

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1176

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**LONGO LUIGI, VECCHIETTI, ORILIA, LIZZERO, PIGNI, ALINI, AMENDOLA GIORGIO, AMODEI, BARCA, BASTIANELLI, BERLINGUER, BOIARDI, BOLDRINI, BORTOT, BUSETTO, CAPRARA, CARDIA, CERAVOLO DOMENICO, COLAJANNI, CORGHI, D'ALEMA, D'ALESSIO, DAMICO, ESPOSTO, FINELLI, FIUMANO', GALLUZZI, GESSI NIVES, GIANNINI, GRANZOTTO, GRIMALDI, INGRAO, IOTTI LEONILDE, LAJOLO, LAMA, LATTANZI, LAVAGNOLI, MACALUSO, MARRAS, MASCHIELLA, MATTALIA, MICELI, MILANI, MINASI, MONASTERIO, MORGANA, NAPOLITANO GIORGIO, NATOLI, NATTA, PAJETTA GIAN CARLO, PASSONI, RAFFAELLI, RAICICH, RAUCCI, REICHLIN, ROSSINOVICH, SANNA, SCAINI, SCIPIONI, SCOTONI, SCUTARI, SERENI, CARRARA SUTOUR, TAORMINA, TEDESCHI, TEMPIA VALENTA, TERRAROLI, TOGNONI, TUCCARI, VENTUROLI, ZUCCHINI**

*Presentata il 12 marzo 1969*

### Norme per lo sviluppo democratico dell'economia montana

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nelle sedute del 27 e 28 gennaio del corrente anno, si è svolta, nell'altro ramo del Parlamento, una importante discussione sul problema dell'economia montana che ha tratto origine dalle mozioni e interpellanze presentate e svolte da autorevoli parlamentari di tutti i gruppi politici. I proponenti della presente proposta di legge, che ha per oggetto i problemi del territorio montano del paese e che si propone di far divenire protagoniste dell'azione necessaria alla loro soluzione, le popolazioni delle zone montane in modo da rendere possibile che la montagna possa assolvere alle sue naturali funzioni, ritengono doveroso richiamare, in questa relazione, l'attenzione della Camera su quella discussione, per ragioni la cui importanza non sfuggirà certo a nessuno dei colleghi.

Il dibattito al quale ci riferiamo, ultimo in ordine cronologico tra i tanti, troppi forse bisognerebbe dire, che si sono svolti nei due rami del Parlamento in questi anni sui problemi dell'economia montana senza ottenere risultati tangibili in materia di legislazione moderna e adeguata, ha messo ancora una volta in luce, nei discorsi di quasi tutti gli oratori, pur nella diversità di posizioni dei gruppi parlamentari di cui sono espressione, la drammatica gravità del processo di degradazione economico-sociale delle zone montane e dell'aggravamento dello stato di dissesto idrogeologico del paese, che ne deriva.

La discussione ha messo in risalto, ancora una volta, la gravità della perdurante situazione di carenza legislativa in ordine alla necessità di affrontare e avviare finalmente a soluzione due grandi problemi nazionali:

quello di una organica politica della montagna e quello della sistemazione del suolo e delle acque; l'uno all'altro strettamente connessi e non più oltre rinviabili, pena il ripetersi sempre più disastroso delle ricorrenti calamità che in questi ultimi anni hanno talora assunto le proporzioni di catastrofi nazionali.

Sembra a noi importante sottolineare la pressoché unanime denuncia del fallimento della legge base sulla economia montana, la legge del luglio 1952, n. 991, in vigore da oltre 15 anni, in virtù delle sue proroghe, se è vero, come hanno documentato autorevoli colleghi senatori di opposizione e della stessa maggioranza, che dal 1952 ad oggi dobbiamo constatare che il processo di spopolamento della montagna è venuto continuamente aggravandosi, per cui la sua popolazione attiva si è ridotta a circa un terzo rispetto a quella che era 15 o 20 anni fa e che i giovani emigrano dalle zone montane perché i loro redditi di lavoro sono caduti al disotto del minimo necessario per vivere. Se è vero che la crisi profonda che ha colpito in questo arco di tempo l'agricoltura montana e, in particolare, la proprietà coltivatrice è talmente grave che ha determinato, nel patrimonio zootecnico, una diminuzione di oltre 300 mila unità nei bovini. Se è altresì vero che nella grande maggioranza dei 4.421 comuni classificati montani, dobbiamo registrare, in questo periodo di tempo, non solo l'aggravarsi della decadenza economica, ma anche l'accentuarsi dell'antico stato di arretratezza nel campo degli assetti civili: della casa, della scuola, degli acquedotti, dell'assistenza medico-sanitaria e ospedaliera, della energia elettrica, delle farmacie, ecc. Il che è in pieno contrasto con la situazione del resto del territorio del paese, nel quale si registra, in questo campo, un indubbio progresso.

Siamo quindi di fronte alla unanime constatazione dell'accentuarsi dei tradizionali squilibri territoriali causa la distorsione che si è imposta nella distribuzione del pur aumentato reddito nazionale. Squilibri territoriali che si sommano, con conseguenze disastrose per le popolazioni montane, a quelli settoriali e sociali.

Di fronte alla gravità della situazione in cui versa la montagna, non basta oggi la denuncia delle gravi responsabilità e delle carenze della politica governativa. È necessario sottolineare la urgente necessità che finalmente sia predisposto e presentato al Parlamento, un disegno di legge da parte del Governo, che consenta la più rapida formulazione di

una nuova, organica legge sulla montagna che superi i limiti e gli errori della legge n. 991 e che risponda veramente alle esigenze del momento attuale.

Né può certo bastare, alle popolazioni montane, la constatazione che il Governo in carica, sotto la spinta di tante iniziative unitarie e della riconosciuta drammaticità dello stato attuale, ha assunto tra i suoi obiettivi, nel programma, il problema dell'economia montana. Non basta davvero.

La questione oggi non è e non può essere soltanto quella della urgenza di uscire dallo stato di vuoto legislativo in cui ci troviamo da tempo, tenendo conto che la legge n. 991 è ormai scaduta, urgenza tuttavia quanto mai pressante, ma anche quella della formazione di una legge sulla montagna che dia l'avvio ad una politica veramente nuova verso tanta parte del territorio del paese e delle sue popolazioni.

In ordine alla urgenza ha destato un indubbio interesse l'affermazione del Ministro dell'agricoltura in carica, secondo la quale, il Governo, appena avrà ricevuto le relazioni conclusive dei lavori della commissione De Marchi sui problemi della sistemazione idrogeologica e di quella istituita per lo studio sui problemi della montagna, intende presentare il nuovo disegno di legge che già fin d'ora sarebbe in avanzata fase di preparazione. Assicurazione che non basta tuttavia a rassicurare le popolazioni montane ammaestrate dall'esperienza di tanti impegni sempre disattesi.

Per queste ragioni i proponenti hanno ritenuto necessario presentare con le medesime motivazioni anche alla Camera, questa proposta di legge, uguale a quella comunicata alla Presidenza del Senato, l'8 gennaio dell'anno in corso dai gruppi dell'opposizione democratica. La presente proposta di legge deriva, come i colleghi possono agevolmente constatare, dalla rielaborazione (sentiti le popolazioni montane, numerosi Enti locali montani, sindacati, associazioni e organismi democratici), della proposta di legge presentata dai colleghi Longo ed altri, alla Camera, nella precedente legislatura.

Nel ripresentare la proposta, i proponenti fanno presente che la legge 25 luglio 1952, n. 991, ha vissuto ormai per 16 anni. Essa è stata formulata come legge recante « provvedimenti in favore dei territori montani » ed avrebbe dovuto operare per la durata di 5 anni, poi prolungata a 10. Alla scadenza di tale periodo previsto dalla legge n. 991 il Governo ne sollecitò la proroga, che fu

decisa dal Parlamento con legge 18 agosto 1962, n. 1360, nella misura di altri 5 anni. Nonostante fosse generale la richiesta di una profonda rielaborazione della legislazione montana, il Governo alla scadenza di quella proroga ne sollecitò un'altra, anch'essa tradotta in legge il 18 gennaio 1968 (legge n. 13), per la durata di 18 mesi.

Già prima della scadenza decennale della legge 25 luglio 1952, n. 991, appariva necessario ed urgente compiere un profondo esame critico dei suoi risultati in relazione alla perdurante gravità della situazione delle zone montane e all'entità dei problemi non risolti che continuano ad essere presenti in oltre un terzo del territorio nazionale. Nel corso del decennio in cui fu operante la legge n. 991 appariva infatti evidente come le condizioni umane, economiche e sociali delle popolazioni montane permanevano gravi, l'esodo delle forze lavorative più valide proseguiva e si accentuava, e con esso si accresceva quello stato di degradazione economica e idrogeologica responsabile di ricorrenti eventi calamitosi che hanno rovesciato ripetutamente sull'intero paese le conseguenze drammatiche dell'imprevidenza dei pubblici poteri.

Un esame critico circa l'efficacia della legge n. 991 si imponeva ben prima della sua scadenza. D'altra parte il prolungato e responsabile dibattito che si svolse nei due rami del Parlamento, sul disegno di legge presentato dal ministro Fanfani ed altri nel 1952, avrebbe dovuto indurre i governi che si sono succeduti nel decennio 1951-1961 a considerare con estrema vigilanza e spirito di ricerca critica la validità della legge numero 991 nel corso della sua applicazione.

Durante il dibattito, al Senato e alla Camera dei deputati, vennero espresse critiche di fondo alla impostazione che era stata posta a base del disegno di legge recante « provvedimenti per i territori montani ». E d'altra parte gli stessi rappresentanti del Governo ed alcuni oratori della maggioranza non poterono negare i limiti oggettivi della legge.

Con forza e ricchezza di argomentazione i gruppi di minoranza del PCI e del PSI denunciavano allora la sproporzione evidente tra i problemi e i bisogni delle genti della montagna e i finanziamenti irrisori previsti dalla legge; ma assieme a ciò fu denunciato il vizio d'origine che esponeva la legge stessa al suo fallimento. Essa infatti ricalcava tutti gli elementi più negativi qualificanti della precedente legislatura, fondata essenzialmente sul decreto-legge 30 dicembre 1923, n. 3267, e sul testo unico del 1933, n. 215.

Il Governo e la relazione di maggioranza difesero la validità del proprio disegno di legge che fu presentato proprio come la correzione degli errori della precedente legislazione. La relazione di maggioranza denunciava il fatto che quelle leggi non avevano avviato a soluzione i complessi problemi umani, economici e sociali della montagna per la insufficienza dei contributi, creando una « dannosa quanto deprecabile dispersione degli scarsi mezzi a disposizione nonché una dissociazione dei servizi che dovrebbero operare a favore della montagna, da annullare in pratica, pressoché totalmente, gli stessi benefici effetti previsti dalle leggi medesime ». Ma il contenuto del disegno di legge governativo appariva con chiarezza in aperta contraddizione con tale saggia considerazione critica. Esso infatti era fondato su una serie di incentivi la cui assegnazione agli individui avrebbe dovuto essere concessa burocraticamente al di fuori di ogni considerazione derivante da un organico piano di sviluppo della zona montana. La legge si presentava essenzialmente come « legge settoriale agricola » ma ignorava la necessità di liquidare forme arretrate di produzione strettamente connesse con la permanenza di strutture pre-capitalistiche che fanno ancora oggi gravare sul lavoratore dell'azienda agricola tutto il peso della rendita fondiaria, dell'istituto della mezzadria, della colonia e dell'affittanza.

Lungi dall'attribuire un compito di direzione per l'applicazione della legge agli istituti democratici (regioni, province, comuni) secondo il sistema articolato di autonomie locali previsto dalla Costituzione, il disegno di legge governativo imprigionava la parte fondamentale della legge, quella riferentesi ai cosiddetti « comprensori di bonifica montana », nel vecchio e antidemocratico strumento del consorzio di bonifica, all'interno del quale il voto plurimo assicurava un ruolo determinante alla grande proprietà privata, cui si conferiva in tal modo il diritto e il potere di convogliare la pur limitata provvidenza nella direzione dei propri egoistici interessi.

D'altra parte con l'aver il Governo classificato successivamente un numero estremamente ristretto di comprensori di bonifica montana, escludendo in particolare quelle zone montane dove minore è il peso specifico della grande proprietà agraria privata, si è limitata la possibilità di tentare esperienze interessanti atte a cogliere risultati capaci di orientare i successivi sviluppi di una poli-

tica montana fondata sul concorso attivo dei montanari nell'opera di sviluppo e di rinascita.

Ma altri elementi concorrono a indicare come la politica dei governi che si sono avvicendati alla direzione del paese negli anni trascorsi abbia seguito un indirizzo contrario allo sviluppo dell'economia montana.

Da ogni parte è stato sempre denunciato come la politica seguita dalle imprese private per lo sfruttamento delle risorse idriche ai fini di produzione di elettricità abbia concorso al saccheggio e all'impoverimento della montagna. La politica di sfruttamento senza scrupoli, attuata dai monopoli idroelettrici privati, trovò in periodo fascista la sua piena codificazione mediante il testo unico sulle acque e impianti elettrici del 1933, numero 1775.

Quella legge, tuttora operante, concede un diritto pressoché assoluto delle concessionarie al prelievo delle acque, sottraendole di fatto agli usi irrigui e persino potabili. La vasta gamma di danni, a causa degli invasi dei canali di gronda, della servitù di elettrodotta non era coperta da alcuna norma efficace di legge che assicurasse ai proprietari del suolo montano una adeguata difesa e risarcimento. E l'immane catastrofe del Vajont con i suoi 2.000 morti, col deserto ancora oggi pressoché intatto, in cui ha lasciato Longarone, rappresenta il punto limite di quella politica imperniata sulla ricerca del massimo profitto unita al massimo disprezzo per gli interessi e la vita stessa delle popolazioni.

Tutto ciò non appartiene ad un passato lontano; tale sistema ha continuato a sopravvivere al monopolio privato ed è stato adottato pressoché in pieno dall'Ente di Stato, dopo l'avvenuta nazionalizzazione idroelettrica, da anni rivendicata dalla popolazione montanara come una liberazione da un secolare regime di ingiustizie e saccheggi.

Ma anche la faticosa conquista di sovraccanoni destinati ai comuni montani, a seguito della legge 27 dicembre 1953, n. 959, prima fu contestata e negata con ogni pretesto da parte delle società monopolistiche private, e tale pratica, lungi dall'essere liquidata con la nazionalizzazione, fu fatta propria dall'Ente di Stato, che tuttora contesta ai comuni montani il diritto di riscuotere una somma pari a 12 miliardi di lire. D'altra parte — nella maggior parte dei casi — i consorzi dei bacini imbriferi montani sono stati trasformati in enti erogatori di incentivi, seguendo largamente la pratica

clientelare, avulsi da qualsiasi criterio organico di programmazione.

Mai come in questi sedici anni, anche dietro la spinta di eventi drammatici rappresentati da alluvioni e da calamità naturali che si sono abbattute nelle vallate e nelle pianure, è stato intenso il dibattito, la ricerca, la protesta. Popolazioni montanare e comuni, tecnici e amministratori hanno levato la voce per denunciare con accenti drammatici e con serietà scientifica le conseguenze catastrofiche di una politica errata. Congressi di comuni montani, Consigli provinciali, Istituti di ricerche economiche e sociali, Comitati regionali per la programmazione hanno ripetutamente denunciato la conseguenza grave di veder prolungare un sistema che, oltre agli errori sopra riassunti, vedeva crescere il numero dei provvedimenti legislativi tutti fondati sul metodo dell'incentivazione individuale, privi di qualsiasi coordinamento. Leggi per l'edilizia economica popolare, per la costruzione di scuole, di acquedotti, piano verde n. 1 e n. 2, legge per la Cassa del Centro-nord, ecc., che, oltre ad essere viziate da insufficienza di stanziamenti, continuavano ad essere applicate col metodo della decisione burocratica, spesso distorte dalla circolare ministeriale, compromesse dall'adozione di criteri determinati dalle previsioni del clientelismo, e tutte applicate senza alcun coordinamento tra Ministeri ed enti ermeticamente separati da rigidi compartimenti stagni.

Nel corso di 16 anni in cui la legge n. 991 è stata operante, nella sua edizione originaria e nelle successive proroghe, è maturato uno schieramento di opposizione. Quel giudizio denuncia le conseguenze del prevalere di una volontà politica che è apparsa evidente non soltanto per aver fatto sopravvivere ben oltre i suoi limiti uno strumento inefficace e logoro, quale è la legge n. 991, ma si ricava anche dal fatto di aver lasciato sopravvivere leggi modellate sugli interessi della speculazione monopolistica privata; nell'aver impedito, a tutt'oggi, l'attuazione dell'ordinamento regionale indispensabile strumento di una effettiva programmazione democratica; nell'aver negato di fatto la possibilità giuridica e i mezzi finanziari alle Comunità montane ed ai Consigli di valle per esercitare — nel rispetto della loro autonomia — le funzioni dirigenti al fine di impiegare in modo unitario tutti i mezzi disponibili secondo un organico disegno valido per ciascuna zona montana.

I criteri che sono stati posti alla base della legge 25 luglio 1952, n. 991; il metodo burocratico e dispersivo che ha caratterizzato l'impiego di tutte le leggi che dispongono misure ed interventi per la soluzione di problemi vitali per lo sviluppo dell'economia, per l'ammodernamento delle infrastrutture e dei servizi essenziali per la vita civile; l'assenza di effettivi poteri di programmazione per gli organi investiti democraticamente del diritto di dirigere la cosa pubblica; la scarsità di mezzi finanziari dedicati ad arginare il dissesto montano nell'interesse dell'intero paese, caratterizzano, dunque, una politica che deve essere mutata.

Questa esigenza è dimostrata dal fatto che dal 1952 al 1968 la popolazione delle zone montane è discesa ulteriormente di circa 1 milione di unità. Il patrimonio zootecnico stanziale nelle zone montane è passato da 1.555.870 capi nel 1951 a 1.255.000 capi nel 1965.

Il dissesto delle zone montane ha avuto una parte determinante nelle ricorrenti calamità, le cui conseguenze dal 1951 al 1967 vengono valutate in difetto nella somma di 1.500 miliardi di lire (in valuta 1967).

All'atto della presentazione della legge sulla montagna, n. 991, il relatore di maggioranza Medici al Senato esaltò il fenomeno del raggiungimento di un rapporto « ottimale » tra addetti all'agricoltura e addetti all'industria salutando come un beneficio fisiologico la riduzione del carico umano eccessivo sulla terra. Oggi è presente a tutti la drammaticità di una situazione che mette a nudo in quale modo si è verificato il raggiungimento di quel preteso « rapporto ottimale ».

Oggi nelle zone di montagna sono prevalentemente superstiti quanti in una società moderna e soprattutto civile non dovrebbero più essere annoverati fra le « forze di lavoro » bensì essere considerati soggetti di diritti previdenziali e assistenziali. Sono anziani e invalidi, sono ragazze e ragazzi in attesa di prima occupazione che sottraggono allo studio e all'elevamento professionale le loro energie ancora immature. Sono donne espulse dall'industria, vittime dei ricorrenti periodi di congiuntura o di ridimensionamento o ristrutturazione fondati sulle decisioni degli imprenditori privati in base alla legge del massimo profitto. È una umanità stremata, priva (spesso totalmente) di assistenza medica e mutualistica, con pensioni umilianti, priva di capitali e di possibilità di credito, spesso scoraggiata dalle inutili at-

tese di un esito positivo di una domanda di contributo, pur previsto dalla legge.

Oggi, dopo 16 anni di « politica montana » dei governi e delle maggioranze che hanno avuto la responsabilità della cosa pubblica, quelle concezioni, che pur erano state presentate nobilitate da una pretesa « scientifica », sono state ampiamente verificate alla dura lezione dei fatti e alla luce di riflessioni che non escono più soltanto dalla elaborazione e dalla denuncia dell'opposizione, ma da assise di tecnici, da commissioni parlamentari, da istituti rappresentativi quali il CNEL e alcuni Comitati regionali per la programmazione.

« Una delle peggiori illusioni », è scritto nella relazione Rossi Doria della VI Commissione, « è quella che l'abbandono delle colture, del pascolo e delle stesse tradizionali utilizzazioni dei boschi costituiscono di per sé un miglioramento della situazione ai fini della conservazione del suolo. Tale abbandono invece, seppur rappresenta una premessa necessaria per future azioni di riassetto e di miglioramento, di per sé porta ad aggravare il dissesto. Una montagna spopolata né consente, né facilita una sistematica azione di difesa del suolo. Questa può solo svilupparsi in una montagna assestata e utilizzata nella quale la presenza dell'uomo sia garantita oltre che dalla continuità degli interventi specifici di difesa del suolo, da una utilizzazione economica delle sue risorse, capace di assicurare forme di occupazione e livelli di reddito corrispondenti a quelli di una moderna economia ».

« Abbandonati indiscriminatamente », è scritto nella relazione del CNEL, maggio 1968, « i territori montani non contribuiranno certo a risolvere, con l'urgenza che il caso richiede, il problema della difesa del suolo nazionale ». Infatti... « lo spopolamento della montagna ha originato in molti bacini montani delle condizioni idrogeologiche tendenti al dissesto a causa dell'abbandono dell'esercizio agricolo ».

In convegni, congressi di comuni montani, in voti di Consigli provinciali, in assise di contadini, di operai e di montanari si manifesta l'esigenza ormai improrogabile di una scelta, di una scelta diversa, di metodi nuovi, di strumenti validi.

« Dopo 15 anni di funzionamento della legge n. 991 », scrive ancora la relazione del CNEL, « non sembra azzardato affermare e sostenere che l'intera materia va riesaminata, aggiornandola alla luce della nuova realtà

economica e sociale e tenendo conto dell'attività legislativa intervenuta... meritevole di essere coordinata nella parte operativa e in quella finanziaria di breve e lungo periodo ».

Tale giudizio coincide con l'affermazione contenuta nella legge 7 luglio 1967, n. 685, riguardante il programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970, che attribuisce alla programmazione regionale il compito di promuovere « una radicale modificazione del sistema degli incentivi a favore dei Comuni montani... che ha dato luogo in passato a interventi dispersivi e scarsamente efficaci ».

La denuncia dell'errore posto a base della scadenza politica « montana » viene ripresa anche in periferia da serie indagini condotte da istituti di ricerca economica e sociale al lavoro per la elaborazione di piani di sviluppo regionale.

In una regione alpina quale è il Piemonte l'IREC (Istituto per le ricerche economiche e sociali che ha elaborato un ampio studio per il piano regionale di sviluppo economico) constata come la politica agraria, con particolare riferimento alle zone montane, consente « una valutazione dell'efficacia dei provvedimenti fino ad oggi sperimentati. Questi risultati, specie in una agricoltura come quella piemontese, risultano largamente insoddisfacenti per affrontare in modo adeguato i problemi, in particolare quelli di tipo strutturale del settore. L'intervento pubblico si è infatti distribuito in una numerosa tipologia di incentivazioni di carattere generico, volte a far progredire tecnologicamente l'agricoltura, a sostenere i prezzi dei prodotti... ma senza promuovere il necessario progresso anche negli aspetti strutturali e istituzionali del settore... ».

Giudizi non meno severi in ordine scarsa efficacia che la vigente legislazione ha avuto ed ha sullo stato di grave depressione dell'economia montana che non è affatto mutato in questi ultimi 16 anni ed anche sui criteri che stanno alla base di tale legislazione, sono stati espressi più volte nel Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia, dal Comitato per la programmazione economica della stessa Regione e, con particolare forza, dalla Comunità Carnica, amministrata da una maggioranza di centro-sinistra.

Va sottolineato, inoltre, che sono numerosi i consigli provinciali di molte Regioni italiane, che hanno espresso le medesime valutazioni.

Quanti pensano di poter perpetuare i criteri che furono alla base della passata legi-

slazione montana, a base della politica agraria seguita, quanti pensano di continuare nel sistema attuale l'applicazione delle leggi e l'uso di strumenti esecutivi che escludono la popolazione, i comuni e gli istituti democratici dalla funzione dirigente della politica di sviluppo, possono misurare oggi in tutta la sua ampiezza il significato e i contenuti di uno schieramento così vasto di opinione pubblica che rivendica una politica nuova che ancora oggi, nonostante gli evidenti guasti arrecati dalle precedenti impostazioni errate, può produrre i suoi frutti.

Le linee rivendicative contenute nella relazione del CNEI del maggio 1968 appaiono una base sufficiente per indirizzare la politica delle zone montane su nuove basi:

la classifica del territorio montano va computa mediante la individuazione delle zone montane omogenee, liquidando pertanto schematici criteri altimetrici;

la zona montana deve essere considerata quale minima unità territoriale di programmazione dello sviluppo economico;

la Comunità montana e il Consiglio di valle vanno considerati quali organi locali della programmazione decisionale e operativa col concorso di organizzazioni democratiche, rappresentative degli interessi presenti nella zona.

Va attuata una radicale modificazione del sistema degli incentivi a favore dei comuni montani, ai fini di:

a) far sorgere nuove attività consone all'ambiente e alle attitudini degli abitanti;

b) facilitare trasferimenti nelle zone idonee di impianti industriali da decentrare.

Sia la relazione del CNEI sia il testo del programma quinquennale di sviluppo concordano nella necessità che opportune disposizioni legislative « dovranno dare unità ed organicità all'impostazione generale del problema della difesa e conservazione del suolo », che pertanto devono essere attuate con interventi per la ristrutturazione della economia agricola unitamente a quelli per lo sviluppo delle attività turistiche e per il miglioramento delle infrastrutture civili, con una politica previdenziale e sociale adeguata, in modo che - valutate le interrelazioni ricorrenti tra le citate componenti - ogni intervento venga ad operare in modo armonico in vista dell'obiettivo generale di un effettivo miglioramento dei redditi e delle condizioni di vita delle popolazioni montane.

Deve essere escluso che una politica di tal genere possa essere realizzata con l'attuale

sistema di accentramento burocratico che impedisce ogni tipo di effettiva programmazione, che ritarda persino l'attuazione delle avare provvidenze previste, come dimostrano le cifre esorbitanti dei residui passivi.

Questa politica può essere concepita soltanto nell'ambito della Regione, nel quadro di uno studio attento delle particolarità presenti nel territorio montano e nei territori che ad esso sono circostanti e legati con vincoli di complementarietà. Questa politica non può trovare un posto efficiente e valido che in un programma regionale il quale sia a sua volta articolato in piani di sviluppo zonale e comprensoriale. Questa politica può trovare effettiva, sollecita e utile attuazione alla condizione che possa essere coordinato l'impiego di ogni finanziamento previsto da leggi o da deliberazioni di enti locali, ai fini di dotare i Consigli di valle e le popolazioni della montagna dei mezzi necessari per l'attuazione dei programmi di sviluppo armonico ed unitario non solo delle attività agricole, ma anche delle attività industriali e artigianali e dei servizi previsti dai piani stessi.

C'è infine da considerare come in numerose regioni del paese è andato crescendo il peso del settore industriale e terziario attorno a poli dislocati in pianura. In pari tempo è andata scomparendo nelle zone montane l'incidenza di fattori operanti nella prima fase della industrializzazione, che avevano portato in alcune vallate l'industria manifatturiera (fattore energetico, mano d'opera femminile e a buon mercato, risorse idriche, eccetera). In tale contesto il flusso emigratorio si è accresciuto in direzione dei poli industriali in espansione o in formazione; si è esteso il fenomeno della pendolarità, che in certi casi comprende un bacino tanto ampio da accerchiare e sovrapporsi ai bacini di poli minori.

Queste trasformazioni territoriali, conseguenti alle trasformazioni della struttura produttiva, pongono in luce in quelle regioni dove tali fenomeni sono in atto l'esistenza di due problemi:

1) l'eccessiva rarefazione demografica in certe zone, specie montane, con l'abbandono di infrastrutture e risorse il cui sfruttamento — con diversa organizzazione — potrebbe essere considerato vantaggioso;

2) l'accentramento in alcuni poli (eccessivo rispetto al grado di organizzazione di questi) con conseguenti fenomeni di congestione fisica e sociale.

Tale situazione — peraltro generalizzata in numerose regioni — postula pertanto il rag-

giungimento di due obiettivi fondamentali: la riduzione del tasso di crescita della popolazione industriale nell'area metropolitana e il potenziamento di tutte le attività economiche, sociali e delle strutture civili al fine di consentire uno sviluppo equilibrato dell'intero territorio nazionale. Ciò stabilisce dunque un rapporto di interdipendenza dei problemi dello sviluppo economico tra le aree di montagna e quelle urbane o riguardanti poli di intensa concentrazione industriale. All'interno della intera area considerata occorre pertanto porsi obiettivi di riequilibrio, per disincentivare, da un lato, la congestione del polo principale e per rafforzare, dall'altro, i poli decentrati ponendosi l'obiettivo di realizzare lo sviluppo dei settori in crisi.

Ciò comporta — nelle aree montane — non soltanto la necessità di attuare i piani di trasformazione agraria e fondiaria, ma l'esecuzione di programmi per lo sviluppo industriale e artigianale, dei trasporti pubblici, della viabilità minore, delle scuole, dei servizi sanitari ed ospedalieri, per una vasta opera di risanamento delle case rurali, capace di concorrere alla estensione, ben oltre i limiti attuali, dello sviluppo del turismo stabile di massa nelle località montane e collinari e per l'adeguamento dei servizi essenziali alla vita civile e moderna.

Tali misure appaiono indispensabili per assicurare uno *standard* di vita civile alla popolazione delle vallate, per limitare ed arrestare il progressivo spopolamento; per accrescere le condizioni dello sviluppo di attività industriali e terziarie; per ridurre il fenomeno della pendolarità che rappresenta oggi il primo passo verso l'abbandono definitivo; per incoraggiare una parte crescente di forze di lavoro e valorizzare nuovamente le principali risorse che sono offerte dall'allevamento zootecnico, dall'agricoltura specializzata e dalla silvicoltura.

Nella considerazione che tutte le suddette finalità non possono essere perseguite col metodo e con gli strumenti dell'accentramento burocratico, i presentatori della presente proposta di legge, partendo da una analisi critica della legislazione scaduta, hanno voluto fissare alcune norme fondamentali che affidano agli strumenti democratici di direzione politica ed economica regionale i compiti decisionali della programmazione dello sviluppo, affidando altresì i poteri agli organi locali (comunità montane, consigli di valle e comuni) che consentano loro di intervenire in modo organico e continuativo, adottando i metodi che abbiano il potere di stimolare lo

interesse e la fiducia delle popolazioni montane, ottenendone l'impegno e l'intervento diretto e consapevole.

È con tali intendimenti che presentiamo la presente proposta di legge che ci auguriamo possa essere arricchita e perfezionata con l'apporto di tutte le forze parlamentari che, al di là delle divergenze politiche, sentano, come noi sentiamo, l'esigenza e la urgenza di un intervento efficace e risolutivo tale da arrestare il pauroso degradamento in atto nella montagna e di impedire la definitiva dispersione e l'esaurimento delle laboriose ed ammirevoli genti della montagna.

L'articolo 1 definisce gli obiettivi e le finalità della presente proposta di legge; l'articolo 2 fissa i criteri di classifica dei territori montani. Per mezzo dell'articolo 3 si intende colmare una lacuna esistente, col riconoscimento ai consigli di valle delle comunità montane non solo il diritto di esistere, ma la funzione dirigente quale organo base della programmazione economica e sociale. Dopo averne prevista la composizione in modo tale da garantire al consiglio di valle stesso la piena rappresentatività democratica, si indicano all'articolo 5 le modalità per l'elaborazione del piano generale di sviluppo economico e sociale a cura del consiglio di valle, che — come è previsto dall'articolo 6 — verrà rimesso alla regione per la sua approvazione definitiva nel quadro del piano regionale di sviluppo, per coordinarlo con i programmi relativi alle aree di cui la zona montana rappresenta l'*Hinterland* depresso e in via di sviluppo.

I presentatori non hanno ritenuto di indicare uno stanziamento generale da destinare alla montagna, e ciò nella convinzione che la entità delle somme necessarie non potrà che essere ricavata da una attenta e democratica elaborazione dei piani di sviluppo regionale e dei piani delle comunità montane. Indicare aprioristicamente l'entità globale degli investimenti e finanziamenti per la montagna sarebbe in contrasto con il contenuto e le finalità della programmazione, esporrebbe nuovamente al rischio di ripristinare una legge settoriale fondata sugli incentivi previsti al di fuori di un contesto organico.

I presentatori hanno preferito sottolineare la necessità che il Comitato interministeriale

previsto dall'articolo 9 ripartisca tutti i mezzi che le leggi pongono a disposizione a tutti i settori dell'economia e dei servizi, dedicando ai territori montani una somma non inferiore al 30 per cento dell'intero ammontare del finanziamento di ciascuna legge, secondo i criteri che in ciascun esercizio finanziario saranno adottati in relazione alle esigenze prospettate dai piani di sviluppo. Spetta poi alle regioni ripartire — nell'assolvimento dei loro compiti di istituto — i finanziamenti in base ai programmi elaborati dai consigli di valle delle comunità montane.

All'articolo 12 si fa tuttavia una deroga per quanto si riferisce alla necessità di stanziamenti globali. Considerando infatti che attualmente i consigli di valle esistenti nella grande maggioranza sono privi di personale e di mezzi tecnici per compiere rapidamente studi elaborati ai fini del pieno sviluppo e considerando che nella grande maggioranza le vallate italiane non conoscono ancora l'istituzione del consiglio di valle, viene previsto lo stanziamento di lire 15 miliardi annui per gli esercizi 1969-70-71-72-73, da attribuire al capitolo del bilancio del Ministero del bilancio e della programmazione economica (oppure al Ministero dell'agricoltura e delle foreste).

I presentatori hanno voluto anche eliminare l'equivoco rappresentato (ai fini dell'applicazione della legge 27 dicembre 1953, numero 959) dai consorzi dei bacini imbriferi montani. Le loro funzioni passano ai consigli di valle, all'atto dello scioglimento dei consorzi dei bacini imbriferi montani, sempre che i comuni non vogliano gestire direttamente le somme dei sovraccanoni previsti dalla legge n. 959.

Parimenti vengono dichiarati sciolti i consorzi di bonifica montana con funzioni monopolizzatrici dei « piani di bonifica montana », che non trovano più alcuna ragione di sopravvivere nel piano generale di sviluppo della vallata elaborato a cura del consiglio di valle, quale fondamentale organo rappresentativo della valle.

Viene infine affidato al Governo il compito di elaborare, in collaborazione con una apposita Commissione parlamentare, un testo unico delle leggi che si riferiscono all'economia e al suolo montano.



## PROPOSTA DI LEGGE

### ART. 1.

Protagoniste della presente legge sono le popolazioni delle zone montane e oggetto è il territorio montano del paese.

Scopo della presente legge è rendere possibile che la montagna assolva alle sue naturali funzioni e cioè:

1) offrire alle popolazioni che la abitano condizioni di vita civile, sociale ed economica pari a quelle dei cittadini delle altre zone del paese;

2) fornire all'economia generale del paese il pieno contributo di tutte le risorse e le attività produttive possibili delle zone montane, promuovendo in tutti i settori economici il superamento delle condizioni di depressione e sottosviluppo;

3) contribuire ad un assetto dell'intero territorio nazionale equilibrato dal punto di vista demografico, sociale ed economico nell'interesse anche delle popolazioni di quelle zone già oggi sottoposte alle drammatiche difficoltà della concentrazione demografica ed economica;

4) garantire il pieno assolvimento dei compiti di prima difesa dalle alluvioni che sono propri di una montagna capace, grazie alla presenza di un adeguato insediamento umano attivo, di attuare le misure di regimentazione delle acque e di difesa del dissesto idrogeologico.

### ART. 2.

Ai fini dell'applicazione della presente legge, sono considerati territori montani i comuni censuari la cui superficie sia prevalentemente al di sopra dei 600 metri di altitudine sul livello del mare e quelli nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e la superiore del territorio comunale non sia minore ai 600 metri, fatta eccezione per i comuni censuari dell'Appennino, del Mezzogiorno e delle isole per i quali la quota altimetrica è ridotta a 300 metri; sempreché il reddito imponibile medio per ettaro censito, risultante dalla somma del reddito dominicale e del reddito agrario determinato a norma del decreto-legge 4 aprile 1939, n. 589, convertito nella legge 29 giugno 1939, n. 976,

maggiorati del coefficiente 12 ai sensi del decreto legislativo 12 maggio 1947, n. 356, superi le lire 2.000.

ART. 3.

Spetta alle amministrazioni regionali la classifica dei territori considerati montani e la suddivisione dell'intero territorio montano in zone costituenti ciascuna un territorio geograficamente unitario ed omogeneo sul piano idrogeologico, economico e sociale, denominandola Comunità montana.

Le amministrazioni delle regioni possono includere nelle zone montane anche quei comuni i quali, pur non possedendo i requisiti altimetrici di cui all'articolo 2 della presente legge, fanno parte organica della zona montana.

Su proposta delle regioni interessate il Ministro del bilancio e della programmazione economica vi provvede con proprio decreto nel caso che, a giudizio di queste, la costituenda zona debba comprendere territori montani appartenenti a due o più regioni.

Le suddivisioni già avvenute, ai sensi dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 10 giugno 1955, n. 987, e le altre stabilite dalla legge 25 luglio 1952, n. 991, per i comprensori di bonifica montana, possono essere modificate qualora non rispondano alle esigenze generali dello sviluppo economico e sociale.

ART. 4.

La classifica di montanità, una volta decisa dalle amministrazioni delle regioni, è valida, a tutti gli effetti, ai fini dell'applicazione di tutte le leggi e delle norme che fanno riferimento ai territori montani.

ART. 5.

In ogni zona, di cui all'articolo 3 della presente legge, ad iniziativa di uno dei comuni interessati, deve essere costituito un consiglio di valle della comunità montana con il compito di elaborare ed eventualmente realizzare, come organo di base per la programmazione economica, il piano di sviluppo economico e sociale. Il consiglio di valle partecipa alla elaborazione del piano di sviluppo economico regionale e, ove si renda necessario, alla sua attuazione.

## ART. 6.

Il Consiglio di valle è composto dai sindaci e da due consiglieri per ciascun comune, di cui uno designato dalla minoranza consiliare, nonché da cinque rappresentanti dell'amministrazione della provincia, di cui due della minoranza.

Il Consiglio di valle, per la elaborazione del piano di sviluppo economico e sociale della comunità montana, deve sentire il parere dei rappresentanti dei sindacati e delle organizzazioni di massa e delle cooperative operanti nella zona.

Il Consiglio di valle della comunità montana si avvale di norma dei funzionari della amministrazione della provincia e dei comuni, ed eventualmente dei tecnici indicati dalle amministrazioni medesime.

## ART. 7.

Entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge, per ogni singola zona montana, sarà elaborato il piano generale di sviluppo economico e sociale a cura del Consiglio di valle di cui all'articolo 5 della presente legge.

Il piano di sviluppo della zona montana dovrà prendere in considerazione ogni settore suscettibile di sviluppo, indicare ogni possibile migliore utilizzazione del territorio, tenendo conto della situazione idrogeologica, dell'assetto territoriale, dell'uso delle acque a scopo irriguo, potabile e industriale, e prevedere possibilità di sviluppo dell'industria anche con l'intervento dell'industria di Stato o a partecipazione statale. Il piano di sviluppo dovrà altresì indicare le località per il raggruppamento degli insediamenti umani, le opere necessarie per l'incremento dello sviluppo turistico, i servizi, i trasporti pubblici, i centri scolastici, gli strumenti per la assistenza tecnica e quanto altro sarà ritenuto necessario ed utile per elevare le condizioni materiali e culturali delle popolazioni, esaltando tutte le iniziative tendenti a modificare le strutture fondiari e di mercato sulla base dello sviluppo dell'impresa contadina e delle sue forme cooperative, associative e consortili.

## ART. 8.

Il piano della comunità montana è rimesso, a cura del Consiglio di valle, all'esame dei rispettivi consigli comunali, i quali do-

vranno esprimere motivato parere entro e non oltre 30 giorni dall'avvenuta comunicazione del piano stesso.

Il Consiglio di valle della comunità montana — esaminate le eventuali osservazioni dei comuni — apporta le modifiche ritenute necessarie al piano, l'approva in via definitiva e lo rimette al Consiglio regionale.

Nel caso in cui si rendano necessarie modificazioni per armonizzare il piano della comunità montana con quello regionale o al fine di coordinarlo con gli altri piani comprensoriali, la regione, prima di approvare le modificazioni stesse, deve sentire le osservazioni e le controproposte del Consiglio di valle.

Il piano della comunità, approvato dal Consiglio regionale, fa parte integrante del piano regionale.

Gli enti pubblici ed i privati sono tenuti ad osservare le prescrizioni ed i vincoli del piano della comunità, il cui Consiglio ne controlla e ne fa rispettare l'osservanza.

Ognuna delle amministrazioni pubbliche adotta i provvedimenti che ad essa competono, nell'ambito delle direttive generali del piano della comunità.

#### ART. 9.

Sotto la presidenza del Ministro del bilancio e della programmazione economica è costituito un Comitato interministeriale di cui fanno parte i Ministri dell'agricoltura e delle foreste, del tesoro, dei lavori pubblici, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, del lavoro e della previdenza sociale, del turismo e dello spettacolo, delle partecipazioni statali e il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e nelle zone depresse del centro-nord.

Il Comitato, nel quadro della destinazione delle risorse previste nel piano quinquennale di sviluppo economico nazionale per quanto attiene agli investimenti produttivi ed agli impieghi sociali, deve tener conto delle esigenze di finanziamento per l'attuazione dei piani generali di sviluppo economico e sociale delle zone montane e di tutti gli interventi previsti dalla legge presente.

Il Comitato deve provvedere, d'intesa con le regioni, alla ripartizione dei fondi disponibili a norma di tutte le leggi in vigore sul territorio nazionale in una misura non inferiore al 30 per cento dello stanziamento complessivo previsto rispettivamente per ciascuna

legge. La ripartizione viene effettuata alle regioni tenendo conto delle condizioni economiche e sociali delle stesse, della estensione della zona montana, del numero degli abitanti e degli obiettivi di sviluppo fissati.

Il piano annuale di ripartizione è allegato al bilancio del Ministero del bilancio e della programmazione economica.

#### ART. 10.

Sulla base delle assegnazioni ricevute, ai sensi del precedente articolo, le amministrazioni regionali provvedono, secondo i piani di sviluppo delle singole zone montane, sia alla esecuzione in proprio delle opere montane di interesse regionale ed interprovinciale, sia alla ripartizione dei fondi fra province, consigli di valle, comuni ed altri enti secondo le indicazioni della presente legge.

Il piano di ripartizione è allegato al bilancio della regione ed inviato ai Ministeri competenti nonché alle province e ai consigli di valle.

#### ART. 11.

All'esecuzione e progettazione delle opere previste dal piano di sviluppo, il Consiglio di valle può provvedere direttamente o servirsi di tutte le istanze abilitate ai predetti fini. Alla manutenzione delle opere medesime, il Consiglio di valle provvederà direttamente o potrà servirsi di tutte le istanze abilitate dalla legge ai predetti scopi.

#### ART. 12.

Per il finanziamento dei lavori necessari alla elaborazione dei piani di sviluppo delle zone montane viene stanziata una somma di lire 15 miliardi per ciascuno degli esercizi 1969, 1970, 1971, 1972 e 1973 da iscriversi tra gli stanziamenti previsti dal bilancio del Ministero del bilancio e della programmazione economica.

La somma verrà ripartita dal Comitato interministeriale di cui all'articolo 9 della presente legge alle regioni o, in loro assenza, ai comitati regionali per la programmazione economica.

Le amministrazioni regionali o, in loro assenza, i Comitati regionali per la programmazione economica ripartiranno ai Consigli di valle la somma assegnata alla regione stessa. I fondi dovranno essere impiegati per

il finanziamento del personale tecnico, per l'acquisto di materiale e strumenti, per l'esecuzione di rilievi e di studi, per i compensi dovuti a studiosi e professionisti dei quali si ravvisi la necessità della collaborazione per la elaborazione definitiva del piano di sviluppo.

**ART. 13.**

Lo Stato, in attesa della riforma del testo unico della finanza locale, al fine di promuovere ed aiutare lo sviluppo economico e sociale dei comuni montani, assume a suo carico tutti i mutui contratti dai comuni stessi fino alla data dell'entrata in vigore della presente legge.

**ART. 14.**

Nell'ambito di ogni comunità montana, i comuni, in collaborazione o per iniziativa dei Consigli di valle, nella elaborazione dei piani di sviluppo economico e dei piani regolatori daranno particolare attenzione e spazio alla economia turistica, provvedendo alla migliore e più razionale utilizzazione delle bellezze e del paesaggio montano, al miglioramento della ricettività familiare e alberghiera, alle attrezzature sportive e ricreative.

**ART. 15.**

Al fine di promuovere lo sviluppo forestale, nell'ambito di una o più comunità montane e con il concorso degli organi regionali e provinciali, saranno elaborati piani particolari per la bonifica e l'incremento del patrimonio boschivo e forestale in armonia con le esigenze delle attività agricole e zootecniche e tenendo conto delle necessità di protezione idrogeologica e delle esigenze di natura paesaggistica e turistica.

**ART. 16.**

Il Consiglio di valle della comunità montana, avvalendosi della facoltà stabilita dalla legge 27 dicembre 1953, n. 959, con il consenso e nel rispetto dei diritti dei singoli comuni associati, provvederà all'opzione dei sovraccanoni in energia a titolo gratuito al fine di poter svolgere una politica dei prezzi e dei consumi avente lo scopo di favorire lo sviluppo della piccola e media industria, dello sviluppo e della meccanizzazione della agricoltura, degli impianti di trasformazione

dei prodotti agricoli, delle forme cooperative ed associative in agricoltura e dell'artigianato.

ART. 17.

Entro un anno dall'approvazione della presente legge, saranno elaborati — ad iniziativa della regione, dell'ente regionale di sviluppo agricolo e delle comunità montane, in collaborazione con gli organi ministeriali competenti — particolari piani di sistemazione idrogeologica, predisponendo interventi organici per la difesa del suolo e per la sicurezza delle popolazioni mediante anche la verifica dello stato dei bacini e degli sbarramenti idroelettrici, per la regolamentazione dei corsi d'acqua per bacino idrografico, dando corso a tal fine alla revisione di tutte le concessioni di acque pubbliche per la produzione di energia idroelettrica, conciliando dette finalità con quelle relative allo sviluppo della irrigazione, ai fini agricoli e alla utilizzazione delle acque per scopi industriali, artigiani e per l'alimentazione umana.

ART. 18.

I consorzi di bonifica montana e quelli di prevenzione sono sciolti entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge ed i relativi comprensori sono inclusi nelle zone già delimitate per la comunità montana.

In tutti i territori montani le funzioni dei consorzi di bonifica montana e di prevenzione vengono assunte dal Consiglio di valle in collaborazione con l'ente regionale di sviluppo agricolo.

I beni dei disciolti consorzi di bonifica montana saranno ripartiti fra i Consigli di valle proporzionalmente alla estensione territoriale. Al Consiglio di valle possono essere delegati compiti e poteri propri degli enti regionali di sviluppo agricolo. La regione provvederà all'attuazione del presente articolo.

ART. 19.

Sono aboliti i consorzi unici provinciali dei bacini imbriferi montani previsti dall'articolo 1 della legge 27 dicembre 1953, n. 959, ed i loro compiti sono demandati ai Consigli di valle delle comunità montane, sempre che sia salvaguardato il diritto dei singoli comuni a disporre delle somme loro spettanti.

Il Ministro dei lavori pubblici provvederà di conseguenza al riparto delle somme secondo le modalità stabilite dalla sopraccitata legge 27 dicembre 1953, n. 959, a favore delle comunità montane o dei singoli comuni.

**ART. 20.**

Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, con decreto del Capo dello Stato, su proposta del Ministro del bilancio e della programmazione economica, di concerto con gli altri Ministri interessati, saranno emanate le norme di attuazione per quanto concerne i poteri dello Stato previsti dalla legge stessa.

**ART. 21.**

Entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, il Governo, in base alle deliberazioni di una Commissione parlamentare, composta da 15 senatori e 15 deputati, nominati dai Presidenti delle due Assemblee con criteri di proporzionalità, provvederà a riunire in un testo unico tutte le norme legislative e regolamentari in vigore per i territori montani, in quanto compatibili con le esigenze delle autonomie locali e con la competenza legislativa delle regioni.

**ART. 22.**

I compiti che la presente legge affida alle regioni, ove queste non siano ancora costituite, spettano ai Comitati regionali per la programmazione economica.