

Problemi di sviluppo delle aree ad uso estensivo

RIASSUNTO

La relazione prende innanzitutto in esame l'importanza delle regioni montane sia per l'estensione che per le vocazioni e le funzioni di uso che le contraddistinguono. In proposito viene sottolineata la necessità di garantire ad un tempo la conservazione dell'ambiente naturale e di rispondere ad esigenze turistiche.

Successivamente la relazione mira ad evidenziare come l'ambiente montano debba essere considerato in tutte le sue componenti, come spazio per la vita e l'economia delle popolazioni residenti, come spazio integrativo per la popolazione non residente, come spazio naturale dotato in quantità e qualità di risorse naturali ed ambientali.

Tale ambiente, mettendo a disposizione beni di consumo privati e pubblici, fornendo fattori per la produzione, servendo quale mezzo di assorbimento di prodotti non voluti, richiede l'elaborazione di una politica intesa a tutelare e a conservare risorse il cui sacrificio non sempre viene considerato nei costi sostenuti dal soggetto economico preso singolarmente.

Le esperienze estere portate ad esempio sollecitano un processo di sviluppo programmato coerente che non ignori la complessità dei sistemi ecologici, economici, culturali su cui intervenire per una accorta politica di gestione delle risorse.

SUMMARY

The report looks at first at the importance of mountain regions as regards both their dimensions and the possible and actual ways they are utilized that distinguish one from the other. Concerning this subject, the need to ensure the preservation of the natural environment for the future, and to satisfy needs of tourists is then underlined. Following this, the report aims to show how mountain environments must be regarded under all aspects, as a place for the life and economy of the people who live there, as a place also for people from outside, as a natural place provided with abundant and excellent resources from the nature and its environment.

Surroundings of this sort, offering up private and public consumer commodities, providing factors stimulating production, acting as a means of absorbing unwanted products, require the employment of a policy intent on protecting and preserving the resources; the expense of which is not always taken into consideration within the costs asserted by the economic considerations when taken individually. The foreign experiences, presented as examples, suggest a process of development which is coherently programmed and that is aware of the complexity of the ecological, economic and cultural systems to be dealt with, in order to follow an astute policy of management of the resources.

L'obiettivo di questa relazione è l'analisi delle principali problematiche connesse alla pianificazione economica e territoriale delle aree montane con particolare riferimento al metodo di governo e di gestione dei beni naturali ed ambientali, nell'ambito più generale dei problemi della montagna.

Caratteri delle aree ad uso estensivo

Come effetto dell'accentuata bipolarità territoriale che si è delineata nel nostro Paese, per cui si deve rilevare una concentrazione ed una intensificazione degli insediamenti, delle attività e del capitale fisso sociale in zone intensive relativamente ristrette, accanto a fenomeni di estensivazione in altre aree territoriali, l'analisi dei problemi dello sviluppo delle aree montane va più opportunamente collocata nella prospettiva di sviluppo delle aree ad uso estensivo.

Come è noto (1), si tratta di: a) *aree naturali o seminaturali*, individuabili nei territori di alta montagna, paludi, stagni, alcuni tratti costieri, zone a parchi nazionali o riserve naturali; b) *aree agro-silvo-pastorali montane e di alta-media collina*, contraddistinte da pascoli, foreste, fondovalli montani; c) *aree agricole semi-intensive a carattere tradizionale*: tipiche zone collinari sfavorevolmente situate rispetto ai principali centri di mercato nonché zone agricole di bassa e media montagna.

Caratteristica tradizionale di tali aree è quella di aver svolto la funzione di «bacini di fuga» delle popolazioni con vistosi fenomeni di esodo agricolo e rurale (basti pensare, in proposito che la popolazione residente nella montagna raggiunge al censimento del 1981 i 7.664.976 di unità pari al 13,6% della totale popolazione residente, mentre al censimento del 1961 con gli 8.135.449 residenti raggiungeva il 16,1%).

Sotto il profilo dimensionale si ritiene che le aree del nostro Paese che si possono definire ad uso estensivo interessino una superficie complessiva intorno ai 20 milioni di ettari (2), pari ai 2/3 della superficie territoriale.

Per quanto riguarda gli aspetti economi-

ci, si deve rilevare la tradizionale presenza del settore primario con caratteristiche strutturali fondamentalmente superate ma con impronte durature sul paesaggio agrario; altri settori economici rappresentati sono l'artigianato, le localizzazioni industriali di tipo estrattivo e a scopo idroelettrico e forme di utilizzazione turistica o industriale quale fenomeno di irradiazione di esigenze spesso sorte nelle città o nelle aree metropolitane.

Talvolta queste ultime forme di insediamento hanno dato luogo ad isole intensive a funzione specializzata, talvolta industriale, spesso turistica.

L'accennato fenomeno di esodo ha comportato sotto il profilo ecologico la progressiva scomparsa di equilibri ambientali frutto di secolari interventi umani volti a migliorare la produttività delle risorse naturali.

Il fatto che le aree ad uso estensivo siano interessate da processi di profonda crisi sia sotto il profilo economico sia sotto quello ecologico, non vuol dire che la situazione sia rimasta estranea alla sensibilità degli amministratori e dei politici, una volta che la gravità della situazione è stata chiaramente denunciata; basti citare per tutte, in proposito, nel nostro Paese, la legge n. 1102 del 3 dicembre 1971 che detta nuove norme per lo sviluppo della montagna.

La stessa Comunità Economica Europea ha del resto emanato la direttiva 268/75 riguardante l'agricoltura di montagna e delle cosiddette «zone svantaggiate». Se si pensa che le zone svantaggiate comprendono zone di montagna nelle quali l'attività agricola è necessaria per assicurare la conservazione dell'ambiente naturale, soprattutto per proteggere dalla erosione o per rispondere ad esigenze turistiche, ed altre zone in cui non sono assicurati il mantenimento di un livello minimo di popolazione o la conservazione dell'ambiente naturale, non appare lontana la possibilità di ricomprendere le aree ad uso estensivo tra quelle che possono rientrare nel campo di applicazione della suddetta direttiva. Essa è nata da una duplice esigenza: di garantire la conservazione dell'ambiente naturale nelle zone di monta-

gna ed in quelle svantaggiate tentando di far assumere agli stessi imprenditori agricoli un ruolo positivo non indifferente di politica dell'ambiente; di frenare il massiccio esodo agricolo e rurale dalle stesse zone difficili, dovuto alle condizioni di lavoro e di vita particolarmente disagiate. Peraltro, al fine di preservare l'attività agricola necessaria per il mantenimento di un livello minimo di popolazione è stato istituito un regime particolare di aiuti, tra cui anche per investimenti di carattere turistico e artigianale nell'ambito dell'azienda agricola, e la direttiva, inoltre, prevede che tali zone devono essere dotate di infrastrutture sufficienti, in particolare per quanto concerne le vie di accesso alle aziende, l'elettricità e l'acqua potabile, e per le zone a vocazione turistica, la depurazione delle acque, precisando addirittura che, in mancanza di tali infrastrutture, occorre prevederne la realizzazione a breve scadenza nei relativi programmi pubblici. In definitiva, per quanto attiene al nostro tema, mi sembra opportuno sottolineare che anche se l'obiettivo fondamentale della direttiva comunitaria è quello di compensare gli effetti negativi in una agricoltura che è ostacolata da fattori naturali e dagli stessi prezzi, appare implicito il concetto che la presenza di una popolazione attiva nei territori montani è un servizio reso a tutta la collettività, in primo luogo attraverso la salvaguardia dell'ambiente, la capacità dei montanari di offrire servizi al cittadino, la introduzione e la valorizzazione di attività non agricole, una politica di socializzazione del paesaggio e dei beni dell'ambiente rurale e naturale, ecc.

In una siffatta prospettiva non sembra fuori posto un accenno al rischio che le aree ad uso estensivo sembrano destinate ad assumere la configurazione di riserva di risorse territoriali per residenti come anche per i non residenti. Si è, infatti, lamentato spesso che la diffusione dello sviluppo industriale abbia portato alla creazione di isole intensive a funzione specializzata, industriale o turistica, piuttosto che a vere e proprie integrazioni territoriali sicché talvolta la gestione dei beni naturali ed ambientali è sfuggita alla diretta responsabilità degli amministratori locali.

Le principali vocazioni e funzioni d'uso

Dal punto di vista della utilizzazione da parte dell'uomo, le aree ad uso estensivo svolgono alcune funzioni fondamentali, non necessariamente esclusive per i diversi territori, ma sovente coesistenti; funzioni la cui importanza va valutata sia sul piano locale che su di un piano più generale.

Entrare nel dettaglio di ciascuna funzione potrebbe condurre ad un inutile ampliamento del discorso; tuttavia, non sembra inutile evidenziare alcuni aspetti, dal momento che l'ottica attraverso cui si guarda a questi problemi è spesso rivolta a disciplinare l'uso dello spazio in quanto tale (terreni agricoli, aree forestali, zone residenziali, ecc.), piuttosto che orientata al recupero di un nuovo ruolo all'ambiente rurale, alla valorizzazione delle diversità esistenti, alla assunzione di nuove responsabilità da parte degli amministratori locali, ad un uso corretto delle risorse naturali, approfondendo i termini concreti in cui le risorse si autoriproducono, nonché i termini concreti attraverso cui si sviluppano i processi di sfruttamento.

Così, per l'alta montagna possiamo indicare le funzioni: *naturalistica*, ove esistono aspetti naturali interessanti della flora, della fauna, del paesaggio, formazioni geologiche, di estrema importanza sia sotto il profilo scientifico, sia sotto il profilo del ciclo ecologico; *agricolo-pastorale*, ove predominano le coltivazioni foraggere permanenti; *turistica*, per l'attività alpinistica, escursionistica, sci-alpinistica e sci-turistica. Per i boschi e le foreste, le molteplici funzioni possono essere ricondotte alla funzione *produttiva*, distintamente per i prodotti legnosi e non legnosi, per i prodotti del sottobosco; *idrogeologica*, consistente nella difesa del suolo e nella regimazione idrica; *microclimatica ed igienica, protettiva locale, ecologica; culturale; ricreativa; paesaggistica*. Funzioni tutte di rilevanza anche economica stante l'aumento della domanda per i beni destinati ad uso ricreativo e i conflitti che vanno sviluppandosi fra la domanda di risorse sia per scopi «ambientali» che per qualsiasi altro uso di risorse scarse.

Sulla scorta delle indicazioni di Gerelli (3), possiamo ritenere, in estrema sintesi, che l'alternativa *qualità dell'ambiente/sviluppo*

economico, così come comunemente è inteso, è in sostanza una alternativa fra la produzione di beni mercato e la produzione di beni che non hanno una valutazione di mercato. Il che non significa affatto che tale alternativa sia in termini di benessere sociale, essendo quest'ultimo fondato sulla produzione di ambedue i tipi di questi beni. Il fatto che il primo tipo di beni, quelli di mercato, sia oggetto di più facili valutazioni economiche non vuol dire, ovviamente, che la loro produzione sia da preferirsi, ma implica che, essendo soltanto tale produzione regolata dal mercato, la produzione degli altri dovrà essere soggetta a decisioni prevalentemente politiche. Si aprono, così, delicati problemi, che, tuttavia, sono inevitabili nelle moderne economie «miste».

Dal breve richiamo sulle vocazioni e funzioni d'uso individuabili nelle aree montane non v'è chi non veda come tutte le volte che esistono risorse naturali che, per valori paesaggistici, di ricreazione, di osservazione scientifica o di conservazione della natura, di protezione del paesaggio, della fauna e della flora, le quali possono essere godute per l'intero da tutti i soggetti economici, esse rivestono caratteristiche di beni pubblici, nel senso di beni di consumo pubblico di cui tutti godono in comune il consumo, non comportando il consumo di ciascun individuo alcuna diminuzione di quello dell'altro e, pertanto, richiedono una tutela appunto di tipo pubblico (4). In proposito, l'esempio di chi costruisce un albergo o un impianto di risalita in una zona di interesse naturalistico o paesaggistico è significativo: tale soggetto considera, infatti, nei propri costi solamente il prezzo del terreno e della costruzione, mentre non considera il fatto che l'abitazione o l'impianto che costruisce deturpa il paesaggio ed impone quindi un costo esterno alla collettività.

Lo stesso può dirsi per chi inquina l'aria o l'acqua come anche per colui che durante le gite lascia rifiuti nei luoghi che attraversa o in cui si ferma.

Il richiamo più sopra fatto nel senso della necessità di assunzione di nuove responsabilità da parte delle amministrazioni locali al fine di determinare nuovi ruoli

al mondo rurale ha proprio lo scopo di sollecitare una politica di intervento in area montana intesa, in primo luogo, a tutelare e a conservare precisamente risorse il cui sacrificio non è considerato nei propri costi dal soggetto economico preso singolarmente. Infatti, accade proprio nel settore della conservazione delle risorse naturali che non tutti i costi sono interni, ossia gravano sul soggetto che li provoca, ma si manifestano invece dei costi esterni, ossia dei costi che provocati da determinati soggetti si scaricano su altri operatori.

Volendo tentare di dare una pratica applicazione ai concetti ora esposti, non possiamo non rilevare il dato di fatto che in generale i territori montani vengono a rappresentare un ambiente che possiede una indubbia vocazione all'uso turistico. È allora importante aver ben presente che l'ambiente montano va considerato in tutte le sue componenti spaziali, ed in particolare: a) come spazio per la vita e l'economia della popolazione residente; b) come spazio integrativo per la popolazione non residente; c) come spazio naturale dotato in quantità e qualità di risorse naturali ed ambientali, una riduzione delle quali può compromettere le altre due funzioni (5).

Per meglio evidenziare l'importanza della funzione e di una corretta utilizzazione delle risorse naturali, sembra opportuno sottolineare che esse rendono all'attività produttiva due tipi di servizi essenziali: da un lato, forniscono gli *inputs* indispensabili all'attività economica, dall'altro ricevono gli *outputs* del sistema. Tenendo conto allora della famosa metafora di Boulding (6), secondo la quale si passerebbe dall'*economia del cow-boy, simbolica delle pianure illimitate ed associata ad un comportamento senza regole, sfruttatore, romantico e violento*, ad una *economia dell'astronave* dove non vi sono riserve illimitate, sia per quanto riguarda le materie prime sia per quanto riguarda la capacità dell'ambiente ad assorbire gli inquinamenti prodotti dall'attività economica, sembra opportuno far riconsiderare l'ambiente montano non isolato dal resto del sistema economico. Così, l'ambiente mette a disposizione beni di consumo privati e pubblici, fornisce fattori per la produzio-

ne, ma serve quale mezzo di assorbimento dei prodotti non voluti o quanto meno voluti incidentalmente dal processo economico (ad esempio, gas di scarico, polveri, rumori, ecc.) (7).

Abbiamo sottolineato in precedenza la necessità di considerare l'ambiente montano non isolato dal resto del sistema economico, almeno per quanto riguarda la ricezione degli *outputs*; dobbiamo, ora, insistere sullo stesso concetto in ragione del principio di una globalità di valutazione di tutte le variabili che qualificano il meccanismo di sviluppo di una collettività, come di tutte le possibilità di intervento di tutti i centri decisionali, siano essi privati o pubblici, delle collettività locali o nazionali.

Durante gli anni di forte crescita economica, le politiche di sviluppo delle aree montane sono state viste essenzialmente sotto il profilo di introdurre in esse il modello di sviluppo dominante, fondato sulla ricerca della competitività su vasti mercati, sul lancio di grandi progetti (complessi turistici, poli di sviluppo, installazioni di succursali di imprese), l'adozione di tecnologie sofisticate.

Peraltro, le politiche di sviluppo delle regioni montane sono state ridotte all'adozione di misure settoriali, senza legami tra di loro e, nella maggior parte dei casi, ci si accontentava di ridurre gli *handicaps* di cui soffrono gli operatori economici di montagna rispetto ai loro concorrenti di pianura. In definitiva, le politiche per le regioni montane non hanno fatto che trasferire verso queste ultime un modello di sviluppo esterno ad esse nonché una parte del surplus dello sviluppo economico generale.

La crisi economica, comportando una riduzione di questo surplus da ripartire tra le regioni, ha messo in crisi le politiche per le regioni montane le quali non possono più far affidamento su semplici trasferimenti finanziari nè sulla localizzazione decentrata di imprese, nè sul lancio di grandi progetti turistici. Nè dimentichiamo che il modello di sviluppo un tempo dominante è nello stesso tempo contestato da strati sempre più larghi di popolazione.

Le condizioni e/o le necessità sono sta-

te favorevoli per una riflessione attorno ad un nuovo approccio dello sviluppo delle regioni montane. Gli svizzeri sono stati i primi a definire e a mettere in atto una nuova politica di sviluppo delle zone montane (1974) seguiti dagli austriaci (1979) e successivamente dai francesi (1982).

L'esperienza svizzera.

Dopo aver constatata la relativa inefficacia delle politiche settoriali condotte nelle regioni di montagna, i poteri pubblici svizzeri hanno definito alla fine degli anni '60 una *concezione generale di sviluppo economico delle regioni di montagna* (8), che si basa su quattro principi: 1) promuovere la politica di incoraggiamento a livello microregionale; 2) adottare una strategia di sviluppo globale, sostenendo tutti i settori dell'economia montana; 3) aiutare prioritariamente le attività che presentano le migliori prospettive di sviluppo; 4) concentrare gli sforzi sui centri urbani regionali che devono giocare il ruolo di poli di sviluppo.

La concezione generale ha avuto un prolungamento nella *legge sull'aiuto in materia di investimenti nelle regioni di montagna* (L.I.M. del 28 giugno 1974) che consente di accordare, di garantire o di procurare prestiti a condizioni più favorevoli di quelle di mercato per investimenti in termini di dotazioni infrastrutturali (vie di comunicazione, smaltimento delle acque, sports e ricreazione, ecc.). Per beneficiare della L.I.M. è necessario, tra le altre condizioni, impostare un *programma di sviluppo regionale integrato*. Questo viene a costituire lo strumento di sviluppo delle regioni montane: il programma deve, infatti, determinare la combinazione ottimale di quattro obiettivi parziali: 1) la demografia (entità e ripartizione spaziale della popolazione); 2) il benessere (reddito per abitante); 3) la struttura della produzione e del mercato del lavoro (settori da sviluppare in ordine di priorità, riparto della domanda regionale dei posti di lavoro); 4) la capacità di attrazione (patrimonio abitativo, comunicazioni, infrastrutture). Il programma deve, inoltre, imperativamente, tener conto dei piani, programmi, misure di altre sedi istituzionali, in particolare delle direttive dei cantoni che, tra l'altro, designano lo stato

e lo sviluppo desiderato di urbanizzazione, dei trasporti e delle comunicazioni, gli spazi agricoli da proteggere.

L'esperienza austriaca

L'insuccesso delle politiche settoriali di sviluppo delle regioni rurali di montagna e la loro inefficacia in periodi di crisi economica hanno spinto i pubblici poteri austriaci a definire un nuovo approccio allo sviluppo delle regioni montane, molto più innovatore ed originale della «concezione generale» svizzera. Le autorità austriache intendono che lo sviluppo delle regioni rurali di montagna più svantaggiate non avvenga attraverso una dipendenza dall'esterno, ma, al contrario, in maniera endogena, attraverso la mobilitazione di tutte le potenzialità locali (naturali, economiche, finanziarie, umane, organizzative e culturali).

A differenza della concezione generale svizzera, che accentuava il principio della globalità dello sviluppo nelle regioni montane, l'esperienza austriaca mette in evidenza una strategia di autonomia di programmazione da parte delle regioni montane, privilegiando le relazioni economiche intra-regionali, moltiplicando i legami tra le unità economiche di tutti i settori produttivi della società montanara, cercando nuovi circuiti economici locali e regionali.

L'azione speciale per il rafforzamento delle zone rurali svantaggiate (9) avviata nel 1979 dal governo austriaco ha lo scopo di *promuovere una politica globale regionale e volontaria suscettibile di innescare un processo di sviluppo regionale autonomo attraverso l'impiego coordinato più spinto delle risorse locali e regionali*; essa è indirizzata prioritariamente a quei progetti che: a) permettono di accrescere il valore delle esportazioni dalla regione, attraverso la produzione di prodotti trasformati e specificatamente regionali; b) mirano a trasformare sul posto le materie prime locali e ad utilizzare le fonti di energia regionali; c) riducano i costi di produzione attraverso l'attivazione di processi di produzione semplici, poco costosi e l'instaurazione della più ampia cooperazione inter-settoriale.

L'esperienza francese

Il rapporto Besson del 1982 (10) sulla situazione dell'agricoltura e dell'economia delle zone di montagna e svantaggiate propone una strategia di autosviluppo definita come *una politica che si fa carico simultaneamente di tutte le dimensioni, umana, economica, sociale, culturale, dei problemi posti dalla destrutturazione dell'ambiente montano tradizionale e che si articola intorno al diritto fondamentale di vivere nel proprio ambiente e di vivervi nel proprio secolo*. Tale politica deve: a) precisare i rispettivi ruoli dell'agricoltura e delle altre attività; b) privilegiare le attività idonee a rendere dinamico il tessuto economico locale e non solamente quelle attività che meglio sono adatte alla specificità dell'ambiente montano; c) verificare la coerenza degli insiemi economici; d) definire il loro inserimento nell'economia regionale e nazionale.

Conclusioni

Certamente, nessuna delle esperienze riportate può essere immune da critiche, ma preme evidenziare come l'indirizzo di intervento delineato fornisca precise indicazioni per un processo di sviluppo programmato coerente con l'obiettivo del recupero delle zone di montagna, senza essere portatore di interessi esterni alla realtà montano-rurale e senza ignorare la complessità degli organismi ecologici e culturali su cui si intende intervenire, attraverso una accorta politica di gestione delle risorse.

Un'ultima annotazione. Sembra opportuno chiederci se circa i modi e l'estensione della utilizzazione delle risorse lo Stato non possa, almeno in parte, interferire con le preferenze dei consumatori. La questione è importante e delicata ma appartiene più ad una scelta di tipo politico che non alla economia. Non c'è dubbio che lo Stato deve tener conto di elementi che normalmente i consumatori e gli utilizzatori di risorse naturali non riescono a valutare in modo esatto, che le conseguenze di molte attività economiche sono ancora in larga misura sconosciute (le piogge acide, di cui tanto si discute; i danni alla vegetazione

boschiva, oggetto dell'incontro odierno), ecc. Laddove si verificano fenomeni notevoli di ignoranza e di incertezza, lo Stato dovrebbe, quindi, intervenire non per convincere la gente della desiderabilità di una certa linea politica o perché i loro valori

sono diversi o inferiori, ma perché i problemi sono troppo complessi ¹¹).

Prof. Pietro Nervi

Docente di Economia Montana
e Forestale
Università di Trento

BIBLIOGRAFIA

1. *Prima relazione sulla situazione ambientale del Paese*, (a cura della TECNECO), (1974), vol. II, pag. 3.
2. *Prima relazione sulla situazione ambientale del Paese*, (a cura della TECNECO), (1974) vol. II, pagg. 22-25.
3. GERELLI E., *Economia e politica dell'ambiente*, Bologna, 1980.
4. MAGNANI I., *Parchi nazionali e foreste*, in: Beni pubblici, Problemi teorici e di gestione (a cura di Bognetti G., Gerelli E.), Milano, 1974, pagg. 207-209.
5. DANZ W., *Die Belastbarkeit des Raumes*, in: Institut für Orts-Regional und Landesplanung ETH, Zürich, Disp. n. 59/60, Zürich, 1980.
6. BOULDING K., *The economics of the Coming Spaceship Earth*, in: Jarrett H. (ed.), «Environmental Quality in a Growing Economy», 1966, pagg. 3-14.
7. BOGNETTI G., *Aspetti economici di gestione delle risorse naturali*, in: Beni pubblici, problemi teorici e di gestione (a cura di Bognetti G., Gerelli E.), Milano, 1974, pagg. 74-75.
8. FLÜCKIGER H., *Gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept für das Berggebiet*, 1970.
9. Bundeskanzleramt, *Sonderaktion des Bundeskanzleramtes Forderungsrichtlinien, Raumplanung für Österreich*, 1/1982.
10. *Rapport sur la situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées*, n. 57, Documents de l'Assemblée Nationale, 6 avril 1982.
11. RUFF L., *The Economic Common Sense of Pollution*, in: «The Public Interest», Spring 1970, pagg. 81-82.