

CAMERA DEI DEPUTATI N. 902

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**TERRAROLI, BRINI, MILLET, BARDELLI, ADAMO, AMICI,
BRANCIFORTI ROSANNA, CALICE, CIUFFINI, COCCO
MARIA, COLOMBA, DULBECCO, ESPOSTO, GATTI, GIAN-
NINI, IANNI, LAMANNA, MANCUSO, MARRAFFINI, MAR-
TINO, PUCCIARINI, VAGLI MAURA**

Presentata il 7 dicembre 1976

Rifinanziamento per il triennio 1978-1980 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, e successive modificazioni e integrazioni, recante norme per lo sviluppo della montagna

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il 31 dicembre 1977 viene a scadere il rifinanziamento delle comunità montane disposto dalla legge 11 marzo 1975, n. 72, che ha avuto il merito di garantire la continuità di flussi finanziari, per quanto insufficienti, alla montagna. Si ripropone la necessità di assicurare di nuovo tale continuità, quanto meno per l'arco temporale che si può reputare indispensabile per approntare soluzioni definitive e organiche per la montagna nel quadro di una programmazione, nazionale e regionale, finalmente armata di strumenti operativi e definita nelle procedure. A tale fine si è ritenuto di dover indicare tale arco temporale nel triennio 1978-1980 in coincidenza con l'ultima fase della seconda legislatura regionale. L'occasione è opportuna anche e soprattutto per una riflessione sull'esperienza delle comunità montane (che — a nostro avviso — trascende l'ambito della montagna per investire questioni di ordine generale) e in-

sieme per ricavare dalla valutazione di questa esperienza indirizzi e soluzioni più corrispondenti alle esigenze generali in questa fase della vita nazionale.

La legge 3 dicembre 1971, n. 1102, ha introdotto una innovazione di grande rilievo nel nostro ordinamento che ha già agito positivamente in molti campi, anche se tutte le sue potenzialità non si sono ancora realizzate compiutamente sia a causa dei ritardi e degli ostacoli che hanno fin qui impedito il compiuto dispiegarsi dell'ordinamento autonomistico dello Stato, prescritto dalla Costituzione, sia a causa della insufficienza dei mezzi e degli strumenti messi in concreto a disposizione del nuovo istituto per l'espletamento dei suoi compiti, su cui hanno agito con conseguenze ancor più perverse che per altre aree del Paese gli effetti della crisi economica e sociale di oggi.

La comunità montana come nuovo istituto del sistema dei poteri locali, sia sotto

il profilo della rappresentanza globale degli interessi sia sotto il profilo delle competenze, configura un nuovo modo di essere e di agire dei poteri locali. Il bilancio che si può trarre, sotto questo profilo, a cinque anni dall'entrata in vigore della legge è, a nostro avviso, del tutto positivo. Innanzitutto perché i modi in cui l'istituto si è realizzato e ha cominciato a operare nelle diverse realtà regionali e locali (sia pure con difformità di esperienze e di risultati) hanno dato nel complesso un contributo non secondario al processo di affermazione e di sviluppo del sistema autonomistico (si pensi, ad esempio, all'influenza positiva che il nuovo istituto ha esercitato sull'impegno delle regioni che hanno posto mano al riordinamento e allo sviluppo del sistema dei poteri locali con la istituzione dei comprensori). Congiuntamente perché la natura istituzionale e politica del nuovo istituto ha innescato (anche qui con difformità di esperienze e di risultati) un nuovo meccanismo nei rapporti tra le forze politiche e tra queste e le forze sociali che, nel quadro e anche per effetto della dinamica che hanno assunto i rapporti politici e sociali in questi anni, hanno dato luogo a numerose significative esperienze tanto sul versante dell'intesa programmatica (quando non anche di governo) tra le forze democratiche quanto sul versante della partecipazione.

Per valutare compiutamente le implicazioni di queste esperienze per quel che attiene al ruolo che in concreto le comunità montane sono venute assumendo e la necessità di garantire ad esso gli spazi e le condizioni per il suo ulteriore sviluppo, si deve tener conto anche del fatto che in questi anni leggi nazionali (come, ad esempio, la normativa di attuazione delle direttive comunitarie per l'agricoltura) e leggi regionali (come, ad esempio, quelle di numerose regioni in materia di bonifica montana, di forestazione, di tutela della natura), assegnando nuovi ulteriori compiti, hanno rafforzato ancor più il ruolo delle comunità montane. Così come si deve tener conto del fatto che la necessità e l'urgenza di por mano finalmente alla sistemazione idrogeologica, riproposta come priorità non più derogabile dalle drammatiche e funeste conseguenze delle alluvioni di questi giorni, e congiuntamente gli indirizzi e gli obiettivi di politica economica assunti dal programma del governo (in particolare i progetti del piano agricolo-alimentare) non pos-

sono non individuare nelle comunità montane uno dei punti di riferimento necessari per la loro predisposizione e per la loro attuazione.

Senza dubbio l'insufficienza dei mezzi assegnati alle comunità montane ha fino ad oggi reso impossibile introdurre in concreto novità di rilievo nella vita economica e sociale della montagna. Né si deve dimenticare il fatto che alla insufficienza dei mezzi si sono aggiunte la latitanza del potere centrale nell'assolvimento dei compiti e nella soddisfazione di bisogni e di esigenze che rientrano tuttora nella sua sfera di competenza e congiuntamente la « incapacità » progressiva dei poteri locali a fronteggiare i loro compiti di istituto per effetto delle conseguenze della crisi economica e, in particolare, della crisi della finanza locale che in montagna si sono fatte sentire più pesantemente che altrove. Così è successo che i già modesti finanziamenti della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, e della successiva legge 11 marzo 1975, n. 72, non si sono tradotti compiutamente in spese e investimenti aggiuntivi, com'era nelle prescrizioni del legislatore, ma sono divenuti in troppo larga misura spese sostitutive.

Questo tuttavia non ha impedito alle comunità montane di operare scelte nuove, sia pure ancora modeste per consistenza e per risultati, nella direzione di interventi strutturali (in particolare agricoltura, bonifica montana, forestazione, artigianato, turismo, ambiente) come testimonia l'insieme dei piani-stralcio adottati dalle comunità montane in questi anni né le ha trattenute dall'impegno di predisporre i piani di sviluppo e i piani urbanistici che in numerose realtà sono in fase avanzata di elaborazione. Così come non ha impedito a non poche regioni di assumere le rispettive aree montane come punti di riferimento non secondari della loro politica di spesa e di investimento.

Per quanto siamo dell'avviso che il provvedimento di rifinanziamento che proponiamo al Parlamento di adottare non debba risolversi in una mera misura di emergenza rivolta soltanto a dare una « boccata di ossigeno » alle comunità montane, ma debba configurarsi come punto di avvio di un insieme di provvedimenti per la montagna.

Perciò proponiamo che la quota del finanziamento annuale, rispetto alla media degli esercizi precedenti, sia raddoppiata e

che tutte le somme stanziare siano assegnate — tramite le regioni — alle comunità montane, anche in considerazione del fatto che — a nostro avviso — la corretta attuazione della legge 22 luglio 1975, n. 382, recante « norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione » presuppone l'integrale trasferimento delle competenze nei campi che investono i compiti e le funzioni delle comunità montane dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste (come da altri) alle regioni. Che è poi la indicazione che scaturisce dalle conclusioni a cui è pervenuta la commissione (commissione Giannini) nominata dal Governo per predisporre schemi di decreti delegati di attuazione della già citata legge n. 382.

È questo il motivo per cui proponiamo di imputare il « fondo per lo sviluppo della montagna » non più allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, ma a quello del Ministero del bilancio e della programmazione economica per analogia con il « fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo » (capitolo 7081 dello stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio e della programmazione economica per l'anno finanziario 1977). Questa impostazione comporta una nuova formulazione del comma sesto dell'articolo 5 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, che regola la distribuzione del fondo alle regioni. La nuova formulazione proposta consente anche di semplificare lo « assemblaggio » dei parametri a cui è ancorata la distribuzione nel dispositivo in vigore, eliminando tanto il riferimento alle « direttive generali della programmazione nazionale », che allo stato dei fatti risulta meramente pleonastico quanto il riferimento al « grado di dissesto idrogeologico » dei territori montani, che in mancanza di una « carta idrogeologica » finisce per essere del tutto arbitrario. Per gli stessi motivi va eliminato il riferimento alle « condizioni socio-economiche » in quanto inapplicabile.

Allo stesso tempo la soppressione, nella nuova formulazione del già citato dispositivo, della « disaggregazione » del fondo stabilita dall'articolo 15 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, e riconfermata dal comma secondo dell'articolo 1 della legge 11 marzo 1975, n. 72, in concreto dispone la soppressione di ogni « trattenuta », comunque motivata, di parte del fondo a disposizione del Ministero dell'agricoltura e del-

le foreste. La soppressione delle « trattenute » è motivata dalla nostra convinzione che la corretta attuazione della già citata legge n. 382 comporta l'integrale trasferimento delle competenze, a cui erano imputate tali « trattenute », dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste alle regioni. Ovviamente, nel caso che i decreti delegati di attuazione sanzionino — al contrario — la conservazione di tali competenze, in tutto o in parte, al Ministero dell'agricoltura e delle foreste, toccherà al Parlamento e al Governo risolvere il problema del loro finanziamento con un provvedimento apposito. Allo stesso modo e, ovviamente, con lo stesso provvedimento, si disporrà il finanziamento del completamento della « carta della montagna », per cui nel già citato dispositivo in vigore fino al 31 dicembre 1977 è previsto un apposito fondo. L'una e l'altra questione non hanno carattere di urgenza perché i relativi fondi sono regolarmente imputati nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste per l'esercizio finanziario 1977, che copre (in eccesso) l'arco di tempo entro cui dovrebbero entrare in vigore i decreti delegati di attuazione della già citata legge n. 382.

Nella nostra proposta di legge restano irrisolte due questioni, per le quali a nostro avviso la soluzione può essere solo politica.

La prima riguarda la richiesta di elevare la percentuale per le spese di funzionamento delle comunità montane dal 5 per cento del « fondo di dotazione » di ciascuna (com'è disposto dall'articolo 2 della legge 11 marzo 1975, n. 72) al 15 per cento. Non ci nascondiamo la necessità per le comunità montane di dotarsi di un « ufficio di piano » e di strumenti analoghi per espletare compiutamente i loro compiti. Ma siamo altrettanto convinti che non è in alcun modo giustificabile distrarre una parte, anche piccola, dei finanziamenti per lo sviluppo della montagna, già così limitati, in spese per il personale quando la giusta esigenza, più sopra richiamata, può e, a nostro avviso, deve essere soddisfatta attraverso l'uso dell'istituto del comando (così come è regolamentato dall'ultimo comma dell'articolo 4 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102). Su questo terreno le comunità montane debbono far valere nei confronti delle regioni e delle amministrazioni provinciali il loro diritto di poter disporre, con continuità e a tempo pieno, di personale

specializzato dei ruoli delle amministrazioni regionali e provinciali (o assunto appositamente da esse a questo scopo) e, quindi, a totale carico dei loro bilanci quale contributo specifico (anche se indiretto) allo sviluppo della montagna.

L'altra questione riguarda l'applicazione in concreto dell'articolo 16 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, con cui si dispone che il CIPE nella predisposizione e nella attuazione di programmi e piani nazionali di sviluppo riservi adeguate quote dei relativi finanziamenti allo sviluppo della montagna. La tentazione di predisporre un meccanismo analogo a quello disposto con la legislazione per il Mezzogiorno (percentuale fissa su tutti i programmi di investimento e di spesa, commissione interparlamentare per pareri di conformità al CIPE, eccetera) è del tutto naturale. Ma, a nostro avviso, è tanto impraticabile quanto sbagliata per tutte le ragioni che discendono dallo spessore qualitativamente diverso della « questione meridionale » rispetto ai problemi della montagna, oltre che per l'estrema varietà delle situazioni delle diverse aree montane rispetto alle caratteristiche generali della situazione complessiva del Mezzogiorno, di cui del resto le rispettive aree montane sono parte integrante e caratterizzan-

te. Naturalmente non saremo proprio noi a sottovalutare la specificità e la rilevanza dei problemi della montagna nell'economia e nella vita sociale e culturale dell'Italia di oggi. Ma proprio per questo siamo convinti che la questione vada risolta con l'impegno e l'iniziativa delle forze politiche e sociali, che hanno assunto i problemi della montagna come momento non secondario di una strategia di sviluppo equilibrato ed avanzato, per recuperare l'attuabilità effettiva della indicazione programmatica, così solennemente prescritta dall'articolo 16 della già citata legge n. 1102, nelle scelte e nelle decisioni del Parlamento e del Governo in tutti i programmi di investimento e di spesa che via via verranno predisposti e deliberati. E si può cominciare subito proponendo la questione nel dibattito parlamentare sul « fondo di riconversione industriale », sul « piano agroalimentare », sul « piano per il preavviamento al lavoro dei giovani disoccupati », sull'attuazione della recente normativa per il Mezzogiorno, e così via.

Questo è, del resto, il terreno su cui va verificata e riproposta la validità di una normativa che il Parlamento ha voluto approntare per lo sviluppo della montagna.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Al rifinanziamento della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, recante norme per lo sviluppo della montagna, si provvede per gli anni 1978, 1979 e 1980 con uno stanziamento di lire 150 miliardi per ciascuno degli anni indicati, da iscriversi in apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio e della programmazione economica per ciascuno degli esercizi finanziari corrispondenti.

ART. 2.

Il sesto comma dell'articolo 5 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, è sostituito dal seguente:

« I fondi assegnati alle Regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano per

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

l'attuazione delle finalità della presente legge saranno ripartite annualmente dal CIPE sentita la commissione interregionale prevista dall'articolo 13 della legge 16 maggio 1970, n. 281, su proposta del Ministro del bilancio e della programmazione economica. Tale ripartizione avverrà sulla base delle relazioni programmatiche dalle stesse inviate al Ministero del bilancio e della programmazione economica tenuto conto della superficie dei territori montani e delle popolazioni dei comuni montani di ciascuna di esse ».