

SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

COMMISSIONI 5^a e 9^a RIUNITE

(5^a - Programmazione economica, bilancio)

(9^a - Agricoltura e produzione agroalimentare)

1° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 30 GIUGNO 1993

**Presidenza del Presidente della
5^a Commissione permanente ABIS**

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Provvedimenti per il sostegno dell'economia montana» (110), d'iniziativa del senatore Carlotto e di altri senatori;

«Incentivi per lo sviluppo dell'arco alpino» (199), d'iniziativa del senatore Carpenedo;

«Norme per lo sviluppo dei territori montani» (637), d'iniziativa del senatore Franchi e di altri senatori;

«Provvedimenti per il sostegno, la promozione e lo sviluppo delle aree interne e di

montagna del Mezzogiorno» (996), d'iniziativa del senatore Coviello e di altri senatori;

«Norme per lo sviluppo e la valorizzazione dei territori montani» (1046), d'iniziativa dei senatori Scheda e Marniga;

«Nuove disposizioni per le aree montane» (1169)

(Discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE Pag. 2, 7

CARPENEDO (DC), relatore alle Commissioni

riunite 3

I lavori hanno inizio alle ore 15,15.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

- **«Provvedimenti per il sostegno dell'economia montana» (110)**, d'iniziativa del senatore Carlotto e di altri senatori;
- **«Incentivi per lo sviluppo dell'arco alpino» (199)**, d'iniziativa del senatore Carpenedo;
- **«Norme per lo sviluppo dei territori montani» (637)**, d'iniziativa del senatore Franchi e di altri senatori;
- **«Provvedimenti per il sostegno, la promozione e lo sviluppo delle aree interne e di montagna del Mezzogiorno» (996)**, d'iniziativa del senatore Coviello e di altri senatori;
- **«Norme per lo sviluppo e la valorizzazione dei territori montani» (1046)**, d'iniziativa dei senatori Scheda e Marniga;
- **«Nuove disposizioni per le aree montane» (1169)**
(Discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Provvedimenti per il sostegno dell'economia montana», d'iniziativa dei senatori Carlotto, Mora, Micolini, Acquarone, Anesi, Ballese, Bernassola, Bernini, Bonferroni, Bosco, Boso, Brina, Butini, Cabras, Campagnoli, Candioto, Cannariato, Cappuzzo, Carpenedo, Carrara, Cimino, Citaristi, Colombo, Colombo Svevo, Condorelli, Conti, Coppi, Coviello, Creuso, Cusumano, De Cosmo, De Giuseppe, De Matteo, De Paoli, De Rosa, Di Benedetto, Di Lembo, Di Nubila, Dipaola, Di Stefano, Donato, Doppio, Dujany, Fabris, Favilla, Filetti, Fontana Albino, Fontana Elio, Forte, Foschi, Franchi, Galuppo, Garraffa, Gava, Genovese, Gianotti, Giovanniello, Giunta, Golfari, Grassi Bertazzi, Graziani, Guglieri, Guzzetti, Ianni, Icardi, Innamorato, Innocenti, Ladu, Leonardi, Lombardi, Londei, Maccanico, Manfroi, Manzini, Marniga, Mazzola, Meduri, Meriggi, Moltisanti, Montini, Montresori, Orsini, Ottaviani, Paire, Parisi Francesco, Perin, Perina, Pezzoni, Picano, Piccoli, Pierani, Pierri, Pinto, Pistoia, Polenta, Pulli, Rabino, Radi, Ravasio, Redi, Ricci, Ronzani, Rubner, Ruffino, Russo Vincenzo, Santalco, Saporito, Serena, Scheda, Signorelli, Specchia, Staglieno, Struffi, Tani, Triglia, Turini, Ventre, Venturi, Vozzi, Zangara, Zecchino, Zoso e Zotti.

Sullo stesso argomento sono iscritti all'ordine del giorno anche i seguenti disegni di legge: «Incentivi per lo sviluppo dell'arco alpino», d'iniziativa del senatore Carpenedo; «Norme per lo sviluppo dei territori montani», d'iniziativa dei senatori Franchi, Borroni, Pezzoni, Ranieri, Stefanini, Alberici e Angeloni; «Provvedimenti per il sostegno, la promozione e lo sviluppo delle aree interne e di montagna del

Mezzogiorno», d'iniziativa dei senatori Coviello, Pinto, Di Lembo, Parisi Francesco, Covello, Di Nubila, Pistoia, Bernassola e Donato; «Norme per lo sviluppo e la valorizzazione dei territori montani», d'iniziativa dei senatori Scheda e Marniga; «Nuove disposizioni per le aree montane».

Data l'identità della materia, propongo che i disegni di legge siano discussi congiuntamente.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Prego il senatore Carpenedo di riferire alle Commissioni riunite sui disegni di legge.

CARPENEDO, *relatore alle Commissioni riunite*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la montagna italiana ha richiamato una lunga serie di dibattiti parlamentari e di interventi legislativi, anche perchè quello della montagna è stato da sempre avvertito come un problema sociale non inferiore al problema del Mezzogiorno, al quale del resto è legato in maniera intima.

Moltissimi parlamentari si sono occupati del problema della montagna, presentando anche svariati disegni di legge; ricordo, tra gli altri, Dal Verme, Ruini, Micheli. Ma bisogna arrivare al 1952 e al settimo Governo De Gasperi perchè il Parlamento affronti per la prima volta in maniera organica il tema della montagna con l'approvazione della legge 25 luglio 1952, n. 991, con la quale vennero definiti i territori montani della nostra Repubblica. Circa vent'anni dopo fu emanata un'altra legge organica a favore della montagna la 3 dicembre 1971, n. 1102, una legge di impianto prevalentemente ordinamentale che istituì le Comunità montane. A distanza di altri vent'anni il Parlamento si occupa nuovamente della montagna con provvedimenti di carattere organico e generale.

In questi ultimi venti anni la montagna italiana è cambiata profondamente, in particolare si è verificato l'arresto del calo demografico che aveva caratterizzato la storia di questo secolo. Al riguardo i dati sono eloquenti: dall'ottobre 1981 al gennaio 1990 i comuni montani hanno visto aumentare la loro popolazione residente da 8.770.000 abitanti a 8.840.000, un aumento di 70.000 abitanti, che non dà certo l'idea di un sovraffollamento ma che inverte la tendenza negativa del passato. Evidentemente l'emorragia si è arrestata mediamente non dappertutto: si è arrestata nelle regioni meridionali più prolifiche perchè il saldo migratorio si è notevolmente ridotto e quello naturale si è mantenuto positivo e quindi complessivamente il saldo demografico è divenuto positivo. In particolare cresce la popolazione della montagna campana e calabrese. Invece rimangono a rischio le montagne del settentrione, Piemonte, Veneto, Friuli e Liguria, fino a toccare gran parte del Centro. Complessivamente il 17 per cento dei comuni interamente montani mostra un andamento demografico positivo sotto ogni aspetto, sia per il saldo naturale che per quello sociale; il 16 per cento registra più nati che morti ma più emigrati che immigrati; il 38 per cento presenta un saldo naturale negativo ed un saldo migratorio positivo; il 29 per cento presenta saldi negativi per entrambi i dati.

Naturalmente queste statistiche andrebbero disaggregate per aree geografiche e in ogni caso nascondono due fenomeni negativi:

l'accentramento della popolazione nei fondivalle ed il suo notevole invecchiamento. È pertanto necessario mantenere una legislazione speciale a favore della montagna, che a mio parere deve essere immaginata su tre livelli, quello regionale, quello statale e un livello comunitario. Provengo da una regione a statuto speciale, il Friuli-Venezia Giulia, che già da sei anni ha varato una legge speciale a favore dei territori montani; spero che il Parlamento possa licenziare rapidamente le norme di livello nazionale; rimane però irrisolto il problema del livello comunitario. Proprio a questo fine è stata costituita due anni fa l'Associazione europea della montagna, una specie di UNCEM estesa ai dodici paesi comunitari, che ha come principale obiettivo il varo di una legislazione speciale a livello comunitario a favore dei territori montani.

A questo proposito ricordo che fino al 1975 la Comunità guardava con particolare attenzione i problemi dei territori montani, ma con l'ingresso nella Comunità dei paesi dell'area mediterranea il problema territoriale prevalente è diventato quello delle regioni in ritardo di sviluppo. I colleghi ricordano i nomi delle tre politiche territoriali della Comunità: obiettivo 1, che riguarda le regioni in ritardo di sviluppo; obiettivo 2, che riguarda le zone industrializzate in declino, e obiettivo 5-b, che concerne le aree rurali. Il problema della montagna è inserito all'interno delle aree rurali e, nonostante che l'Associazione europea della montagna abbia più volte richiesto al commissario per le politiche regionali Bruce Millan di sdoppiare l'obiettivo 5-b prevedendo un 5-b-1 per i territori montani e un 5-b-2 per le altre aree rurali, nulla si è ottenuto. La risposta è stata sempre negativa, accompagnata da due spiegazioni. La prima, che non tutti i paesi della Comunità hanno definito i territori montani e la seconda, che anche quei paesi che hanno delimitato i territori montani lo hanno fatto utilizzando criteri non omogenei.

Ricordo questo aspetto perchè attualmente il nostro paese sta riproponendo alla Comunità l'elenco dei comuni eleggibili ai sensi dell'obiettivo 5-b. Poichè disponiamo per tale obiettivo di un *plafond* di tre milioni di abitanti (cioè lo Stato italiano può indicare comuni per un totale di tre milioni di abitanti) e poichè questo obiettivo è appetibile per le regioni del Centro-Nord e non interessa quelle meridionali già inserite nell'obiettivo 1 decisamente più efficace, spero che il Governo svolga un'azione parallela a quella del Parlamento. E cioè nella definizione dei comuni eleggibili ai sensi dell'obiettivo 5-b si tenga conto che i comuni montani delle aree del Centro-Nord se non otterranno questa classificazione, non disporranno di nessun'altra possibilità a livello comunitario.

Ricordo anche che i comuni interamente montani del Centro-Nord hanno una popolazione complessiva sicuramente superiore a quel *plafond* di tre milioni assegnato al nostro paese. Sarà necessario che questo problema venga affrontato dal Governo con grande attenzione, tenendo presente che sono i piccoli comuni ad incontrare le maggiori difficoltà. I disegni di legge in discussione sono stati presentati dal Governo (atto Senato n. 1169), dai senatori Carlotto ed altri (n. 110), dai senatori Franchi ed altri (n. 637), dai senatori Coviello ed altri (n. 946), dai senatori Scheda e Marniga (n. 1046) e dal sottoscritto (n. 199).

Procederò ad una sintetica illustrazione dei provvedimenti presentati dai colleghi, mentre mi dilungherò sul testo del Governo, perchè ritengo pacifico assumerlo come testo base.

L'articolo 1 del disegno di legge del Governo definisce le finalità della legge stessa e soprattutto le aree nelle quali le disposizioni da essa previste dovranno essere applicate, cioè lo specifico ambito di riferimento del provvedimento. Il testo del Governo indica come ambito di applicazione delle disposizioni i comuni interamente montani, definiti ai sensi della legge 8 giugno 1990, n. 142. La popolazione dei comuni interamente montani assomma complessivamente ad 8.800.000 unità; i comuni interessati sono 3.524. La superficie è circa la metà di quella del nostro paese. Ricordo che già la legge n. 991 del 1952 aveva individuato i criteri per la classificazione dei territori montani, come appartenenti a comuni interamente o parzialmente montani. Quindi, i comuni interamente montani, ambito di applicazione della presente legge, sono compresi nella superficie più ampia delle comunità montane. Se sommiamo la popolazione dei comuni interamente montani con quella dei comuni parzialmente montani, si sale da 8.800.000 unità a circa 10.500.000 ed il numero dei comuni da 3.524 a 4.190. Al riguardo apro una parentesi: i dati sopra ricordati sono stati recentemente rettificati a seguito della pubblicazione dei risultati definitivi del censimento 1991. Infatti, la popolazione del territorio nazionale era stata sovrastimata di un milione di unità agli inizi del 1990. La correzione, che poi possiamo esaminare in dettaglio, si riflette anche sui comuni montani ma il problema non cambia. Riassumendo, secondo la proposta del Governo, il provvedimento si applica ai 3.524 comuni interamente montani, con una popolazione di 8.800.000 abitanti. È questo un modo per ridefinire la montanità. Ma non è l'unico; il professor Barberis, coordinatore del comitato che ha effettuato per il Governo gli studi preliminari alla stesura del disegno di legge, ha più volte raccomandato di ridurre l'ambito di applicazione della legge e di operare altri stralci. Essi dovrebbero riguardare tre categorie di comuni: quelli costieri, classificati come interamente montani ma situati sul mare, caratterizzati perciò da un'economia di tipo non montano (il numero è elevato, 240, e la popolazione complessiva assomma a circa un milione di abitanti); i comuni rivieraschi di lago, fatta eccezione per quelli la cui montanità è stata riconosciuta anche dall'Istituto nazionale di statistica; i 22 comuni interamente montani classificati dall'Istituto nazionale di statistica tra quelli di pianura. Insomma il primo problema da affrontare sarà proprio quello di ridefinire l'ambito di applicazione di questa legge e cioè la montanità.

Se facciamo riferimento all'insieme dei territori montani, la popolazione da considerare è pari a circa dieci milioni e mezzo di abitanti; se facciamo riferimento ai soli comuni interamente montani la popolazione è inferiore, circa 8.800.000 unità. Se escludiamo le tre categorie sopra indicate, la popolazione scende ulteriormente a circa sette milioni e mezzo di unità. E questo numero, riferito alla cosiddetta «montagna legale», assomiglierebbe molto a quello definito dall'Istat, definizione che conviene sommariamente ricordare. Essa divide il territorio nazionale ed i comuni in pianura, collina e montagna. Le due

classificazioni non sono omogenee perchè la montagna è stata definita con parametri di tipo fisico ma anche socio-economico, mentre il riferimento dell'Istat è esclusivamente di tipo fisico. Tuttavia le più vistose discrepanze tra le due classificazioni della montagna potrebbero scomparire apportando alla montagna legale le correzioni suggerite dal professor Barberis.

Vi è infine un ultimo problema derivante della legge n. 142. Essa ha cancellato la possibilità da parte dello Stato di classificare come «montani» i comuni, rinviando tale facoltà alle regioni. Le regioni, nella riclassificazione dei comuni per definire le circoscrizioni delle comunità montane, devono escludere tutti i comuni con più di 40.000 abitanti ma possono includere, in aggiunta ai comuni interamente montani, quelli contermini, socio-economicamente omogenei e che non superano i 20.000 abitanti.

In sostanza ritengo che le opzioni che abbiamo davanti siano due: accettare la proposta del Governo, in base alla quale tutti i comuni interamente montani rappresentano la «montagna» del nostro paese, ovvero percorrere la strada tracciata dalla legge n. 142, affermando che le regioni provvedono a riclassificare i territori montani ed aggiungendo eventualmente quelli suggeriti dal professore Barberis. Questo a mio avviso è il punto centrale della discussione.

L'articolo 2 definisce il Fondo nazionale per la montagna istituito presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica. Questo Fondo è alimentato da trasferimenti dello Stato e di altri enti pubblici. Le risorse erogate dal Fondo hanno carattere aggiuntivo. I criteri, le procedure di utilizzazione e la ripartizione del Fondo tra le regioni a statuto ordinario sono stabiliti con delibera del CIPE, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Anche in questo caso si pone il problema di scegliere tra una legge che preveda per lo Stato un ruolo anche operativo oppure optare per il decentramento, per un ruolo più forte delle regioni, sia per la delimitazione dei territori montani che per definire l'utilizzazione delle risorse. In alternativa all'impianto proposto dal Governo, a mio avviso, si potrebbe immaginare che le regioni costituiscono i fondi regionali, alimentati in parte con il Fondo nazionale e in parte da risorse proprie, e definiscono con la loro legislazione l'impiego di tali risorse. Ho l'impressione che se sposassimo la tesi del Governo ci troveremmo a manovrare un meccanismo che funziona perfettamente per la realizzazione di opere pubbliche, ma che invece è impraticabile se immaginiamo che con questi fondi si possono anche incentivare le attività economiche, come hanno già fatto alcune regioni a statuto speciale. Tra regioni a statuto speciale e regioni ordinarie v'è una differenza dal punto di vista delle risorse disponibili e da quello dei poteri; ma se ci si muove in un'ottica di rilancio del regionalismo questo impianto non può essere evitato.

L'articolo 3 prevede la costituzione di un Comitato nazionale della montagna, deputato a svolgere una serie di compiti facilmente immaginabili. È evidente che l'articolo 3 è congruente con la soluzione proposta dal Governo, cioè con un forte ruolo dello Stato anche nella

gestione degli interventi, e diventa invece superfluo se immaginiamo un forte ruolo delle regioni.

La seconda parte del disegno di legge n. 1169 comprende una serie di norme su materie di competenza statale, alcune condivisibili (conservazione dell'integrità dell'azienda agricola - articolo 6, interventi per lo sviluppo di attività produttive - articolo 13, tutela dei prodotti tipici - articolo 15, eccetera), altre meno condivisibili. Per esempio quelle riguardanti le agevolazioni per i piccoli imprenditori commerciali (articolo 16) che potrebbero essere altrimenti e più incisivamente concepite, magari limitandole ai comuni con meno di 1.000 abitanti. Oppure quelle riguardanti le scuole nei comuni più piccoli, che potrebbero essere definite mediante un piano concordato tra il sovrintendente agli studi e le amministrazioni regionali e non attraverso *standards* che sono utilizzabili per le realtà urbane ma non per quelle rurali. Oppure ancora quelle riguardanti gli incentivi per l'insediamento in zone montane (articolo 19), che dovrebbe essere riservato ai comuni con meno di 5.000 abitanti che sono quelli più bisognosi di aiuto.

Ci sono insomma problemi di aggiustamento delle norme, che andranno rivedute tenendo bene a mente non solo le tendenze demografiche ma anche l'attuale distribuzione della popolazione tra comuni interamente montani, che è indicata nella seguente tabella:

Abitanti	N. Comuni	N. Abitanti
Fino a 1.000	1.329	714.202
Da 1.001 a 5.000	1.839	4.142.453
Da 5.001 a 10.000	240	1.620.256
Da 10.001 a 20.000	86	1.129.903
Oltre 20.001	30	1.103.221
Totale. ...	3.524	8.710.035

Sono questi i contenuti del disegno di legge n. 1169, presentato dal Governo.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Carpenedo per la sua relazione.

Il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,45

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT.SSA MARISA NUDDA

