

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

(N. 636-A)

RELAZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE CORRIAS Efisio)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

di concerto col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

col Ministro del Tesoro

e col Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno
e nelle zone depresse del Centro-Nord

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 MAGGIO 1969

Comunicata alla Presidenza il 17 giugno 1969

Concessione alla Regione autonoma della Sardegna di un contributo straordinario di lire 80 miliardi per la esecuzione di un piano di intervento nelle zone interne a prevalente economia pastorale

ONOREVOLI SENATORI. — L'articolo 8 dello Statuto speciale per la Sardegna emanato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, tra le entrate della Regione, prevede espressamente « contributi straordinari dello Stato per particolari piani di opere pubbliche e di trasformazione fondiaria ».

Da tali norme trae il suo titolo il disegno di legge n. 636 di iniziativa governativa che prevede la concessione alla Regione autonoma della Sardegna di un contributo straordinario di lire 80 miliardi per la esecuzione di un piano di intervento nelle zone interne a prevalente economia pastorale, precisando che detto piano sarà approvato con legge regionale e che alla sua attuazione provvederà l'Amministrazione regionale.

L'esigenza di un intervento straordinario del genere apparve chiara, dopo i primi anni dall'inizio della attuazione del Piano di rinascita per la Sardegna — approvato nell'agosto 1963 — ed assunse rilevanza più grande con il passar del tempo sino a che, negli ultimi mesi del 1966, il Presidente della Regione espose al Consiglio dei ministri la grave situazione del settore e venne dato mandato al Ministro per gli interventi nel Mezzogiorno di esaminare la possibilità di finanziare un programma straordinario di investimenti. Tale programma doveva considerare, nella loro globalità, i multiformi ed impegnativi problemi dei territori agropastorali della Sardegna e proporre le soluzioni relative.

Ad analoghi risultati perveniva nello stesso tempo la Commissione speciale per il Piano di rinascita della Sardegna (istituita dal Consiglio regionale) che, in seguito ad una indagine durata alcuni mesi e condotta con grande impegno, constatava il profondo degradamento delle strutture economiche e sociali di quelle zone e suggeriva « un più razionale assetto territoriale delle attività produttive con congruo apporto di economie esterne, che favorisca l'insediamento di nuove attività economiche nei settori extra-agricoli onde garantire l'assorbimento delle forze di lavoro ».

Sulla scorta di queste premesse è stato ampiamente discusso, in Commissione, il di-

segno di legge in esame ed esso ha trovato ampi consensi in tutti i Gruppi politici rappresentati, con proposte e suggerimenti vari.

Non vi è dubbio che il problema delle cosiddette « zone interne » interessa tutta la Sardegna e non solo perchè alcune forme di degradazione civile hanno varcato i confini di esse per intaccare anche i complessi urbani ed i centri maggiori dell'Isola ma soprattutto perchè zone con caratteristiche di quel tipo — pur se esistenti in maggior dimensione nella fascia centrale — sono presenti anche nelle provincie di Cagliari e Sassari ed hanno creato una situazione « statica » in contrapposto a quel dinamismo assunto dai centri ove si sono concentrate le nuove iniziative industriali.

In sostanza, il territorio in cui il fenomeno è più rilevante interessa tutta la fascia centrale dell'Isola e si estende per circa 1.000.000 o 1.200.000 ettari, pari al 40-50 per cento della superficie totale ed ha una popolazione valutabile intorno ai 450-500 mila abitanti pari al 30-35 per cento della popolazione dell'Isola.

Le attività produttive di tale area insistono principalmente nel settore pastorale che — nell'ultimo decennio — ha visto aumentare sensibilmente la consistenza del patrimonio zootecnico. I maggiori incrementi sono da ascrivere al bestiame bovino e suino: per gli ovini la tendenza all'aumento è più contenuta ma la entità assoluta di essi è rilevante posto che nel 1966 il loro numero era di 2,6 milioni (32 per cento del patrimonio nazionale che è di 8,2 milioni di unità).

D'altro canto la Sardegna è l'unica regione ove si manifesti un fenomeno di così sensibile accentramento e per di più una propensione all'aumento posto che gli ovini sono in netta diminuzione sia nel complesso del territorio nazionale sia nella maggior parte delle singole regioni.

Il settore zootecnico — infine — contribuisce nell'Isola con un apporto del 48 per cento circa alla formazione della produzione lorda vendibile dell'agricoltura sarda (prezzi costanti 1963, media 1965-66); tale apporto rappresenta oltre il 10 per cento del reddito regionale.

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Considerando un altro aspetto del fenomeno, si constata che tale settore è ancora caratterizzato da forme tradizionali di conduzione a cui sono legati i sistemi molto estesi ancor oggi di transumanza dei greggi. Perdurano infatti una molteplicità di forme aziendali sia per quanto riguarda le dimensioni di essa sia per i rapporti contrattuali in essa presenti. Spesso, infatti, nella stessa impresa coincidono e sussistono rapporti giuridici completamente diversi e spesso addirittura contraddittori: uno stesso gregge — ad esempio — è in parte costituito da capi di proprietà dell'allevatore ed in parte da forme di compartecipazione tra proprietario e pastore dipendente. Ciò è spesso causa di notevoli inconvenienti anche perchè si aggiunge a tale situazione il caso molto frequente in cui l'impresa pastorale non coincide con la proprietà del terreno sul quale avviene il pascolo. Ad esempio, in provincia di Nuoro, sulla quale incide più del 60 per cento dell'area in esame, solo il 39 per cento dei terreni adibiti a pascolo appartiene a privati imprenditori mentre la rimanente parte è in affitto.

Un altro elemento che condiziona notevolmente l'incremento dei redditi è dato dallo scarso grado di alimentazione del bestiame, consentito dalle attuali produzioni foraggiere del territorio, che è di molto inferiore al fabbisogno occorrente. Ad esso deve aggiungersi — per i riflessi negativi che comporta — la scarsa integrazione delle imprese pastorali (singole od associate) con i processi di trasformazione dei prodotti per cui la produzione degli allevamenti, dal lato della domanda, dipende principalmente dagli acquisti e dai prezzi fissati dagli industriali caseari, a mezzo di una strana figura di intermediari (piccoli industriali-commercianti) che di fatto trasformano o controllano la gran parte della produzione lattiero-casearia stessa, stipulando preventivi accordi con gli allevatori i quali — anche a costo di trascurare l'effettiva convenienza — hanno necessità contingente di ottenere immediate anticipazioni in denaro.

Se si considerano tali fattori negativi, si giunge facilmente alla conclusione che la attività pastorale è fortemente condiziona-

ta in Sardegna da una serie di molteplici fenomeni strutturali che occorre affrontare nella loro globalità, tenendo presente il fatto che ad essi si aggiunge la forte pressione della mano d'opera, non orientabile — in quelle zone — in altro senso, non essendovi altre possibilità di occupazione e di elevazione sociale.

Il che comporta inoltre un forte squilibrio nel rapporto addetti-bestiami con conseguente abbassamento del livello di reddito per addetto, ed un tipo di ripartizione di utili che finisce naturalmente per sacrificare in misura grave il fattore lavoro.

Negli anni scorsi il pubblico potere è intervenuto con provvedimenti che — inquadrati nel momento storico e dettati da esigenze economico-sociali — hanno avuto una loro piena giustificazione, ma non sono stati sufficienti a creare le modifiche strutturali ed il riequilibrio dell'assetto sociale e territoriale della zona.

Si è infatti cercato di migliorare l'ordinamento produttivo, di favorire la formazione della piccola proprietà contadina, di agevolare il sorgere di imprese dirette coltivatrici, di attuare una politica dei prezzi, attraverso l'ammasso di alcuni prodotti, ma ciò non è bastato a incoraggiare la creazione di imprese di dimensioni adeguate e capaci di sostenere la concorrenza del mercato.

A raggiungere questo fine deve essere volto il Piano previsto dal presente disegno di legge che dovrà interessare tutte le componenti economico e sociali onde inserirle nelle linee di sviluppo regionale, in una globale visione del problema. Gli interventi dovranno essere indirizzati per raggiungere:

l'aumento dell'efficienza dell'apparato produttivo primario;

l'elevazione del reddito per quanti operano nel settore;

la creazione di valide alternative di occupazione para-agricole ed extra-agricole, con specifico riferimento a iniziative industriali e turistiche in modo da riequilibrare le strutture economico e sociali di tali zone.

Nè vi può essere dubbio che — per raggiungere gli obiettivi di cui sopra — sia necessario creare aziende agro-pastorali di di-

mensioni economiche soddisfacenti e dotate di strutture interaziendali e di servizio adeguate al processo produttivo nonché di strumenti di trasformazione e commercializzazione del prodotto, con una scala di priorità nei tempi, nelle modalità tecnologiche e nella scelta di mercato e di gestione che la programmazione dovrà individuare e valutare con estrema chiarezza. Il sorgere di tale nuovo tipo di impresa potrà condurre ad una normalizzazione dei rapporti contrattuali, ad una stabilizzazione dei redditi di lavoro a livelli remunerativi ed all'acquisizione, da parte degli allevatori impegnati direttamente nella produzione, di margini attivi più cospicui. Se si aggiunge la possibilità di realizzare, in concomitanza con la diminuzione degli addetti alla pastorizia, valide alternative di occupazione mediante la localizzazione di attività industriali e la valorizzazione di zone turistiche, si ha il quadro completo che dovrebbe caratterizzare le zone interne in un immediato futuro.

È chiaro che un piano di interventi così complesso esige investimenti di notevoli dimensioni e realizzazioni in tempi non lunghi. Tale aspetto del problema ha suscitato in Commissione approfondite discussioni al termine delle quali sono emersi due orientamenti. Il primo è di evitare altre voci di spesa diverse da quelle elencate sopra e perciò la necessità che — sul contributo disposto dalla legge — non si provveda anche (come è detto in relazione) al compito di dotare le zone interessate di attrezzature e servizi civili, il che potrà essere fatto con i fondi del Bilancio ordinario dell'Amministrazione regionale e con quelli straordinari del Piano di rinascita e della Cassa per il Mezzogiorno.

Il secondo è quello di invitare il Governo a trovare la possibilità di ripartire la spesa di lire 80 miliardi in un numero di esercizi finanziari minore di quello previsto nell'articolo 3 del disegno di legge; posto che non è apparsa consistente l'eventualità di aumentare lo stanziamento disposto.

Un aspetto è emerso ed è stato condiviso da tutte le parti politiche: quello di garantire, in ogni modo, il coordinamento con la

programmazione nazionale e regionale, sì da assicurare che gli investimenti siano veramente straordinari ed aggiuntivi per non frustrare lo spirito di essi e consentire il raggiungimento dello scopo. Per tale motivo è stato apportato al testo governativo un emendamento che precisa tale circostanza.

Da qualche Commissario è stata affacciata la proposta di completare il testo governativo con l'elencazione di obiettivi cui dovrebbe uniformarsi il Piano, ma ciò non è apparso alla maggioranza accettabile per un duplice ordine di considerazioni.

Il primo è che trattasi di una legge tipicamente « finanziaria », che cioè si limita a prevedere uno stanziamento con la necessaria copertura mentre lascia ad un altro organo la competenza di fissare, in forma legislativa, obiettivi e strumenti necessari per raggiungerli; il che d'altra parte è confortato da tutti i precedenti in materia, che ricordiamo:

legge 14 dicembre 1955 n. 1291 — contributo alla Regione sarda di lire 750 milioni per l'elettrificazione dei comuni;

legge 23 ottobre 1956 n. 1216 — contributo alla Regione sarda di lire 2.262 milioni per la trasformazione integrale delle zone olivastrate;

legge 19 novembre 1956 n. 1302 — Contributo alla Regione sarda di lire 1.850 milioni per la costruzione di mattatoi;

legge 19 novembre 1956 n. 1304 — Contributo alla Regione sarda di lire 564,400 milioni per la costruzione e l'arredamento di ambulatori comunali;

legge 10 dicembre 1957 n. 1217 — Contributo alla Regione sarda di lire 1.500 milioni per la costruzione ed il potenziamento di porti di IV classe;

legge 13 marzo 1958 n. 255 — Contributo alla Regione sarda di lire 1.200 milioni per la costruzione di laghi collinari e di impianti di irrigazione.

È pur vero che — rispetto ai precedenti piani particolari, realizzati dalla Regione sarda con i fondi dello Stato — quello previsto dalla presente legge si qualifica per l'ampiezza della propria sfera di intervento che investe le strutture di un intero settore, quel-

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

lo agro-zootecnico, ed una larga parte del territorio dell'Isola nella globalità dei suoi problemi mentre gli altri citati comportavano esclusivamente programmi esecutivi di opere pubbliche da realizzarsi in breve periodo ma occorre tener presente (ed è la seconda considerazione) che il Piano, secondo il disegno di legge, deve essere approvato con legge regionale e cioè con un provvedimento legislativo emanato da un organo previsto da una legge costituzionale (Statuto sardo) che ha proprie competenze principalmente in materia di agricoltura. Il che significa che integrare la legge con l'elencazione degli obiettivi potrebbe portare ad inconvenienti e forse anche a contrasti tra i due organi legislativi (Parlamento e Consiglio regionale) creando sicuramente dei dannosi ritardi nel raggiungimento di un fine che, come ho cercato di dimostrare più sopra, deve essere concretamente perseguito senza ulteriori indugi. Si aggiunga che a coordinare il piano con tutti gli altri interventi, già in atto o in fase di maturazione, l'organo più qualificato rimane la Regione e si giungerà pertanto alla conclusione che non è quindi da accettare una proposta tendente a mutare la caratteristica del disegno di legge in discussione.

Resta, per concludere, da ricordare che la Commissione ha constatato come nessuna delucidazione vi sia nella relazione (invero troppo sintetica) sul secondo comma dell'articolo 3 che prevede la copertura per l'anno 1969 con prelievo della somma necessaria dal fondo occorrente per l'attuazione dell'ordinamento regionale, (il che ha lasciato gran parte dei commissari molto perplessi) e come essa sia preoccupata dalla circostanza che tale sistema possa essere avvenuto anche in altre iniziative legislative portando così ad una impostazione finanziaria di copertura non aderente ai principi di stabilità che dovrebbero caratterizzare le poste di bilancio. Si è pertanto auspicato che, in avvenire, ove il Governo dovesse ritenere necessario far ricadere determinati nuovi finanziamenti su capitoli di bilancio già approvati ed in esercizio, ne dovrà essere data esauriente e valida giustificazione.

La Commissione, esprimendo comunque unanime adesione al disegno di legge nel suo complesso, ne raccomanda la sollecita approvazione.

CORRIAS Eufisio, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE

TESTO DEL GOVERNO

Art. 1.

È autorizzata la concessione alla Regione autonoma della Sardegna, ai sensi dell'ultimo alinea del primo comma dell'articolo 8 dello Statuto speciale approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, del contributo straordinario di lire 80 miliardi per l'esecuzione di un piano di intervento nelle zone interne a prevalente economia pastorale.

Art. 2.

Il piano di cui al precedente articolo sarà approvato con legge regionale.

All'attuazione del piano stesso provvederà l'Amministrazione regionale.

Art. 3.

La spesa di lire 80 miliardi indicata nell'articolo 1 è ripartita in ragione di lire 8 miliardi per ciascuno degli anni finanziari dal 1969 al 1978.

All'onere di lire 8 miliardi relativo all'anno 1969 si fa fronte mediante riduzione di pari importo del fondo occorrente per l'attuazione dell'ordinamento regionale iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

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

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

Identico.

Art. 2.

Il piano di cui al precedente articolo dovrà essere elaborato tenendo conto, ai fini di armonizzazione o di integrazione, degli interventi sia ordinari sia straordinari programmati dallo Stato o dalla Regione e, in particolare, delle previsioni del Piano di rinascita e sarà approvato con legge regionale.

Identico.

Art. 3.

Identico.