

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

381^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 28 GENNAIO 1975

(Antimeridiana)

Presidenza del Presidente SPAGNOLLI,
indi del Vice Presidente ALBERTINI
e del Vice Presidente ROMAGNOLI CARETTONI Tullia

INDICE

CONGEDI Pag. 18215

CORTE DEI CONTI

Trasmissione di determinazione 18216

DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione 18215

Deferimento a Commissioni permanenti in
sede referente 18215

Presentazione di relazioni 18216

Presentazione di un testo unificato per i
disegni di legge nn. 1586, 1692 e 1800 . . 18215

Ritiri 18216

Discussione:

« Finanziamento della legge 3 dicembre
1971, n. 1102, recante norme per lo sviluppo
della montagna » (1586), d'iniziativa del senatore
Artioli e di altri senatori;

« Finanziamento delle Comunità montane
istituite con legge 3 dicembre 1971, n. 1102 »
(1692), d'iniziativa del senatore Mazzoli e
di altri senatori;

« Provvedimenti straordinari a favore della
montagna » (1800), d'iniziativa del senatore
Buccini e di altri senatori. (*Relazione
orale*);

BALBO Pag. 18233

BUCCINI 18236

GATTONI 18225

LEPRE 18221

MAZZOLI, *relatore* 18217

SEGNANA 18227

SULL'ASSASSINIO AD EMPOLI DI DUE APPARTENENTI ALLA PUBBLICA SICU- REZZA

PRESIDENTE 18216

Presidenza del Presidente SPAGNOLLI

P R E S I D E N T E. La seduta è aperta (ore 10).

Si dia lettura del processo verbale.

V E N A N Z E T T I, Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta di venerdì 24 gennaio.

P R E S I D E N T E. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Nel corso della seduta potranno essere effettuate votazioni mediante procedimento elettronico.

Congedi

P R E S I D E N T E. Ha chiesto congedo il senatore Ricci per giorni 7.

Annunzio di presentazione di disegni di legge

P R E S I D E N T E. È stato presentato il seguente disegno di legge di iniziativa dei senatori:

MODICA, ABENANTE, COSSUTTA, GERMANO, MAFFIOLETTI, MARSELLI, VENANZI e PELLEGRINO. — « Modificazioni alle norme per la elezione dei Consigli comunali e provinciali » (1889).

Sono stati inoltre presentati i seguenti disegni di legge:

dal Ministro degli affari esteri:

« Ratifica ed esecuzione del Trattato di estradizione fra la Repubblica italiana e la Australia, firmato a Canberra il 28 novembre 1973 » (1890);

« Ratifica ed esecuzione delle seguenti Convenzioni tra l'Italia e la Spagna, concluse a

Madrid il 22 maggio 1973: a) Convenzione di assistenza giudiziaria penale e di estradizione; b) Convenzione concernente l'assistenza giudiziaria, il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze in materia civile e commerciale » (1891);

« Ratifica ed esecuzione dell'Accordo relativo ai trasporti aerei tra la Repubblica italiana e la Repubblica tunisina, firmato a Roma il 7 dicembre 1973 » (1892).

Annunzio di deferimento di disegni di legge a Commissioni permanenti in sede referente

P R E S I D E N T E. I seguenti disegni di legge sono stati deferiti in sede referente:

alla 7ª Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport):

SIGNORI e CAVEZZALI. — « Istituzione, in via sperimentale, presso la facoltà di medicina e chirurgia, di corsi di laurea in odontoiatria » (1840), previ pareri della 5ª e della 12ª Commissione;

alla 10ª Commissione permanente (Industria, commercio, turismo):

MERLONI ed altri. — « Incentivi per i consorzi e le società di esportazione » (1854), previ pareri della 5ª e della 6ª Commissione.

Annunzio di presentazione di un testo unificato per i disegni di legge nn. 1586, 1692 e 1800

P R E S I D E N T E. La 9ª Commissione permanente (Agricoltura) ha presentato il testo unificato da essa proposto per i disegni di legge: **ARTIOLI ed altri.** — « Finanziamento della legge 3 dicembre 1971,

n. 1102, recante norme per lo sviluppo della montagna » (1586), MAZZOLI ed altri. — « Finanziamento delle comunità montane istituite con legge 3 dicembre 1971, n. 1102, (1692) e: BUCCINI ed altri. — « Provvedimenti straordinari a favore della montagna » (1800).

Annunzio di presentazione di relazioni

P R E S I D E N T E . A nome della 2^a Commissione permanente (Giustizia), il senatore Agrimi ha presentato una relazione unica sui disegni di legge: Deputati REALE Oronzo ed altri; CASTELLI ed altri; IOTTI Leonilde ed altri; BOZZI ed altri. — « Riforma del diritto di famiglia » (550), FALCUCCI Franca. — « Riforma del " diritto di famiglia " » (41) e BRANCA ed altri. — « Conservazione della cittadinanza italiana da parte della donna che contrae matrimonio con straniero » (1595).

Sugli anzidetti disegni di legge è stata anche presentata una relazione di minoranza da parte del senatore Filetti.

Annunzio di ritiro di disegni di legge

P R E S I D E N T E . Il Consiglio Regionale della Puglia ha ritirato i seguenti disegni di legge: « Modifiche agli articoli 3 e 6 della legge 16 maggio 1970, n. 281, con riguardo alle tasse sulle concessioni regionali » (1871) e: « Elezione a suffragio universale diretto dei delegati italiani al Parlamento europeo » (1872).

Annunzio di determinazione trasmessa dalla Corte dei conti

P R E S I D E N T E . Il Presidente della Corte dei conti ha trasmesso la determinazione n. 1219, adottata a norma degli articoli 7 e 8 della legge 21 marzo 1958, n. 259, con la quale si formulano rilievi in ordine alla applicazione dell'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972,

n. 748 (divieto di corresponsione di indennità) ai componenti il Collegio dei revisori dei conti del Consiglio nazionale delle ricerche (*Doc. XV-bis*, n. 5).

Tale documento sarà inviato alla Commissione competente.

Sull'assassinio ad Empoli di due appartenenti alla pubblica sicurezza

P R E S I D E N T E . (*Si leva in piedi e con lui tutta l'Assemblea*). Onorevoli colleghi, prima di iniziare i nostri lavori è doveroso ricordare l'estremo sacrificio del brigadiere Leonardo Falco e dell'appuntato Giovanni Ceravolo, vilmente uccisi da un terrorista « nero » mentre compivano il loro dovere al servizio della Repubblica.

L'infame assassino ha un nome, un volto, una matrice ben precisa. Sia dunque rapida, inesorabile e severa la mano della giustizia nel perseguire chi ha ucciso, i suoi complici, i suoi mandanti. Debbono essere recise al più presto, con decisione e fermezza, le aggrovigliate trame neofasciste che spargono lutto nel paese e tentano, col terrore, di minare le stesse istituzioni democratiche.

Alle vittime della tragica sparatoria di Empoli va il nostro commosso compianto, ai familiari la nostra viva solidarietà, all'appuntato rimasto ferito il nostro augurio. Ai tutori della legalità repubblicana che operano assiduamente per difendere la vita e la libertà stessa dei cittadini rinnoviamo in questa dolorosa occasione la nostra gratitudine e il nostro apprezzamento.

Discussione dei disegni di legge:

« Finanziamento della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, recante norme per lo sviluppo della montagna » (1586), d'iniziativa del senatore Artioli e di altri senatori;

« Finanziamento delle Comunità montane istituite con legge 3 dicembre 1971, numero 1102 » (1692), d'iniziativa del senatore Mazzoli e di altri senatori;

« Provvedimenti straordinari a favore della montagna » (1800), d'iniziativa del senatore Buccini e di altri senatori (*Relazione orale*)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione dei disegni di legge: « Finanziamento della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, recante norme per lo sviluppo della montagna », d'iniziativa dei senatori Artioli, Del Pace, Zavattini, Cipolla, Mari, Gadaleta, Chiaromonte, Martino, Marangoni, Cavalli, Corba, Bruni, Canetti, Maderchi, Abenante, Ziccardi, D'Angelosante, Poerio, Giovannetti e Urbani; « Finanziamento delle Comunità montane istituite con legge 3 dicembre 1971, n. 1102 », d'iniziativa dei senatori Mazzoli, Colleselli, Baldini, Cacchioli, Patrini, Venturi, Sammartino e Zanon; « Provvedimenti straordinari a favore della montagna », di iniziativa dei senatori Buccini, Rossi Doria, Catellani, Cipellini, Stirati, Signori e Licini. Per tali disegni di legge è stata autorizzata la relazione orale.

Pertanto ha facoltà di parlare l'onorevole relatore.

M A Z Z O L I , *relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la Commissione agricoltura ha esaminato e discusso a lungo i disegni di legge n. 1586, d'iniziativa dei senatori Artioli, Del Pace ed altri, n. 1692 presentato da me, dal senatore Colleselli e da altri e n. 1800 d'iniziativa dei senatori Buccini, Rossi Doria ed altri, concernenti il rifinanziamento della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, recante norme per l'organizzazione e lo sviluppo della montagna.

I tre disegni di legge hanno in comune il fine di provvedere al finanziamento delle leggi della montagna.

Il disegno di legge Artioli propone un finanziamento per le comunità montane di lire 100 miliardi all'anno per cinque anni da assegnare alle regioni secondo i criteri di riparto contenuti nella legge 3 dicembre 1971, n. 1102. Il disegno di legge da me presentato propone un finanziamento di 100 miliardi per l'anno 1975 e dispone che per gli anni successivi il Governo provveda ai

necessari finanziamenti in relazione alla realtà emergente dai piani di sviluppo delle comunità montane e alle disponibilità del bilancio dello Stato.

Il disegno di legge del senatore Buccini propone che venga autorizzata la spesa complessiva di lire 80 miliardi nel biennio 1975-1976, in ragione di 40 miliardi per ciascuno degli anni, da utilizzare per il finanziamento delle comunità montane e delle opere pubbliche di particolare urgenza per la difesa del suolo e la bonifica montana, rimaste incompiute per mancanza di stanziamenti nel bilancio dello Stato.

Nei tre disegni di legge è contenuto il principio della pluriannualità del finanziamento: due anni nel disegno di legge Buccini; cinque anni nel disegno di legge Artioli; ricorrente, con apertura di apposito capitolo nel bilancio dello Stato, nel disegno di legge presentato da me e dai miei colleghi del Gruppo. La durata pluriennale del finanziamento viene considerata da tutti indispensabile per offrire alle comunità una prospettiva di azione nel futuro. Il motivo della diversità nella determinazione del periodo da finanziare non indebolisce il principio, essendo più una conseguenza dell'attuale posizione delle forze politiche nei riguardi del Governo in carica che una limitazione derivata da incertezze sul futuro delle comunità.

La riflessione del Senato nel momento di avvio del processo organizzativo che si sta sviluppando in montagna può significare comprensione per le attuali difficoltà del bilancio dello Stato, preoccupazione di essere costretti a rinunciare oggi a qualcosa forse possibile domani, attenzione viva per il corretto funzionamento amministrativo delle comunità montane che hanno iniziato il loro cammino.

Il fine comune e il modo simile ha consentito alla Commissione di pervenire alla stesura di un testo unificato che viene presentato all'esame e all'approvazione dell'Assemblea. Sappiamo che il Governo è più preoccupato per gli impegni che viene chiamato ad assumere per gli anni 1976-77 di quanto possano essere soddisfatti quanti

ritengono insufficienti i finanziamenti. Chiedere per delle realtà oggettive è sempre più facile che essere costretti a negare per delle necessità che si riconoscono.

Il Senato è consapevole delle sue responsabilità e la Commissione ha cercato di accompagnare alla saggezza della riflessione il dovere di provvedere alle popolazioni delle zone più disagiate del nostro paese.

Il testo unificato del disegno di legge che viene presentato all'Assemblea è il risultato di una scelta operata dalla Commissione su due schemi da me proposti. I senatori, infatti, accogliendo un suggerimento del Presidente della Commissione, hanno accettato, con qualche opportuno adattamento, i principi contenuti in uno dei due schemi. I principi accolti riguardano: 1) l'accoglimento per il 1975 del finanziamento di lire 40 miliardi come previsto al capitolo 9001 dello stato di previsione del bilancio dello Stato per il 1975; 2) la pluriannualità stabilita in tre anni a partire dal 1975 con un finanziamento complessivo di lire 200 miliardi; 3) l'iscrizione nel bilancio dello Stato di un apposito capitolo per il finanziamento della legge della montagna a partire dal 1976.

Il disegno di legge si compone di tre articoli di cui l'ultimo dispone il finanziamento per quest'anno. Nell'articolo 1 si provvede al finanziamento per un triennio con l'apertura, a partire dal 1976, di un apposito capitolo nel bilancio dello Stato. Nell'articolo 2 si stabilisce che le comunità montane potranno destinare fino al 5 per cento delle somme loro assegnate dalle regioni per le spese di personale e di ufficio.

Nell'articolo 1 si ripartisce la somma stanziata nel bilancio dello Stato nella misura del 90 per cento alle comunità montane e rispettivamente del 5 per cento: 1) per provvedere alle opere pubbliche d'interesse nazionale e interregionale necessarie alla difesa del suolo e alla protezione della natura; 2) per sopperire alle opere di bonifica montana danneggiate, agli aumenti dei prezzi e alle perizie suppletive dei lavori rimasti incompiuti per mancanza di finanziamento.

Nell'articolo 2 si risolve il dubbio che le comunità montane, in osservanza dell'artico-

lo 15 punto 1, della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, possano utilizzare le somme a loro disposizione e assegnate alle regioni soltanto per la redazione e l'attuazione dei piani di sviluppo e si stabilisce che per le spese di personale e di ufficio le comunità montane possano usare fino al 5 per cento del finanziamento a loro assegnato dalle regioni.

Il legislatore, con l'ultimo comma dell'articolo 4 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, aveva disposto per la costituzione dell'essenziale struttura degli uffici delle comunità la possibilità di ricorrere a personale comandato dalle regioni, dalle province e dai comuni. L'intenzione evidente era di evitare il costituirsi di pesanti e costose strutture burocratiche. Comprendendo l'esigenza per ciascuna comunità di poter disporre di un proprio personale in relazione alle attività consentite dagli effettivi stanziamenti a bilancio, si è ritenuto di considerare utile e possibile ammettere una spesa giustificata dalla misura delle entrate.

La discussione in Commissione, svoltasi in più fasi, ha consentito alle parti politiche uno scambio di osservazioni e riflessioni sui problemi della montagna, sulle comunità montane, sulla legislazione nazionale ed europea. So che è molto difficile raccogliere i temi di una discussione polivalente, che si esprime anche con significati politici generali oltre che tecnici e specifici. Mi pare comunque interessante sottolineare alcune linee di tendenza, senza intenzione di costringere o mortificare il pensiero dei colleghi che stimo e senza pretesa di riassumere o affermare il mio.

Primo. L'istituzione delle comunità montane non può esaurire, come se ormai tutto fosse stato fatto, l'interesse, la cura e lo studio di una ordinata e precisa legislazione che consideri l'uomo e l'ambiente in un contesto nazionale ed europeo.

Secondo. Le comunità montane vengono istituite sia per provvedere alle possibilità di vita delle genti di montagna, sia al buon uso del territorio ed in una concezione organica devono prevedere le concrete possibilità di sviluppo nei vari settori economici,

produttivi, sociali e dei servizi nelle zone montane.

Terzo. I finanziamenti per le comunità hanno valore e significato nella certezza della continuità e devono essere sostenuti nella misura annualmente possibile oltre che da una politica generale del Governo per la montagna. Risulta a tal fine utile e necessaria l'applicazione dell'articolo 16 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, con cui si stabilisce che « il CIPE, sentita la Commissione interregionale prevista dall'articolo 13 della legge 16 maggio 1970, n. 281, nella elaborazione e attuazione dei programmi e dei piani nazionali di sviluppo disporrà che una adeguata aliquota dei finanziamenti statali sia destinata a favore dei territori montani ».

Quarto. Le comunità montane sono organi di programmazione e di coordinamento delle attività che si svolgono nel loro territorio in modo che beni potenziali non vengano distrutti e disponibilità economiche non vengano disperse. La comunità non può essere quindi nè un piccolo parlamento, nè una miniregione per ripetere in sede impropria discussioni che appartengono agli organi legislativi e che non giovano nel momento pratico della risoluzione dei problemi. I partiti hanno ampi spazi di libertà e di discussione nel nostro paese e non possono ripetere gli stessi modelli di comportamento in tutte le circostanze e a tutti i livelli se non vogliono bloccare e impedire ogni attività amministrativa.

Quinto. La pluralità degli enti pubblici, che operano anche in montagna racchiusi e ristretti nel loro ambito, richiede e giustifica un momento di sintesi nella zona omogenea costituita dalle comunità montane. Comuni, consorzi, province, regioni e ora distretti scolastici, comitati sanitari di zona e altri possono far pensare ad una democrazia dispersiva e ad una partecipazione imperfetta o male organizzata. Non sottovalutando osservazioni, constatazioni e rilievi, che assumono valore particolare anche per le realtà sociali del nostro paese, diverse dalle Alpi alle Isole, oltre che per le distinte posizioni politiche, risulta comunque confermata e accertata l'impossibilità dei piccoli

comuni di montagna, che sarebbe gravissimo errore sopprimere, a considerare e affrontare singolarmente i problemi di una convivenza civile confortata dagli indispensabili servizi e da un sufficiente livello di reddito costituito da fattori di una economia integrata.

Sesto. Il finanziamento specifico per le comunità montane appare insufficiente, ma non sarebbe adeguato anche se venisse raddoppiato o triplicato, qualora fosse considerato come l'unico mezzo operativo. Certamente è importante che vi sia nel bilancio dello Stato un finanziamento ricorrente per dare certezza alle comunità della loro funzione e operatività nel futuro. Vi sono beni anche in montagna che possono essere valorizzati invece che distrutti. Vi sono forme di intervento che superano il valore della somma che si può mettere a disposizione in un singolo capitolo del bilancio dello Stato. Qui, particolarmente, sta il significato e l'importanza della comunità come organo di programmazione, di coordinamento, di promozione e di azione.

Non è conforme nè al pensiero nè al carattere delle popolazioni di montagna ritenere che lo Stato, come entità taumaturgica invocata o contestata, possa risolvere dall'esterno situazioni di disagio facendo piovere provvedimenti o elargendo finanziamenti capaci di far fiorire alberi mai piantati, ma è proprio di chi vive in montagna ricercare con attenta cura ed impegno i modi per ben utilizzare ogni risorsa nella più democratica e ordinata vita civile.

L'esame della situazione sociale ed economica in relazione all'ambiente naturale ha sempre portato alla conclusione che occorre intervenire con idonei ed organici provvedimenti atti a consentire in condizioni civili la presenza dell'uomo, a difendere il paesaggio che è un grande bene, a frenare l'erosione del suolo e a contenere ed arginare i fenomeni alluvionali.

Il ministro Fanfani nel 1952, richiamando il dettato costituzionale, scriveva nella relazione alla legge n. 991, che fu la prima legge per la montagna: « La precisa dizione dell'articolo 44 della Costituzione "la legge di-

sponde provvedimenti a favore della montagna" non può e non deve riguardarsi soltanto come un'affermazione generica di tendenza, bensì costituire un preciso impegno che domanda a chi rappresenta le popolazioni di montagna il compito di raggiungere gradualmente concreti risultati predisponendo fin da ora i mezzi idonei per un potenziamento della montagna e dell'economia di quelle popolazioni ».

I senatori che rappresentano le popolazioni di montagna in questa legislatura e che le hanno rappresentate nella passata hanno cercato di assolvere con attenzione, preoccupazione, studio e assiduità il loro preciso dovere, come fecero i legislatori nel 1952.

La legge n. 1102 del 3 dicembre 1971 ha interpretato e correttamente continuato, in situazioni e in tempi diversi, gli scopi della legge Fanfani per la montagna del 1952, numero 991, che erano stati così enunciati: 1) il problema della montagna riveste importanza preminente nel quadro delle attività e dell'economia nazionale; 2) occorre evitare dispersione di mezzi e dissociazione di servizi; 3) è necessario migliorare le condizioni di vita delle popolazioni di montagna.

Sappiamo che è difficile fare leggi valide e complete, anche quando le intenzioni e le idee sono buone, ma sappiamo anche che i buoni cittadini — e tra questi ci sono le popolazioni di montagna — possono con la loro opera migliorare anche le leggi imperfette.

La legge 1102 fu una legge valida? Molti dicono di sì; le ragioni l'hanno considerata una buona legge cornice ed hanno provveduto con interesse ad attuarla per quanto di loro competenza. Sono stati fatti convegni e si sono svolte molte riunioni per comprendere e definire nelle singole situazioni e realtà il volto e le caratteristiche delle comunità, secondo lo spirito della legge 1102. Non sono certo mancate le critiche, qualche volta amare e pungenti; è un'utopia, è solo una occasione per inutili discussioni, ci vogliono i soldi e non le leggi. Intanto molte regioni, considerando importante il concetto di zona omogenea, riconosciuto valido per

la delimitazione delle comunità montane, stanno a loro volta studiando nei territori di pianura i comprensori per la programmazione e il coordinamento delle iniziative intercomunali.

L'impegno e la serietà con cui il Senato ha affrontato in questa e nella passata legislatura i problemi della montagna sono stati compresi e apprezzati dalle regioni che hanno provveduto a studiare il loro territorio montano, a individuare le zone omogenee e a istituire le comunità montane. Le regioni hanno delimitato con loro leggi 322 comunità montane comprendenti 2.938 comuni montani e sono state costituite 260 comunità montane con l'elezione da parte dei consigli comunali dei rappresentanti alle assemblee per l'elaborazione degli statuti. I consigli regionali hanno già approvato 200 statuti di comunità montane, che hanno quindi provveduto alla elezione degli uffici di presidenza e degli esecutivi per l'inizio delle attività amministrative. Risultano in fase di costituzione altre 52 comunità comprendenti 749 comuni. Le comunità montane costituite sono quindi 312 su 322 delimitate.

La provincia di Bolzano ha adottato un provvedimento per l'assegnazione alle preesistenti comunità di valle dei finanziamenti della legge 1102 interpretando anche così lo spirito e la lettera della legge della montagna. La Sardegna ha in approvazione la legge di costituzione delle comunità montane.

Il finanziamento di lire 86 miliardi del fondo speciale per la redazione e attuazione dei piani di sviluppo delle comunità montane di cui all'articolo 15, punto primo, della legge 1102 è stato utilizzato, secondo informazione dell'Unione nazionale comuni ed enti montani, dalle regioni dell'arco alpino, dall'Emilia, Toscana e Puglia nella misura di 25 miliardi per il finanziamento dei primi programmi di intervento. Risulta invece non utilizzato il fondo di lire 500 milioni accantonato dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste per il pagamento degli interessi alle regioni, alle comunità montane e ai comuni per la contrazione di mutui necessari all'acquisto di territori montani non più utilizzati a coltura agraria, nudi, cespugliati o parzial-

mente boscati per destinarli alla formazione di boschi, pascoli o riserve naturali come disposto dall'articolo 9 della legge 1102. La ragione principale del mancato impiego sta nelle difficoltà a tutti note e nella pratica impossibilità di ottenere mutui.

Molte comunità montane hanno cominciato la loro attività approvando programmi di intervento e preparando piani di sviluppo, superando notevoli difficoltà organizzative.

Quando il Parlamento approvò la legge 1102, istitutiva delle comunità montane, sapeva che per il funzionamento del nuovo ente amministrativo sarebbe stata necessaria una fase costituente per l'elaborazione degli statuti, un periodo per la formazione degli amministratori e un tempo per lo sviluppo dei processi di intervento. Il Parlamento sa che, qualora non venisse dalle comunità un impulso capace di coordinare l'azione delle istituzioni locali e di trovare un rapporto con le regioni e la gente di montagna, non riuscisse a rinnovare e a continuare le proprie libere istituzioni con la tradizionale costanza e fierezza, non resterebbero che i difficili interventi dall'esterno per porre rimedio ai fenomeni più intensi di squilibrio economico e di degradazione dell'ambiente.

La fiducia posta nelle comunità montane nasce dalla considerazione che soltanto le

stesse popolazioni, prendendo responsabilmente coscienza dei propri problemi, possono darsi istituti democratici che rappresentando le particolari caratteristiche locali, siano capaci di un'azione costante e coerente. L'azione civile e di grande valore democratico che il Parlamento ha promosso e proposto alle popolazioni di montagna e ai poteri pubblici ha trovato consensi nella gente di montagna e comprensione nell'attività delle regioni, molte delle quali hanno provveduto con particolari significativi interventi a sostenere e a valorizzare le comunità montane.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, con impegno democratico, spirito di ricerca e sensibilità civile le comunità montane hanno elaborato i loro statuti e hanno cominciato il cammino della loro attività. Il Parlamento, guardando con fiducia ad una importante e non facile impresa, ha il dovere di provvedere ai necessari e indispensabili finanziamenti, che sostengano con certezza nel susseguirsi degli anni l'impegno degli amministratori. Lo Stato democratico vive e prospera quando i cittadini, consapevoli di farne parte, si adoperano con prudenza, saggezza ed operosità per comporre una società responsabile e creare una civiltà giusta. (*Applausi dal centro. Congratulazioni*).

Presidenza del Vice Presidente ALBERTINI

P R E S I D E N T E. Dichiaro aperta la discussione generale.

Il primo iscritto a parlare è il senatore Lepre. Ne ha facoltà.

L E P R E. Signor Presidente, signor Sottosegretario, onorevoli senatori, il rifinanziamento della legge della montagna richiesto con un autonomo disegno di legge anche dal Gruppo del partito socialista italiano ripropone, a mio avviso, un discorso più ampio, direi di verifica di cosa, sia pure in fase di primo impianto, questa legge abbia realizza-

to a vivificazione della partecipazione democratica alla risoluzione dei problemi del paese rapportati alla fascia più storicamente e geograficamente soccombente nel processo di sviluppo socio-economico della comunità nazionale.

Direi che questa esperienza, pur non avendo ancora nulla prodotto di concreto per la montagna e per rimuovere le sue cause di sottosviluppo, merita comunque una valutazione positiva nel senso che ha chiamato quelle popolazioni a valutare finalmente con le responsabilità delle autodecisioni e ad

analizzare le cause della permanente crisi delle zone montane. Tra esse la più grossa e quella che più pesa nella somma dei valori creativi italiani è rappresentata dalla continua, esasperante perdita della popolazione giovanile e cioè delle forze più ricche per una società che vuole realmente trasformarsi e progredire. Direi che in montagna soprattutto dove l'apporto dei giovani alla crescita del progresso della comunità è più evidente, perchè ivi ancora i giovani verificano quotidianamente il loro istintivo messaggio di liberazione e di avanguardia nelle conquiste sociali con una solidale, fraterna e concreta battaglia, questa perdita di ricchezza di intelligenze creative e di generosa partecipazione è più dolorosa e lacerante, quasi che l'eterna condanna alla emigrazione delle nuove generazioni montanare sia un fenomeno determinante delle condizioni di abbandono di queste terre e delle loro popolazioni.

La legge 3 dicembre 1971, n. 1102, a mio avviso, ha riportato i montanari e con loro gli emigranti a fare finalmente una disamina di portata storica per la risoluzione dei problemi della montagna, dove l'analisi è subentrata alla tendenza emotiva della contestazione senza speranze delle generazioni che ci hanno preceduto e che pur dando il meglio di sé nel sacrificio non avevano trovato od avuto ancora la strada giusta per operare o per far sì che il precetto costituzionale, che vuole l'Italia tutta uguale e giusta per tutte le sue genti, trovasse una proposizione positiva.

Le comunità montane, pure in questa fase ancora nascente, hanno dato allo Stato e alle regioni il senso, il peso e l'urgenza di risolvere gli antichi problemi dell'isolamento e della emarginazione e nel contempo a quelle popolazioni il senso di quanto continuo l'organizzazione e la prospettazione comunitaria per risolverli. Ecco, direi che l'effetto più importante della legge che stiamo per rifinanziare è quello di aver fatto riscoprire ai montanari che non c'è solo una solidarietà sotto la tenda, quando si combatte per la patria, la pace e la libertà o quando nell'emigrazione si è uniti per difendere il pane e

la vita, ma che questa solidarietà deve diventare un metodo di lavoro per dare pace a tanti annosi sacrifici attraverso una impostazione e prospettazione comunitaria dei propri problemi per far sì che la gente continui a vivere anche in montagna, anche a salvaguardia, come si è ripetutamente detto, dell'intera comunità nazionale.

Questa coscienza dell'autogoverno che brucia annosi e improduttivi campanilismi che con le slavine e con l'emigrazione hanno quasi distrutto la realtà montanara mi sembra l'aspetto più positivo della prima sperimentazione di questa legge che studiosi obiettivi hanno definito di avanguardia per una più moderna ristrutturazione anche amministrativa del nostro paese.

Al riguardo il Gruppo del partito socialista italiano sta studiando una idonea realizzazione legislativa della breve esperienza di vita della legge 3 dicembre 1971, n. 1102. Direi che la legge che stiamo rifinanziando offre un modello di ristrutturazione amministrativa dello Stato che si esprime nella nuova realtà regionale, nel senso che, riconosciuto ormai superato come realtà amministrativa il comune, o per lo meno il comune di piccola dimensione umana più che territoriale, espressione tipica della montagna e della pianura rurale, dove esso può avere la sola funzione di sportello per i servizi di Stato civile e sociali dei suoi abitanti, l'ente cui va affidata l'effettiva gestione di tutte le istanze comunitarie deve essere il comprensorio dei comuni individuato dalle regioni, nella stessa visione della legge della montagna, quali entità locali operanti in zone omogenee in base a criteri di unità territoriale, economica e sociale, dove le comunità, che chiamerei comprensoriali, adempiano in una visione più organica ed operativa ai compiti affidati agli enti locali dalla nuova realtà sociale: dai servizi urbanistici a quelli dei trasporti, a quelli sanitari, a quelli dell'assistenza modernamente ripensata, a quelli della produttività, dell'artigianato, dell'agricoltura, a quelli dell'industria, del turismo, a quelli della scuola, a quelli della difesa e conservazione del territorio. Per arrivare così a un ente che adegui le funzioni amministrative

ve limitate nel comune di cinquant'anni fa — amministratore di stato civile o poco più — e che risponda alla domanda sociale di progresso che viene dal paese; dove questo consorzio abbia potere di reale amministrazione ed interpretazione democratica delle esigenze delle sue popolazioni in una visione armonica e non certo contestataria delle direttive più genericamente previste dai piani e programmi di sviluppo regionali e nazionali.

In questa ristrutturazione amministrativa del territorio che vede superata nella realtà regionale la provincia, i cui poteri di gestione e di amministrazione sono ora inferiori a quelli delle comunità montane, dovremmo vedere realizzato l'obiettivo per cui ci battemmo per l'istituzione delle regioni, cioè non quello di frazionare il nostro Stato in tante piccole repubbliche con burocrazia centralizzata, quasi una scelta per ripercorrere a ritroso il travagliato cammino dell'unità d'Italia, ma al contrario uno Stato moderno pervaso di partecipazione democratica, dove la regione non sia il terminale della vita politica e amministrativa del paese, ma un punto di irradiazione democratica idoneo a vivificare, attraverso l'autogoverno delle comunità locali, la partecipazione e quindi una migliore gestione ed utilizzazione di tutte le risorse. Questo a mio avviso è il più importante messaggio della legge della montagna che ci dice che in questa visione dovremo provvedere, e subito, al ripiano della finanza degli enti locali eliminando sperperi e spese inutili, dove un certo limite dell'arbitrio di spendere, anche male, trovi un contenimento in un indice di intervento dello Stato che sia rapportato ad un parametro per abitante, come concorso dello Stato stesso nella gestione dei servizi sociali affidati ed affidandi ad essi, e di un parametro additivo che incentivi gli enti locali viventi nella montagna e in altre zone particolarmente depresse.

Nel contempo la legge comunale e provinciale, quella dei comprensori, va snellita nel senso che i controlli vanno limitati ai bilanci preventivi e consuntivi e alle delibere di variazione degli stessi o di grossa disposizione patrimoniale o di grossa disposizione

amministrativa e dove i controlli tecnici vanno soppressi anche per non pensare che viviamo in un mondo di ladri, aiutando così gli enti locali e i loro consorzi a spendere subito il pubblico denaro nel realizzo delle opere pubbliche per evitarne il blocco attuale che ha sì una causa nell'aumento dei prezzi e dei costi, ma che ha una componente di fondo permanente nel fatto che i comuni possono andare all'asta per gli appalti in media, se tutto va bene, dopo due anni dalla delibera che approva i progetti esecutivi. In questo spirito va anche data agli enti locali la facoltà di dichiarare l'urgenza, la pubblica utilità, l'esproprio. Per dire ancora che in questo quadro le regioni devono vincere tentazioni accentratrici e devono vivificare la democrazia dei territori e delle popolazioni amministrate attraverso il trasferimento di deleghe effettive alle comunità montane, deleghe che queste devono amministrare e gestire nel rispetto delle direttive e delle scelte delle programmazioni regionali.

Cosicchè, per calare nel concreto, le regioni non devono gestire nei particolari i programmi ma devono affidare alle comunità montane, e domani alle altre comunità comprensoriali che abbiamo sopra ipotizzato, la quota di competenza nella spesa per il turismo, per l'industrializzazione, per l'artigianato e le attività produttive, per l'urbanistica, l'assistenza, la sanità, le opere pubbliche, l'agricoltura e l'economia silvo-pastorale, i trasporti e gli altri servizi sociali perchè le stesse le gestiscano e, nel quadro delle indicazioni regionali, individuino e gestiscano le scelte di intervento e le priorità. Così come in questo quadro, per dare contenuti operativi al messaggio della legge 1102, le sezioni di bonifica devono attuare la politica delle comunità e diventare loro uffici tecnici ed esecutivi. Così come va denunciato, a proposito di interventi straordinari per le comunità operanti nelle zone depresse del Centro-Nord, che la legge medesima che proposi assieme ad altri parlamentari del mio Gruppo alla Camera non ha avuto ulteriori finanziamenti dopo il 1971 e che giace inascoltato un disegno di legge che ho riproposto qui al Senato all'inizio della presente legislatura per

il rifinanziamento della legge degli interventi straordinari nelle zone depresse del Centro-Nord.

Anche il problema dell'adeguamento dei sovraccanoni idroelettrici, la cui legge del 1952 ha rappresentato un primo concorso dello Stato a compenso dell'unica ricchezza che la montagna esprime e che le viene sottratta a vantaggio dell'intera comunità nazionale, va risolto. Al riguardo il mio Gruppo ha presentato il 13 dicembre 1974 al Senato un disegno di legge che prevede l'aumento del canone da lire 1.300 per chilowatt utilizzato a lire 2.600, adeguandolo all'attuale capacità di acquisto della moneta, affidando alle comunità la gestione dei fondi perchè il loro impiego non sia dispersivo ma finalizzato ai programmi comunitari. Al riguardo c'è un ordine del giorno del mio Gruppo che impegna il Governo a mettere subito in moto i programmi d'intervento del CIPE previsti dalla legge della montagna.

Il discorso va ora riportato ai disegni di legge di rifinanziamento proposti dal senatore Artioli e da altri senatori, dal senatore Mazzoli e da altri senatori e dai senatori Buccini, Rossi Doria, Catellani, Cipellini, Stirati, Signori e Licini per il mio Gruppo, tutti richiedenti nuovi interventi per la montagna in considerazione della scadenza avvenuta il 31 dicembre scorso del piano di finanziamento previsto dalla legge 3 dicembre 1971, n. 1102. Il testo unico che compendia dette iniziative, approvato con generoso sforzo dal Presidente e da tutti i colleghi della Commissione agricoltura, non soddisfa come quantità la domanda delle singole proposte e soprattutto la domanda reale della montagna così come viene prospettata dai comuni montani attraverso la nostra associazione nazionale, ma rappresenta ugualmente un ulteriore passo avanti in una politica di intervento in considerazione che, oltre ai 40 miliardi già previsti nel fondo globale per l'esercizio in corso, prevede un intervento da riscrivere in un apposito capitolo delle spese del Ministero dell'agricoltura e foreste di 160 miliardi per gli anni 1976 e 1977. L'istituzione di un apposito capitolo pare alla mia parte politica decisivo se si pensa che questo

rappresenta un primo impegno qualificato per una politica di idonei interventi per la montagna che impegna Governo e Parlamento a meglio venire incontro alle esigenze di pronti aiuti per queste zone particolarmente depresse, sacrificate allo spopolamento, alla dura emigrazione e al dissolvimento socio-economico.

La percentuale degli interventi mi sembra ancora un momento importante: il 90 per cento delle somme stanziare per ciascun anno da assegnarsi alle comunità montane in conformità ai criteri di riparto contenuti nel sesto comma dell'articolo 5 della legge sulla montagna; il 5 per cento per il finanziamento delle opere pubbliche di interesse nazionale e interregionale, nonché di quelle destinate alla sistemazione idrogeologica, alla conservazione del suolo e alla protezione della natura di competenza degli organi statali, a norma dell'articolo 4, lettere *f*), *g*), *h*), del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11; il 5 per cento per il finanziamento delle opere in corso o di particolare urgenza di cui all'articolo 15, punto 2, della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, delle opere di bonifica montana danneggiate, nonché dei maggiori oneri conseguenti alla revisione dei prezzi, alle gare in aumento, alle perizie suppletive per opere già eseguite o in corso di esecuzione.

E così pure mi sembra moralizzatrice, ove ce ne fosse bisogno, la disposizione dell'articolo 2 che recita: « Le comunità montane possono utilizzare per le spese del personale e di ufficio una somma non superiore al 5 per cento del finanziamento ad esse assegnato dalle Regioni ». Alcune diffuse tristi esperienze della assunzione e della spesa facile esorterebbero l'estensione di questa normativa anche ad altri enti ed uffici pubblici.

Motivo di consolazione rispetto alla non congruità reale degli interventi può essere il fatto, come ho detto all'inizio di questo mio intervento, che le comunità montane sono ancora nella fase di primo impianto e di elaborazione dei piani e che questi interventi, che consideriamo straordinari, vogliono essere un incentivo per le comunità a muoversi presto, oltre che bene, perchè i problemi del-

la montagna non possono attendere una lunga soluzione.

L'intervento di fondo, oltre che quello straordinario dello Stato e la messa in moto dei piani CIPE, resta pur sempre il trasferimento di gestione dei bilanci delle regioni a favore della montagna (che è sempre la loro zona più depressa) direttamente alle comunità a soddisfazione dei loro piani di sviluppo quinquennali e annuali. Così operando penso che realizzeremo la programmazione e con essa il precetto costituzionale che la muove per uno Stato più giusto per tutti i suoi cittadini e per tutto il suo territorio, staccando una buona volta dal lunario la pur giusta esaltazione di terre di eroi che ancora attendono giustizia per i loro morti, le loro donne sкомпensate sotto gerle pesantissime e più grandi di loro, i loro sconsolati emigrati che vivono lontano, per constatare finalmente che la democrazia è capace di fare qualcosa di concreto e di pronta realizzazione per incominciare a risolvere gli annosi problemi di queste genti benemerite. (*Applausi dalla sinistra*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Gattoni. Ne ha facoltà.

G A T T O N I . Onorevole Presidente, signor Sottosegretario, onorevoli colleghi, le proposte e i disegni di legge che oggi si offrono alla nostra attenzione, dovrei dire alla nostra meditazione, come pure l'appassionata esposizione del relatore e l'intervento preciso, documentato, del senatore Lepre riguardano la tante volte affermata e conclamata volontà di provvedere allo sviluppo della montagna.

Della montagna e dei suoi problemi si è parlato molto, da quando si discusse la legge 25 luglio 1952, n. 991, fino alla emanazione della legge 1102 del 3 dicembre 1971 istitutiva delle comunità montane.

È una strana singolarità quella che si manifesta attraverso una miriade di procedimenti settoriali, specifici nella prassi legislativa italiana, mentre i partiti politici, le associazioni sindacali, gli enti economici, alzando alte grida contro una politica erronea-

mente definita « corporativa », rivendicano, a chiacchiere, organicità e globalità degli stessi provvedimenti statuali. Anche il problema contenuto nei disegni di legge e nelle proposte che oggi stiamo discutendo ha seguito la stessa sorte, per cui si parla di assetto del territorio o di politica globale e poi si legifera a mosaico, con tessere sconnesse e senza nessun collegamento con le altre realtà; anzi, in taluni casi, con sovrapposizione di compiti e di competenze sulla stessa dimensione territoriale.

Prima di entrare nel merito del provvedimento, non possiamo sottacere questa prima considerazione negativa. Si è visto il problema della montagna fuori del contesto generale del territorio e della sua realtà orografica, quali fiumi, laghi, colline e pianure. L'*excursus* legislativo: dalla legge del 1923 da quella di riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e terreni montani, e del 1933 sulla bonifica integrale, si è passati alla 991 del 1952 che, sia pure imperfettamente, derivando dalle due precedenti, codificava la funzione fondamentale della difesa del suolo e della regolazione delle acque. La legge preminentemente politica del 1971, numero 1102, dimostra inequivocabilmente come il legislatore abbia perso di vista la necessità di un'organica e globale disciplina del territorio e della salvaguardia dei suoi elementi fondamentali.

Tutto ciò è stato favorito dal progressivo scadimento degli organi statuali tecnico-amministrativi centrali e periferici, che dovevano provvedere agli adempimenti di cui alla legge n. 991. La disastrosa gestione politica dello Stato si è inevitabilmente riflessa anche su questi organismi e di conseguenza sullo spirito e la sostanza di un provvedimento, ancorchè imperfetto, tuttavia valido che avrebbe potuto giovare non solo ai territori montani, ma anche alle restanti porzioni di territorio. I comprensori di bonifica montana, ad esempio, che attraverso i piani generali di bonifica avrebbero portato indubbi benefici, sono rimasti inoperosi appunto perchè è mancata la volontà politica a renderli funzionanti. E la volontà politica è mancata perchè si voleva sostituire alla responsabiliz-

zazione dei privati proprietari e alla sintesi degli interventi pubblici e privati nel rispetto degli interessi superiori della generalità dei cittadini, la gestione politica, o meglio, partitica del regime con l'esasperazione della metodologia di gestione collettivistica tanto cara ai marxisti. Si è sostituita così alla superiore gestione pubblica e alla compartecipazione responsabile della categoria interessata una gestione politica, frutto di compromessi e di equivoci equilibrismi che certamente non è partecipativa in senso generale delle esigenze e degli interessi che nella montagna operano e coesistono.

Del resto le stesse relazioni illustrative dei disegni di legge ammettono tra le righe, sia pure nascondendo il tutto dietro i luoghi comuni dell'impegno democratico, partecipazione democratica, spirito rinnovatore, impulsi nuovi, eccetera, che la nuova istituzione assolve a funzioni più politiche che di gestione amministrativa dei territori montani e dei loro vitali ed angosciosi problemi. La stessa lottizzazione del potere con lo scambio delle parti, secondo le zone di influenza e l'aprioristica esclusione e discriminazione dei singoli partiti ed associazioni, che non siano identificabili con i partiti del regime e con il Partito comunista, sta a dimostrare quale funzione, ruolo e fine si siano realizzati con le comunità montane. Si è verificato puntualmente quello che i parlamentari della Destra nazionale avevano previsto in sede di emanazione della legge istitutiva delle comunità montane: l'insufficienza dei fondi, l'inconsistenza delle strutture, l'accrescersi di inutili e dispendiosi enti di esecuzione, l'utilizzazione pressochè integrale dei 116 miliardi per l'installazione delle sedi, degli uffici e per le spese di rappresentanza; ma per il resto siamo rimasti alle buone intenzioni e ai residui passivi.

I provvedimenti per la difesa del suolo, per la tutela del patrimonio boschivo, per la regolazione delle acque, per l'incremento del reddito delle popolazioni montane sono rimasti lettera morta o, tutt'al più, argomenti da comizi, convegni o chiacchiere di paese. Possiamo così tranquillamente affermare che i risultati della gestione politica della monta-

gna non sono certo quelli trionfalisticamente affermati dai vari relatori, bensì, in primo luogo, una politica della montagna scissa da quella della collina e della pianura, contrapposta e spesso in contrasto con questa; in secondo luogo, l'istituzione delle comunità montane in funzione dell'allargamento dell'area di potere partitocratico, in particolare della Democrazia cristiana e del Partito comunista, a prescindere da obiettive esigenze di ordine tecnico, economico e sociale; in terzo luogo, l'esautorazione dei poteri e delle competenze dei consigli comunali, dei consigli provinciali, dei consorzi di bonifica e degli altri enti e organismi operanti nel territorio, realizzando in termini di potere politico e con i denari di tutti i contribuenti, zone rosse e zone bianche; in quarto luogo, l'esautorazione dello Stato e del Parlamento anche da quelle prerogative fondamentali come, ad esempio, la salvaguardia del suolo; allo Stato e al Parlamento resta solo l'obbligo di erogare i finanziamenti, come la legge in discussione convalida.

Con questi risultati ci sembra che non si possa guardare con fiducia a organismi di tal genere, come viene affermato nella relazione al disegno di legge in discussione, nè si possano affermare le premesse dei proponenti che « lo Stato democratico vive e prospera quando attraverso le comunità montane i cittadini, consapevoli di farne parte, si adoperano a comporre una società responsabile e a creare una civiltà giusta ». Nel caso in questione dobbiamo domandarci di quali cittadini si tratti: di cittadini di categoria A, ossia dei gestori del potere nelle comunità montane, o di quelli di categoria B, cioè i contribuenti in generale e i sudditi, in particolare, del potere esercitato sui territori montani?

Onorevole Presidente e onorevoli colleghi, la risposta a questo interrogativo è già una condanna e un monito delle genti della montagna nei confronti di un sistema e di una gestione che vogliono barattarci per democratici e giusti, ma che viceversa sono partigiani, faziosi, discriminatori e settari. Con questi presupposti non si realizza una società responsabile, non si crea una civiltà giu-

sta: con questi presupposti si disgrega lo Stato, si disancora la montagna dal territorio circostante, si aggrava lo squilibrio reddituale, si accentua lo spopolamento dei territori montani. Con questi presupposti, infine, si perpetua la divisione innaturale tra cittadini voluta dai partiti del regime, non a beneficio di una società responsabile, giusta e civile, ma di una società depressa, mortificata e avvilita nelle sue tradizioni e nelle sue aspettative di progresso.

Per questo diciamo no allo sperpero delle gestioni comunitarie in senso partitocratico e correntizio, per dire sì ad una seria e organica legge di riforma degli enti locali che garantisca il pieno utilizzo delle disponibilità finanziarie da destinare alle reali e inderogabili esigenze della montagna e dei suoi abitanti.

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Segnana. Ne ha facoltà.

S E G N A N A . Onorevole Presidente, onorevoli senatori, nel prendere la parola in questo dibattito non posso non ricordare come tre anni fa, e precisamente nell'ottobre del 1971, questa Assemblea discusse con particolare impegno ed approvò quel disegno di legge, che con il voto definitivo della Camera dei deputati divenne la legge 3 dicembre 1971, n. 1102. In quella occasione il Senato operò una scelta di carattere sostanziale, modificando in maniera radicale il metodo di provvedere alle esigenze della montagna e delle sue popolazioni. Ritenendo valide le proposte che erano emerse in molti dibattiti e che erano riassunte e presentate dall'Unione nazionale dei comuni e degli enti montani, attraverso l'iniziativa legislativa del collega senatore Mazzoli, fu espresso in modo preciso un atto di fiducia verso le popolazioni della montagna, alle quali si riconobbero la piena maturità e forme di autogoverno nel campo dello sviluppo economico e sociale. I montanari avevano chiesto di non essere più oggetto di una politica impostata dagli enti superiori, ma di diventare gli amministratori in prima persona, i protagonisti del proprio avvenire.

La prima legge della montagna, la 991 del 1952, aveva prodotto effetti indubbiamente positivi, ma si era rivelata dopo un decennio strumento non idoneo a risolvere i problemi della montagna, che si trovava coinvolta nell'imponente fenomeno di trasformazione economica e sociale che subì il nostro paese passando da un'economia agricola ad un'economia prevalentemente industriale. Negli anni che vanno dal 1960 al 1970 i problemi delle popolazioni montane, con il fenomeno preoccupante dello spopolamento, avevano posto precisi postulati che restano tuttora di viva e piena attualità. Se la montagna per tutta una serie di ragioni che non mi soffermo ad elencare non può essere abbandonata, bisogna ricordare che le popolazioni restano nei territori montani a due condizioni: conseguire un reddito sufficiente e tale da soddisfare non solo le minime esigenze alimentari, ma la necessità della vita in una società in fase di progresso, e disporre di servizi sociali pari a quelli di cui godono le popolazioni della pianura e dei grossi centri.

Uno sviluppo economico e sociale come quello richiesto dalla montagna non si raggiunge con provvedimenti isolati e settoriali, ma attraverso una politica che partendo da una visione globale delle esigenze diverse da zona a zona attui una precisa programmazione di interventi che corrispondano alle effettive necessità dei singoli territori. Per conseguire questi obiettivi, per attuare questo metodo di operare gli interventi nelle zone montane il Senato stabilì di dare vita alla comunità montana che fu individuata come lo strumento più idoneo di programmazione e di attuazione degli interventi, come la forma più democratica di partecipazione offerta alle popolazioni affinché le stesse potessero operare scelte corrispondenti alle proprie esigenze. Questa è stata la volontà del Senato in quel momento; quindi credo che vengano praticamente a cadere tutte le osservazioni fatte in senso critico dal rappresentante del Movimento sociale - Destra nazionale nell'intervento testè svolto.

Ho voluto richiamare queste cose perchè il Senato operò con l'approvazione della legge 1102 una scelta di qualità che ha reso pos-

sibile una svolta decisiva nella politica di sviluppo dei territori montani trasferendo un'ampia sfera di poteri ai rappresentanti locali delle popolazioni ed accentuando in tal modo forme di autonomia e di partecipa-

zione democratica che sono sempre state patrimonio della legge e ne affidò, come era del resto giusto, la responsabilità alle regioni.

Come si corrispose alla fiducia del Senato?

Presidenza del Vice Presidente ROMAGNOLI CARETONI Tullia

(Segue S E G N A N A). Il quadro che abbiamo dinanzi, a distanza di 3 anni, non può certamente suscitare molta soddisfazione in coloro i quali furono i principali artefici della legge. L'articolo 3 della legge 1102 stabiliva che i territori montani fossero ripartiti in zone omogenee per dar vita alle comunità montane entro un anno. Pochissime regioni rispettarono tale termine, anzi dobbiamo constatare che, pur ammettendo la presenza di particolari situazioni di carattere locale, molte regioni si sono mosse con lentezza, per cui alla data odierna non in tutto il territorio montano le comunità sono state costituite.

Cito i dati relativi rispettivamente al numero delle comunità previste, a quello delle comunità costituite e a quello degli statuti approvati; la situazione è la seguente: Piemonte, 44, 44, 42; Valle d'Aosta, 7, 7, 7; Lombardia, 28, 28, 26; Liguria, 19, 19, 15; Veneto, 18, 18, 18; provincia autonoma di Trento, 10, 10, 10; Friuli-Venezia Giulia, 10, 6, 0; Emilia-Romagna, 13, 13, 13; Toscana, 24, 24, 21; Marche, 12, 12, 12; Umbria, 9, 9, 8; Lazio, 17, 15, 7; Abruzzo, 19, 6, 0; Molise, 10, 10, 8; Campania, 24, 11, 0; Puglia (voglio sottolineare questo che è un esempio nel Mezzogiorno), 5, 5, 5; Basilicata, 13, 13, 12; Calabria, 25, 9, 0; Sicilia 15, 7, 0. In Sardegna purtroppo la legge non è stata approvata per una serie di circostanze del tutto particolari, mentre la provincia autonoma di Bolzano ha già attuato una legge per l'utilizzo dei fondi previsti dalla legge 1102, ma non ha approvato una specifica legge che recepisca il concetto della comunità montana.

Il quadro che abbiamo dinanzi ci rivela come vi sia una diversità di situazioni che non

consentono di avere uniformità nell'attuazione della legge e di conoscere ancora le esigenze finanziarie per la realizzazione dei piani di sviluppo che sono predisposti dalle comunità. Appare tuttavia evidente ancora una volta il divario tra le zone del Centro-nord e quelle del Sud. Nel Mezzogiorno infatti la nuova legge per la montagna trova non poche difficoltà ad essere attuata e ciò naturalmente non può lasciare indifferenti soprattutto se si pensa che le zone montane costituiscono nel Meridione una ulteriore depressione nella generale depressione economica e sociale.

La montagna viene definita territorio fisicamente sfavorito. Ebbene, dobbiamo francamente ammettere che l'Appennino meridionale porta in sé evidentissimo il carattere di questo sfavore. È assolutamente raro trovare nel Meridione le vallate di tipo alpino nelle quali è abbastanza facile effettuare i collegamenti con la pianura e realizzare iniziative economiche di vario genere. La stessa struttura fisica dell'Appennino rende estremamente ardua la collocazione di iniziative economiche e forse è una delle cause della mancanza di una coscienza comunitaria a livello supercomunale e della mentalità di vallata che è favorita « naturalmente » nelle regioni alpine.

Vi sono stati inoltre eventi storici oltreché condizioni ambientali che hanno impedito il crearsi nel Mezzogiorno di forme comunitarie e che hanno invece rafforzato movimenti centrifughi e isolazionistici che rendono oggi difficile la creazione delle comunità montane o perlomeno lasciano piuttosto scettici gli amministratori locali meridionali di fronte a questo nuovo istituto.

La comunità montana potrebbe essere la nuova formula, trasferita anche al restante territorio, per ricreare un modo più efficace di far politica a favore del Mezzogiorno. Se i risultati della politica per il Mezzogiorno non sono purtroppo soddisfacenti credo lo si debba, in buona parte, alla mancanza di partecipazione delle popolazioni alle iniziative che le riguardavano. Le popolazioni sono state oggetto di intervento, ma assai raramente hanno avuto corresponsabilità sia nella fase preparatoria che in quella decisionale.

Pur constatando un'attuazione ancora lenta della legge 1102 nel territorio meridionale, possiamo invece registrare un buon funzionamento delle comunità nelle regioni del centro-nord. Già si stanno elaborando i programmi di sviluppo economico e sociale e si stanno utilizzando i fondi disponibili attraverso piani stralcio annuali. A riprova della maturità delle popolazioni e della capacità di adeguare l'intervento alle effettive esigenze locali possiamo constatare una utilizzazione dei fondi verso settori come quello dell'agricoltura che in montagna risente ancora in misura maggiore della crisi che sta attraversando.

Di fronte alle iniziative delle comunità ed ai programmi pluriennali che esse preparano occorre disporre di mezzi sufficienti. Il territorio montano, come prevede l'articolo 44 della Costituzione, deve essere oggetto di particolari interventi. È il riconoscimento di una particolare situazione della montagna la quale deve disporre di maggiori mezzi rispetto alle altre zone più favorite. Purtroppo questo riconoscimento non ha ancora avuto quella attuazione concreta che è nei diritti delle popolazioni montane, quando si pensi a quanto è costato alla collettività lo sviluppo del restante territorio e la sua trasformazione nel campo economico. Va ricordato che la stessa legge 991 non ha mai avuto una dotazione di mezzi adeguata anche soltanto alle esigenze del settore agricolo forestale e deve pure esser ricordato che, dopo la scadenza della legge-ponte per la difesa del suolo numero 632 del luglio 1967 e la scadenza degli ultimi finanziamenti disposti per le aree depresse del centro-nord, come pure dopo l'esaurimento dei finanziamenti straordinari

per opere civili nel Mezzogiorno, le zone montane non hanno avuto che il modesto finanziamento della legge 1102 ammontante a 86 miliardi disponibili per i programmi delle comunità montane, a cui vanno aggiunti altri 30 miliardi per opere di bonifica montana.

Lo stesso provvedimento sottoposto al nostro esame non può certo essere considerato adeguato al territorio che rappresenta il 52 per cento della superficie nazionale ed ha carattere di depressione ben difficilmente eliminabile. La montagna italiana, nel decennio che va dal 1961 al 1971 ha perduto oltre un milione di persone per cui oggi solo 9 milioni di abitanti rimangono nel territorio montano. E se è vero che non è ammissibile un ulteriore spopolamento che sarebbe fatale per la montagna, se è vero che la gente deve rimanere a salvaguardia del territorio e che essa svolge una funzione di servizio, come viene dichiarato nell'articolo 2 della legge 1102, occorre dotare le comunità montane di mezzi finanziari sufficienti. A partire dall'assemblea generale dell'Unione nazionale dei comuni ed enti montani di Riva del Garda del 1973, nei vari incontri di amministratori delle comunità montane, di cui uno svoltosi a Roma il 28 giugno dello scorso anno, è stato unanimemente richiesto come fondo utilizzabile per l'avvio di una seria programmazione a favore della montagna l'importo annuo di 100 miliardi per un quinquennio. Le regioni nel maggio dello scorso anno ribadirono la proposta delle comunità montane e le proposte legislative parlamentari — possiamo dirlo chiaramente — rispettano il preciso orientamento emerso dalle rappresentanze delle popolazioni montane. Non viviamo certo estranei alla realtà nazionale e quindi ci rendiamo conto della situazione finanziaria particolarmente difficile. Dobbiamo prendere atto che oggi non è possibile contare su stanziamenti maggiori, ma nel contempo è nostro dovere dire al Governo ed al Parlamento che si deve fare ogni sforzo per ricercare nuovi fondi ed altre forme di intervento che consentano il decollo economico e sociale della montagna.

Certo che, a mio giudizio, non sono da ritenere sufficienti nemmeno i 70 miliardi an-

nui che sono previsti nella proposta approvata dalla Commissione; tuttavia credo costituiscano qualcosa che può essere considerato perlomeno come un atto di buona volontà. È certo però che non è possibile pensare a forme di finanziamenti inferiori a quelle previste dalla Commissione, in quanto riteniamo che altrimenti metteremmo le comunità montane di fronte all'impossibilità di realizzare veramente qualcosa di concreto, ed efficace. Per quanto riguarda questo aspetto del finanziamento vorrei augurarmi che nel corso di questo dibattito si potesse anche chiarire la posizione del Governo, il quale deve tener conto delle imprescindibili esigenze delle popolazioni di montagna e deve ricordare che verso la montagna questa è l'unica forma di intervento. Possiamo contare solo su interventi settoriali che possono essere messi in atto dalle varie leggi regionali, ma certo non potremo assistere a quello sviluppo economico e sociale a cui la montagna ha diritto.

Per quanto riguarda le altre forme di intervento, sulle quali è doveroso richiamare l'attenzione del Governo, vorrei ribadire che l'articolo 16 della legge 1102 prescrive che: « Il CIPE, sentita la Commissione interregionale prevista dall'articolo 13 della legge 16 maggio 1970, n. 281, nella elaborazione ed attuazione dei programmi e dei piani nazionali di sviluppo disporrà che un'adeguata aliquota dei finanziamenti statali sia destinata a favore dei territori montani ». Posso senza altro concordare con chi afferma che pur nella sua chiara formulazione l'articolo è di difficile attuazione; ma questo non giustifica il fatto che esso sia rimasto finora del tutto inattuato.

Nella mia qualità di presidente dell'Unione nazionale dei comuni e degli enti montani ho intrattenuto rapporti con i vari ministri del bilancio circa l'attuazione dell'articolo 16, ma purtroppo, pur con le assicurazioni che il tema sarebbe stato approfondito al fine di giungere ad una soluzione, non si è registrato finora alcun atto concreto. È doveroso ricordare che l'articolo 16 è il frutto di un compromesso raggiunto in quest'Aula di fronte al diniego del Governo di accettare l'articolo proposto dal collega Mazzoli alla

Commissione e approvato dalla Commissione competente, che prevedeva la riserva di fondi a favore della montagna nella percentuale del 35 per cento di ciascuna spesa attuata per le infrastrutture di vario genere, la difesa del suolo, lo sviluppo economico e via dicendo.

Bisogna quindi ribadire che esso costituisce un impegno per il Governo e allo stesso tempo un diritto per le popolazioni montane, al quale le stesse non possono rinunciare. Si giunga quindi presto ad una definizione di questo problema, se necessario anche attraverso un provvedimento legislativo che chiarisca in modo preciso la portata ed i termini di attuazione dell'articolo 16.

Altra iniziativa in campo legislativo che ritengo indispensabile dovrebbe essere rivolta a determinare in modo chiaro la figura giuridica della comunità montana. L'articolo 4 della legge 1102 afferma che la comunità montana è ente di diritto pubblico. Il Senato non volle andare oltre questo termine, stabilendo in modo preciso che esso non era il tradizionale consorzio dei comuni, ma non affermando neppure che essa era quell'ente intermedio richiesto dallo sviluppo dei tempi ed auspicato dagli studiosi delle autonomie locali e dagli amministratori comunali. Oggi le comunità montane stanno operando e di fronte ai problemi piccoli e grandi che esse devono risolvere — che vanno dalla formulazione dei bilanci all'inquadramento ai fini previdenziali del proprio personale — s'impone a mio giudizio di stabilire che cos'è la comunità montana. Il modo con cui essa è creata, la partecipazione democratica che esse garantisce, la competenza che può esercitare su un territorio omogeneo pongono in evidenza le caratteristiche della comunità come ente territoriale intermedio fra il comune e gli enti superiori.

Non penso di dover spendere una parola per sottolineare quanto sia attuale la creazione di un ente intermedio cui sia affidata la gestione dei problemi sorti da bisogni collettivi, che non sono più alla portata dei singoli comuni ma devono trovare soluzione in un contesto più ampio sia per ragioni di carattere tecnico che per ragioni di carattere finanziario.

Un provvedimento legislativo è quindi auspicabile. In esso dovrà essere precisata la natura della comunità montana e potrà eventualmente essere stabilita la forma analoga da attuarsi nel territorio non montano. A tale proposito già in alcune regioni — come ha sottolineato il collega Mazzoli nella brillantissima e chiarissima relazione che ha fatto questa mattina e per la quale mi sento di dover esprimere vivissimo compiacimento — si sta studiando la possibilità di attuare un raggruppamento di comuni in comprensori. La determinazione della figura giuridica della comunità montana mi sembra indispensabile anche in vista della riforma della finanza locale a cui il Governo è tenuto in virtù di quanto è disposto dal primo comma dell'articolo 12 della legge di riforma tributaria. Mi pare logico che, esistendo un ente di diritto pubblico del tipo della comunità montana, si provveda a determinare a favore della stessa entrate ordinarie per il suo funzionamento. Il poter contare su entrate costanti offre del resto alla comunità montana la possibilità di contrarre mutui, il che conferisce maggiore disponibilità finanziaria all'ente che in tale modo ha facoltà di svolgere una azione più ampia di quella realizzabile con i fondi erogati sulle leggi nazionali e regionali.

In attesa di tali prospettive appare importante la norma dell'articolo 2 del disegno di legge in discussione che prevede la destinazione di un'aliquota del 5 per cento per le spese ordinarie delle comunità montane così da non gravare eccessivamente sui bilanci dei comuni che le compongono.

È pur vero che in generale agli enti concessionari di opere pubbliche, ad esempio di bonifica montana, vengono concessi contributi a titolo di rimborso di spese generali di progettazione e di direzione dei lavori dell'ordine del 16-17 per cento. Ma la modesta entità del contributo a carattere ordinario previsto nel disegno di legge in esame può corrispondere a quell'impostazione seria e parsimoniosa di gestione che è stata sempre una caratteristica dei comuni montani, molti dei quali — e qui è doveroso darne atto e in forma solenne — ricercano ancora come un punto di onore il pareggio dei propri bilanci.

Onorevole Presidente, l'occasione di questo dibattito mi indurrebbe ad allargare il discorso ad altri problemi di rilevante importanza per la montagna. Mi limito, per non abusare della cortesia dei colleghi, a ricordare l'urgenza di un provvedimento per la difesa del suolo. La pregevole relazione dei senatori Noè e Rossi Doria mette in evidenza quanto sia precaria la situazione nel territorio montano e quanto gravi possano essere le conseguenze del mancato intervento per opere di sistemazione idraulica e forestale.

In questo compito tanto rilevante che spetta all'ente pubblico occorrerà chiarire in modo definitivo le competenze delle regioni e dello Stato. Per quest'ultimo poi si rende necessaria a mio giudizio la concentrazione delle competenze in un unico dicastero.

Devo anche richiamare l'attenzione del Governo sull'attuazione della direttiva comunitaria per l'agricoltura di montagna e sull'approvazione della nuova direttiva per la forestazione.

La direttiva per la montagna è ormai nella fase di avvio della sua operatività dopo la decisione sull'identificazione delle zone di intervento che per quanto riguarda l'Italia non possono che coincidere con tutto il territorio classificato montano, salvo l'ulteriore specificazione e riduzione che potranno essere realisticamente date soltanto nel momento in cui le comunità montane redigeranno i propri piani di sviluppo e di intervento operativo.

Il recepimento delle tre direttive comunitarie nn. 159, 160 e 161 del 1972, in corso di esame presso la Camera dei deputati, consentirà di avere alcuni punti specifici di riferimento per la direttiva sull'agricoltura di montagna, anche perchè tale direttiva fa riferimento alle citate tre direttive.

È però necessario ed urgente, oltre che recepire le direttive suddette e chiarire le competenze proprie dello Stato e delle regioni per la loro applicazione, predisporre il recepimento di questa direttiva per l'agricoltura di montagna nonchè lo stanziamento dei fondi necessari da parte dello Stato italiano per i finanziamenti di applicazione della direttiva suddetta.

Per quanto attiene alla direttiva sulla forestazione appare importante per l'Italia beneficiare della stessa per un apporto finanziario anche modesto da parte della CEE. In ordine alle specifiche indicazioni della direttiva possiamo ricordare che le norme in atto in Italia sono sostanzialmente migliori di quelle che la direttiva propone a livello europeo. Che sia necessario un intervento nel settore forestale non vi è dubbio non solo per il periodico e drammatico richiamo che ci viene dalle centinaia di incendi che distruggono il nostro patrimonio boschivo, ma per la realtà della spesa giornaliera di circa 2 miliardi per le importazioni di legname che hanno raggiunto il 74 per cento del nostro fabbisogno che è di 30 milioni annui di metri cubi di tondame.

Purtroppo gli stanziamenti del fondo forestale nazionale si esauriscono rapidamente nelle regioni alpine e molte domande di contributi e mutui per nuovi impianti forestali restano inevase, mentre lo stanziamento di 500 milioni, come è stato già detto da altri colleghi, della legge 1102 per finanziare gli interessi sui mutui contratti dai comuni e dalle comunità per l'acquisto di terreni a scopo di rimboschimento e per la formazione di riserve naturali non è stato utilizzato per la mancata concessione di mutui da parte della Cassa depositi e prestiti e delle casse di risparmio autorizzate a ciò dall'articolo 9 della legge 1102.

È pure divenuto di attualità un provvedimento — e qui è stato già sottolineato questa mattina dal collega senatore Lepre — per la rivalutazione dei sovraccanoni idroelettrici istituiti venti anni fa con la legge 27 dicembre 1953, n. 959 quale indennizzo a favore dei comuni. Ed io dovrei sottolineare questo perchè oggi ho sentito nelle parole del senatore Lepre una certa proposta, non molto definita, che mi preoccupa in questo senso; dobbiamo ricordare che i sovraccanoni vanno a favore dei comuni che hanno acquisito un diritto soggettivo, per i danni che sono stati prodotti dalla costruzione degli impianti idroelettrici. Il canone di vent'anni fa non è più adeguato, dato il processo inflazionistico della lira, per cui è doveroso riportarlo ad un valore realmente corrispon-

dente a quello originariamente stabilito. Mi sia consentito pure di richiamare l'attenzione del Governo sull'esigenza di infrastrutture di carattere generale ed in modo speciale di quelle viarie. Se i collegamenti con le zone di pianura, con il fondo valle e con i centri industriali verranno migliorati, minore sarà sicuramente l'esodo dai paesi di montagna con conseguente alleggerimento per i centri urbani dei gravi problemi di opere pubbliche e del problema della casa. Se esistono buoni collegamenti, lo abbiamo già potuto constatare in varie zone, il montanaro divenuto operaio resta nel proprio paese.

Prima di concludere, mi sembra opportuno fare un'osservazione specifica sul contenuto dell'articolo 1 del disegno di legge. Concordo sull'opportunità che sia riservata un'aliquota del 10 per cento dei fondi alla disponibilità del Ministero allo scopo di consentire il completamento delle opere di bonifica montana, finanziate con la legge 991 e con lo stanziamento di 28 miliardi disposto dalla legge 1102, nonchè per finanziare alcune opere da realizzarsi nei comprensori interregionali, la cui programmazione è rimasta alla competenza del Ministero. Sono ben note le difficoltà che in quest'ultimo periodo hanno caratterizzato l'appalto di opere pubbliche a causa della fortissima lievitazione dei prezzi. Appare pertanto necessario consentire con questo modesto stanziamento l'intervento finanziario per la revisione dei prezzi delle opere di bonifica montana e, diciamo pure, anche per il pagamento dell'IVA per le opere pubbliche a totale carico dello Stato.

Su questo problema dell'IVA che è a carico delle varie opere eseguite dallo Stato credo che si potrebbe aprire un lungo discorso perchè penso che sia assurdo che lo Stato debba versare l'IVA la quale dopo deve essere nuovamente riversata allo Stato. Ciò appare assurdo per cui bisogna trovare un meccanismo che consenta, magari attraverso la concessione di « buoni di imposta », la possibilità di evitare che capitoli che fanno carico a determinati ministeri siano praticamente decurtati di una parte per l'IVA che deve essere versata al vincitore dell'appalto, il quale deve successivamente riversarla allo Stato.

Come ho detto, si potrebbe forse ricercare una formula attraverso quei buoni di imposta che sono previsti dalla legge di riforma tributaria. E a titolo indicativo, parlando sempre appunto di questo problema dell'IVA, vorrei ricordare che la stessa redazione della carta della montagna che è ad uno stadio avanzato di preparazione, risulterebbe compromessa perchè se il Ministero non potrà disporre di uno stanziamento per il pagamento dell'IVA (si tratta di circa 240 milioni) delle cinque carte campionarie di dettaglio al 25 mila ne potranno essere realizzate soltanto due con pregiudizio delle risultanze complessive del lavoro. Le carte campione infatti al 25 mila serviranno soprattutto alle regioni e alle comunità per approfondire la vasta tematica che offre appunto la carta della montagna.

Onorevole Presidente, onorevoli senatori, il disegno di legge che siamo chiamati ad approvare non è certo pienamente corrispondente alle esigenze delle zone montane e non può essere considerato quel particolare intervento che la Costituzione assicura alle nostre popolazioni montane. Come ho detto, dobbiamo renderci conto con senso di responsabilità che l'attuale situazione finanziaria non consente, per l'esercizio 1975, di disporre di maggiori mezzi, ma credo che dobbiamo fare ogni sforzo perchè, in aggiunta ai 40 miliardi a carico dell'esercizio finanziario 1975, altri 160 miliardi possano essere reperiti per i successivi esercizi 1976 e 1977, in modo che questa legge possa avere uno stanziamento adeguato.

Sono certo che le popolazioni interessate riconosceranno che da parte del Governo e del Parlamento vi è stato un atto di buona volontà.

Auguriamoci che con il rapido utilizzo da parte delle regioni e delle comunità montane di questi nuovi finanziamenti possa essere accelerato quel processo di sviluppo economico e sociale non ancora assicurato alle genti di montagna, ma ad esse dovuto. (*Applausi dal centro. Congratulazioni*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Balbo. Ne ha facoltà.

B A L B O . Signor Presidente, signor Sottosegretario, onorevoli senatori. Il senatore Mazzoli nella sua pregevole relazione, che in gran parte può essere condivisa, ha parlato, come sempre, con la consueta competenza e minuziosità ed ha illustrato questa legge che, se pure con limitati mezzi, si prefigge di conferire possibilità di azione alle comunità montane le quali potranno accettare con una certa soddisfazione questo provvedimento che costituisce un primo passo per consentire loro di assolvere i propri compiti di grande interesse e urgenza.

Non è da ora che il problema della montagna è all'ordine del giorno tra i problemi di maggiore rilievo nel contesto del nostro tessuto economico e sociale. Quando, con l'inizio del 1969, vennero a scadere i benefici per le zone montane di cui alla legge 991 del 1952 e successive modifiche, e si formò un pericoloso vuoto legislativo, la nostra parte sollecitò con una mozione il Governo alla presentazione di una legge organica sulla montagna. Il disegno di legge relativo venne presentato solo nel luglio del 1969 e divenne la legge 3 dicembre 1971, n. 1102.

La stessa esigenza di continuità nella politica di difesa delle zone montane, che ci spingeva allora a sollecitare la saldatura delle provvidenze, ci spinge oggi a sollecitare il rifinanziamento della legge 1102 del 1971, stante che le autorizzazioni di spesa previste in base alla stessa si sono esaurite il 31 dicembre del 1974.

L'economia della montagna va seguita con particolare attenzione proprio in questo momento in cui è necessario il rilancio di tutta l'economia nazionale ed in cui la recessione dovrebbe indurre molti a un ritorno alla montagna, abbandonata per zone più ricche, alla ricerca di occupazioni più proficue. Ma il ritorno alla montagna deve essere concepito in un quadro di sviluppo organico della medesima e in una nuova prospettiva. Così, ad esempio, il ritorno ai pascoli presuppone ora la costituzione di moderni prati-pascoli, la possibilità di estirpare i rododendri che hanno invaso i vecchi pascoli rimasti indifesi per la calata del montanaro nelle insicure industrie delle valli. Ma questi provvedimenti chi li deve prendere e chi li può prendere con

la dovuta conoscenza se non le comunità montane? Tanto più necessaria è quindi oggi una politica che continui e incrementi gli aiuti alla montagna.

Le comunità montane, che erano realtà di fatto in alcune zone, come per esempio in Piemonte e nel Veneto, già prima della loro istituzione legislativa, si stanno invece avviando con fatica in altre zone e in particolare nell'Italia meridionale (l'ha osservato anche il senatore Segnana) dove la tradizione di discutere e di risolvere insieme i comuni problemi in zone montane particolari non esiste o esiste in misura limitata. Una volta riconosciuta l'utilità delle comunità montane nel senso voluto dalla legge 1102, occorre non scoraggiarne il più che promettente inizio laddove la suddetta tradizione esiste, occorre far sì che esse vengano sentite e vissute sempre più intensamente laddove per condizioni storiche, politiche e geografiche esse sono risultate e risultano più estranee al modo di vita e di sentire delle popolazioni interessate. A tal fine però è necessario battere il tasto della continuità degli incentivi.

È chiaro che i 40 miliardi che il Governo e la Commissione bilancio hanno stabilito come limite non oltrepassabile di spesa imputabile all'esercizio 1975 per il finanziamento di questo provvedimento non sono sufficienti ad affrontare le effettive esigenze, specie in un periodo di costi crescenti. Alla data odierna sono costituite 260 comunità montane delle ben 322 previste dalle leggi regionali. Vi sono compresi 2938 comuni. Sono in costituzione altre 62 comunità montane interessanti 749 comuni, mentre restano da approvare le leggi per la Sardegna e per la provincia autonoma di Bolzano. Il finanziamento di 86 miliardi assegnato dal CIPE alle regioni in applicazione della legge 1102 è stato in parte distribuito alle comunità montane per i primi programmi di interventi, a norma dell'articolo 19 della legge, mentre sono in preparazione i piani pluriennali di sviluppo.

Il momento è quindi particolarmente importante per le comunità montane le quali possono concretamente operare e il piano di sviluppo rappresenta l'unico strumento che oggi consente interventi nei territori montani. Con i 40 miliardi concessi con questa

legge per il 1975 non diamo neppure l'equivalente dei 30 miliardi già a disposizione per gli anni 1972 e 1973 se si tiene presente la svalutazione della moneta, l'aumento dei costi e l'accresciuto numero di comunità al quale si assisterà nel corso del 1975. Praticamente veniamo a dare meno di quanto si dava — ed era già poco — negli anni 1972 e 1973. Ma noi ci rendiamo conto delle possibilità del Tesoro e, seppure ci è piaciuto e ci è parso doveroso fare la rilevazione sulle possibilità dei 40 miliardi messi a disposizione per il 1975, accettiamo egualmente questa legge, pur con le dovute riserve.

È chiaro altresì che neppure gli ulteriori 160 miliardi complessivi stanziati per il 1976 e per il 1977 danno la sicurezza di coprire soddisfacentemente gli oneri per un adeguato sviluppo delle iniziative da finanziare. Inoltre, in ottemperanza di quanto disposto dall'articolo 5 della legge 1102, le comunità montane hanno approntato, sulla base delle indicazioni dei piani regionali, piani pluriennali per lo sviluppo economico-sociale della propria zona. Tali piani presuppongono continuità di interventi per alcuni anni. Ma, a parte la validità temporale dei piani stessi, è certo che tutta la politica della montagna ha bisogno di sicure basi finanziarie almeno per un numero ragionevole di anni, al fine di poter impostare e portare a termine piano e programmi. È questa una condizione di vita o di morte per le comunità montane. Altrimenti si rischia di compromettere anche i buoni risultati già raggiunti.

Pertanto noi accettiamo il limite di finanziamento al 1977 solamente nella certezza che prima della scadenza di questo provvedimento, con più tempo a disposizione, con un quadro economico generale che si spera possa divenire più chiaro, ai piani locali di sviluppo faccia seguito una previsione a lungo raggio dei finanziamenti statali necessari per la loro attuazione. Invitiamo pertanto il Governo a tener conto fin d'ora di una simile prospettiva al fine di poter predisporre con cognizione di causa, al momento opportuno, i necessari strumenti legislativi.

Lo stanziamento del 5 per cento della somma totale fissata per il finanziamento delle opere pubbliche di interesse nazionale ed in-

terregionale e di quelle altre di cui alla lettera b) dell'articolo 1 del testo in discussione non si aggiunge agli stanziamenti di cui al primo comma dello stesso articolo ma ne fa parte. Nella sostanza, mentre l'articolo 16 della legge 1102 stabilisce che, nell'elaborazione dei programmi e dei piani nazionali di sviluppo, un'adeguata aliquota dei finanziamenti statali sia destinata a favore dei territori montani, qui avviene che una determinata (e non adeguata) quota dei finanziamenti per rifinanziare le comunità montane sia destinata ad investimenti pubblici di competenza statale. Avviene cioè in questo caso proprio l'opposto di ciò che la legge 1102 stabilisce; è quanto meno strano ma è così.

Si dirà che è questione formale; ma la questione non è così semplice come può apparire in quanto, nello spirito della legge 1102, ci sembra che gli stanziamenti per gli investimenti di cui al suo articolo 16 dovrebbero aggiungersi a quelli per l'attuazione delle altre provvidenze di cui alla legge medesima.

È con le attese di cui sopra per ciò che concerne il futuro, è con queste riserve che, nonostante tutto, in vista dell'urgenza di provvedere ai bisogni vitali delle comunità montane e per le zone montane, ci dichiareremo favorevoli a questo provvedimento. (*Applausi dal centro-destra e dal centro. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Buccini, il quale, nel corso del suo intervento, svolgerà anche i due ordini del giorno da lui presentati insieme ad altri senatori. Si dia lettura dei due ordini del giorno.

VENANZETTI, Segretario:

Il Senato,

in occasione della discussione sui disegni di legge per il rifinanziamento dell'articolo 15 della legge 3 dicembre 1971, numero 1102 relativa alle norme per lo sviluppo della montagna; rilevato che l'articolo 14 della legge in oggetto demandava al Ministero per l'agricoltura e foreste di

apprestare entro un anno dall'entrata in vigore della normativa una carta della montagna;

considerato che detta Carta è indispensabile per il rilevamento delle utilizzazioni del suolo, della rete stradale, delle principali attrezzature civili, dello stato di dissesto del suolo e della consistenza delle opere idraulico-forestali in atto e ciò per assicurare il migliore funzionamento delle comunità montane e le attività di indirizzo e coordinamento dello Stato;

rilevato che l'articolo 15 della legge numero 1102 del 1971 ha previsto il finanziamento della spesa necessaria,

invita il Governo a sollecitare i tempi di attuazione della carta della montagna di cui all'articolo 14 della legge 2 dicembre 1971, n. 1102.

1. **BUCCINI, ROSSI DORIA, LEPRE, LICINI**

Il Senato,

in occasione della discussione sui disegni di legge per il rifinanziamento dell'articolo 15 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, relativa alle nuove norme per lo sviluppo della montagna;

rilevato che l'articolo 16 della legge in oggetto demanda al CIPE di disporre, sentita la commissione interregionale di cui all'articolo 13 della legge 16 maggio 1970, n. 281, l'attribuzione in favore dei territori montani di un'adeguata aliquota dei finanziamenti statali;

che detto finanziamento è aggiuntivo rispetto a quello di cui all'articolo 15 della stessa legge;

ritenuta l'urgente necessità di dare attuazione al predetto articolo 16 al fine di arrestare l'esodo dalle zone montane e di consentire una più efficace difesa dell'ambiente e di assicurare decorose condizioni di vita,

invita il Governo a prendere le necessarie iniziative per dare sollecita realizzazione all'articolo 16 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102.

2. **BUCCINI, ROSSI DORIA, LEPRE, LICINI**

P R E S I D E N T E . Il senatore Bucchini ha facoltà di parlare.

B U C C I N I . Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, parlare della montagna e dei problemi di chi vive nelle zone montane non è certo un modo evasivo ed elusivo di porci di fronte ai grossi e drammatici problemi del nostro paese. Senza dubbio è ineliminabile una nota nostalgica per una civiltà che rischia di tramontare, una civiltà che si è distinta per la tenacia, il coraggio dei suoi protagonisti nella saldezza dei costumi.

Nella montagna troviamo gli accenni di una programmazione, perchè il montanaro non può vivere alla giornata, ma deve fare una attenta valutazione nella conservazione delle scorte per i lunghi inverni e difendere l'ambiente dalle intemperie. Nei periodi di forzata inattività il montanaro mette a frutto il proprio ingegno e crea oggetti che daranno poi l'avvio ad un artigianato che spesso ha acquistato ed acquista livelli artistici.

Nelle veglie invernali fiorisce la tradizione delle leggende e delle fiabe. Onorevoli colleghi, oggi è difficile ritrovare il sabato del villaggio, di leopardiana memoria, il lieto rumore dei fanciulli in frotte o la ragazza che torna dalla campagna col fascio delle erbe. È una civiltà che sembra scomparsa, certamente sopraffatta dalla società industriale che ha imposto di correre, di arricchirsi di strumenti e di beni utili soltanto ad esacerbare il nostro orgoglio e le nostre manie.

Di questa civiltà purtroppo avvertiamo ogni giorno la tossicità dei frutti rappresentata dalla violenza e dal disadattamento dei giovani, il che sta a significare la profonda crisi della società tecnocratica, quando si abbandonano la misura ed il rispetto della dimensione integrale dell'uomo. Per questo quanto faranno i pubblici poteri a favore della montagna sarà sempre poco per i larghi meriti acquisiti dal montanaro a difesa dei valori dell'uomo e della civiltà.

È proprio per una tradizione di parsimonia e di sacrificio che si può essere sicuri che le provvidenze non subiranno sprechi e distorsioni.

La legge del 1971, n. 1102, fu giustamente vista, nei confronti del ruolo delle regioni, come l'introduzione di un metodo diverso di programma. Le procedure della programmazione, di cui ai provvedimenti del 1968 e 1971, subordinando gli indirizzi della programmazione regionale non solo agli obiettivi globali della programmazione nazionale, il che può essere anche fondato, ma anche a quelli settoriali, cosa ancora più lesiva delle autonomie regionali, sovrappongono il CIPE agli organi delle regioni nella definizione concreta degli schemi regionali di sviluppo per l'articolazione territoriale del piano. La legge in esame, invece, individua la regione come soggetto dotato di reale potere di autorganizzazione del proprio ordinamento di programmazione economica.

A questo punto bisogna, però, denunciare le tendenze dei decreti di trasferimento delle competenze statali alle regioni, che rendono difficile, a causa del frazionamento delle competenze e della mancata individuazione di momenti di ricomposizione e gestione unitaria, l'attività programmatica regionale. L'articolo 1 del disegno di legge n. 114 sulla riforma della pubblica amministrazione, approvato nell'estate scorsa dal Senato ed ora all'esame della Camera, predispone un valido strumento di gestione unitaria per tutte le materie di competenza delle regioni e dobbiamo augurare alla legge in oggetto un sollecito *iter*.

È necessario colmare un'altra lacuna con l'emanazione di una legge quadro *ex* articolo 128 della Costituzione, che determini le funzioni delle province e dei comuni quali enti autonomi. Pensiamo che solo in questa nuova prospettiva le comunità montane possano svolgere in pieno le funzioni attribuite dalla legge n. 1102. Si tratta di funzioni globali, interessanti le opere pubbliche e di bonifica montana, i piani di sviluppo urbanistico, un sistema di iniziative per la valorizzazione delle risorse locali, l'individuazione di particolari strumenti a compenso delle condizioni di disagio ambientale e la preparazione culturale e professionale.

È necessario aggiungere che la dimensione della globalità operativa sarà possibile acquisirla alle comunità montane solo con

l'uso generale della delega fra regioni e comunità stesse per quanto riguarda l'attuazione della programmazione regionale. La ragione delle deleghe, infatti, consiste nella necessità di superare l'attuale settorializzazione delle pubbliche funzioni; bisogna, cioè, sostituire all'ente-funzione l'ente-territorio per attribuire una pienezza di poteri alle comunità montane e superare l'attuale sistema di suddivisione verticale e spesso corporativa. Le comunità montane si muovono con i piani pluriennali e i piani annuali. Non bisogna però dimenticare le funzioni di indirizzo e di coordinamento proprie dello Stato. Possono svolgersi in varie direzioni; la redazione della carta della montagna, che doveva essere apprestata entro un anno dall'entrata in vigore della legge n. 1102 del 1971 e che, come afferma l'articolo 14, deve essere un rilevamento anche di prima approssimazione per quanto riguarda l'utilizzazione del suolo, la rete stradale, lo stato di dissesto, la consistenza delle opere idraulico-forestali in atto, le principali attrezzature civili: si tratta di un documento indispensabile e con il nostro ordine del giorno n. 1 invitiamo il Governo a sollecitarne i tempi di attuazione.

Oltre che la carta della montagna è necessario, a livello governativo, sollecitare le iniziative verso la CEE per quanto riguarda l'emananda direttiva a favore della montagna, perchè la stessa possa essere utilizzata anche nel nostro territorio. Per quanto si conosce allo stato attuale verrebbero esclusi dalla direttiva i boschi e le aziende inferiori a tre ettari. Tali limitazioni ed esclusioni, a parer nostro, non giovano ai nostri interessi. Fino ad oggi, è stato già detto dal relatore, dagli altri colleghi che sono intervenuti, dal senatore Segnana presidente dell'UNCCEM, sono state costituite 160 comunità montane sulle 322 previste e vi sono compresi 2.938 comuni. Le altre 62 comunità in via di costituzione riguardano 749 comuni; in totale sono interessati 3.287 comuni. Come si vede, le comunità montane si stanno organizzando e vi è tanto da fare e presto: si pensi alla forestazione, alla ricostituzione dei boschi (im-

portiamo legname per 500 miliardi all'anno); si pensi ai prati, molti dei quali abbandonati (importiamo prodotti zootecnici ed animali per circa 2.000 miliardi all'anno).

A questo punto è necessario rivendicare provvedimenti radicali che si accordino con la legge n. 1102 e che diano ampio respiro alle comunità. Uno riguarda il problema delle terre lasciate incolte e della loro acquisizione forzata anche sotto forma di contratto di affitto. Ricordiamo che la legge, al riguardo, non è completa: l'articolo 9, secondo comma, della 1102 prevede la possibilità di esproprio solo ai fini della difesa del suolo e per la protezione dell'ambiente ai fini della formazione dei boschi, prati, pascoli o riserve naturali, ma non per la coltivazione dei fondi in genere. Quindi sotto questo aspetto ci si augura che possa essere colmata la lacuna, perchè in realtà il problema delle terre incolte è ormai sentito e denunciato da tutti e per esso, a nostro avviso, sono necessari radicali interventi.

L'altro provvedimento radicale riguarda il credito, onorevoli colleghi. È necessario individuare un nuovo sistema per l'erogazione del credito se si vuole portare un concreto aiuto alle aziende agricole in genere e alle aziende che operano nelle zone montane in particolare. Tale sistema passa attraverso l'istituto della fidejussione, di cui gli enti pubblici devono essere i protagonisti e con la situazione attuale non è possibile, specie per i piccoli proprietari o affittuari, avvicinarsi alle fonti di erogazione del credito.

Veniamo ora al finanziamento. Riteniamo fondamentale anche noi l'articolo 16 della legge n. 1102 per il principio affermato secondo cui per l'elaborazione e attuazione dei programmi e dei piani zonali di sviluppo un'adeguata aliquota dei finanziamenti statali deve essere destinata a favore dei territori montani. Certamente la disposizione — il senatore Segnana si è intrattenuto in maniera particolare su questo argomento — potrà essere ritenuta a carattere non prelettivo, potrà essere ritenuta una norma programmatica. Purtroppo è necessario

giungere ad una realizzazione di questa norma, perchè è evidente che essa stabilisce un atto di solidarietà di tutta la collettività a favore della montagna. Insistiamo anche, facendo tesoro dei suggerimenti e del dibattito svolto in sede di Commissione agricoltura e del particolare contributo dato dal relatore senatore Mazzoli, su uno specifico ordine del giorno, l'ordine del giorno n. 2, perchè venga sollecitato il Governo a realizzare i principi stabiliti dall'articolo 16.

Per quanto riguarda il finanziamento specifico dell'articolo 15 è inutile ricordare qui l'ampio dibattito tenutosi in sede di Commissione agricoltura. Prendiamo atto che nel bilancio di previsione 1975, per quanto riguarda il fondo globale, vi sono 40 miliardi destinati all'elaborazione e all'attuazione dei piani di sviluppo delle comunità montane. Ma la concorde volontà della Commissione di prevedere anche un piano pluriennale, in particolare triennale, di finanziamento per il 1976 e per il 1977 per una somma globale di 160 miliardi è corretta dal punto di vista legislativo e formale, perchè voi mi insegnate che quando il bilancio deve essere ancora impegnato, come i bilanci del 1976 e del 1977, il Parlamento può determinare somme, che impegnino specifici aspetti del bilancio. Quindi l'aver proposto nel disegno di legge della Commissione che non soltanto bisogna aprire un capitolo apposito per quanto riguarda le comunità montane (e questo già è un punto fondamentale), ma che, per quanto riguarda il 1976 e il 1977, il finanziamento complessivo debba essere di 160 miliardi, significa che il Governo deve prendere atto della volontà parlamentare e tradurre nei bilanci di previsione 1976 e 1977 le indicazioni che, attraverso la legge, vengono date.

Onorevole Felici, spero che alla fine del dibattito lei voglia sciogliere questo nodo.

Vorremmo anche dire che, per quanto ci riguarda, non ci troviamo in un eventuale contrasto tra Parlamento, forze di maggioranza e Governo. Riconfermiamo di appoggiare lealmente il Governo attualmente in

carica; non vediamo, però, come possa esserci connessione tra un rapporto fiduciario e quanto invece potrà indicare il bilancio nel 1976 e nel 1977. Per questo ci permettiamo di suggerire al rappresentante del Governo di prendere atto della volontà del Parlamento e di non creare situazioni di disagio ed imbarazzo. Pensiamo che l'unica via di uscita è che il Governo si rimetta al Parlamento, via d'uscita dignitosa per tutti.

Dobbiamo, per concludere, salutare con speranza l'ente che sorge, la comunità montana. Si potrà discutere se sia un ente di diritto pubblico e sulla sua funzione. Teniamo anche presente che la legge, nel dare delle indicazioni, trarrà poi elementi dalle esperienze che potranno essere fatte. Attraverso le esperienze la legge, che non è perfetta in astratto e in principio, potrà sempre essere corretta e aggiustata alle situazioni così come esse potranno verificarsi.

La comunità montana rappresenta una speranza, che non vogliamo far decadere, privandola di adeguati finanziamenti da parte dello Stato. Rappresenta una speranza per una autentica gestione democratica del territorio. Rappresenta una speranza per quelle persone che ancora si ostinano a rimanere nelle zone montane. E se pensiamo che tra i principali obiettivi della legge vi è quello di conservare l'ambiente, di evitarne il decadimento, dobbiamo consentire a quelle persone che sono rimaste di vivere con decoro nella consapevolezza che la collettività è a loro sempre vicina.

In questo senso ci auguriamo che la legge possa iniziare una inversione di tendenza. Si tratta di una legge-ponte per una durata triennale.

Vedremo di qui a tre anni quali potranno essere le esperienze, prendendo atto che parecchie comunità si stanno muovendo, che i progetti vengono presentati ed attendono soluzione. Possiamo dire in questo momento che sarebbe veramente assurdo e contraddittorio con i principi della legge in oggetto se le comunità montane facessero la fine dei consigli di valle, se andasse avanti, specie in certe zone del nostro meridione,

un tipo di potere politico paternalistico e individualistico, tale da esacerbare il campanile, da esacerbare i contrasti, da esacerbare soprattutto le condizioni di vita e non sottolineassimo noi in Parlamento la necessità di una visione unitaria dei vari interessi: questo strumento, messo a disposizione dei montanari, deve costituire in realtà una vera e propria innovazione rispetto alla legislazione attuale. Se questo è il messaggio che può giungere, e a questo messaggio vogliamo portare un contributo, da parte del Governo

e dello Stato ci sia altrettanta manifestazione di solidarietà. (*Applausi dalla sinistra*).

P R E S I D E N T E . Rinvio il seguito della discussione alla seduta pomeridiana.

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 17, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (*ore 12,35*).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale del Servizio dei resoconti parlamentari