LE PROSPETTIVE ECONOMICHE DELLE AREE MONTANE NEL CONTESTO EUROPEO

17

MICHELE M. GUTIERREZ

Introduzione

Per le caratteristiche peculiari, fisico-naturali e climatiche, le aree di montagna hanno vissuto da sempre la loro organizzazione economica come momento residuale di una qualche attività. Ciò è avvenuto nel medesimo modo in diversi contesti e a diverse latitudini, sia che il residuo fosse l'attività stessa, sia che fosse parte di una attività più complessa che affidava alla economia delle aree di montagna la valenza della stagionalità (transumanza). I modelli economici che perciò in quelle zone si sono affermati hanno risentito e sono stati influenzati dal grado di attrazione di altre attività economiche, sia agricole che extra-agricole, ubicate in aree di collina e di pianura.

I processi di abbandono o di ripopolamento dei territori montuosi sono parte di una lunga storia. Essi si ritrovano nei secoli passati, innescati da motivi di ordine economico-sociale (guerre, malattie, ecc..), e non possono certo dirsi caratterizzanti il solo momento storico odierno. Lo spopolamento e l'abbandono dei territori montani che attualmente si esperimenta, ha motivazioni molteplici ma, ancora oggi come allora, può collegarsi alla attrazione che settori economici alternativi esercitano su quelle popolazioni. Rispetto alle situazioni analoghe di altri tempi, tuttavia, vi è un elemento di novità. Elemento che chiama in causa, fra le altre, proprio le aree montane nei loro aspetti naturalistici e che assegna a quest'ultime un vantaggio economico finora sconosciuto.

Il problema ambientale e, di conseguenza, la conservazione, salvaguardia e fruibilità delle aree di interesse naturalistico, l'uso corretto del territorio e la preservazione della sua qualità sono solo alcune fra le più generali tematiche su cui, oramai, vi è pieno interesse ed accordo in campo internazionale.

Nell'ambito di queste problematiche le zone di montagna si inseriscono a pieno titolo, sia come aree in cui le risorse naturalistiche sono prevalenti che come aree la cui gestione a fini sociali implica un attento esame degli effetti antropici (in termini di presenza come di assenza dell'uomo). Trattare, quindi, delle prospettive economiche delle aree di montagna, e fare questo tenendo conto dell'orientamento generale che pare esprimersi a livello di comunità europea, significa interessarsi delle condizioni e linee di tendenza della politica di conservazione delle risorse naturali nel suo significato più ampio.

1. La legislazione comunitaria in tema di politica conservativa

È assai difficoltoso rinvenire dei preci-

si riferimenti al riguardo negli obiettivi ispiratori dei Trattati fondamentali di istituzione della C.E.E.. È vero che quel periodo storico, la fine degli anni '50, non era certo propizio a che maturassero o fossero prese in considerazione problematiche conservative. L'uso delle risorse non soffriva ditali preoccupazioni essendo considerate queste dei men fattori produttivi, quindi valutate unicamente per i loro costi di acquisizione. I limiti alla crescita e le disfunzioni che il modello economico vigente dimostrò in anni successivi, almeno per tutto il decennio degli anni '70, fecero apparire i primi sintomi di una coscienza ecologica a livello sociale.

Diverse istituzioni, nazionali ed internazionali, inclusero tale problema fra quelli da sottoporre all'attenzione della comunità. Si può citare, in sede di Nazioni Unite, la dichiarazione di principi sull'ambiente umano della Conferenza Mondiale di Stoccolma del 1972, nella quale venne adottato il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (Unep). Ma nonostante questi primi sforzi di internazionalizzazione del problema, a livello comunitario diversi vincoli sia legislativi che attuativi si frapposero (e limitano tuttora) la predisposizione di una normativa regolamentare C.E.E. in materia.

Il fatto è che non ritrovandosi a livello di Trattati una indicazione chiara, le tesi che si sono contrapposte hanno creduto di poter intervenire sul problema conservativo secondo le seguenti opzioni:

- in via diretta, tramite Regolamentazione comunitaria, nell'ambito del miglioramento delle strutture agrarie e della Politica Agricola Comunitaria (P.A.c.).
- in via indiretta, tramite Direttive Comunitarie, affidando ai singoli stati membri il compito di legiferare entro la data cornice.

La tesi che sostiene il primo di questi punti è che il mantenimento del mondo rurale europeo, in accordo con gli imperativi ed i criteri ecologici, è condizione indispensabile per la conservazione della natura. Tutte quelle azioni volte a porre in essere una relazione armonica fra esigenze socio-economiche ed ambientali sono quindi da attivarsi attraverso il coinvolgimento del mondo rurale. Alcune condizioni sono indispensabili perchè questa relazione sia attuabile:

- è necessaria, innanzittutto, la salvaguardia del medesimo mondo rurale, inteso nel senso più ampio del termine;
- è indispensabile che per le popolazioni agricole sia possibile ottenere il medesimo livello di vita del resto della comunità sociale;
- è importante stimolare la diversificazione, integrando i redditi del settore agricolo qualora si stabiliscano limitazioni nell'uso di determinati fattori produttivi.

Queste condizioni sono contenute negli atti riguardanti la riforma della P.A.C., ed in particolare, nel Regolamento 2052/88 che tratta delle funzioni dei Fondi con finalità strutturale e nel Regolamento 4256/88 F.E.O.G.A. Orientamento.

Per ciò che concerne il secondo punto, basato sugli assunti normativi del trattato istitutivo della Comunità indicati nell'art. 100 (riavvicinamento delle legislazioni) e nell'art.235 (c.d. poteri impliciti), se ne deve rilevare lo scarso impatto giuridico. La mancanza di procedimenti per infrazione della legislazione, non avendo alcuna ripercussione materiale, ha avuto un effetto negativo nell'adeguamento delle normative degli Stati membri comunitari alle Direttive. Fra queste la Direttiva 79/499 C.E.E. per la protezione dei volatili ed il progetto di Direttiva per la protezione degli habitat naturali e seminaturali, della fauna e della flora, contengono gli elementi principali secondo i quali le legislazioni nazionali dovrebbero conformarsi:

- la pianificazione ed il censimento delle risorse come primo passo di una politica conservativa basata sul riconoscimento del particolare grado di tutela di una data area, oltre ai diversi limiti di utilizzo che ne differenziano anche i livelli di protezione;

- l'attivazione di un procedimento che garantisca gli interessi sociali coinvolti, evitando conflitti fra conservazione ed attività economiche;

- il ricorso a norme concernenti la protezione e conservazione del patrimonio genetico, tramite un piano di gestione orientato ad eleminare, se possibile, i fattori di rischio;

- il coordinamento fra le distinte politiche regionali in funzione dell'incontro, collaborazione e disegno delle politiche fra stati membri.

2. Obiettivi generali per le aree di montagna

In una situazione normativa ed attuativa così frammentata, in cui il prevalere delle condizioni conservative e protettive dell'ambiente, nonostante gli oramai palesi intenti, è di difficile conseguimento, ogni intervento su aree circoscritte rischia di disconoscere almeno qualcuno fra gli assunti proposti a livello comunitario. Ciò è tanto più grave in quanto la chiara tendenza del processo di coesione economica e sociale fra le regioni della comunità europea, da un punto di vista strettamente di mercato, attribuisce poche possibilità al sopravvivere di economie marginali dotate di scarse o nulle condizioni di competitività, quali quelle esistenti nelle aree di montagna. Queste aree, come noto, hanno una particolare estensione nel caso della regione Sardegna, e lo studio delle alternative possibili all'uso del territorio rurale, territorio non più impiegato per soli fini strettamente produttivi, è di evidente rilevanza.

Tre linee principali possono con ciò ipotizzarsi per l'utilizzazione ditali territori:

- in primo luogo la riforestazione,

- quindi l'assegnazione di uno statuto di protezione degli spazi naturali che hanno ecosistemi di particolare rilevanza ed interesse,

- infine, un insieme di attività economiche che vanno dall'agricoltura e zootecnia estensiva, passando per l'artigianato, fino alla valorizzazione di attività di piccole dimensioni, le quali implichino investimenti di capitali ed energia compatibili con le unità familiari.

È evidente che le tre opzioni possono anche sovrapporsi ed interagire fra di loro in quanto siano oggetto di una pianificazione territoriale che ne stabilisce i rispettivi ambiti. Detto ciò ciascuno di questi punti ha i suoi determinati confini. Ad esempio una politica di riforestazione dovrà essere orientata ed avere caratteristiche univocamente restaurative. Esperienze vissute in altri paesi hanno dimostrato che una riforestazione a soli fini produttivi, soprattutto con l'impianto di specie a rapido accrescimento e con turno corto, crea problemi nel lungo periodo. L'alternanza delle condizioni di mercato, specialmente in presenza di dipendenza economica delle aziende, e le diminuzioni di redditività, sconsigliano l'ulteriore sfruttamento economico delle aree e portano alla riduzione delle possibilità di utilizzazione degli stessi terreni per altri usi. I terreni, deteriorati dall'intensivazione, sono oggetto di svalutazione economica maturando, infine, la tendenza alla desertificazione.

Per ciò che riguarda le restanti due alternative è ovvio che esse dovranno combinare le loro attività con strutture di commercializzazione che ne garantiscano la sopravvivenza (in particolare cooperative). Il settore zootecnico, che è così larga parte nella regione, potrebbe essere in quest'ambito l'indicatore adeguato di una pianificazione che lo veda partecipe di una ristrutturazione complessiva dei rapporti fra attività economiche ed aree di montagna.

3. Pianificazione e gestione del territorio

Se questi, a grandi linee, possono considerarsi come gli obiettivi più generali che l'azione di politica economica dovrebbe

proporsi, per una sua efficace attuazione sipossono identificare i passaggi intermedi che dovranno essere comunque varcati.

Innanzitutto è necessario che sia difeso il suolo, quale fattore naturale indispensabile all'attività agricola e conservativa. La perdita di territori, perchè oramai desertificati, la lotta contro tale condizione, deve costituire il programma prioritario per i prossimi anni. La difesa del suolo è comune e si coniuga direttamente alla necessità di ridurre l'esodo rurale e stabilizzare la popolazione, soprattutto quella più giovane. Come è facilmente comprensibile questa strategia complessiva (suolo + stabilizzazione antropica) assume un rilievo tutto particolare per le aree di montagna. È evidente che entrambe le condizioni potranno essere perseguite, in misura equilibrata, se la filosofia generale dei piani di politica economica riconoscerà il settore agricolo come direttamente cointeressato e responsabilizzato per l'uso del territorio, del suolo e delle rimanenti risorse naturali. Ancora una volta tale aspetto è del tutto rilevante per le aree di montagna. Ridurre od al meglio eliminare la competitività fra produzione e conservazione significa permettere una convivenza non conflittuale ed equilibrata. Politiche assolutiste che sposano ora l'uno ora l'altro versante sono destinate a creare controversie e difficoltà di gestione il cui sbocco, nel migliore dei casi, non può prevedersi come duraturo e stabile.

In questo quadro di specifiche ed assunti limitativi, è indubbio come le azioni di conservazione di un territorio possano essere scarsamente valutate in termini di mercato e, quindi, in funzione di un apporto sostanziale da parte dei privati. È necessario l'intervento pubblico, come lo è il relativo sostegno agli investimenti. L'iniziativa privata, infatti, non è capace di sostenere ed offrire, se non in funzione del profitto, beni sociali e di interesse generale. In questa evenienza l'azione delle autorità di politica economica deve essere di stimolo e di indirizzo degli investimenti.

Secondo tale schema di intervento anche il contributo apportato dalla C.E.E., in termini legislativi e finanziari, deve valutarsi e tenersi in conto, avendo comunque presente che il suo utilizzo è legato alla capacità delle autorità nazionali di saper elaborare programmi e piani operativi. Le tecniche di pianificazione sono da considerarsi come lo strumento più adeguato per indurre comportamenti che siano funzionali agli obiettivi posti. Il mix di azione coercitiva e di incentivazione, che in tal senso è necessaria, rientra appunto nelle misure di programmazione delle attività. In quest'ambito la valutazione delle autorità nazionali circa l'aiuto comunitario ottenibile dovrà tendere ad ottimizzare il saggio di intervento comunitario per unità di investimento realizzato.

Conseguenza conclusiva di quanto finora proposto può infine sintetizzarsi nel modo seguente:

Non si avrà una politica forestale e, in genere, conservativa per le aree di montagna se non nell'ambito di programmi globali ed integrati nel territorio.

Questo significa che condizione prioritaria non è tanto quella di raccogliere più risorse (monetarie o reali) per i programmi specifici, forestali o conservativi, ma è d'obbligo includere quest'ultimi nell'ambito di progetti di pianificazione generale così che siano finanziati con le risorse ad essi corrispondenti.

4. Misure socio-strutturali per le aree di montagna

I paragrafi precedenti hanno affrontato il problema dei rapporti fra politiche comunitane ed aree di montagna, sottolineando legislazione, politiche d'intervento, filosofia degli strumenti pianificatori relativamente alla questione della conservazione di quelle aree. Per rendere completo tale discorso occorre, infine, valutare ciò che di più concreto oggigiorno esiste, nella normativa comunitaria, in merito alla

agricoltura di montagna ed a talune zone classificate dalla comunità come svantaggiate.

La già citata politica agricola comunitaria, avendo fra i suoi principali obiettivi la intensivazione delle aziende agricole e quindi la razionalizzazione delle stesse, con la Direttiva 72/160/Cee concernente l'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola – intese predispone le lineee generali entro le quali gli Stati membri sarebbero poi dovuti intervenire. Funzionale a questo tipo di azione era il riconoscere quelle aree che più avrebbero dovuto subire il processo di razionalizzazione. Gli ambiti territoriali furono individuati tramite due specifici parametri: la percentuale della popolazione agricola superiore alla media comunitaria, ed il prodotto interno lordo pro-capite al costo dei fattori inferiore alla media comunitaria. Per l'Italia, seguendo tali rapporti, furono individuate una serie di regioni svantaggiate (Decisione 74/517/Cee). In pratica si dichiararono svantaggiate tutte le regioni italiane con la sola eccezione della Lombardia e della Liguria).

Fu comunque solo con la Direttiva 75/268/Cee, sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate, che la necessità di "adottare sul piano comunitario disposizioni particolari corrispondenti a tali aree" si chiarificò in normativa. Le principali motivazioni portate a sostegno di una tale politica riconoscevano:

- la necessità di continuare a garantire la conservazione dell'ambiente naturale nelle zone montane ed in altre zone svantaggiate;
- il persistente deterioramento dei redditi agricoli in tali zone rispetto alle altre regioni della Comunità;
- l'esistenza di condizioni di lavoro particolarmente difficili che si traducono nell'abbandono delle terre precedentemente coltivate.

L'insieme di dette motivazioni permisero alla Comunità di predispone un piano complessivo di riferimento concedendo a tali zone un regime speciale di aiuti. Tale regime si sostanzia:

- nella concessione di un'indennità che compensa gli svantaggi naturali permanenti;
- nella concessione degli aiuti previsti dalla Direttiva 72/159/Cee alle aziende in grado di svilupparsi;
- nella concessione di aiuti agli investimenti collettivi;
- nella concessione di aiuti nazionali alle aziende che non sono in grado di raggiungere un determinato reddito da lavoro;

Naturalmente, a questo proposito, oltre ad individuare in maniera più accurata per ciascuna regione le aree direttamente interessate, si fissarono i parametri economici che riconoscevano i livelli entro i quali le aziende agricole avrebbero avuto accesso ai finanziamenti, ed i parametri territoriali che riconoscevano le aree di montagna. Ad esempio per ciò che riguarda il Mezzogiorno e le isole per avere diritto all'indennità compensativa si prevedeva, fra l'altro, una superficie agricola utile minima per azienda di 2 ettari, ed altitudini minime di 700 metri con pendii superiori al 15%.

La Direttiva 75/268/Cee subì numerose modifiche atte a precisare ancor meglio le condizioni degli aiuti, e, fatto di maggior rilievo, ad essa fu affiancato il Regolamento n.787/85 Cee relativo al miglioramento delle strutture agrarie. La rilevanza ditale normativa, oltre che nelle importanti disposizioni in essa contenute, consistette nella forma scelta per intervenire in aiuto delle aziende agricole. Il regolamento, infatti, di immediata applicabilità nell'ambito degli ordinamenti statuali constata il reale interesse che le autorità politiche europee assegnavano a tale problematica.

Il regime di aiuti agli investimenti delle aziende agricole prevedeva che l'azienda agraria dovesse predispone un piano di miglioramento dimostrante giustificazione degli investimenti previsti. Anche in tal caso le aree di montagna e le zone svantaggiate furono oggetto di particolare atten-

zione avendo dedicato un intero Titolo che prevede misure ad esse specifiche. Tali misure riguardano sia l'adozione di parametri più ampi per l'ottenimento dell'indennità compensativa, che la possibilità di intervenire tramite aiuti nazionali nelle zone sensibili dal punto di vista ambientale. Aiuti al rimboschimento delle aziende agricole e agli investimenti per il miglioramento delle superfici boscate, come la sistemazione di frangivento, fasce tagliafuoco, punti d'acqua e strade forestali, sono gli ulteriori incentivi forniti perchè l'azienda agricola introduca o mantenga pratiche di produzione agricola compatibili con le esigenze della protezione dell'ambiente naturale.

La regione Sardegna ha usufruito delle possibilità di intervento indicate dalla Cee. Con riguardo alla Direttiva sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate con la legge del 14 febbraio 1979: "Provvedimenti per la ristrutturazione e lo sviluppo dell'agricoltura sarda", notificata ed approvata dalla Commissione tramite la Decisione 79/65 1/Cee. Per quanto concerne il Regolamento per il miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie con la decisione 19 maggio 1987 n.23/69, approvato con Decisione 88/159/Cee.

INDICE

PRESENTAZIONE, di Emanuele Sanna, pag. 5

PRESENTAZIONE, di Bruno Corrias, pag. 6

PREFAZIONE, di Ignazio Camarda, pag. 7

1. ASPETTI GENERALI DELLE MONTAGNE SARDE, di Angelo Berlo, pag. 9
2. ASPETTI GEOMORFOLOGICI DELLE MONTAGNE SARDE, di Sergio Ginesu, pag. 27
3. LA MONTAGNA COME RISERVA DELLE RISORSE IDRICHE, di Bruno Dettori, pag. 54
4. I SUOLI DELLE AREE MONTANE, di Angelo Aru, pag.67
5. FLORA E PAESAGGIO VEGETALE NELLE MONTAGNE SARDE, di Ignazio Camarda, pag. 79
6. ENTOMOFAUNA DELLE AREE MONTANE, di Romolo Prota, pag. 103
7. FAUNA DELLE MONTAGNE, di Helmar Schenk ed Antonio Tone, pag. 127
8. GLI INSEDIAMENTI ANTICHI, di Alberto Moravetti, pag. 159
9. SAGRE E SANTUARI DELLA MONTAGNA, di Giulio Angioni, pag. 213
10. TRADIZIONE E MUTAMENTO NEI MODI DI VITA IN MONTAGNA, di Giulio Angioni, pag. 225
11. I NOMI DEI MONTI DELLA SARDEGNA, di Giulio Paulis, pag. 235
12. FLUTTUAZIONI SECOLARI NEL TERRITORIO MONTANO, di Giuseppe Doneddu, pag. 249
13. ASPETTI E PROBLEMI NELL'UTILIZZAZIONE DEI PASCOLI MONTANI, di Pietro Bullitta, pag. 263
14. LIMITI E POTENZIALITÀ DELLE COLTURE ARBOREE TRADIZIONALI, di Sandro Dettori, pag. 273
15. LA REINTRODUZIONE DEGLI UNGULATI SELVATICI E NUOVE FORME DI ALLEVAMENTO, di Salvatore Naitana e Sergio Ledda, pag. 283
16. LE COMUNITÀ MONTANE, di Eugenio Picozza, pag. 295
17. LE PROSPETTIVE ECONOMICHE DELLE AREE MONTANE NEL CONTESTO EUROPEO, di Michele M. Guttierrez, pag. 317

Finito di stampare nel mese di giugno 1993
presso A.G.E., Via P.R. Pirotta 20-22, Roma