

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori SPAGNOLLI, ARIOSTO, TERRACINI, PIERACCINI, CIFARELLI,
BRUGGER e PARRI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 OTTOBRE 1972

Rifinanziamento, integrazione e modifica della legge 11 giugno 1962, n. 588, (Piano straordinario per la rinascita economica e sociale della Sardegna) e riforma dell'assetto agro-pastorale in Sardegna

ONOREVOLI SENATORI. — La Commissione parlamentare d'inchiesta sui fenomeni di criminalità in Sardegna, istituita con legge 27 ottobre 1969, n. 755, e presieduta dal senatore Medici, a conclusione della sua attività ha comunicato alla Presidenza delle Camere il 29 marzo 1972 le relazioni generali insieme alle relazioni ed ai documenti dei quattro gruppi di lavoro in cui la Commissione stessa si è articolata.

La legge istitutiva indicava all'articolo 2 i compiti della Commissione d'inchiesta nell'esame della genesi e delle caratteristiche dei fenomeni di criminalità in Sardegna e nelle proposte delle misure necessarie atte a prevenirne le cause ed a reprimerne le manifestazioni; lo stesso articolo specificava che « contemporaneamente la Commissione ha il compito di proporre tutti quegli interventi pubblici organici e coordinati, che si ravviseranno ancora necessari al fine di superare l'attuale depresso situazione socio-eco-

nomico, specie nelle zone interne, in armonia con i criteri ed obiettivi del piano di rinascita della Sardegna ».

Il presente disegno di legge, firmato dai presidenti dei Gruppi parlamentari i cui esponenti in Commissione hanno approvato la relazione generale e le relazioni di settore, traduce in iniziativa politica i due documenti, indicati come « proposte di modifica della legge 11 giugno 1962, n. 588 - Piano straordinario per favorire la rinascita economica e sociale della Sardegna, in attuazione dell'articolo 13 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 » e « proposte per un disegno di legge per la riforma dell'assetto agro pastorale in Sardegna », elaborate rispettivamente dal quarto e dal secondo gruppo di lavoro della Commissione.

Sin dall'inizio della sua attività la Commissione d'inchiesta aveva avvertito la stretta correlazione esistente tra il banditismo e certe peculiari strutture produttive dell'Iso-

la, specie nell'area pastorale che è quella, storicamente e nel presente, più direttamente investita dai fenomeni attinenti le specifiche forme di criminalità sarda; nel corso dei suoi lavori, sviluppando ed approfondendo i vari aspetti del problema essa arrivò alla conclusione che il « problema primario, in rapporto alla criminalità, è rappresentato dalla riforma del sistema pastorale » e che « la condizione auspicabile per la riforma del settore pastorale è la coincidenza dell'impresa con la proprietà ».

Senza voler sviluppare ed approfondire tutti gli aspetti del problema, per cui si rimanda alla documentata relazione della Commissione d'inchiesta, è necessario richiamare alcuni dati essenziali.

IL BANDITISMO SARDO

Il banditismo sardo è un fatto che dura da secoli. Esso è strettamente legato alla struttura sociale dell'Isola, e precisamente alla sua economia pastorale. Storicamente esso nasce dal conflitto fra una società pastorale, che vive secondo le regole tradizionali, ed uno stato di conquistatori che vuole imporre le sue leggi. L'ostilità del mondo contadino, e in particolare quella della società pastorale, alle leggi dello Stato unitario sono facilmente comprensibili. Queste leggi orientate a favorire lo sviluppo della borghesia imprenditoriale artefice del processo di unificazione nazionale, affermavano la proprietà privata della terra e perciò entravano in conflitto con una società che, per la sua arretratezza, non avvertiva ancora l'esigenza di superare le forme tradizionali di godimento e di coltura dei terreni. Così la società pastorale doveva subire comandi, ordinanze, disposizioni che non comprendeva perchè nate fuori del suo mondo.

Le statistiche dimostrano che la criminalità sarda ha un andamento periodico collegato a momenti di crisi economica o a gravi squilibri sociali. Un tempo la criminalità culminava regolarmente nell'omicidio. Verso la metà del Settecento, con una popolazione di 500 mila abitanti, il numero degli omicidi raggiunse cifre elevatissime (il Cat-

taneo parla di 1.000 in un anno). Si mantenne alto nella prima metà dell'Ottocento con una media di 246 all'anno nel periodo 1831-1840 in coincidenza con la legge delle chiudende (1820) e del successivo editto albertino (1839) che acuirono gli abusi fondiari aumentando le occasioni di atti criminali. Dopo il 1850 si ebbe una diminuzione (142 all'anno in media nel periodo 1850-1857).

Nel 1865, in chiaro rapporto con l'abolizione del diritto di ademprivo, vi fu una nuova recrudescenza della criminalità che va posta anche in rapporto con il fatto che la Sardegna era diventata luogo di residenza di condannati al domicilio coatto in seguito alla dura repressione del brigantaggio post-unitario. Segue un periodo di relativa tranquillità dal 1880 al 1887 cui succede un nuovo aumento di criminalità che non è arbitrario mettere in relazione con la chiusura delle barriere doganali con la Francia, la quale arrecò notevoli danni alla pastorizia sarda: dai 148 omicidi del 1887 si passa ai 211 del 1894.

Altri periodi di recrudescenza della criminalità si ebbero negli anni che seguirono le due guerre mondiali, con una accentuazione dei più gravi delitti contro il patriomonio. Gli omicidi restavano sempre un fatto rilevante; nel decennio 1960-1969 vi sono stati in Sardegna 414 omicidi, mentre in Piemonte, con una popolazione più che doppia, ve ne sono stati 254.

Così le recenti esplosioni di criminalità, verificatesi negli anni 1966, 1967 e 1968, confermano con i sequestri di persona a scopo di estorsione, il ritorno di un fenomeno ben conosciuto nel tempo, anche se esso si è manifestato con la concentrazione nei tre anni citati, di ben 33 sequestri.

La recrudescenza di questo tipo di criminalità è da mettere in relazione anche con il fatto che la costituzione della Regione e l'inizio dello sviluppo industriale, che avviò una radicale trasformazione in tutto il Paese, non furono però accompagnati in Sardegna da un processo di rinnovamento nelle campagne. Ciò aggravò gli squilibri e le contraddizioni dell'area pastorale e determinò rilevanti ripercussioni sulla crimina-

lità; la quale però trovando il suo centro nel mondo pastorale si limitò a spostare i suoi obiettivi: da un lato si aveva la caduta dell'abigeato (cioè del furto di bestiame, tipico delle società pastorali) e la progressiva riduzione dei danneggiamenti (taglio di viti, sgarrettamento del bestiame, incendi di sughereti, boschi, ecc.), dall'altro l'aumento delle esorsioni, delle rapine e, soprattutto, dei sequestri di persona.

IL SEQUESTRO DI PERSONA

Il sequestro di persona non è nuovo nella storia della Sardegna, ma è soltanto nell'ultimo ventennio che esso è diventato il reato dominante e caratteristico della criminalità isolana tanto da rendere fondata l'ipotesi che esso sia sostitutivo dell'abigeato, della rapina e anche della estorsione semplice; reati che le nuove condizioni di vita sociale e i più efficaci mezzi di controllo e di prevenzione hanno reso meno produttivi e di più difficile esecuzione.

La concentrazione delle spinte criminose nel sequestro di persona può essere spiegata con il fatto che esso è il più redditizio di tutti i delitti contro il patrimonio. Inoltre mentre aumentava l'efficacia dell'azione preventiva e repressiva contro l'abigeato, la rapina e la grassazione, permaneva, con la pastorizia nomade, l'ambiente primitivo e deserto, che del sequestro è la condizione fondamentale. Infatti le indagini della Commissione hanno individuato nelle aree a prevalente economia pastorale la condizione essenziale affinché il sequestro venga effettuato con il minimo rischio possibile.

Dal 1965 al 1971 sono stati effettuati in Sardegna 44 sequestri di persona. La carta predisposta dalla Commissione, dimostra che qualunque sia stata la zona della Sardegna in cui sono avvenuti i sequestri, i sequestrati, di regola, sono stati custoditi e rilasciati in provincia di Nuoro o nelle zone limitrofe. Infine va rilevato che i contatti tra intermediari e rapitori sono sempre avvenuti nella Barbagia.

Il fatto poi che il 95 per cento delle persone condannate quali autori dei sequestri

siano originarie di contrade pastorali del nuorese, con netta prevalenza per quelle della Barbagia, non lascia dubbi sul rapporto che intercorre tra il mondo pastorale ed il sequestro di persona. Soltanto il pastore sa dove nascondere il sequestrato; soltanto il pastore ha un alibi professionale perchè non deve dar conto della prolungata assenza dal villaggio in cui risiede con la sua famiglia. Salvo poche eccezioni i sequestrati sono sempre stati nascosti in caverne naturali o capanni ubicati a breve distanza da un ovile, che rappresenta l'indispensabile punto di appoggio per i rifornimenti di viveri e per l'alternanza dei turni di guardia.

Di fronte alla esplosione di episodi di criminalità, che per il modo in cui si manifestano riescono di difficile comprensione alla maggior parte del popolo italiano, lo Stato ha reagito essenzialmente con mezzi di polizia. (Si consideri infatti, che le forze di polizia di cui dispone la Sardegna, con una popolazione di un milione e mezzo di abitanti, sono pari a due terzi di quelle di cui dispone la Lombardia con oltre cinque milioni di abitanti, e che tutti i servizi di polizia in Sardegna costano complessivamente circa 17 miliardi di lire all'anno, che rappresentano quasi la metà della disponibilità annua media del piano di rinascita). Il ricorso ai mezzi di polizia è inevitabile quando, in situazioni di emergenza si tratta di garantire la sicurezza dei cittadini e il rispetto delle leggi; ma l'indubbia efficacia dell'azione di polizia non basta. È stato più volte osservato, dagli stessi rappresentanti del Governo della Repubblica, che per far fronte a situazioni eccezionali non debbono essere applicati in Sardegna misure e mezzi diversi da quelli adottati, nell'ambito del quadro istituzionale, nel resto del territorio italiano; e che per far fronte a situazioni eccezionali occorre un intervento che sia eccezionale per l'impegno, non per i metodi.

Ma lo Stato repubblicano, per quanto desideroso di comprendere i problemi delle popolazioni sarde è restato finora estraneo agli interessi, diciamo pure, alla civiltà della Barbagia. Anche se non vuole, lo Stato democratico resta in contrasto con il mondo barbaricino, perché non ha ancora comple-

tamente acquisito il concetto che la tipica criminalità sarda non si combatte soltanto con la polizia. La stessa innegabile efficienza della polizia dell'impero romano, di quella aragonese, e del recente Governo autoritario fra le due guerre mondiali, non ha sradicato la criminalità barbaricina per la semplice ragione che non poteva farlo se non trasformando il mondo economico e sociale della Barbagia; e questo non è compito della polizia.

IL PIANO DI RINASCITA

Autorevoli esponenti dei governi repubblicani hanno in questi ultimi venti anni in diverse occasioni riconosciuto che il banditismo in Sardegna non è fenomeno di criminalità temporanea, ma che esso dipende dalle strutture sociali ed economiche dell'Isola e che non potrà essere estirpato se non estirpando le sue radici.

Il Senato della Repubblica è sempre stato su questa posizione. Nel lontano 1953, essendo Ministro dell'interno, l'attuale Presidente di questa Assemblea, il senatore Fanfani, dopo un'ampia ed approfondita discussione sul banditismo sardo provocata dal sequestro e dalla tragica morte dell'ingegnere Capra, il Senato approvò all'unanimità una mozione a firma dei senatori Lusu, Monni, Spano, Lamberti ed altri, nella quale si riconosceva necessaria un'efficiente azione preventiva di polizia, si riconosceva che il brigantaggio in Sardegna è un fenomeno « dipendente permanentemente dalle sue zone spopolate e deserte e dalla sua depressione economica e sociale » ed infine si chiedeva al Governo di disporre con il concorso della Regione « come ne è fatto obbligo dallo statuto speciale, un piano organico atto a favorire la rinascita economica e sociale dell'Isola ». Il piano di rinascita divenne legge dello Stato nel 1962.

LA « COMMISSIONE DI STUDIO PER IL PIANO DI RINASCITA »

Nel dicembre del 1951 il Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, d'intesa con la

Giunta regionale, costituì una commissione consultiva, avente il compito di studiare le risorse sarde e di prospettare la valorizzazione economica dei vari settori dell'agricoltura, delle miniere, dell'industria, del commercio, delle comunicazioni, del credito, delle condizioni sociali e dell'istruzione.

La commissione doveva svolgere un'accurata indagine conoscitiva, atta a recepire e catalogare i dati fondamentali della situazione economico-sociale sarda, in modo da poter poi convenientemente formulare un piano organico di intervento.

La commissione iniziò i suoi lavori solamente nel maggio-giugno del 1954. Nell'ottobre del 1958 presentò al presidente del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno il « rapporto conclusivo sugli studi per il piano di rinascita » in cui si esponevano i risultati delle indagini e delle ricerche effettuati per acquisire il quadro conoscitivo della situazione dell'Isola e si delineava un programma di sviluppo economico e sociale rispondente alle finalità dell'articolo 13 dello statuto sardo.

Il programma proposto, da attuarsi in una prima fase di dieci anni e in una seconda fase di trenta anni, prevedeva investimenti per 862 miliardi di lire di cui 546 a carico dello Stato e 406 a carico dei privati.

Si poneva il problema di formulare un vero e proprio programma di intervento, che, tenuto conto delle mutate condizioni economiche (il lavoro della commissione di studio si era basato in gran parte su dati aggiornati solo sino al 1951), servisse di base allo strumento legislativo che doveva giuridicamente dar vita all'intervento. Tale programma inoltre avrebbe dovuto avere dimensioni, durata ed intensità tali da rendere possibile, si ipotizzava, una trasformazione delle strutture economiche e sociali della Sardegna, nel periodo di un decennio.

Per realizzare questo compito la Regione istituì (con legge regionale 21 marzo 1959, n. 7), l'assessorato alla rinascita, mentre il presidente del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno — con decreto 3 luglio 1959 — istituì una nuova commissione *ad hoc*, denominata gruppo di lavoro, con il compito di predisporre, in breve tempo, un programma di intervento. Il gruppo di lavoro

nel novembre del 1959 consegnò il rapporto conclusivo al presidente del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno.

Il Comitato dei ministri sulla base di tale rapporto elaborò il disegno di legge che venne approvato dal Consiglio dei ministri nella seduta del 17 gennaio 1961 e quindi trasmesso alle Camere. Il disegno di legge fu approvato dal Senato il 24 novembre 1961 e successivamente, con ampie modifiche proposte dallo stesso Governo, fu approvato dalla Camera dei deputati l'11 maggio 1962 e definitivamente dal Senato il 29 maggio, diventando così la legge 11 giugno 1962, n. 588 (pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 166 del 3 luglio 1962).

LA LEGGE 11 GIUGNO 1962, N. 588

La legge n. 588 del 1962 (« Piano straordinario per favorire la rinascita economica e sociale della Sardegna in attuazione dell'articolo 13 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 ») si divide in due titoli: il primo concerne le disposizioni relative agli organi di programmazione e di attuazione degli interventi, il secondo contiene le « disposizioni di carattere particolare » relative alle direttive di intervento nei diversi settori economici e sociali.

La stesura del titolo I fu particolarmente laboriosa e travagliata e concluse il lungo dibattito sui problemi istituzionali e tecnico-amministrativi con una formula secondo la quale è « il Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, con il concorso della Regione autonoma della Sardegna » che « dispone un piano organico straordinario ed aggiuntivo di interventi ed assicura il coordinamento in relazione ad esso di tutti gli interventi previsti dalle leggi statali ». In ossequio alla straordinarietà e all'aggiuntività del piano, rimangono fermi « le attribuzioni e gli oneri dei Ministeri competenti per gli interventi ordinari e straordinari, ai quali lo Stato provvede con carattere di generalità » ed inoltre « le attribuzioni e gli oneri della Cassa per il Mezzogiorno » su tutto il territorio meridionale e « quelle di ogni altro

ente pubblico a competenza generale o speciale ».

La predisposizione del piano generale e la formulazione dei programmi pluriennali o annuali, sono di competenza della Regione, i cui organi tecnici « opereranno d'intesa con la Cassa per il Mezzogiorno ».

Anche l'attuazione del Piano è delegata alla Regione, che provvede normalmente all'esecuzione delle opere mediante concessione agli organi tecnici e amministrativi dello Stato, alle aziende autonome statali e regionali, agli enti locali e loro consorzi, agli enti di bonifica e irrigazione, e agli altri enti di diritto pubblico.

Il controllo tecnico sulla progettazione e sulla esecuzione delle opere è affidato alla Cassa per il Mezzogiorno, alla quale compete l'approvazione dei progetti e l'effettuazione dei collaudi.

Il finanziamento di 400 miliardi è suddiviso in tredici esercizi dal 1962-63 al 1974-1975.

La legge regionale n. 7 - Lo schema generale di sviluppo e il Piano straordinario.

La legge n. 588 venne completata subito dopo da una legge regionale che fissava i compiti della Regione in materia di sviluppo economico e sociale della Sardegna; la legge, approvata dal Consiglio regionale l'11 luglio 1962, è conosciuta con nome di legge regionale n. 7.

Non appena entrate in vigore la legge numero 588 e la legge regionale n. 7 che regolavano le attribuzioni istituzionali nell'ambito della attività inerente al Piano di rinascita, la Regione elaborò un esteso « Schema generale di sviluppo » e un « Piano straordinario » dodecennale.

La dizione « Piano straordinario » si riferiva al piano di utilizzo dello stanziamento straordinario di 400 miliardi di cui alla legge n. 588, mentre la dizione « piano (o schema) generale di sviluppo » indicava la ipotesi globale di sviluppo economico e sociale della Sardegna, cioè il Piano di rinascita in senso proprio.

Nei due documenti si poneva ancora una volta in risalto la necessità che fossero real-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

mente rispettate le prerogative della aggiuntività e della straordinarietà degli interventi, così come era necessario, per una autentica organica attuazione del piano generale, il coordinamento degli interventi previsti dalle varie Amministrazioni operanti in Sardegna.

In ossequio alla riconosciuta ed imprescindibile esigenza del coordinamento, lo schema generale di sviluppo comprendeva anche un complesso di criteri direttivi relativi alla spesa pubblica ordinaria statale e regionale da effettuarsi nel tredicennio cui era riferita la durata del Piano.

Lo schema generale ed il Piano straordi-

nario approvati nel marzo del 1963 dal Consiglio regionale furono definitivamente approvati — con qualche lieve modifiche al testo — dal Comitato dei ministri per il Mezzogiorno nella seduta del 2 agosto 1963.

I 400 miliardi di lire messi a disposizione della Regione sarda — anche se soltanto in parte aggiuntivi — hanno consentito la attuazione di iniziative e l'esecuzione di opere che hanno sicuramente contribuito allo sviluppo dell'Isola.

Sui 400 miliardi previsti dal Piano di rinascita, risultano programmati, al 31 dicembre 1970, investimenti per circa 330 miliardi, ripartiti nel modo seguente:

Settori e categorie di intervento	Importo (in milioni)
Agricoltura	92.500
Industria	116.000
Artigianato	11.500
Commercio	2.500
Pesca	5.000
Turismo	16.200
Trasporti — Habitat	45.000
Formazione professionale — Altri impegni sociali	20.600
Sanità	6.300
Fondo riserva e oscillazione prezzi	8.500
Fondo garanzie sussidiarie	1.600
Spese generali e di attuazione	4.300
TOTALE	330.000

LA MANCATA AGGIUNTIVITA ED IL MANCATO COORDINAMENTO

Un giudizio qualitativo sull'attuazione del Piano di rinascita è necessariamente un giudizio complesso, dove aspetti positivi e negativi si intrecciano a vicenda offrendo un quadro eterogeneo e composito. L'insediamento dell'industria chimica, ad esempio e di quella turistica hanno posto le premesse per nuovi balzi in avanti, ma, come si è detto, non ha cambiato la struttura socio-economica dell'Isola. L'occupazione della manodopera, compresa l'ingente quota emi-

grati, non ha risentito di quei benefici che era giusto e doveroso attendersi.

L'espansione e lo sviluppo, armonici ed equilibrati, di tutte le componenti della economia sarda — che pure erano tra gli obiettivi primari e fondamentali del Piano di rinascita — sono fundamentalmente mancati.

Tutto ciò non pone in discussione la indubbia validità della legge 11 giugno 1962, n. 588 (Piano straordinario per la rinascita economica e sociale della Sardegna) ma la sua applicazione.

Anzitutto non è stata rispettata la aggiuntività degli interventi. L'articolo 1 della legge n. 588 stabilisce che il Comitato dei ministri per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e nelle zone depresse, con il concorso della Regione « dispone un piano organico, straordinario ed aggiuntivo, di interventi ed assicura il coordinamento in relazione ad esso di tutti gli interventi previsti dalle leggi statali ».

Le somme stanziare, infatti, non furono aggiuntive rispetto agli stanziamenti ordinari e, come si legge nella relazione della commissione di inchiesta, « sono stati considerati aggiuntivi gli stessi interventi ordinari e straordinari in essere prima della predisposizione del Piano ».

La mancata osservanza del principio della aggiuntività ha contribuito a far sì che con i fondi del Piano di rinascita venissero finanziate opere di carattere ordinario, di competenza dello Stato, della Regione, delle Province e dei Comuni.

In particolare è mancata la aggiuntività degli interventi delle Partecipazioni statali, mancanza che risulta oggi ancora più evidente se si considera che già dall'agosto del 1963 il Comitato dei ministri per il Mezzogiorno aveva tracciato per questo Ministero un concreto programma di intervento.

Appare, dunque, indispensabile, volendo rinnovare il Piano di rinascita, definire, senza possibilità di elastiche interpretazioni l'esatto significato e lo specifico contenuto di aggiuntività, attraverso una chiara delimitazione di competenze, sia in sede amministrativa sia in relazione al tipo degli interventi.

La mancata « aggiuntività » è in stretta relazione con l'incertezza dell'azione di coordinamento fra tutti gli interventi, che costituisce la premessa ed il fondamento di qualsiasi seria programmazione. Invero per rispettare la norma di legge che « dispone un piano organico straordinario ed aggiuntivo di interventi » s'impone il coordinamento di tutte le iniziative. Mancando questo si cade inevitabilmente nella azione episodica, svolta dalla Regione con i fondi di una legge approvata proprio per attuare un complesso organico di interventi intesi

« a perseguire l'obiettivo dello sviluppo economico e del progresso sociale dell'Isola ».

La stessa legge, all'articolo 2, dispone che « al fine del coordinamento... i Ministeri e la Cassa per il Mezzogiorno comunicano al Comitato dei ministri per il Mezzogiorno e alla Regione autonoma della Sardegna le direttive degli interventi e i programmi delle opere di rispettiva competenza da eseguire nel territorio regionale ». Ma questi adempimenti, di regola, non sono stati osservati.

Da qui la proliferazione degli enti e delle competenze che si accalcano intorno al Piano. La proliferazione è sempre un fatto patologico; denota mancanza di una volontà direttiva e carenza di un appropriato quadro istituzionale; agisce da malefico moltiplicatore dei tempi tecnici. Appare conseguentemente necessaria la presenza di un centro decisionale ed operativo, a livello regionale, responsabile dell'attuazione del Piano di rinascita, dotato di adeguati poteri ed in grado di tradurre nei fatti il previsto coordinamento e la necessaria armonizzazione degli interventi. Come risulta dalla relazione della Commissione d'inchiesta, in base alle numerose testimonianze raccolte, l'attuale proliferazione di competenze e di enti che ruotano attorno al Piano trova insoddisfatti gli stessi responsabili della politica economica sarda i quali non fanno mistero della impossibilità in cui si trovano di fronteggiare, con tempestività ed organicità, i bisogni crescenti dell'Isola. Ad esempio, è stato dimostrato che i più danneggiati da questo stato di cose sono due settori primari e fondamentali per lo sviluppo della Sardegna: l'agricoltura e le opere pubbliche.

Ma se la « proliferazione » ha ingabbiato il Piano di rinascita occorre considerare altresì l'azione di freno e di incertezza esercitata da quelli che si potrebbero chiamare « fattori negativi di natura endogena ».

Si è potuto accertare che una delle cause di più forte attrito è rappresentata dalla progettazione; che spesso ha subito dei ritardi e non si è potuta svolgere in sincronia con la previsione dei programmi, tanto è vero che il 35 per cento dei progetti si sono do-

vuti rielaborare da parte della Cassa per il Mezzogiorno. Pertanto nel particolare, ma essenziale aspetto della progettazione bisogna vedere non un fatto tecnico, ma un momento essenziale per la rispondenza dei singoli interventi agli obiettivi, alle scadenze e al coordinamento voluti dal piano di rinascita; nonchè una occasione per mobilitare energie professionali, competenze tecniche, centri di ricerca e di sperimentazione sia della Sardegna che delle altre regioni italiane.

Venuti meno i presupposti essenziali al raggiungimento, nel breve termine, degli obiettivi proposti dal Piano di rinascita, si impone la necessità di un rifinanziamento del Piano stesso (come d'altra parte era previsto dal « Rapporto conclusivo degli studi per il Piano di rinascita » già citato che ne prevede l'attuazione in una prima fase di 10 anni ed in una successiva di trenta anni), garantendo l'aggiuntività degli interventi ed il coordinamento con la puntuale osservanza delle procedure.

Tale intervento dovrà avere tra i suoi obiettivi fondamentali la ristrutturazione socio-economica dell'Isola, attraverso lo sfruttamento delle risorse locali ed il pieno impiego della manodopera compresa la quota emigrati.

In particolare il Piano dovrà tendere alla trasformazione del sistema agro-pastorale nel quadro di un ammodernamento più generale dell'agricoltura sarda: ad una maggiore incentivazione e tutela dell'attività imprenditoriale e industriale (anche piccola e media) orientata alla trasformazione, *in loco*, della produzione industriale di base e dei prodotti agricoli; nonchè al conseguimento di un più armonico e capillarizzato equilibrio fra sviluppo economico e assetto delle strutture civili e sociali.

Per l'attuazione del Piano, giustamente la Commissione d'inchiesta ha ritenuto che « i poteri reali della Regione rappresentino il problema politico centrale della Sardegna. Invero, nonostante l'articolo 5 (della legge n. 588) affermi che l'attuazione del Piano è delegata alla Regione autonoma della Sardegna, i poteri effettivi della Regione sono stati, di fatto, mortificati dalle procedure

messe in atto dall'Amministrazione centrale. D'altro lato la stessa Regione, non sempre trovò la forza per affermare il proprio diritto e così superare le difficoltà che una sorda guerra di competenze tendeva a moltiplicare ».

LE ZONE INTERNE

Un concetto su cui tutti concordano è che tra fenomeno del banditismo e livello dell'economia in Sardegna non sussiste, nè può sussistere, una correlazione o un rapporto diretto di causa ed effetto.

Il triste ed esecrando fenomeno del banditismo è, piuttosto, legato alla struttura socio-economica dell'Isola; e ne è condizionato. Un intervento pubblico straordinario, se vuole tagliare il bubbone della delinquenza sarda — afferma la Commissione — deve avere come obiettivo il cambiamento di tale struttura e non il semplice e meccanico aumento, ad ogni costo, del reddito.

L'esempio della industria chimica e turistica « atterrate » sull'Isola quasi scivolando sulle strutture esistenti, senza mutarle ne ridimensionarle, è una chiara ed eloquente dimostrazione: infatti la loro presenza non ha intaccato i santuari del banditismo; non ha concorso ad estirparne le cause, a mutare l'ambiente in cui è dato ai banditi di muoversi, di agire e di colpire. Quello che si attende e si chiede è — dunque — qualcosa di più ambizioso e di più radicale, capace di cambiare la realtà socio-economica dell'Isola, a cominciare da quella agro-pastorale; e non una meccanica immissione di sangue nuovo nel vecchio sistema circolatorio.

Un primo passo è già stato compiuto sulla strada della comprensione di questo importante e complesso problema con il disegno di legge, proposto dal Governo presieduto dall'onorevole Rumor, e approvato dal Parlamento, che per contribuire alla soluzione del cronico problema del banditismo sardo ha assegnato alla Regione 80 miliardi di lire, ripartiti in dieci anni, per migliorare le condizioni della pastorizia. In questa strada è necessario che lo Stato re-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

pubblicano continui con deciso impegno, affrontando globalmente e radicalmente il problema.

LA RIFORMA DELL'ASSETTO AGRO-PASTORALE

Per cambiare radicalmente l'ambiente che si è detto essere uno dei fondamentali elementi della genesi della criminalità, è necessario che l'attuale pastore — cioè il pastore nomade — abbia un minimo di sicurezza e di stabilità che gli può venire soltanto dalla certezza dei pascoli. Tale nuova condizione deve essere prevalentemente assicurata da una forma di pastorizia stanziale, cioè da allevamenti ovisini che esauriscono il loro ciclo produttivo in una azienda unitaria, sedente in un solo corpo di terreno: obiettivo lontano ma proponibile ed auspicabile.

Trasformare la pastorizia sarda, da nomade ed arcaica vicenda, in una moderna e razionale attività, è compito immane ma possibile, che affascina sia chi è animato da spirito riformatore sociale, sia chi è dominato dalla tecnologia moderna. Ma occorre una precisa volontà politica, assistita da pazienza, prudenza e costanza. Inoltre, le più sapienti tecniche agronomiche sono impotenti di fronte ad alcune centinaia di migliaia di ettari di terre ingrato, in prevalenza già adempribili e rapinate dall'uso civico, dove il miglioramento dei pascoli si presenta molto difficile; e che perciò sarà opportuno destinare ad altre utilizzazioni (forestazione, parchi naturali). Il comprensorio interno della Sardegna misura circa 1.250.000 ettari ed interessa dieci delle 15 zone omogenee nelle quali è stato ripartito, in base alla legge 11 giugno 1962, n. 588, il territorio dell'Isola ai fini dell'applicazione del Piano di rinascita.

ZONE OMOGENEE DELLA SARDEGNA

(DELIBERE DELLA GIUNTA REGIONALE IN DATA 9 OTTOBRE 1962 E 23 LUGLIO 1963
IN APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 1 DELLA LEGGE 11 GIUGNO 1962, N. 588)

Numero	Capoluogo	Superficie Ha.	Caratteristiche	Popolazione
I	Sassari	211.600	—	196.367
II	Tempio	193.000	—	64.045
III	Olbia	108.300	—	41.640
IV	Ozieri	233.400	(Pastorale)	77.681
V	Macomer	118.600	(Pastorale)	56.860
VI	Nuoro	234.300	(Pastorale)	90.079
VII	Oristano	107.500	—	79.139
VIII	Laconi	137.800	(Pastorale)	70.848
IX	Tonara	145.300	(Pastorale)	55.973
X	Lanusei	157.500	(Pastorale)	50.256
XI	Iglesias	198.600	—	147.756
XII	Cagliari	197.000	—	313.228
XIII	Muravera	131.000	(Pastorale)	35.546
XIV	S. Gavino M. . .	144.000	—	100.750
XV	Ghilarza	89.800	(Pastorale)	39.194
Totale Sardegna		2.408.400		1.419.362

La popolazione delle otto zone pastorali, secondo il censimento del 1961 ammonta a 476.437 abitanti, su una superficie complessiva di 1.247.700 ettari. Alle zone pastorali sopra specificate si devono aggiungere le due zone di Tempio e Olbia e le contrade di Villanova Monteleone (Sassari) e Sulcis Iglesiente (Cagliari) ove, pur non essendoci banditismo in atto, esistono le condizioni del fenomeno.

In queste zone che hanno una economia nettamente agro-pastorale e detengono il primato della criminalità, vivono circa 600 mila abitanti, pari al 45 per cento della popolazione della Sardegna. Inoltre mentre nell'Isola soltanto il 27 per cento della popolazione attiva esercita direttamente l'agricoltura, *nel territorio in esame la metà delle forze attive è addetta all'allevamento del bestiame e ad altre attività agricole.*

In Sardegna si allevano circa 26 milioni di capi ovini, pari ad oltre un terzo dell'intero patrimonio nazionale: e mentre nel continente vi è carenza di produzione foraggera, il vecchio allevamento della pecora sarda, grazie ai buoni risultati economici, regge validamente.

In Sardegna la pastorizia è naturale: la chiede, quasi la impone, l'ambiente fisico ed economico-sociale dell'Isola. *Ecco perchè si deve riconoscere nella trasformazione dell'economia pastorale uno dei grandi compiti del Piano di rinascita.*

In tutta l'Isola vivono ed operano 23.000 imprese pastorali con circa 35.000 addetti, che, si ritiene forniscano intorno al 20 per cento del prodotto lordo dell'agricoltura sarda. Sono queste aziende pastorali che devono trovare nel loro interno, ma con l'aiuto del potere pubblico, la forza per rinnovarsi. L'azione pubblica deve soprattutto contribuire ad evitare che il pastore sia costretto alla ricerca dei pascoli, ovunque e comunque; e perciò deve dare ad esso la *ragionevole sicurezza che egli avrà il foraggio necessario per il bestiame.*

Togliere, o almeno ridurre, la fatale incertezza che grava sulla impresa pastorale, significa dare al pastore prova di quella solidarietà di cui non ha mai fatto valida esperienza e quindi porlo in condizioni diverse

e nuove di fronte al potere pubblico e all'intera società.

Per porre fine al nomadismo e limitare la transumanza ai casi ragionevoli, un primo grave ostacolo sta nel fatto che l'impresa pastorale non coincide con la proprietà dei terreni oggetto del pascolo. Nella provincia di Nuoro (che copre i due terzi dell'area considerata) la maggior parte dei terreni a pascolo (il 60 per cento circa) sono dati in affitto e soltanto il 40 per cento appartengono ai pastori. I noti e citati gravissimi fenomeni della frammentazione e polverizzazione della proprietà aggravano ulteriormente l'esercizio della pastorizia.

Per far coincidere l'impresa pastorale con la proprietà dei pascoli bisognerebbe procedere all'esproprio totale ed alla redistribuzione di tutti i terreni a pascolo dati in affitto da proprietari non coltivatori. Inoltre quando si pongono problemi di accorpamento e di dimensione aziendale, si dovrebbero adottare, se necessario, le stesse misure anche sui terreni in proprietà di pastori garantendo loro di poter continuare il lavoro in condizioni migliori.

Non è difficile rendersi conto che una così integrale soluzione può trovare ostacolo in una realtà che, secondo alcuni non è ancora matura; però pur riconoscendo ciò, si deve affermare che *la distribuzione della proprietà fondiaria in Sardegna è talmente assurda, che, in mancanza di provvedimenti efficaci, si arriverà presto ad una crisi che bloccherà la vita agricola e pastorale dell'Isola, con gravissime conseguenze sociali.* In ogni caso bisogna respingere la politica del rinvio, la peggiore, che in queste condizioni possa scegliere una società democratica.

Si pone pertanto la necessità di un deciso intervento pubblico che abbia il fine di attuare in un ragionevole termine di tempo il trasferimento ai pastori delle terre a pascolo e di assicurare la dotazione di foraggi occorrenti nei periodi di emergenza. Strumento fondamentale di questo intervento nella società pastorale è il *monte dei pascoli*, costituito con l'esproprio di terreni a pascolo permanente dati in affitto da proprietari non coltivatori — da indennizzare al giusto prezzo di mercato — e con acquisti di terre-

ni idonei, *monte pascoli* da assegnare, gestire ed amministrare, con un autonomo organismo, nell'interesse dello sviluppo agropastorale dell'Isola.

Questa proposta nasce da ragioni obiettive che impongono procedure rapide e conclusive. Proprio perciò le procedure di esproprio e di acquisto per la formazione del monte pascoli non devono avere alcun carattere punitivo nei confronti dei proprietari espropriati; i quali, anche perchè titolari di modestissimi capitali fondiari, meritano la pronta reintegrazione del loro patrimonio. Inoltre, siccome l'esproprio che si propone mira esclusivamente a risolvere un problema economico e sociale, non deve cominciare con il creare situazioni di grave disagio per le moltitudini dei piccoli proprietari non coltivatori. Da ciò la necessità di indennizzarli al giusto prezzo, affinché gli inevitabili turbamenti creati dall'esproprio trovino compenso nell'immediatezza di una *indennità che deve essere pienamente soddisfacente per la reintegrazione del patrimonio del proprietario espropriato*.

Questa proposta non sboccia improvvisa nel deserto. Già la Cassa per il Mezzogiorno e soprattutto gli organi regionali hanno ampiamente discusso i problemi della trasformazione dell'azienda pastorale ed hanno anche avanzato l'ipotesi di un demanio regionale dei pascoli. Inoltre vi è un fervido movimento di idee, il quale attraverso lo studio delle zone omogenee agropastorali, sostiene la necessità di avviare la tradizionale pastorizia nomade verso aziende di tipo stanziale.

Per attuare la trasformazione dell'impresa pastorale nomade e transumante in una impresa prevalentemente stanziale occorre un periodo di tempo che si valuta in 15 anni ed un complesso di terreni, da trasferire alle imprese pastorali, che si valuta in 400 mila ettari, esclusi i terreni comunali (valutati intorno ai 350.000 ettari).

Non è possibile quantificare la quota di terreni che perverrà al monte pascoli attraverso gli espropri e quella che vi perverrà mediante acquisti. Gli espropri però dovranno effettuarsi entro il primo quinquennio di attuazione della legge. È possibile in-

vece una valutazione del costo di trasferimento, il quale ad un prezzo medio di 250 mila lire per ettaro, per una superficie complessiva di 400.000 ettari comporta la somma di 100 miliardi di lire, pari alla media annua, nel quindicennio di 6 miliardi e 666 milioni.

Per dar vita alle aziende pastorali occorrono inoltre sostanziali miglioramenti fondiari ed agrari con costi medi valutati nell'ordine di 300.000 lire per ettaro. Quindi è necessario prevedere una spesa (considerando migliorabili 150.000 ettari dei 350.000 comunali) di 10 miliardi e 660 milioni di lire all'anno, per il quindicennio previsto. Infine per il miglioramento dei fondi già oggi di proprietà dei pastori si prevede una spesa di 4 miliardi all'anno.

Il problema del miglioramento agrario di questo fondamentale patrimonio dell'Isola va esaminato tenendo conto sia del difficile ambiente fisico sia dell'elevato carico di bestiame. Giova pertanto ricordare che in Sardegna ed in generale nel nostro Paese, l'utilizzazione del terreno con il pascolo degli animali tende ad aumentare. D'altronde, a parte le riconosciute possibilità di mercato del formaggio pecorino, conviene anche da un punto di vista nazionale e comunitario, stimolare la tendenza, già oggi avvertibile, verso una intensificazione degli allevamenti ovini e bovini da carne.

In Sardegna vi sono estesi pascoli che non è conveniente trasformare in maniera radicale, ma soltanto migliorare con prudenti interventi agronomici, quindi la necessità che parte essenziale del programma di intervento sia la individuazione dei terreni suscettibili e la loro trasformazione da pascoli permanenti in prati-pascoli; cioè la trasformazione di un terreno soltanto suscettibile di immediata utilizzazione con animali, in un terreno destinato sia al pascolo sia alla falciatura delle erbe. La condizione fondamentale, però, perchè tale trasformazione abbia successo, è che venga affidata ai pastori-allevatori singoli o associati.

Questi pochi dati dimostrano che vi sono le condizioni per una trasformazione della pastorizia che, senza trascurare l'apporto

degli erbai e dei mangimi acquistati sul mercato, trovi la sua base sui prati-pascolo e sui pascoli permanenti migliorati.

Il problema pastorale è strettamente collegato con la *carezza di produzione foraggera* da molti valutata non senza incertezze, in un terzo del fabbisogno. Annate favorevoli nelle quali gli ovini trovano una sufficiente alimentazione, si alternano con periodi di siccità, che rendono persino tragica la vita privata delle famiglie pastorali. Il disegno di legge prevede come elemento fondamentale del programma la costituzione di aziende, entro il monte dei pascoli, esclusivamente destinate alla produzione di foraggi di scorta. I terreni non suscettibili di miglioramenti ai fini zootecnici saranno destinati al rimboschimento.

In Sardegna i boschi interessano soltanto il 13,5 per cento della superficie territoriale (21 per cento in Italia) e sono formati in parti pressochè eguali, da cedui semplici e da fustaie. Da un lato il loro stato di accentuata degradazione ne chiede l'urgente ricostituzione, dall'altro la loro limitata estensione impone il rimboschimento di vaste superfici ai fini della conservazione del suolo, della regimazione delle acque e anche ai fini della produzione del legno, che, oggi, le industrie trasformatrici dell'Isola debbono importare per la totalità.

Il rimboschimento e la ricostituzione boschiva sono, in larga misura, condizionati dalla trasformazione dell'attuale economia pastorale. Non si può sottrarre al pascolo un centinaio di migliaia di ettari per destinarli alla forestazione, se, nello stesso tempo, non si migliora un altro centinaio di migliaia di ettari di pascolo, così da assicurare un adeguato incremento della produzione foraggera.

Tra le cause prime della degradazione del patrimonio forestale dell'Isola figurano gli incendi, secondo le regole di una millenaria pratica di utilizzazione dei pascoli. Perciò l'incremento della produzione foraggera dei pascoli dovrebbe costituire un efficace mezzo di prevenzione degli incendi e, in generale, del danneggiamento dei boschi da parte del bestiame.

Nello stesso periodo previsto per la trasformazione pastorale il disegno di legge prevede un ampio programma di rimboschimenti. Proporsi di ricostituire in un ragionevole arco di tempo, l'antico patrimonio forestale dell'isola è progetto che dopo aver conquistato economisti e politici lungimiranti, dovrebbe conquistare anche le popolazioni dell'Isola. Invero l'abbattimento di oltre 500 mila ettari di boschi avvenuto nel corso degli ultimi 150 anni è stato una grave calamità; ed il ricostituire il perduto manto boschivo è opera basilare per la rinascita dell'Isola. Con la naturale protezione del suolo, che viene così assicurata, si ricostituisce una risorsa di base la quale contribuisce a salvare ed a creare valori ambientali preziosi.

Inoltre il rimboschimento contribuisce a risolvere il problema della disoccupazione delle zone interne. Infatti nel corso del prossimo quindicennio vi sarà di certo una riduzione degli addetti alle attività agricole e zootecniche; il che fa temere che queste forze di lavoro non potendo essere tutte assorbite in attività extra agricole del luogo, debbano seguire il loro tradizionale destino emigratorio. E siccome non è nell'interesse della Sardegna (da cui nell'ultimo ventennio sono emigrate in via permanente circa 150 mila unità lavorative) e del Paese che altre forze lavorative abbandonino l'Isola molto opportuno appare un organico programma di forestazione che crei una domanda di lavoro atta a soddisfare le esigenze dei lavoratori delle zone interne *che per età e per attitudini professionali non sono i più adatti ad inserirsi nei processi industriali*.

Il compito di predisporre il programma straordinario per il riassetto e la riforma del settore agro-pastorale è affidato alla Regione sarda. Essa con propria legge istituisce la sezione speciale dell'Ente di sviluppo che gestisce il monte dei pascoli, e stabilisce le procedure e le modalità per la ripartizione e l'assegnazione del patrimonio terriero acquisito. Definisce inoltre compiti, funzioni e strutture delle aziende speciali che provvedono alla utilizzazione e trasformazione dei terreni comunali e i loro rapporti con l'Ente di sviluppo.

L'Amministrazione regionale inoltre dispone nell'ambito delle aree espropriate un programma coordinato con gli interventi da operare sui terreni comunali e sui terreni privati fondato sul miglioramento dei pascoli, sulla trasformazione dei pascoli in prati-pascoli, sul rimboschimento dei terreni non suscettibili di miglioramento.

Fornisce all'Ente di sviluppo i mezzi finanziari.

La Sezione speciale dell'Ente di sviluppo è l'organismo operativo per la costituzione, la gestione del monte pascoli e l'assistenza agli allevatori singoli ed associati ed alle Aziende speciali.

Essa dispone gli espropri; provvede alla corresponsione dell'indennizzo ai proprietari espropriati; provvede alla corresponsione degli assegni vitalizi; procede alla ripartizione ed alla assegnazione del patrimonio terriero acquisito; determina la distribuzione territoriale e l'estensione della quota destinata alla produzione di foraggi di scorta e può gestire direttamente le aziende a tal fine destinate; assiste i pastori-allevatori nelle iniziative di miglioramento e trasformazione; promuove e coordina i programmi di trasformazione dei terreni comunali e degli imprenditori privati; realizza opere di interesse generale.

Onorevoli senatori, la gravità dei crimini consumati; la risonanza presso l'opinione

pubblica, il loro periodico ripetersi come se una forza misteriosa e fatale ne regolasse la vita hanno posto il banditismo sardo davanti alla coscienza civile della Nazione; un problema che le forze politiche, se non vogliono registrare una pesante sconfitta, devono affrontare con credibilità, con efficacia, con chiarezza.

Il programma che il presente disegno di legge si propone di finanziare è ambizioso ma non impossibile da realizzare. Più diffusa è la convinzione che i tempi sono maturi per affrontarlo e che sciogliere questo nodo significa liberare in Sardegna ingenti energie compresse, promuovendo un processo di sviluppo di cui le popolazioni della Sardegna, ed in particolare quelle delle zone interne, si sentano concretamente partecipi e beneficiarie. L'investimento massiccio che si chiede alla società nazionale appare ampiamente giustificato non solo dalla ragionevole ipotesi che su questa strada si tagliano le radici di fondo del banditismo e si avvia a soluzione la questione sarda, ma anche del fatto che la Sardegna ha tutte le caratteristiche per dare in diversi settori un contributo decisivo all'economia nazionale e lo potrà dare nella misura in cui il Parlamento italiano con l'approvazione del presente disegno di legge darà il via al disegno organico di riforma prospettato dalla Commissione di inchiesta.

DISEGNO DI LEGGE**TITOLO I****Rifinanziamento del Piano di rinascita****CAPO I****DISPOSIZIONI GENERALI****Art. 1.**

In attuazione dell'articolo 13 dello Statuto speciale emanato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, e per il conseguimento delle finalità di cui all'articolo 1 della legge 11 giugno 1962, n. 588, è autorizzata, in aggiunta agli stanziamenti disposti dalla stessa legge e per l'attuazione delle disposizioni di cui al Titolo I della presente legge, la spesa di lire 600 miliardi.

L'anzidetta somma sarà iscritta nello stato di previsione del Ministero del tesoro in ragione di lire 60 miliardi per gli esercizi finanziari dal 1973 al 1982. Il 20 per cento di tale spesa è riservato al finanziamento degli interventi per lo sviluppo agricolo previsti dalla legge 11 giugno 1962, n. 588.

Art. 2.

All'attuazione degli interventi previsti dalla presente legge provvede la Regione autonoma della Sardegna.

Le somme stanziare saranno pertanto versate annualmente alla stessa Regione, che istituirà per esse una contabilità speciale, distinta da quella prevista dall'articolo 5, primo comma, della legge 11 giugno 1962, n. 588, e ripartita secondo i titoli di spesa corrispondenti agli interventi autorizzati dalla presente legge.

Gli interessi attivi maturati sulle somme iscritte nella contabilità speciale saranno

utilizzati per la costituzione di un fondo di riserva da impiegare per le spese impreviste e per quelle derivanti dalla revisione dei prezzi, o dall'aggiornamento dei progetti di intervento.

Art. 3.

Su proposta della Regione autonoma della Sardegna e con il concorso della medesima il CIPE provvede all'aggiornamento del piano disposto ai sensi dell'articolo 1 della legge 11 giugno 1962, n. 588, stabilendo i criteri generali per l'attuazione degli interventi previsti dalla presente legge.

Art. 4.

A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, e fino alla data della sua cessazione, è riservata alla Sardegna una quota non inferiore al 15 per cento di tutte le spese di investimento previste dall'articolo 7 della legge 6 ottobre 1971, n. 853.

Per le spese di investimento delle amministrazioni dello Stato, debbono essere osservate le modalità stabilite dal secondo comma del predetto articolo 7, mediante la specifica indicazione, per ogni capitolo o raggruppamento di capitoli di spesa, delle somme destinate ad interventi in Sardegna. Le somme eventualmente non impegnate a chiusura dell'esercizio, sono devolute al finanziamento degli interventi previsti dalla presente legge.

Il Ministro delle partecipazioni statali, nel promuovere gli interventi delle aziende sottoposte alla sua vigilanza ai sensi dell'articolo 2, terzo comma, della legge 11 giugno 1962, n. 588, assicura l'osservanza della riserva.

È riservata inoltre alla Sardegna una quota non inferiore al 15 per cento delle somme stanziare per spese di investimento dalla Cassa per il Mezzogiorno. Il rispetto di tale riserva dovrà risultare dai bilanci della stessa Cassa.

Art. 5.

Per il coordinamento degli interventi riservati ai sensi del precedente articolo, il CIPE adotta i provvedimenti di propria competenza con il concorso della Regione e sulla base di proposte organiche da questa presentate.

Art. 6.

Gli interventi previsti dalla presente legge sono attuati secondo progetti speciali predisposti ed approvati dalla Regione autonoma della Sardegna.

Ogni progetto coordina gli interventi in funzione dell'obiettivo, determinato anche quantitativamente; fissa in un preventivo la spesa complessiva occorrente, e stabilisce i vincoli relativi alle modalità ed alle priorità da osservare nell'esecuzione, nonchè i criteri che dovranno adottarsi per la verifica dei risultati. Il progetto deve rispettare la destinazione del territorio stabilita dai piani urbanistici e, in mancanza, dai piani generali di sviluppo.

Per la predisposizione dei progetti la Regione si avvale dei propri organi tecnici, i quali opereranno anche in collaborazione con gli enti cui deve essere affidata l'esecuzione dei progetti stessi a norma dell'articolo successivo. La stessa Regione può avvalersi inoltre di istituti o centri di consulenza, pubblici o privati.

L'approvazione del progetto comporta la assunzione dell'impegno per l'intero ammontare della spesa fissata nel preventivo di cui al secondo comma. A tal fine, nei limiti della spesa autorizzata dal primo comma dell'articolo 1, la Regione può disporre anche delle somme che dovranno essere versate dallo Stato negli esercizi successivi a quello in corso.

Per far fronte alle esigenze di cassa, la stessa Regione potrà chiedere le anticipazioni occorrenti, ponendo a carico della contabilità speciale le spese per il pagamento degli interessi passivi e degli oneri accessori.

Art. 7.

Il progetto, nella sua unità, è affidato per l'esecuzione ad organi od enti pubblici — anche economici e finanziari — a carattere nazionale, regionale o zonale.

I soggetti affidatari si obbligano nei confronti della Regione, mediante convenzione apposita, al conseguimento dell'obiettivo nell'osservanza delle prescrizioni stabilite dal progetto, le quali debbono essere inserite nella convenzione come parte integrante del suo contenuto.

Il soggetto affidatario — che resta in ogni caso responsabile verso la Regione — mediante convenzioni a tal fine stipulate può commettere in forma unitaria, anche in deroga alle disposizioni vigenti, la progettazione ed esecuzione di opere o di specifiche attività, ad altri organi ed enti pubblici, o a società a prevalente capitale pubblico, costituite con la partecipazione degli Enti pubblici locali.

La gestione del fondo stanziato per il progetto spetta esclusivamente al soggetto affidatario, salvo l'obbligo del rendiconto. Lo stesso fondo sarà pertanto messo a disposizione dell'affidatario mediante versamenti rateali di importo predeterminato, da eseguire alle scadenze fisse stabilite dalla convenzione.

La Regione controlla l'esecuzione del progetto mediante ispezioni tecniche ed amministrative, provvede alla verifica finale dei risultati, esamina ed approva il rendiconto della gestione finanziaria. L'esecuzione del progetto da parte dell'affidatario non è soggetta ai controlli esercitati in via ordinaria dagli organi di vigilanza e di tutela.

Per i controlli previsti dal precedente comma la Regione può richiedere, secondo le modalità che saranno convenute con la Cassa per il Mezzogiorno, l'assistenza dell'Ufficio speciale istituito ai sensi dell'articolo 5, sesto comma, della legge 11 giugno 1962, n. 588.

La Regione assicura la massima funzionalità delle opere eseguite in attuazione della presente legge, impartendo le necessarie prescrizioni e direttive agli enti tenuti alla loro manutenzione e gestione.

CAPO II

INTERVENTI
PER LO SVILUPPO INDUSTRIALE

Art. 8.

Per promuovere l'industria manifatturiera ad alta intensità di lavoro, nonché la diffusione delle imprese di piccole e medie dimensioni, con particolare riguardo a quelle che utilizzano risorse locali o che si collegano direttamente alle unità di trasformazione produttrici di beni finali o intermedi, sono autorizzati gli interventi di cui ai successivi articoli.

Ai fini della qualificazione delle imprese di piccole e medie dimensioni si applicano i criteri di cui al comma primo e quarto dell'articolo 10 della legge 6 ottobre 1971, n. 853.

Art. 9.

L'autorizzazione alla assunzione della parte di oneri non coperta dal contributo della Cassa per il Mezzogiorno per la costruzione di opere e servizi di attrezzature delle aree di sviluppo industriale e dei nuclei di industrializzazione, di cui all'articolo 28 della legge 11 giugno 1962, n. 588, resta ferma anche in relazione alle disposizioni di cui all'articolo 8 della legge 6 ottobre 1971, numero 853.

Art. 10.

Per le iniziative industriali aventi le caratteristiche di cui al precedente articolo 8, il contributo in conto capitale concesso ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 ottobre 1971, n. 853, può essere elevato, mediante integrazione a carico della presente legge, nella misura massima di dieci punti percentuali.

Può essere altresì elevata nella stessa misura la quota dell'investimento globale am-

messa a contributo dalla predetta legge 6 ottobre 1971, n. 853, o di altre leggi.

Restano ferme le disposizioni di cui ai comma terzo e quarto della legge 11 giugno 1962, n. 588.

Art. 11.

La concessione delle garanzie sussidiarie di cui all'articolo 30, ultimo comma, della legge 11 giugno 1962, n. 588, è estesa ai prestiti contratti per il finanziamento della gestione.

È autorizzata altresì la concessione di contributi in conto gestione entro l'ammontare massimo del 25 per cento per spese effettivamente sostenute nei primi tre anni di attività produttiva.

Art. 12.

Ad integrazione dell'attività di promozione industriale, sono autorizzate speciali iniziative rivolte:

alla locazione di rustici industriali, di attrezzature e macchinari;

alla costituzione ed all'assistenza tecnica e finanziaria di consorzi fra imprese o di servizi comuni a più imprese per l'introduzione di nuove tecnologie, la modernizzazione della gestione e il sostegno di attività aziendali, con particolare riguardo alla formazione dei quadri direttivi e alla commercializzazione dei prodotti;

alla costituzione, con la partecipazione di enti pubblici economici e finanziari e di imprese industriali pubbliche e private, di un centro specializzato per la ricerca di base e applicata nonchè per la consulenza e l'informazione nelle attività industriali di maggiore interesse per lo sviluppo economico dell'Isola.

Art. 13.

Alle imprese di piccole e medie dimensioni aventi le caratteristiche di cui al precedente articolo 8, è riservata con assoluta

priorità la partecipazione al capitale della società finanziaria, di cui all'articolo 29 della legge 11 giugno 1962, n. 588. Da tale partecipazione sono escluse le imprese che richiedano operazioni di riassetto e di conversione per il risanamento della gestione. A tali operazioni pertanto si farà fronte con gli interventi previsti dalla legge 22 marzo 1971, n. 184, entro l'ammontare della quota riservata alla Sardegna ai sensi del precedente articolo 4.

Art. 14.

Per il risanamento e lo sviluppo dell'industria estrattiva nei bacini minerari del Sulcis Iglesiente e nelle altre zone minerarie dell'Isola, sono autorizzati:

il completamento del programma di ricerca per l'accertamento delle risorse minerarie dell'Isola, di cui al primo comma dell'articolo 26 della legge 11 giugno 1962, n. 588;

la prosecuzione dell'attività di studio e di sperimentazione sulle possibilità d'incremento della produttività estrattiva e di sfruttamento e lavorazione dei minerali;

la realizzazione di infrastrutture pubbliche di servizio all'attività mineraria, nonché la concessione di contributi, sino ad un massimo del 50 per cento della spesa necessaria, per l'installazione di impianti pilota.

A carico della presente legge non potrà essere disposto il finanziamento, sotto qualsiasi forma, delle ricerche e sperimentazioni di interesse aziendale svolte da imprese pubbliche o private.

Art. 15.

Possono essere poste a carico dei fondi stanziati dalla presente legge le somme occorrenti per l'aumento del capitale sociale della società finanziaria di cui all'articolo 29 della legge 11 giugno 1962, n. 588, e per l'aumento del fondo di dotazione dell'Ente minerario sardo.

CAPO III

INTERVENTI PER LO SVILUPPO
URBANO

Art. 16.

Alle amministrazioni comunali e alle altre amministrazioni competenti per la disciplina del territorio è prevista assistenza finanziaria e tecnica per la predisposizione e la gestione degli strumenti urbanistici.

Per la realizzazione di complessi integrati di opere e servizi civili, con priorità per i servizi culturali e per le attrezzature sportive e ricreative, sono assunte a carico della presente legge, tutte le spese — ivi comprese quelle occorrenti per l'acquisizione delle aree — che secondo le vigenti leggi sono di competenza dello Stato, della Regione e degli Enti locali.

Nel quadro dei predetti interventi si provvederà ad agevolare la sistemazione o ricostruzione delle abitazioni malsane o precarie, secondo le disposizioni di cui all'articolo 14 della legge 11 giugno 1962, numero 588.

Alle espropriazioni delle aree necessarie si applicano le disposizioni contenute nel Titolo II della legge 22 ottobre 1971, n. 865.

TITOLO II

Riforma dell'assetto agro-pastorale

Art. 17.

In attuazione dell'articolo 13 dello Statuto della Regione sarda e nel quadro del piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell'Isola, è predisposto un programma straordinario per il riassetto e la riforma del settore agro-pastorale, avente come fine la sostituzione della pastorizia nomade con quella stanziale, attraverso la

costituzione di aziende singole ed associate di dimensioni economiche tali da assicurare ai pastori gli stessi livelli di reddito delle altre categorie.

Art. 18.

Per il conseguimento dei fini indicati nell'articolo 17 è costituito un monte dei pascoli mediante l'esproprio dei terreni a pascolo permanente dati in affitto da proprietari non coltivatori diretti, sia mediante l'acquisto di terreni idonei.

Tale norma, che opera in tutta la Sardegna, sarà applicata con priorità nelle zone omogenee a prevalente economia pastorale, definite ai sensi della legge regionale n. 25 del 30 settembre 1971.

Art. 19.

L'indennizzo ai proprietari dei terreni espropriati è commisurato al prezzo di mercato con pagamento immediato e diretto.

La valutazione dei terreni va fatta con riferimento ai valori medi di mercato in corso nell'anno agrario precedente alla data dell'esproprio.

L'Ente di sviluppo stabilisce l'ammontare dell'indennizzo sulla base del parere espresso da una Commissione nominata dall'Assessore regionale all'agricoltura.

Per i proprietari il cui reddito — ai fini della determinazione dell'imponibile per la imposta sul reddito delle persone fisiche e per l'imposta locale di cui alla legge 9 ottobre 1971, n. 825 — non superi i due milioni, l'indennizzo è aumentato, in rapporto al maggior valore che le piccole unità terriere hanno, a parità di condizioni, rispetto alle grandi.

I soggetti di cui al comma precedente, in luogo dell'indennizzo, possono optare per un assegno vitalizio reversibile secondo le norme delle pensioni previdenziali. L'ammontare annuo della rendita vitalizia sarà stabilita sulla base dell'interesse legale e della vita media probabile.

Art. 20.

La Regione, con propria legge, istituisce una Sezione speciale dell'Ente di sviluppo, la quale:

- a) dispone gli espropri;
- b) procede alla ripartizione e all'assegnazione del patrimonio terriero acquisito, secondo le procedure e le modalità stabilite dalla stessa legge regionale;
- c) determina la distribuzione territoriale e l'estensione della quota del monte pascoli destinata alla produzione di foraggi di scorta;
- d) assiste i pastori-allevatori, singoli o associati, nelle iniziative di miglioramento e di trasformazione;
- e) promuove e coordina i programmi di trasformazione dei terreni comunali e degli imprenditori privati;
- f) realizza opere di interesse generale.

Art. 21.

Le aziende speciali, cui l'Ente di sviluppo deve assicurare l'assistenza e i mezzi finanziari, provvedono alla utilizzazione e trasformazione dei terreni comunali, allo scopo di aumentarne la produzione e di destinare al rimboschimento le parti non trasformabili.

La Regione, con propria legge, definirà compiti, funzioni e strutture delle aziende speciali e loro rapporti con l'Ente di sviluppo.

Art. 22.

L'Amministrazione regionale, con i mezzi ordinari e straordinari a sua disposizione e con i finanziamenti previsti dalla presente legge, dispone, nell'ambito delle aree espropriate, un programma coordinato con gli interventi da operare sui terreni comunali e sui terreni privati, fondato:

- a) sul miglioramento dei pascoli;
- b) sulla trasformazione, ove ne sussistono le condizioni, dei pascoli in prati-pascoli;

c) sul rimboschimento dei terreni non suscettibili di miglioramento.

Il programma è vincolante: le inadempienze comportano le misure di cui all'articolo 20 della legge 11 giugno 1962, n. 588.

L'iniziativa per la realizzazione dei miglioramenti e delle trasformazioni può essere assunta dall'Ente di sviluppo, dalle aziende speciali, da coltivatori singoli o associati.

Il programma deve proporsi l'aumento delle disponibilità foraggere e l'incremento dell'occupazione, nonché permanenti miglioramenti del sistema idrogeologico e del paesaggio.

Art. 23.

L'Ente di sviluppo destinerà i terreni acquisiti sia per operare gli accorpamenti necessari alla costituzione di aziende singole od associate di dimensioni economiche, sia per costituire nuove aziende.

Una parte non superiore al 15 per cento del monte pascoli può essere destinata, dall'Ente di sviluppo, alla produzione di foraggi in aziende proprie o cooperative, per costituire adeguate scorte.

Art. 24.

L'Ente di sviluppo può cedere a coltivatori diretti singoli o associati, sulla base delle richieste, terreni del monte pascoli sia in proprietà sia in affitto.

Il prezzo di acquisto dei terreni assegnati in proprietà agli aventi diritto e le modalità di pagamento sono stabiliti dall'Ente secondo i criteri fissati dalle leggi 26 maggio 1965, n. 590, e 14 agosto 1971, n. 817.

L'Ente di sviluppo ha diritto di prelazione nel caso di vendita di terreni già del monte pascoli concessi in proprietà.

Art. 25.

L'acquisizione dei terreni di cui all'articolo 18 dovrà essere completata non oltre il quinto anno dalla data di approvazione della presente legge, secondo un programma predisposto dall'Ente di sviluppo.

Art. 26.

Per l'attuazione delle norme previste dal Titolo II della presente legge ed in riferimento all'articolo 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) sono autorizzate le seguenti spese per gli esercizi appresso indicati:

39 miliardi e 660 milioni per ogni esercizio finanziario dal 1973 al 1977;

19 miliardi e 660 milioni per ogni esercizio finanziario dal 1978 al 1987.

Per i primi cinque esercizi 20 miliardi saranno destinati per ciascun anno agli espropri, 10 miliardi e 660 milioni per le opere di miglioramento e trasformazione nell'ambito del monte dei pascoli e dei terreni comunali, 4 miliardi per le opere di trasformazione e miglioramento dei terreni privati, 5 miliardi per la forestazione.

Nel successivo decennio le somme disponibili saranno utilizzate per ciascun esercizio, secondo le seguenti ripartizioni:

10 miliardi e 660 milioni per le opere di miglioramento e trasformazione nell'ambito del monte dei pascoli e dei terreni comunali;

4 miliardi per le opere di trasformazione e miglioramento dei terreni privati;

5 miliardi per la forestazione.

Le somme stanziare saranno versate annualmente alla Regione che istituirà per esse una contabilità speciale.

TITOLO III**Copertura****Art. 27.**

All'onere di lire 994,3 miliardi derivante dall'applicazione della presente legge, si provvede con il ricavo netto conseguente al

ricorso a operazioni finanziarie che il Ministro del tesoro è autorizzato ad effettuare, negli anni dal 1973 al 1987, mediante mutui da contrarre con il Consorzio di credito per le opere pubbliche o attraverso l'emissione di buoni pluriennali del Tesoro o di speciali certificati di credito.

I mutui con il Consorzio di credito per le opere pubbliche, da ammortizzare in un periodo non superiore a 20 anni, saranno contratti nelle forme, alle condizioni e con le modalità che verranno stabilite con apposite convenzioni da stipularsi tra il Ministro del tesoro ed il Consorzio di credito per le opere pubbliche e da approvarsi con decreto del Ministro del tesoro.

Il servizio dei mutui sarà assunto dal Ministero del tesoro.

Le rate di ammortamento saranno iscritte negli stati di previsione del Ministero medesimo e specificatamente vincolate a favore del Consorzio di credito per le opere pubbliche.

Per la emissione dei buoni pluriennali del Tesoro a scadenza non superiore a 9 anni si osservano le disposizioni di cui alla legge 27 dicembre 1953, n. 941.

I certificati di credito saranno ammortizzati in dieci anni, con decorrenza dal 1° luglio dell'anno successivo a quello in cui è stata stabilita l'emissione dell'ultima quota dei certificati stessi, e frutteranno interessi pagabili in rate semestrali posticipate il 1° gennaio e il 1° luglio di ogni anno.

Con decreti del Ministro del tesoro, sentito il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, saranno determinati i prezzi di emissione, i tassi di interesse, i tagli e le caratteristiche dei certificati di credito, i piani di rimborso dei medesimi, da farsi, in genere, mediante estrazione a sorte, nonchè ogni altra condizione e modalità relative al collocamento — anche tramite consorzi, pure di garanzia — all'emissione ed all'ammortamento anche anticipato dei titoli stessi.

Ove le estrazioni a sorte dei certificati di credito avvengano presso la Direzione generale del debito pubblico, la commissione istituita con il decreto luogotenenziale 30

novembre 1945, n. 808, è integrata, all'uopo, con un rappresentante della Direzione generale del Tesoro.

Ai certificati di credito, ai loro interessi ed agli atti comunque ad essi relativi sono estese le esenzioni fiscali ed agevolazioni tributarie contenute negli articoli 3 e 8 della legge 19 dicembre 1952, n. 2356.

I certificati medesimi e le relative cedole sono equiparate a tutti gli effetti ai titoli di debito pubblico e loro rendite, e godono delle garanzie, privilegi e benefici ad essi concessi e possono essere sottoscritti, anche in deroga ai rispettivi ordinamenti, dagli enti di qualsiasi natura esercenti il credito, l'assicurazione e la previdenza, nonché dalla Cassa depositi e prestiti.

Agli oneri relativi agli interessi, alle spese e alla eventuale rata capitale delle operazioni finanziarie di cui al presente articolo si farà fronte, per l'anno 1973 mediante riduzione dei fondi speciali di cui ai capitoli n. 3523 e n. 6036 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno medesimo.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare con propri decreti le occorrenti variazioni di bilancio.