta attuazione dei principi costituzionali.

La Corte Costituzionale ha considerato la situazione di obiettivo svantaggio delle zone montane italiane quale ancoraggio della politica perequativa di favore (27/2010; 451/2006; 16/2004).

Si tratta di riconoscere i diritti fondamentali di cittadinanza alle persone che abitano nei comuni montani, con una disciplina fortemente innervata dal principio di sussidiarietà.

Al centro si colloca il riconoscimento istituzionale, a partire dai Comuni, di tutte le entità più vicine alle esigenze della montagna, chiamate a contrastare lo spopolamento e a favorire la coltivazione e lo sviluppo dell'ambiente, della salute, della sicurezza, libertà e dignità umana come interesse della persona e della collettività.

Il provvedimento deve mirare ad una risposta perequativa che non crea, perché non può creare, vantaggio nella rimozione di disuguaglianze. Da ciò l'inapplicabilità del concetto di vantaggio e di limite delle risorse disponibili.

Articolo 2 (Classificazione dei comuni montani)

La norma sulla definizione risulta fondamentale sul piano della certezza del diritto (art. 3, comma 1°, Cost.), dell'attuazione della legge e, con essa, della realizzazione del principio di uguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2°, Cost.). L'attuazione della norma e la sua immediata esecutività sono la premessa dell'uguaglianza sostanziale.

L'articolo 2 introduce un elemento di complessità: tre nozioni di comune montano, di cui ai commi 1°, 2° e 3° dell'articolo 2.

La definizione di comune montano procede da una nozione unitaria: in quanto tale esso appartiene ad un'area caratterizzata da una spiccata diversificazione per particolari situazioni sociali ed economiche dovute alla fragilità per il contesto fisiografico territoriale, alla marginalità delle aree, alla rarefazione insediativa, alla limitata accessibilità dei territori montani, alla scarsa capacità produttiva del ciclo agricolo.

Tra comma 1° e comma 2° dell'art. 2 esiste, pertanto, una forte correlazione, perché nella *definizione* e *classificazione* dei comuni montani è implicato il riferimento a quei principi socio-economici che la Corte Costituzionale ha ritenuto necessari per integrare i parametri della altimetria e della pendenza.

Per giustificare i provvedimenti ai sensi dell'art. 44 Cost. e 119 Cost., la Corte Costituzionale ha più volte ricordato che, per la definizione di comune montano, non è

sufficiente il criterio altimetrico, e che devono essere integrati anche gli ulteriori criteri socioeconomici che rappresentino le peculiarità dei comuni montani.

È evidente che l'annacquamento del criterio altimetrico rischia di appiattare la montagna e di rendere normativamente montano ciò che fisicamente montano non è.

Dalla definizione deriva il vincolo di destinazione delle nuove risorse a favore di quelli che sono realmente comuni montani per quella **specificità montana** che li differenzia dai comuni non montani.

Articolo 3 (*Strategia per la montagna italiana*)

In tema di strategia per la montagna italiana, si segnala l'innestabilità sull'art. 3 del DDL 1054 di quanto previsto dall'art. 3, comma 3°, del DDL 276, in tema di istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, di un Tavolo tecnico scientifico permanente per lo sviluppo della montagna italiana, senza oneri per la finanza pubblica, chiamato al supporto tecnico-scientifico nei confronti del Dipartimento, anche avvalendosi della collaborazione di Università e soggetti, pubblici e privati, rappresentativi dei settori interessati o dotati di comprovata esperienza.

Il DDL 396 prevede l'istituzione del Consiglio Nazionale della montagna ai fini della pianificazione e dello sviluppo e della protezione delle montagne italiane.

La Strategia Nazionale per la montagna italiana ha bisogno di avere un ente permanente che rimanga a supporto della struttura del Dipartimento per gli affari regionali anche nell'aggiornamento dei dati (si veda la recente presentazione del Libro Bianco della Montagna).

Negli altri Stati europei, caratterizzati da una spiccata montanità come l'Italia, ricorre la presenza di enti che supportano l'attuazione delle politiche a favore delle zone montane.

Articolo 6 (*Sanità di montagna*)

Articolo 7 (*Scuole di montagna*)

Articolo 8 (*Disposizioni in materia di formazione superiore nelle zone montane*)

Gli articoli, 6, 7 e 8 rivestono un rilievo centrale per la disciplina dei servizi essenziali per l'esercizio e il godimento dei diritti fondamentali della persona nei comuni montani italiani.

In attuazione di una **fiscalità perequativa** risulta da valorizzare la cumulabilità dei benefici anche fiscali con quelli ordinari, già previsti, così da superare le peculiari diseguaglianze che caratterizzano lavoro, impresa e vita in montagna.

Appare rilevante lo sviluppo dei servizi di telemedicina destinato alle zone montane, d'intesa con la Conferenza Unificata, nonché l'incentivazione della presenza in tali zone di medici di base, ospedalieri, personale sanitario, sin dalla fase della formazione (medici in formazione o specializzandi).

Come osservato di recente (cfr. Gianvincenzo Zuccotti, *Sanità di montagna*, in *Nuove norme per le zone montane*, Soveria Mannelli, Rubbettino ed., 2022, pagg. 91 e ss.) le norme devono includere il riferimento **ai laureati e ai medici in formazione o specializzandi**.

I laureati in medicina e chirurgia abilitati, anche durante la loro iscrizione ai corsi di specializzazione o ai corsi di formazione in medicina generale, devono poter partecipare all'assegnazione degli incarichi convenzionali, rimessi all'accordo collettivo nazionale nell'ambito della disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale; devono poter assumere, nelle aree montane, incarichi provvisori o di sostituzione di medici di medicina generale convenzionati con il SSN ed essere iscritti negli elenchi della guardia medica e della guardia medica turistica. Le ore di attività svolte dai suddetti medici devono essere considerate a tutti gli effetti quali attività pratiche, da computare nel monte ore complessivo previsto dall'articolo 26, comma 1, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368. Il periodo di attività, svolto dai medici specializzandi deve essere riconosciuto ai fini del ciclo di studi che conduce al conseguimento del diploma di specializzazione.

Ancora, al fine di agevolare le forme associative della Medicina generale, è consigliabile la previsione, nelle aree montane, della figura dell'**infermiere di medicina generale** e dell'**assistente amministrativo di studio medico** con oneri a carico del SSN.

Nei servizi sanitari di prossimità, **la telemedicina** si candida a rivestire un ruolo fondamentale. In funzione della telemedicina si pone la digitalizzazione, a presidio dell'accesso all'assistenza sanitaria, inclusa quella specialistica, anche nelle aree più remote, del miglioramento nella cura dei pazienti – spec. con patologie croniche - con televisita e telemonitoraggio e continuità delle cure.

Alla telemedicina si associa una ricaduta positiva in termini di contenimento dei costi, di sviluppo industriale dei dispositivi medici, di crescita e di innovazione, perché essa presuppone tecnologie avanzate, apposita formazione degli operatori sanitari nella pratica clinica, distribuzione sul territorio con aspetti logistici e amministrativi implicanti la diffusione dei dispositivi e sensori medicali nel domicilio del paziente.

La **telemedicina** implica l'uso di tecnologie informatiche e delle comunicazioni per l'erogazione di prestazioni sanitarie: aumentare l'accesso e la fornitura di servizi sanitari; consentire lo scambio dati tra utilizzatori nonché tra i diversi operatori sanitari; veicolare procedure diagnostiche avanzate, tramite l'utilizzo di dispositivi medici, siano essi indossati dal paziente, installati nell'abitazione del paziente, come dispositivo utilizzato da un intermediario che opera sotto la guida di un operatore sanitario remoto; migliorare, in termini di efficienza ed efficacia, l'organizzazione stessa del SSN tra operatori sanitari e tra operatori e paziente.

Anche le previsioni in materia di **scuole di montagna** valorizzano il diritto all'istruzione e alla formazione e realizzano il dovere di rimozione, in ossequio al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., degli ostacoli e delle discriminazioni che impediscono il diritto allo studio e alle pari opportunità, di cui agli artt. 33 e 34 Cost.

Articolo 11 (Ecosistemi montani)

Sottese alla norma sono due emergenze che vivono i territori montani: l'emergenza cinghiali e l'emergenza grandi animali carnivori.

Significativamente la norma pone in rilievo il fatto che lo Stato e le Regioni devono provvedere e vigilare.

Infatti le misure di valorizzazione degli ecosistemi nelle zone di cui al comma 1 dell'art. 11, in relazione ai grandi animali carnivori, non devono recare pregiudizio alle finalità di valorizzazione delle zone montane stesse.

La norma apre ad un'ampia riflessione, realistica e attenta, sull'eradicamento dei cinghiali e sulla non introduzione di grandi animali carnivori che rappresentano una minaccia per l'ecosistema montano.

Articolo 12 (Monitoraggio dei ghiacciai e bacini idrici)

La lotta alla siccità è una nuova sfida anche per i comuni montani.

La realizzazione di impianti idroelettrici e piccoli impianti idroelettrici, apre, nell'attualità, ad una rivalutazione della necessità realizzazione di casse di espansione e di bacini di accumulo, utili anche in ottica idropotabile.

Articolo 16 (Professioni della montagna)

La norma riconosce espressamente le professioni della montagna come presidi di conservazione del patrimonio materiale e immateriale delle zone montane.

La valorizzazione delle professioni della montagna ha portato ad una prima formulazione di alcune disposizioni che si propongono di seguito come contributo alla prossima attività di discussione.

La norma dell'articolo 16 apre alla discussione e integrazione con norme di dettaglio relative alle professioni della montagna (maestri di sci, guide alpine, attività agrituristiche, come pure, nel senso ampio suggerito dall'ANCI, di *smartworkers* di montagna, etc.) consistenti in misure di fiscalità di vantaggio (redditi dei maestri di sci ed esenzione Iva delle prestazioni di insegnamento sportivo); predisposizione di albi, definizione univoca di standard tecnici, accompagnamento e assistenza tecnica in ambienti naturali e siti artificiali con esposizione al rischio di caduta; tecniche e attrezzature alpinistiche; progettazione, tracciatura, realizzazione e manutenzione di itinerari alpinistici; attività di consulenza e partecipazione tecnica.

Procedendo dai lavori e interlocuzioni coordinati dal dott. Luca Masneri, in capo al Tavolo Tecnico Scientifico 2021, si propongono le seguenti norme.

Norma generale sulle Guide Alpine e Maestri di Sci, disponente la subordinazione dell'esercizio della professione di maestro di sci e della professione di guida alpina al possesso della relativa abilitazione e all'iscrizione negli appositi albi regionali, con possibilità di accesso del Collegio nazionale guide alpine italiane e del Collegio nazionale dei maestri di sci al FOSMIT per finanziare progetti per la sicurezza e la prevenzione in montagna, attività propedeutiche di avvicinamento dei giovani alla professione di guida alpina e di maestro di sci; testualmente:

1. L'esercizio della professione di maestro di sci e della professione di guida alpina, di cui alla legge 8 marzo 1991, n. 81 e alla legge 2 gennaio 1989, n. 6, è subordinato al possesso della relativa abilitazione e all'iscrizione negli appositi albi regionali, suddivisi per disciplina, livello e grado professionale e tenuti dai rispettivi collegi regionali dei maestri di sci e delle guide alpine.

2. Le singole Regioni provvedono alla disciplina dell'istituzione degli organismi di autodisciplina e di autogoverno delle professioni di maestro di sci e di guida alpina nonché alla disciplina delle funzioni di vigilanza regionale.

3. Il Collegio Nazionale delle Guide Alpine italiane e il Collegio Nazionale dei Maestri di sci, nell'ambito della propria attività istituzionale, tenuto conto della tradizione storica e culturale in campo turistico montano, possono accedere al Fondo per lo sviluppo delle montagne italiane (FOSMIT), per finanziare progetti per la sicurezza e la prevenzione in montagna, attività propedeutiche di avvicinamento dei giovani alla professione di guida alpina e di maestro di sci, incentivi per una frequentazione consapevole della montagna e per la realizzazione di attività compatibili con l'ambiente montano.

Norma di dettaglio in materia di reddito imponibile dei maestri di sci, a modifica dell'art. 69, co. 2 del D.P.R. n. 917/1986, con esclusione espressa dalla base imponibile fiscale, ferma la base imponibile previdenziale. Alle Scuole di sci e ai professionisti della montagna, che partecipano alle predette scuole, si riconosce un ruolo istituzionale di presidio e tutela dal punto di vista educativo, culturale e sociale. Testualmente:

1. *L'articolo 69, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 – Testo Unico delle Imposte sui Redditi, è modificato come segue: «Le indennità, i rimborsi forfettari, i premi e i compensi di cui alla lettera m) del comma 1 dell'articolo 67, nonché i redditi prodotti ai sensi dell'art. 53 dai maestri di sci di cui alla legge 8 marzo 1991, n. 81 non concorrono a formare il reddito imponibile per un importo non superiore complessivamente nel periodo d'imposta a 10.000 euro. Non concorrono altresì a formare il reddito i rimborsi di spese documentate relative al vitto, all'alloggio, al viaggio e al trasporto sostenute in occasione di prestazioni effettuate fuori dal territorio comunale».*

Norma di dettaglio in materia di esenzione Iva per prestazioni di insegnamento sportivo,
testualmente:

1. *L'art. 10, comma 1°, n. 20 del Decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, è modificato come segue:*

“20. le prestazioni educative dell'infanzia e della gioventù, le prestazioni d'insegnamento scolastico o universitario, sportivo e quelle per la formazione, l'aggiornamento, la riqualificazione e riconversione professionale, rese da istituti o scuole, ove riconosciuti dallo Stato o dalle amministrazioni locali come definite dall'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni e integrazioni nonché da enti del Terzo settore di natura non commerciale, comprese le prestazioni relative all'alloggio, al vitto e alla fornitura di libri e materiali, ancorché fornite da istituzioni, collegi o pensioni annessi, dipendenti o funzionalmente collegati, nonché le lezioni relative a materie scolastiche, universitarie, impartite da insegnanti a titolo personale”.

Di seguito sono riportate anche ulteriori norme di dettaglio riguardanti le Guide alpine.

Norma in materia di accompagnamento e assistenza tecnica in ambienti naturali e siti artificiali con esposizione al rischio di caduta,

testualmente:

1. *L'esercizio delle attività libero professionali di guida alpina-maestro di alpinismo e di aspirante guida, di accompagnatore di media montagna e di guida vulcanologica è subordinato alle rispettive abilitazioni tecniche conseguite per ciascuna delle predette professioni nonché alle ulteriori abilitazioni tecniche conseguite con apposite specializzazioni definite dal Collegio Nazionale delle Guide Alpine (Conagai).*

2. *L'abilitazione alle differenti professioni e predette specializzazioni, consente alle guide alpine di svolgere l'esercizio professionale dell'accompagnamento e assistenza tecnica in ambienti naturali e siti artificiali con esposizione al rischio di caduta e nei lavori in quota, in tutto il territorio nazionale su qualsiasi terreno e senza limiti di difficoltà. Partecipano alle operazioni cosiddette S.A.R. (Search and Rescue) e di protezione civile sulla base di accordi di programma e convenzioni.*

3. *Nella professione regolamentata delle guide alpine, di cui alla Legge n. 6 del 1989, artt. 21 e 23, rientrano le figure degli accompagnatori di media montagna e le guide vulcanologiche, nell'interesse generale della protezione dei consumatori e dell'ambiente, con assunzione di posizione di garanzia, da parte del titolare della professione regolamentata, rispetto ai beni giuridici sottostanti, nella valutazione e gestione di rischi.*

4. *Le regioni, qualora esercitino la facoltà di prevedere la formazione e l'abilitazione degli accompagnatori di media montagna ai sensi dell'articolo 21 della medesima legge n. 6 del 1989, definiscono le zone in cui si svolgono le attività di accompagnamento, ossia gli ambiti spaziali e geografici riservati agli accompagnatori di media montagna, ad eccezione dei ghiacciai, dei terreni innevati, delle vie ferrate e dei terreni che richiedono, per la progressione, l'uso di corda, piccozza e ramponi e/o di qualsiasi altra tecnologia e/o tecnica che possa ricadere nell'uso di tipo alpinistico.*

5. *Le regioni, qualora esercitino la facoltà di cui all'art. 21, comma 1°, della legge n. 6 del 1989, prevedono l'iscrizione in apposito elenco speciale degli Accompagnatori di media montagna (AMM), tenuto dal Collegio Regionale delle Guide Alpine o, in sua mancanza, dal Collegio Regionale contiguo per territorialità*

o interesse lavorativo, come condizione per l'esercizio della professione di Accompagnatore di media montagna.

6. È libera la sola attività di divulgazione turistica e ambientale in aree montane, purché svolta in itinerari escursionistici del tutto privi di difficoltà tecniche e dell'esposizione al pericolo per la sicurezza degli utenti, a prescindere dal fatto che sia richiesto o meno l'uso di attrezzatura e tecnica alpinistica.

7. In materia di ordinamento della professione di guida alpina, sono soppressi l'art. 3, comma 4, e l'art. 5, lett. c), della Legge 2 gennaio 1989, n. 6.

Norma di dettaglio in materia di tecniche e attrezzature alpinistiche,

testualmente:

1. Per "tecniche e attrezzature alpinistiche" si intende l'insieme delle tecniche e dei materiali utilizzati nella pratica dell'alpinismo, dell'arrampicata, del torrentismo-canyoning, dello sci-alpinismo ed escursionismo, ovvero nelle discipline che si basano sul superamento delle difficoltà in progressioni verticali o in progressioni orizzontali, ivi comprese le estensioni applicabili al soccorso in ambienti impervi, l'autosoccorso, il soccorso organizzato e i lavori in quota.

2. L'elenco delle tecniche e attrezzature alpinistiche, di cui al comma 1°, è definito e aggiornato, ogni tre anni, con decreto del Ministro del Turismo, sentito il parere del Collegio Nazionale delle Guide Alpine. Tale elenco è depositato presso il Ministero del Turismo.

3. L'elenco delle tecniche e attrezzature alpinistiche si compone di tecniche di progressione, di protezione e di modelli di valutazione del rischio.

Norma di dettaglio in materia di progettazione, tracciatura, realizzazione e manutenzione di itinerari alpinistici,

testualmente:

1. Ai fini della progettazione, tracciatura, realizzazione e manutenzione degli itinerari di arrampicata in ambienti naturali, di sentieri attrezzati, di vie ferrate, di discese torrentistiche e di itinerari ipogei, sono adottate linee guida nazionali per

l'attrezzatura dei siti naturali e dei percorsi attrezzati, con decreto del Ministro del Turismo, sentito il parere del Collegio Nazionale delle Guide Alpine.

2. Le linee guida sono depositate presso il Ministero del Turismo e riportate sul sito internet del predetto Ministero, dandone correlativo avviso in Gazzetta. Esse sono aggiornate ogni tre anni, con decreto del Ministro del Turismo, acquisito il parere del gruppo tecnico scientifico di cui al comma 3 del presente articolo nonché il parere del Collegio Nazionale delle Guide Alpine.

3. Con decreto del Ministro del Turismo sono stabilite le modalità di elaborazione delle linee guida da parte del gruppo tecnico scientifico multidisciplinare, costituito, su nomina del Ministro del Turismo, da cinque esperti in materia, dei quali un tecnico specializzato, abilitato guida alpina-maestro di alpinismo, ai sensi dell'art. 3, comma 1°, lettera b) della Legge 2 gennaio 1989, n. 6, indicato dal Collegio Nazionale delle Guide Alpine; gli ulteriori componenti saranno scelti tra figure tecniche di ingegnere o architetto, a garanzia della scelta dei materiali, delle modalità di manutenzione, ed elaborazione dei calcoli per le particolari opere; di dottore geologo, a presidio dello studio e della scelta delle aree di intervento in ordine all'idoneità e alla stabilità geologica; di dottore agronomo o di dottore forestale, a presidio dello studio e della scelta delle aree di intervento in ordine a impatto faunistico, vegetazionale, idraulico-forestale e modalità di fruizione.

Norma di dettaglio in materia di attività di consulenza e partecipazione tecnica delle Guide Alpine, avente ad oggetto la disciplina della partecipazione delle Guide Alpine ai tavoli di lavoro di carattere istituzionale e alle commissioni specialistiche istituite per disciplinare le attività turistiche e sportive in aree tutelate, nonché per pianificare e programmare interventi sul territorio che incidano sui caratteri inerenti la pratica delle attività escursionistiche ed alpinistiche, testualmente:

1. I Collegi Regionali delle Guide Alpine Italiane o, in relazione al livello di rappresentanza richiesto, il Collegio Nazionale delle Guide Alpine Italiane partecipano ai tavoli di lavoro di carattere istituzionale nonché alle commissioni specialistiche all'uopo istituite nell'iter di progetti, piani e programmi, relativi a: a) disciplina delle attività turistiche e sportive in aree tutelate soggette a normative

locali in materia di ambiente, biodiversità, fauna, aree carsiche e cavità, rete escursionistica pedonale; b) piani dei Parchi Regionali e Nazionali e regolamenti per gestione e fruizione nonché disciplina delle attività economiche nelle stesse aree tutelate; c) pianificazione e programmazione di interventi sul territorio che incidano sui caratteri inerenti la pratica delle attività escursionistiche ed alpinistiche, così come esemplificativamente definite nell'articolo 2 della Legge 6 del 1989.

Norma di dettaglio avente ad oggetto manifestazioni sportive, coreutiche e musicali nelle zone montane, dettante disposizioni per l'organizzazione di manifestazioni sportive, coreutiche, musicali o culturali in ambiente montano al di sopra di 700 metri di altitudine che prevedono l'attraversamento di sentieri e ascensioni alpinistiche,

testualmente:

1. In occasione di manifestazioni sportive, coreutiche, musicali o culturali in ambiente montano al di sopra di 700 metri di altitudine e che prevedono l'attraversamento di sentieri e ascensioni alpinistiche, l'organizzatore, sia esso pubblico o privato, deve individuare un responsabile della sicurezza in possesso del titolo di guida alpina - maestro di alpinismo con idonea specializzazione definita dal Collegio Nazionale delle Guide Alpine.

2. Il Responsabile ha funzione direzionale e dispositiva sugli aspetti della prevenzione, protezione e gestione delle altre organizzazioni coinvolte.

3. Ai fini della prevenzione di infortuni e di mitigazione del rischio lungo i percorsi e, nel caso di manifestazioni coreutiche o musicali, anche nel luogo della rappresentazione, l'assistenza dovrà essere fornita dai Collegi Regionali delle Guide Alpine competenti per territorio.

4. In assenza del Collegio territoriale delle guide alpine l'organizzatore può rivolgersi ai collegi delle guide alpine delle regioni confinanti o al Collegio Nazionale delle Guide Alpine.

La rilevanza pubblica dell'attività delle professioni della montagna si coglie in vari profili:

a) sicurezza pubblica, soccorso e protezione civile a fronte di straordinari eventi atmosferici e calamità;

b) educazione e formazione (art. 34 Cost.), strategici nel presidio del territorio a partire dalla diffusione della cultura della *conoscenza del territorio montano*;

c) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione del turismo (art. 9 Cost.).

Le norme, come sopra proposte, ricordano il ruolo e la figura professionale della **guida alpina** che, anche nei suoi sotto-tipi, qual è l'accompagnatore di montagna, è presidio della sicurezza dei consumatori.

Nel dettaglio gli articoli precisano la disciplina unitaria e di indirizzo, rispettivamente, in materia di accompagnamento e assistenza tecnica in ambienti naturali e siti artificiali con esposizione a rischio caduta, in materia di tecniche e attrezzature alpinistiche e in materia di progettazione, tracciatura, realizzazione e manutenzione di itinerari alpinistici. Tali norme presidiano l'interesse generale della protezione dei consumatori e dell'ambiente, con assunzione di posizione di garanzia da parte del titolare della professione regolamentata, rispetto ai beni giuridici sottostanti, nella valutazione e nella gestione dei rischi.

La norma sull'accompagnamento e l'assistenza tecnica in ambienti naturali e siti artificiali fornisce indicazioni di principio alle Regioni che intendano prevedere la formazione e l'abilitazione degli accompagnatori di media montagna ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 6 del 1989, in punto di ordinamento della professione di guida alpina, definendo gli ambiti territoriali e i percorsi legittimamente riservati, in base alle oggettive caratteristiche e al tipo di impegno richiesto, agli accompagnatori di media montagna (AMM), i quali si collocano nell'ambito della professione organizzata di guida alpina.

La normativa statale, nel demandare alle Regioni la facoltà di prevedere la formazione e l'abilitazione degli AMM, va ad incasellare l'attività nel più ampio quadro delle competenze delle guide alpine di cui al citato art. 2, comma 1, della legge 6/89.

Talché la figura professionale degli AMM è un sottotipo (eventualmente attivato dalle Regioni) della guida alpina, caratterizzato da minor grado di difficoltà tecnica e subordinato al possesso di apposita qualifica professionale.

Tale profilo rimane distinto da altre figure, quali la Guida ambientale escursionistica (GAE), essenzialmente finalizzate ad illustrare gli aspetti ambientali e naturalistici dei territori montani, collinari, di pianura e acquatici, con esplicita esclusione, per tali guide ambientali, di percorsi di particolare difficoltà.

In tal modo si sussumono in un testo normativo gli ultimi approdi della giurisprudenza amministrativa e del fondamentale parere del Consiglio di Stato n. 1914 del 20 novembre 2020 che ha delimitato definitivamente e chiaramente la professionalità della figura anche dell'Accompagnatore di montagna, distinguendola da altre figure, non regolamentate, il cui ruolo in montagna si attesta sul diverso piano della divulgazione turistico-ambientale.

La disciplina sottende i motivi imperativi dell'interesse generale e preminente della protezione dell'incolumità dei consumatori o degli utenti.

In tale ambito è affermata la riserva alla legislazione statale della individuazione delle professioni protette, con i relativi profili e titoli abilitanti, sulla scorta della costante giurisprudenza costituzionale.

La norma, in coerenza con la giurisprudenza costituzionale e amministrativa, delinea un regime omogeneo e unitario su tutto il territorio nazionale, nel quale alle diverse figure professionali è riservata, all'esito del test di proporzionalità della restrizione della libera prestazione di servizi, l'accompagnamento e l'assistenza tecnica in ambienti naturali e siti artificiali con esposizione al rischio di caduta, in tutto il territorio nazionale e senza limiti di difficoltà.

È riconosciuta espressamente la posizione di garanzia che tali figure professionali regolamentate assumono nella valutazione e gestione dei rischi, rispetto ai beni giuridici sottostanti.

Questa posizione distingue l'attività delle figure professionali in esame dalla generica attività di accompagnamento in aree montane.

Le norme in materia di tecniche e attrezzature alpinistiche e progettazione, tracciatura, realizzazione e manutenzione di itinerari alpinistici, congiuntamente sovrintendono alle finalità di messa in sicurezza dell'accesso al territorio montano, attraverso la generale determinazione delle tecniche e delle attrezzature alpinistiche nelle sue tre articolazioni della progressione, della protezione e dei modelli di valutazione del rischio.

La necessità di introdurre linee guida nazionali per l'attrezzatura di siti naturali e dei percorsi attrezzati deriva dall'osservazione che la manutenzione del territorio montano presuppone una adeguata attività tecnico-scientifica, anzitutto di progettazione e tracciatura.

La realizzazione e manutenzione di tali itinerari risponde all'esigenza primaria di mappatura del rischio e manutenzione del territorio montano nei siti più impegnativi, dove maggiormente si avverte l'identità tra gestione del rischio e protezione della montagna, da un lato, e garanzia delle persone che entrano in contatto con la montagna, dall'altro. Da ciò la previsione di elaborare linee guida nazionali per l'attrezzatura dei siti naturali e dei percorsi mediante l'attività di un **gruppo tecnico scientifico multidisciplinare** di cui faccia parte un tecnico specializzato, abilitato guida alpina – maestro di alpinismo, cui affiancare figure tecniche a garanzia della scelta dei materiali, delle modalità di manutenzione ed elaborazione dei calcoli per le particolari opere, lo studio e la scelta delle aree d'intervento, le valutazioni d'impatto, infrastrutturali e di fruizione.

Con riguardo alle guide alpine, la norma di riferimento è costituita dalla legge n. 6 del 2 gennaio 1989, *Ordinamento della professione di guida alpina*, la quale ha stabilito i principi fondamentali per la legislazione regionale in materia di ordinamento della professione di guida alpina, anche ai sensi della legge 17 maggio 1983, n. 217.

Il Collegio Nazionale delle Guide Alpine Italiane, riconosciuto come istituzione di pubblica utilità, è figura istituzionale specifica a presidio della sicurezza collettiva delle persone e dell'ambiente, sotto il profilo della sicurezza geologica e idrogeologica dei siti nonché delle sensibilità ecologiche e paesaggistiche che possono essere minacciate dalla presenza di escursionisti e arrampicatori e che richiedono i dovuti approfondimenti per le corrette modalità di intervento nelle aree sotto-parete, sui percorsi di accesso e sulla vegetazione esistente.

La Guida Alpina si presenta, inoltre, come figura tecnica di consulenza per le Amministrazioni pubbliche quale componente indispensabile di gruppi di progettazione, realizzazione e manutenzione di siti di arrampicata e di percorsi attrezzati.

L'obiettivo di garantire la sicurezza e la tutela del singolo e della collettività e la conservazione dell'ambiente è riconosciuto come prioritario della professione di guida alpina, il cui oggetto è descritto dall'articolo 2 della legge di settore n. 6 / 1989: a) accompagnamento di persone in ascensioni sia su roccia che su ghiaccio o in escursioni in montagna; b) accompagnamento di persone in ascensioni sci-alpinistiche o in escursioni sciistiche; c) insegnamento delle tecniche alpinistiche e sci-alpinistiche con esclusione delle tecniche sciistiche su piste di discesa e di fondo.

La professione di Guida Alpina si svolge principalmente in aree naturali o seminaturali, spesso ad alto valore paesaggistico e/o ecologico e frequentemente in siti sottoposti a diversi livelli di tutela (Parchi Naturali locali e nazionali, siti di importanza comunitaria (SIC), adottati come ZSC, ossia “zone speciali di conservazione”, geositi e heritage sites UNESCO etc.).

La professione di guida alpina si svolge con la presenza diretta sui territori sensibili favorendo, nel rispetto delle norme e del proprio codice deontologico, ogni opportuna misura di mitigazione degli impatti, sia pur modesti, generati dalle azioni svolte o con le persone accompagnate.

Il fatto che le guide alpine, professionisti della montagna ed operatori del turismo outdoor, siano ente esponenziale di significativa responsabilità sociale rispetto ai temi ambientali, rende oggettiva la necessità del loro coinvolgimento istituzionale per le attitudini tecnico-professionali nonché per la capacità di portare elementi di mediazione tra le necessità di garantire flussi turistici in montagna e la gestione e il contenimento della pressione antropica in aree fragili.

La previsione della partecipazione delle Guide Alpine a tavoli tecnici rappresenta una attuazione dell’art. 14, comma 2°, della legge n. 6 del 1989.

Articolo 22 (*Abrogazioni*)

La norma, nei passaggi tra diverse bozze, richiede una rilettura per evitare che dalla previsione di abrogazioni di norme, non sostituite dalle nuove, possano ingenerarsi lacune normative.

Articolo 15 (*Finalità*)

Merita autonomo approfondimento la cosiddetta **fiscalità montana**, di centralità strategica per il riconoscimento e la valorizzazione delle zone montane.

Dalla lezione di Luigi Sturzo ed Ezio Vanoni si coglie la necessità costituzionale di una fiscalità montana come via di restaurazione e di superamento delle disparità economiche e sociali tra persone, prima ancora che tra cittadini.

La fiscalità montana procede dall’attuazione del principio di solidarietà di cui all’art. 2 Cost., in funzione di contrasto allo spopolamento e di promozione e sviluppo delle

attività commerciali, organizzazione e fruizione dei servizi essenziali, protezione civile e reti di comunicazione.

Il presupposto fondamentale è dato dalla rete unitaria tra periferie e centri urbani, tra zone montane e città, per procedere dall'imposizione alla promozione, nel disegno accolto dall'art. 44 della Costituzione e radicato, anzitutto, nei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale (art. 2 Cost.) e nell'uguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2°, Cost.).

L'equità si concretizza, certamente, attraverso lo strumento del vantaggio e dell'agevolazione strutturale, con misure generali nella fiscalità diretta e indiretta, e puntuali, con l'istituzione di **zone montane a fiscalità di vantaggio** (ZMFV), **zone franche montane** (ZFM), **zone economiche speciali montane** (ZESM).

Tale strumento, correttamente inteso, è solo il medio logico-giuridico di una nuova effettività dell'espressione della persona stabilmente insediata nelle zone montane.

Il coordinato dei principi fissati dagli articoli 2, 3, 23 e 53 Cost. comunica direttamente con la previsione di principio e l'attuazione dell'art. 44, comma 2°, Cost.

La fiscalità montana ridefinisce gli obiettivi dell'azione dello Stato in favore dei territori montani in considerazione delle loro specificità, a partire dalle misure fiscali di compensazione territoriale e ambientale.

In quest'ottica, la gestione della risorsa acqua rappresenta uno degli snodi fondamentali della disciplina delle zone montane.

Il tema della fiscalità montana e della sua positiva affermazione risulta centrale nella strategia nazionale delle montagne italiane, occasione per finalizzare il passaggio normativo dall'imposizione alla promozione, nel disegno dell'art. 44 della Costituzione.

Nella fiscalità montana, in termini positivi di individuazione dei vincoli sostanziali all'esercizio del potere di imposizione, i principi della giustizia sociale esigono che le energie individuali non rimangano puramente potenziali e vengano valorizzate nello sviluppo di aree strategiche nel territorio nazionale.

Anche attraverso la disciplina fiscale relativa alle zone montane, si realizza il diritto di cittadinanza, quell'auspicata attuazione effettiva e completa dei principi costituzionali che, a quasi ottant'anni della loro affermazione, ancora attendono quel disegno egualitario cui sono ispirati e che è sintetizzato nel principio di uguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2°, Cost.).

La Repubblica deve garantire i diritti di cittadinanza nelle aree cosiddette marginali. Questo obiettivo unisce periferie urbane e aree rurali e interne delle montagne.

Sia Gortani che Sturzo erano ben consapevoli della stretta connessione tra montagna, pianura e città, aprendo alla promozione di un rapporto solidale tra le montagne e le pianure, città e centri metropolitani, a partire dall'ambiente nel quale gli esseri umani si sono sviluppati. Il richiamo al fondamento costituzionale della disciplina delle montagne italiane era essenziale per introdurre quelle specialità di disciplina in grado di diventare disciplina *ordinaria*.

Il diritto tributario, con specifico riguardo alle montagne italiane, deve essere reimpiantato nella Costituzione, importando razionalità costituzionale nell'ambito fiscale, dove prevale ancora il segno di un imperio statale.

Collocare il dovere tributario nel sistema costituzionale di oggi, significa recuperare dai principi costituzionali i principi generali dell'imposizione, nel rispetto di quelli che Capaccioli chiamava gli *stampi* del diritto.

Nel contempo significa dare un nuovo statuto ontologico, a regime, ad un sistema fiscale improntato alla realizzazione di *equi rapporti sociali* nei territori montani, nel giusto equilibrio tra comunità solidale e libertà permissiva.

L'equità si concretizza, certamente, attraverso lo strumento dell'agevolazione strutturale, ma è **un'agevolazione compensativa, non di vantaggio**, con misure generali nella fiscalità diretta e indiretta, e puntuale, con l'istituzione di zone montane a fiscalità di vantaggio (ZMFV), zone franche montane (ZFM), zone economiche speciali montane (ZESM). Tale strumento, correttamente inteso, è solo il medio logico-giuridico di una nuova effettività dell'espressione della persona umana insediata nelle zone montane.

Questa nuova effettività si afferma oltre il criterio di equilibrio di parti in conflitto cui spesso ha corrisposto la logica dell'agevolazione, in sé, disorganica e frammentaria.

La lezione di Vanoni ci riporta ad un principio ineludibile: il successo di ogni riforma legislativa e amministrativa sui cittadini dipende dalla intima convinzione della necessità e dell'equità dell'imposizione fiscale.

Al concetto di equità, definitivamente sradicata dalla visione minimalista dell'agevolazione fiscale in sé, che poi è uno stato allotropico dell'ultramarginalità dei territori montani nazionali come zone svantaggiate (art. 119 Cost.), **va riportata anche**

la tematica dei provvedimenti per le zone montane, attraverso la sussidiarietà territoriale.

Dalla situazione di svantaggio delle montagne italiane, che anche la Corte Costituzionale ha considerato ancoraggio della politica di favore (Corte Costituzionale, sent. n. 27 / 2010; sent. n. 451 / 2006; sent. n. 16 / 2004), si impone la costruzione di vantaggio competitivo e benessere economico e sociale, radicato nell'unicità delle zone montane.

Questa **fiscalità di equità** è attuazione del principio di uguaglianza e generalità, richiamato nel libro di Camaldoli, come uno dei due punti essenziali (cap. VI, art. 93, pag. 113):

- 1) “la valutazione delle utilità sociali che si vogliono conseguire, sia fatta dalla legittima rappresentanza politica tenendo rigoroso conto delle necessità e condizioni delle singole forze sociali e del rispetto delle naturali libertà di esse, cioè della necessità del loro autonomo sviluppo secondo le leggi proprie alla loro natura”;
- 2) “nella determinazione del tributo, anche se diretto a fini extrafiscali, sia sempre salvo il principio dell'uguaglianza e della generalità, sia in senso assoluto, in quanto individui che si trovano in uguali condizioni, siano ugualmente soggetti all'imposizione, sia in senso relativo, in quanto l'imposizione di individui che si trovano in diverse condizioni sia graduata in ragione di tale diversità”.

Tale principio di equità e di graduazione in base alla diversità e specificità, vale ancor più nella ricostruzione costituzionalmente orientata della fiscalità della montagna.

Nella luce di una fiscalità montana si pone la ridefinizione degli obiettivi dell'azione dello Stato in favore dei territori montani in considerazione delle loro specificità, anche mediante **misure fiscali di compensazione territoriale e ambientale.**

La manutenzione del patrimonio, il suo presidio e la tutela quali servizi erogati a vantaggio dell'intera collettività e dello stesso interesse fiscale trovano nelle misure di compensazione il corretto riconoscimento, parimenti a carico dell'intera collettività.

L'ipotesi di una previsione di misure di compensazione ambientale e territoriale appare da rimarcare come primo riconoscimento dei servizi eco-sistemici ai territori montani a fronte dello sfruttamento della risorsa naturale acqua e delle risorse ambientali dei territori montani.

In quest'ambito lo studio deve appuntarsi anche sulla valutazione di una diversa attribuzione del gettito generato dagli immobili ad uso produttivo costituenti impianti idroelettrici ed eolici, quale **misura di compensazione ambientale e territoriale a favore dei Comuni montani territorialmente interessati da tali immobili**, tenuto conto della necessità di prevedere una forma di compensazione fiscale allo sfruttamento delle risorse ambientali a favore dei Comuni territorialmente interessati, tenuti al ripristino ambientale, tramite interventi a favore dell'ecosistema del bacino idrografico interessato nonché alla tutela dell'ambiente e dei siti naturali; al riassetto territoriale e viabilistico e del paesaggio; alla conservazione delle specie e dei tipi di habitat nella regione bio-geografica interessata.

* * *

Per realizzare il principio costituzionale di uguaglianza sostanziale nel lavoro, nella sanità, nella scuola, nei servizi, procedendo dalla perequazione fiscale, la Costituzione presenta al legislatore un imperativo immediatamente vincolante: differenziare per rendere uguali in forza dell'equità.

Cordiali saluti,

Avv. Francesco Cesare Palermo