



# SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione Affari Costituzionali

**DDL “DISPOSIZIONI PER IL RICONOSCIMENTO  
E LA PROMOZIONE DELLE ZONE MONTANE”  
(AS 1054 - AS 276 - AS 396)**

*Roma, 10 giugno 2024*



## **Premessa**

In merito ai DDL inerenti il riconoscimento e la promozione delle zone montane, all'esame della Commissione Affari Costituzionali del Senato, l'ANCI, nel condividere l'impianto complessivo e l'attenzione riservata alle zone montane, nonché alcuni contenuti oggetto di osservazioni già espresse a suo tempo dall'Associazione in sede di Conferenza Unificata sul DDL 1054 e DDL 276, ritiene opportuno evidenziare quanto segue.

### **Classificazione dei Comuni montani (Articolo 2 - AS 1054/AS 276)**

Il comma 1 prevede l'emanazione di un DPCM di definizione dei criteri e dell'elenco dei Comuni montani. Si ritiene che l'attuale classificazione dei Comuni totalmente o parzialmente montani, anche in considerazione della sua storicità di riconoscimento essendo risalente ad oltre 70 anni fa, richieda una particolare attenzione nell'ottica di una sua possibile ma, comunque, mirata ridefinizione. In tal senso, si condivide **la previsione, recepita in sede di Conferenza Unificata, di un tavolo di lavoro/commissione di esperti che rappresentino le diverse realtà delle zone montane. Al fine di tale classificazione, non si ritiene opportuno prevedere unicamente i parametri altimetrico e di pendenza ma occorre considerare anche parametri geomorfologici e socioeconomici.**

**Per individuare, inoltre, i Comuni destinatari delle misure di sostegno di cui al comma 2, è opportuno inserire criteri che tengano presenti le specificità delle montagne italiane. Ciò è possibile considerando, ad esempio, il calo demografico, la distanza e difficoltà di accesso ai servizi pubblici essenziali, la distanza ed i tempi di percorrenza per raggiungere i centri urbani dotati di maggiori servizi, la densità delle attività commerciali e degli insediamenti produttivi, il reddito medio pro capite** – tutti aspetti capaci di rispondere adeguatamente alle condizioni di maggiore svantaggio dei Comuni montani e parzialmente montani presenti sul territorio nazionale **considerando adeguatamente sia le Alpi che gli Appennini.** Prevedere, infine, anche possibili premialità per i Comuni che investono maggiormente nel miglioramento dei servizi.

**In riferimento all'articolo 2 dell'AS 396** - che prevede la costituzione di un ulteriore ente locale per la cooperazione intercomunale - **si ritiene più opportuno valorizzare invece pienamente l'art. 32 del Tuel che attualmente già disciplina la costituzione dell'ente Unione di Comuni e Unione di Comuni montani per le medesime finalità.**

### **Strategia per la montagna italiana-SMI (Articolo 3)**

Il testo dell'AS 1054 prevede, più correttamente, che **la definizione della SMI sia oggetto di confronto in Conferenza Unificata,** al fine di coinvolgere adeguatamente anche la rappresentanza dei Comuni che restano destinatari finali degli interventi. L'AS 276 e 396, diversamente prevedono la definizione della SMI unicamente in Conferenza Stato Regioni.

### **Fondo per lo sviluppo delle montagne italiane (Articolo 4) - FOSMIT**

In riferimento al relativo al decreto di ripartizione degli stanziamenti del FOSMIT, si richiama la necessaria concertazione su base regionale in fase di

programmazione territoriale assicurando **il coinvolgimento delle ANCI Regionali** anche per i decreti di futura emanazione come già previsto nel decreto di utilizzo del FOSMIT emanato per annualità 2023. **Questo richiamo è già stato richiesto da ANCI e risulta inserito nella Relazione illustrativa DDL in occasione del parere espresso nel febbraio scorso.**

**Al comma 5**, è opportuno che venga specificata l'entità della "quota parte" di risorse FOSMIT che può essere impiegata per attività di assistenza tecnica e consulenza gestionale per la formazione del personale finalizzata ad azioni e interventi, qualora presso il DARA non siano disponibili adeguate professionalità. Questo per consentire di conoscere l'effettiva consistenza del Fondo, oltre che per una più razionale gestione e organizzazione del medesimo. Tale quota dovrebbe essere definita annualmente in sede di Conferenza Unificata anche in relazione all'utilizzo per l'annualità di riferimento. In particolare, si evidenzia che la dotazione del Fondo Sviluppo Montagne Italiane (circa 200 milioni) non è adeguata alla realizzazione delle misure previste dai DDL.

### **Sanità di montagna (Articolo 6)**

Tale previsione, nel corso dell'iter parlamentare, necessita di specifiche integrazioni per **garantire la presenza essenziale della sanità in montagna, che ne salvaguardi la presenza antropica concependo in modo innovativo questo servizio territoriale.** Infatti, le modalità attuali di definizione dei servizi e dei finanziamenti (ad es. il numero minimo degli assistiti dei pediatri e dei medici di medicina generale, i fondi distribuiti sulla base della popolazione) che adottano indicatori numerici sulla numerosità delle persone, degli utenti e degli assistiti, non può essere più il criterio applicato nei territori montani perché oltremodo discriminante rispetto all'esercizio dei diritti. La presente legge deve individuare i percorsi e gli strumenti necessari all'introduzione di criteri inversamente proporzionali alla popolazione nella progettazione e finanziamento della sanità di montagna.

### **Scuole di montagna (Articolo 7)**

**Per risolvere le necessità dei Comuni montani che richiedono da tempo misure concrete per mantenere attivi i plessi scolastici e, possibilmente, anche gli istituti è necessario che vengano previste e finanziate ulteriori specifiche deroghe.** I servizi territoriali devono essere progettati tenendo conto del particolare contesto di riferimento. Le modalità attuali di definizione dei servizi e dei finanziamenti (ad esempio numero minimo per la costituzione delle classi) che premiano in particolar modo indicatori numerici che riguardano la numerosità della cittadinanza in generale, degli scolari, non può essere più il criterio applicato nei territori montani in quanto discriminante rispetto all'esercizio dei diritti. Una legge per la montagna deve individuare i percorsi e gli strumenti necessari all'introduzione di criteri inversamente proporzionali alla popolazione nella progettazione e finanziamento delle scuole di montagna. A tal fine, per quanto riguarda la **formazione delle classi** nelle scuole e nelle sezioni staccate dei Comuni montani, è necessario prevedere un numero di alunni inferiore a quanto attualmente previsto dall' art. 9 comma 4 del decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009 n. 81. Tale decreto, infatti, prevede una deroga specifica

individuando che il numero degli alunni debba essere “comunque non inferiore a 10” mentre tale limite potrebbe essere abbassato almeno a “comunque non inferiore ad 8”. Per quanto attiene, invece, la **formazione delle istituzioni scolastiche**, la Legge di Bilancio n. 197/2022, al comma 557, prevede nell’ambito della riorganizzazione del sistema scolastico, la necessità di “*salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche situate nei Comuni montani e nelle piccole isole*”. A tal proposito, sarebbe necessario individuare ulteriori risorse da vincolare alla salvaguardia delle istituzioni montane nell’ambito del dimensionamento regionale.

#### **Servizi di comunicazione (Articolo 9 AS 1054)**

Si condivide quanto previsto nel testo relativamente alla telefonia e alla connettività. Tuttavia, si evidenzia la **necessità di prevedere delle misure di supporto alla domanda di connettività a Banda Ultra Larga (BUL)**, sia pubblica che privata, **nei territori montani, che non possono godere dei prezzi bassi**, presenti invece in altri contesti dove c'è concorrenza di mercato. Elemento quest’ultimo che rallenta molto l'utilizzo della BUL anche in territori raggiunti da questa infrastruttura grazie ai piani pubblici.

#### **Valorizzazione dei pascoli e dei boschi montani (Articolo 10 AS 1054)**

Andrebbe prevista la modalità di sviluppo e sostegno delle **produzioni agroalimentari di qualità** di questi territori attraverso previsioni specifiche che miri a tutelare – tempestivamente - l'agricoltura di montagna. Le **attività agricole forestali rappresentano un presidio** ambientale, economico e sociale dei territori montani. Tutelare e incentivare l’agricoltura di montagna e la forestazione significa garantire la gestione delle risorse ambientali, promuovere le filiere locali, garantire redditività alle aziende e occupazione locale. La figura dell’**agricoltore di montagna** dovrebbe essere prevista in quanto l’agricoltura in questi luoghi assume un valore multisetoriale e trasversale andando ad incidere su tutte le politiche di sviluppo locale.

#### **Ecosistemi montani (Articolo 11 AS 1054)**

Sarebbe importante un riferimento forte al capitale naturale ed ai servizi ecosistemici presenti nelle montagne. Esplicitando la **necessità di una politica non più PER la montagna ma CON la montagna**, per **valorizzare la forte reciprocità che esiste tra città e campagna**: l’economia, l’industria e i cittadini che vivono nelle aree urbanizzate dipendono, per l’approvvigionamento alimentare, l’utilizzo dei suoli, le attività turistiche, l’energia, le risorse idriche, l’aria pulita e le materie prime, dai territori periferici. Ciò attraverso l’inserimento nel presente articolo del tema dei servizi ecosistemici, non solo quale principio. Vi è infatti la necessità di progettare e dare gambe a strumenti perequativi in grado di valorizzare i servizi ed i beni naturali che la montagna preserva e rende disponibili per il territorio complessivo che la circonda, in particolar modo per le aree più antropizzate. **I servizi ecosistemici sono centrali per definire un nuovo rapporto tra aree metropolitane e aree montane** in funzione di nuovi modelli di pianificazione territoriale. In generale si ritiene che l’elemento centrale da rafforzare

all'interno della legge sia quello del **principio di sussidiarietà tra montagna e aree metropolitane** nella definizione delle politiche, delle strategie e della programmazione.

### **Professioni della montagna (Articolo 16 AS 1054)**

Nelle professioni di montagna devono essere ricomprese a pieno titolo anche **le attività artigianali**, di cui non vi è menzione, legate all'identità e alla storia di queste aree.

### **Misure fiscali a favore delle imprese montane esercitate dai giovani (Articolo 17)**

Si ritiene che oltre alla positiva previsione di misure fiscali di favore per le imprese realizzate dai giovani nei territori montani, sia necessario prevedere misure fiscali a vantaggio anche di chi ha più dei 41 anni previsti al comma 1. Va bene incentivare l'insediamento di giovani ma occorre anche sostenere le imprese già esistenti di chi vive e abita questi luoghi da tempo, prevedendo altrettante misure di favore per rafforzare quelle piccole e microimprese di montagna spesso in forti difficoltà. Tali imprese rappresentano una eccellenza produttiva, artigianale ed enogastronomica, di tipicità del territorio, a rischio di estinzione. Infine, rappresentano il know how senza il quale le giovani imprese non potrebbero nascere. **In tal senso sarebbe necessaria l'introduzione di misure di sostegno fiscale per le imprese nei Comuni montani, semplificando le normative contabili e prevedendo specifiche esenzioni fiscali.**

### **Misure per l'agevolazione del lavoro agile nei Comuni montani (Articolo 18)**

Non si ritiene appropriato inserire il limite di abitanti inferiore a 5.000 abitanti per questa misura che è a favore dei Comuni montani, a prescindere dalla popolazione.

### **Registro Terreni silenti (Articolo 20)**

Il tema della frammentazione fondiaria trova coerenza con l'articolo 20. Nell'articolo si stabilisce che *“lo Stato, le regioni e gli enti locali promuovono il recupero produttivo delle proprietà fondiarie frammentate e dei terreni abbandonati o silenti”*, non stabilendo con quale strumento. A tal proposito occorrerà prevedere una norma di richiamo sulla necessità di superare la parcellizzazione fondiaria attraverso la revisione della normativa sul sistema fondiario. Lo stato di frammentazione delle particelle di proprietà presenti nei territori montani è tale da non consentire di fatto l'utilizzo e nuovi investimenti in gran parte delle aree montane, che potrebbero essere utilizzate come superficie agricola.

### **Cooperative di Comunità (Articolo aggiuntivo)**

Il tema delle Cooperative di Comunità è coerente con il *Capo V “Sviluppo economico”* del presente DDL. A tal fine occorre prevedere uno specifico articolo aggiuntivo riconoscendo le Cooperative di Comunità quale efficace strumento di innovazione sociale ed economico. Il tema delle Cooperative di Comunità si colloca a pieno titolo nel contesto delle aree montane e delle aree interne più in generale. Per questa forma di cooperazione non esiste ancora un quadro normativo nazionale pur

riscontrandosi numerose attività associative, prevalentemente di giovani, che operano nei territori disagiati e caratterizzati dal venir meno di servizi, dallo spopolamento e dal declino socioeconomico. Pertanto, nel testo del DDL sulla Montagna, occorre inserire un riferimento sulla necessità di definire queste forme di cooperazione su tutto il territorio nazionale, anche al fine di coordinare le iniziative in atto a livello regionale e promuoverne gli ulteriori sviluppi. Si tratta di esperienze nate e che potrebbero diffondersi al meglio nei territori per rispondere ad esigenze della cittadinanza, anche per fare fronte a necessità di carattere occupazionale, per tutelare l'ambiente e il territorio con tutto ciò che identifica un bene della comunità, nello specifico dei territori montani, ad esempio le attività silvo-pastorali. Tuttavia, è necessario definire con certezza il perimetro del possibile operato di tali Cooperative e possibili misure di sostegno economico, una volta inquadrata giuridicamente la loro "mission" di impresa sociale.

### **Disposizioni finanziarie (Articolo 23)**

**Gli importanti obiettivi del DDL richiedono una dotazione finanziaria certamente maggiore rispetto a quella attualmente prevista dal FOSMIT. Si richiede e si auspica, quindi, che nel corso dell'iter parlamentare si raggiunga una adeguata dotazione finanziaria per la concreta realizzazione dei contenuti della legge per la montagna.**