

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1529

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ZURLO, GALLONI, MAZZARRINO, SANZA

Presentata il 24 gennaio 1973

Legge quadro sulla programmazione agricola e sugli enti di sviluppo

ONOREVOLI COLLEGHI! — È noto che con il 1° aprile 1972 alle regioni sono state trasferite numerose funzioni prima esercitate dagli organi centrali e periferici del Ministero dell'agricoltura, nonché gli uffici ed il personale che a livello periferico (ispettorati agrari ed ispettorati forestali) esercitavano tali funzioni. Sono anche passati alle dipendenze o sotto la vigilanza delle regioni gli enti di sviluppo e i consorzi di bonifica a carattere regionale. Non sono stati invece trasferiti gli enti a carattere interregionale e nazionale, ivi compresi gli enti di sviluppo interregionali.

Le regioni hanno quindi acquisito piena potestà legislativa ed amministrativa in materia agricola, nei limiti stabiliti dagli articoli 117 e 118 della Costituzione e del decreto delegato n. 11 del 15 gennaio 1972. Allo Stato è riservata la funzione di indirizzo e di coordinamento delle attività delle regioni che attingono ad esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi del programma economico nazionale e agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali. Per altro il Ministero dell'agricoltura conserva la competenza in settori di interesse interregionale e nazionale ed è responsabile dell'attuazione della politica agricola comunitaria.

La nuova realtà istituzionale, caratterizzata dalla presenza operativa delle regioni e dall'assenza di organi periferici del Ministero preposti all'attuazione dei compiti a questo

spettanti, impone quindi la necessità di individuare un organismo pubblico di cui possano avvalersi le regioni ed il Ministero per l'attuazione degli interventi di rispettiva competenza. Ciò è necessario, se non si vuole perseguire un disegno di accentramento regionale o di intervento diretto delle regioni o ricreare uffici periferici del Ministero dell'agricoltura e foreste. È evidente che soluzioni di questo genere contrasterebbero con lo spirito dell'articolo 118 della Costituzione che prefigura una organizzazione decentrata dell'attività amministrativa ed operativa delle regioni o renderebbero assurdo il passaggio alle regioni di uffici periferici del Ministero che ora si vorrebbero ricreare.

D'altro canto, l'esercizio diretto di funzioni in campo agricolo da parte delle regioni o la semplice riproduzione di uffici periferici del Ministero non determinerebbero nessuna innovazione sostanziale nel nostro sistema organizzativo ed amministrativo e manterrebbero ai margini le categorie interessate che hanno invece diritto a partecipare alle decisioni che le toccano direttamente.

L'esperienza di questi anni e la necessità di affidare gli interventi nel settore agricolo ad organismi rappresentativi delle categorie interessate e che abbiano una funzione di promozione e di fiancheggiamento dell'azione degli imprenditori agricoli, indicano negli enti di sviluppo regionali, gli strumenti più idonei per l'attuazione della politica agricola

regionale e per lo svolgimento dei compiti che il Ministero dell'agricoltura, l'AIMA e la Cassa per il Mezzogiorno sono chiamati ad assolvere in sede periferica.

Tale strumento è oggi disponibile nella maggior parte delle regioni nelle quali esistono enti di sviluppo regionali, mentre non lo è in quelle ove operano enti interregionali o in quelle che attualmente ne sono prive. Bisogna quindi provvedere a porre tutte le regioni in condizioni di utilizzare simili strumenti ai quali possano anche far ricorso il Ministero dell'agricoltura e le altre amministrazioni statali che abbiano bisogno di effettuare determinati interventi nelle realtà agricole locali.

Ma, tale necessità imposta dalla nuova realtà istituzionale, deriva anche da un triplice ordine di fondamentali ed imprescindibili esigenze nuove dettate dagli sviluppi della politica agricola comunitaria, dall'attuale situazione economica e sociale della nostra agricoltura e dal crescente convincimento di adottare il metodo della programmazione nazionale e regionale al fine di evitare una crescita disordinata, abnorme e squilibrata delle nostre risorse agricole.

Il primo ordine di esigenze si riferisce all'impegno di attuare le direttive socio-strutturali approvate dalla CEE nel marzo 1972. Esse impongono al nostro paese un lavoro organizzato e sistematico in direzione dell'ammmodernamento delle aziende agricole, del riequilibrio territoriale e settoriale della popolazione agricola attiva e della formazione professionale ed imprenditoriale delle forze rurali, con particolare riguardo ai giovani.

Tale lavoro, la cui responsabilità globale nei confronti della CEE è sostanzialmente riservata allo Stato e quindi in definitiva al Ministero dell'agricoltura, non è concepibile possa realizzarsi concretamente senza la partecipazione delle regioni e senza la presenza di idonei strumenti operativi. Né è possibile pensare che le direttive comunitarie si applichino in modo adeguato e diffuso affidandosi ai sistemi tradizionali basati prevalentemente sullo spirito di intrapresa dei ceti agricoli più attivi, sulla loro maggiore disponibilità di capitali o sulla loro possibilità di più facile accesso al credito agrario. Il processo di ammmodernamento delle aziende va invece stimolato, orientato e sostenuto dagli organi pubblici in modo che in un determinato arco di tempo, tutte le aziende suscettibili di sviluppo possano usufruire delle provvidenze comunitarie e nazionali e raggiungere l'assetto strutturale desiderato.

Un'altra ragione essenziale che impone la necessità di ricorso all'ente di sviluppo è rappresentata dall'attuale realtà agricola che, nonostante i progressi di questi anni, permane caratterizzata dalla prevalente presenza di aziende piccole o piccolissime. Il reddito agricolo è tuttora pressoché pari alla metà di quello degli altri settori economici; le condizioni civili delle campagne sono ancora in vasti territori inferiori a quelle delle città. L'organizzazione economica della produzione agricola, nonostante gli innegabili progressi cooperativi di questi anni, è ancora insufficiente e debole e non consente ai produttori di riscattarsi dallo stato di subordinazione e di inferiorità rispetto alle categorie industriali e commerciali.

Questi persistenti squilibri e deficienze del settore agricolo non possono colmarsi senza un valido sostegno tecnico, economico e finanziario alle imprese più deboli. Peraltro questo sostegno non può essere assicurato con interventi episodici e frammentari, ma va razionalmente organizzato e programmato con la partecipazione attiva degli elementi interessati. È indispensabile che i programmi e le azioni di sviluppo agricolo siano largamente discussi fra le categorie interessate e trovino alla fine il loro pieno consenso senza del quale è vano illudersi di operare delle trasformazioni economico-sociali nelle campagne in un clima di libertà e di democrazia. I protagonisti veri ed effettivi del rinnovamento agricolo restano le forze lavoratrici ed imprenditrici. In un sistema politico, economico e sociale diverso, le cose potrebbero svolgersi diversamente e potrebbero avere efficacia le direttive o i programmi calati dall'alto.

Il terzo ordine di esigenze che impone la utilizzazione degli enti di sviluppo si riferisce al sempre più diffuso convincimento di adottare il metodo della programmazione al fine di realizzare un'equilibrata distribuzione territoriale e settoriale degli investimenti in relazione alle risorse agricole attuali e potenziali economicamente utilizzabili. Ciò è reso particolarmente necessario, non solo per eliminare i lamentati inconvenienti determinati dalla passata azione di politica agraria, ma soprattutto dalla presenza delle regioni che, nella loro autonoma azione legislativa ed amministrativa, insieme agli innegabili vantaggi di maggiore aderenza alle esigenze locali, possono recare il rischio di dar luogo a numerosi tipi di politica agraria e a sviluppi agricoli irregolari, concorrenziali fra le varie regioni e comunque difficilmente riconducibili

ad indirizzi unitari di politica agraria idonei a valorizzare convenientemente tutti i settori di produzione ed i territori agricoli. Occorre quindi che a livello centrale e con la partecipazione più larga possibile dei rappresentanti regionali e delle organizzazioni sociali, si elabori un programma di sviluppo agricolo quinquennale inquadrato nella programmazione economica generale. Tale programma deve stabilire gli obiettivi di sviluppo agricolo conseguibili nel quinquennio nel settore zootecnico, in quello vitivinicolo, ortofrutticolo, eccetera. Esso deve anche individuare la localizzazione territoriale di tale sviluppo in rapporto alle vocazioni naturali ed economiche dei singoli territori.

Nel quadro della programmazione agricola nazionale, predisposta anche in armonia agli indirizzi della politica agricola comunitaria, le regioni preparano i loro piani di sviluppo agricolo regionali.

Ma una programmazione di questo tipo rischia di essere un « libro di sogni », se non si dispone di strumenti operativi idonei a sviluppare con il mondo agricolo un efficace dialogo che consenta agli operatori di partecipare alla fase di elaborazione dei programmi, di accettarne convintamente i loro indirizzi e contenuti e di disporsi conseguentemente a realizzarli, con l'assistenza tecnica ed economico-finanziaria dell'ente pubblico.

Onorevoli colleghi, ci sembrano quindi evidenti le ragioni fondamentali che inducono a proporvi di attribuire al Governo il compito di provvedere alla elaborazione di un programma nazionale quinquennale di interventi pubblici in agricoltura (articolo 1) sulla base del quale le regioni elaboreranno i loro programmi regionali (articolo 2).

Per l'attuazione di tali programmi, lo strumento operativo più idoneo, per il carattere democratico e rappresentativo che ha e che può ulteriormente potenziare e per la lunga esperienza maturata a contatto diretto con i ceti agricoli più deboli, appare l'ente di sviluppo regionale. Di qui la necessità di regionalizzare gli enti interregionali e di istituirli nelle regioni attualmente prive (articolo 3). A tali enti possono essere affidati determinati compiti da parte del Ministero dell'agricoltura, delle altre amministrazioni statali, dell'AIMA e della Cassa per il Mezzogiorno (articolo 4). L'ente di sviluppo verrebbe così a configurarsi come un organo idoneo a soddisfare le esigenze della politica agricola re-

gionale e quelle delle amministrazioni centrali.

Per tale natura, nei suoi organi è prevista la contemporanea presenza dei rappresentanti dello Stato, delle regioni e delle organizzazioni agricole più rappresentative (articolo 5).

Per consentire poi la più larga partecipazione possibile delle categorie agricole alla predisposizione ed attuazione degli interventi pubblici in agricoltura e disporre di uno strumento di programmazione agricola contrattata con la quale stabilire chiaramente gli impegni pubblici e privati, si ritiene opportuno che il programma di sviluppo agricolo regionale si articoli in piani zonali, la cui elaborazione ed attuazione sono affidate all'ente di sviluppo, d'intesa con i comitati zonali e con le comunità montane (articolo 6).

Onorevoli colleghi, la nostra proposta di legge vuole sostanzialmente offrire alle regioni gli strumenti operativi necessari a realizzare le linee di politica agraria che esse perseguiranno secondo le competenze loro riconosciute dagli articoli 117 e 118 della Costituzione e dal decreto delegato 15 gennaio 1972, n. 11. Trattasi di organi pubblici che riteniamo debbano configurarsi e strutturarsi secondo un indirizzo uniforme per tutte le regioni al fine di creare strumenti operativi, largamente rappresentativi del mondo agricolo e dotati di sufficienti margini di autonomia finanziaria e funzionale, in modo da non assumere la posizione di puri e semplici uffici esecutivi, direttamente dipendenti dalla regione ed implicitamente portatori della tendenza a burocratizzarsi. Essi devono invece operare, nell'ambito delle direttive regionali, come validi interlocutori del mondo agricolo e con un margine di discrezionalità che consenta loro di adeguare gli interventi alle differenti situazioni territoriali ed aziendali. Con tale metodo e spirito essi devono assolvere ai compiti di programmazione agricola zonale e devono attuare gli interventi loro affidati dal potere centrale.

È nostra opinione che una razionale politica di programmazione agricola la cui pratica realizzazione sia affidata ad organismi pubblici di tale tipo, possa costituire la premessa necessaria per l'avvio concreto di una equilibrata crescita economica, sociale e civile delle nostre campagne.

Perciò ci auguriamo che la presente proposta di legge incontri il vostro autorevole e responsabile consenso e sia approvata con la maggiore sollecitudine possibile.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Nel quadro della programmazione economica generale e secondo gli orientamenti della politica agricola comunitaria il Governo, entro sei mesi dall'approvazione del programma quinquennale della programmazione economica e nell'esercizio dei suoi poteri di indirizzo e di coordinamento di cui all'articolo 16 della legge 16 maggio 1970, n. 281, stabilisce il programma quinquennale degli interventi pubblici in agricoltura contenenti l'espressa previsione degli obiettivi di sviluppo territoriale e settoriale dell'agricoltura nonché i criteri di priorità degli interventi.

Il Governo, sentite le regioni, aggiorna annualmente il programma quinquennale degli interventi pubblici in agricoltura allo scopo di adeguarlo nel rispetto dell'esigenza di un indirizzo unitario, ai mutamenti sopravvenuti e alle norme comunitarie sulla politica di mercato e delle strutture.

ART. 2.

Sulla base del programma nazionale di interventi agricoli e dei successivi aggiornamenti, le regioni approvano, a norma degli statuti regionali, programmi di sviluppo agricolo regionale.

In caso di mancanza o di ritardo della emanazione del programma quinquennale degli interventi o dei successivi aggiornamenti, le regioni adottano in via provvisoria il loro programma di sviluppo agricolo, ma sono tenute ad adeguarlo entro 60 giorni dalla emanazione delle direttive nazionali.

ART. 3.

L'attuazione degli interventi sulle strutture agrarie nell'ambito della regione e previsti dai programmi nazionali e regionali è affidato agli enti regionali di sviluppo esistenti che risulteranno dalla divisione degli attuali enti interregionali o che saranno istituiti dalle regioni che ne sono prive.

Agli enti di sviluppo competono in particolare gli interventi nei seguenti settori:

1) attuazione delle direttive comunitarie:

2) promozione e sviluppo delle forme cooperative ed associative, con particolare riguardo alla cooperazione di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli;

3) assistenza tecnica, economica, finanziaria e sociale alle imprese;

4) formazione e qualificazione degli imprenditori agricoli;

5) svolgimento di tutte le altre funzioni demandate dalla legge alla competenza degli enti di sviluppo.

ART. 4.

Il Ministero dell'agricoltura, per le materie non trasferite alle regioni, o le altre amministrazioni dello Stato, l'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA) e la Cassa per il mezzogiorno, possono avvalersi degli enti di sviluppo per l'esecuzione di opere in concessione e per lo svolgimento di determinati compiti.

Agli enti di sviluppo spetta anche il compito di completare le attività derivanti dalle leggi di riforma fondiaria e di provvedere alla manutenzione delle opere e alla continuità dei servizi creati nelle zone di riforma.

ART. 5.

Gli organi dell'ente di sviluppo sono: il presidente, il consiglio di amministrazione, il comitato esecutivo, il collegio dei sindaci.

Il presidente dell'ente di sviluppo è nominato, su designazione del consiglio di amministrazione, dal presidente della regione. La legge regionale disciplina le competenze e la costituzione del comitato esecutivo e del consiglio di amministrazione dell'ente di sviluppo garantendo che esso risulti composto da una rappresentanza delle categorie agricole di produttori, lavoratori e operatori su designazione delle rispettive organizzazioni sindacali e professionali in un numero non inferiore alla metà del consiglio stesso, da una rappresentanza della regione, da una rappresentanza del Ministero dell'agricoltura e delle foreste e di altra amministrazione dello Stato che normalmente affidino compiti all'ente di sviluppo, e dagli enti pubblici operanti nella regione nel settore dell'agricoltura in numero complessivamente non inferiore a quello della rappresentanza della regione. La legge regionale disciplina la composizione del collegio sindacale, prevedendo la partecipazione ad esso anche di almeno un membro designato dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste.

ART. 6.

Il programma di sviluppo agricolo regionale si articola in piani zonalì, la cui elaborazione ed attuazione sono affidate all'ente di sviluppo, d'intesa con i comitati zonalì istituiti con legge regionale e composti dai rappresentanti degli enti locali della zona, e delle organizzazioni zonalì delle categorie interessate.

Nelle zone montane i piani zonalì sono elaborati ed attuati d'intesa con le comunità montane.

I piani zonalì sono approvati con legge regionale.

ART. 7.

Gli enti di sviluppo interregionalì sono sciolti e trasformati in enti di sviluppo regionale che vengono istituiti nell'ambito delle competenze territoriali di ciascuna regione.

Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge il Ministero dell'agricoltura e delle foreste, sentite le regioni interessate e il parere espresso dalla commissione di cui all'articolo 13 della legge 16 maggio 1970, n. 281, provvederà alla ripartizione delle funzioni, dell'attività, del patrimonio e del personale degli enti interregionalì di sviluppo tra gli enti regionalì che risulteranno dalla trasformazione.

ART. 8.

Lo stato giuridico e il trattamento economico di attività e di fine servizio del personale degli enti di sviluppo continua ad essere disciplinato dalle norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge sino a quando le regioni non dispongano con loro legge uniformandosi ai principi dello stato giuridico e del trattamento economico stabiliti per i dipendenti degli enti pubblici non economici.

Ai fini della contrattazione collettiva, consentita nei limiti e con le modalità stabilite per gli enti pubblici non economici, gli enti di sviluppo regionale istituiti sull'intero territorio nazionale costituiscono una categoria omogenea.

ART. 9.

Le spese occorrenti per il regolare funzionamento degli enti di sviluppo sono a carico del bilancio del Ministero dell'agricoltura per l'esercizio 1973.

Per i successivi esercizi si provvederà aumentando il gettito del fondo di cui all'articolo 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281, in misura non inferiore al totale della somma di cui al comma precedente.

Le spese per interventi regionali in agricoltura effettuati dagli enti, sono a carico dei bilanci regionali così come sono a carico delle rispettive amministrazioni statali le spese per lo svolgimento dei compiti da queste affidati agli enti.

Il bilancio di previsione e il conto consuntivo degli enti, relativi agli interventi regionali, vengono presentati dai consigli di amministrazione ai consigli regionali.