

*Agriculture et territoire:
quelles perspectives pour les politiques
dans les Alpes du Nord et en Vallée d'Aoste?*

LE POLITICHE PER LA MONTAGNA IN ITALIA

Bruno Giau

Dip. di Economia e Ingegneria Agraria Forestale
e Ambientale dell'Università di Torino

**la pol. montana italiana ha sempre
inseguito, in ritardo, l'evoluzione sociale
ed economica delle montagne**

perché affronta una realtà caratterizzata
dall'**isolamento** e dalla separatezza con
provvedimenti speciali, separati, così
accentuando l'isolamento.

perché non ha mai colto **le grandi differenze**
fra le molte realtà sociali ed economiche
presenti nelle montagne italiane

Consistenza della montagna italiana

si assume la definizione legale di montagna

163.700 kmq del territorio nazionale è
classificato montano (54 %)

4.201 Comuni sono classificati montani
(49,5%)

365 Comunità Montane

10.622.605 abitanti risiedono in montagna
alla data dell'1.01.2007 (18,4%)

sviluppo delle aree montane rispetto alle aree non montane

- la **struttura sociale**: i comuni non montani hanno una densità abitativa tripla rispetto a quelli montani
- i comuni totalmente montani hanno un **indice medio di vecchiaia** pari a circa **110** rispetto ad un indice di **93** circa della aree non montane (media nazionale 97)
- Il **reddito disponibile** e il valore aggiunto nei com. montani sono più bassi rispetto a quelli non montani e alla media nazionale
- la **composizione della forza lavoro** (popolazione attiva) per settore di attività economica: nei com. totalmente montani la quota degli attivi in agricoltura è l'**11%**, a fronte del **6%** nelle aree non montane,

sviluppo delle aree montane rispetto alle aree non montane

Reddito	Reddito disponibile per abitante 1995	<i>Indice Italia =100</i>	Valore aggiunto pro- capite 1999	<i>Indice Italia = 100</i>
Totalmente montani	19.870	<i>96,7</i>	26.636	<i>96,4</i>
Parzialmente montani	18.834	<i>91,7</i>	24.810	<i>89,8</i>
Non montani	21.451	<i>104,4</i>	28.981	<i>104,9</i>
Italia	20.549	<i>100,0</i>	27.620	<i>100,0</i>
(Fonte: Montini, 2001)				5

esigenza di zonizzazione

“la” montagna, anche se caratterizzabile come insieme di aree accomunate (in media) da alcuni svantaggi e specializzazioni di sviluppo rispetto alla “non montagna”, è in realtà costituita da molte realtà che hanno profili sociali ed economici, oltre che naturalistici ed ambientali, piuttosto differenziati.

Tale differenziazione è così ampia da rendere discutibile che, sul piano politico, si sia proceduto attraverso lo strumento de “la” legge sulla montagna non differenziata per aree”

(Quadrio Curzio, Zoboli 1992)

esigenza di zonizzazione: il malessere demografico

(andamento dei residenti dal 1930 al 1991)

L'esodo della popolazione maggiore si è avuto **nell'Appennino centro settentrionale (-40%)**, poi nella **montagna insulare (-39%)**, e **nell'Appennino meridionale (-20%)**, i residenti nella **montagna alpina** sono addirittura aumentati **(+9%)**.

In particolare, sono aumentati i residenti del Trentino Alto Adige. (+110.000), della Lombardia (+77.000) e della Valle d'Aosta (+15.000), mentre sono scesi quelli del Piemonte, del Veneto e del Friuli V.G.

esigenza di zonizzazione: il declino dell'agricoltura

Nel 1991 soltanto il 6,6% degli intervistati risultavano **occupati in agricoltura** mentre i loro padri lo erano nella misura del 24,6% (*Censis*).

Un vero e proprio crollo, avvenuto in una sola generazione.

il numero indice 1930=100 risulta essere:

33 per le Alpi; 19 (!) per l'Appennino centro settentrionale;

34 per l'Appennino meridionale e 28 per le Isole

La sola montagna piemontese ha perduto dal 1970 al 1990 27.000 addetti a tempo pieno, il 59% di quelli che si avevano nel 1970.

esigenza di zonizzazione: i redditi (1)

Le prime 25 CM in termini di reddito pro capite sono tutte collocate nell'Area Alpina (*aree ad elevato sviluppo turistico o aree ad elevato sviluppo industriale, artigianale e di servizi*)

Le ultime 25 sono tutte collocate nelle regioni meridionali e nelle isole

Il reddito della CM più alta tra le ultime 25 è poco più della metà (54%) del reddito della CM più bassa del gruppo di testa

Il divario è ancora più impressionante se si nota che la prima CM ha un reddito che è 2.6 volte quello dell'ultima

esigenza di zonizzazione: i redditi (2)

*un confronto tra le prime 5 e le ultime 5 Comunità Montane di due “regioni geografiche” agli estremi della Penisola: **Piemonte e Valle d’Aosta** da un lato e **Calabria** dall’altro*

- il campo di variazione del reddito in Piemonte/Valle d’Aosta è maggiore che in Calabria
- La più bassa delle CM di Piemonte/Valle d’Aosta ha un reddito che è solo il 56% del reddito della CM più alta, e le ultime 5 CM hanno tutte un reddito sotto il 69% di quello della più alta.
- Nel caso della Calabria invece, il reddito della CM più bassa è circa il 73% di quello della CM più alta, e il campo di variazione delle ultime 5 è di circa 5 punti percentuali rispetto ai circa 12 punti del Piemonte/Valle d’Aosta.

esigenza di zonizzazione: divario degli indicatori di reddito e vecchiaia

RAPPORTI	Reddito pro capite 1995	Indice vecchiaia >65/<14
CM massima su minima	2,6	17,1
CM massima su Italia	1,6	5,6
CM minima su Italia	0,6	0,3

Principali linee della politica montana nazionale

**Art. 44 della Costituzione della
Repubblica Italiana:**

***“Al fine di conseguire il razionale
sfruttamento del suolo e di stabilire
equi rapporti sociali la legge
dispone provvedimenti a favore delle
zone montane”***

Principali linee della politica montana nazionale

legge 991/1952 "Provvedimenti in favore dei territori montani"

“sono considerati territori montani i Comuni censuari situati per almeno l'80% della loro superficie al di sopra di 600 m di altitudine sul livello del mare e quelli nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e la superiore del territorio comunale non è minore di 600 m, sempre che il reddito imponibile medio per ettaro censito, risultante dalla somma del reddito dominicale e del reddito agrario (...) non superi le 2.400 £.” (circa 45 euro).

Principali linee della politica montana nazionale

legge 1102/1971 "Nuove norme per lo sviluppo della montagna"

- L'approccio è multisettoriale.
- Presuppone che le risorse proprie della montagna siano sufficienti ad assicurare un accettabile sviluppo purché organizzate e pianificate direttamente dai decisori politici locali tramite un piano di sviluppo socio economico quinquennale.
- Nascono così le Comunità montane, all'inizio soltanto soggetti di programmazione

Principali linee della politica montana nazionale

legge 142/90 (modificata dalla legge 265/99)
profilo istituzionale della Comunità
montana:

- ente locale
- soggetto per l'esercizio associato di funzioni e di servizi dei Comuni montani
- soggetto di programmazione

Principali linee della politica montana nazionale

Capacità di programmazione deludente, dall'esame di 120 piani di sviluppo e 30 progetti CTIM.

Tratti positivi:

- **approccio integrato;**
- **obiettivo di frenare l'esodo mediante il miglioramento del reddito e della qualità della vita**
- **volontà di valorizzare la cultura locale, le tradizioni, i prodotti tipici, i paesaggi naturali**
- **turismo come maggiore prospettiva di sviluppo futuro, pur senza informazioni sulla sua domanda potenziale.**

Capacità di programmazione deludente, dall'esame di 120 piani di sviluppo e 30 progetti CTIM.

Tratti negativi:

- scarso interesse per l'associazionismo
- modesta attenzione alle risorse specifiche della montagna come boschi e acque;
- minima presenza di progetti per la diffusione di alta tecnologia
- poca attenzione alla crescita del capitale umano e del sistema delle conoscenze

i piani sembrano soprattutto adatti ad intercettare la maggior quantità degli eventuali finanziamenti pubblici

Principali linee della politica montana nazionale

- **Legge n. 97 "Nuove disposizioni per le zone montane"**
- interventi di compensazione,
- interventi volti a superare l'insufficiente capacità di governo e di decisione in sede locale,
- interventi destinati a migliorare la qualità della vita,
- azioni volte a curare la patologia fondiaria.

Principali linee della politica montana nazionale

Legge n. 97 "Nuove disposizioni per le zone montane"

alcuni spunti di grande interesse. Tra questi:

- la delega alle CM per la gestione del patrimonio forestale con esercizio associato, le disposizioni sull'integrità dell'azienda agricola**
- gli incentivi alla pluriattività**
- La possibilità di assunzione a tempo parziale da parte delle aziende agricole**

Principali linee della politica montana nazionale

Legge n. 97 "Nuove disposizioni per le zone montane": sostanziale fallimento

- I difetti d'origine sulla mancata zonizzazione e sull'assenza di una regia complessiva, capace di concertare l'operato di una pluralità di ministeri e delle regioni
- mancata integrazione montagna/pianura
- scarsa integrazione fra settori
- finanziamento insufficiente e calante
- troppe inadempienze di ministeri e regioni
- paralisi di molte CM, con incerte deleghe, scarse risorse umane, finanziamenti incerti e modesti

oggi

- Poiché la domanda che muove lo sviluppo della montagna è in gran parte esterna alla montagna stessa, il piano di sviluppo socio economico è uno strumento adeguato e sufficiente?
- **E' ormai acquisito che una politica di sviluppo per la montagna debba inserirsi in una politica economica e territoriale generale, capace di attivare intensi e permanenti processi di integrazione fra aree geografiche, attività produttive, mercati**

oggi

- Applicazione del Regolamento (CE) 1698/05 Sviluppo Rurale 2007-2013
- Ventilata diminuzione (o addirittura soppressione) delle Comunità Montane
- Disegno di legge, maggio 2007 (Perrin e altri) **“Misure a favore dei territori di montagna e delega al Governo per l'adozione di un codice della legislazione sulla montagna”**

disegno di legge sulla montagna

L'obiettivo è, ancora una volta, evitare lo spopolamento e contenere la tendenza all'invecchiamento.

E' fissato un principio generale:

“Lo Stato riconosce la specificità dei territori montani e vi attribuisce la giusta considerazione nell’ambito di tutte le norme e le iniziative di interesse, anche indiretto, per queste aree”

disegno di legge sulla montagna (1)

Il nuovo disegno di legge:

Prevede una **zonizzazione** e una **nuova definizione** di territorio montano?

rimanda a **criteri di classificazione dei comuni montani** che saranno definiti dal ministero Affari regionali, sentite le regioni la classificazione dei territori montani servirà per modulare le misure (priorità e intensità).
nei fatti interessa sempre tutta la montagna.

sviluppa una politica territoriale, con le **relazioni tra montagna e resto del territorio**?

no

concentra gli interventi?

no

disegno di legge sulla montagna (2)

supera la **logica compensativa**, promuovendo la diversificazione delle attività produttive in ambiente rurale?

no

accoglie **capacità progettuali esogene**?

I **progetti speciali** cui sarebbe riservato il 10% del Fondo per la montagna, possono essere promossi da una pluralità di soggetti, forse anche non montani

Prevede azioni per valorizzare il **capitale umano**?

no

Prevede azioni per valorizzare il **capitale di conoscenze**?

no

disegno di legge sulla montagna (3)

valorizza le risorse proprie delle montagne : boschi, pascoli e acque?	Circa i boschi il d.d.l. è molto meno innovativo della legge attuale Sui pascoli solo raccomandazioni Presta attenzione all'uso delle acque
affronta il tema della patologia fondiaria ?	La patologia fondiaria non è affrontata. Interessante le norme sul recupero (per iniziativa dei Comuni) delle terre incolte da almeno 20 anni.
Promuove servizi adeguati alle popolazioni montane ?	Sì, il tema è trattato con ampiezza e completezza

Considerazioni conclusive (1)

- **Nonostante il peso in termini di superficie, numero di abitanti e di comuni della montagna italiana, e nonostante il preciso obbligo costituzionale, la politica nazionale a favore della montagna non è stata capace di assicurare un grado di sviluppo e un livello di vita omogenei col resto del paese**

Considerazioni conclusive (2)

- Si può rimediare riportando la montagna **al centro dell'interesse comune**, e non delle sole popolazioni che vi vivono, nella consapevolezza del ruolo delle montagne italiane “... *che oltrepassando le immagini di 'riserva', 'sottosviluppo', 'margine', si propone come unico e rilevante per dimensioni e per modalità d'uso attuali e potenziali: insediativi, turistici, naturalistici, produttivi, culturali ...*”
(MAF; 1991)

Considerazioni conclusive (3)

- occorre una politica per **le molte realtà presenti nelle montagne** italiane, complementare e non conflittuale con quella di sviluppo rurale
- occorre, in parallelo, una politica per valorizzare i boschi, anche curando la patologia fondiaria

Considerazioni conclusive (4)

- **La Commissione europea ritiene che in tutte le aree montane la politica comunitaria di sviluppo rurale offre la possibilità di sopperire ad esigenze specifiche, rappresentando, potenzialmente, il mezzo migliore per la realizzazione di una gestione efficace della montagna e del suo ambiente (*Commissione Europea. Direzione generale Agricoltura*).**

Considerazioni conclusive (5)

- **Se la montagna fosse tenuta in considerazione nella formulazione e nell'implementazione delle politiche per lo sviluppo rurale e se gli aspetti settoriali non prevalessero rispetto a quelli territoriali, forse non occorrerebbero leggi specifiche per la montagna, ma riferimenti alla questione montana in ogni norma**