

OSSERVATORIO LEGISLATIVO  
INTERREGIONALE

Bologna 22-23 settembre 1994

LA DISCIPLINA DELLE ZONE MONTANE  
NELLA LEGGE 31 GENNAIO 1994 N. 97

\*~\*~\*~\*

A cura di:  
Daniela Banfi  
Cristina Zanni

Servizio Legislativo  
Consiglio Regionale della Liguria

La legge 31 gennaio 1994 n. 97 rappresenta l'ultimo e il più compiuto intervento normativo che il legislatore statale ha operato in attuazione del secondo comma dell'articolo 44 della Carta costituzionale.

Il primo provvedimento legislativo organico era stato attuato circa quarant'anni fa con la legge 25 luglio 1952 n. 991 ("Provvedimenti in favore dei territori montani") poi modificata con provvedimenti successivi; in particolare ricordiamo la legge 30 luglio 1957 n. 657 la quale sostituiva l'articolo 1 che stabiliva i criteri per l'individuazione dei territori montani.

Successivamente è intervenuta la legge 3 dicembre 1971 n. 1102 che, integrando l'assetto normativo preesistente con disposizioni di più ampia portata, ha rappresentato fino ad oggi la legge di riferimento principale per la disciplina del territorio montano.

Nell'attuazione del dettato costituzionale non si era riusciti però a superare la convinzione che le zone montane fossero zone abbisognevole di assistenza in quanto si riteneva che la particolare conformazione morfologica e problemi ad essa connessi non consentissero alcuno sfruttamento produttivo.

In sostanza erano considerate come zone depresse che il legislatore cercava di volta in volta di risollevare con interventi di carattere assistenziale, interventi che nulla valevano ad operare una valida soluzione alle peculiari problematiche territoriali.

La maggiore attenzione verso la tutela ambientale del territorio e la valorizzazione dei suoi aspetti paesaggistici sviluppatasi soprattutto in quest'ultimo decennio ha determinato il legislatore statale ad un diverso approccio e cioè a considerare la montagna come bene da valorizzare sia sotto l'aspetto naturale sia come risorsa capace di produrre ricchezza.

Ciò è evidenziato anche nella relazione al disegno di legge governativo n. 1169 dove si sottolinea altresì che può essere mezzo per la

salvaguardia del territorio il "favorire lo sviluppo dell'economia montana in tutte le sue componenti da quella agricola a quella artigiana, da quella industriale a quella del terziario".

Tale orientamento appare perfettamente in linea con le scelte operate a livello comunitario espresse nel progetto della Carta europea, presentato nei giorni scorsi alla Conferenza delle Regioni di montagna, che all'articolo 6 fissa gli obiettivi cui devono attenersi gli Stati aderenti nell'attuazione della politica e della legislazione in materia. In particolare si pongono in evidenza tra gli scopi prioritari da realizzare nel rispetto e nella salvaguardia dell'ambiente il mantenimento in loco delle popolazioni indigene, la promozione della pluriattività delle famiglie rurali e la conservazione e lo sviluppo delle attività industriali.

Nell'intento di garantire la massima operatività dell'intervento legislativo, l'originario testo del disegno di legge definiva all'articolo 1 comma 2 le proprie disposizioni come "norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica" e pertanto vincolanti indistintamente per le Regioni ordinarie, le speciali e le province autonome.

Il testo approvato in via definitiva presenta invece sul punto un ammorbidimento, in quanto allo stesso comma oggi si legge che le Regioni speciali e le province autonome provvederanno "secondo le disposizioni dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione".

Nonostante il legislatore, sottolineando il carattere di preminente interesse nazionale della salvaguardia e della valorizzazione delle zone montane, esordisca all'articolo 1 con l'affermazione del valore di "principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione" delle disposizioni della legge n. 97, molti sono gli articoli che, in ragione della loro natura e della specificità delle disposizioni contenute, presentano il carattere di norme di dettaglio, di immediata

applicazione quanto meno per le Regioni a statuto ordinario (Ci si riferisce in particolare alle disposizioni in materia civile e fiscale). Ciò comporta un' inevitabile carenza di sistematicità della legge, che risulta nel complesso frammentaria e dispersiva.

Oltre che ai motivi testè esposti, tale difetto può essere in parte attribuito oltre alla difficoltà di procedere ad un'unificazione di tutti i progetti legislativi presentati (ben 7) anche alla fretteolosità con cui la legge è stata approvata (ricordiamo che l'approvazione è avvenuta a fine legislatura).

La legge risulta essere stata caldeggiata soprattutto dall'UNCEM, che voleva riaffermare la titolarità della gestione dei territori da parte delle comunità montane, colmando nel contempo le lacune della legislazione precedente.

Il diritto all'autogestione dei territori da parte della popolazione montana poggia da un lato sul riconoscimento dell'autonomia locale sancito all'articolo 4 comma 6 dalla Carta europea del 1989 (Carta europea dei diritti dell'autonomia) e dall'altra sull'affermazione all'articolo 3 lettera b) del Trattato di Maastricht del principio di sussidiarietà, che conferisce alle autorità più vicine ai cittadini l'esercizio preferenziale delle responsabilità pubbliche, principio quest'ultimo ripreso dal citato progetto della Carta della montagna all'articolo 4 comma 2.

Il riferimento alle comunità montane si trova già al comma 3 dell'articolo 1 della legge n.97, laddove si definisce l'ambito di applicazione della stessa. Detto comma, a prima vista di non facile lettura, prospetta sostanzialmente due ipotesi distinguendo il caso in cui le Regioni, in attuazione degli articoli 61 e 28 della legge n. 142/1990, abbiano già provveduto alla ridelimitazione delle comunità montane dal caso in cui invece non vi abbiano ancora ottemperato.

Nel primo caso, ambito di applicazione generale della legge risulta

essere l'intera comunità montana ridelimitata e sono definiti comuni montani quelli facenti parte della comunità stessa; nel secondo si intendono "comuni montani" (fino a che non sia intervenuta la ridelimitazione) quelli classificati interamente montani dalla legge n. 1102/1971. Con il diretto riferimento alla legge n. 142/1990 il legislatore statale ha riconfermato nella legge n. 97 il riconoscimento della Comunità montana come ente locale dotato di proprio territorio e di una propria popolazione, separati da quelli dei comuni ad essa appartenenti.

E' appena il caso di ricordare che, istituite come Consigli di Valle col d.P.R. 10 giugno 1955 n. 987 e passando attraverso la legge 3 dicembre 1971 n. 1102 che le definiva "enti di diritto pubblico" e la successiva legge 23 marzo 1981 n. 93 che le ha assimilate ai Comuni in merito alla disciplina degli espropri, delle deleghe di funzioni e dei segretari generali, esse sono state classificate da un' ondeggiante dottrina ora come "enti strumentali regionali", ora come "consorzi obbligatori tra comuni". Alla luce di tali considerazioni emerge l'importanza dell'intervento della legge n. 142/1990 che, spazzando via ogni dubbio interpretativo, le ha qualificate come enti locali territoriali; esse si configurano come un ulteriore livello di governo, e specificamente come ente sovracomunale al quale, ai sensi dell'articolo 29 comma 2, spetta "l'esercizio associato di funzioni proprie dei comuni o a questi delegate dalla Regione".

Non sembra questa la sede per entrare nel dettaglio sui criteri fissati dall'articolo 28 commi 2 e 3 della legge n. 142/1990 per la ridelimitazione regionale delle comunità montane. Ci limitiamo soltanto a sottolineare due aspetti: in primo luogo si vuol rilevare l'incisività del ruolo che la Regione, nell'occasione del riordino esercita classificando il comune interamente montano mediante l'inserimento nell'ambito territoriale della comunità montana; in altre parole,

seppure nel rispetto dei limiti prefissati dalla legge n. 142, è la Regione che determina l'ambito di applicazione della legge n. 97.

In secondo luogo si osserva la tendenza ad una maggiore omogeneizzazione del territorio mediante una limitazione della partecipazione di quei comuni solo parzialmente montani. Tale orientamento pare riconfermato dalla legge n. 97, che in caso di mancata ridelimitazione regionale restringe il concetto di comune montano solo ai "comuni interamente montani classificati tali ai sensi della legge 3 dicembre 1971 n. 1102 e successive modificazioni".

Per completare il quadro, il sesto comma dell'articolo 1 allarga l'ambito di applicazione ai soli territori compresi nei parchi montani nazionali istituiti ai sensi della legge 6 dicembre 1991 n. 394 (e non anche ai territori compresi in quelli regionali).

Prima di passare all'esame delle disposizioni di dettaglio, occorre soffermarsi su quanto prevede l'articolo 2, istitutivo del Fondo nazionale per la montagna e, ancor più in generale, sulle risorse sulle quali si può contare ai fini dell'effettiva attuazione della legge.

Secondo quanto dispongono i commi 2 e 3 del citato articolo si tratta di un Fondo aggiuntivo rispetto a qualsiasi altro trasferimento operato a favore degli enti locali nel quale confluiscono fondi dell'Unione europea, dello Stato e degli enti pubblici, che pervengono al fondo attraverso il versamento su apposito capitolo di entrata del bilancio statale.

Il fondo sarà ripartito tra le Regioni e le province autonome, che dovranno istituire fondi regionali per la montagna, incrementati anche da risorse proprie. L'istituzione del fondo regionale sembra essere condizione necessaria per il trasferimento delle quote del fondo nazionale; ciò al fine di evitare la dispersione del finanziamento. Tale è l'assetto che si prevede quale regime ordinario, in quanto in via transitoria l'articolo 25 comma 2 stabilisce che "in attesa della

riforma della finanza regionale le risorse erogate dal Fondo sono attribuite esclusivamente alle Regioni a statuto ordinario".

Perchè la ripartizione possa essere avviata, occorrerà che il Ministero del bilancio, d'intesa con quello delle risorse agricole di recente istituzione, formuli al CIPE la proposta dei criteri cui lo stesso dovrà attenersi, sulla base delle priorità stabilite al comma 6 dell'articolo 2.

Al momento della proposta il Ministro del bilancio, di concerto con quello del tesoro, dovrà già aver determinato ai sensi dell'articolo 25 comma 2 la quota del fondo per le aree depresse, istituito dall'articolo 19 del decreto legislativo 3 aprile 1993 n. 96, da destinare al fondo nazionale per la montagna.

Spetterà dunque alle Regioni e alle Province autonome, dopo la deliberazione del CIPE, legiferare per l'istituzione del proprio fondo, nonchè per la determinazione dei "criteri relativi all'impiego delle risorse"(art. 2 comma 4).

Raffrontando l'attuale articolo 2 con la sua originaria stesura (ci riferiamo a quella relativa al disegno di legge governativo) non risultano più esistenti nè il limite temporale di novanta giorni (decorrenti dalla deliberazione CIPE) entro il quale la Regione avrebbe dovuto provvedere all'assegnazione delle quote alle Comunità montane, nè la previsione della decadenza del finanziamento in caso di mancato utilizzo dei fondi in termini particolarmente brevi.

Per completare il quadro relativo al finanziamento diretto all'attuazione della legge, si precisa che l'articolo 25 prevede al comma 1 lo stanziamento di 20 miliardi per gli anni '94, '95 e '96 destinato a coprire gli oneri derivanti dalla sua applicazione, ad eccezione di quelli relativi al Fondo per la montagna.

A tale proposito si è rilevato che l'esiguità dello stanziamento potrà rendere difficilmente realizzabili molti degli interventi previsti dalla

legge n. 97.

Nell'ambito delle risorse attivabili in favore delle zone montane rientrano anche le misure previste dai Regolamenti comunitari in favore dell'agricoltura di montagna, delle foreste e dello sviluppo delle zone rurali, nonché i finanziamenti relativi all'incentivazione dell'imprenditorialità giovanile, di cui alla legge n. 44/1986 e l'accesso preferenziale ai fondi della Cassa per la formazione della proprietà contadina.

Nell'ambito degli interventi speciali previsti al comma 4 dell'articolo 1 sono inquadrabili le azioni volte alla valorizzazione, tutela e sviluppo dei beni e delle attività produttive delle zone montane.

Ai fini di una maggiore sistematicità nell'esposizione pare utile suddividere parte dell'articolato in esame in 3 tipi di interventi:

- Nel primo si comprende il dettato normativo dell'articolo 3, che al fine della valorizzazione dei beni agro-silvo-pastorali in proprietà collettiva, affida alle Regioni il compito di provvedere con legge al riordino della disciplina delle organizzazioni montane, comunque denominate. Tra le organizzazioni montane la norma comprende le comunioni familiari, le regole cadorine e le università agrarie delle province ex pontificie, estendendo sostanzialmente l'ambito di applicazione della legge a zone che potrebbero non rientrarvi ai sensi dell'articolo 1.

Tale apertura appare tanto più ampia se si considera la non tassatività del riferimento alle tre tipologie testè menzionate, che paiono elencate in modo esemplificativo e non esaustivo.

Il primo comma dell'articolo 3 fa riferimento alla "proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile"; a tale proposito si osserva che, a differenza della legislazione statale previgente non è più ripreso il carattere di inalienabilità, carattere che in precedenza era previsto per i beni costituenti il "patrimonio antico" delle



organizzazioni, e cioè quello acquisito, ai sensi dell'articolo 11 delle legge n. 1102/1971, in data anteriore al 31 dicembre 1952. Sembrerebbe così essersi aperta una breccia verso la liberalizzazione del patrimonio antico, tanto più che la norma, parlando in generale di beni agro-silvo-pastorali, non sembra riproporre la distinzione tra patrimonio antico e di nuova acquisizione.

Di patrimonio antico però si parla al n. 1 della lettera b) in relazione alle condizioni per l'autorizzazione ad una diversa destinazione d'uso dei beni, quando, delineando i contenuti dell'intervento legislativo regionale, se ne prevede il mantenimento della consistenza originaria.

Se il vincolo dell'inalienabilità, non più espressamente ripreso, pare affievolirsi, è introdotto il vincolo di inusucapibilità, a proposito del quale nulla prevedeva la legislazione previgente.

Le Regioni, nel legiferare per il riordino, dovranno prevedere il conferimento della personalità giuridica di diritto privato alle organizzazioni montane e garantirne autonomia statutaria; in tal modo il legislatore, al fine di valorizzare al massimo il ruolo delle collettività locali nella gestione diretta del territorio, ha consentito alle stesse di operare sul piano giuridico-negoziale in modo più agile e snello e ne ha esaltato l'autonomia ed il potere di organizzazione.

Tale esaltazione risulta particolarmente evidente laddove ai numeri 2 e 3 della lettera b), sembra affermarsi la prevalenza delle norme di autocontrollo e garanzie interne, prefissate dalle organizzazioni stesse, sulle sopravvenienti norme regionali in materia di pubblicità e di garanzie di partecipazione alla gestione.

La Regione, inoltre, nel suo ruolo di ente di programmazione e di indirizzo, dovrà disciplinare "le modalità e i limiti del coordinamento tra organizzazioni, Comuni e Comunità montane" e

garantire la partecipazione di dette collettività alle "scelte urbanistiche e di sviluppo locale e nei procedimenti avviati per la gestione forestale e ambientale e per la promozione della cultura locale".

In altre parole spetta alla Regione il compito di coordinare gli enti che operano interventi per lo sviluppo della montagna ed è evidente che quanto più si riuscirà ad ottenere una valida cooperazione tra gli stessi tanto più proficuo potrà essere l'esito della programmazione.

Questo è il quadro in cui sostanzialmente il legislatore regionale dovrà muoversi nell'emanazione della normativa di riordino delle organizzazioni montane, tenendo presente che il comma 2 dell'articolo 3 conserva l'efficacia delle disposizioni vigenti in materia fino a quando le stesse non saranno sostituite dalla nuova normativa regionale, purchè esse siano compatibili con la legge statale in oggetto. Si determina così l'automatica abrogazione di ogni preesistente norma in contrasto.

- Alla seconda categoria di interventi possono essere ricondotte le norme dettate agli articoli 4, 5 e 6 che contengono disposizioni dirette alla tutela dell'integrità dell'azienda agricola montana.

In particolare l'articolo 4 contiene norme di natura civilistica in materia di successione mortis causa dei fondi rustici; norme che consentono di attribuire la continuità nella gestione dell'azienda ai discendenti riconoscendo agli eredi considerati affittuari ai sensi della legge sui patti agrari (art. 49 legge 3 maggio 1982 n. 203), e cioè a coloro che al momento dell'apertura della successione coltivino il fondo come imprenditori agricoli o coltivatori diretti, il diritto all'acquisto della proprietà degli altri coeredi alla scadenza del rapporto, purchè gli stessi garantiscano l'effettiva utilizzazione agricola del fondo e l'incremento della produttività.

Sempre diretta alla tutela dell'integrità dell'azienda agricola e in

particolare ad evitare il frazionamento delle proprietà montane, è la disposizione del comma 2 dell'articolo 6, che sopprime il termine originariamente previsto dalla legge 10 maggio 1976 n. 346 (articolo 5) per beneficiare di agevolazioni fiscali sui trasferimenti di proprietà in zone montane.

- Infine, alla terza categoria si ricollegano quegli interventi diretti ad agevolare e favorire la creazione e lo sviluppo delle attività produttive in montagna. Tali interventi nascono dall'esigenza di affrontare una situazione di oggettiva difficoltà occupazionale delle popolazioni residenti nei territori montani, difficoltà da sempre presenti e fino ad oggi prevalentemente affrontate con spirito assistenzialista.

La legge n. 97, inquadrandosi, come già si è accennato, nell'orientamento che tende ad interventi volti allo sfruttamento delle risorse e delle energie presenti sul territorio, mediante il loro potenziamento e la loro valorizzazione, risulta pertanto di notevole significato innovativo, anche se tale orientamento spesso si concretizza in norme generiche e di difficile applicazione.

In effetti, come si evince anche dalle relazioni ai numerosi progetti di legge che sono confluiti poi in quello qui esaminato, si è preso finalmente coscienza da parte della classe politica in generale del fatto che per evitare lo spopolamento delle zone montane si debbano alzare i livelli reddituali delle popolazioni residenti, rendendoli tendenzialmente comparabili con quelli goduti nelle aree più sviluppate del territorio nazionale.

L'esodo dalla montagna è infatti uno dei principali fattori che ne hanno comportato il degrado ambientale e socio-economico. Alla permanenza e all'auspicato rientro della popolazione tendono sia le norme in materia di incremento e sviluppo delle imprese artigiane e commerciali e delle piccole e medie imprese industriali sia quelle

dirette al potenziamento delle aziende agricole.

In tale filone rientrano le disposizioni previste all'articolo 16, per favorire la sopravvivenza nei piccoli centri abitati di esercizi commerciali, che spesso sono schiacciati dal limitato guadagno e dall'onerosità degli adempimenti fiscali; a loro beneficio la legge prevede la determinazione del reddito d'impresa mediante "concordato con gli uffici dell'amministrazione finanziaria" e l'esonero "dalla tenuta di ogni documentazione contabile e di ogni certificazione fiscale".

Numerose critiche sono state mosse dagli esperti del settore i quali, rilevando l'inadeguatezza dei termini usati ("giro d'affari" e "concordato"), che si dice non trovino riscontro nell'ordinamento tributario vigente, hanno sottolineato le difficoltà conseguenti all'applicazione della norma. In particolare, si è eccepito come l'esonero dalla tenuta dei libri contabili comporti conseguenze problematiche per la determinazione dell'IVA e come l'eccessiva genericità della disposizione non risolva la questione relativa, ad esempio, all'individuazione del soggetto competente a dirimere eventuali controversie sul concordato.

Inoltre, l'articolo 16 ha dato luogo a rilevanti problemi interpretativi circa la identificazione dei comuni beneficiari delle agevolazioni.

L'articolo parla di "comuni montani con meno di 1000 abitanti" e di "centri abitati con meno di 500 abitanti ricompresi negli altri comuni montani e individuati dalle rispettive regioni".

Dalla lettura della norma sorgono due ordini di questioni.

La prima è relativa al concetto di centro abitato ed alla sua determinazione; in particolare ci si chiede se la nozione di centro abitato debba essere intesa in senso tecnico-statistico, in tal modo escludendo case sparse e nuclei abitati.

La seconda riguarda i compiti regionali. Non risulta chiaro a una prima lettura se la regione debba esclusivamente indicare al Ministero le risultanze statistiche o se possa operare una scelta nell'ambito dei comuni. L'articolo 16, se considerato isolatamente, lascerebbe il dubbio.

Esaminando però l'analoga disposizione dell'articolo 19, che prevede incentivi all'insediamento abitativo e produttivo mediante la concessione di benefici economici e che affida alle regioni sia la scelta delle condizioni alle quali ricollegare il beneficio sia l'ambito di applicazione dell'intervento stesso (dovendo determinare quale dei comuni montani al di sotto dei 5000 abitanti potrà usufruire dell'agevolazione) sembra debba propendersi per l'interpretazione che riconoscerebbe alle regioni la scelta tra i comuni.

Alla stessa conclusione porterebbe la lettura dell'articolo 23 in materia di trasporti.

Si segnala comunque che il decreto legge 17 settembre 1994 n. 538, (recante "Disposizioni fiscali urgenti in materia di accertamento, contenzioso, potenziamento degli organici, controlli e anagrafe patrimoniale dei dipendenti, al fine di contrastare l'evasione e la corruzione") ha dichiarato all'articolo 1 comma 7 "la cessazione dell'efficacia delle norme in materia di concordato per le zone montane, di cui al comma 1 dell'articolo 16".

Per quanto concerne le attività produttive, la legge n. 97 si è preoccupata in primo luogo di favorire l'imprenditorialità giovanile con una duplice azione: da un lato con l'allargamento ai territori montani delle misure previste dalla legge 28 febbraio 1986 n. 44 per l'imprenditoria giovanile nel Mezzogiorno e dall'altro prevedendo un intervento regionale e della Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina diretto ad agevolare l'acquisto dei terreni da parte di soggetti tra i 18 e i 40 anni mediante la riserva del 30 per

cento dei fondi annuali.

Sempre al fine dell'incremento dell'attività produttiva la legge introduce una normativa di tutela e valorizzazione specifica dei prodotti tipici e in particolare prevede la creazione di un Albo dei prodotti di montagna, tenuto dal Ministero di recente istituzione, nel quale sono iscritte quelle produzioni che, per "denominazione d'origine" o "indicazione geografica", provengono dai comuni montani. Tali prodotti potranno fregiarsi della qualificazione aggiuntiva di "prodotto nella montagna italiana".

Nella logica del superamento del fenomeno della sottoccupazione agricola, anch'esso risolto sino ad oggi con sistemi di carattere assistenziale, l'articolo 17 introduce disposizioni innovative volte a incentivare la pluriattività dei coltivatori diretti, anche associati. Le misure, previste all'articolo 17, intervengono in tre direzioni:

- per i coltivatori diretti conduttori di aziende agricole nei comuni montani il comma 1 prevede, in deroga alle norme vigenti, che gli stessi possano assumere appalti sia pubblici che privati per la sistemazione e manutenzione dei territori montani che comportino lavori di importo non superiore ai 30 milioni annui; per l'esecuzione potranno impiegare solo lavoratori appartenenti al nucleo familiare e attrezzature di loro proprietà;
- analogamente è prevista la possibilità per le cooperative di produzione agricola e di lavoro agricolo forestale di assumere da enti pubblici l'esecuzione di lavori e servizi attinenti alla difesa e valorizzazione dell'ambiente per importi annuali non superiori ai 300 milioni;
- infine, per agevolare coloro che esercitano attività agrituristica nei territori montani, le costruzioni adibite a tale attività sono assimilate alle costruzioni rurali, e pertanto sono automaticamente escluse dalle imposte sui redditi e dall'ICI.

E' stata operata un'estensione della nozione di "imprenditore agricolo" che dà il codice civile all'articolo 2135; l'elemento innovativo emerge più marcatamente se si valuta l'estremo rigore con cui si è costantemente mossa la giurisprudenza nell'interpretazione del secondo comma del citato articolo che fa riferimento alle attività connesse a quella agricola.

Si deve tuttavia osservare che il tenore della norma, espressa in termini assolutamente generali e che non si sofferma sull'aspetto relativo alle procedure, potrebbe dar luogo a problemi in ordine alla sua applicazione.

Infatti l'insufficiente chiarezza dell'articolo 17 può dar adito a due diverse interpretazioni.

In particolare non è certo se la norma configuri uno strumento alternativo alle ordinarie procedure d'appalto, che consenta l'affidamento diretto dei lavori qualora sussistano determinate condizioni, oppure se la stessa debba intendersi anche derogatoria in relazione alla partecipazione di soggetti che altrimenti non avrebbero titolo ad essere ammessi alla procedura prevista per l'affidamento dei lavori.

Nel primo caso l'ente pubblico potrebbe scegliere se procedere secondo le vigenti disposizioni in materia di appalti pubblici o applicare l'articolo 17 e conseguentemente affidare direttamente l'esecuzione dei lavori ai soggetti previsti dalla norma.

Nel secondo caso invece l'ente pubblico non potrebbe non applicare comunque l'articolo 17 anche nel caso in cui, invece di procedere all'affidamento diretto, intendesse dar luogo a procedure ordinarie di appalto. Non potrebbe cioè escludere "a priori" la domanda di invito per mancanza dei requisiti previsti per la partecipazione.

La Regione Friuli in occasione di una richiesta di partecipazione a trattativa privata da parte di una cooperativa agricolo-forestale aveva

optato per la prima soluzione, arrivando però ad escludere l'immediata applicazione della norma in attesa di una circolare ministeriale chiarificatrice o di specifiche norme regionali di attuazione.

Anche il successivo articolo 18 è diretto allo sviluppo di attività che consentano l'impiego di forze lavorative locali; esso prevede la possibilità per le imprese e i datori di lavoro con sede in montagna, di assumere, senza oneri previdenziali e a tempo parziale, coltivatori diretti iscritti allo SCAU. In deroga alle disposizioni vigenti, essi potranno conservare la loro qualifica di lavoratori autonomi, anche in caso di prevalente attività dipendente, a condizione che mantengano la residenza e la cura del fondo.

A metà strada tra gli interventi a favore delle attività economiche e gli interventi volti al miglioramento delle condizioni di vita dei residenti in montagna, si collocano i benefici introdotti dall'articolo 10 in campo energetico e per gli allacciamenti telefonici. Oltre all'esenzione dall'imposta erariale sul consumo per l'energia elettrica prodotta in territorio montano da piccoli generatori, la legge n.97 prevede che la Regione e gli enti locali possano concedere contributi per gli allacciamenti telefonici e il potenziamento delle linee elettriche delle case rurali e dei piccoli agglomerati, nonché la possibilità di riduzione del sovrapprezzo termico sui consumi domestici e produttivi.

Questo è il quadro normativo che il legislatore statale ha delineato a sostegno dell'economia montana; è importante osservare come nel dettare le norme per lo sviluppo delle zone montane egli non abbia mai sottovalutato l'importanza della compatibilità degli interventi con il rispetto e valorizzazione dell'ambiente.

Sarebbe quindi assolutamente riduttivo trattare degli aspetti relativi al profilo ambientale soltanto limitandosi ad esaminare il contenuto normativo dell'articolo 7.



Infatti, in linea con i più recenti orientamenti comunitari (ci si riferisce all'articolo 6 comma 2 del progetto di Carta europea della montagna) viene spezzata "la dicotomia tradizionale tra sviluppo economico e protezione dell'ambiente", mediante la creazione di un assetto normativo di carattere economico attraversato orizzontalmente da disposizioni volte alla tutela ambientale. A titolo esemplificativo, si può considerare l'articolo 8 che, nel trattare della caccia, della pesca e della raccolta dei prodotti del sottobosco come fonti di risorse economiche, stabilisce che tali attività, anche se esercitate come attività lavorative, dovranno essere finalizzate alla tutela dell'ambiente e delle risorse naturali secondo i principi richiamati dall'articolo 1 della legge sui parchi (legge 6 dicembre 1991 n. 394). Per quanto riguarda l'attività di programmazione, la legge n.1102 prevedeva agli articoli 5 e 7 che le Comunità montane avessero competenza pianificatoria sia in campo urbanistico che economico-sociale.

L'articolo 29 della legge n. 142/1990, che ha abrogato i suddetti articoli 5 e 7 e modificato in generale l'impianto organizzativo preesistente, ridimensiona il ruolo programmatico delle Comunità montane; da un lato ne cancella la competenza in materia urbanistica, che viene devoluta alle province, alle quali è rimessa mediante l'adozione del piano territoriale di coordinamento, e dall'altro conserva lo strumento del piano pluriennale di sviluppo socio-economico. Originariamente quest'ultimo era "approntato in base alle indicazioni del piano regionale" (che assumeva così la funzione sovraordinata di piano-quadro) ed era di approvazione regionale. La nuova disciplina dettata dall'articolo 29 non fa più riferimento diretto agli strumenti di pianificazione regionale per definire i contenuti del piano, ma si limita ad attribuirne alle province l'approvazione, rivalutando ancora una volta il ruolo di ente di programmazione intermedio di queste

ultime; alla Regione invece, che viene spogliata della competenza decisionale sull'atto finale, è attribuito il compito di dettare norme per la procedura di pianificazione.

Il comma 1 dell'articolo 7 della legge n. 97 definisce il contenuto dei piani socio-economici, affidando agli stessi la funzione di individuare "le priorità di realizzazione degli interventi di salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente"; in particolare, per gli interventi da attuarsi mediante il riassetto idrogeologico, la sistemazione idraulico-forestale e l'uso delle risorse idriche, il secondo comma prevede espressamente la necessarietà del coordinamento con i piani di bacino della legge sulla difesa del suolo (18 maggio 1989 n. 183) e la coerenza con gli atti di indirizzo e di coordinamento emanati ai sensi della stessa legge. L'articolo si chiude poi con l'attribuzione alle Regioni del compito di disciplinare la concessione di contributi fino al 75 per cento per piccole opere, anche di manutenzione, su proprietà agro-silvo-pastorali. Spetterà dunque al legislatore regionale stabilire i modi e le forme dell'attività contributiva, mentre le comunità montane ne avranno affidata la gestione.

In un sistema così strutturato, che vede l'intervento di più soggetti, dotati tutti di competenza pianificatoria socio-economica su un territorio comune, potrebbero porsi problemi in ordine sia all'efficienza che al coordinamento delle azioni, la cui armonizzazione sarà tanto più possibile quanto più si stabilirà in ambito programmatico un clima di collaborazione che possa consentire il monitoraggio degli interventi effettuati.

Trattando degli aspetti della legge n. 97 legati alla tutela ambientale non si può prescindere dalla considerazione della disciplina che l'articolo 9 detta a proposito della gestione del patrimonio forestale. Si osserva la tendenza a riconoscere un ruolo globale di gestione alle Comunità montane, che nei confronti del patrimonio boschivo privato

esercitano attività di promozione di convenzioni tra i proprietari o di costituzione di consorzi forestali, anche in forma coattiva, e, invece, nei confronti del demanio forestale possono essere delegate alla gestione da parte di Regioni, province e comuni.

Viene attuata così una gestione concertata dei beni forestali, che prevede anche l'intervento del legislatore regionale per l'affidamento ai soggetti pubblici e privati di cui ai commi 1 e 3 dei compiti di manutenzione, conservazione e tutela.

Il testo legislativo si chiude con una serie di norme per lo più dirette al miglioramento complessivo della qualità della vita delle popolazioni di montagna. Ancora una volta ci troviamo di fronte ad una pluralità di disposizioni frammentarie, non adeguatamente collegate con la legislazione di settore nella quale si inseriscono e pertanto, non essendo possibile una trattazione unitaria, occorre esaminarle singolarmente.

Si può premettere che le azioni previste comportano uno sforzo di riorganizzazione della Pubblica Amministrazione, in particolare nella gestione dei servizi pubblici da parte degli enti locali con specifico riguardo alle Comunità montane.

L'articolo 11, in linea con il dettato della legge di riforma delle autonomie locali (alla quale ha peraltro fatto espresso riferimento richiamando il primo comma dell'articolo 28), affida alle Comunità montane il delicato compito di promuovere "l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali" in settori, indicati non tassativamente ma solo a titolo di priorità al primo comma dello stesso articolo 11.

In realtà sembra che nulla di nuovo si aggiunga rispetto a quanto già poteva essere attuato sulla base della legge n. 142/1990 ed anche il richiamo alla legge n. 241/1990 operato al terzo comma non ha rilevante portata precettiva. La disposizione più innovativa pare essere quella che prevede la possibilità che le Comunità montane contraggano mutui su

delega comunale.

Considerato il fatto che spesso i comuni montani da soli non riescono ad affrontare la gestione dei servizi in modo adeguato per la popolazione; nell'intento di giungere alla tendenziale uniformità della qualità dei servizi forniti ai cittadini di qualsiasi parte del territorio nazionale, il legislatore tenta il superamento delle difficoltà mediante la gestione associata.

Coordinando la lettura dell'articolo 11 con l'articolo 12 primo comma si ha il quadro degli strumenti dei quali le Comunità montane potranno servirsi per la gestione dei servizi ed in particolare, oltre a valersi della delega comunale, richiamata al secondo comma dell'articolo 11, e della costituzione di consorzi potranno far ricorso ai mezzi indicati dalla legge n. 142/1990 e dalla legge n. 241/1990.

Il richiamo all'articolo 26 della legge di riordino delle autonomie locali potrebbe far pensare ad una considerazione delle comunità montane come momento di passaggio finalizzato alla creazione di unioni di comuni e alla loro definitiva fusione; tuttavia, sembra che l'intenzione del legislatore sia più volta verso una soluzione meno radicale del problema, in quanto nel rafforzamento del ruolo delle comunità montane viene mantenuta l'autonomia e l'integrità dei valori storico culturali dei piccoli comuni.

Su questa linea si inserisce anche l'articolo 23, che stabilendo una disciplina derogatoria della normativa vigente in materia di trasporto locale, prevede che la Regione possa autorizzare i comuni di minime dimensioni (e piccoli centri abitati di comuni montani maggiori) alla autonoma organizzazione del servizio, secondo modalità dagli stessi stabilite con regolamento comunale.

In pratica, la non economicità del trasporto montano, conseguente alla discrasia tra il numero degli utenti e il costo del servizio, spesso ha costretto al taglio delle linee; tale situazione è stata affrontata

anche a livello europeo e la Carta europea della montagna all'articolo 14 ha ribadito il principio per cui "la sola nozione di redditività non dovrà indurre a sopprimere degli impianti o un servizio pubblico in montagna".

Nel perseguimento di una politica di rivitalizzazione delle zone montane, anche in applicazione del già richiamato principio di sussidiarietà, il legislatore ha inteso consentire ai comuni di adeguare maggiormente il servizio alle esigenze delle popolazioni locali.

Sempre all'interno del disegno di rilancio del territorio montano che il legislatore persegue, si inseriscono anche le forme di decentramento di attività e servizi concernenti i settori della cultura, della ricerca e dell'università, che potrebbero avere anche effetto positivo sulla occupazione locale. Si osserva che l'articolo 14 prevede espressamente che il CIPE e le Regioni emanino direttive d'indirizzo rivolte alla "Pubblica Amministrazione" al fine di sollecitarne il decentramento dei servizi nelle zone montane.

La norma pare comunque criticabile, in quanto da un lato il riferimento generico alla Pubblica Amministrazione e dall'altro, l'elencazione di attività e servizi di competenza regionale con altri di competenza extraregionale contribuiscono a creare confusione circa la determinazione oggettiva di quegli uffici sulla cui organizzazione la Regione possa influire.

Il contenuto precettivo della disposizione sembra sfumare poi, se la si interpreta restringendo l'operatività delle direttive regionali alle sole materie di competenza regionale.

A queste forme di decentramento si affianca una politica di accorpamento degli uffici statali, da attuarsi previo parere dei sindaci e dei presidenti delle comunità montane.

Al fine di superare le difficoltà di comunicazione tra le varie strutture e servizi territoriali all'articolo 24 si prevede che le

comunità montane svolgano la funzione di "sportelli per i cittadini", che dovrebbero garantire il collegamento tra i vari uffici pubblici e le zone montane, anche attraverso la rete telematica che il Ministero delle risorse agricole, d'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni, dovrebbe attivare.

In via conclusiva si accenna alle disposizioni in materia di assistenza scolastica di cui agli articoli 20 e 21, che sempre nel quadro di un generale miglioramento del livello di vita anche sociale in montagna, introducono provvedimenti diretti a favorire l'attività didattica in zone dove spesso anche la frequenza della scuola dell'obbligo diventa un problema.

A tal fine la legge prevede la conclusione di accordi di programma tra gli enti competenti ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 142/1990.

Al comma 1 si individuano quali soggetti di eventuali accordi lo Stato, le Regioni e gli enti locali; quest'ultimo riferimento può intendersi comprensivo sia dei comuni che delle comunità montane ai quali gli stessi possono delegare la partecipazione agli accordi di programma.

In ogni caso l'iniziativa volta all'intesa tra gli enti istituzionali sembra essere comunale, in quanto il comune è nel contempo il soggetto con maggiore competenza in materia e quello più direttamente interessato alla realizzazione di un'offerta adeguata alle esigenze locali.