FONDAZIONE
DELLA ROCCA

13

1978

FONDAZIONE ALDO DELLA ROCCA

STUDI URBANISTICI

COLLANA BIENNALE

VOLUME XIII

LA PIANIFICAZIONE DEI TERRITORI MONTANI

A CURA DI

ATTILIO LA PADULA

CASA EDITRICE DOTT. A. GIUFFRÈ - MILANO

LA PIANIFICAZIONE DEI TERRITORI MONTANI

A CURA DI

ATTILIO LA PADULA

FONDAZIONE "ALDO DELLA ROCCA„ - ROMA

FONDAZIONE ALDO DELLA ROCCA

STUDI URBANISTICI

COLLANA BIENNALE

VOLUME XIII

LA PIANIFICAZIONE DEI TERRITORI MONTANI

A CURA DI

ATTILIO LA PADULA

CASA EDITRICE DOTT. A. GIUFFRÈ - MILANO

CONCORSO 1978

Le monografie qui pubblicate furono scelte da una Commissione così composta: Sen. Dott. Giovanni Spagnolli, *Presidente della Fondazione, Presidente - Prof. Arch.* Attilio La Padula, *dell'Università di Roma - Arch.* Camillo Nucci, *del Consiglio Nazionale degli Architetti - Arch.* Fulco Pratesi, *V. Presidente dell'Ass. It. per il World Wildlife Found - Prof. Ing.* Gianludovico Rolli, *dell'Università di Roma - Prof. Dott.* Cesare Saibene, *dell'Università di Milano - Prof. Arch.* Valerio Sestini, *dell'Università di Firenze - Prof. Arch.* Michele Valori, *dell'Università di Roma - Arch.* Gian Aldo Della Rocca, *Segretario.*

Volume stampato
con la collaborazione finanziaria del C.N.R.

Tutte le copie devono essere timbrate dalla S.I.A.E.

Tutti i diritti riservati

Stampato in Italia
Printed in Italy

1981

Tipografia MORI & C. S.p.A. - 21100 VARESE - VIA F. GUICCIARDINI 66

INDICE

ATTILIO LA PADULA INTRODUZIONE . . . . . pag. 11

DOMENICO MANNA PIANIFICAZIONE ECONOMICA E TERRITORIALE DELLA MONTAGNA: PROBLEMI DI CONTENUTO E DI METODO CON RIFERIMENTO ALLA SITUAZIONE DELL'ABRUZZO . . . . . pag. 21

Premessa . . . . . pag. 23

1. - Il problema delle zone di montagna ed il problema degli squilibri territoriali . . . . . » 24

2. - Sul significato e sui contenuti della programmazione . . . . . » 26

3. - Sul problema della articolazione della programmazione a livello territoriale minore . . . . . » 30

4. - La legge istitutiva delle Comunità Montane ed il suo significato ai fini dell'attività di programmazione per il recupero della montagna . . . » 32

5. - Struttura ed evoluzione dell'economia abruzzese . . . . . » 35

5.1. - Premessa . . . . . » 35

5.2. - La situazione dell'Abruzzo in una fase di espansione . . . . . » 36

5.3. - La situazione dell'Abruzzo nella fase di recessione o di ristagno . » 38

5.4. - In Abruzzo si opera in una società diversa dal passato . . . . » 40

5.5. - L'Abruzzo dispone di una quota crescente di risorse . . . . . » 41

5.6. - L'espansione dei consumi privati e pubblici ed il contenimento degli investimenti . . . . . » 42

5.7. - L'evoluzione verso una struttura economica più equilibrata dal punto di vista settoriale . . . . . » 43

5.8. - L'emigrazione e la situazione di squilibrio fra domanda ed offerta di lavoro . . . . . » 44

5.9. - Il problema degli squilibri territoriali in Abruzzo . . . . . » 46

6. - La realtà attuale e tendenziale delle Comunità Montane abruzzesi . . » 47

7. - Programmazione economica e territoriale e recupero delle aree di montagna . . . . . pag. 59
7.1. - Premessa . . . . . » 59
7.2. - Capacità delle Comunità Montane come Enti di programmazione per il recupero della montagna . . . . . » 60
7.3. - L'attuazione dell'ordinamento comprensoriale per una politica programmata a fini di riequilibrio e per il recupero della montagna . . . . . » 61
7.4. - Indicazioni per un processo di sviluppo programmato coerente con l'obiettivo del recupero delle zone interne di montagna . . » 65

COMITATO PROMOTORE DEL PARCO REGIONALE «CASTELLI ROMANI»

(PAOLO BASSANI
LUIGI CLEMENTI
PIETRO CLEMENTI
STEFANO DE FELICI
DELFINO DI NUNZIO
ANNA DURANTI
GIANCARLO GIOMBETTI
ENRICO IPPOLITO
MANLIO MARCHEGGIANI)

LA PIANIFICAZIONE DEI TERRITORI MONTANI . . . . . pag. 73

PRESENTAZIONE . . . . . pag. 75

IL TURISMO E LO SPORT NEL QUADRO DELLA SALVEZZA DELL'AMBIENTE . . pag. 77

Introduzione . . . . . » 77

1. - Attuale gestione del turismo . . . . . » 86
1.1. - Il turismo residenziale . . . . . » 86
1.2. - Strutture ricettive . . . . . » 89
1.2.1. - Alberghi . . . . . » 89
1.2.2. - Villaggi turistici . . . . . » 89
1.2.3. - Campeggi . . . . . » 90
1.3. - Accentramento del flusso turistico . . . . . » 90
1.3.1. - Strapotere delle agenzie e dei «tourist operators» . . » 92
1.4. - Danni all'ambiente . . . . . » 92
1.4.1. - Danni all'ambiente prodotti da sciovie, impianti di risalita e piste . . . . . » 93

2. - Legislazione e politica del turismo . . . . . » 97
2.1. - Legislazione e ordinamento amministrativo in Italia . . . . . » 97
2.2. - Le leggi delle Regioni (parte 1ª) . . . . . » 98
2.2.1. - Turismo: organizzazione e disciplina generale . . . . . » 99
2.2.2. - Provvidenze a favore dell'attività turistica, dell'industria alberghiera e delle infrastrutture . . . . . » 100
2.2.3. - Provvidenze per attività promozionali . . . . . » 102
2.2.4. - Iniziative varie in materia di turismo . . . . . » 103
2.2.5. - Sport . . . . . » 104
2.2.6. - Le leggi delle Regioni (parte 2ª) . . . . . » 105

3. - Turismo e rispetto dell'ambiente . . . . . » 106

Bibliografia . . . . . » 108

La difesa del suolo in generale e degli insediamenti in particolare pag. 110

Premessa . . . . . » 110

1. - L'erosione in generale . . . . . » 111

2. - L'erosione torrentizia . . . . . » 115

3. - L'esondazione di un corso d'acqua . . . . . » 120

4. - Incidenza sull'ambiente delle opere di difesa . . . . . » 126

Bibliografia . . . . . » 128

La difesa della flora e della fauna . . . . . pag. 129

1. - Legislazione esistente . . . . . » 129

1.1. - Leggi statali . . . . . » 129
1.1.1. - La Costituzione . . . . . » 129
1.1.2. - Il vincolo paesaggistico . . . . . » 130
1.1.3. - Il vincolo idrogeologico . . . . . » 130
1.1.4. - Parchi Nazionali e Riserve Naturali . . . . . » 131
1.1.5. - La caccia . . . . . » 131
1.1.6. - Legge 6 aprile 1977, n. 184 . . . . . » 133

1.2. - Leggi regionali . . . . . » 133
1.2.1. - Tutela del patrimonio naturale e paesaggistico . . . . » 133
1.2.2. - Protezione della flora . . . . . » 136
1.2.3. - Protezione della fauna . . . . . » 140

2. - Intervento a livello delle singole specie, popolazione e comunità . . . » 141

2.1. - Rinsanguamenti . . . . . » 141

2.2. - Introduzioni . . . . . » 141

2.3. - Reintroduzioni . . . . . » 141

2.4. - Ripopolamenti . . . . . » 142

3. - Interventi sui biotopi . . . . . » 142

4. - Interventi sul territorio . . . . . » 142

4.1. - Premessa . . . . . » 142

4.2. - Legislazione Regionale . . . . . » 143

4.3. - Le Comunità Montane . . . . . » 144

4.4. - I Comprensori . . . . . » 144

5. - Proposte . . . . . » 145

L'utilizzazione dei boschi . . . . . » 146

6. - La legge « Quadrifoglio » come strumento di programmazione . . . . » 146

7. - La forestazione . . . . . » 146

7.1. - La situazione . . . . . » 146

7.2. - Indirizzi generali ed obiettivi . . . . . » 148
7.2.1. - Estendimento delle superfici forestali . . . . . » 148
7.2.2. - Miglioramento dei boschi esistenti . . . . . » 149
7.2.3. - Miglioramento dell'assetto idrogeologico . . . . . » 149
7.2.4. - Tutela e valorizzazione degli ambienti naturali . . . . » 150
7.2.5. - Difesa del patrimonio forestale dagli incendi . . . . . » 150
7.2.6. - Esigenze di carattere generale . . . . . » 150

7.3. - Osservazioni e proposte . . . . . pag. 151
7.4. - Il bacino idrografico . . . . . » 151
7.5. - La funzione idrogeologica della foresta . . . . . » 152
7.6. - Metodologia . . . . . » 155
8. - La utilizzazione del sottobosco . . . . . » 157
Bibliografia . . . . . » 158

I PARCHI E LE RISERVE . . . . . pag. 159
1. - L'ambiente e le attività umane . . . . . » 159
1.1. - L'uomo e l'ambiente . . . . . » 159
1.2. - Le cause della degradazione ambientale . . . . . » 159
1.3. - La rottura dell'equilibrio uomo-ambiente . . . . . » 160
1.4. - Le Regioni ed i parchi regionali . . . . . » 161
2. - I Parchi Nazionali . . . . . » 161
2.1. - L'evoluzione storica del concetto di Parco . . . . . » 161
2.2. - Parco Nazionale del Gran Paradiso . . . . . » 163
2.3. - Parco Nazionale dello Stelvio . . . . . » 165
2.4. - Parco Nazionale d'Abruzzo . . . . . » 166
2.5. - Parco Nazionale della Calabria . . . . . » 169
2.6. - Legge quadro sui Parchi Nazionali . . . . . » 170
3. - I Parchi Naturali Regionali . . . . . » 175
4. - Considerazioni conclusive . . . . . » 178
Bibliografia . . . . . » 179

BRUNO GRILLINI — IL CLIMA NELLA PROGETTAZIONE E LA PROGETTAZIONE DEL CLIMA NELL'INTERVENTO DELL'UOMO SUL TERRITORIO MONTANO . . . . . pag. 181

Premessa . . . . . pag. 183
Parte prima . . . . . pag. 183
L'approccio progettuale alla montagna . . . . . » 183
Le precipitazioni piovose . . . . . » 185
Fonti di dati pluviometrici . . . . . » 185
Variabilità locale delle precipitazioni . . . . . » 186
L'innevamento . . . . . » 186
Le fonti bibliografiche relative all'innevamento e la variabilità locale del fenomeno . . . . . » 187
La temperatura dell'aria . . . . . » 188
Le fonti di dati termometrici . . . . . » 189
Altri caratteri climatologici . . . . . » 190

Parte seconda . . . . . pag. 190
Un esempio: le caratteristiche climatiche della Val di Teve (versante NO del Velino) . . . . . » 190
Val di Teve: precipitazioni . . . . . » 191
innevamento . . . . . » 192
temperatura . . . . . » 194
altri caratteri climatici . . . . . » 195

Parte terza . . . . . pag. 196
La progettazione «del» clima . . . . . » 196
Gli insediamenti . . . . . » 196
La vegetazione . . . . . » 197
Gli specchi d'acqua . . . . . » 197

Nota conclusiva . . . . . pag. 198

GIULIANA CAMPIONI e GUIDO FERRARA RAPPORTO DA UN PARCO REGIONALE LIGURE - LA MONTAGNA DEL BEIGUA FRA MARGINALITÀ, COLONIALISMO ED AUTOGESTIONE . . . . . pag. 199

1. - Dichiarazione d'intenzioni . . . . . pag. 201

2. - I precedenti istituzionali sul caso di studio . . . . . » 203
2.1. - Dalla riunione intercomunale dell'11/3/73 al Documento-traccia per l'avvio dei lavori della Commissione di studio per il Parco di Beigua del 17/12/75. La redazione dello Statuto . . . . . » 203
2.2. - Dal progetto di legge regionale del novembre 1974 alla L.R. 12/9/77 n. 40 vigente sulle «Norme per la promozione di parchi e riserve naturali in Liguria» . . . . . » 205
2.3. - La formazione dell'Ufficio del Piano e del gruppo interdisciplinare di consulenza. Il programma di lavoro . . . . . » 207

3. - I caratteri strutturali del Beigua. Diagnosi di un'area montana . . . » 209
3.1. - Il territorio ligure come «sponda naturale» dell'area centro-occidentale padana . . . . . » 209
3.2. - Elementi di indagine sociologica. I problemi in atto all'interno dell'area di studio . . . . . » 210
3.3. - Dalla crisi socio-culturale della montagna ai processi di spoliazione delle risorse naturali e culturali . . . . . » 222

4. - Piano di «riequilibrio» o procedure per attivare la gestione complessiva delle risorse del territorio . . . . . » 224
4.1. - Per un'analisi critica delle metodologie d'intervento in area montana . . . . . » 224
4.1.1. - La teoria dei cerchi concentrici, dei vincoli di protezione e del piano razionale . . . . . » 225
4.1.2. - La partecipazione difficile . . . . . » 227
4.1.3. - L'asfillante ricerca di un modello neo-produttivistico . . . » 228

4.2. - Gli strumenti ipotizzabili e le loro priorità rispetto alle scelte da privilegiare . . . . . pag. 229
4.2.1. - L'analisi sistematica ed aperta delle risorse ambientali . » 230
4.2.2. - L'interdisciplinarità applicata ai problemi . . . . . » 232
4.2.3. - Il ruolo dell'animazione come promotrice di sviluppo . » 234

5. - La montagna come nuova frontiera. Quale futuro per le comunità locali » 236
5.1. - Sintesi di una problematica . . . . . » 236
5.2. - Verso la ricomposizione di una società globale? . . . . . » 240

INTRODUZIONE

DI

ATTILIO LA PADULA

Il tema del tredicesimo concorso, indetto dalla Fondazione Della Rocca, ha affrontato una problematica particolarmente complessa, proponendo lo studio di quelle porzioni di territorio che, per la loro natura e le loro caratteristiche, sfuggono ad una gran parte degli strumenti di analisi normalmente adottati. Basti pensare, tanto per fare un esempio, alla teoria della localizzazione che nell'introdurre il concetto di spazio nell'economia (1) ha sempre ipotizzato, a partire da von Thünen, il territorio come una pianura uniforme, isomorfa e perfettamente percorribile in tutte le direzioni.

A ciò si deve aggiungere che non solo, nell'attuale periodo, la ricchezza si è di fatto concentrata fuori dai territori montani ma il nostro stesso concetto di sviluppo è legato ad attività che si svolgono prevalentemente in pianura dove le comunicazioni sono facili, le città possono espandersi e le industrie localizzarsi.

Infine anche i teorici e gli architetti che hanno dato origine all'urbanistica moderna, a partire da Owen e Garnier fino ad arrivare ai disurbanisti russi ed a Le Corbusier (2), hanno sempre immaginato i loro insediamenti sorgere su territori perfettamente piani dove poter liberamente segnare i tracciati delle strade e distribuire le funzioni. Là dove il territorio comincia a muoversi ed a sconvolgersi gli insediamenti dovevano restare quelli lasciati dal medioevo e la natura conservare quel fascino misterioso e terribile tanto caro ai romantici del secolo scorso.

Oggi sappiamo però che tutto questo deve essere interpretato in modo ben diverso e che tutto il territorio, anche quello apparentemente

(1) Vedi fra gli altri: P. E. Lloyd e P. Dicken, *Spazio e localizzazione, un'interpretazione geografica dell'economia*, F. Angeli editore, Milano 1979; G. Preto, *Economia della localizzazione, teoria dell'unità produttiva e della localizzazione territoriale*, F. Angeli editore, Milano 1979.

(2) Vedi fra gli altri: T. A. Reiner, *Utopia e urbanistica*, Marsilio editori, Pavia 1976.

più lontano e meno accessibile, è legato da relazioni precise e continue secondo il modello proposto dalla teoria dei sistemi (3). L'uomo vive all'interno di un unico grande ecosistema in cui le sue azioni, purtroppo spesso distruttive, si ripercuotono in ogni sua parte con conseguenze non sempre prevedibili e controllabili.

Sono le conseguenze di tali azioni che costituiscono il nocciolo del problema di una pianificazione che non voglia dimenticare i territori montani nè continuare a distruggerli. Non a caso gli argomenti, proposti dal bando di concorso, si possono facilmente interpretare come tanti problemi da cui bisogna difendersi piuttosto che come interventi da realizzare (4). Volendoli qui rapidamente elencare sono: la crescita degli insediamenti; il deterioramento delle strutture economiche e sociali; la presenza delle attrezzature turistiche e sportive; l'influenza delle centrali idroelettriche; l'attraversamento delle linee di comunicazione; la difesa del suolo dall'erosione; la conservazione della flora e della fauna; la creazione di parchi e riserve.

Riflettere attentamente su questa problematica, per evitare il ripetersi di errori, è quindi estremamente importante ed è stata certamente un'ottima idea quella di farne l'oggetto di un concorso.

Il fatto che la montagna abbia corso e che continui a correre seri pericoli non vuol dire, tuttavia, che la sua situazione sia rimasta a lungo estranea alla sensibilità degli amministratori e dei politici, una volta che la sua gravità è stata chiaramente denunciata, in tutte le sedi (5), nel corso degli ultimi decenni. Si può citare, ad esempio, la legislazione italiana che, pur con le sue lacune e con le difficoltà di attuazione, non ha trascurato il problema attraverso la creazione delle comunità mon-

(3) Vedi fra gli altri: J. B. McLoughlin, *La pianificazione urbana e regionale*, Marsilio editori, Padova 1973; A. La Padula, *Appunti metodologici, schema metodologico per un approccio sistemico alla pianificazione*, Bulzoni editore, Roma 1978.

(4) Dal bando di concorso « ... quale contributo alla difesa della montagna dai pericoli provocati dagli insediamenti umani e da quelli dovuti alla stessa fenomenologia naturale. La montagna costituisce un ambiente creato non solo dalla natura ma anche dalla mano dell'uomo: tale ambiente va vissuto e difeso. La sua ricchezza, espressione di civiltà, può consentire interventi atti solo a conservarne ed esaltarne il significato ».

(5) Tra i documenti ufficiali: *Per la salvezza dei beni culturali in Italia*, atti e documenti della commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, casa editrice Colombo, Roma 1967; Senato della Repubblica, Commissioni riunite lavori pubblici, comunicazioni e agricoltura, *I problemi della difesa del suolo*, Raccolta di atti e documenti, Roma 1976.

tane (6). Ma più che far riferimento agli strumenti messi in atto nel nostro Paese — che sono stati oggetto di studio nei saggi raccolti in questo volume — interessa qui soffermarsi sull'approccio seguito, in sede internazionale, dalle Comunità Europee. Argomento che, pur essendo stato introdotto nel bando, non è stato poi esaurientemente sviluppato.

Già nel 1973 la Commissione delle Comunità Europee (7) aveva presentato una proposta di direttiva concernente l'agricoltura di montagna e di alcune altre zone svantaggiate. L'approvazione definitiva della direttiva da parte del Consiglio si ebbe il 28 aprile 1975.

Nell'Articolo 3 della direttiva si dà una definizione dei territori montani che, per essere il frutto della collaborazione di legislatori appartenenti a nove Paesi, sembra utile citare nell'introduzione a questo volume.

« 1. Le zone agricole svantaggiate comprendono zone di montagna nelle quali l'attività agricola è necessaria per assicurare la conservazione dell'ambiente naturale, soprattutto per proteggere dall'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.

2. 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. In mancanza di tali infrastrutture, occorre prevederne la realizzazione a breve scadenza nei relativi programmi pubblici.

3. Le zone di montagna sono composte di comuni o parti di comuni che devono essere caratterizzati da una notevole limitazione delle possibilità di utilizzazione delle terre e un notevole aumento dei costi dei lavori

— a causa dell'esistenza di condizioni climatiche molto difficili, dovute all'altitudine, che si traducono in un periodo vegetativo nettamente abbreviato,

(6) Legge n. 1102 del 3 dicembre 1971: « Nuove norme per lo sviluppo della montagna ».

(7) Per ulteriori informazioni sulla organizzazione e le politiche delle Comunità Europee vedi: D. Swann, *L'economia del Mercato Comune*, il Mulino, Bologna 1976; B. F. Lapadula, *Regioni e pianificazioni del territorio in Europa*, nuove edizioni operaie, Roma 1979.

— ovvero, da un'altitudine inferiore, a causa dell'esistenza, nella maggior parte del territorio, di forti pendii che rendono impossibile la meccanizzazione o richiedono l'impiego di materiale speciale assai oneroso,

— ovvero, quando lo svantaggio derivante da ciascuno di questi fattori presi separatamente è meno accentuato, a causa della combinazione dei due fattori, purchè loro combinazione comporti uno svantaggio equivalente a quello che deriva dalle situazioni considerate nei primi due trattini.

4. Le zone svantaggiate minacciate di spopolamento e nelle quali è necessario conservare l'ambiente naturale, sono composte di territori agricoli omogenei sotto il profilo delle condizioni naturali di produzione, che debbono rispondere simultaneamente alle seguenti caratteristiche:

a) esistenza di terre poco produttive, poco idonee alla coltura e all'intensificazione, le cui scarse potenzialità non possono essere migliorate senza costi eccessivi e che si prestano soprattutto all'allevamento estensivo;

b) a causa della scarsa produttività dell'ambiente naturale, ottenimento di risultati notevolmente inferiori alla media quanto ai principali indici che caratterizzano la situazione economica dell'agricoltura;

c) scarsa densità, o tendenza alla regressione demografica, di una popolazione dipendente in modo preponderante dall'attività agricola e la cui contrazione accelerata comprometterebbe la vitalità e il popolamento della zona medesima » (8).

Per le zone così descritte le Comunità prevedono un regime particolare di aiuti che comprende la concessione di indennità compensative degli svantaggi naturali, misure speciali di incentivazione alle aziende agricole in grado di svilupparsi e misure atte a favorire gli investimenti collettivi per la produzione del foraggio, per la sistemazione dei pascoli e degli alpeggi.

Anche se l'obiettivo fondamentale della politica comunitaria è quello di compensare gli effetti negativi in una agricoltura che è ostacolata da fattori naturali e dagli stessi prezzi dei prodotti fissati dalla sezione ga-

(8) *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, 18° anno n. L 128, 19 maggio 1975.

ranzia del FEAOG, è implicito il concetto che la presenza di un popolazione attiva nei territori montani è un servizio reso a tutta la collettività attraverso la salvaguardia dell'ambiente.

* * *

Dovendo introdurre i saggi che compongono questo volume si pongono due necessità: spiegare le ragioni della scelta e della collocazione delle monografie; fornire una chiave di lettura per l'opera che risulta dall'accostamento di testi scritti da autori diversi, che hanno dato al tema una loro personale interpretazione.

L'impressione generale, ricavata dall'esame di tutte le monografie presentate al concorso, è stata nel complesso positiva. Il livello medio è stato certamente buono; anche tra quelle non premiate, gli autori hanno dimostrato una conoscenza approfondita dei problemi posti dai territori montani e non sono mancati gli spunti originali. Una osservazione va tuttavia fatta che, per il suo carattere generale, merita non solo di essere riportata ma anche di essere oggetto di riflessione. Molti lavori infatti, pur avendo dato in alcuni casi risultati apprezzabili, si sono limitati ad affrontare un solo aspetto mentre, data la natura del tema, ci si poteva aspettare una maggiore interdisciplinarietà.

Si trattava, in questo caso, di studiare una realtà riconoscendovi la presenza di problemi, determinati dall'uomo e dalla stessa natura, strettamente interconnessi tra loro. Se tale studio viene condotto separando tra loro i vari aspetti (che vengono analizzati attraverso processi logici diversi e tenendo conto di variabili spesso non immediatamente confrontabili) non può dare risultati utili ad una pianificazione efficace.

La coscienza di tale situazione dovrebbe portare, come primo risultato, alla scelta di una logica globale (o meglio di una metodologia che unifichi i risultati delle varie indagini) che viene fornita dalla teoria dei sistemi. Leggere una realtà, data nel nostro caso da un territorio montano, come un « ecosistema aperto » è il primo passo verso la soluzione delle difficoltà cui si è accennato prima.

Non a caso le due monografie, che hanno vinto « ex aequo » il premio, hanno dimostrato la maggiore sensibilità a questa problematica, affrontando i temi della interdisciplinarietà e della programmazione coordinata.

In ogni modo, concludendo questa prima parte dell'introduzione e tralasciando di soffermarsi su problemi di dimensioni non indifferenti,

l'esito del concorso ed il numero stesso dei partecipanti (quindici monografie provenienti da ogni parte del Paese) sembrano dimostrare un crescente interesse ed una buona sensibilità al tema della pianificazione dei territori montani.

* * *

I saggi raccolti in questo volume sono stati suddivisi in tre parti. Nella prima è stato collocato il lavoro del Prof. Domenico Manna dal titolo « Pianificazione economica e territoriale della montagna: problemi di contenuti e di metodo con riferimento alla situazione dell'Abbruzzo ». La monografia è sembrata essere quella a carattere più generale che può quindi meglio delle altre introdurre l'argomento. Si tratta di uno studio di taglio economico che affronta il problema delle zone di montagna nel quadro degli squilibri territoriali e del ruolo che ha svolto e che dovrebbe svolgere la politica di programmazione.

Un altro argomento particolarmente significativo è quello relativo alla delimitazione degli ambiti territoriali come articolazione della programmazione ai livelli territoriali minori. Scrive a questo proposito C. Lefebvre « che la disaggregazione in sub-aree di un territorio regionale non sia cosa semplice, è confermata dal fatto che le numerose esperienze in questo senso (Lombardia, Piemonte, Emilia, ecc.) ci lasciano insoddisfatti: tale insoddisfazione nasce anche dal fatto che la maggior parte dei presupposti teorici, che si assumono per l'individuazione di comprensori (o di comunità montane), si basano su ipotesi statiche, per cui la suddivisione viene effettuata sulla situazione attuale e non sulla interpretazione della tendenza dei fenomeni economici e territoriali » (9).

Tale atteggiamento critico è condiviso anche da D. Manna sia nei riferimenti alla situazione venutasi a determinare dopo la legge istitutiva delle comunità montane sia nella descrizione della realtà attuale e tendenziale della regione abruzzese, scelta come caso particolarmente significativo.

Nell'ultima sezione del lavoro l'autore si pone una serie di domande relative a quello che lui stesso definisce come il tema centrale: il processo

(9) Carlo Lefebvre, *La pianificazione regionale e comprensoriale: alcune riflessioni critiche*, in *Esperienze di pianificazione urbana e territoriale*, a cura di A. La Padula, Bulzoni editore, Roma 1979.

di programmazione come metodo di governo e di recupero della montagna.

Senza voler qui anticipare i contenuti che verranno meglio espressi in seguito, vi sono ancora due aspetti da sottolineare: l'approccio seguito, corredato anche dagli essenziali riferimenti teorici, che ha portato ad una revisione interdisciplinare della problematica; la necessità di individuare una dimensione territoriale e demografica che sia funzionale ai significati ed ai contenuti di un processo di programmazione operativo.

La seconda parte riunisce un insieme di contributi che costituiscono nel complesso un « corpus » di informazioni che è certamente utile pubblicare. Si tratta di due delle tre monografie che hanno ottenuto delle menzioni onorevoli nel concorso. Sono autori di quella dal titolo « La pianificazione dei territori montani »: P. Bassani, L. Clementi, P. Clementi, S. De Felici, D. Di Nunzio, A. Duranti, G. C. Giombetti, E. Ippolito e M. Marcheggiani. B. Grillini è invece autore di quella dal titolo « Il clima nella progettazione e la progettazione nel clima nell'intervento dell'uomo sul territorio montano ».

Nella prima monografia è stata raccolta l'esperienza maturata dal gruppo degli autori per la costituzione del parco regionale dei Castelli Romani in attuazione della legge regionale sui parchi e le riserve naturali. Il lavoro si configura come una raccolta di monografie che affrontano temi legati alla difesa del quadro ambientale, intesa come premessa indispensabile alla pianificazione. Sono quindi trattati in maniera esauriente ed approfondita: il turismo e lo sport nel quadro della salvezza dell'ambiente; la difesa del suolo in generale e degli insediamenti in particolare; la difesa della flora e della fauna; i parchi e le riserve. Per ognuno di questi è esaminata la situazione attuale ed i suoi principali problemi, la legislazione vigente, i modi e gli strumenti di intervento con esemplificazioni riferite prevalentemente all'esperienza nazionale.

Questa trattazione di tipo quasi « manualistico » ha certamente il pregio di aver affrontato la gran parte degli argomenti proposti dal bando di concorso. Tuttavia la stessa vastità della materia affrontata ha reso difficile una sintesi che sarebbe stata invece auspicabile, anche se è più che evidente il filo conduttore che lega tra loro le varie parti.

A queste ultime bene si collega la monografia di B. Grillini che costituisce un contributo originale ed interessante alla pianificazione, an-

che se affrontata da un punto di vista particolare. Le ampie informazioni sulla formazione del clima e sui suoi rapporti, spesso trascurati, con le politiche di programmazione e di pianificazione costituiscono un quadro estremamente stimolante. Le indicazioni metodologiche sono poi applicate, a titolo esemplificativo, ad un caso particolare: la valle del Teve, collocata tra il versante settentrionale del monte Velino ed i monti della Duchessa nell'Appennino centrale.

La terza parte è costituita dalla monografia di G. Campioni e G. Ferrara dal titolo « Rapporto da un parco regionale ligure: la montagna del Beigua fra marginalità, colonialismo ed autogestione ».

Trattandosi di un lavoro interamente impostato su di un caso specifico, è sembrato opportuno collocarlo come conclusione del volume. Inoltre la sua impostazione metodologica rigorosa ed interdisciplinare costituisce una proposta che, in certo qual modo, riunisce e integra i contributi che la precedono.

In particolare si è rivelata interessante la « filosofia », espressa nella prima parte del lavoro che individua con chiarezza alcuni dei problemi chiave delle aree montane.

Inquadrata la situazione del caso in esame, emerge tutta una serie di tematiche (il concetto di « riequilibrio », la partecipazione, gli strumenti, il ruolo delle comunità locali) che, affrontando in termini realistici i problemi, propongono dei metodi e delle ipotesi di pianificazione estendibili ad altre situazioni del nostro Paese. Gli stessi autori infatti rilevano come l'esempio scelto « non è né particolarmente ' eccezionale ', né particolarmente ' tipico ', proprio come l'universo di casi particolari che definisce la problematica in esame ».

DOMENICO MANNA

PIANIFICAZIONE ECONOMICA E TERRITORIALE DELLA MONTAGNA: PROBLEMI DI CONTENUTI E DI METODO CON RIFERIMENTO ALLA SITUAZIONE DELL'ABRUZZO

PREMESSA.

L'obiettivo di questo lavoro è l'analisi delle principali problematiche connesse alla pianificazione economica e territoriale delle Comunità Montane, con specifico riferimento alla situazione relativa alla regione Abruzzo.

Com'è noto la legge n. 1102 del 3 dicembre 1971 (nuove norme per lo sviluppo della montagna) può considerarsi per molti aspetti profondamente innovativa nel nostro Paese, almeno per tre motivi principali:

a) con l'intervento diretto delle Regioni e dei Comuni interessati si è dato l'avvio alla creazione di un Ente di diritto pubblico a base comunitaria avente per finalità principale, se non esclusiva, la formulazione e gestione di un piano di sviluppo;

b) la stessa legge quadro che delega le regioni a costituire di intesa con i comuni interessati le Comunità Montane, col 2° comma dell'art. 5 precisa, sia pure in maniera approssimativa, che i piani di sviluppo economico-sociale delle stesse Comunità Montane devono avere caratteristiche di globalità e di intersettorialità che certamente non si conciliano con le competenze costituzionali attribuite ai comuni ed alle regioni («il piano di sviluppo ... dovrà prevedere le concrete possibilità di sviluppo nei vari settori economici, produttivi, sociali e dei servizi e a tale scopo dovrà indicare il tipo, la localizzazione ed il presumibile costo degli investimenti atti a valorizzare le risorse attuali e potenziali della zona, la misura degli incentivi a favore degli operatori pubblici e privati ai sensi delle disposizioni regionali e nazionali»);

c) con l'art. 2 della stessa legge n. 1102, lettera *c*) si precisa che la legge si propone di «fornire alle popolazioni residenti nelle zone montane, riconoscendo alle stesse la funzione di servizio che svolgono a presidio del territorio, gli strumenti necessari ed idonei a compensare le condizioni di disagio derivanti dall'ambiente montano». Si è prospettato cioè l'impegno di tutta la collettività a compensare le genti della montagna dei disagi sopportati per presidiare, e quindi salvaguardare e consentire la valorizzazione di risorse ambientali e produttive a vantaggio dell'intera collettività, anche se si parla solo di «strumenti necessari ed idonei a compensare le condizioni di disagio» senza alcun riferimento alle risorse necessarie per rendere operativi gli stessi strumenti.

Al 1978, a sette anni cioè dalla emanazione della legge n. 1102, quando ormai sono costituite ed operanti nel nostro Paese 350 Comunità Montane, che includono 4.066 comuni, con una superficie di 158.610 Kmq, ed una popolazione residente di 9.355 mila abitanti (al censimento del 1971), non può certamente affermarsi che le condizioni della popolazione abitante nelle zone di montagna siano diverse dal passato, che le stesse abbiano cioè potuto beneficiare di quelle compensazioni che la legge 1102 prospettava.

Nella maggior parte dei casi il piano di sviluppo, la cui formulazione e gestione costituisce la principale, se non esclusiva, competenza delle Comunità Montane, non esiste, nei limitati casi in cui le stesse Comunità sono riuscite a dotarsi di un piano di sviluppo, lo stesso non ha potuto essere attuato per mancanza di risorse, o perchè gli stessi organismi non avevano alcuna capacità istituzionale per tradurre in azioni di intervento le scelte contenute nei piani elaborati.

In presenza di una situazione del genere si è ritenuto utile con questo lavoro riesaminare tutta la problematica connessa con le esigenze delle zone montane e con la pianificazione economica e territoriale come metodo di governo e di gestione dei problemi della montagna.

Per dare al lavoro una caratteristica di concretezza si è fatto riferimento in particolare alle Comunità Montane dell'Abruzzo. La scelta di questa regione è da considerarsi non casuale: si tratta infatti dalla regione italiana nella quale le Comunità Montane coprono la più elevata incidenza di superficie regionale (80,4%), se si escludono la Valle d'Aosta ed il Trentino-Alto Adige, regioni classificate interamente di montagna.

L'Abruzzo inoltre, nel Mezzogiorno, è la regione che nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale ha potuto beneficiare di un processo di sviluppo certamente più rapido ed accelerato, con un processo di crescita economica, civile e sociale, certamente non comparabile rispetto al passato, ma che proprio per la sua intensità e per le sue modalità ha fatto emergere con maggiore evidenza la situazione di arretratezza, di degradamento demografico ed ambientale delle zone di montagna della stessa regione.

1. – Il problema delle zone di montagna ed il problema degli squilibri territoriali.

Il problema dei divari negativi di sviluppo economico e sociale delle zone di montagna non può essere affrontato con obiettività se lo stesso non si ricollega a quello più generale degli squilibri territoriali.

Il problema dello sviluppo economico non equilibrato dal punto di vista territoriale è stato da sempre oggetto di una vasta ed approfondita letteratura economica, sia per le connessioni rispetto alla stessa teoria dello sviluppo economico, sia perchè trattasi di un problema caratterizzato da una quasi generalizzata diffusione.

Dall'esame della vasta letteratura diffusa in tutti i paesi emerge la costatazione che storicamente la quasi totalità delle politiche programmate che assumono una connotazione territoriale (nel senso di assunzione di obiettivi e proposizione di interventi pubblici tendenti ad influire sugli assetti territoriali preesistenti, cioè sulla distribuzione nelle varie parti del paese degli insediamenti residenziali e produttivi, delle infrastrutture produttive, civili e sociali, delle risorse disponibili, nonchè dei modi di uso degli stessi territori) sono state decise ed avviate per eliminare, o almeno attenuare una qualche forma di squilibrio territoriale.

Il sistematico concentrarsi del benessere in alcune aree (e quindi la diffusione del sottosviluppo nelle restanti aree), il progressivo accentramento della popolazione (e quindi delle risorse umane utilizzabili nel processo produttivo) in limitate aree urbanizzate, e la conseguente sottoutilizzazione e inutilizzazione delle risorse nelle zone di esodo e/o scarsamente popolate, costituiscono quell'insieme di fenomeni sociali che si configurano come «squilibri territoriali», da cui originano le politiche di intervento finalizzate alla loro eliminazione. Con la denominazione squilibrio territoriale si fa riferimento cioè ad una «disuguale distribuzione degli insediamenti nello spazio o una distribuzione geografica differenziata del reddito, oppure la presenza di aree caratterizzate da differenti dinamiche di sviluppo, o tutti questi fenomeni congiuntamente» (1).

Il problema della larga e quasi generalizzata diffusione degli squilibri territoriali è tale tuttavia da accreditare la tesi che lo stesso non possa restare estraneo ad ogni e qualsiasi interpretazione delle teorie dello sviluppo economico, soprattutto se si assume che un processo di sviluppo economico per poter soddisfare le esigenze di tutta la collettività non può identificarsi con la sola massimizzazione del prodotto reale, ma deve necessariamente tendere: *a*) alla massima utilizzazione di tutte le risorse disponibili, siano esse umane, direttamente utilizzabili nelle attività produttive, infrastrutturali, ambientali e naturalistiche; *b*) alla distribuzione socialmente equilibrata, fra tutti coloro che partecipano al processo produttivo, dei risultati conseguiti; *c*) alla riduzione degli squilibri territoriali e settoriali in termini economici e di massima diffu-

(1) Si veda in proposito: Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Le proiezioni territoriali del progetto '80*, Roma, 1971.

sione territoriale della soddisfazione dei bisogni collettivi.

Oltre che tra il problema dello sviluppo equilibrato ed il processo di sviluppo economico, è rilevabile larga convergenza fra gli economisti circa la connessione temporale tra avvio della fase di sviluppo di un determinato sistema economico ed emergenza degli squilibri territoriali.

È largamente diffusa infatti la tesi secondo cui un sistema economico nazionale si sviluppa quando il meccanismo produttivo è tale da consentire una disponibilità crescente di risorse, concetto questo che non implica senz'altro una identità con il concetto di sviluppo equilibrato della produzione fra i diversi settori di attività economica: appare anzi certo che lo stesso concetto di equilibrio economico dinamico nazionale, tenuto conto del diverso grado di elasticità dei settori produttivi, e della tendenziale stabilità dei prezzi relativi dei prodotti dei differenti settori, implica necessariamente la differenziazione del tasso di crescita della produzione fra i diversi settori. Deriva da questa tesi la costatazione che non essendo, in generale, le strutture produttive delle singole regioni composte in uguale proporzione dal punto di vista settoriale, un processo di sviluppo nazionale è compatibile, anzi comporta inevitabilmente, più o meno ampi divari nel ritmo di sviluppo tra le regioni di uno stesso paese (2).

Alla stessa conclusione perviene Friedman attraverso l'esame storico dello sviluppo economico di numerosi paesi, quando rileva che l'origine di ogni tipo di squilibrio territoriale è ricollegabile alle trasformazioni spaziali generate dal processo di sviluppo economico, e particolarmente nella fase che coincide con il passaggio da una economia prevalentemente agricola ad una economia prevalentemente industriale (3).

Ma se esiste concordanza circa le relazioni di interdipendenza tra squilibri territoriali ed il processo di sviluppo economico, non vi è concordia circa i rapporti funzionali di dipendenza nel lungo periodo.

Una prima tesi è quella dei teorici neoclassici del commercio internazionale (e quindi anche interregionale) secondo cui gli squilibri territoriali costituiscono un grave problema in quanto rappresentano una condizione transitoria. Si assume cioè che in un paese unificato politicamente, in cui non esistono ostacoli giuridici alla mobilità territoriale dei beni e dei fattori della produzione, gli squilibri territoriali sarebbero destinati a scomparire per effetto del libero movimento del capitale, del lavoro e delle merci che devono necessariamente portare ad un livellamento dei prezzi dei fattori produttivi.

Le tesi degli economisti neoclassici di una tendenziale riduzione dei divari regionali nei paesi in fase di sviluppo ha trovato un valido sostegno nelle indagini empiriche condotte da J. G. Williamson (4) il quale per verificare la relazione esistente tra livello di sviluppo e differenze regionali di reddito pro capite ha svolto una analisi «cross section» internazionale su ventiquattro paesi con riferimento agli anni '50 e contemporaneamente una analisi «time series» per un determinato numero di anni. Le conclusioni alle quali questo autore è arrivato sono le seguenti: il divario regionale è piccolo nei paesi sottosviluppati ed in quelli molto sviluppati, mentre è molto ampio nei paesi in fase di sviluppo; dal punto di vista temporale il divario regionale è limitato nelle fasi iniziali del processo di sviluppo, tende a crescere nelle prime fasi del processo di sviluppo, ed a decrescere successivamente, quando il paese ha raggiunto sufficienti livelli di sviluppo.

Una seconda tesi è quella sostenuta dal Myrdal (5) secondo il quale «la liberalizzazione dei movimenti di beni e di fattori tra nazioni (o regioni) renderà probabilmente le nazioni (o le regioni) ricche ancora più ricche, e le nazioni (o le

(2) Si veda in proposito: Franco Giampiero, *Lo sviluppo economico nazionale e gli squilibri di reddito procapite regionale*, Giuffrè, Milano, 1963.

(3) J. Friedman, *Regional Development Policy; a case study of Venezuela*, Cambridge, Mass., Mit Press, dicembre 1961.

(4) J. G. Williamson, *Regional Inequality and the process od Nazional Development: Description of the patterns*, in *Economic Development and cultural change*, vol. XIII, n. 4, parte II, 1965.

(5) G. Myrdal, *Teoria economica e paesi sottosviluppati*, Edizioni Feltrinelli, Milano, 1959.

regioni) povere ancora più povere ». Secondo Myrdal la mobilità territoriale delle merci e dei fattori produttivi tra regioni ricche e regioni povere provocherà su questi ultimi due gruppi di effetti, gli « effetti di diffusione » (spread effects) e gli « effetti di riflusso » (backwash effects). Si comprendono tra i primi una maggiore ampiezza dei mercati di collocamento dei prodotti primari che prevalgono nelle regioni povere, e quindi anche un possibile miglioramento nella ragione di scambio, ed una più rapida diffusione delle innovazioni tecnologiche ed organizzative il cui costo è sostenuto dalle regioni ricche; al contrario fra gli « effetti di riflusso » cioè fra gli svantaggi delle regioni povere devono collocarsi: il rallentamento dello spostamento delle risorse verso produzioni secondarie e terziarie per effetto dello stimolo a consumare beni prodotti nelle regioni ricche; l'ampliamento del volume delle esportazioni aumenterà sempre più il ritmo di sviluppo economico delle regioni ricche; la produttività marginale degli investimenti continuerà a mantenersi più elevata nelle regioni ricche e tale differenza comporterà una tendenza al movimento di capitali dalle regioni povere a quelle più ricche; la stessa mobilità territoriale del fattore lavoro sarà inevitabilmente selettiva nel senso cioè che saranno attratte nelle regioni ricche le unità di forza di lavoro più capaci e più dotate di iniziativa. Gli « effetti di riflusso secondo Myrdal saranno certamente più consistenti degli « effetti di diffusione » da cui un progressivo aggravamento degli squilibri territoriali.

Le diverse tesi esposte concorderebbero quindi nella costatazione che lo sviluppo economico si accompagna inevitabilmente all'insorgere ed all'aggravarsi di un processo di differenziazione territoriale dello sviluppo, anche se vi è contrasto di opinioni tra chi ritiene che successivamente col proseguimento del processo di sviluppo il divario tenda ad attenuarsi, e che pertanto lo stesso è nel lungo periodo necessariamente diffusivo; e chi ritiene che il processo di sviluppo si sostiene necessariamente sulle differenziazioni territoriali e che le stesse non sono pertanto destinate ad attenuarsi, ma piuttosto a riprodursi in aree e/o settori diversi ogni qualvolta un particolare processo di diversificazione raggiunge livelli tali da ostacolare lo stesso processo di sviluppo.

2. – Sul significato e sui contenuti della programmazione.

L'ampio e prolungato dibattito sul significato, sui contenuti e sulle procedure della programmazione, al quale hanno contribuito politici, studiosi delle varie discipline sociali, giuristi e responsabili di funzioni amministrative e tecniche, non ha portato ad una definizione accettabile, generalizzabile in tutte le situazioni, e soprattutto ad una costruzione sistematica avente un'intelaiatura scientifica autonoma.

Tale conclusione non può a nostro avviso, ascriversi alla insufficienza degli sforzi e dell'impegno di tutti coloro che hanno dato il loro apporto al dibattito sulla programmazione, ma piuttosto al fatto che si è in presenza di concetti e di contenuti troppo complessi per poter essere affrontati separatamente con l'ottica politica, con quella scientifica e con quella amministrativa, e quindi sulla base di quella necessaria delimitazione che è proprio di ogni costruzione scientifica autonoma.

L'approccio più realistico sembrerebbe quello di definire termini quali « programmazione » o « pianificazione », « programma » o « piano » sulla base delle esperienze concrete che si sono storicamente attuate. L'esame di tali esperienze — nonostante le diversificazioni profonde dei sistemi economici, politici e sociali in cui si sono maturate — porterebbe ad evidenziare alcune caratteristiche fondamentali sulla base delle quali si può tentare di dare un significato ed un contenuto al concetto di programmazione. Tali caratteristiche possono riassumersi:

a) nell'esistenza di squilibri — siano essi di natura sociale, settoriale, territoriale, o nella dotazione di beni destinati a soddisfare certi bisogni fondamentali civili — che non possono essere eliminati (o attenuati) semplicemente affidandosi ai liberi automatismi del mercato; e ciò non tanto per la incapacità di questi, quanto per l'affermarsi di strozzature o di remore che vietano a tali meccanismi di esplicarsi nella loro interezza;

b) nell'esistenza di una « volontà » di evitare che tali squilibri si accentuino e/o di eliminarne le cause fondamentali, volontà che è propria delle scelte politiche, economiche e sociali derivabili dal sistema di valori propri di ogni società;

c) nella considerazione dell'efficienza economica riferita all'intera collettività, quale elemento al quale devono essere condizionate le finalità proprie di gruppi o di singoli individui;

d) nell'esistenza di una direzione politica disponibile ad acquisire i mezzi ed a predisporre gli interventi che si ritengono necessari ad indirizzare il sistema verso le finalità di uno sviluppo economico politico e sociale equilibrato.

L'esistenza di caratteristiche comuni intese come elementi che sono alla base dei processi sociali, politici ed economici che hanno portato la quasi totalità delle economie contemporanee ad assumere la gestione programmata della politica economica, può indurre a formulare definizioni, la cui finalità non è tuttavia quella di acquisire l'espressione sintetica di un fenomeno estremamente complesso, ma piuttosto un tentativo di chiarire il significato ed il contenuto del fenomeno stesso.

In tal senso si può fare riferimento alla programmazione intesa come l'insieme preordinato e coordinato di tutte le forme di intervento, di controllo e di direzione sul sistema economico e sociale globalmente considerato, che i pubblici poteri attuano per indirizzarne gli svolgimenti verso il raggiungimento del sistema di obiettivi che si intendono perseguire, obiettivi che devono essere espressione del sistema di valori espresso dalla collettività interessata. Coerentemente con la definizione suddetta si può intendere il programma come l'insieme preordinato, coerente e coordinato delle direttive politiche, economico-sociali ed amministrative, delle indicazioni degli interventi normativi, istituzionali e gestionali, tesi al raggiungimento del sistema di obiettivi assunti.

Dalle definizioni suddette, si possono derivare un insieme di implicazioni che contribuiscono a dare al processo di programmazione un contenuto.

Va rilevato in primo luogo che l'avvio di un processo di programmazione deve poter disporre di una prospettiva, cioè di un sistema di obiettivi che per essere utilizzabili deve essere assunto indipendentemente dai meccanismi operanti nel campo economico, sociale e territoriale, meccanismi che possono essere confermati, modificati e/o integrati, ma che tuttavia non possono condizionare la scelta, la definizione del sistema di obiettivi.

Ma l'assunzione di un sistema di obiettivi avente carattere di globalità è un atto essenzialmente politico, trattandosi di effettuare scelte che devono essere coerenti col sistema di valori espresso da una determinata società in una determinata epoca. La pretesa di «costruire» un sistema di obiettivi «derivati» dalle «scelte politiche» costituisce un criterio soggettivo proprio di una impostazione che deriva da una concezione della politica intesa come delega delle funzioni decisionali, piuttosto che come delega dell'esercizio del potere, cioè della facoltà di recepire, interpretare ed organizzare le scelte dell'uomo e quindi di predisporre strategie e strumenti di attuazione. Ma anche la scelta delle strategie e degli strumenti necessari per l'attuazione del processo di programmazione è un atto essenzialmente politico, una scelta cioè che deve essere effettuata tenendo conto del sistema dei valori che è proprio di una determinata società e di una determinata epoca.

Un sistema di obiettivi per essere utilizzabile nel processo di programmazione deve avere un carattere di globalità; ossia deve tener conto dei rapporti di interazione fra tutte le dimensioni (demografiche, economiche, sociali, ambientali) che interagiscono e si combinano nella dinamica di sviluppo; l'approccio separato alle diverse dimensioni dello sviluppo implica il rischio di operare sulla base di criteri settoriali e/o di tipo corporativo.

Ma il vincolo della coerenza che sta alla base di un sistema di obiettivi valido per il processo di programmazione deve sussistere non solo fra tutte le dimensioni demografiche, economiche, sociali ed ambientali, ma anche rispetto alle interrelazioni che collegano le stesse dimensioni con fattori di natura limitativi, quali: *a*) i riflessi sul sistema nazionale o regionale di azioni promosse nel «resto del mondo»; *b*) le azioni volontaristiche finalizzate a contrastare il processo evolutivo delle tendenze storiche; *c*) gli squilibri preesistenti (intesi nel senso di ineguaglianza in un dato momento fra gli elementi di una stessa situazione) che introducono un fattore frenante nel dinamismo delle strutture; *d*) le linee tendenziali non recenti, modificabili quindi solo nel lungo periodo, e che perciò avranno comunque una incidenza sulla evoluzione futura; *e*) l'evoluzione storica di un sistema politico-economico considerato inamovibile per ciò che attiene alle sue connota-

zioni fondamentali; *f*) le norme di comportamento ricollegabili a caratteristiche di natura biologica o psicologica dell'uomo; *g*) i fattori relativi alle caratteristiche fisiche di un territorio o di una regione (clima, orografia, altimetria, clinometria, disponibilità naturale di risorse utilizzabili).

Nel processo di programmazione non può essere sottovalutato — come frequentemente accade — il ruolo essenziale che deve essere attribuito alla dimensione del territorio, la cui prospettiva deve essere quella di organizzare lo spazio in funzione della necessità di soddisfare i bisogni derivanti dal sistema di obiettivi definiti, ma tuttavia tenendo conto del fattore mobilità, (caratteristico del nostro tempo, ma più influente ancora in futuro) che comporta modificazione dei modi di vita, e quindi della gamma e la priorità dei bisogni; da cui deriva la necessità di organizzare lo spazio in un quadro non rigido ma adattabile, nel quale si possono comunque inserire le strategie di sviluppo. Nel processo di programmazione è essenziale cioè la messa a punto di una prospettiva dell'uso del suolo intesa come organizzazione dello spazio basata sul principio che ogni variazione demografica, economica e sociale — in rapporto ad una situazione iniziale — influenza gli insediamenti residenziali e produttivi (e la mobilità delle cose e degli uomini), e quindi si traduce in una nuova organizzazione dello spazio; reciprocamente, l'organizzazione dello spazio influenza la distribuzione nel territorio delle residenze e delle attività produttive, e quindi il comportamento demografico, economico e sociale. Non è possibile cioè concepire un razionale processo di programmazione con una prospettiva dell'uso del suolo concepita indipendentemente dalle altre dimensioni dello sviluppo, così come non è ipotizzabile una prospettiva dell'uso del suolo intesa come semplice traduzione nello spazio delle prospettive assunte in termini demografici, economici e sociali.

Un meccanismo di azione programmatica esige una prospettiva realistica, cioè un sistema di obiettivi realizzabili (e non solo desiderabili), e quindi non solo l'assunzione di un sistema di obiettivi la cui coerenza interna (o con fattori di natura limitante) è da considerarsi assolutamente prioritaria, ma anche l'indicazione dei mezzi necessari e la predisposizione degli strumenti operativi indispensabili; non è ipotizzabile cioè un processo di programmazione — sia pure articolato su un sistema di obiettivi coerenti — che non contenga l'individuazione dei mezzi, delle strategie e degli strumenti necessari per la sua attuazione.

Da un punto di vista più strettamente operativo si possono ipotizzare per un processo di programmazione avente le caratteristiche delineate, due tipi di approccio: *a*) quello esplorativo che parte dalla situazione origine per giungere a quella di prospettiva, approccio questo che implica il rischio di enfatizzare il peso dei fattori di natura limitativa; *b*) quello della visualizzazione della immagine di prospettiva futura e della successiva valutazione dei problemi e delle esigenze che ne derivano per modificare la situazione attuale: il rischio è quello inverso, nel senso che si è portati a sottovalutare l'influenza dei fattori limitativi. Ma è anche rilevante per l'avvio di un processo di programmazione e per la sua attuazione, la scelta del metodo e delle procedure: si tratta cioè di individuare il modo di evidenziare la situazione origine (o la situazione futura) o l'insieme delle azioni che permettono il passaggio dalla situazione origine alla situazione futura (o viceversa) tenendo conto dei fattori di natura limitativa.

Da quanto si è detto in precedenza sembrerebbe che possano enuclearsi caratteristiche di fondo attribuibili al processo di programmazione inteso come modo razionale di fare politica economica:

a) *pragmatismo*: nel senso di un metodo di politica economica che deriva i suoi contenuti e le soluzioni dall'osservazione dei problemi concreti e reali;

b) *globalità*: nel senso che il processo di programmazione deve necessariamente fondarsi sulla valutazione di tutte le variabili che qualificano il meccanismo di sviluppo di una determinata collettività — variabili che devono essere coerenti tra loro e con tutti i fattori limitativi — ma anche di tutte le possibilità di intervento e di tutti i centri decisionali, siano essi pubblici o privati, nazionali o delle collettività locali;

c) *partecipazione*: nel senso che il processo di programmazione deve essere impostato ed attuato con la partecipazione attiva dei diversi centri decisionali non solo per la definizione del sistema coe-

rente di obiettivi, ma anche nelle scelte e nella individuazione dei mezzi, delle strategie e degli strumenti necessari per la sua attuazione;

d) *operatività*: nel senso che il sistema di obiettivi assunto deve essere tale da poter essere tradotto in strumenti istituzionali, finanziari, normativi o gestionali, ritenuti idonei per la sua attuazione;

e) *interdisciplinarietà*: nel senso che l'apporto tecnico nel processo di elaborazione deve necessariamente derivare da tutte le discipline utili per analizzare il meccanismo di sviluppo di una società, per organizzare il processo di sviluppo della medesima, per promuovere gli interventi idonei.

Le esperienze concrete che si sono attuate, e le opinioni prevalenti nella dottrina indurrebbero quindi ad una concezione della programmazione come mezzo di razionalizzazione dell'intervento pubblico finalizzato al perseguimento delle finalità economiche e sociali che la collettività si è dato, con significativi, contenuti e caratteristiche, peraltro, che escludono la validità di ogni schema classificatorio della programmazione almeno da un punto di vista generale. Come, ad esempio, le numerose aggettivazioni qualificative assai diffuse nel nostro Paese in aggiunta al termine programmazione: indicativa, concertata, normativa, operativa, prescrittiva, percettiva, obbligatoria, imperativa, ecc. Trattasi di qualificazioni che possono avere un significato solo se riferite alle caratteristiche proprie di un processo di programmazione relativo ad un determinato sistema economico, di qualificazioni cioè alle quali non si può attribuire un significato univoco e generalizzabile.

Le esperienze maturate porterebbero peraltro a concepire il processo di programmazione come un metodo di coordinamento e di razionalizzazione dell'intervento diretto od indiretto dei poteri pubblici nell'economia, per il più agevole perseguimento degli obiettivi di uno sviluppo economico e sociale equilibrato, ma anche di un metodo di politica economica che consente di far emergere obiettivi sociali e bisogni collettivi che risulterebbero offuscati da sistemi economici fondati esclusivamente sulla spontaneità di meccanismi individuali. Si tratterebbe cioè di una « maniera di fare » politica economica che può prescindere dalla natura dei sistemi economici nei quali si applica; in tal senso è da ritenersi quasi del tutto sterile (almeno in senso positivo), ogni disputa tra quelle tesi che mirano ad attribuire alla programmazione un significato essenzialmente tecnicistico, o quelle che hanno della programmazione una concezione puramente ideologica.

Il concetto di programmazione concepita come metodo di coordinamento e di razionalizzazione *ex ante* di tutte le forme di intervento diretto ed indiretto dello Stato nella vita economica ha trovato il consenso di numerosi studiosi di politica economica.

Il Saraceno, che a buon motivo può considerarsi come il padre del processo di programmazione avviato nel nostro Paese, afferma (6) che « la programmazione è una procedura che si attua per dare un massimo di razionalità alle decisioni che si prendono nella sfera politica e non solo per definire, con studi più accurati, i termini dei problemi che l'azione pubblica deve risolvere; più precisamente con la programmazione si vuole aumentare l'efficienza del processo decisionale che si svolge nella enorme congerie di amministrazioni, enti, istituti, comitati, che, nel loro insieme, compongono la sfera pubblica. Il passaggio ad una economia programmata si presenta come un problema di conversione di un sistema autoregolato; il fatto che sia stata adottata la programmazione sta infatti a significare che una data società non possiede, a giudizio delle forze in essa prevalenti, una capacità di autoregolazione sufficiente per far evolvere il sistema in conformità ai fini generali che dette forze intendono conseguire. E per evitare di risollevare inutili polemiche sul contrasto fra programma e libertà (quando invece il problema sta nella ricerca dei tipi di programmazione che diminuendo l'arbitrio possono piuttosto aumentare la libertà dell'uomo), aggiungeremo che la regolazione di un sistema non implica la regolazione di tutte le attività che si svolgono nel sistema, ma solo di quelle che incidono sul comportamento del sistema in modo che la società ritiene intollerabili ».

(6) PASQUALE SARACENO, *La programmazione negli anni '70*, Nuova collana di saggi, edita da Etas Kompass, Milano, luglio 1970.

Il Frisch (7) osserva, in proposito, « il sistema analitico alla base di un'opera di pianificazione segue molto da vicino il senso comune. Non sarà altro che senso comune ridotto a sistema. Il senso comune ci dice che se si desidera guidare la evoluzione di un paese, si deve dapprima esaminare la situazione e poi decidere come si vuole modificarla, guardandosi attorno per vedere quali possibilità esistono per portare la situazione da quella che è a quella che si desidera. Queste sono le principali linee dell'impostazione teorica ».

Il Piatier (8), a sua volta osserva che « la programmazione riconcilia sistemi di governo che si credevano rigorosamente antinomici, ed è questo, forse, uno dei fattori favorevoli per la pacifica coesistenza ».

Il Lombardini (9), infine, afferma che « la pianificazione economica, contrariamente a quanto sostengono certi marxisti dogmatici, non è coessenziale al regime collettivistico. Essa presuppone l'instaurarsi di un diverso rapporto tra l'uomo ed il sistema economico, di cui la collettivizzazione integrale degli strumenti di produzione non è condizione necessaria, ed ancor meno è condizione sufficiente ».

Lo stesso Lombardini attribuisce alla programmazione economica il significato di una razionalizzazione tecnica, ma anche sociale di un determinato sistema economico; lo stesso autore aggiunge, infine, che un siffatto processo di razionalizzazione non si può promuovere semplicemente con interventi legislativi (che non sono necessariamente quelli della confisca della proprietà privata e degli strumenti di produzione attuata nei sistemi economici collettivistici), ma può portare — solo ai fini di una più efficiente attuazione del processo di programmazione — ad accrescere il potere economico dello Stato (e quindi le forme e le modalità di intervento nella vita economica), che deve essere sufficientemente ampio proprio per poter operare in modo autonomo rispetto agli altri poteri economici.

Per l'ampliamento del potere economico dello Stato può risultare necessario, in determinate circostanze, il passaggio di attività economiche strategiche dai privati allo Stato; ma anche queste forme di intervento possono risultare, per una efficiente politica economica programmata, necessarie ma non sufficienti; altre condizioni (afferma ancora il Lombardini), devono essere realizzate: il formarsi di una mentalità imprenditoriale dei dirigenti degli Enti proposti alla programmazione ed alle imprese, lo stabilirsi di opportune procedure per coordinare le decisioni centralizzate con quelle di mercato, l'applicazione di tecniche valide per la soluzione dei problemi di scelta che si pongono ai programmatori, lo svilupparsi dello spirito competitivo e di quello cooperativo che debbono contribuire, favorendo opportuni rapporti dialettici, alla determinazione di strutture economiche efficienti.

3. – Sul problema della articolazione della programmazione a livello territoriale minore.

Dalle esperienze concrete di un processo di programmazione articolato sui principi e sui contenuti che si sono riassunti in precedenza, è emersa sempre con maggiore frequenza la necessità di articolare regionalmente la politica di programmazione nazionale, ed a livello di unità territoriali sub-regionali la programmazione regionale; trattasi di necessità che si sono manifestate come esigenza di completamento, di integrazione e di verifica, anche se non mancano casi in cui la programmazione a livello regionale (e/o sub-regionale) ha costituito un *prius* temprale rispetto alla programmazionr estesa all'intero territorio nazionale (e/o all'intero territorio regionale).

La constatazione della larghissima diffusione, a livello mondiale ormai, della programmazione regionale (e/o sub-regionale), come metodo per concorrere alla definizione degli obiettivi programmatici a livello nazionale (e/o a livello regionale), o per l'attuazione delle scelte a livello territoriale minore, non può assumersi, tuttavia, senza altro come elemento decisivo per giustificarne la validità e la

(7) Ragnar Frisch, *Generalities on Planning*, in *L'industria*, n. 4, 1959.

(8) A. Piatier, *Il contributo delle scienze sociali allo sviluppo economico*, in *Rassegna Economica del Banco di Napoli*, settembre-dicembre 1961.

(9) Siro Lombardini, *La programmazione: idee, esperienze, problemi*, Giulio Einaudi Editore, 1967.

utilità, anche da un punto di vista teorico e metodologico.

Il dibattito intorno al problema degli squilibri territoriali, al loro processo di aggravamento ed alla comune necessità di promuovere politiche di intervento finalizzate ad una distribuzione territoriale equilibrata dello sviluppo, si è accomunato spesso ad un tema più specificamente operativo: la delimitazione della «regione» cioè dell'ambito territoriale al quale si deve far riferimento per la evidenziazione della diversificazione spaziale dello sviluppo, e per le politiche di intervento con finalità di riequilibrio. Si tratta di un problema di natura territoriale derivante dalla necessità di riferirsi ad insiemi territoriali, cioè ad aggregazioni di punti all'interno dei quali ciascuna variabile possa assumere un significato valido per la totalità dei punti aggregati.

Il problema così posto è di origine antica, anche se all'inizio fu appannaggio quasi esclusivo dei geografi; a questi seguirono con immediatezza gli statistici per la necessità di quantificare con riferimento alle circoscrizioni amministrative le osservazioni dei geografi, anche per facilitare il superamento delle preferenze di questi ultimi che tendevano ad individuare e delimitare «aree uniformi» dal limitato punto di vista geoantropico. Ai geografi ed agli statistici, ma solo negli ultimi decenni, si sono aggiunti economisti, sociologi, urbanisti, costituzionalisti ed amministrativisti, con l'apporto degli schemi di indagine propri delle rispettive formazioni scientifiche. Ne è derivata una situazione caratterizzata dal fatto che anche se involontariamente, gli studiosi delle diverse discipline affrontavano il problema della delimitazione delle «regioni», o comunque di aree territoriali con un livello dimensionale inferiore a quello nazionale, partendo da concetti diversi dello spazio (10).

Per i geografi lo spazio veniva inteso come il territorio nel quale si collocano i fatti fisici o antropici che di volta in volta vengono presi in considerazione; per gli statistici è un termine di riferimento per la individuazione delle unità di rilevazione che si intendono osservare, e/o per la elaborazione e la presentazione dei risultati delle rilevazioni; per l'urbanistica lo spazio tendeva ad essere la parte del territorio sul quale si ritiene necessario estendere la pianificazione fisica; per il sociologo e l'economista l'idea dello spazio è associata ad una dimensione sulla quale operano le unità economiche ed i gruppi sociali dei quali si studiano le leggi di comportamento; per i politici e per i responsabili amministrativi lo spazio è costituito dall'ambito territoriale entro il quale si devono impostare ed attuare le azioni di intervento.

Più recentemente il dibattito intorno al problema della delimitazione della «regione» — riacutizzato anche per l'intensificarsi della discussione intorno alla programmazione ed alla sua utilizzazione in vista della necessità sempre più diffusa di eliminare o attenuare progressivamente le disparità territoriali del processo di sviluppo economico e sociale — se ha potuto avvalersi dell'apporto di numerose discipline, separatamente e fra loro collegate, si è svolto in un contesto di impostazioni molto diversificato. Si è operato diffusamente in funzione della pretesa di individuare un insieme assoluto di «regioni» significative, tali cioè da configurare soluzioni univoche generalizzabili ed accettabili sia per finalità teoriche che per compiti operativi.

Ma anche se non ha dato luogo a costruzioni scientifiche generalmente accettate, il dibattito intorno al concetto di «regione» non deve considerarsi del tutto infecondo, soprattutto per gli stimoli che allo stesso dibattito sono derivati dall'interesse strettamente operativo che questo tema assumeva con la diffusione del processo di programmazione.

Si è ad esempio maturata con evidenza sempre crescente l'esigenza di superare il concetto troppo semplice di «regione» come spazio fisico e di definire concettualmente e metodologicamente la «regione economica» (ed in questa direzione si è giunti al superamento della teoria classica della localizzazione e della teoria dei sistemi urbani, teorie che anche attraverso tecniche molto raffinate, non hanno fornito interpretazioni rigorose per agevolare l'intervento finalizzato a modificare le situazioni

(10) Si veda in proposito le relazioni di G. PARENTI, *La delimitazione delle aree economiche: concetti e metodi* e di U. TOSCHI, *Aree economiche e aree geografiche*, entrambe tenute nella Tavola Rotonda organizzata dall'Unione Italiana delle Camere di Commercio, Industria ed Agricoltura, a Firenze, nel 1965 (testo ciclostilato).

esistenti soprattutto per attenuare gli squilibri territoriali).

In questa direzione si è potuto realizzare una convergenza di adesioni sul concetto di spazio economico inteso come « un'applicazione di variabili economiche su o in uno spazio geografico, attraverso espressioni matematiche che descrivono un processo economico » (11), e che si è distinto dallo spazio puntiforme, nel quale il comportamento umano assumeva caratteristiche di dinamicità attraverso la sola dimensione tempo. Allo spazio economico caratterizzato dal dissolvimento dello spazio fisico ma che possiede una continuità logica e funzionale, si è associato il concetto di regione economica la quale si caratterizza per il concetto di continuità spaziale, nel senso cioè che « una regione economica è un'area continua e localizzata, uno spazio economico non lo è ».

Ed è proprio attraverso tali concezioni di spazio economico e di regione economica che ha cominciato ad affermarsi la convinzione che trattasi di concetti che possono assumere diverse connotazioni a seconda della natura logica dello spazio che ne è la base di applicazione, della relazione di funzionalità che si assume come termine di riferimento. Fra le tante connotazioni di spazio economico la distinzione concettuale più generalmente accettata, è ancora quella del Perroux (1), divenuta ormai classica, secondo la quale lo stesso può essere definito in termini di omogeneità, di polarizzazione o di finalità:

a) *spazio omogeneo*, nel quale le varie unità territoriali aggregate presentano caratteristiche quanto più simili possibili, tenendo conto che la omogeneità può riferirsi alla struttura delle unità componenti, o alle relazioni che tra esse intercorrono, e che la natura delle caratteristiche potrà variare di volta in volta con la natura del problema che costituisce oggetto di analisi;

b) *spazio polarizzato*, inteso come spazio composto da un insieme di unità territoriali interdipendenti legate fra loro da un rapporto di funzionalità che può esplicarsi in modi diversi; si tratta quindi di uno spazio eterogeneo le cui unità sono legate tra loro da vincoli funzionali;

c) *spazio-piano*, inteso come spazio composto da un insieme di unità territoriali legate fra loro dal fatto che dipendono da uno stesso centro di decisione e di coordinamento.

Anche per la ragione economica, intesa come spazio fisico le cui unità territoriali sono legate oltre che da continuità logica, anche da continuità spaziale, sono generalmente accentuate le connotazioni di omogeneità, di polarizzazione e di pianificazione.

Il dibattito intorno al concetto di regione economica sembra ormai giunto ad un traguardo conclusivo: è apparsa in tutta la sua evidenza l'illusione di una delimitazione univoca, ci si è resi conto cioè che trattasi di una delimitazione che è essenzialmente di comodo, convenzionale, e quindi di una delimitazione per la quale prima di fissare i criteri è necessario chiarire gli usi che si intendono fare della delimitazione stessa.

4. – La legge istitutiva delle Comunità Montane ed il suo significato ai fini dell'attività di programmazione per il recupero della montagna.

Come si è ricordato nella premessa, la legge che ha dato l'avvio alla istituzione delle Comunità Montane, del 3 dicembre 1971 n. 1102, è da considerarsi nel nostro ordinamento giuridico-istituzionale come un insieme di norme che contiene elementi innovativi che vanno ricordati nel loro significato sostanziale:

— si è istituito per la prima volta nella legislazione italiana un Ente Locale, a base comunitaria, al quale si è attribuito come unica competenza attiva la formulazione di un piano di sviluppo e la sua attuazione;

— alle Comunità Montane come Ente Locale a base comunitaria si è attribuito un potere di piano avente la caratteristica di intersettorialità e di glo-

(11) J. R. Boudeville, *Problems of Regional Economic Planning*, Edimbourgh University Press, Edimbourgh, 1968.

balità propria del processo di programmazione (12), con una formulazione che può apparire come volontà di superamento degli stessi limiti dei poteri attribuiti, dalla Costituzione, alle regioni, ed agli altri Enti locali;

— si è innovato integralmente l'intervento pubblico a sostegno della montagna, sostituendo al concetto di bonifica integrale della vecchia legislazione, interventi di tipo globale, comprensivi cioè di tutte le categorie infrastrutturali e degli aspetti economici e sociali; il riferimento legislativo ad un piano pluriennale di sviluppo esplicita cioè la volontà di rinuncia agli interventi frammentari e settoriali che caratterizzavano la precedente legislazione sulla montagna;

— con l'art. 2 fra le altre finalità della legge 1102 si esplicita una precisa affermazione di principio: «fornire alle popolazioni residenti nelle zone montane, riconoscendo alle stesse la funzione di servizio che svolgono a presidio del territorio, gli strumenti necessari ed idonei a compensare le condizioni di disagio derivanti dall'ambiente montano ».

Si è in presenza perciò di una legge quadro con caratteristiche e principi del tutto nuovi e positivi rispetto alla precedente legislazione sulla montagna; la Comunità Montana si configura come il primo esempio normativo (nella legislazione italiana) di programmazione zonale polisettoriale autogestita.

Ma se va riconosciuto il ruolo essenziale e primario delle Comunità Montane nel processo di programmazione, non devono sottovalutarsi alcuni aspetti problematici della legge 1102 che vanno evidenziati col responsabile senso di realismo che deve essere la base logica fondamentale di un processo di programmazione inteso come un metodo operativo e non solo semplice affermazione di principio.

(12) Il 2° comma dell'art. 5 della legge 1102 indica infatti che « il piano di sviluppo ... dovrà prevedere le concrete possibilità di sviluppo nei vari settori economici, produttivi, sociali e dei servizi ... dovrà indicare il tipo, la localizzazione ed il presumibile costo degli investimenti atti a valorizzare le risorse attuali e potenziali della zona ... dovrà indicare la misura degli incentivi a favore degli operatori pubblici e privati ... ».

Con l'art. 5 si prescrive che « entro un anno dalla sua costituzione, ciascuna Comunità Montana approntera, in base alle indicazioni del piano regionale, un piano pluriennale per lo sviluppo economico-sociale della propria zona ». Si esplicita cioè con la stessa legge 1102 il doveroso riferimento (ma poteva essere diversamente?) al piano regionale, quasi a voler qualificare il piano delle Comunità Montane come un *posterius* rispetto al piano riferito al più ampio territorio di cui le stesse Comunità sono parte integrante. Si è però ignorato un particolare di grosso rilievo: al 1971 nessuna regione italiana disponeva di un programma regionale, ed ancora oggi a metà della seconda legislatura regionale quasi tutte le regioni italiane non sono riuscite a passare, in maniera completa e formale, dai principi statutari per la programmazione, ad una fase attuativa. Come poteva, e possa, quindi la Comunità Montana adempiere al suo compito primario « entro un anno dalla sua costituzione? ».

Un'altra indicazione poco felice della legge 1102 è il riferimento alla caratteristica di omogeneità per la individuazione delle Comunità Montane. Secondo l'art. 3, infatti, « i territori montani saranno ripartiti con legge regionale in zone omogenee in base a criteri di unità territoriale economica e sociale ». In proposito, a parte la ovvia costatazione che si possono delimitare tante zone omogenee quanti sono i parametri di riferimento (altimetria, prevalenza di determinate strutture aziendali od ordinamenti colturali agricoli, comportamento demografico, prevalente struttura di attività produttive, tassi di variazioni del reddito, comportamento sociologico, situazioni urbanistiche, ecc.) e che di conseguenza deve considerarsi arbitraria la individuazione di zone omogenee secondo una pluralità di caratteri per la obiettiva difficoltà di attribuire in maniera univoca i pesi relativi ai diversi caratteri, si è del parere che il concetto di omogeneità ha un suo significato di staticità che certamente non si concilia col dinamismo che è proprio del processo di programmazione.

Un'altra norma della legge 1102 che desta perplessità è rilevabile nella caratteristica di obbligatorietà del piano socio-economico (art. 5) e nella facoltà di redigere piani urbanistici (art. 7). Si è trasferito, cioè, nel testo legislativo una concezione molto diffusa nella cultura italiana, secondo cui si

parla di piano economico e di piano urbanistico come di scelte e di interventi separabili anche dal punto di vista temporale, ignorando cioè il carattere di globalità che è insito nello stesso processo di programmazione. Trattasi di una concezione che ha concorso al fallimento del processo di programmazione nel nostro Paese che ha portato alla redazione dei piani di sviluppo economico coerenti al loro interno ma privi della necessaria verifica costituita dalla proiezione delle scelte e degli obiettivi in termini territoriali (concezione che è propria degli economisti), o alla impostazione del problema dal punto di vista formale pianificando (o solo disegnando) il territorio senza tener conto dei meccanismi di sviluppo economico e demografico che sono evidentemente il contenuto del piano territoriale (concezione che è propria della cultura urbanistica italiana).

Un'altra norma discutibile è rilevabile ancora nell'art. 5 della legge 1102 che prevede la procedura per la pubblicazione e quindi l'invio del piano delle Comunità Montane alla Regione per l'esame e l'approvazione, precisando che, trascorsi 60 giorni dal ricevimento «il piano s'intende approvato». Si ipotizza cioè una approvazione tacita (come se si trattasse di un qualsiasi adempimento amministrativo) di un piano di sviluppo pluriennale e plurisettoriale, come se tale approvazione fosse possibile senza un ampio esame politico, e senza quella necessaria ed indispensabile verifica di coerenza e di compatibilità con i piani delle altre Comunità Montane e con i piani settoriali elaborati dalle Regioni. Si tratta, evidentemente, di una norma che qualora venisse applicata significherebbe il rifiuto ad ogni razionale e realistico processo di programmazione.

Per quanto riguarda l'attività delle Comunità Montane va rilevato che, se si esclude l'attività relativa alla elaborazione del piano di sviluppo, l'attività prevalente (se non esclusiva) è (art. 6) «la realizzazione del piano generale di sviluppo e dei piani annuali di intervento» direttamente o delegando ad altri Enti. Si tratta di una norma opportuna, a nostro avviso, che condiziona ogni e qualsiasi attività delle Comunità Montane all'esistenza di un piano di sviluppo approvato dalle stesse e dalle regioni, di una norma tendente ad evitare che le Comunità Montane, sorte come Enti Locali comunitari aventi il compito esclusivo di programmare, cioè di operare con razionalità, si trasformino in Enti tradizionali per interventi frammentari e settoriali. In questa direzione non è da considerarsi convincente l'art. 12 della legge regionale abruzzese 20 maggio 1974 n. 16, che prevede per le Comunità Montane la elaborazione ed adozione di programmi ed opere di intervento «in attesa dell'approvazione del piano di sviluppo economico-sociale di zona».

Un ultimo e forse più sostanziale aspetto negativo della legge 1102 che va segnalato è quello relativo alla palese insufficienza dei fondi destinati alle Comunità Montane con la stessa legge. Se è doveroso ricordare che la legge 1102 riconosce alla popolazione residente nelle zone di montagna la funzione di servizio che la stessa svolge a presidio del territorio, e che con la legge 1102 si intende fornire alla stessa popolazione della montagna gli strumenti necessari ed idonei a compensare le condizioni di disagio derivanti dall'ambiente montano (art. 2), non può non rilevarsi il rischio di una strumentazione del tutto teorica, quindi inefficace perchè destinata a programmare azioni ed interventi senza alcun riferimento a risorse realmente disponibili e quantitativamente adeguate. Le risorse che la legge 1102 ha destinato, infatti, alla redazione ed attuazione dei piani di sviluppo di tutte le Comunità Montane — 86 miliardi per il triennio 1972-74 — sono da considerarsi del tutto insufficienti se si tiene conto che le stesse risorse sono destinate a soddisfare esigenze trascurate per decenni in un territorio che copre il 53% circa del territorio italiano, ed il 17% della popolazione residente; e trattasi di una insufficienza assoluta che certamente non può essere compensata da apporti integrativi di risorse da parte delle regioni, e tanto meno dalle inesistenti risorse dei comuni montani interessati.

In definitiva, quindi, se la legge 1102 è da ricordarsi come un insieme di norme dal contenuto senz'altro positivo ed innovativo sia per ciò che riguarda le caratteristiche di fondo per l'intervento a favore delle zone montane, sia per lo stesso processo di programmazione, da una analisi responsabile della stessa legge emergono problematiche che se non si affrontano con necessario realismo rischiano di vanificare gli stessi principi positivi contenuti nella legge stessa.

Tale considerazione è da ritenersi valida anche se si ricorda che si è in presenza di una legge che ha avuto un faticosissimo iter legislativo, di una legge-quadro, di un insieme normativo cioè volutamente generico che doveva essere integrato e completato con riferimento alle situazioni reali delle diverse regioni, alle quali si è demandato il compito di delimitare le Comunità Montane e specificarne i compiti; non va dimenticato anche che la legge 1102 è del dicembre 1971, data che si colloca in pieno nella fase di rodaggio delle regioni, sia per ciò che riguarda la presa di coscienza politica delle Comunità Montane come Ente locale comunitario di programmazione, che per la incompleta attuazione dei compiti delegati alle regioni, questione quest'ultima di fondamentale rilevanza perchè le stesse potessero tradurre le affermazioni di principio contenute negli Statuti a favore della programmazione come metodo di governo, in norme e procedure operative.

Al 1971, ai fini dell'applicazione della legge 1102, esistevano forse per le regioni due possibilità alternative.

La prima soluzione — forse la più razionale — individuabile nella procedura seguita dalla Sardegna, che con legge regionale 1 agosto 1975 n. 33 (compiti della regione nella programmazione) e con la quasi contemporanea legge n. 26 del 4 giugno 1975 (costituzione, funzionamento ed attività delle Comunità Montane) ha impostato in maniera coordinata norme procedurali per la programmazione, funzioni e compiti degli Enti comprensoriali (definiti con l'art. 16 «unità di base della programmazione economica e territoriale») e delle Comunità Montane.

La seconda alternativa, che è quella seguita dalle altre regioni, è consistita nel dare comunque avvio legislativo alle Comunità Montane, quasi per una necessaria fase di rodaggio, con l'intento (anche se non esplicitato) di rivedere compiti e funzioni delle stesse, in concomitanza con l'avvio della fase operativa del processo di programmazione, fase che necessariamente doveva coincidere con la definizione legislativa delle funzioni delle regioni e con la delega alle stesse di compiti che sono rimasti ancora agli organismi centrali.

Quest'ultimo indirizzo — anche se comporta tempi necessariamente ampi — poteva ritenersi rispondente ad una logica sostanziale, anche se in molte leggi regionali istitutive delle Comunità Montane si è voluto prefigurare soluzioni rigide e definitive, e quindi non raccordabili con nuove realtà emergenti — quali ad esempio il Comprensorio — o con compiti e funzioni di tutti gli altri soggetti che devono concorrere al processo di programmazione, necessariamente globale dal punto di vista settoriale e territoriale.

La seconda alternativa seguita dalla quasi totalità delle regioni è da considerarsi quindi anch'essa positiva, se responsabilmente coloro che si sono assunti il compito di operare nelle Comunità Montane sapranno non restringere la propria azione in una sterile ed improduttiva azione rivendicazionistica di primogenitura e di esclusività per il processo di programmazione, non dimenticando, fra l'altro, che un futuro migliore per la montagna italiana è pensabile solo se questa parte del territorio si considera come zona (che ha problemi particolari ed esigenze più ampie) non separabile dalle zone vallive e da quelle pianeggianti.

In questa logica può parlarsi di una fase di rodaggio dal significato largamente positivo, anche se necessariamente lunga, e se si deve constatare come nel 1978, a quasi cinque anni dall'approvazione della legge 1102, delle 350 Comunità Montane delimitate, poche sono in grado di garantire una piena funzionalità e forse si possono contare con le dita quelle che hanno potuto dotarsi di un piano di sviluppo che è la ragione stessa della loro esistenza.

5. – Struttura ed evoluzione dell'economia abruzzese.

5.1. – Con i paragrafi che precedono si sono analizzati il problema degli squilibri territoriali, il significato ed i contenuti della programmazione economica ed il problema della sua articolazione a livello territoriale regionale e/o subregionale, e la legge n. 1102 istitutiva delle Comunità Montane con particolare riferimento al suo significato ed alla sua validità per l'avvio di un processo di programmazione per il recupero della montagna.

Le analisi svolte in precedenza hanno evidentemente un significato introduttivo ai fini dell'obiettivo centrale di questo lavoro: la funzione ed il

ruolo delle Comunità Montane per uno sviluppo programmato che assuma fra i suoi obiettivi prioritari il recupero delle zone di montagna, e la diffusione nelle stesse di livelli di vita civile, sociale ed economica comparabili con le zone più dotate dal punto di vista delle suscettività ambientali per gli insediamenti residenziali e produttivi e per la localizzazione delle infrastrutture civili e sociali.

Per l'ulteriore svolgimento della ricerca si farà riferimento, come si è ricordato nella premessa, alla situazione dell'Abruzzo, regione che appare significativa per il nostro obiettivo, soprattutto per le motivazioni seguenti:

a) l'Abruzzo è la regione italiana nella quale è più diffusa la presenza di aree di montagna nelle quali prevalgono condizioni di vita e di degradamento ambientale e demografico tipiche della montagna italiana: il territorio incluso nelle Comunità Montane copre in Abruzzo 220 comuni (su 305), una superficie territoriale (8.672 Kmq) pari all'80,4% della superficie regionale (incidenza di superficie superiore a quella di qualsiasi altra regione se si escludono la Valle d'Aosta ed il Trentino-Alto Adige, regioni classificate interamente di montagna), ed interessa una popolazione residente, al 1977, pari al 48% di quella regionale;

b) la regione abruzzese si colloca senz'altro al primo posto assoluto, fra le otto regioni del Mezzogiorno, in quanto a ritmo del processo di sviluppo economico, ed a livello di parametri espressivi delle condizioni sociali, civili, economiche e culturali;

c) la situazione attuale e le tendenze di sviluppo in atto nella regione abruzzese confermano la validità delle teorie richiamate nel primo paragrafo di questo lavoro, secondo cui i divari negativi che caratterizzano le aree meno sviluppate (le zone di montagna in Abruzzo) si accentuano ulteriormente proprio nelle fasi di sviluppo, in assenza di un processo di programmazione impostato ed attuato con l'obiettivo di valorizzare ed utilizzare tutte le risorse disponibili, e di coinvolgere tutta la popolazione, e con caratteristiche di pragmatismo e di operatività;

d) l'attuale fase critica che caratterizza tutto il sistema economico italiano ha coinvolto ovviamente anche la regione abruzzese, interrompendo o rallentando quel processo di crescita che si era avviato nella fase espansiva del meccanismo di sviluppo italiano. Nella fase attuale, in assenza di stimoli esterni o comunque in presenza di sollecitazioni di sviluppo non sufficientemente efficaci, l'intero meccanismo di sviluppo della regione abruzzese rischia di essere definitivamente compromesso se la regione non riuscirà a recuperare e reinserire nel sistema produttivo, sociale e demografico, tutte le potenzialità della montagna, e specialmente il vasto capitale di risorse ambientali, la cui domanda è sempre crescente, che si è potuto salvare solo grazie allo spirito di sacrificio e di adattamento della gente della montagna.

Ma il proposito di una analisi della situazione attuale e delle tendenze in atto nelle 19 Comunità Montane abruzzesi non può essere perseguito nel suo significato più completo se la stessa analisi non si inserisce in un quadro della struttura e della evoluzione dell'intero sistema economico regionale.

5.2. – *La situazione dell'Abruzzo in una fase di espansione.*

Un fenomeno che emerge con continuità all'occhio attento di chi osserva gli aspetti strutturali e dinamici della situazione abruzzese, è la mancanza assoluta di un disegno di sviluppo globale delle sue connotazioni politiche, economiche, sociali, culturali e territoriali.

Una attenta e distaccata rilettura della recente evoluzione della regione porta alla costatazione che tutti i tentativi fatti per pervenire alla definizione di un disegno di sviluppo regionale — sia esso di natura globale, o solo economico o territoriale — non sono mai riusciti ad acquisire caratteristiche di operatività, anche quando nella regione si poteva disporre di chiare e solide maggioranze politiche in tutti gli organismi decisionali.

Significativa in proposito la costatazione che nel quinquennio 1966-70 prima cioè dell'avvio dell'ordinamento regionale, quando furono istituiti i Comitati Regionali per la Programmazione Economica, solo in Abruzzo — fra le attuali 15 regioni a statuto ordinario — non fu possibile arrivare alla definizione di un programma di sviluppo regionale, anche se non mancarono in quella occasione pregevoli elaborazioni tecniche che potevano costituire una valida base per l'assunzione delle necessarie scelte politiche.

Anche successivamente all'avvento dell'ordinamento regionale, nonostante l'inerzia inevitabile dovuta all'avvio necessariamente lento della struttura regionale, i pur validi tentativi di elaborazione delle necessarie basi tecniche non giunsero mai a compimento con la assunzione di un compiuto sistema di obiettivi politici che potevano costituire un disegno di sviluppo regionale.

Per una situazione del genere, caratterizzata cioè dalla assenza costante di una strategia di sviluppo regionale, soprattutto in una epoca in cui il processo di programmazione si avvaleva anche di una spinta ideologica molto consistente, è forse troppo semplicistico ricercarne le cause in una insensibilità della classe politica dominante, o in una inadeguata disponibilità di capacità tecniche.

La motivazione fondamentale per l'assenza di una strategia di sviluppo in Abruzzo va forse ricercata nelle stesse caratteristiche della regione, e particolarmente nella caratteristica di un sistema dualistico di tipo territoriale, riconducibile alla stessa morfologia, del territorio, e quindi agli squilibri territoriali che assumono fatalmente anche connotazioni economiche, sociali, politiche e culturali. È opinione diffusa ormai fra gli studiosi delle teorie sullo sviluppo che gli squilibri territoriali ricollegabili a diversità di potenzialità di sviluppo ambientale se non si accentuano nelle fasi di ristagno o di sviluppo rallentato, sono destinati ad accrescersi nelle prime fasi di sviluppo, per iniziare successivamente un processo di progressiva attenuazione solo nelle fasi di sviluppo accelerato.

In Abruzzo gli squilibri di origine territoriale, e quindi anche economici, sociali, culturali e politici, sono di origine secolare, ma solo negli anni più recenti, dopo l'ultima guerra mondiale, si sono progressivamente accresciuti in coincidenza con la fase più accelerata di sviluppo economico e sociale, quando cioè la regione ha potuto registrare ritmi di crescita economica e sociale certamente non paragonabili a quelli di qualsiasi altra epoca storica.

Ne è derivata quella accentuazione di diversificazione (fra zone costiere e zone interne, fra zone urbanizzate e zone rurali) prima in termini di benessere economico e quindi anche in termini di dotazione di infrastrutture sociali, di atteggiamenti sociali e culturali, ed in termini di orientamenti politici.

La crescita civile, sociale, economica e culturale con un processo tipico dei sistemi dualistici, con la progressiva accentuazione delle diversificazioni zonali, e quindi anche con la divaricazione degli interessi e delle conseguenti spinte politiche all'interno delle stesse formazioni politiche, rendeva sempre più problematica la individuazione di un sistema di obiettivi che potesse soddisfare l'intera collettività regionale e che avesse quella caratteristica di globalità intersettoriale ed interzonale indispensabile per un processo di programmazione.

Ma la mancata individuazione di un sistema di obiettivi da assumere come base di riferimento per un processo di programmazione come metodo di governo, l'assenza cioè di una strategia di sviluppo con caratteristiche di globalità territoriale, economica, sociale e culturale, che certamente assume un significato negativo in ogni situazione, poteva tuttavia risultare non rilevante per la situazione abruzzese in passato, e particolarmente nel periodo che può collocarsi dall'ultimo dopoguerra agli anni '60.

Si operava infatti in una situazione di estremo isolamento rispetto al resto del Paese, e quindi con la esigenza primaria di inserire con tempestività la regione nei circuiti produttivi e di comunicazione che si andavano riorganizzando nel Paese.

Si doveva ricostruire ed ammodernare l'intero sistema delle infrastrutture ambientali, civili e sociali, carente in tutta la regione, e quindi anche nelle zone dotate di maggiore suscettività ambientale, e si dovette quindi operare in questa direzione, anche se responsabilmente non si ignorava che investimenti concentrati specialmente nelle scuole, nelle strade, negli acquedotti, negli ospedali, nelle abitazioni, non erano tali da consentire la accumulazione di risorse necessarie per il sistema produttivo in senso stretto.

Si operava in una situazione in cui era necessario «costruire» un apparato produttivo moderno e tecnologicamente avanzato in una situazione di carenza interna di risorse investibili, ma anche di carenza di capacità imprenditoriali e culturali, la cui formazione non era realistica in assenza di un processo di sviluppo economico. Inevitabile fu quindi il ricorso a centri decisionali ed a detentori di risorse esterni alla regione, le quali fatalmente finivano col localizzarsi nelle limitate zone dotate di

maggiore suscettività ambientali, in quanto condizionati dalla esigenza di minimizzare le diseconomie connesse alla ubicazione in zone prive di complementarietà produttive e con un mercato di assorbimento di entità comunque trascurabile (si operava nell'epoca in cui predominavano nella strategia di sviluppo del Mezzogiorno le teorie sui poli di sviluppo, sulla necessaria concentrazione delle attività produttive per minimizzare il costo delle infrastrutture specifiche). Nella situazione in cui dell'epoca si operò quindi con senso di responsabilità favorendo l'avvio del processo di industrializzazione nelle zone più favorite dal punto di vista ambientale, cioè verso le sole zone che avevano forza sufficiente ad attrarre insediamenti industriali da inserire in un processo produttivo ancora debole.

Non va dimenticato inoltre che si operava in una gestione dell'intervento pubblico centralizzata, in una logica di interventi settoriali che a quell'epoca aveva il consenso di tutte le forze politiche e degli stessi ambienti scientifici e culturali, che si operava in una situazione in cui si doveva ancora «costruire» un sistema di guida politica ed economica partecipata e pluralistica.

Va ricordato infine che si operava in Abruzzo nell'ambito di un sistema economico nazionale ed internazionale profondamente diversificato rispetto alla situazione attuale. Si operava infatti in un sistema economico nazionale in piena espansione, incentrato specialmente sulla crescita della produzione industriale favorita da una espansione accentuata della domanda interna, ma anche da una domanda estera nella quale potevamo inserirci in misura crescente anche per una competitività favorita dal basso costo del lavoro.

Il sistema economico in fase espansiva consentiva alla collettività nazionale un processo consistente di accumulazione di risorse, e quindi anche la possibilità di destinare parte delle stesse ad un processo di riequilibrio territoriale a favore del Mezzogiorno, anche se si privilegiava l'intervento di tipo infrastrutturale, e quindi di più lenta redditività.

Si operava infine in un sistema di economia nazionale ed internazionale caratterizzato da una domanda di lavoro, nelle zone più sviluppate, costantemente più elevata rispetto all'offerta derivante da incremento naturale. Per l'Abruzzo quindi l'emigrazione — anche se fenomeno economicamente e socialmente dannoso — poteva comunque costituire una valvola di sfogo per attenuare la secolare situazione di squilibrio fra popolazione e risorse.

In passato quindi si operava in Abruzzo in assenza di una strategia di sviluppo, ma anche in una situazione in cui vi era abbondanza di risorse esterne, in una situazione cioè in cui era possibile ed anche utile un indirizzo di politica economica finalizzato comunque alla acquisizione di risorse esterne da destinare ad accrescere, anche se in forma dispersiva e non programmata, la dotazione di infrastrutture civili ed ambientali, ed alla realizzazione di un apparato produttivo prioritariamente nelle zone dotate di più elevata suscettività ambientale.

5.3. – *La situazione dell'Abruzzo nella fase di recessione o di ristagno.*

Non è certamente questa la sede per affrontare il tema della inversione di tendenza che soprattutto negli ultimi sei o sette anni si è realizzata in Italia. È utile tuttavia un rapido richiamo a quei fenomeni che hanno un riflesso negativo per il meccanismo di sviluppo della regione abruzzese (come per le altre regioni in fase di sviluppo), anche per evidenziare l'esigenza non più rinviabile di una strategia di sviluppo, di un metodo di governo fondato cioè sul processo di programmazione.

La fase attuale di rallentamento o di stagnazione dello sviluppo economico italiano comporta come prima conseguenza una minore possibilità di accumulazione di risorse, di quelle risorse cioè destinabili oltre che all'accrescimento delle attività produttive e quindi dell'occupazione, anche all'esigenza di attenuare gli squilibri regionali attraverso l'apporto di risorse esterne nelle regioni più svantaggiate. Si ha quindi l'esigenza di concentrare sempre più le scarse risorse in investimenti più direttamente produttivi, e ciò porta a comportamenti apparentemente contraddittori di determinate forze politiche che sono portate a rimettere in discussione anche interventi che in passato erano stati giudicati socialmente validi ed economicamente utili (è il caso, ad esempio, degli investimenti autostra-

dali in Abruzzo, e di alcuni Progetti Speciali della Cassa per il Mezzogiorno che si localizzavano prevalentemente nella regione). La scarsezza di risorse ha portato a negare l'utilità di investimenti autostradali in Abruzzo, ma anche a sorvolare sulla circostanza che gli stessi investimenti erano stati programmati sulla base di una logica di riequilibrio territoriale, e quindi anche per attenuare una ingiustizia sociale che aveva portato a concentrare nel Centro-Nord (in un'area cioè che rappresenta il 59% della superficie italiana) il 77% dei percorsi autostradali del paese.

Un intrecciarsi complesso di fattori interni ed internazionali ha generato negli ultimissimi anni una situazione di crisi molto grave e di natura non congiunturale, una situazione che fra le sue manifestazioni più preoccupanti anche dal punto di vista sociale annovera una reale minaccia dei livelli occupazionali soprattutto nel settore industriale. Ne è derivata l'esigenza di interventi di emergenza che si sono individuati di volta in volta nella necessità di ricostituire un sistema di costi di produzione compatibile con una competitività internazionale sempre più agguerrita, di ristrutturazione e di riconversione di impianti industriali tecnologicamente obsoleti, di realizzare salvataggi di strutture produttive anche quando sono prive di possibilità di gestione economica, di assunzione a carico pubblico di integrazione salariale per le aziende in crisi. Prescindendo da motivazioni di copertura di natura politica, sociale o di tipo corporativo, va ricordato che in ogni caso si tratta di interventi che comportano inevitabilmente un consumo di risorse che presentano nei confronti delle regioni del Mezzogiorno conseguenze dal significato inequivocabilmente negativo: da una parte si concentrano nelle regioni centrali e settentrionali risorse in proporzione all'apparato produttivo preesistente; dall'altra si consumano quelle stesse risorse che potevano essere destinate ad accrescere le potenzialità di sviluppo del Mezzogiorno.

La scarsità relativa di risorse comporta cioè inevitabilmente anche una minore attenzione politica verso i problemi delle regioni più deboli, in conseguenza anche di una più organizzata pressione in difesa di interessi più immediatamente minacciati, di interessi che se confrontati con le esigenze ed i problemi delle genti del Mezzogiorno acquistano la fisionomia di privilegi certamente non giustificabili in base alla stessa logica da cui gli stessi interessi derivano.

Un'altra componente dell'attuale fase recessiva del sistema economico italiano è quella inflazionistica. L'esperienza storica ormai generalizzata ha dimostrato che un processo inflazionistico concorre ad accentuare gli squilibri territoriali e settoriali: una accelerata diminuzione del potere di acquisto monetario danneggia soprattutto i gruppi sociali più deboli e meno organizzati (l'esempio della scala mobile che protegge i lavoratori dipendenti sindacalmente più organizzati e quindi capaci di esprimere una maggiore forza di pressione), danneggia le regioni più deboli (nelle quali prevale l'accumulazione monetaria), ed avvantaggia le regioni ed i gruppi più forti (nei quali prevalgono l'accumulazione in beni reali e le situazioni debitorie). Una generalizzata revisione delle teorie keynesiane ha fatto emergere, soprattutto con riferimento alle recenti esperienze dei paesi industrializzati la concomitanza dei fenomeni inflazione e disoccupazione, concomitanza che ha indotto gli economisti moderni ad attribuire ai due fenomeni una denominazione unica « stagflazione ».

Il processo di crisi che interessa anche le aree più sviluppate del nostro paese ed i paesi più industrializzati dell'Europa ha infine comportato la espulsione dagli stessi di forze di lavoro emigrate dalle regioni del Mezzogiorno d'Italia, e soprattutto da quelle regioni come l'Abruzzo dove risultava più evidente una situazione di squilibrio tra popolazione e risorse.

Negli anni più recenti quindi la situazione di crisi che ha interessato il sistema economico italiano e quello dei Paesi europei, con le sue manifestazioni più evidenti — minore accumulazione di risorse, processo inflazionistico, rallentamento della crescita occupazionale, « restituzione » di forze di lavoro precedentemente emigrate — ha generato nelle regioni deboli una inversione di tendenza che si manifesta in maniera particolarmente grave in Abruzzo, regione che non era ancora riuscita a dotarsi di un meccanismo di sviluppo autonomo, autopropulsivo e tecnologicamente consolidato. La stessa regione inoltre risulta caratterizzata da un dualismo territoriale di origine secolare, ma che si era accentuato proprio in coincidenza della fase espan-

siva del suo meccanismo, ed in parallelo con la progressiva attenuazione degli ostacoli che in passato frenavano la mobilità territoriale della popolazione residente; nella stessa regione inoltre come riflesso degli andamenti occupazionali negativi nelle regioni del Nord e nei paesi europei si accresceva molto più che in passato la domanda di lavoro che in precedenza veniva in parte assorbita dall'emigrazione.

In Abruzzo inoltre — come nelle altre regioni del Mezzogiorno — in coincidenza col rallentamento della fase espansiva delle attività industriali e terziarie emergevano in tutta la loro evidenza squilibri settoriali di produttività (la disattenzione nei confronti dell'agricoltura tipica delle fasi di espansione industriale), problemi di conservazione delle risorse naturalistiche ed ambientali ai quali si dedica sempre scarsa attenzione nei periodi di sviluppo accelerato, problemi della occupazione giovanile qualificata (conseguenti anche alla tendenza all'ampliamento non programmato della scolarità, ampliamento che in fase espansiva assumeva un significato positivo), un insieme di problemi ed esigenze cioè che se non controllati con tempestività rischiano di generare nuovi conflitti sociali, non più fra gruppi sociali, ma fra occupati e non occupati, fra giovani e classi inserite nel sistema, fra gruppi non protetti che insorgono contro i gruppi protetti, conflitti che portano fatalmente a cercare una rappresentanza politica fuori dalle forze politiche tradizionali.

5.4. — *In Abruzzo si opera in una società diversa dal passato.*

La situazione attuale dell'Abruzzo è quindi caratterizzata da riflessi negativi della crisi di sviluppo economico e sociale, che nella regione si riflette in misura più che proporzionata rispetto a regioni con un sistema produttivo già consolidato. Ma la situazione della regione è caratterizzata negativamente anche dal fatto che la classe politica si trova ad operare in una società estremamente diversificata rispetto al passato.

Si è operata negli ultimi 25 anni in Abruzzo — come nelle altre regioni del nostro Paese — una trasformazione radicale ed accelerata che ha dato luogo ad una società civile che dispone di maggiori risorse, che ha una formazione culturale più ampia e completa, che ha una consapevolezza di esigenze sociali e civili che in passato risultavano compresse da esigenze e problemi di maggiore emergenza. Una società civile che non è più disponibile per svolgere un ruolo passivo di destinataria dell'intervento pubblico, e di scelte maturate nell'ambito ristretto degli organismi pubblici e delle forze politiche che la rappresentano.

Ma si opera anche in una società civile nella quale in parallelo con la espansione dell'intervento pubblico propria delle fasi di sviluppo si è maturata la convinzione di poter avere tutto subito e ad ogni costo, in una società civile che aspira a trasferire all'area pubblica quote sempre maggiori di consumi collettivi, e nel contempo liberare risorse individuali da destinare a nuovi consumi privati, si opera in una società civile in cui sono emersi gruppi e categorie in grado di esercitare una eccessiva forza di pressione anche quando si è consapevoli di chiedere risorse che inevitabilmente vengono sottratte a gruppi e categorie più deboli; si opera in una società civile nella quale la domanda di servizi collettivi e di uguaglianze si accresce rapidamente, e diventa tanto più imperiosa quanto maggiori sono state le delusioni degli anni dell'abbondanza.

Quando, come negli ultimissimi anni, non vi sono risorse economiche da distribuire tra varie alternative di utilizzazione, e quindi anche ad investimenti finalizzati al riequilibrio territoriale, ma anzi si è in presenza di una situazione in cui occorre distribuire sacrifici ed impoverimento generale, la forza organizzata di pressione e di lotta in difesa degli interessi immediatamente minacciati, agevolata anche da pressioni politiche che mirano a modificazioni degli equilibri preesistenti, tende naturalmente a prevalere sulle scelte di mediazione tra obiettivi di lungo periodo ed esigenze immediate, tra obiettivi di difesa delle classi e dei gruppi più deboli e mantenimento dei privilegi acquisiti.

In Abruzzo quindi, come peraltro in molte altre regioni italiane, la classe politica si trova ad operare in una situazione profondamente diversificata rispetto al passato; in una situazione in cui mancano gli apporti di risorse esterne diretti o indiretti, in una situazione in cui si è modificato il meccanismo sociale interno, con una dialettica di gruppi

diversa rispetto al passato, con una progressiva accentuazione degli squilibri sociali, settoriali e soprattutto zonali.

In una situazione così profondamente mutata una prima esigenza è quella di massimizzare la utilizzazione di tutte le risorse disponibili, siano esse umane, ambientali, infrastrutturali e civili, o più direttamente utilizzabili nel processo produttivo, ed in particolare con riferimento a quelle risorse che in una fase espansiva potevano essere trascurate perchè non suscettibili di elevata redditività immediata.

Una seconda esigenza va individuata nella distribuzione equilibrata delle risorse disponibili tra utilizzi produttivi ed impieghi sociali, impegno che deve essere perseguito anche quando implica la necessità di ridurre consumi collettivi non strettamente necessari, o quando comportano la revisione di privilegi acquisiti delle categorie dotate di maggiore forza di pressione.

Una terza esigenza va infine individuata nella necessità di destinare le risorse pubbliche ad un impegno sociale che deve essere sempre più finalizzato a giustizia sociale (e quindi sempre più a vantaggio delle classi più deboli), e sempre meno finalizzato a liberare risorse individuali le quali inevitabilmente finiscono con l'essere assorbite da consumi sempre meno necessari, anche per contenere il costo dell'impegno sociale e per liberare risorse destinabili all'investimento produttivo e quindi anche all'aumento dell'occupazione.

Trattasi di un insieme di esigenze fra loro connesse, di esigenze che vanno perseguite con rigore e con efficienza soprattutto per evitare di consumare risorse le quali anche se più abbondanti rispetto al passato non sono tuttavia illimitate. Diversamente si opererebbe consumando risorse a vantaggio delle generazioni attuali e a danno delle generazioni future (esperienza che nel nostro Paese si è vissuta proprio negli anni passati) con un processo che fatalmente renderebbe sempre più difficile il perseguimento di un obiettivo di giustizia sociale, e quindi anche la doverosa difesa delle classi sociali e delle categorie più deboli, e perciò più esposte ai riflessi negativi di un meccanismo economico in fase di recessione o di stagnazione, ed in presenza di situazioni regionali più consolidate, e quindi in grado di assorbire una quota proporzionatamente minore di sacrifici.

5.5. – *L'Abruzzo dispone di una quota crescente di risorse.*

Per il 1976 il complesso delle risorse di cui l'Abruzzo ha potuto disporre, formate dal prodotto lordo interno della regione e dal saldo degli apporti dall'esterno, si è valutato in 2.973 miliardi di lire correnti, ammontare che proporzionato alla popolazione da un valore per abitante pari a 2.443 migliaia di lire; quest'ultimo valore se risulta più elevato rispetto alla media del Mezzogiorno (2.256 migliaia di lire), è tuttavia ancora largamente inferiore nei confronti del livello medio nazionale (2.639 migliaia di lire).

Anche se persiste ancora un divario negativo rispetto alla media italiana si deve tuttavia rilevare l'andamento positivo della economia abruzzese la cui incidenza in termini di risorse disponibili è risultata pari al 6,3% nel 1963, ed al 6,9% nel 1976 rispetto al Mezzogiorno, e rispettivamente all'1,7% e al 2,0% rispetto al totale italiano.

L'aspetto evolutivo del fenomeno emerge maggiormente se il confronto dinamico si effettua in termini di risorse pro-capite, confronto che risulta condizionato per l'Abruzzo oltre che dall'aumento delle risorse, anche dal decremento della popolazione: in termini di valori costanti a prezzi del 1970 (escludendo cioè la componente da inflazione) l'ammontare delle risorse disponibili per abitante è risultato in Abruzzo pari a 658 migliaia di lire per il 1963, a 944 mila nel 1971, ed a 1.133 mila nel 1976, con una variazione che ha consentito alla regione di occupare in quest'ultimo anno il primo posto assoluto nella graduatoria fra le otto regioni del Mezzogiorno, rispetto al quarto posto occupato nel 1963.

Nel corso del periodo che va dal 1963 al 1976 la disponibilità globale di risorse, misurata in valori a prezzi costanti si è accresciuta in Abruzzo con tassi annui di crescita pari al 4,3% nel periodo 1963-71, ed al 3,6% nel periodo 1971-76, con un rallentamento nell'ultimo quinquennio che riflette un andamento analogo nel resto del Paese.

Alla formazione del complesso delle risorse hanno contribuito il prodotto lordo interno, con una

incidenza pari all'80,1% nel 1963, all'83,5% nel 1971 ed all'87,2% nel 1976, ed il trasferimento di risorse dall'esterno (prevalentemente derivanti da rimesse degli emigranti e dal trasferimento di risorse pubbliche) per la restante parte, pari rispettivamente al 19,9%, 16,5% e 12,8%. Nel corso del periodo, quindi, il meccanismo economico dell'Abruzzo ha potuto gradualmente ridurre la sua dipendenza dal resto del mondo anche se non è da escludere che il minore apporto di risorse dall'esterno sia ricollegabile ad una minore attenzione pubblica nei confronti dei problemi della regione: nel 1976, infatti, l'apporto di risorse esterne all'intero Mezzogiorno è stato pari al 20,7%.

Una dinamica positiva è comunque derivabile dalla costatazione che nel corso del periodo in esame, l'incremento medio annuo del reddito prodotto all'interno della Regione (+ 4,9% nel 1963-71, e 4,6% nel 1971-76) è risultato più favorevole rispetto al ritmo di crescita del complesso delle risorse di cui si è potuto disporre.

5.6. – *L'espansione dei consumi privati e pubblici ed il contenimento degli investimenti.*

Nel 1976 in valori prezzi correnti l'ammontare globale dei consumi interni è risultato pari a 2.178 miliardi di lire (di cui 1.788 miliardi per consumi privati delle famiglie, e 390 miliardi per consumi collettivi), con una incidenza sul totale delle risorse disponibili (75,8%) che in Abruzzo è risultata inferiore sia rispetto al Mezzogiorno (76,4%), che in confronto alla media italiana (77,3%).

Nel corso del periodo che va dal 1963 al 1976 quindi è da registrare per l'Abruzzo una dinamica espansiva della propensione al consumo, con riferimento ai soli consumi privati delle famiglie (60,5% nel 1963, e 62,2% nel 1976) e col rallentamento nel ritmo di espansione per i consumi collettivi (14,6% nel 1963 e 13,6% nel 1976), con un andamento cioè che rispecchia una situazione generalizzata nel Paese, per cui una maggiore disponibilità di risorse in assenza di un indirizzo programmato si indirizza preferibilmente verso i consumi privati, piuttosto che verso un ampliamento della quota di risorse destinata agli investimenti.

È da rilevare anche che la quota di risorse destinate ai consumi totali in Abruzzo ha finito con l'assorbire la quasi totalità del prodotto lordo interno (93,8% nel 1963, 93,8% nel 1971 e 91,6% nel 1976), comprimendo la capacità autonoma per gli investimenti destinati ad ampliare ed ammodernare l'apparato produttivo, investimenti realizzati quasi integralmente con l'apporto di risorse dall'esterno.

Si è quindi in presenza di una connotazione dal significato non positivo del meccanismo di sviluppo dell'Abruzzo, anche se deve evidenziarsi che al 1976 la quota per abitante di risorse destinata ai consumi privati delle famiglie (1.520 migliaia di lire in Abruzzo, regione che si colloca anche per questo aspetto al primo posto assoluto fra le otto regioni del Mezzogiorno) è più elevata rispetto a quella della media del Mezzogiorno (1.278 migliaia di lire), ma inferiore del 10,6% rispetto alla media nazionale (1.691 migliaia di lire).

Circa la distribuzione per categorie dei consumi privati è da rilevare, con riferimento al 1976, la situazione seguente: alimentari, bevande e tabacco 36,9% in Abruzzo, 40,6% nel Mezzogiorno e 36,5% per l'Italia; vestiario e calzature 9,9% in Abruzzo, 8,9% nel Mezzogiorno, e 9,0% per l'Italia; abitazione ed altre spese per la casa 17,9% in Abruzzo, 18,5% nel Mezzogiorno e 19,5% per l'Italia; trasporti e comunicazioni 11,2% per l'Abruzzo, 9,9% per il Mezzogiorno e 11,0% per l'Italia; servizi sanitari ed altre spese per la salute 9,8% per l'Abruzzo, 9,5% per il Mezzogiorno, e 8,6% per l'Italia; altri beni e servizi 14,7% per l'Abruzzo, 12,6% per il Mezzogiorno e 15,4% per l'Italia.

Per quanto riguarda l'insieme dei consumi collettivi al 1976 in Abruzzo il 12,2% è stato assorbito dai consumi sanitari (l'11,0% nel Mezzogiorno e l'11,8% per l'Italia), il 32,7% dall'istruzione (33,0% per il Mezzogiorno e 31,6% per l'Italia) ed il restante 56,1% da altri consumi collettivi (56% per il Mezzogiorno e 56,7% per l'Italia).

La quota residua delle risorse è stata destinata come si è ricordato agli investimenti, il cui ammontare (in valori a prezzi costanti) è risultato pari a 195,8 miliardi nel 1963, a 139,4 miliardi nel 1971, a 283 miliardi nel 1976, con incidenze rispetto al totale delle risorse disponibili, pari rispettivamente al 24,9%, 21,7% e 24,2% (23,4% nel Mezzogiorno e 22,7% nella media italiana), ma con una preoccupante flessione nell'ultimo biennio più accentuata

che nel resto dell'Italia e che non consente di essere ottimisti per l'immediato futuro.

Per quanto riguarda infine la distribuzione degli investimenti relativi al 1976 in Abruzzo la stessa è risultata pari al 16,3% per l'agricoltura (12,8% nel Mezzogiorno e 12,3% per l'Italia), al 12,4% per l'industria (30,1% per il Mezzogiorno e 30,1% per l'Italia), al 71,3% per l'insieme dei servizi destinabili alla vendita (46,8% per il Mezzogiorno e 53,8% per l'Italia), ed al 16,7% per l'insieme dei servizi non destinabili alla vendita, amministrazione pubblica e servizi sociali, (10,1% per il Mezzogiorno e 7,1% per l'Italia).

In sintesi si deve quindi rilevare per il 1976 il grave problema della scarsità relativa degli investimenti destinati per l'Abruzzo alle attività industriali, e la più elevata quota degli stessi assorbita dall'agricoltura, della pubblica amministrazione e dei servizi sociali, ma non va sottovalutata la insufficiente propensione agli investimenti evidenziata soprattutto per il 1975 e 1976.

5.7. – *L'evoluzione verso una struttura economica più equilibrata dal punto di vista settoriale.*

Anche se in presenza di zone d'ombra l'aspetto evolutivo del meccanismo di sviluppo della economia abruzzese emerge dalle modificazioni settoriali registrabili in termini di reddito e di occupazione.

Nel corso del periodo che va dal 1963 al 1976 si è sensibilmente ridimensionato il peso dell'agricoltura in termini di reddito prodotto all'interno della regione; la sua incidenza sul totale è risultata pari al 23,1% nel 1963, al 18,8% nel 1971, ed al 16,6% nel 1976, incidenza quest'ultima che è risultata pari al 14,4% per il Mezzogiorno ed al 18,5% per la media italiana.

Per quanto riguarda l'insieme delle attività industriali il reddito lordo prodotto nella regione ha potuto registrare una crescita più accentuata rispetto a quella registrata in termini occupazionali, con un ritmo tale da portare la relativa incidenza dal 28,1% nel 1963, al 30,4% nel 1971, al 33,4% nel 1976. Sempre in termini relativi il reddito dell'industria aveva un « peso » nel 1976 pari al 29,2% nel Mezzogiorno, ed al 39,4% nella media italiana.

L'insieme delle attività terziarie destinate alla vendita (commercio e pubblici servizi, trasporti e comunicazioni, credito e assicurazioni, abitazioni ed altri servizi) aveva una incidenza in Abruzzo pari al 31,4% nel 1963, al 35,8% nel 1971, ed al 35,6% nel 1976. In quest'ultimo anno la più elevata incidenza di questo gruppo di attività per il Mezzogiorno (39,8%) e per la media italiana (40,8%) fa emergere il più basso livello di terziarizzazione della economia abruzzese.

Per quanto riguarda infine il « peso » in termini di reddito della pubblica amministrazione e più in generale del complesso dei servizi non destinabili alla vendita, la incidenza relativa in Abruzzo è risultata pari al 17,4% nel 1963, al 14,6% nel 1971, ed al 14,4% nel 1976, incidenza quest'ultima che è risultata inferiore a quella relativa al Mezzogiorno (16,6%), ma notevolmente superiore rispetto al livello rilevabile per la media italiana (11,3%).

Anche se si registra per l'Abruzzo una dinamica evolutiva per quanto riguarda la struttura settoriale del reddito, si deve tuttavia evidenziare che la stessa risulta ancora lontana rispetto ai livelli tipici di una economia in fase di sviluppo, costatazione che emerge dalla presenza ancora contenuta delle attività industriali, e da una accelerata espansione delle attività terziarie, settore caratterizzato come è noto da un più alto livello di precarietà e di marginalità, soprattutto in termini occupazionali.

La fase evolutiva del meccanismo economico dell'Abruzzo si evince anche dalle modificazioni intervenute nella struttura settoriale dell'occupazione.

La forza di lavoro complessiva della regione è rilevata in 427 mila unità per il 1963, 403 mila per il 1971 e 413 mila per il 1976, con un andamento che è conseguenza di un copioso ridimensionamento della forza di lavoro agricola, solo in parte compensato da una espansione occupazionale negli altri settori.

Detraendo le unità di forza di lavoro non occupate perchè disoccupate o in cerca di prima occupazione, si ha un complesso di 411 occupati nel 1963, 385 nel 1971 e 395 nel 1976.

Per quanto riguarda la distribuzione settoriale è da rilevarsi che l'occupazione in agricoltura è diminuita da 186 mila unità nel 1963, a 128 mila nel 1971, a 102 mila nel 1976, con una riduzione complessiva (74 mila unità) che solo in parte è stata compensata da un aumento (61 mila unità) di occupati nelle attività non agricole. In termini

relativi l'occupazione agricola aveva una incidenza pari al 45,3% nel 1963, al 33,2% nel 1971, ed al 24,8% nel 1976, incidenza quest'ultima che risultava pari al 27,1% nel Mezzogiorno ed al 15,1% per la media nazionale.

Per l'occupazione industriale la relativa espansione registratasi nel periodo (120 mila unità nel 1963, 125 mila nel 1971 e 136 mila nel 1976) va messa anche in relazione al fatto che nello stesso periodo l'incremento occupazionale in questo settore è risultato pari al 13,3% in Abruzzo, al 6,4% nel Mezzogiorno, e al 7,1% per l'Italia, con una situazione più favorevole quindi per la nostra regione. È da evidenziare tuttavia che nel 1976 se la quota di occupazione industriale dell'Abruzzo (33,1%) è più favorevole rispetto al Mezzogiorno (29,4%), è largamente inferiore rispetto alla media nazionale (37,8%).

Per l'insieme delle attività terziarie l'occupazione complessiva in Abruzzo ha potuto registrare una espansione più consistente sia in termini assoluti (da 105 mila nel 1963, a 132 mila nel 1971, a 173 mila nel 1976), che in termini di incidenza sul totale degli occupati (dal 25,5%, al 34,3%, al 42,1%), con una modificazione che ha sensibilmente accresciuto il livello della terziarizzazione abruzzese, il quale tuttavia nel 1976 rimane ancora inferiore rispetto al Mezzogiorno (43,6%) ed alla media nazionale (47,1%).

In sintesi, quindi, anche per l'aspetto occupazionale si può evidenziare per l'Abruzzo una dinamica dal significato positivo in ordine della distribuzione settoriale, anche se si deve ricordare che l'esodo delle forze di lavoro precedentemente impegnate in agricoltura solo in parte ha potuto essere assorbito nelle attività non agricole, e se i livelli occupazionali della regione nei settori secondario e terziario sono ancora lontani dagli *standards* raggiunti per la situazione media italiana.

5.8. – *L'emigrazione e la situazione di squilibrio fra domanda ed offerta di lavoro.*

L'elemento che da sempre ha condizionato negativamente il meccanismo di sviluppo dell'Abruzzo è l'esodo migratorio. Si tratta di un fenomeno che forse può ricollegarsi ad un territorio morfologicamente «difficile», ad una situazione di non equilibrio tra le esigenze della popolazione e la disponibilità di risorse utilizzabili per la residenza e le attività produttive; si tratta forse di una situazione che può spiegarsi col tradizionale spirito di intraprendenza e di sacrificio delle genti abruzzesi; si tratta forse di un fenomeno di mobilità territoriale della popolazione di natura fisiologica, connesso con l'accelerato progresso tecnologico e con l'ampliamento delle conoscenze.

Certamente tutte le cause suddette possono ritenersi valide per spiegare l'ormai secolare processo di emigrazione che ha interessato l'Abruzzo. Non può escludersi tuttavia l'influenza negativa di un intervento pubblico che non ha valorizzato tutte le risorse della regione, di una azione pubblica che non ha saputo perseguire l'obiettivo di una politica di riequilibrio rispetto a situazioni più vantaggiose di altre regioni, di una passiva accettazione dell'esodo migratorio.

Nel corso di un secolo, dal 1871 al 1971, si valuta in 786 mila unità il saldo migratorio negativo dell'Abruzzo, con una perdita netta di risorse umane di entità tale da escludere ogni ipotesi di fisiologico riequilibrio tra popolazione e risorse territoriali, così com'è prospettabile per altre regioni del Mezzogiorno; si tratta di una perdita di risorse umane il cui costo di formazione è stato sostenuto dall'Abruzzo, ma che hanno partecipato attivamente al processo di sviluppo economico e sociale di altre regioni o paesi.

Nel solo ventennio 1951-71 nel periodo cioè in cui si è manifestato con maggiore evidenza il processo di mobilità territoriale della popolazione italiana, la regione abruzzese è stata caratterizzata da una emigrazione (308 mila unità) che per continuità ed intensità non può considerarsi fisiologica, anche se il fenomeno si inserisce nel difficile contesto del Mezzogiorno italiano.

Le conseguenze di tale massiccio esodo sono evidenziate sia in termini strettamente demografici, che in termini sociali, e di variazione negativa delle capacità potenziali di sviluppo della regione: il quoziente attuale di natalità della regione (12,1‰) si colloca ormai fra i più bassi nelle regioni italiane (16,5‰ per il Mezzogiorno, 13,2‰ per la media italiana); l'indice di invecchiamento della popolazione ha raggiunto nel 1971 un livello eccezionale (51,8), rispetto a quelli relativi alla media del Mez-

zogiorno (35,0) e della media italiana (38,6); la quota di popolazione in età lavorativa con più elevata capacità potenziale (21-45 anni) risultava nel 1971 pari al 30,5% in Abruzzo, al 33,5% nel Mezzogiorno, ed al 32,6% nella media italiana; su ogni unità che svolgeva nel 1976 attività lavorativa gravava in Abruzzo il peso di 1,91 unità inattive, in gran parte vecchi e bambini, contro livelli pari a 2,22 per il Mezzogiorno ed a 1,75 per la media nazionale.

Gli indicatori statistici ricordati evidenziano con sufficiente chiarezza gli effetti negativi della copiosa emigrazione abruzzese, emigrazione che è alla base del progressivo impoverimento della potenzialità demografica, e quindi anche produttiva, della regione, impoverimento che in una prospettiva più o meno ravvicinata rischia di condizionare negativamente il meccanismo di sviluppo della regione.

Anche se l'emigrazione con le sue implicazioni di carattere economico, sociale ed umano, e con l'effetto negativo per uno sviluppo equilibrato di tutte le zone della regione, va annoverata tra i fenomeni che hanno condizionato più negativamente il meccanismo di sviluppo dell'Abruzzo, non può tuttavia non rilevarsi che lo stesso fenomeno ha contribuito ad attenuare la grave situazione di squilibrio fra domanda ed offerta di lavoro che ha sempre caratterizzato l'Abruzzo. L'esodo migratorio delle unità di forza di lavoro più dotate di iniziativa e di spirito di sacrificio ha sempre rappresentato una valvola di sfogo in una situazione nella quale la domanda di lavoro insufficiente e la sua distorta distribuzione territoriale hanno evitato problemi sociali difficilmente controllabili.

Nell'ultimo periodo, però il fenomeno ha evidenziato una decisa inversione di tendenza il cui significato e la cui gravità non sono sufficientemente percepite anche negli ambienti politici e sindacali più sensibili.

A decorrere dal 1971, in coincidenza con la situazione di crisi diffusa in tutta l'Europa si è progressivamente contratta la domanda di lavoro delle regioni centro-settentrionali del nostro Paese e dei Paesi europei meta tradizionale degli emigrati abruzzesi. Come diretta conseguenza di tale situazione nella ragione abruzzese si è registrata una decisa inversione di tendenza: il processo di decremento della popolazione che durava senza soluzione di continuità da oltre un secolo, si è arretrato, e si è avviato un processo di crescita che ha portato il potenziale demografico della regione da 1.167 mila unità di popolazione residente nel 1971 (1.277 mila nel 1951, 1.206 mila nel 1961), a 1.228 mila unità al 31 dicembre 1977.

Si è registrato negli ultimi anni una crescita di popolazione non dovuta ad una ripresa dell'incremento naturale, ma un aumento la cui componente principale è costituita dalla «restituzione» di una consistente aliquota di emigrati che avevano trovato occasione di lavoro all'esterno della regione: il saldo migratorio positivo anagrafico della regione (fenomeno che non si era mai verificato in Abruzzo fin dal 1861) è risultato infatti pari a 5.600 unità per il 1972, e 5.900 unità per il 1973, a 4.000 unità per il 1974, a 4.500 unità per il 1975, a 4.400 unità per il 1976, ed a 3.200 unità per il 1977.

Si tratta di un complesso di circa 28 mila unità di saldo migratorio positivo, in gran parte di provenienza estera (18,5 mila unità), di forze di lavoro giovani, professionalmente qualificate e socialmente responsabilizzate, le cui esigenze non possono continuare ad essere ignorate anche se ancora non si manifestano in tutta la loro evidenza.

Si tratta di una offerta addizionale di lavoro che non si può ignorare facendo affidamento sulla tradizionale capacità di adattamento delle genti abruzzesi, di una domanda addizionale di infrastrutture civili e di servizi sociali che più che in passato postula l'esigenza di massimizzare l'uso socialmente equilibrato di tutte le risorse regionali, e di razionalizzare l'intervento pubblico. Il problema del rientro degli emigrati in Abruzzo — problema che a meno di una rapida e per ora imprevedibile inversione della congiuntura negativa italiana ed europea, è destinato ad accentuarsi — pone all'intera classe politica abruzzese problemi che non possono sottovalutarsi ne rinviarsi.

Alla crescita dell'offerta di lavoro derivante dalla «restituzione» di parte degli emigrati e della immissione di giovani leve di lavoro si contrappone un livello occupazionale che seppure in apparente crescita (le rilevazioni statistiche ufficiali sull'occupazione, non riescono a valutare nella giusta misura i fenomeni di sottoccupazione e di occupazione marginale e precaria) evidenzia tuttavia un peggioramento progressivo della situazione di squilibrio tra domanda ed offerta di lavoro.

Si è in presenza di un fenomeno la cui ampiezza e gravità non emerge in tutta la sua interezza, forse perchè gli emigrati rientrati nella regione consumano i risparmi faticosamente accumulati, e perchè le giovani leve di lavoro trovano una apparente e temporanea soluzione nella frequenza di scuole medie superiori, e perchè attratte dal mito di una qualificazione universitaria che serve solo a rinviare (e ad aggravare) il problema della ricerca del posto di lavoro.

Ogni impegno politico, ogni azione di intervento pubblico, ogni proposta operativa, che non tengono conto o sottovalutano questo peculiare problema del meccanismo di sviluppo dell'Abruzzo, comporta il rischio di operare su una realtà che non è quella vera, di accentuare fenomeni di ingiustizia sociale, di riaffermare situazioni di relativo privilegio a favore di coloro che hanno potuto inserirsi nel sistema produttivo, ed a danno di quelle parti sociali (soprattutto donne, giovani e disoccupati) che non hanno capacità di pressione e strumenti organizzativi idonei a sostenere le proprie ragioni.

5.9. – *Il problema degli squilibri territoriali in Abruzzo.*

Un altro problema che contraddistingue in modo peculiare il processo di sviluppo economico e sociale dell'Abruzzo è quello relativo alla progressiva accentuazione degli squilibri territoriali fra le varie parti della regione, problema che non è solo di geografia territoriale, ma che si traduce in inutilizzazione e/o sub-utilizzazione di risorse territoriali, ambientali ed infrastrutturali, e quindi in irrazionale utilizzazione delle scarse risorse regionali.

È in atto in Abruzzo — come in larga parte del nostro Paese — una tendenza degli insediamenti residenziali e produttivi a concentrarsi progressivamente nelle zone più densamente urbanizzate e di bassa collina, e soprattutto nelle zone di collina litoranea. Trattasi di una linea tendenziale in atto da molti decenni, ma che negli anni più recenti si è accentuata per la progressiva attenuazione degli ostacoli che in passato impedivano o frenavano il normale processo di mobilità territoriale della popolazione.

Anche se si deve riconoscere che si è in presenza di una tendenza generalizzata in tutto il nostro Paese, è altrettanto certo che lo stesso fenomeno acquista un significato particolarmente negativo in Abruzzo, soprattutto in considerazione del fatto che la tormentata e difficile morfologia del territorio regionale è tale da consentire di disporre di una quota relativamente modesta di superficie dotata di quelle suscettività ambientali per gli insediamenti residenziali e produttivi (soprattutto in funzione delle attività industriali) che sono la motivazione fondamentale del processo di concentrazione territoriale delle attività produttive e delle residenze.

Alcuni indicatori statistici possono aiutare ad evidenziare il ritmo e la intensità degli squilibri territoriali in Abruzzo:

a) nelle zone classificate, dal punto di vista altimetrico, di collina litoranea, che coprono nella regione il 19,4% della superficie, si concentrava il 39,3% della popolazione nel 1951, il 42,8% nel 1961, ed il 50,4% nel 1977;

b) nelle zone classificate statisticamente di montagna interna, che coprono il 65,1% della superficie regionale, si concentrava il 40,4% della popolazione del 1951, il 37,8% nel 1961, il 32,5% nel 1977;

c) nei quattro comuni capoluoghi di provincia, la cui superficie copre appena il 6,4% della superficie regionale, si concentrava il 15,6% della popolazione nel 1951, il 19,3% nel 1961, ed il 25,2% nel 1977;

d) nell'insieme dei 19 comuni il cui territorio si affaccia direttamente sull'Adriatico con un territorio che copre solo il 6,6% della superficie regionale, si concentrava il 17,9% della popolazione abruzzese nel 1951, il 21,1% nel 1961, ed il 28,5% nel 1977.

Si è in presenza di andamenti che se trovano una giustificazione nelle suscettività più elevate delle zone di concentrazione a recepire insediamenti residenziali e produttivi, implicano il rischio di fenomeni di congestione nelle zone di addensamento della popolazione (al 1977 nel gruppo dei comuni che forma la conurbazione pescarese — Pescara, Montesilvano, Spoltore, Francavilla, Chieti e S. Giovanni Teatino — si concentravano 240 mila abitanti, con una densità territoriale di 1.238 abitanti per Kmq, contro una media regionale di 112 abitanti per Kmq) e soprattutto fenomeni di inutilizzazione e/o subutilizzazione di risorse naturali ed ambientali, di capitale fisso, e di risorse umane nelle zone di spopolamento (nelle zone interne della

regione incluse nelle Comunità Montane ai sensi della legge 1102 del 1971 risulta inutilizzato il 25% della superficie agraria, ed il 17,8% delle stanze di abitazioni disponibili).

Da rilevare peraltro che la concentrazione nelle zone litoranee e nei maggiori centri urbani degli insediamenti produttivi risulta certamente molto più elevata di quella che emerge in termini di popolazione residente (si pensi ad esempio alla intensità dei movimenti pendolari dalle zone interne verso i maggiori centri urbani e le zone litoranee), fenomeno questo che comporta, oltre certi livelli, costi sociali certamente più elevati rispetto ai vantaggi della concentrazione.

Un altro fenomeno dal significato evidentemente negativo è quello della progressiva concentrazione dei servizi e del capitale infrastrutturale fisso, sociale, civile ed ambientale, che si è realizzato progressivamente nelle zone litoranee, di bassa collina ed urbane, sia in conseguenza della concentrazione delle risorse monetarie, che per la mancanza di una politica programmata dell'intervento pubblico; quest'ultimo infatti quasi sempre ha finito col rispondere (anche per una più efficace ed organizzata pressione politica) ad una logica della domanda, piuttosto che ad una politica di distribuzione equilibrata.

Trattasi di fenomeni da cui sono derivate — in conseguenza anche del cospicuo esodo emigratorio verso l'esterno della regione — situazioni di spopolamento e di degradamento ambientale di gravità tale da rendere difficilissimo, se non impossibile, ogni intervento di recupero. Nelle stesse zone l'accentuato processo di spopolamento ha generato situazioni di inutilizzazione di risorse produttive (abbandono di superfici agrarie utilizzabili), di capitale fisso sociale (abitazioni, scuole, infrastrutture di comunicazioni), e di risorse ambientali e paesistiche, che si traduce in una perdita netta per la regione, perdita che ha limitato la possibilità di crescita nelle stesse zone più favorite.

Nelle stesse zone di spopolamento infine si sono formate strutture sociali degradate sia per l'aspetto demografico (nel periodo 1972-77 in 149 comuni abruzzesi, di cui 76 in provincia dell'Aquila, si è registrato un numero di morti superiore ai nati vivi, con un decremento naturale che rivela come gli stessi comuni non sono più in grado di conservare l'attuale consistenza demografica, anche se fosse possibile ipotizzare l'assenza di emigrazione) che per quello produttivo, originando situazioni zonali non più in grado di partecipare attivamente al processo di sviluppo della regione.

Al contrario nelle zone litoranee di accentuata concentrazione demografica si sono generati fenomeni di congestione produttiva e residenziale, di disgregazione sociale e di deculturazione, con l'aggravante di tensioni sociali di tipo egoistico-soggettivo, di fenomeni di precarietà e marginalità occupazionale soprattutto nei settori artigianale e commerciale e di fenomeni di irrazionale sovrapposizione dei servizi, delle attrezzature produttive e degli insediamenti residenziali.

La situazione di non equilibrio territoriale che emerge con molta evidenza in Abruzzo è anche la conseguenza di una sostanziale assenza di un processo di sviluppo territoriale programmato, di interventi pubblici nel territorio che non hanno saputo promuovere un processo di distribuzione territoriale dello sviluppo tale da non accentuare la forza centripeta delle limitate aree dotate di suscettività potenziali, ed in grado di massimizzare la utilizzazione di tutte le risorse umane, produttive, infrastrutturali ed ambientali della regione, ovunque siano localizzate.

6. – La realtà attuale e tendenziale delle Comunità Montane abruzzesi.

6.0. – Per potersi rendere conto della realtà attuale e tendenziale costituita dalle Comunità Montane delimitate in Abruzzo — anche al fine di contribuire a chiarire il ruolo delle stesse nel processo di programmazione — si è provveduto ad elaborare un insieme limitato, ma significativo, di indicatori statistici riferito ad ognuna delle 19 Comunità delimitate con la legge regionale n. 16 del 17 aprile 1974 e con le successive modificazioni (13).

(13) Va ricordato che i dati elaborati si riferiscono agli ambiti delle Comunità come risultano delimitate alla data odierna, con l'inclusione cioè del comune di Fossa nella zona *A* (l.r. 10 giugno 1975 n. 33), dei Comuni di Manopello e Bolognano nella zona *L* (l.r. 27 gennaio 1976 n. 4) e del Comune di Bisenti nella zona *O* (l.r. 3 aprile 1975 n. 26).

Rinviando all'analisi dei dati riportati nelle allegate tabelle statistiche per una analisi più puntuale, il breve esame svolto in questa sede è finalizzato ad evidenziare le principali caratteristiche differenziali fra le varie Comunità Montane, e dell'intero territorio regionale classificato montano rispetto al restante territorio ed all'intera regione abruzzese.

Per esigenze di brevità nella descrizione che segue le singole Comunità Montane sono individuate con l'ordine alfabetico utilizzato nella stessa legge regionale istitutiva, non tenendo conto cioè delle seguenti denominazioni che le stesse hanno assunto all'atto della loro istituzione:

A - Comunità Amiternina, con sede a L'Aquila

B - Comunità di Campo Imperatore e Piana di Navelli, con sede a Barisciano

C - Comunità Sirentina, con sede a Secinaro

D - Comunità della Valle del Giovenco, con sede a Pescina

E - Comunità della Marsica, con sede ad Avezzano

F - Comunità Peligna, con sede a Sulmona

G - Comunità della Valle Roveto, con sede a Civitella Roveto

H - Comunità Alto Sangro e Altipiano Cinque Miglia, con sede a Castel di Sangro

I - Comunità Vestina, con sede a Penne

L - Comunità della Maiella e del Morrone, con sede a Caramanico

M - Comunità della Laga, con sede a Teramo

N - Comunità del Vomano, Fino e Piomba, con sede a Cermignano

O - Comunità del Gran Sasso, con sede a Tossicia

P - Comunità della Maielletta, con sede a Pennapiedimonte

Q - Comunità Aventino-Medio Sangro, con sede a Palena

R - Comunità del Medio Sangro, con sede a Quadri

S - Comunità Val Sangro, con sede a Villa S. Maria

T - Comunità del Medio Vastese, con sede a Gissi

U - Comunità dell'Alto Vastese, con sede a Torrebruna.

6.1. – Nella tab. 1 si sono riportate le principali caratteristiche del territorio interessato alle 19 Comunità Montane individuate:

— complessivamente, come si è ricordato, le Comunità Montane interessano 216 comuni (70,8% dei comuni abruzzesi), l'80,4% della superficie territoriale, solo il 74,9% della superficie potenzialmente utilizzabile per l'attività agricola (essendo ovviamente più elevata in montagna l'incidenza della parte rocciosa del territorio), il 74,4% della superficie agraria che al 1970 secondo il censimento dell'agricoltura risultava utilizzata per l'attività agricola, ed il 97,7% della superficie boscata della regione;

— rapportando la superficie agraria potenzialmente utilizzabile alla superficie territoriale si ha una incidenza pari al 68,1% per l'intero complesso dei territori montani, ed al 93,4% per il restante territorio abruzzese, con una diversificazione che evidenzia la situazione di sfavore delle Comunità Montane in ordine alla possibilità di utilizzare la risorsa territorio per l'attività agricola; fra le varie Comunità Montane l'incidenza della superficie agraria utilizzabile è molto bassa nei territori montani delle provincie dell'Aquila e Pescara, mentre è più elevata nelle zone montane di Teramo e Chieti;

— rapportando la superficie agraria che al 1970 risultava utilizzata, alla superficie agraria potenzialmente utilizzabile, si evidenzia — per complemento — la quota di superficie non utilizzata prevedibilmente perchè destinata ad uso diverso da quello agricolo, o per inadeguata convenienza economica. L'incidenza della superficie agraria non utilizzata non è molto diversificata fra l'insieme delle Comunità Montane (24,4%) e per il restante territorio abruzzese (22,4%) anche se prevedibilmente per motivazioni non coincidenti;

— rapportando la popolazione residente alla fine del 1975 alla superficie territoriale, si ha un indice di densità pari a 68,2 abitanti per Kmq nell'insieme delle Comunità Montane ed a 301,5 abitanti per Kmq nel restante territorio abruzzese, con una diversificazione che fa emergere con evidenza la situazione della montagna abruzzese. Fra le varie zone si hanno indici di densità territoriale più elevati nella zona M (Comunità della Laga) e N in

provincia di Teramo; in provincia dell'Aquila si riscontrano i più bassi livelli assoluti di densità territoriale nelle Comunità di Campo Imperatore e della Piana di Navelli con 25,1 abitanti/Kmq, e C (Comunità Sirentina) con 28,4 abitanti/Kmq;

— rapportando la popolazione residente alla fine del 1975 al numero dei comuni interessati, si ha una dimensione demografica media di 2.739 abitanti per comune nell'insieme delle Comunità Montane, e di 7.190 abitanti nei restanti comuni, evidenziando per questo aspetto una diversificazione molto significativa. Trattasi di una diversificazione che emerge ancora con maggiore evidenza se il calcolo si effettua escludendo le zone montane A, M, E ed F che inglobano rispettivamente due capoluoghi di provincia (L'Aquila e Teramo) e gli altri maggiori centri residenziali della provincia dell'Aquila (Avezzano e Sulmona) per le restanti comunità nel loro insieme si ha una ampiezza media di 1.890 abitanti per comune. Sempre in tema di dimensione media dei comuni è da evidenziare il livello medio molto basso rilevabile per la zona B (Campo Imperatore

TABELLA 1

CARATTERISTICHE DEL TERRITORIO

Provincie	Comunità Montane	Numero Comuni	Superficie (ettari)				% superficie agraria su superficie territoriale	% superficie agraria utilizzata su superficie agraria	% superficie boscata su superficie territoriale	Abitanti per Kmq. 1975
			Territoriale	Agraria	Agricola utilizzata	Boscata				
AQ	Zona A	14	106.829	76.039	58.477	20.854	79,2	76,9	19,5	79,9
AQ	» B	17	50.610	34.764	27.991	6.254	68,7	80,5	12,4	75,1
AQ	» C	13	42.461	27.741	18.304	13.194	65,3	66,0	31,0	78,4
AQ	» D	10	40.507	28.757	25.161	9.946	61,1	87,5	24,3	51,9
AQ	» E	17	99.490	58.698	54.170	27.337	58,4	93,2	27,5	79,0
AQ	» F	17	68.549	45.277	34.759	20.870	66,1	76,8	30,5	73,0
AQ	» G	7	30.505	16.577	14.206	11.458	54,3	85,7	37,6	63,7
AQ	» H	13	64.495	37.342	26.697	24.388	57,9	71,5	37,8	32,6
PE	» I	11	31.557	19.317	17.824	5.062	61,2	92,3	16,0	86,2
PE	» L	11	36.234	23.864	14.332	7.383	65,9	60,1	20,4	75,2
TE	» M	7	61.270	40.352	32.706	11.336	65,9	81,1	18,5	118,9
TE	» N	9	29.877	27.530	21.072	666	92,4	76,5	2,2	116,2
TE	» O	10	50.187	30.931	18.766	11.323	61,6	60,7	22,6	57,3
CH	» P	7	22.941	16.970	10.437	4.998	74,0	61,5	21,8	83,1
CH	» Q	10	29.022	22.267	14.590	5.120	76,7	65,5	17,6	47,0
CH	» R	9	15.773	12.490	6.961	3.224	78,6	56,1	20,4	47,8
CH	» S	9	21.635	18.920	12.096	2.266	87,5	63,9	10,5	77,6
CH	» T	16	40.192	36.932	26.593	3.189	91,9	72,0	7,9	72,4
CH	» U	9	25.042	21.161	10.941	2.885	84,5	51,7	11,5	57,6
	Totale	216	867.176	590.238	446.083	191.652	68,1	75,6	22,1	68,2
	Resto Abruzzo	89	212.231	198.113	153.795	4.483	93,4	77,6	2,1	301,5
	Abruzzo	305	1.079.407	788.351	599.878	196.135	73,0	76,1	18,2	114,1

Fonti: Per la superficie territoriale: ISTAT, *Censimento Generale della popolazione*, 24.10.1971, Vol. II. Dati per Comune sulle caratteristiche strutturali della popolazinoe e delle abitazioni (fascicoli della provincie abruzzesi); per la superficie agraria: ANTONIETTI, D'ALAMO, VANZETTI, « *Carta delle irrigazioni d'Italia* ». INEA, Roma 1965; per la superficie agraria utilizzata e per la superficie boscata: ISTAT, 2° *Censimento Generale dell'agricoltura*, 25.10.1971, Vol. II. Dati sulle caratteristiche strutturali delle aziende (fascicoli delle provincie abruzzesi). Nostre elaborazioni.

e Piana di Navelli) con una media di 747 abitanti per comune, per la zona C (Comunità Sirentina) con 928 abitanti per comune, e per la zona R con 838 abitanti per comune;

— escludendo le zone A, E, F e M (che includono L'Aquila, Avezzano, Sulmona e Teramo) senz'altro le più ampie in termini di superficie territoriale e di popolazione residente, per le restanti Comunità Montane è rilevabile una superficie media di poco più di 354 Kmq, ed una dimensione demografica media di 20.300 abitanti.

6.2. – Nella tab. 2 si è riportata, sempre per ciascuna zona, per il loro insieme e per il restante

TABELLA 2

POPOLAZIONE RESIDENTE AI CENSIMENTI DAL 1861 AL 1971.
POPOLAZIONE ANAGRAFICA AL 1975 ED IPOTESI DI ANDAMENTO TENDENZIALE AL 1985 E 2000

Province	Comunità Montane	1861	1901	1931	1951	1961	1971	1975	Variazione % 1951/75	Andamento tendenziale al (1)	
										1985	2000
AQ	Zona A	63.012	79.506	84.742	87.037	82.980	81.465	85.385	— 1,9	88.985	96.788
AQ	» B	29.454	35.263	30.544	25.564	17.772	13.022	12.695	— 50,3	9.644	6.442
AQ	» C	21.082	25.828	24.150	20.757	16.725	12.461	12.060	— 41,9	9.552	6.865
AQ	» D	18.211	29.927	27.115	28.655	25.840	21.287	21.023	— 26,6	18.238	14.863
AQ	» E	52.556	71.455	80.733	87.796	86.743	80.068	78.608	— 10,5	79.481	77.121
AQ	» F	56.713	68.521	71.144	69.513	56.836	47.474	50.060	— 28,0	40.186	37.525
AQ	» G	16.700	19.332	21.195	22.984	20.973	19.501	19.433	— 15,4	18.466	17.157
AQ	» H	24.745	30.957	27.235	22.620	20.861	17.965	21.008	— 7,1	16.527	14.826
PE	» I	27.961	32.126	34.745	38.711	33.137	27.370	27.202	— 29,7	23.835	19.782
PE	» L	33.216	40.701	40.580	42.919	34.574	26.971	27.251	— 36,5	23.210	18.538
TE	» M	43.484	57.005	66.341	75.752	73.228	71.535	72.821	— 3,9	75.207	82.342
TE	» N	25.805	34.421	37.838	43.564	39.837	35.072	34.719	— 20,3	31.641	27.793
TE	» O	25.339	34.496	37.619	41.530	34.842	29.110	28.756	— 30,8	25.603	22.089
CH	» P	21.596	23.443	25.329	25.272	21.785	18.940	19.066	— 24,6	17.491	15.553
CH	» Q	24.168	25.622	23.323	22.423	18.883	14.122	13.646	— 39,1	10.859	7.759
CH	» R	12.124	13.327	11.045	10.953	9.951	7.639	7.541	— 31,2	6.259	4.823
CH	» S	23.223	25.125	22.899	23.670	20.239	16.753	16.795	— 29,0	15.025	13.119
CH	» T	34.721	39.686	36.976	40.317	34.335	28.258	29.102	— 27,8	26.040	22.311
CH	» U	20.347	19.471	18.198	20.085	18.533	15.237	14.419	— 28,0	12.150	9.472
	Totale Resto Abruzzo	575.184	706.212	721.751	750.072	668.074	585.250	591.590	— 21,1	548.399	515.168
		283.271	364.149	446.348	527.135	538.192	581.444	639.870	+ 21,4	711.676	949.196
	Abruzzo	858.455	1.070.361	1.168.099	1.277.207	1.206.266	1.166.694	1.231.460	— 3,6	1.260.075	1.464.364

Fonti: Per la popolazione residente ai censimenti del 1861, 1901, 1931, 1951, 1961: ISTAT, *Popolazione residente e presente dei comuni ai Censimenti dal 1861 al 1961*; per la popolazione residente al 1971: ISTAT, *Censimento generale della popolazione al 24.10.1971*, Voll. II. Dati per comune sulle caratteristiche strutturali della popolazione e delle abitazioni (fascicoli delle provincie abruzzesi); per la popolazione residente al 31.12.1975: ISTAT, *Bollettino mensile di statistica*, n. 4 - aprile 1976.

(1) La consistenza demografica al 1985 ed al 2000 per le ipotesi di andamento tendenziale è stata calcolata applicando alla consistenza anagrafica al 31.12.1975, per ogni comune, il tasso medio annuo di variazione relativo al periodo 1961-75; la consistenza della popolazione al 1985 e 2000 si è quindi ottenuta aggregando il risultato delle ipotesi tendenziali dei comuni inclusi in ogni ambito comunitario.

territorio abruzzese, la consistenza della popolazione residente rilevata ai censimenti del 1861, 1901, 1951, 1961 e 1971, la popolazione residente secondo le rilevazioni anagrafiche al 31 dicembre 1975, la percentuale di variazione della popolazione relativa al periodo 1951-75, e la consistenza della popolazione al 1985 e 2000 nell'ipotesi che, fino alle date suddette, in ogni comune abruzzese si registrino variazioni della popolazione con un ritmo non diverso da quello che negli stessi comuni si è registrato nel periodo 1961-75.

La dinamica demografica si è ritenuta molto significativa sia per il confronto fra le varie parti del territorio abruzzese, sia perchè la stessa dinamica solo in minima parte è un fenomeno dal significato strettamente biologico; lo stesso fenomeno riflette infatti con molta aderenza alla realtà la situazione economica delle diverse zone.

Dall'esame dei dati riportati nella tab. 2 sono rilevabili le seguenti osservazioni:

— come si è ricordato nelle 19 Comunità Montane delimitate in Abruzzo si aveva al 31 dicembre 1975 una popolazione residente pari a 591,6 mila abitanti, con una consistenza solo di poco superiore a quella che negli stessi territori si è rilevata col censimento del 1861 (575,2 mila abitanti); nello stesso periodo di 114 anni la popolazione residente nei territori non montani (19,7% del territorio regionale) è passata da 283,3 mila a 639,9 mila abitanti (+ 125,9%), e la popolazione dell'intero Abruzzo da 858,5 mila a 1.231,5 mila abitanti (+ 43,5%);

— nel corso di oltre un secolo si è quindi gradualmente ridotto il « peso » demografico della montagna abruzzese rispetto al totale regionale: dal 67,0% nel 1861, al 66,0% nel 1901, al 61,6% nel 1931, al 58,7% nel 1951, al 55,4% nel 1961, al 50,2% nel 1971, al 48,0% nel 1975;

— ma se il processo di impoverimento demografico può considerarsi — entro certi limiti — fisiologico per le zone montane, lo stesso processo si è verificato in certe zone con un ritmo tale da indurre a parlare di vero e proprio processo di spopolamento totale. Nel periodo che va dal 1951 al 1975, nel periodo cioè nel quale si è maggiormente manifestato il processo di mobilità territoriale della popolazione italiana, si è registrata in Abruzzo una diminuzione pari al 3,6% per la popolazione dell'intera regione, un incremento pari al 21,4% per il territorio non montano, ed un decremento pari al 21,1% per l'insieme dei territori montani;

— nello stesso periodo che va dal 1951 al 1975 fra le 19 Comunità Montane i decrementi di popolazione meno consistenti si sono registrati per la zona A, Comunità Amiternina, che include L'Aquila, (— 1,9%); per la zona E, Comunità della Marsica I, che include Avezzano, (— 10,5%); e per la zona M, Comunità della Laga, che include Teramo, (— 3,9%). Al contrario le zone che sono state, nel periodo, interessate da più intensi processi di spopolamento sono: la zona B, Campo Imperatore e Piana dei Navelli (— 50,3%); la zona C, Comunità Sirentina (— 41,9%); la zona L, della Maiella e del Morrone (— 36,5%); la zona Q (— 39,1%), e la zona R, Medio Sangro (— 31,1%);

— nell'ipotesi che in futuro continuassero le variazioni demografiche (14) con lo stesso ritmo registratosi nel periodo 1961-75, al 1985 ed al 2000 nell'insieme dei territori montani (80,4% del territorio regionale) si avrebbe una consistenza demografica pari rispettivamente a 548,3 mila e 515,4 abitanti per Kmq. Sempre sulla base delle stesse ipotesi tendenziali, al 2000 — epoca che non deve considerarsi troppo lontana se si tiene conto che si ragiona in termini di dinamica demografica, di un fenomeno cioè le cui variazioni di ritmo raramente sono di breve periodo — alcune Comunità Montane avranno raggiunto dimensioni demografiche assolutamente insufficienti per ogni processo di programmazione autonomo: 6.442 abitanti per la zona B, con una media di 379 abitanti per comune; 6.865 abitanti per la zona C, con una media di 528 abitanti per comune; 7.759 abitanti per la zona Q, con una media di 776 abitanti per comune; 4.823 abitanti per la zona R, con 536 abitanti per comune.

(14) Il calcolo si è effettuato applicando ai singoli comuni il tasso medio annuo di variazione registrato tra il 1961 ed il 1975, e riaggregando per ogni Comunità la consistenza demografica ipotizzata con l'andamento tendenziale con riferimento al 1985 ed al 2000.

6.3. – Nella tab. 3 si è riportato il bilancio demografico della popolazione residente relativamente al periodo intercensuale che va dal 1961 al 1971, ottenuto aggregando i dati comunali per ogni Comunità Montana:

— nel decennio 1961-71 alla formazione del saldo migratorio negativo della regione abruzzese (127.212 unità di popolazione) l'insieme dei territori montani ha contribuito con il 93,5% (118.891 unità) mentre solo il restante 6,5% si deve al territorio non montano;

— in tutte le Comunità Montane il saldo migratorio negativo è risultato superiore all'incremento naturale, originando in conseguenza un decremento assoluto di popolazione, diversamente da quello che si è registrato nel territorio non montano, nel quale l'emigrazione ha assorbito solo il 16,1% dell'incremento naturale;

— il quoziente medio annuo di natalità relativo all'insieme dei comuni inclusi nelle zone montane (16,0‰) è risultato inferiore rispetto al quoziente relativo al territorio non montano (17,9‰), con i livelli minimi per le zone B (10,2‰), C (11,5‰) e Q (12,9‰);

— il quoziente medio annuo di mortalità per il decennio 1961-71 è risultato pari al 10,3‰ per

TABELLA 3

BILANCIO DEMOGRAFICO DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE PER IL DECENNIO 1961-71

Provincie	Comunità Montane	Dati assoluti					Quozienti medi annui per 1.000 abitanti				
		Nati vivi	Morti	Saldo naturale	Saldo migratorio	Saldo complessivo	Natalità	Mortalità	Saldo naturale	Saldo migratorio	Saldo complessivo
AQ	Zona A	12.300	8.986	3.314	— 4.829	— 1.515	15,0	10,9	4,1	— 5,9	— 1,8
AQ	» B	1.572	2.061	— 489	— 4.261	— 4.750	10,2	13,4	— 3,2	— 27,7	— 30,9
AQ	» C	1.685	1.972	— 287	— 3.977	— 4.264	11,5	13,5	— 2,0	— 27,3	— 29,3
AQ	» D	3.294	2.876	418	— 4.971	— 4.553	14,0	12,2	1,8	— 21,1	— 19,3
AQ	» E	14.300	8.031	6.269	— 12.944	— 6.675	17,1	9,6	7,5	— 15,5	— 8,0
AQ	» F	7.069	6.100	969	— 10.331	— 9.362	13,6	11,7	1,9	— 19,8	— 17,9
AQ	» G	3.733	1.784	1.949	— 3.421	— 1.472	18,4	8,8	9,6	— 16,9	— 7,3
AQ	» H	3.165	1.979	1.186	— 4.082	— 2.896	16,3	6,1	10,2	— 21,0	— 14,9
PE	» I	5.471	2.886	2.585	— 8.352	— 5.767	18,1	9,5	8,6	— 27,6	— 19,0
PE	» L	4.531	3.443	1.188	— 8.791	— 7.603	14,7	10,9	3,8	— 28 6	— 24,8
TE	» M	13.241	6.845	6.396	— 8.089	— 1.693	18,3	9,5	8,8	— 11,2	— 2,4
TE	» N	7.075	3.264	3.811	— 8.576	— 4.765	18,9	8,7	10,2	— 22,9	— 12,7
TE	» O	5.503	3.072	2.431	— 8.163	— 5.732	17,2	9,6	7,6	— 25,5	— 17,9
CH	» P	3.051	2.226	825	— 3.670	— 2.845	15,0	10,9	4,1	— 18,0	— 13,9
CH	» Q	2.132	1.675	457	— 5.218	— 4.761	12,9	10,1	2,8	— 31,6	— 28,8
CH	» R	1.543	883	660	— 2.972	— 2.312	17,5	10,0	7,5	— 33,8	— 23,6
CH	» S	2.867	1.865	1.002	— 4.488	— 3.486	15,5	10,1	5,4	— 24,3	— 18,9
CH	» T	5.118	3.154	1.964	— 7.041	— 5.077	16,1	9,9	6,2	— 22,1	— 15,9
CH	» U	2.958	1.539	1.419	— 4.715	— 3.296	17,5	9,1	8,4	— 27,9	— 19,5
	Totale	100.608	64.541	36.067	— 118.891	— 82.824	16,1	10,3	5,8	— 19,0	— 13,2
	Resto Abruzzo	100.507	48.934	51.573	— 8.321	43.252	17,9	8,7	9,2	— 1,5	7,7
	Abruzzo	201.115	113.475	87.640	— 127.212	— 39.572	17,0	9,6	7,4	— 10,7	— 3,3

Fonte. ISTAT, *Popolazione e movimento anagrafico dei comuni.* Vol. XVII, edizione 1973. Nostre elaborazioni.

l'insieme dei territori montani ed all'8,7‰ per i territori non montani; fra le varie Comunità Montane i quozienti annui di mortalità più elevati si sono registrati per le zone B (15,4‰), C (13,5‰), D (12,1‰) e F (11,7‰);

— per l'effetto concomitante della natalità e della mortalità nello stesso decennio si sono registrati quozienti di incremento naturale pari al 5,8‰ per l'insieme dei territori montani ed al 9,2‰ per il restante territorio, mentre fra le varie Comunità Montane il quoziente di incremento naturale ha assunto valori molto diversificati: dal livello massimo del 10,2‰ per la zona N, ai livelli minimi per le zone D (1,8‰) e F (1,8‰), ai valori negativi per la zona B (— 3,2‰) e C (— 2,0‰), nelle quali ultime si sono registrate nel decennio morti superiori al numero dei nati vivi e quindi un saldo naturale negativo.

6.4. – Le diversità di andamento demografico fra le varie Comunità Montane, e/o fra l'insieme del territorio montano ed il restante territorio regionale, sono quindi ricollegabili soprattutto al fenomeno emigratorio che interessa gran parte dell'Abruzzo, ed in maniera particolare le zone interne di montagna. Trattasi com'è noto di un fenomeno che influenza anche le componenti naturali del bilancio demografico, e con conseguenze dirette sulla struttura per sesso ed età della popolazione residente.

Nella tab. 4 si sono riportati alcuni indicatori statistici idonei per evidenziare le diverse caratteristiche strutturali della popolazione secondo le risultanze del censimento demografico del 1971;

— un primo indicatore statistico direttamente ricollegabile alla emigrazione è rappresentato dal l'indice di femminilizzazione della popolazione (quota percentuale di popolazione femminile residente, che risulta più elevato nell'insieme dei territori montani (51,2%), rispetto al restante territorio abruzzese (50,9%); lo stesso indicatore assume livelli più elevati, fra le varie Comunità Montane, per le zone B (53,2%), C (52,7%), R (52,6%), S (52,5%) e T (52,5%), tutte caratterizzate da elevato tasso di emigrazione;

— un altro significativo indicatore statistico riportato nella tab. 4 è quello relativo alla quota di popolazione che al 1971 risultava temporaneamente assente, anche se residente in base alle rilevazioni anagrafiche; si tratta di quella parte di popolazione che può farsi rientrare fra gli emigrati temporanei e che raggiungeva nel 1971 una incidenza più elevata per l'insieme dei territori montani (5,4%) rispetto al restante territorio abruzzese (2,5%). Lo stesso indicatore assumeva un valore molto elevato nelle zone U (16,3%), R (18,3%), Q (11,3%) ed O (9,5%);

— più direttamente ricollegabile alla diversità del quoziente di natalità è la incidenza sul totale della popolazione in età scolastica per la scuola dell'obbligo (6-14 anni) con un livello pari al 15,7% per l'insieme dei territori montani, ed al 16,5% per il restante territorio abruzzese; lo stesso indicatore assume valori pari a 9,1% per la zona B, 12,5% per la zona C, e 13,5% per la zona Q;

— un indicatore significativo anch'esso direttamente ricollegabile alla emigrazione (la quale interessa com'è noto prevalentemente la popolazione delle età centrali) è l'incidenza della popolazione con più elevata capacità potenziale, dal punto di vista della riproduzione demografica e dello svolgimento della attività produttiva (15-44); aggregato demografico per il quale si rileva al 1971 una incidenza più bassa (39,7%) per l'insieme dei territori montani, rispetto al restante territorio abruzzese (41,7%), e con i livelli minimi per le Comunità caratterizzate da più consistenti emigrazioni: 27,8% per la zona B, 36,1% per la zona C, e 36,1% per la zona Q;

— complementare agli indicatori che precedono, ed anch'essa ricollegabile direttamente alla emigrazione, è l'incidenza della popolazione in età senile (oltre 64 anni), incidenza che risulta più elevata per i territori montani (13,4%) rispetto al restante territorio abruzzese (11,1%), e con le punte più elevate per le zone C (18,4%), B (16,9%) e Q (17,1%).

TABELLA 4

INDICI CARATTERISTICI DELLA STRUTTURA DELLA POPOLAZIONE SECONDO LE RISULTANZE DEL CENSIMENTO DEMOGRAFICO DEL 1971

Provincie	Comunità Montane	Popolazione residente femminile		Popolazione temporaneamente assente		Popolazione in età scolastica (6-14 anni)		Popolazione con più elevata capacità potenziale (15-44 anni)		Popolazione con oltre 64 anni	
		Totale	% (1)	Totale	% (1)	Totale	% (1)	Totale	% (1)	Totale	% (1)
AQ	Zona A	41.879	51,4	1.711	2,1	12.606	15,5	33.441	41,0	11.165	13,7
AQ	» B	6.930	53,2	968	7,4	1.179	9,1	3.623	27,8	2.203	16,9
AQ	» C	6.566	52,7	1.236	9,9	1.557	12,5	4.517	36,2	2.292	18,4
AQ	» D	10.833	50,9	1.399	6,6	3.308	15,5	8.713	40,9	2.678	12,6
AQ	» E	40.341	50,4	2.629	3,3	13.760	17,2	33.129	41,4	9.030	11,3
AQ	» F	24.713	52,1	303	6,4	6.776	14,3	17.794	37,5	7.402	15,6
AQ	» G	9.799	50,2	1.414	7,3	3.582	18,4	7.936	40,7	2.274	11,7
AQ	» H	9.354	52,1	1.480	8,2	2.814	15,7	7.202	40,1	2.368	13,2
PE	» I	13.811	50,5	1.524	5,6	4.252	15,5	10.827	39,6	3.802	13,9
PE	» L	14.043	52,1	1.291	4,8	4.029	14,9	10.292	38,2	4.156	15,4
TE	» M	36.361	50,8	3.164	4,4	11.650	16,3	29.089	40,7	8.907	12,5
TE	» N	17.418	49,7	3.316	9,5	6.099	17,4	14.386	41,0	4.193	12,0
TE	» O	14.531	49,9	3.272	11,2	5.016	17,2	11.537	39,6	3.828	13,2
CH	» P	9.866	52,1	1.575	8,3	2.687	14,2	7.496	39,6	2.625	13,9
CH	» Q	7.301	51,7	1.595	11,3	1.912	13,5	5.096	36,1	2.408	17,1
CH	» R	4.020	52,6	1.416	18,5	1.360	16,5	2.898	37,9	1.017	13,3
CH	» S	8.798	52,5	1.115	6,7	2.388	14,3	6.557	39,1	2.421	14,5
CH	» T	15.366	52,5	2.662	9,1	4.526	15,5	11.711	40,0	3.814	13,0
CH	» U	7.768	51,0	2.485	16,3	2.545	16,7	6.104	40,1	1.929	12,7
	Totale	299.688	51,2	31.555	5,4	91.940	15,7	232.348	39,7	78.512	13,4
	Resto Abruzzo	294.697	50,7	14.369	2,5	95.866	16,5	242.277	41,7	64.731	11,1
	Abruzzo	594.385	50,9	45.924	3,9	187.812	16,1	474.625	40,7	143.243	12,3

Fonti: Nostre elaborazioni sui dati desunti dai fascicoli delle provincie abruzzesi dell'11° Censimento Generale della popolazione 24.10.1971 (ISTAT, Vol. II, Dati per comune sulla caratteristiche strutturali della popolazione e delle abitazioni).

(1) Le percentuali sono riferite alla popolazione residente di ogni Comunità montana.

6.5. – Nella tab. 5 si è riportata la popolazione attiva in condizione professionale e la popolazione attiva agricola, e le rispettive incidenze sulla popolazione residente e sul complesso della popolazione attiva in condizione professionale al 1961 e 1971;

— il quoziente generico di attività risulta più basso nell'insieme dei territori montani (al 1971, 32,8%) rispetto al restante territorio abruzzese (33,8%) prevedibilmente come risultante negativa dell'esodo migratorio, che interessa in più larga misura la popolazione attiva; sempre al 1971 lo stesso quoziente assumeva i valori più bassi per le zone B (28,6%), C (29,8%), G (29,6%) e L (28,5%);

— l'incidenza della popolazione attiva in agricoltura risulta ovviamente più elevata nell'insieme dei territori montani (42,9% nel 1961 e 29,5% nel 1971), rispetto al restante territorio abruzzese (39,7% nel 1961 e 25,8% nel 1971); al 1971 le incidenze più elevate della popolazione attiva agricola si avevano per le zone B (43,5%), D (52,8%), N (42,1%), S (41,9%), T (52,8%) ed U (50,4%).

POPOLAZIONE ATTIVA IN CONDIZIONE PROFESSIONALE AL 1961 E 1971

TABELLA 5

Province	Comunità Montane	Popolazione attiva in condizione professionale		% popolazione attiva in condizione professionale su popolazione residente		Popolazione attiva agricola		% popolazione attiva agricola su popolazione attiva	
		1961	1971	1961	1971	1961	1971	1961	1971
AQ	Zona A	26.438	24.735	31,9	30,4	6.507	3.281	24,6	13,3
AQ	» B	6.326	3.975	35,6	28,6	3.134	1.729	49,5	43,5
AQ	» C	5.641	3.715	37,7	29,8	2.427	1.169	43,0	31,5
AQ	» D	9.722	7.408	37,6	34,8	6.049	3.915	62,2	62,8
AQ	» E	28.671	24.122	33,1	30,1	13.076	6.011	45,6	24,9
AQ	» F	19.068	14.518	33,5	30,6	7.411	3.290	39,0	22,6
AQ	» G	6.600	5.778	31,5	29,6	2.018	1.201	30,6	20,8
AQ	» H	6.990	5.528	33,5	30,8	2.261	1.115	32,3	20,2
PE	» I	11.348	8.665	34,2	31,7	5.608	3.279	49,4	37,8
PE	» L	11.513	7.683	33,3	28,5	3.163	1.472	27,5	19,2
TE	» M	25.652	22.893	35,0	32,0	8.551	4.658	33,3	20,3
TE	» N	16.090	12.056	40,4	34,4	10.252	5.071	63,7	42,1
TE	» O	12.029	8.791	34,5	30,2	5.119	2.543	42,6	28,9
CH	» P	8.829	7.416	40,5	39,2	3.219	2.248	36,5	30,3
CH	» Q	7.900	4.945	41,8	35,0	3.153	1.805	39,9	36,5
CH	» R	4.202	2.682	42,2	35,1	2.164	1.051	51,5	39,2
CH	» S	8.454	5.692	41,8	34,0	4.463	2.385	52,8	41,9
CH	» T	15.350	12.135	44,7	41,5	9.544	6.407	62,2	52,8
CH	» U	7.455	5.879	40,2	38,6	4.070	2.962	54,6	50,4
	Totale	238.278	188.821	35,7	32,2	102.219	55.592	42,9	29,5
	Resto Abruzzo	195.732	196.289	36,4	33,8	77.726	50.627	39,7	25,8
	Abruzzo	434.010	394.910	36,0	33,0	179.945	106.219	41,5	27,6

Fonti: Nostre elaborazioni su dati desunti dai fascicoli delle provincie abruzzesi del 10° censimento generale della popolazione 15 ottobre 1961 (ISTAT, Vol. III. Dati sommari per comune) e dell'11° Censimento generale della popolazione 24 ottobre 1971 (ISTAT, Vol. II, Dati per comune sulle caratteristiche strutturali della popolazione e delle abitazioni).

6.6. – Nella tab. 6 si riportano alcuni dati significativi per l'attività agricola la quale rappresenta per le zone montane senz'altro quella prevalente in termini di reddito e di occupazione:

— si è già ricordato che, in termini di superficie agricola utilizzata, l'insieme dei territori montani rappresenta una incidenza pari al 74,4% rispetto al totale regionale; rispetto sempre al complesso regionale l'incidenza dei territori montani risultava al 1970 più attenuata in termini di superficie destinata a seminativi (61,8%) e più ancora in termini di superficie utilizzata con coltivazioni agrarie permanenti (36,4%); al contrario nell'insieme dei territori montani si concentra una quota elevatissima (99,3%) della superficie agricola utilizzata con prati e pascoli;

— l'ampiezza media delle aziende relative all'intera superficie censita, comprensiva cioè della utilizzazione agraria e di quella boschiva, risulta pari, sempre secondo le risultanze del censimento agricolo del 1970, pari ad 8,5 ettari per l'insieme dei territori montani, ed a 3,5 ettari per il restante territorio abruzzese, con una diversificazione che è ricollegabile alla presenza relativamente più consistente, in montagna, delle superfici boschive e di

quelle destinate a pascolo, di ampiezza mediamente superiore;

— l'incidenza della superficie aziendale a conduzione diretta, sul totale della superficie delle aziende censite risultava nel complesso delle zone montane molto più bassa (37,2%) rispetto a quella rilevabile per l'insieme dei territori non montani (64,6%) anche per questo aspetto per la maggiore presenza nelle zone montane di aziende pascolative e boschive, a prevalente proprietà pubblica, e quindi a gestione con salariati e/o con altre forme di conduzione;

— nonostante la maggiore presenza nei territori montani della quasi totalità della superficie destinata a pascolo, negli stessi la quota di aziende con bestiame bovino (sul totale delle aziende censite) è inferiore (25,4%) rispetto a quella rilevabile nel complesso del territorio non montano, nel quale il 36,2% delle aziende censite disponeva di bestiame bovino;

— la maggiore rilevanza della zootecnia nell'attività agricola dell'insieme dei territori non montani, emerge anche dal confronto del numero medio di bovini per azienda, che risulta pari a 4,8 capi

TABELLA 6

UTILIZZAZIONE DELLA SUPERFICIE AGRARIA
E CARATTERISTICHE STRUTTURALI DELLE AZIENDE AGRICOLE AL 1970

Provincia	Comunità Montane	Superficie agricola utilizzata (ha)				Ampiezza media delle aziende censite	% superficie aziende a conduzione diretta	% aziende con bestiame bovino	Numero medio di bovini per azienda
		Seminativi	Coltivazioni permanenti	Prati e pascoli	Totale				
AQ	Zona A	10.459	913	47.105	58.477	9,3	27,5	28,7	3,4
AQ	» B	5.705	1.407	20.879	27.991	13,2	29,8	16,9	3,3
AQ	» C	3.386	378	14.540	18.304	14,0	23,9	15,1	3,5
AQ	» D	9.381	650	15.130	25.161	7,6	32,9	18,4	3,2
AQ	» E	19.778	1.691	32.701	54.170	8,1	34,5	22,8	4,0
AQ	» F	5.129	3.576	26.054	34.759	8,4	19,6	14,0	3,1
AQ	» G	2.347	1.125	10.734	14.206	7,9	22,0	16,0	2,4
AQ	» H	4.200	35	22.462	26.697	31,8	16,5	37,8	6,3
PE	» I	13.514	1.471	2.839	17.824	6,2	50,2	42,5	5,6
PE	» L	5.853	1.654	6.825	14.332	7,3	37,5	18,1	4,1
TE	» M	20.302	962	11.442	32.706	9,2	50,6	25,7	9,2
TE	» N	19.384	1.259	430	21.072	6,3	48,2	63,2	7,1
TE	» O	9.446	502	8.818	18.766	11,5	32,2	40,8	4,5
CH	» P	5.950	1.079	3.408	10.437	5,6	48,0	26,8	3,6
CH	» Q	5.947	831	7.812	14.590	7,7	54,1	20,3	3,9
CH	» R	2.763	104	4.094	6.961	8,9	55,2	25,6	5,8
CH	» S	9.499	1.345	1.251	12.096	5,4	74,9	32,6	4,9
CH	» T	23.266	2.493	834	26.593	5,2	79,1	20,6	4,4
CH	» U	7.203	732	3.006	10.941	5,5	66,2	9,8	4,0
	Totale	183.512	22.207	240.364	446.083	8,5	37,2	25,4	4,8
	Resto Abruzzo	113.442	38.759	1.594	153.795	3,5	64,6	36,2	5,1
	Abruzzo	296.954	60.966	241.958	599.878	6,6	42,8	29,4	4,9

Fonte: Nostre elaborazioni su dati desunti dai fascicoli delle provincie abruzzesi del 2° Censimento generale dell'agricoltura 25 ottobre 1970 (ISTAT, Vol. II. Dati sulle caratteristiche strutturali delle aziende).

nei territori montani, ed a 5,1 capi nei territori non montani;

— la rilevanza della zootecnia nell'attività agricola è molto più alta, fra le Comunità Montane, per la zona N (63,2% delle aziende con bestiame, con media di 7,1 bovini per azienda), per la zona O (40,8% delle aziende con bestiame, con 4,5 capi bovini per azienda) e per la zona I (42,5% delle aziende con bovini, con 5,6 capi per azienda).

6.7. – Nella tab. 7 si sono riportate le rilevazioni censuarie del 1971 in termini di «addetti» alle attività produttive extragricole, rapportando gli stessi, per grandi settori di attività alla consistenza della popolazione residente per le singole zone:

— nell'insieme dei territori montani, che al 1971 rappresentavano l'80,4% della superficie territoriale ed il 50,2% della popolazione residente, si è censito il 39,4% degli addetti all'industria, il 43,2% degli addetti al commercio, il 40,9% degli addetti alle altre attività, ed il 40,8% degli addetti al complesso delle attività non agricole, con incidenza cioè che rivelano la insufficiente concentrazione delle attività non agricole nel territorio di montagna;

— in rapporto a 100 unità di popolazione residente si avevano al 1971, 6,1 addetti alle industire

Tabella 7

ADDETTI ALLE ATTIVITÀ ECONOMICHE EXTRAGRICOLE AL 1971

Provincie	Comunità Montane	Addetti attività economiche 1971				Addetti attività economiche al 1971 su 100 abitanti residenti			
		Industria	Commercio	Altre attività	Totale	Industria	Commercio	Altre attività	Totale
AQ	Zona A	6.262	3.158	1.639	11.419	7,7	4,3	2,0	14,0
AQ	» B	348	484	145	977	2,7	3,7	1,1	7,5
AQ	» C	354	501	138	993	2,8	4,0	1,1	7,9
AQ	» D	695	734	228	1.657	3,3	3,4	1,1	7,8
AQ	» E	5.363	3.590	1.551	10.504	6,7	4,5	1,9	13,1
AQ	» F	3.128	2.172	1.678	6.977	6,6	4,6	3,5	14,7
AQ	» G	525	553	134	1.212	2,7	2,8	0,7	6,2
AQ	» H	1.030	1.108	359	2.497	5,7	6,2	2,0	13,9
PE	» I	2.374	923	321	3.618	8,7	3,4	1,2	13,2
PE	» L	1.409	1.107	393	2.909	5,2	4,1	1,5	10,8
TE	» M	5.152	2.747	1.556	9.455	6,2	3,8	2,2	13,2
TE	» N	1.958	1.007	321	3.286	5,6	2,9	0,9	9,4
TE	» O	1.463	990	242	2.695	5,0	3,4	0,8	9,2
CH	» P	2.485	725	177	3.387	13,1	3,8	0,9	17,8
CH	» Q	641	466	134	1.241	4,5	3,3	1,0	8,8
CH	» R	159	221	55	435	2,1	2,9	0,7	5,7
CH	» S	749	554	183	1.486	4,5	3,3	1,1	8,9
CH	» T	1.029	1.023	218	2.270	3,5	3,5	0,8	7,8
CH	» U	515	403	90	1.008	3,4	2,6	0,6	6,6
	Totale	35.639	22.825	6.562	68.026	6,1	3,9	1,6	11,6
	Resto Abruzzo	54.737	30.036	13.812	98.585	9,4	5,2	2,4	17,0
	Abruzzo	90.376	52.861	23.374	166.111	7,8	4,5	2,0	14,3

Fonti: Nostre elaborazioni su dati desunti dai fascicoli delle provincie abruzzesi del 5° Censimento generale dell'industria e del commercio, 25 ottobre 1971 (ISTAT, Vol. II. Dati sulle caratteristiche strutturali delle imprese e delle unità locali).

nella zona montana, e 9,4 nel restante territorio non montano, rispettivamente 3,9 e 5,2 addetti al commercio, 1,6 e 2,4 addetti alle altre attività, 11,6 e 17,0 addetti al complesso delle attività non agricole;

— con riferimento alle varie Comunità Montane su 100 unità di popolazione residente i livelli più alti di addetti alle attività non agricole si avevano al 1971, per le zone A (14,0), P (17,8) ed F (14,7), mentre la più bassa presenza relativa di addetti alle attività non agricole si aveva per le zone B (7,5), C (7,9), D (7,8), G (6,2), U (6,6), e R (5,7).

6.8. – Nella tab. 8 si sono riportati per ogni zona montana, per l'intero territorio montano, per il restante territorio, e per la regione abruzzese in complesso, i principali indicatori statistici sulla situazione dell'edilizia abitativa al 1971.

Dall'esame dei dati disponibili e delle elaborazioni effettuate emergono le osservazioni seguenti:

— al 1971 sono state censite per l'insieme dei territori montani 763.511 stanze e 574.533 abitanti, con una eccedenza, quindi del 32,9% rispetto alla disponibilità teorica, considerata ottimale, di una stanza per abitante; la stessa eccedenza teorica ri-

TABELLA 8

PRINCIPALI INDICATORI CARATTERISTICI SULLA SITUAZIONE DELL'EDILIZIA ABITATIVA AL 1971

Provincia	Comunità Montane	Abitazioni disponibili		Abitazioni occupate		Abitazioni costruite prima del 1919	Abitazioni in proprietà	Stanze per occupato	% di stanze non occupate su totale	% abitazioni costruite prima del 1919	% abitazioni in proprietà
		Numero	Stanze	Stanze	Occupanti						
AQ	Zona A	27.040	103.418	88.674	79.019	8.153	19.956	1,12	14,3	30,2	73,8
AQ	» B	6.636	26.832	18.564	12.831	3.343	5.763	1,45	30,8	50,4	86,8
AQ	» C	5.945	24.010	16.143	12.360	3.268	5.181	1,31	32,8	55,0	87,2
AQ	» D	7.235	24.395	20.872	20.123	2.216	5.258	1,04	14,4	30,6	72,7
AQ	» E	27.550	103.939	83.783	78.680	8.070	21.438	1,06	19,4	29,3	77,8
AQ	» F	18.343	67.634	55.712	46.908	8.402	13.295	1,19	17,6	45,8	72,5
AQ	» G	6.803	24.106	19.172	19.397	2.106	4.873	0,99	20,5	31,0	71,6
AQ	» H	9.143	31.130	18.693	17.809	1.981	7.525	1,05	39,1	21,7	82,3
PE	» I	8.727	32.460	27.416	27.105	2.363	6.375	1,01	15,5	27,1	73,1
PE	» L	9.384	34.978	29.729	26.688	3.184	3.445	1,11	15,0	33,9	68,7
TE	» M	19.789	81.196	73.254	69.668	5.312	12.330	1,05	9,8	26,8	62,3
TE	» N	8.606	35.399	32.714	34.732	2.005	5.895	0,94	7,6	23,3	68,5
TE	» O	8.818	35.662	30.087	28.901	2.581	7.030	1,04	15,6	29,3	79,7
CH	» P	6.463	27.241	22.933	18.811	1.882	5.460	1,22	15,8	29,1	84,5
CH	» Q	5.920	22.024	16.749	14.025	1.293	4.703	1,19	23,9	21,8	79,4
CH	» R	2.736	10.467	8.039	7.590	371	2.283	1,06	23,2	13,6	83,4
CH	» S	5.866	23.012	19.898	16.678	1.575	4.715	1,19	13,5	26,9	80,4
CH	» T	10.024	37.505	32.901	28.013	2.185	8.518	1,17	12,4	21,8	85,0
CH	» U	5.133	18.043	15.164	15.195	1.035	4.634	1,00	16,0	20,2	90,3
	Totale	200.161	763.511	630.497	574.533	61.325	151.677	1,10	17,4	30,6	75,8
	Resto Abruzzo	174.046	709.708	618.826	575.543	23.837	108.900	1,08	12,8	13,7	62,6
	Abruzzo	374.207	1.473.219	1.249.323	1.150.076	85.162	260.577	1,09	11,8	22,8	69,6

Fonti: Nostre elaborazioni su dati desunti dai fascicoli provinciali dell'1° Censimento generale della popolazione, 24.10.1971 (ISTAT, Vol. II. Dati per comune sulle caratteristiche strutturali della popolazione e delle abitazioni).

sultava pari al 23,3% per il restante territorio regionale;

— nell'insieme dei territori montani risultavano occupate al censimento del 1971, 639.497 stanze, e la quota di stanze non occupate risultava pari al 17,4% nell'insieme dei territori montani (con punte massime di inutilizzazione pari al 39,1% per la zona H, al 30,8% per la zona B, al 32,8% per la zona C, al 23,9% per la zona Q, ed al 23,2% per la zona R), ed al 12,8% per l'intera zona formata dai Comuni non montani;

— rapportando il numero di occupanti alla sola parte di stanze occupate si ha un indice di affollamento più favorevole rispetto allo *standard* che si considera ottimale (una stanza per abitante) in tutte le Comunità Montane, con la sola eccezione per la zona N (0,94 stanze per abitante), ed U (1 stanza per abitante). Fra le altre zone montane l'indice di affollamento più basso si ha per la zona B (1,45 stanze per abitante), per la zona C (1,31 stanze per abitante) e per la zona P (1,22 stanze per abitante). L'indice di affollamento suddetto risulta pari a 1,10 stanze per abitante nell'insieme dei territori montani, ed a 1,08 per il restante territorio abruzzese;

— la situazione abitativa delle varie zone deve essere tuttavia valutata anche in rapporto allo stato delle abitazioni censite, e quindi alla loro effettiva utilizzazione: al 1971, nell'insieme dei territori montani, il 30,6% delle abitazioni censite risultava costruito prima del 1919, con oltre 50 anni di età e quindi con un ridotto grado di utilizzabilità (le abitazioni costruite prima del 1919 avevano una incidenza pari al 50,4% nella zona B, al 55,0% nella zona C, ed al 45,8% nella zona P); l'incidenza delle abitazioni che al 1971 avevano oltre 50 anni di età risultava pari al 13,7% per l'insieme dei territori non montani;

— nell'insieme dei territori inclusi nelle Comunità Montane un'aliquota molto consistente (75,8%) delle abitazioni occupate risultava in proprietà (con punte massime pari al 90,3% per la zona U, all'86,8% per la zona B, ed all'87,2% per la zona C).

7. – Programmazione economica e territoriale e recupero delle aree di montagna.

7.1. – *Premessa.*

Alla luce dell'analisi svolta con riferimento alla situazione attuale ed alle tendenze in atto nelle Comunità Montane abruzzesi, e ricollegandosi all'analisi teorica sul problema degli squilibri territoriali, sul significato e sui contenuti della programmazione, e sui problemi connessi con la sua articolazione a livello territoriale minore, è doveroso porsi un insieme di domande ricollegabili al tema centrale di questo lavoro: il processo di programmazione come metodo di governo per il recupero della montagna:

a) una prima domanda è quella concernente la idoneità delle Comunità Montane, nelle caratteristiche dimensionali demografiche e territoriali ed istituzionali derivate dalla legge n. 1102, ai fini della elaborazione e gestione di un processo di programmazione che si ponga l'obiettivo fondamentale di reinserire le aree di montagna nel processo di sviluppo dell'intera collettività regionale;

b) una seconda domanda ricollegabile alla precedente concerne la necessità di individuare una dimensione territoriale e demografica sub-regionale, funzionale al significato ed al contenuto di un processo di programmazione avente caratteristiche di operatività, ma anche compatibile con la necessità di reinserire nel processo di sviluppo tutta la popolazione e tutto il territorio, e quindi anche le aree di montagna con minore suscettività per gli insediamenti residenziali e produttivi, e la popolazione abitante nelle stesse zone;

c) una terza questione infine può ricollegarsi alle caratteristiche ed ai contenuti fondamentali di un processo di programmazione — soprattutto con riferimento alla situazione attuale del nostro Paese — che si assuma come obiettivo fondamentale il riequilibrio territoriale all'interno delle diverse realtà regionali, e quindi la massimizzazione della utilizzazione di tutte le risorse disponibili, a vantaggio dell'intera collettività.

7.2. – *Capacità delle Comunità Montane come Enti di programmazione per il recupero della montagna.*

L'analisi svolta col paragrafo 6 con riferimento specifico alle Comunità Montane abruzzesi — ma le conclusioni che possono derivarsi sono estrapolabili anche alle Comunità Montane delle altre regioni italiane, specialmente se si fa riferimento alle dimensioni demografiche delle stesse (15) — porta a concludere in senso negativo se si considerano le Comunità Montane (e gli ambiti territoriali inclusi nelle stesse) come titolari esclusive di un processo di programmazione finalizzato al recupero della montagna.

Va ricordato in proposito che il problema della dimensione demografica delle unità territoriali di programmazione non è problema formale, ma soprattutto problema di funzionalità se si considera che studi svolti in USA ed in Gran Bretagna hanno cercato di individuare le dimensioni minime per consentire le necessarie economie di scala nella produzione e gestione dei servizi pubblici, pervenendo alle seguenti conclusioni:

— intorno a 3.000 abitanti per gli asili nido;

— intorno a 6.000 abitanti per centri sociali culturali;

— intorno a 10.000 abitanti per un centro sanitario elementare;

— intorno a 15.000 abitanti per la scuola dell'obbligo;

— tra 7.000 e 16.000 abitanti, per strutture destinate a giochi e ad attrezzature sportive;

— intorno a 25.000 abitanti per strutture ospedaliere di primo grado;

— intorno a 50.000 abitanti per l'istruzione seconda superiore.

Si tratta ovviamente di indicazioni alle quali si può attribuire solo un significato orientativo, ma che tuttavia non possono essere ignorate specialmente nella situazione di parcellizzazione residenziale della montagna italiana, se realmente si vuole perseguire l'obiettivo di una pianificazione reale e non solo nominalistica.

Escludendo situazioni eccezionali, nella maggior parte dei casi si tratta cioè di realtà territoriali di dimensioni e con caratteristiche tali da non potersi responsabilmente assumere come termine di riferimento per articolare a livello sub-regionale il processo di programmazione nel suo significato di globalità intersettoriale.

La programmazione, la realizzazione e/o la gestione di un determinato servizio pubblico (per esempio la scuola dell'obbligo), o di una attività produttiva, non può prescindere le dimensioni territoriali, e soprattutto demografiche tali da assicurare la utilizzazione degli stessi servizi, e quindi anche le necessarie economie di scala indispensabili per minimizzare l'uso delle risorse pubbliche.

L'obiettivo di giustizia sociale di dotare le zone di montagna di un sistema di infrastrutture civili e sociali sulla base degli stessi standards qualitativi e quantitativi di altre zone più favorite, così come l'esigenza di una domanda di lavoro proporzionata alla prevedibile offerta espressa dalla popolazione insediata in queste micro-zone, non può evidentemente programmarsi e perseguirsi separando le stesse dalle zone contermini più dotate di suscettività ambientali e demografiche, e che con le prime si integrano inevitabilmente, ai fini della formazione di un ambito territoriale più completo ed idoneo per un processo di programmazione razionalmente inteso, e quindi con carattere di globalità intersettoriale, con quelle caratteristiche cioè di globalità e di intersettorialità che sono gli stessi principi di fondo per una programmazione realistica, recepiti con la legge n. 1102.

Con più specifico riferimento alla situazione delle Comunità Montane Abruzzesi va preliminarmente

(15) Le Comunità Montane costituite con riferimento al 1971 avevano le seguenti dimensioni demografiche medie: 89 mila abitanti per la Valle d'Aosta, 1.724 abitanti per il Piemonte, 17 mila abitanti per la Liguria, 35 mila abitanti per la Lombardia, 53 mila abitanti per il Trentino-Alto Adige, 22 mila abitanti per il Veneto, 20 mila abitanti per il Friuli-Venezia Giulia, 25 mila abitanti per l'Emilia-Romagna, 24 mila abitanti per la Toscana, 21 mila abitanti per l'Umbria, 22 mila abitanti per le Marche, 20 mila abitanti per il Lazio, 23 mila abitanti per l'Abruzzo, 21 mila abitanti per il Molise, 30 mila abitanti per la Campania, 50 mila abitanti per la Puglia, 32 mila abitanti per la Basilicata, 30 mila abitanti per la Calabria, 38 mila abitanti per la Sicilia, e 32 mila abitanti per la Sardegna.

osservato che se si escludono le zone A (L'Aquila), E (Avezzano), F (Sulmona) e M (Teramo), si tratta di zone molto limitate dal punto di vista territoriale, della dimensione demografica, e della dimensione dei centri abitati; di zone cioè che non possono considerarsi ottimali per soddisfare l'esigenza di una articolazione sub-regionale della programmazione regionale, salvaguardando il principio della globalità intersettoriale dal punto di vista delle attività produttive e delle dotazioni infrastrutturali.

Nella maggior parte dei casi si tratta inoltre di ambiti territoriali con un potenziale demografico in rapido e progressivo impoverimento, e quindi con una struttura per sesso ed età della popolazione gravemente compromessa, di ambiti territoriali per i quali una inversione delle tendenze demografiche in atto, o almeno una attenuazione del processo di impoverimento demografico, è realisticamente attuabile solo con tempi molto ampi.

Significativa a questo proposito la situazione limite della Comunità Montana B (di Campo Imperatore e della Piana di Navelli), in provincia dell'Aquila, nella quale al 1975 si concentravano 12.695 abitanti distribuiti in 17 comuni, tutti caratterizzati da un processo di spopolamento accentuato e progressivo, anche per la forza di attrazione esercitata dal confinante capoluogo provinciale. In questa stessa Comunità la continuazione delle tendenze demografiche in atto (difficilmente modificabili nel breve periodo) porterebbe ad una consistenza di popolazione al 2000, pari a 6.442 abitanti, distribuiti in 17 comuni, e quindi con una dimensione media di 379 abitanti per comune. In questa stessa Comunità i nati vivi del 1973 sono stati complessivamente 107, entità questa che rappresenta la dimensione massima della domanda per la prima classe di scuola elementare al 1979, e della domanda di scuola media dell'obbligo al 1984, distribuibile fra tutti i 17 comuni che ora formano l'ambito comunitario; si tratta cioè di una domanda complessiva di scuola dell'obbligo che non può essere distribuita per ogni comune, ma alla quale non può darsi una risposta adeguata se la programmazione delle infrastrutture scolastiche non si riferisce ad un ambito territoriale più ampio ed adeguato.

I problemi delle Comunità Montane B (di Campo Imperatore e della Piana di Navelli) e C (Sirentina), siano essi di dotazione di infrastrutture civili e sociali, di localizzazione di attività produttive, di organizzazione e di uso del territorio, non possono ovviamente affrontarsi senza la necessaria integrazione e connessione intersettoriale e territoriale con L'Aquila e con il suo immediato «hinterland».

Allo stesso modo i problemi, ad esempio, delle Comunità I (Vestina) ed L (della Maiella e del Morrone) che formano la parte interna della provincia di Pescara, e quelli relativi alle Comunità P, Q, R, S, T ed U, che raggruppano le zone interne della provincia di Chieti, non possono affrontarsi e risolversi, se non in stretta correlazione ed integrazione — già nelle fasi di elaborazione delle scelte e di programmazione degli interventi — con le zone costiere più dotate di suscettività ambientali e produttive, suscettività territoriali che devono essere messe a servizio anche nelle zone montane attraverso un processo di programmazione alla cui formazione le genti della montagna devono partecipare in prima persona; così come la programmazione per la utilizzazione delle risorse ambientali, paesistiche, forestali ed agricole concentrate in misura proporzionalmente più elevata in montagna, non può effettuarsi senza la diretta partecipazione delle popolazioni costiere da cui si origina la parte più copiosa della domanda di utilizzazione delle stesse risorse.

7.3. – *L'attuazione dell'ordinamento comprensoriale per una politica programmata a fini di riequilibrio, e per il recupero della montagna.*

Un processo di programmazione specificatamente finalizzato alla situazione di regioni come l'Abruzzo nelle quali il problema degli squilibri nella distribuzione degli insediamenti residenziali e produttivi, soprattutto con riferimento alle zone di montagna interna, ha una assoluta priorità, anche in vista della massimizzazione e fini produttivi e sociali dell'uso di tutte le risorse, non può non sottovalutare un altro aspetto particolare della programmazione; l'esigenza di verificare le ipotesi economiche e politiche in termini di uso del territorio e viceversa.

In questa logica è da ritenersi che il problema della programmazione non può essere affrontato solo come esigenza di una articolazione a livello sub-regionale di scelte effettuate con riferimento all'intera regione, ma piuttosto come esigenza di

« territorializzare » l'intero processo di sviluppo, sia nelle fasi di scelta, che in quelle attuative. E ciò per consentire di verificare con continuità l'incidenza di tutti gli interventi e di ogni azione programmatica in termini di riequilibrio e di recupero ed utilizzazione massima di tutte le risorse disponibili.

In questa ottica va individuata la funzione dell'ordinamento comprensoriale, la cui rilevanza anche se va ricollegata a precisi impegni degli Statuti Regionali, e di natura più sostanziale e contenutistico.

Il dibattito intorno al concetto di «regione economica », intorno cioè all'ambito (e/o agli ambiti) territoriali di riferimento per il processo di programmazione non è stato solo di natura teorica, ed è stato recepito anche in termini operativi dalle forze politiche operanti a livello regionale.

Uno dei maggiori problemi che si sono posti con sempre maggiore frequenza e diffusione all'attenzione delle regioni nel primo quinquennio legislativo, è consistito nella necessità di esprimere scelte programmatiche settoriali in termini spaziali, sia in attuazione di funzioni proprie delle regioni, sia in attuazione di specifiche deleghe statali.

Si è assistito così ad un proliferare di ambiti territoriali (piani zonali agricoli, distretti scolastici, unità locali per i servizi sanitari e sociali, piani zonali per l'edilizia economica e popolare, aree e nuclei di industrializzazione, consorzi intercomunali di servizi, bacini di traffico, piani intercomunali di urbanistica commerciale, piani urbanistici intercomunali, Comunità Montane) che se possono considerarsi ottimali in base ad esigenze funzionali a ciascun tipo di intervento o di azione programmata, possono coesistere solo se ricondotti ad una matrice territoriale unica, tale da consentire la necessaria verifica delle relazioni intersettoriali, e per la ricomposizione di un quadro globale ad un livello territoriale di ampiezza tale da inglobare la maggior parte delle programmazioni settoriali.

E sorto così e si è dibattuto in tutte le regioni, soprattutto negli ultimi anni della prima legislatura ed all'inizio della seconda, il problema di individuare un ambito territoriale che potesse considerarsi « ottimale » per il processo di programmazione, di un ambito territoriale cioè che consentisse di tener conto: delle molteplici e complesse interrelazioni produttive, ambientali, sociali ed istituzionali; della scarsità relativa delle risorse umane, produttive ed infrastrutturali nelle zone interne; della necessità di attenuare progressivamente gli squilibri territoriali all'interno di una stessa regione fra città e campagna, fra montagna, collina e pianura, fra zone costiere e zone interne, fra piccoli e grandi aggregati residenziali; della inscindibilità dei processi di programmazione e di gestione per il controllo dell'uso del territorio; della necessità di massimizzare l'utilizzo di tutto il territorio e di coinvolgere tutta la popolazione.

In questa logica il termine comprensorio ha assunto non tanto il significato di ambito territoriale delimitato ai fini di una regolamentazione dell'uso del territorio, quanto di uno strumento istituzionale, politico ed amministrativo ritenuto idoneo per valorizzare e regolamentare l'uso di « tutte » le risorse del territorio, e per coinvolgere nel processo di sviluppo « tutta » la popolazione, e quindi per eliminare, o almeno attenuare, gli squilibri territoriali a livello sub-regionale.

Il concetto di comprensorio così come oggi è generalmente accettato, è anche frutto della consapevolezza della necessità di partecipazione e di controllo nell'uso della risorsa territorio da parte di tutta la popolazione, da cui deriva anche la necessità di una modificazione del comportamento non solo degli individui, ma anche delle istituzioni esistenti (comuni e Comunità Montane) che tradizionalmente sono portate a finalizzare la loro azione sulla base di un'ottica limitata ai confini comunali ed alla popolazione ivi insediata.

Il dibattito tuttora in corso sul concetto di comprensorio come ambito territoriale « ottimale », come unità territoriale di base della programmazione, ha evidenziato tuttavia che il comprensorio non deve e non può considerarsi in contrasto con l'esigenza di individuare al suo interno ambiti territoriali minori, funzionali per interventi settoriali programmati (distretti scolastici, unità sanitarie e per i servizi sociali), e per particolari caratteristiche del territorio (Comunità Montane, Consorzi di Bonifica, Consorzi di irrigazione) ai quali si può far riferimento oltre che per la programmazione degli interventi, anche per la loro gestione. Importante è la necessità di evitare che a questi organismi settoriali e/o relativi a specifiche parti del territorio

si attribuiscano compiti di programmazione globale che non possono essere svolti razionalmente da organismi rappresentativi di realtà troppo limitate territorialmente e/o espressione di interessi settoriali.

Questa concezione del comprensorio è quella che traspare dalla maggior parte degli Statuti delle regioni avviate nel 1970: in 14 Statuti delle regioni ordinarie (su 15) si annuncia infatti l'impegno ad attuare l'ordinamento comprensoriale esplicitando la scelta per un ordinamento comprensoriale esteso a tutto il territorio regionale, e finalizzato all'attuazione della funzione di programmazione che deriva dalla necessità di una visione globale (e non più settoriale o parcellizzata) dei problemi del territorio. Sulla base degli stessi principi 13 regioni hanno già approvato o hanno in corso di approvazione leggi per l'attuazione dell'ordinamento comprensoriale.

Si tratta quindi di un problema che è comune a quasi tutte le regioni, di un problema che va oltre gli impegni statutari e politici, di un impegno si è affrontato (ma non risolto) responsabilmente anche in Abruzzo. Nella regione tenendo conto dei problemi particolari e delle situazioni in atto e tendenziali, ma soprattutto della situazione prospettabile se non si riuscirà ad avviare una politica di riequilibrio a favore delle zone interne, la tipologia dell'ordinamento comprensoriale che è apparsa più idonea è quella del comprensorio-programma, di un ambito territoriale cioè nel quale le unità territoriali elementari (comuni) devono essere legate fra loro da un rapporto funzionale i cui parametri fondamentali sono la comunanza dei problemi da risolvere, gli obiettivi da perseguire, ed il collegamento con un centro di decisione, di coordinamento e di attuazione. In tal modo si è ritenuto possibile una più esatta inventariazione di tutte le risorse utilizzabili, e quindi anche l'impegno alla valorizzazione delle stesse risorse a vantaggio di tutta la popolazione, e l'impegno dei singoli Enti locali ad operare per il perseguimento degli obiettivi che essi devono concorrere a definire.

In questa logica si sono individuati i seguenti obiettivi fondamentali per l'attuazione di un ordinamento comprensoriale aderente alle situazioni ed ai problemi dell'Abruzzo:

a) promuovere la formazione di un organismo associativo di comuni e provincie che programmi per tutti i settori in un determinato ambito territoriale;

b) individuare ambiti territoriali idonei al perseguimento dell'obiettivo di riequilibrio territoriale fra le varie parti della Regione, e nell'ambito dei singoli comprensori;

c) agevolare la partecipazione organizzata alla programmazione regionale da parte di un organismo che sia espressione diretta degli Enti locali, ma che nel contempo eviti quella partecipazione parcellizzata (attraverso i singoli comuni), o settoriale, che non si concilia con l'esigenza di globalità e di una attività di programmazione operativa, e non solo indicativa;

d) agevolare l'attuazione di normative statali che implicano il riferimento ad ambiti territoriali sovracomunali (Comunità Montane, distretti scolastici, unità sanitarie locali) con la garanzia di un coordinamento intersettoriale che è nella stessa natura del processo di programmazione;

e) ciascun comprensorio per poter finalizzare la propria azione anzitutto al riequilibrio territoriale ed alla massima utilizzazione di tutte le risorse, deve essere delimitato in maniera tale da rappresentare *un'area integrata*, e quindi includere zone con diverso grado e tipo di sviluppo, e suscettibili di utilizzo produttivo plurisettoriale, anche per perseguire l'obiettivo della integrazione fra le diverse realtà economiche;

f) ciascun comprensorio deve estendersi ad aree entro le quali si svolge, o si prevede di svolgere in futuro, la maggior parte dei rapporti economici, sociali e culturali della popolazione insediata nelle stesse aree;

g) la dimensione demografica di ogni comprensorio deve essere sufficientemente ampia per consentire di prefigurare obiettivi globali di sviluppo economico e sociale, e per le necessarie economie di scala per i servizi sociali che non abbiano dimensione regionale, e non deve superare la soglia minima al di là della quale si riduce la possibilità di una reale conoscenza dei problemi, di controllo delle scelte, di partecipazione diretta delle popolazioni interessate;

h) l'ampiezza territoriale dei comprensori deve essere tale da garantire entro ragionevoli limiti di spazio-tempo, l'accessibilità di tutta la popolazione residente ai servizi sociali ed alle sedi di vita comunitaria, per i quali non è sufficiente la dimensione comunale;

i) nella delimitazione degli ambiti comprensoriali si deve tendere, nei limiti del possibile, al recupero di quei rapporti gravitazionali e di interrelazione che valorizzino i vincoli storici e di tradizione che legano fra loro le varie comunità regionali, ed al recupero di quelle circoscrizioni amministrative (circoscrizioni giudiziarie e degli uffici fiscali, ecc.) e religiose che implicano rapporti gravitazionali.

Si è quindi in presenza di un sistema di indicazioni coerente al suo interno, ma anche compatibile con le esigenze ed i problemi propri della regione, e con la necessità di valorizzare il ruolo e le funzioni dei Comuni e delle Comunità Montane, quali destinatari e gestori di funzioni il cui svolgimento necessita di dimensioni corrispondenti agli uni ed alle altre.

Nella proposta di attuazione dell'ordinamento comprensoriale per l'Abruzzo si è proposto cioè di attribuire agli organismi comprensoriali solo quelle funzioni che richiedono dimensioni demografiche e caratteristiche territoriali non riscontrabili in altre entità territoriali ed istituzionali preesistenti: *a*) partecipazione diretta, nell'interesse di tutti gli Enti locali inclusi nell'ambito comprensoriale, a tutte le fasi della programmazione regionale; *b*) elaborazione di scelte programmatiche coerenti col carattere di globalità e di intersettorialità proprio di un processo di programmazione finalizzato all'interesse di tutta la popolazione ed all'utilizzo di tutte le risorse; *c*) svolgimento di funzioni proprie della regione e non delegabili, per agevolare la partecipazione attiva degli Enti locali; *d*) coordinamento dell'attività degli Enti locali per lo svolgimento di funzioni proprie e di quelli agli stessi delegate, per concorrere a finalizzare le stesse al perseguimento degli obiettivi definiti in sede comprensoriale e regionale.

Si è volutamente esclusa quindi la possibilità (prevista ad esempio dalla legge laziale istitutiva dell'ordinamento comprensoriale) di organismi comprensoriali destinatari di delega per la gestione di interventi e funzioni regionali, delega che si è volutamente riservata ai Comuni come espressione diretta della volontà popolare, ed alle Comunità Montane (ed a consorzi intercomunali da promuoversi nei territori non montani) soprattutto per quelle funzioni per le quali non si ritiene idonea la dimensione comunale.

In questo quadro di riferimento le Comunità Montane potranno e dovranno essere valorizzate, non sottovalutando fra l'altro la circostanza che le stesse sono nate anche come superamento della crisi comunale italiana, che è crisi di allocazione gerarchicamente sbagliata di funzioni e risorse, per cui sia i piccoli comuni che quelli di massima dimensione, per motivi certamente opposti, non sono spesso in grado di assicurare alle rispettive popolazioni un livello accettabile di qualità della vita.

Ma lo svolgimento di funzioni delegate non esaurisce il ruolo e la funzione delle Comunità Montane. Le stesse anche nell'ambito del più globale processo di programmazione che è proprio del Comprensorio, è nel quadro delle scelte comprensoriali alle quali devono concorrere direttamente, potranno e dovranno realizzare autonomamente un processo di programmazione più specifico, ma non meno rilevante, e finalizzato in particolare alla conservazione e valorizzazione delle risorse della montagna, alla individuazione e gestione dei problemi specifici delle genti della montagna, alla organizzazione intercomunale dei servizi, alla intensificazione ed integrazione dei rapporti con le zone di collina e di pianura. Ed è in questa particolare logica di integrazione funzionale delle Comunità Montane e dei comprensori, che si è prevista — nella proposta di attuazione dell'ordinamento comprensoriale predisposta per l'Abruzzo — esplicitamente la articolazione dei piani comprensoriali a livello delle diverse Comunità Montane incluse nell'ambito comprensoriale.

Ordinamento comprensoriale e Comunità Montane possono quindi funzionalmente coesistere in un processo di programmazione che anche se articolato a diversi livelli territoriali (Regione, Comprensori, Comunità Montane, Comuni) deve porsi come obiettivo primario il riequilibrio territoriale, la massima utilizzazione di tutte le risorse territoriali, ed il recupero delle zone di montagna.

7.4. – *Indicazioni per un processo di sviluppo programmato coerente con l'obiettivo del recupero delle zone interne di montagna.*

7.4.0. – Negli anni passati — com'è emerso con evidenza attraverso l'analisi svolta con l'utilizzo dei principali indicatori statistici disponibili — la situazione abruzzese (non diversa peraltro da quella di altre regioni non sufficientemente sviluppate) ha potuto registrare una fase di sviluppo intensa ed accelerata rispetto al complesso delle regioni del Mezzogiorno, ed anche rispetto alla stessa media nazionale, nei confronti della quale tuttavia permangono divari molto ampi e consistenti.

Ma come rilevava lo Schumpeter «l'evoluzione è per la sua stessa natura squilibrata, discontinua, e la disarmonia è insita nello stesso *modus operandi* dei fattori di progresso». E l'esperienza storica generalizzata dal punto di vista territoriale e temporale ha dimostrato che la mancata soluzione del problema degli squilibri territoriali, sociali e settoriali, comporta il rischio di arrestare il processo di sviluppo dell'intera collettività regionale, e quindi anche delle zone (dei settori, dei gruppi sociali) dotati di più ampia potenzialità.

È diffusa ormai anche negli ambienti scientifici la convinzione che un processo di sviluppo economico per poter soddisfare le esigenze di tutta la collettività non può identificarsi con la sola massimizzazione del prodotto reale, ma deve necessariamente tendere: *a*) alla massima utilizzazione di tutte le risorse disponibili, siano esse umane, direttamente utilizzabili nella attività produttiva, infrastrutturali, civili, ambientali e naturalistiche; *b*) alla distribuzione socialmente equilibrata, fra tutti coloro che partecipano al processo produttivo, dei risultati conseguiti; *c*) alla riduzione degli squilibri territoriali e settoriali; *d*) alla massima diffusione territoriale della soddisfazione dei bisogni collettivi. Un processo di sviluppo siffatto, peraltro, se risponde ad una logica di lungo periodo assume validità ancora più concreto e pressante in una fase di recessione o di ristagno del più vasto processo di sviluppo nazionale o internazionale, quando cioè rallenta quel processo di apporto di risorse interne e l'azione degli stimoli produttivi esterni che sostengono il meccanismo di sviluppo delle regioni più deboli.

L'esperienza degli anni più recenti dimostra proprio con specifico riferimento alla situazione italiana che la scarsità relativa di risorse comporta inevitabilmente una minore attenzione politica verso i problemi delle aree più deboli, in conseguenza anche di una più organizzata pressione in difesa di interessi più immediatamente minacciati: si maturano così interventi di emergenza per ricostituire un sistema di costi di produzione compatibili con una competitività internazionale più agguerrita (riconversione e ristrutturazione di impianti industriali tecnologicamente obsoleti), per realizzare salvataggi di strutture produttive anche quando sono prive di possibilità di gestione economica, di interventi che portano ad addossare alla collettività le integrazioni salariali di aziende in crisi (Cassa Integrazione Guadagni, che opera non nell'interesse di tutta la collettività, ma solo a vantaggio dei gruppi e delle categorie inserite nel sistema), si fiscalizzano gli oneri del lavoro che non possono essere sopportati dalle aziende in crisi, si rimettono in discussione interventi che in passato erano stati giudicati socialmente validi, economicamente utili, e con finalità di riequilibrio a favore delle zone più deboli (esempio delle autostrade abruzzesi). In tutti i casi nei periodi di crisi e/o di ristagno si manifestano esigenze e si avviano strumenti — anche in conseguenza di ben individuabili pressioni politiche e di tipo corporativo — che comportano inevitabilmente una minore attenzione verso i problemi delle regioni più deboli: si concentrano risorse in proporzione all'apparato produttivo preesistente, privilegiando quindi le regioni centrali e settentrionali; si consumano quelle stesse risorse che potevano e dovevano essere destinate ad accrescere la potenzialità di sviluppo delle regioni più deboli.

In una situazione del genere per il futuro sviluppo economico e sociale dell'Abruzzo (ma anche per altre regioni) s'impone l'avvio di un processo di programmazione che rifuggendo dalla preferenza verso dispute di carattere politico-ideologico, va interpretato soprattutto come metodo di governo ancorato al buon senso, a quella logica di buon senso cioè che può essere ignorata in periodi di abbondanza di risorse, ma che certamente non può essere disattesa nei periodi di crisi, quando la scarsezza di risorse fa emergere con maggiore evidenza, le

situazioni di non equilibrio territoriali, settoriali e sociali.

Ma un processo di programmazione che non voglia essere solo velleitario o mezzo di modificazione ad ogni costo dei preesistenti equilibri sociali e politici, non può prescindere dai problemi specifici che emergono dal meccanismo produttivo di ogni regione.

La situazione dell'Abruzzo, così come è emersa anche dall'esame attraverso gli indicatori statistici disponibili, ha evidenziato l'esistenza:

a) di squilibri territoriali che impongono come correttivo la massima utilizzazione di tutte le risorse della regione, ovunque esse si localizzino;

b) di squilibri occupazionali derivanti da non convergenza fra domanda ed offerta di lavoro sia per l'aspetto quantitativo globale, che per quello relativo a singole parti del territorio regionale;

c) di squilibri settoriali individuabili soprattutto come conseguenza diretta di lunghi periodi di disattenzione nei confronti dell'agricoltura, anche per la preferenza a sostegno del mito di una industrializzazione spesso rispondente piuttosto ad esigenze politiche, che di economicità;

d) di squilibri nella distribuzione delle risorse tra utilizzi produttivi ed impieghi sociali, conseguenti anche alla enfatizzazione di un mito di egualitarismo sociale, che porta a dimenticare il significato sociale come impegno di giustizia, e quindi come impegno a vantaggio delle classi sociali più deboli, piuttosto che come impegno destinato a soddisfare con risorse pubbliche esigenze espresse dalle categorie dotate di maggior forza di pressione, che molto spesso coincidono con quelle relativamente più dotate di risorse;

e) di problemi di conservazione e di salvaguardia, ma anche di utilizzazione a fini produttivi, delle risorse naturalistiche ed ambientali, la cui domanda è progressivamente crescente, ma ai quali si dedica sempre scarsa attenzione nei periodi di sviluppo accelerato.

Si tratta di problemi di fondo della regione abruzzese, di problemi tuttavia riconducibili anche alle situazioni di altre regioni, che possono e devono essere affrontati tenendo conto del loro vincolo strettissimo di complementarietà, di problemi cioè che non possono essere affrontati separatamente anche quando qualcuno di essi ha una maggiore emergenza. Il problema degli squilibri territoriali non è solo ricollegabile alla esigenza di una distribuzione ottimale degli insediamenti residenziali e produttivi, ma ha una stretta correlazione con i problemi occupazionali, con quelli del recupero delle risorse agricole, e delle infrastrutture civili ed ambientali delle zone interne con i problemi della distribuzione equilibrata delle risorse fra impegni produttivi ed impegni sociali, con quelli della salvaguardia e conservazione delle risorse territorio. Da ciò la esigenza di un processo di programmazione, di un metodo di politica economica che tenga cioè conto della interdipendenza di tutti i problemi, di conseguenti comportamenti pubblici e di indirizzi ai vari centri decisionali, costantemente ricollegato all'insieme dei problemi di fondo della regione.

Un processo di programmazione finalizzato esclusivamente ai problemi occupazionali — che prescinda da obiettivi di riequilibrio territoriale e settoriale, da una equilibrata distribuzione delle risorse tra impieghi produttivi ed impieghi sociali, dall'esigenza di non consumare la risorsa territorio — comporta il rischio di una perdita assoluta di risorse per la collettività regionale, e quindi anche di aggravare ulteriormente, nel medio periodo, lo stesso problema occupazionale, ed anche di accrescere la domanda di interventi pubblici, e quindi di restringere la quota di risorse destinabili ad accrescere la potenzialità dell'apparato produttivo.

7.4.r. – *L'esigenza di una politica di recupero delle zone interne di montagna e di alta collina.* Nelle pagine che precedono si sono evidenziati i principali indicatori statistici che qualificano il problema degli squilibri territoriali in Abruzzo. Si tratta di un aspetto di fondo della situazione che coinvolge l'intero territorio regionale, anche se con modalità e tipologie diversificate, che come tali vanno evidenziate al fine di individuare obiettivi e strategie di intervento idonee al perseguimento della finalità di massimizzare lo sviluppo dell'intero sistema regionale attraverso: *a*) il recupero e la massima utilizzazione di tutte le risorse produttive, umane, ambientali ed infrastrutturali; *b*) la necessità di evitare

interventi rispondenti solo alla logica della domanda, o tendenti alla razionalizzazione di situazioni di concentrazioni residenziali e produttive non rispondenti agli interessi dell'intera collettività regionale.

Nelle *zone interne* il problema è quello di un accelerato processo di spopolamento ricollegabile:

a) alla insufficiente domanda di lavoro anche per una colpevole disattenzione dell'intervento pubblico per la valorizzazione delle risorse agricole, e nonostante l'ampia disponibilità di zone vallive dotate di valide potenzialità di utilizzazione ai fini produttivi e residenziali;

b) alla inadeguata dotazione quantitativa e qualitativa di infrastrutture civili ed ambientali, preferenzialmente concentrate nelle zone dove più vivace e più organizzata si manifestava la domanda;

c) alla inutilizzazione e/o sub-utilizzazione di risorse produttive anche per la insufficiente azione di sostegno pubblico.

Nelle stesse zone peraltro, anche in conseguenza del processo di spopolamento in atto si concentra la maggior parte delle risorse recuperabili al processo di sviluppo (il 60% delle abitazioni non utilizzate, il 76% della superficie agraria attualmente non utilizzata), una parte considerevole del patrimonio edilizio scolastico eccedente il fabbisogno attuale, la quasi totalità delle risorse ambientali e paesistiche non degradate, e la parte maggiore di popolazione precedentemente emigrata all'esterno della regione, ed alla stessa « restituita » in seguito alla crisi industriale in atto.

Nelle *zone litoranee* sono rilevabili fenomeni di concentrazione residenziale e produttiva, col rischio di situazioni di congestione (va ricordato che alla fine del 1975 nella conurbazione Pescara-Chieti — comprendente oltre ai due comuni capoluogo, Montesilvano, Spoltore, Francavilla e S. Giovanni Teatino — si concentravano 240 mila abitanti, con una densità di 1.238 abitanti per Kmq contro una densità media regionale di 112 abitanti per Kmq). In queste zone si evidenziano fenomeni negativi, quali il degradamento ambientale, sociale e culturale, un irrazionale consumo della risorsa territorio, costi unitari elevatissimi per assicurare la necessaria dotazione di infrastrutture civili ed ambientali, irrazionale sovrapposizione di funzioni, sovraffollamento nella utilizzazione delle dotazioni civili ed ambientali, un insieme di problemi cioè in larga parte dovuti non a carenze o a situazioni reali ma piuttosto alla eccessiva concentrazione degli insediamenti residenziali e produttivi.

In questa situazione una politica di uso ottimale ed equilibrato del territorio, in funzione anche del recupero e della valorizzazione di tutte le risorse umane, naturali, produttive, culturali e civili della regione, deve tendere a modificare le attuali tendenze verso fenomeni di concentrazione e degradazione ambientale di alcune zone, e verso gravi fenomeni di spopolamento e di inutilizzazione delle risorse in altre. In questa logica sono individuabili le seguenti linee direttrici prioritarie per una politica programmata:

a) l'impegno a localizzare i servizi (scuole, servizi sanitari e sociali, servizi del tempo libero, ecc.) nei centri emergenti delle zone interne, attribuendo priorità all'intervento per dotare di una intensità minima di servizi le zone interne meno sviluppate, rispetto all'intervento necessario per completare la dotazione nelle aree urbane ed in quelle costiere;

b) l'impegno a localizzare i nuovi insediamenti produttivi nei settori extragricoli nelle zone interne — facendo eccezione solo per quelle attività il cui insediamento è condizionato da rigidi fattori di localizzazione — ed arrestando il processo di concentrazione lungo la fascia costiera ed intorno alle maggiori concentrazioni urbane (16);

c) l'impegno a predisporre un piano di sviluppo regionale che tenga conto della esigenza della globalità (che coinvolga cioè tutte le variabili del sistema regionale), ma che sia anche settorializzato e

(16) Va ricordato in proposito che in Abruzzo nell'ambito del territorio incluso nelle 19 Comunità Montane delimitate, che include solo il 48% della popolazione regionale, si è concentrato il 77,4% degli emigrati all'estero e costretti a rientrare nella Regione nel corso del periodo 1972-1977; nelle stesse zone si concentrava nel 1977, il 62,3% dei giovani disoccupati iscritti nelle liste speciali di cui alla legge n. 285 sulla disoccupazione giovanile, ed il 60,8% del numero complessivo dei disoccupati iscritti nelle liste degli uffici di collocamento.

« territorializzato » (per ambiti comprensoriali) sia in sede di formulazione degli obiettivi di fondo (distribuzione della popolazione e della domanda ed offerta di occupazione, investimenti produttivi e destinati alla formazione delle dotazioni civili e sociali), che in sede di formazione ed attuazione di progetti regionali di sviluppo settoriale; e ciò sia per consentire una verifica puntuale e costante degli obiettivi di sviluppo territorialmente equilibrati, che per agevolare la partecipazione alla formulazione ed attuazione delle scelte programmatiche;

d) l'impegno a predisporre per alcune aree montane e di alta collina della regione caratterizzate da particolari fenomeni di emarginazione dello sviluppo, o della esistenza di risorse non utilizzate e recuperabili — nell'ambito degli adempimenti connessi con la legge 183 del 2 maggio 1976 (Disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno per il quinquennio 1976-80) — progetti regionali di sviluppo che garantiscano un intervento straordinario suppletivo, con carattere di assoluta priorità rispetto agli interventi riguardanti la regione nel suo insieme, e destinati per la loro natura a produrre effetti territoriali dilazionati nel tempo.

7.4.2. – *Indirizzi per una politica di sviluppo dell'occupazione coerente con gli altri problemi della regione.* In coerenza con la molteplicità degli aspetti del problema occupazionale in Abruzzo, appare evidente che una politica di difesa e di sviluppo dell'occupazione regionale, per essere socialmente e territorialmente equilibrata, dovrà tener conto di tutti gli aspetti del problema, e quindi evitare di rispondere solo a quelle pressioni che maggiormente si manifestano perchè più organizzate, spesso tendenti a conservare o ad acquisire privilegi. In questa direzione, una strategia di intervento strettamente coerente con la situazione occupazionale della regione è individuabile:

a) nella necessità di favorire la localizzazione delle nuove occasioni di lavoro prioritariamente nelle zone nelle quali è rilevabile offerta di lavoro non soddisfatta;

b) nella esigenza di privilegiare l'intervento a favore dei disoccupati (con particolare riferimento al problema della disoccupazione giovanile), in confronto con quello finalizzato ad eliminare o attenuare situazioni di precarietà e di marginalità occupazionale;

c) nella esigenza di avviare una azione efficace di orientamento attraverso le strutture di formazione scolastica e professionale, anche mediante il rifiuto di incentivare con risorse regionali e comunque pubbliche processi formativi o scolastici non rispondenti alle esigenze del mercato del lavoro regionale.

7.4.3. – *L'esigenza di una politica di recupero delle risorse agricole e di rivitalizzazione dell'attività primaria.* Nella situazione dell'Abruzzo, ma anche di altre regioni italiane il terzo fattore di squilibrio del sistema economico regionale — accanto a quello territoriale e di eccedenza dell'offerta di lavoro rispetto alla domanda — è rappresentato dalla situazione dell'attività agricola.

Va ricordato in proposito che trattasi di un settore produttivo che impegna (secondo le più aggiornate valutazioni relative al 1976) il 24,9% degli occupati, anche se l'apporto al sistema in termini di valore aggiunto (15,9%) evidenzia un ampio divario di produttività rispetto alla parte restante dell'economia regionale.

Ma se si considera la dinamica di sviluppo del sistema economico abruzzese con riferimento agli anni più recenti (1970-76) si rileva che il livello della produttività — espresso in termini di prodotto lordo per unità di forza di lavoro occupata — ha registrato ritmi annui di crescita (in valori a prezzi costanti, escludendo cioè gli effetti del processo inflazionistico) pari al 6,4% per l'agricoltura, al 4,2% per l'industria, ed al 2,5% per l'insieme delle attività terziarie, con una accelerazione del processo di tendenziale parificazione dei livelli di produttività (per il periodo 1963-70 gli stessi tassi annui di crescita della produttività in valori reali sono risultati pari al 6,7% per l'agricoltura, al 5,9% per l'industria, ed al 2,9% per le attività terziarie).

Si è in presenza prevedibilmente di andamenti spiegabili anche per l'azione concomitante di due fenomeni: da una parte la costatazione che l'apparato produttivo agricolo regionale ha potuto intensificarsi e migliorarsi in maniera tale da essere in grado di manifestare una sua potenzialità di cre-

scita reale; dall'altra l'inevitabile decelerazione progressiva delle possibilità espansive, in termini di reddito reale e quindi anche di occupazione, delle attività extragricole, fenomeno quest'ultimo che non si manifesta solo in Abruzzo, ma anche in tutto il Paese e nell'insieme dei paesi industrializzati.

Ma il problema dell'agricoltura, del persistente divario del livello di produttività rispetto agli altri settori produttivi, delle sue possibilità future in termini di occupazione e di reddito, non può essere valutato nei suoi giusti termini, se non si tiene conto del fatto che trattasi di un settore che negli anni passati in Abruzzo e nel nostro Paese è stato considerato solo come un settore residuo e marginale, con un intervento pubblico che ha sempre preferito rincorrere il mito di una industrializzazione ad ogni costo — anche per effetto di spinte corporative e di più organizzata pressione politica e di gruppi economici — prescindendo cioè da ogni valutazione economica e sociale avente carattere di globalità.

La disattenzione pubblica che si è registrata soprattutto in passato nei confronti dell'attività agricola, si è manifestata oltre che con più specifico riferimento alle esigenze produttive di questo settore, anche e specialmente con riferimento alle condizioni sociali ed ambientali della popolazione agricola:

— le zone di montagna interna, nelle quali si ha più larga prevalenza dell'attività agricola, sono certamente le meno dotate di capitale fisso civile, sociale ed infrastrutturale;

— anche se negli ultimi anni si è sensibilmente migliorato il sistema assistenziale e previdenziale in favore dei lavoratori dell'agricoltura, lo stesso ha raggiunto un livello ancora molto lontano rispetto a quello di cui beneficiano i lavoratori degli altri settori produttivi;

— i lavoratori del settore agricolo che sono soggetti ai fenomeni di precarietà occupazionale in misura molto consistente, sono esclusi da forme di assistenza come la Cassa Integrazione Guadagni di cui beneficiano categorie di lavoratori privilegiati.

È evidente che si è in presenza, per l'agricoltura, di un settore di attività per il quale la situazione di debolezza — in termini di domanda di lavoro e di produttività — è forse riconducibile soprattutto a scelte di politica economica. È da chiedersi in proposito quale potrebbe essere la situazione dell'agricoltura abruzzese se la stessa avesse potuto beneficiare di sostegni pubblici diretti ed indiretti paragonabili a quelli di cui hanno beneficiato gli altri settori produttivi.

Ma l'esigenza di una maggiore attenzione nei confronti dell'attività agricola in Abruzzo, non è tanto un problema di giustizia distributiva, quanto — e specialmente per il futuro — un problema di convenienza per l'intero sistema economico regionale, e ciò per le considerazioni seguenti:

— si tratta di un settore di attività che nel nostro Paese ha uno spazio praticamente illimitato per ciò che riguarda la possibilità di assorbimento dei prodotti;

— nell'agricoltura abruzzese sono recuperabili risorse produttive (terre incolte) che diversamente costituirebbero una perdita netta per l'intero sistema economico regionale;

— alla rivitalizzazione dell'agricoltura è intimamente connesso sia il problema del recupero di una parte considerevole del patrimonio di infrastrutture civili e sociali delle zone interne, che quello relativo alla necessità di evitare il degradamento di larga parte delle risorse ambientali della regione;

— in futuro, prevedibilmente, non potrà manifestarsi con la stessa intensità quella domanda di lavoro del settore industriale che costituiva una motivazione non secondaria per l'esodo delle forze di lavoro agricolo, e che alimentava il processo di urbanizzazione ed il copioso flusso emigratorio verso le regioni del centro-nord e verso l'estero.

Il rilancio dell'agricoltura va perseguito con la definizione di un sistema di obiettivi finalizzato ad una trasformazione profonda dell'attività agricola, un sistema di obiettivi cioè che tenda anzitutto a ricostruire nel settore le condizioni di economicità e di convenienza attraverso:

a) un intervento pubblico che rifiuti il principio di considerare come residuali, rispetto alle aree urbane, le aree rurali, sia tenendo conto della possi-

bilità di utilizzazione produttiva delle zone agricole, sia in considerazione della funzione delle stesse per interventi di valorizzazione dell'ambiente e di protezione delle risorse naturalistiche;

b) una azione costante diretta ad evitare che l'esodo delle eccedenze di lavoro agricolo si traduca in esodo demografico, contrastando l'eccessivo processo di urbanizzazione, massimizzando l'uso produttivo delle risorse agricole, ma soprattutto consentendo condizioni occupazionali e di vita civile di tipo urbano anche nelle zone rurali;

c) la intensificazione della politica sociale attraverso gli strumenti previdenziali ed assistenziali, fino ad assicurare parità di condizioni con gli altri settori, compensando gli squilibri esistenti anche con una legislazione regionale integrativa di quella nazionale;

d) una politica diretta ad evitare di utilizzare per gli insediamenti residenziali o industriali, le superfici agricole con più elevata potenzialità, e che garantisca, nei casi in cui tali destinazioni risultassero indispensabili nell'interesse della collettività, un giusto indennizzo, tale cioè da garantire la ricostituzione del mezzo di lavoro;

e) la realizzazione di un sistema di coordinamento che agevoli la convergenza verso gli obiettivi assunti, delle risorse regionali, di quelle nazionali, di quelle la cui gestione è affidata alla Cassa per il Mezzogiorno, delle risorse comunitarie e di quelle private;

f) la realizzazione di progetti specifici per la riacquisizione delle terre attualmente non coltivate, il loro miglioramento ed il reinserimento nel circuito produttivo affidandone la gestione ad imprese coltivatrici singole od associate;

g) la realizzazione di un progetto per la formazione di strutture per la conservazione, prima trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricolo-zootecnici nell'ambito dello stesso settore agricolo, con la partecipazione diretta delle imprese coltivatrici singole od associate, al fine di acquisire alle stesse quote crescenti di valore aggiunto attualmente assorbito dalla intermediazione;

h) la razionalizzazione degli strumenti diretti ed indiretti operanti nel settore del credito agevolato fondiario e di gestione, aumentando le risorse finanziarie allo stesso destinate, e semplificando le procedure, in considerazione della quasi inesistente capacità di autofinanziamento delle imprese agricole, e delle necessità di incrementare gli investimenti aziendali e fondiari;

i) la realizzazione di un sistema di formazione professionale e di assistenza tecnica con strumenti autogestiti dalle stesse imprese agricole singole o associate.

7.4.4. – *L'esigenza di una politica di consumi sociali equilibrata ed improntata a giustizia sociale.* Uno degli aspetti peculiari del meccanismo di sviluppo della regione abruzzese (ma anche dell'intero nostro Paese) per gli anni passati, è quello del continuo ed accelerato processo di espansione dei consumi sociali. Trattasi com'è noto di un fenomeno che è tipico di tutti i Paesi in fase evolutiva; si tratta certamente di un fenomeno dal significato positivo, anche se deve rilevarsi che lo stesso ha finito con l'assumere nel nostro Paese molto spesso una configurazione distorta rispetto alle giuste motivazioni che ne erano alla base.

Com'è noto il processo di espansione dei consumi sociali è un fenomeno derivato dall'esigenza di perseguire obiettivi di sviluppo che non fossero in contrasto con finalità di uguaglianza e di giustizia sociale. In tal senso venivano a collocarsi fra i consumi sociali quell'insieme di consumi che potevano servire: *a*) a contenere consumi privati non necessari ed indotti solo dall'esistenza nel mercato di una offerta organizzata; *b*) ad eliminare e/o prevenire la formazione di situazioni di emarginazione o di privilegio di singoli individui, di gruppi sociali o di determinate zone geografiche; *c*) a creare situazioni di uguaglianza dal punto di vista della autonomia economica, civile, culturale e politica; *d*) ad aumentare la capacità produttiva e civile dell'intera collettività mediante la eliminazione di strozzature (privilegi ed emarginazioni) che potevano essere prodotte dal meccanismo di mercato; *e*) ad accrescere la economicità e la funzionalità nella gestione di servizi indispensabili a tutta la collettività.

Il processo di espansione dei consumi sociali ha coinciso, ovviamente, con la progressiva concentra-

zione in mano pubblica della funzione erogatrice dei consumi sociali, di quella categoria di consumi cioè che potevano concorrere a svolgere le funzioni sociali sopra ricordate. Ma il meccanismo nel corso della sua espansione ha subito continue e sempre più intense deformazioni: una crescente ed organizzata forza di pressione di gruppi e di categorie da una parte, ed una non sempre giustificabile condiscendenza delle forze politiche detentrici del potere, dall'altro, hanno operato concordemente per inserire nella categoria dei consumi sociali non solo i consumi che potevano concorrere a ristabilire condizioni di uguaglianza, ma tutti i consumi che comunque si riuscivano a trasferire alla mano pubblica.

Si è creato in tal modo un meccanismo perverso e distorto le cui manifestazioni sono sempre più evidenti in tutto il Paese, con la creazione di situazioni disastrose in molti comparti del nostro sistema di vita, ma che emergono più intensamente:

— nella scuola, per la quale l'obiettivo di garantire l'accessibilità anche alle classi meno dotate economicamente, si è trasformato in un obiettivo di scuola gratuita per tutti, con una crescita dei costi non compatibile con la disponibilità delle risorse, da cui il risultato di una scuola ormai pressocchè inservibile, e che perciò danneggia solo le categorie più deboli che non dispongono dei mezzi necessari per procurarsi servizi alternativi più validi;

— nel settore dell'assistenza sanitaria ed ospedaliera, la cui originaria e non discutibile esigenza di garantirne la disponibilità anche alle categorie più deboli si va progressivamente trasformando in un servizio sociale generalizzato, e quindi sempre più costoso e meno economico e funzionale, che non danneggia certamente le classi che hanno la possibilità di utilizzare servizi alternativi con migliori livelli qualificativi, ed a tutto vantaggio dei gruppi corporativi che sono riusciti ad impadronirsi delle leve gestionali del settore;

— nel settore dei trasporti pubblici, per il quale il trasferimento alla mano pubblica e la conseguente collocazione nei consumi sociali hanno evidentemente soddisfatto solo l'obiettivo di creare e/o rafforzare situazioni di privilegio a favore dei gruppi che gestiscono il settore;

— nel settore della casa, nel quale la giusta esigenza di garantirne la utilizzazione anche alle classi meno dotate di risorse, si è mistificata col progressivo trasferimento alla gestione pubblica di una quota sempre più ampia di questo indispensabile consumo, con la conseguenza di un costo sempre più elevato e — tenendo conto del vincolo costituito dalla limitatezza delle risorse — con una sempre più ridotta disponibilità di case per le categorie meno protette. Nello stesso settore l'intervento pubblico, esteso anche a vantaggio delle categorie meno bisognose, ha inoltre liberato risorse private che così hanno potuto indirizzarsi verso la seconda casa, attivando un intenso e crescente fenomeno di speculazione fondiaria e di consumo della risorsa territorio;

— nel settore dell'assistenza per garantire il salario, nel quale si è generato un meccanismo come la Cassa Integrazione Guadagni dell'Industria, con l'obiettivo di garantire comunque un salario solo al 28% delle forze di lavoro (ma in realtà ad una aliquota molto più bassa di privilegiati, se si considera che le più numerose aziende di piccola dimensione sono di fatto escluse dal meccanismo), ed addossandone il costo alla restante parte di forze di lavoro escluse dalla corporazione dei privilegiati;

— nel settore dei salvataggi delle imprese in crisi, anche se trattasi di iniziative tecnologicamente ed economicamente obsolete garantendo così il privilegio di pochi attraverso l'utilizzo di risorse che potevano e dovevano essere destinate a perseguire obiettivi di maggiore equilibrio sociale, settoriale e/o territoriale;

— nel settore pensionistico e di indennità di fine lavoro, la cui finalità originaria di garantire mezzi di sussistenza a coloro che non avessero potuto maturare risparmi sufficienti, si è progressivamente trasformata in un diritto a quote sempre più consistenti di salario differito, la cui entità è commisurata solo alla forza di pressione dei vari gruppi.

Il processo involutivo che ha portato a trasferire alla mano pubblica quote sempre più ampie

di consumi, per i quali la collocazione fra i consumi sociali è derivata solo dalla provenienza pubblica delle risorse, è forse la parte più distorta del meccanismo di sviluppo italiano, con conseguenze negative che inevitabilmente sono sopportate dalle classi più deboli, ed a tutto vantaggio di gruppi privilegiati, i quali anche in conseguenza dei privilegi acquisiti hanno la possibilità di organizzarsi sempre meglio, e quindi di esprimere una forza di pressione progressivamente crescente.

I fenomeni distorsivi ai quali si è fatto riferimento sono certamente i più evidenti, ed il loro significato negativo non può mettersi in dubbio se visto nell'ottica di un processo di sviluppo che non deve essere interpretato solo in termini di crescita del reddito, ma che è tale se solo ottiene risultati in termini di progressiva attenuazione delle situazioni non equilibrate dal punto di vista sociale, settoriale e territoriale.

In questa logica quindi va perseguita una politica dei consumi sociali che per essere coerente con un processo di sviluppo equilibrato non può prescindere:

a) dalla capacità di stimolo al processo di inflazione che può derivare dall'eccessiva espansione dei consumi sociali, inflazione che finisce col gravare sempre sui gruppi più deboli e dotati di minore forza di pressione;

b) dalla costatazione che l'aumento dei consumi sociali intesi come trasferimento alla gestione pubblica di quote crescenti di consumi della sfera privata, è sempre strettamente correlato al rafforzamento della capacità di pressione e dei privilegi di determinate categorie e gruppi;

c) dalla considerazione che l'ampliamento della sfera dei consumi sociali, oltre a ridurre i consumi privati, comporta il rischio di comprimere la quota di risorse destinabile agli investimenti, e quindi all'ammodernamento ed all'allargamento della capacità produttiva ed all'espansione dei livelli occupazionali;

d) dalla considerazione che la crescente concentrazione dei consumi nella gestione pubblica comporta rischi e forse la certezza di inefficienza e sprechi, e quindi anche costi aggiuntivi;

e) dalla considerazione che l'esperienza generalizzata insegna che la espansione dei consumi sociali oltre il limite socialmente utile porta a favorire negli individui atteggiamenti passivi e deresponsabilizzati, e quindi ad indebolire le ulteriori capacità di crescita del sistema.

COMITATO PROMOTORE DEL PARCO REGIONALE «CASTELLI ROMANI»

LA PIANIFICAZIONE DEI TERRITORI MONTANI

(*BASSANI PAOLO - CLEMENTI LUIGI - CLEMENTI PIETRO*
DE FELICI STEFANO - DI NUNZIO DELFINO - DURANTI ANNA
GIOMBETTI GIANCARLO - IPPOLITO ENRICO - MARCHEGGIANI MANLIO)

PRESENTAZIONE

L'esperienza maturata in gruppo per la costituzione del Parco Regionale dei «Castelli Romani», nell'ambito della Legge quadro della Regione Lazio n. 46/77 sui Parchi e le Riserve Naturali, ci ha condotto ad approfondire ed ampliare le nostre conoscenze nel settore della pianificazione del territorio montano oltre il Comprensorio dei Castelli, negli altri ambienti del Lazio, nelle altre Regioni Italiane e in particolare nei Parchi Regionali Francesi e Danesi.

La nostra indagine si è rivolta particolarmente al problema della difesa e della valorizzazione dell'ambiente naturale con specifico riferimento al rapporto ambiente/attività umana.

La costante delle nostre ricerche è stata la perfetta compatibilità tra la conservazione e la valorizzazione della natura ed il contemporaneo progresso socio-economico della popolazione di montagna.

Le attività compatibili sono quelle legate ai cicli naturali, che si rinnovano e danno reddito ed occupazione perennemente ed al tempo stesso si inseriscono perfettamente nel contesto naturale della montagna. Non ci siamo riferiti specificamente all'agricoltura tipica delle zone d'altitudine, che pure tanta parte occupa nell'economia locale, poichè queste zone sono state variamente «antropizzate».

Nostro intervento peculiare è stato l'ambiente naturale nel senso più proprio del termine: boschi, pascoli, flora, fauna e suolo.

Alla descrizione degli aspetti tecnici per la difesa del suolo, hanno fatto seguito alcune proposte di tutela delle piante e degli animali.

L'opera di difesa e di valorizzazione della natura trova la sua massima espressione nella realizzazione di Parchi naturali e Riserve: l'elemento indispensabile per la creazione dei medesimi su una determinata area è l'integrità degli aspetti ecologico-naturali del comprensorio in esame.

Gli investimenti previsti dai piani pluriennali del «Quadrifoglio» per la forestazione e la zootecnia; per la creazione di nuovi parchi e riserve si riverseranno in parte notevolissima nei territori di montagna, creando le premesse per un «ritorno» e per una «permanenza stabile» del montanaro sui suoi monti.

I finanziamenti sono indispensabili per realizzare anche in montagna un ambiente «vivibile» a misura della dignità umana.

Occorre intervenire per migliorare notevolmente il livello della «qualità della vita», come previsto anche dal piano di stralcio per il 1978 della legge 984, attraverso:

a) la realizzazione dei servizi socio-sanitari comprensoriali (scuole, asili nido, centri culturali, ospedali ...);

b) miglioramento della tipologia edilizia, pur conservando le caratteristiche dei luoghi;

c) organizzazione del lavoro (40 ore settimanali, turni, ferie, previdenze sociali ...);

d) remunerativitá del lavoro.

Su questo nuovo assetto sociale si può innestare un turismo, interamente gestito dai locali, quale supporto e non come «alternativa» agli altri settori economici, dove i benefici diretti ed indotti vadano a riversarsi sui cittadini del posto.

Un turismo non più di «rapina», di «colonizzazione» ma rispettoso delle bellezze dei luoghi — che ne costituiscono il presupposto indispensabile — armonicamente inserito nel contesto della cultura e delle tradizioni della montagna.

IL TURISMO E LO SPORT NEL QUADRO DELLA SALVEZZA DELL'AMBIENTE

(di *Clementi Pietro, Di Nunzio Delfino, Ippolito Enrico, Marcheggiani Manlio*)

INTRODUZIONE.

Il turismo in Italia, rappresenta un settore forte di 42.000 imprese alberghiere, 1.000 campeggi, 6.000 esercizi balneari, 400 stabilimenti e stazioni termali, per un totale di circa 4 milioni di posti letto; vi lavorano 1 milione e 500 mila circa di addetti tra fissi e stagionali.

Nel 1977 il Paese ha prodotto un fatturato di circa 12.000 miliardi di lire, 4.000 dei quali in valuta estera e un saldo attivo di 3.395 miliardi di lire.

Questi sono dati però, che non devono portare a facili conclusioni, ma devono essere valutati in rapporto a fattori come la svalutazione della lira e la debolezza della nostra moneta.

Fino al 1966 infatti l'Italia è stato il 1° paese turistico del mondo, ma da allora, rimasto indietro a quelle che sono state le evoluzioni del mercato e della domanda turistica mondiale, essa si è vista superare dagli Stati Uniti, Francia, Spagna, Germania Federale, Austria e Gran Bretagna (rimanendo indietro anche all'incremento della domanda interna). Si scese così (31 dicembre 1976) al 7° posto nella graduatoria mondiale e al 6° in quella europea; l'Italia infatti occupava anche la non invidiabile posizione di paese che utilizzava meno e in modo più improduttivo le sue capacità turistico-ricettive: aveva più posti letto e la più diffusa rete alberghiera, ma era debole in fatto di strutture di supporto e di servizi adeguati ad una più qualificata fruizione; era più forte di offerta ma più debole di domanda.

Gli stessi dati elaborati dalla Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCDE) dimostrano altresì come nel periodo 1970-75 l'Italia sia stato l'unico paese ad aver perso l'1,4% della propria clientela che pratica turismo in campeggio.

Nello stesso periodo la Jugoslavia aumentava la propria clientela del 67,5%, il Belgio del 45,8%, la Danimarca del 43,5%, l'Austria del 40,5% e le altre nazioni dell'Europa occidentale nel loro insieme del 33,1%.

Questi dati in fondo, portano tutti alle medesime rilevazioni e conclusioni: che l'Italia sta conoscendo nel campo turistico una indubbia parabola discendente quantitativa e qualitativa.

L'andamento è sempre uguale, sia che si parli di turismo estivo o invernale, di quello di mare o di montagna, campeggistico o di residenza: ad un iniziale caotico sviluppo segue la congestione e quindi il calo.

E così, poichè, come in altri campi, la gestione turistica è sempre sfuggita di mano agli Enti Pubblici, essa ha dato vita a fenomeni di spontaneismo, improvvisazione, speculazione, che in un decennio hanno bruciato enormi possibilità che il paese offriva e che doveva essere in grado di valorizzare e conservare.

In questo quadro generale il turismo in montagna occupa ormai da anni una parte determinante, anch'esso con i suoi aspetti negativi e positivi.

Bisogna dire che la montagna, verso la quale ormai esiste la realtà di un ingente flusso turistico in costante aumento, presenta ancora, generalmente, un panorama abbastanza integro del proprio assetto ambientale per contro alla ormai rovinosa situazione delle nostre coste.

Questa constatazione comunque deve costituire solamente uno stimolo fondamentale affinchè, mediante uno sforzo comune, si determini una svolta politico-amministrativa da parte dell'Ente Pubblico.

Svolta diretta a porre la conservazione dell'integrità ambientale e dell'assetto territoriale in una posizione di primaria importanza ed arrivare quindi ad una ferma presa di posizione rispetto a quelle generalizzate false direttive verso astratti sviluppi socio-economici così lontani e dai bisogni reali delle popolazioni e dalle vocazioni del territorio.

Come premessa indispensabile per un discorso generale sul turismo in montagna, ci pare d'obbligo sottolineare l'importanza di una attenta analisi delle realtà locali in vista appunto di un intervento per uno sviluppo turistico.

Questa analisi ci porta alla caratterizzazione di due principali momenti conseguenziali:

1) Turismo che interviene sul territorio dopo che questo è vitale o rivitalizzato, cioè dotato di servizi sociali ed infrastrutture necessarie per un buon livello di « qualità di vita » e quindi:

2) Turismo come economia sussidiaria complementare per l'economia tipica montana.

Nel trovarci di fronte a quelle realtà locali dove la attività produttive tradizionali non sono sorrette da condizioni oggettive favorevoli, vediamo che a fattori naturali come quelli geo-morfologici, climatici, etc. si assommano troppo spesso quelli di natura strettamente politica.

La mancanza, infatti, di una programmazione di interventi diretti ad un armonico sviluppo socio-economico, legato da una parte al mantenimento delle attività tradizionali e dall'altra ad un accrescimento culturale capaci di amalgamare esigenze vecchie e nuove, porta inevitabilmente degli squilibri nel rapporto tra uso del territorio e popolazione.

Da questi squilibri si innescano fenomeni quali l'impoverimento economico, emarginazione socio-culturale e spopolamento ed il territorio, quasi sempre, diventa teatro di operazioni speculative come quella fondiaria o edilizia.

In questo quadro negativo si colloca spesso l'intervento turistico con caratteristiche predominanti di « colonizzazione » sulla popolazione e sul territorio.

Direttamente e indirettamente si vengono a creare tra la popolazione false aspettative nei riguardi di questo intervento, visto come induttore di benessere economico ed elevazione sociale.

Queste false aspettative vengono assimilate, in primo luogo, soprattutto dagli amministratori locali per varie cause come la poca lungimiranza politica, la mancanza di esperienza ed informazioni necessarie e spesso per scelte fatte in completa malafede.

Alla popolazione, quindi, l'intervento non verrà mai presentato in tutta la sua pienezza e con tutti i suoi risvolti, che, come vedremo, si evidenzieranno soprattutto a medio e lungo termine.

L'azione, ha tutti i presupposti necessari per svilupparsi e indubbiamente essa è in grado di produrre all'inizio una serie di situazioni reali che concretizzano quelle false aspettative sui benefici economici.

Vediamo infatti la creazione di nuovi posti-lavoro la possibilità per molti locali di svolgere due attività, l'incentivazione frenetica di attività collaterali al turismo, come artigianato, commercio, etc.

L'aspetto del paese senza dubbio cambia radicalmente per la diversa e maggiore entità di capitale in circolo e a molta gente è permesso finalmente di raggiungere mete ritenute socialmente elevate.

Nel giro di qualche stagione è la popolazione stessa che inizia a valutare l'apparenza e la fragilità dei benefici economici indotti in un primo tempo.

Andiamo ad analizzare più in particolare cosa nasconde questo intervento e quali sono le sue dirette conseguenze negative nei riguardi dell'assetto socio-economico della località.

a) Il fondamento finanziario principale su cui si basa l'azione è quello dell'afflusso di ingenti capitali

esterni per la creazione soprattutto delle strutture ed infrastrutture necessarie alla recezione turistica.

I lavori sono gestiti in grande misura da imprenditori esterni i quali fanno riferimento alle poche grandi ditte del centro-nord già fornite di una organizzazione completa che va dai materiali alla manodopera specializzata.

Solo quei pochi Comuni che conoscono un lento e graduale sviluppo turistico, riescono a frenare notevolmente l'immigrazione di imprenditori.

Questo ingente impiego di capitali, così, non investe in alcuna maniera le potenzialità finanziarie locali (vedi tab. 1-2).

Di conseguenza, i profitti tornano a vantaggio degli stessi imprenditori esterni che avevano investito i capitali ed è quindi evidente che questi movimenti finanziari, spesso legati a circuiti internazionali, non adducono alcun diretto beneficio economico del luogo e frenano le possibilità di crescita delle piccole ditte o di imprenditori locali, o li dirottano verso attività spesso squalificanti e comunque sempre secondarie.

b) Per quanto riguarda i nuovi posti di lavoro addotti, valgono queste considerazioni:

— nell'edilizia assistiamo solamente ad un vero e proprio reclutamento di manodopera per bassa manovalanza da parte delle ditte.

Questa rilevante offerta di lavoro porta molta gente, nel tentennante panorama dell'economia locale, ad una drastica scelta, che in molti casi diventa l'abbandono delle vecchie attività tradizionali, e in altri l'impossibilità di proseguire il cammino scolastico.

Infine si può verificare il mantenersi di una doppia attività riducendo o limitando l'entità di quella tradizionale.

L'attività edilizia legata a questo tipo di sviluppo turistico è destinata, nel giro di pochi anni — grazie anche al carattere di temporaneità limitata che vivono quelle località obiettivi della colonizzazione turistica — al suo quasi totale esaurimento.

I locali che hanno ricavato il loro reddito unicamente o almeno principalmente da questo impiego ricadono quindi in una situazione ben più grave di quella antecedente il « boom » turistico-edilizio.

Per i posti di lavoro offerti, invece, dalla gestione delle strutture turistiche (alberghi, residences, pensioni, campings, villaggi turistici, night-clubs, ristoranti, impianti sportivi compresi sciovie, impianti di risalita, piste, maneggi, etc.) la loro consistenza e livello di qualità sono di fatto già ridotti in misura notevole per il fenomeno già espresso per le attività edilizie, mediante il quale la stessa gestione è affidata nelle mansioni medio-alte a personale esterno più o meno altamente qualificato (vedi tab. 3-4).

Ai locali quindi non resta che spartirsi qualche possibilità di lavoro abbastanza dequalificato vedendosi precludere, spesso, anche quelle, occupazioni, come per esempio, il maestro di sci (vedi tab. 5), che dovrebbero essere di loro logico appannaggio e che invece sono da sempre una esclusiva per una élite esterna di persone appartenenti all'ambiente sportivo nazionale.

— Le attività collaterali a quelle strettamente turistiche quali commercio ed artigianato hanno nel loro caotico sviluppo la causa principale di evidenti riscontri negativi.

Si assiste infatti all'inizio, al fiorire di nuovi esercizi o ad ampliamenti di quelli esistenti.

La « colonizzazione » avviene anche in questo settore.

Numerosi sono infatti i titolari provenienti dall'esterno che, svolgendo la loro attività solamente nei periodi di punta del flusso turistico e disponendo di maggiori capitali ed esperienze fronteggiano tranquillamente una sterile concorrenza portatagli da una disorganizzata rete commerciale locale.

Importante sottolineare anche lo scollegamento che si viene ad accentuare tra produzione artigianale e distribuzione commerciale: scollegamento che squalifica alla fine la qualità del prodotto.

c) Quanto detto nei precedenti punti è insieme causa ed effetto di profonde incrinazioni nel tessuto sociale di questi centri.

Si arriva da una parte ad una acuizione delle vecchie piaghe (aumento dello spopolamento) e dall'altra alla creazione di nuovi e non meno gravi problemi.

La questione dello spopolamento dei piccoli e medi centri montani e pedemontani è un aspetto che non ricava soluzioni da questo vecchio modo

d'intervento turistico (vedi tab. 6) vedendo spesso solo rimandate le sue scadenza.

Quanto detto a proposito degli edili ne è infatti un esempio significativo.

La gente, quindi, in parte continua ad andarsene poichè la quantità dei posti di lavoro non è sufficiente (anche qualitativamente) a coprire la richiesta della popolazione e in parte quelli che rimangono si ritroveranno a dover affrontare inevitabilmente gli stessi problemi a distanza di qualche anno, aggravati dal fatto di aver vissuto solo temporaneamente una certa situazione di stabilità sociale ed economica.

Questo fatto costituisce lo stimolo a farsi carico anche di un sacrificio oneroso mediante l'emigrazione verso centri industriali più o meno limitrofi e, in molti casi, verso altri Paesi.

Quello che ci appare in fondo è un tessuto sociale con profonde discrepanze: abbiamo visto come l'emigrazione non viene frenata che in minima parte e che comunque non vengono create premesse concrete per un ripopolamento; socialmente, inoltre, il turista, non dimentichiamolo, diventa un termine di confronto per la popolazione locale e questo fenomeno si fa sentire a livello giovanile dove è più facile il crearsi di falsi bisogni e false mete.

Si ha così un impatto diversificante con la società esterna che porta a non trovare più validi motivi per una continuazione delle vecchie attività tradizionali rinsaldate mediante un aggancio alle nuove forme di gestione che l'evoluzione sociale e tecnologica mette a disposizione.

Alla fine si ha un trascinamento dei problemi verso soluzioni più o meno individualizzate, perchè sia l'amministrazione che la popolazione non riescono a trovare quelli stimoli per la ricerca di questi nuovi modi di sviluppo e gestione.

La conclusione a cui giungiamo in questa premessa si rileva nella considerazione del carattere di priorità che noi riteniamo spetti ad un'opera articolata di interventi volti al potenziamento e/o rivitalizzazione del quadro sociale e ambientale di quei paesi con caratteristiche particolari di degrado (1) mediante una scelta di politica economica e sociale che nel rispetto di una programmazione più ampia porti Enti Locali, Regioni e Stato alla individuazione e creazione di quelle strutture e infrastrutture necessarie per la realizzazione dei fini suddetti.

Ne dovranno altresì derivare non solo vantaggi come maggiore produzione economica e quindi maggiori redditi, ma anche la creazione di presupposti per la formazione di nuove attività produttive di tipo diverso sostenute da un'adeguata disponibilità di servizi sociali e civili.

Anche se non può essere questa la sede per uno sviluppo della tematica riguardante l'analisi approfondita delle linee dei modi e dei tempi sui quali questi interventi si devono basare, possiamo andare ugualmente all'individuazione di quei momenti che riteniamo indispensabili e fondamentali.

A) Organizzazione del territorio a fini produttivi e civili, realizzazione d'infrastrutture civili (2).

1) Creazione di centri ospedalieri e strutture sanitarie in genere, a livello e con localizzazione comprensoriale.

2) Costruzione di edifici scolastici nei centri principali e comunque sempre nell'ottica comprensoriale ed in generale una individuazione delle opere per un miglioramento del sistema scolastico e delle attrezzature educative.

3) Creazione e/o incentivazione di centri sociali, centri per anziani, asili nido, consultori familiari etc.

4) Costituzione di un sistema di impianti e strutture sportive, tenendo conto delle reali esigenze di una localizzazione comprensoriale.

5) Risanamento e restauro dei centri storici ed in particolare dei nuclei o paesi conservanti ancora un aspetto caratteristico legato alla propria storia e tradizione. Per esaltare l'aspetto genuino si deve andare all'eliminazione anche di quelle sovrastrut-

(1) In Italia ammontano a 3.225.189 ha. i terreni classificati come « zone minacciate di spopolamento » e a 345.664 ha. quelli classificati come « zone colpite da svantaggi specifici », su un totale di 12.345.110 ha. di « zone di montagna ».

(2) Diverse regioni italiane hanno da tempo intrapreso iniziative legislative e programmatorie per la realizzazione delle comunità montane per una più efficace pianificazione e valorizzazione dei territori montani.

ture recenti in netto contrasto con il nucleo originario e valorizzare nel modo migliore tutte le forme di architettura spontanea.

6) Costruzione di sistemi di fognature efficienti con relativi impianti di depurazione.

7) Strutturazione e/o ristrutturazione della rete idrica quando essa venisse ritenuta inadeguata o carente per l'approvvigionamento dei paesi, con attenzione alla possibilità di squilibri idro-geologici.

8) Sistemazione e realizzazione di strade interne limitrofe per pubblica utilità; della viabilità rurale e interpoderale.

9) Costruzione di impianti di raccolta, d'incenerimento ed eventualmente anche riciclaggio delle immondizie e dei rifiuti solidi di ogni genere, con tipologia e localizzazione in pieno rispetto ecologico.

10) Sistemazione dei corsi dei fiumi e in generale individuazione e risoluzione dei problemi di assetto idro-geologico del territorio.

11) Iniziative come la creazione di cantieri di lavoro per opere quali rimboschimenti, riqualificazioni ambientali, rinverdimento di superfici erose e dissestate.

B) Miglioramenti e sviluppo delle produzioni agricole e zootecniche - conveniente utilizzazione delle superfici (vedi allegato n. 5).

1) Costruzione di stalle sociali razionali per l'allevamento del bestiame (nelle zone di fondo valle) con sistemi moderni a base cooperativistica; di centri di raccolta e ricoveri stagionali per agevolare la permanenza stagionale degli allevatori e del bestiame sulle superfici pascolive.

2) Iniziative per favorire attività agro-silvo-pastorale mediante la rivitalizzazione e riutilizzazione delle terre incolte laddove è possibile; rotazione di colture; individuazione, mediante attenta analisi, delle vocazioni naturali dei terreni e comunque incentivazione delle forme cooperativistiche di produzione, trasformazione e vendita, l'accorpamento fondiario e agrario.

Con questa serie di punti, che poteva peraltro essere più lunga e completa, abbiamo in effetti evidenziato quei settori dove l'intervento pubblico è stato negli scorsi decenni talmente carente e disarticolato da provocare disfunzioni spesso irreversibili.

L'organizzazione del territorio, d'altronde, costituisce uno degli indirizzi condizionanti per garantire una presenza umana in misura confacente con le potenzialità di produzione del territorio e una rianimazione rurale, intesa come vivificante delle attività e residenzialità umana in questi territori.

Crediamo quindi diventi realistico e positivo parlare d'intervento turistico solo dopo aver creato o puntellato situazioni di stabilità sociale ed economica in quelle realtà locali dove poi possono venire individuate delle caratteristiche peculiari ai fini di una corretta gestione turistica.

È infatti solo così che il turismo assume quel ruolo indispensabile non solo di supporto all'economia locale, ma anche di reale riferimento sociale e culturale per la soddisfazione dei bisogni psico-fisici individuali e collettivi.

Tabelle.

Queste tabelle sono state rilevate da un interessante studio del Ministero Agricoltura e Foreste a cura dell'Istituto Nazionale di Sociologia Rurale intitolate: Turismo e sviluppo rurale della montagna abruzzese del 1971.

Lo studio è stato condotto in alcune montagne d'Abruzzo (comuni di Roccaraso, Rivisondoli, Pescocostanzo, nell'altopiano delle Cinque Miglia, comuni di Rocca di Mezzo, Rocca di Cambio, Ovindoli, nell'altopiano delle Rocche) e per allargare i termini del confronto è stato aggiunto il comune di Pescasseroli.

Noi pensiamo che i dati relativi a queste zone, se chiaramente non possono essere presi come metro per la situazione generale della montagna italiana, sono ugualmente validi indicatori per un discorso globale sulla montagna stessa e sul turismo.

Questo perchè le caratteristiche diverse dei comuni assommano situazioni comunque generalizzabili, abbiamo infatti Comuni già investiti da tempo dal fenomeno del turismo, altri che vi si affacciano appena, Comuni che hanno conosciuto uno sviluppo graduale (Roccaraso) ed altri, sviluppi frenetici (Altopiano delle Rocche).

TABELLA 1

TITOLARI E GESTORI DEGLI ALBERGHI PER LUOGO DI NASCITA

Comuni	Stesso comune	Stessa provincia	Stessa regione	Altre regioni	Totale
Roccaraso	10	5	—	15	30
Rivisondoli	6	—	1	2	9
Pescocostanzo	2	—	—	3	5
Pescasseroli	1	—	—	7	8
Rocca di Cambio	—	1	—	1	2
Rocca di Mezzo	2	—	—	3	4
Ovindoli	1	—	—	3	4
Totale	22	6	1	32	61

Fonte: Indagine INSOR - Camera di commercio.

TABELLA 2

IMPIANTI DI RISALITA SECONDO PASSEGGERI TRASPORTATI E TIPOLOGIA DELL'IMPRESA

Comuni	Numero impianti		Passeggeri trasportati	Numero società e forma giuridica	Tipo sociologico (1)
	Cabinovie seggiovie	Sciovie			
Roccaraso	3	5	165.000	3 - 2 S.r.l. 1 S.di F.	1
Rivisondoli	2	4	23.470	1 S.p.A.	3
Pescocostanzo	1	1	12.678	1 S.p.A.	2
Pescasseroli	1	5	90.000	1 S.p.A.	3
Rocca di Cambio	3	1	100.000	1 S.r.l.	2
Rocca di Mezzo	—	1	(*)	1 S.di F.	1
Ovindoli	1	2	(*)	1 S.p.A.	3

(1) Con 1 vengono indicate le società promosse da capitalisti del luogo; con 2 quelle dovute a ex emigranti o notabili originari delle località; con 3 quelle di capitalisti estranei.

(*) Dati mancanti.

Fonte Dati forniti dall'Ente Provinciale per il Turismo dell'Aquila.

Tabella 3

LAVORATORI DIPENDENTI SECONDO LE ATTIVITÀ SVOLTE NEGLI ESERCIZI ALBERGHIERI

Tipo di attività	Stesso comune	Stessa provincia	Stessa regione	Altre regioni	Totale
Direttore	—	—	—	5	5
Portiere con conoscenza lingue	—	1	1	4	6
Portiere senza conoscenza lingue	4	2	2	3	11
Governante	—	—	—	3	3
Maitre	—	1	—	2	3
Barman	—	1	1	1	3
Barista	3	4	6	7	20
Segretario	6	4	6	5	21
1° Cameriere	4	5	14	20	43
2° Cameriere	2	3	12	20	37
3° Cameriere	2	12	14	23	51
Lift	—	1	—	—	1
Facchino ai piani	2	10	8	17	37
Cameriere ai piani	15	21	16	18	70
Autista	1	—	—	2	3
1° Chef	3	4	13	7	27
2° Chef	2	2	11	9	24
3° Chef	4	3	14	7	28
Facchino lavastoviglie	3	2	3	3	11
Facchino cucina	3	11	9	7	30
Guardarobiera	2	2	2	1	7
Lavandaia	3	7	5	—	15
Stiratrice	—	1	2	1	4
Magazziniere	3	3	1	2	9
Bagnino	—	—	1	1	2
Garagista	1	—	—	—	1
Operatore cinematografico	—	—	—	1	1
Telefonista	1	—	—	—	1
Aiuto economo	1	—	—	—	1
Senza qualifica	7	6	6	6	25
Apprendista	6	4	1	1	12
Totale parziale	40	45	68	48	201
Totale dipendenti	78	110	148	176	512

Fonte: Indagine INSOR - Camera di Commercio.

TABELLA 4

LAVORATORI DIPENDENTI DEGLI ESERCIZI ALBERGHIERI
SECONDO QUALIFICA E LUOGO DI NASCITA

Qualifica	Stesso comune		Stessa provincia		Stessa regione		Altra regione		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Personale dirigente	6	14,6	7	17,1	8	19,5	20	48,8	41	100,0
Personale qualificato	33	12,0	42	15,2	97	35,1	104	37,7	276	100,0
Personale non qualificato	39	20,0	61	31,3	43	22,1	52	26,6	195	10,00
Totale	78	15,2	110	21,5	148	28,9	176	34,4	512	100,0

Fonte: Indagine INSOR - Camera di Commercio.

TABELLA 5

MAESTRI DI SCI SECONDO LUOGO DI NASCITA ED EVENTUALE DOPPIA ATTIVITÀ

Comuni	Maestri di sci			
	Totale	Nati in altre regioni	Nati nel comune	di cui doppia attività
Roccaraso	22	—	22	15
Rivisondoli	10	10	—	—
Pescocostanzo	2	—	2	2
Pescasseroli	25	18	7	7
Rocca di Cambio	7	5	2	2
Rocca di Mezzo	—	—	—	—
Ovindoli	3	—	3	3
Totale	69	33	36	29

Fonte: Indagine INSOR.

TABELLA 6

POPOLAZIONE RESIDENTE NEL 1951, 1961 E 1971 E SITUAZIONE ANAGRAFICA ALLA FINE DEL 1970

Comuni	Popolazione residente			Variazioni percentuali		Anagrafe 1970
	1951	1961	1971	1961-71	1951-71	
Roccaraso	1.421	1.516	1.517	+ 0,1	+ 6,7	1.680
Rivisondoli	1.333	1.130	947	— 16,1	— 38,9	1.067
Pescocostanzo	1.949	1.890	1.491	— 21,1	— 23,4	1.881
Pescasseroli	2.773	2.565	2.351	— 8,3	— 15,2	2.430
Rocca di Cambio	950	796	616	— 22,6	— 35,1	677
Rocca di Mezzo	2.976	2.632	2.000	— 24,0	— 32,7	2.181
Ovindoli	2.421	1.900	1.392	— 26,7	— 42,5	1.306
Totale	13.823	12.429	10.314	— 17,1	— 25,3	11.222
Provincia dell'Aquila (1)	288.244	242.268	200.246	— 17,3	— 30,5	212.665

(1) Escluse le città di L'Aquila e di Avezzano.

Fonte: ISTAT per i censimenti 1951 e 1961; INSOR per il censimento 1971, risultati provvisori.

Allegato n. 1 al cap. «Introduzione».

Il piano agricolo nazionale, secondo la legge «Quadrifoglio», prevede l'erogazione di contributi alle regioni per la collina e la montagna.

La ripartizione dei finanziamenti è stata formulata sulla base dei seguenti criteri parametrici:

1) La superficie agraria e forestale di collina e montagna interna, desunta dalla classificazione ISTAT.

Tale parametro sulla base delle proposizioni politiche formulate al riguardo è un'indicazione delimitativa di massima dei territori d'intervento.

2) La superficie agricola utilizzata (SAU) di collina e montagna, pure di fonte ISTAT.

Anche tale parametro è stato assunto sulla base di scelte politiche volte al recupero di territori di collina e montagna.

Esso è riferito alla superficie agricola globale utilizzata in detti territori.

In rapporto al ruolo che ciascuno dei suddetti parametri svolge, si è ritenuto di attribuire le ponderazioni seguenti:

— superficie agraria e forestale di collina e di montagna 60%

— Superficie agricola utilizzata 40%.

(Importi in migliaia di lire)

Regioni	Coefficienti %	Importi L.
Valle d'Aosta	0,924	582.120
Piemonte	6,760	4.258.800
Liguria	1,468	924.840
Lombardia	3,812	2.401.560
Provincia Bolzano	1,610	1.014.300
Provincia Trento	1,425	897.750
Friuli-Venezia Giulia	1,441	906.830
Veneto	2,584	1.627.920
Emilia-Romagna	4,328	2.726.640
Toscana	6,968	4.389.840
Umbria	3,288	2.071.440
Marche (nord-sud)	2,970	1.861.100
Lazio (nord-sud)	6,794	4.280.220
Abruzzo	5,792	3.648.960
Molise	2,678	1.687.140
Campania	6,542	4.121.460
Puglia	5,282	3.327.660
Basilicata	6,032	3.800.160
Calabria	6,596	4.155.480
Sicilia	12,336	7.771.680
Sardegna	10,370	6.533.100
Totale	100,00	63.000.000

1. – Attuale gestione del turismo.

Il dato di fatto da cui partire è che il nostro territorio possiede un'indubbia vocazione all'uso turistico per la disseminazione di valori ambientali storici e culturali.

La stessa attività turistica si basa poi sull'offerta di beni del territorio come appunto clima, risorse naturali, patrimonio storico-culturale etc., offerta che deve mantenersi su qualificati livelli, stabiliti nel tempo.

Come presupposto dell'attività, quindi, si pone anche la sua localizzazione in termini ottimali rispetto alle risorse del territorio di vocazione turistica.

La caratteristica principale del modello di sviluppo del settore, invece, è stata quella della più completa libertà di localizzazione da parte delle imprese private con tutti i vantaggi connessi.

Fra quest'ultimi ricordiamo l'appropriazione di terreni a basso valore economico subito dopo fortemente rivalutati con conseguente incremento patrimoniale degli immobili e delle aree; lo sfruttamento soffocante dei beni storico-ambientali e culturali con l'incremento del valore delle strutture realizzate dalle imprese (rendita di posizione).

A ciò, fa riscontro una situazione onerosa a carico della collettività: la sottrazione ad usi produttivi e sociali alternativi di quegli stessi terreni, pesanti costi per la costruzione e la manutenzione di servizi civili di comunicazione e trasporto, da connettere a quelle strutture.

I termini del problema si pongono ancora in riferimento alla azione del potere pubblico il quale ha permesso che le imprese facessero propria la libertà completa di localizzazione rendendo incontrollato il rapporto tra sviluppo delle imprese turistiche stesse e territorio.

Il punto fondamentale che andava subito individuato era la scelta discrezionale delle localizzazioni.

Scelta che doveva essere fatta in corrispondenza dell'interesse generale della collettività e non più quindi per la conquista di una « rendita di posizione » da parte imprenditoriale.

Si imponeva infine il passaggio da una scelta discrezionale delle aziende private ad una scelta ponderata da parte dei pubblici poteri, nell'ambito delle decisioni relative all'assetto del territorio ed alle sue destinazioni.

Questo implica il fatto che i Comuni, le Comunità Montane, Province e Regioni devono essere fornite e fornirsi nello stesso tempo, della volontà politica e degli strumenti legislativi per arrivare alla concretizzazione del concetto di turismo e tempo libero sociali ed il loro inserimento in sede di pianificazione territoriale.

Si può dire inoltre che « immeritatamente » turismo e utilizzazione del tempo libero sono divenuti i « termometri », gli indicatori di disfunzioni particolari, tipiche della nostra società. In un'analisi globale della situazione turistica, infatti, vediamo venire in superficie problematiche più generali, come l'ormai già citata mancanza di una rigorosa pianificazione territoriale, l'assenza di uno scaglionamento e regolamentazione del traffico turistico, l'inospitalità delle metropoli, la non incentivazione all'uso del trasporto pubblico con potenziamento dello stesso, ecc.

Gli effetti di questi nodi irrisolti si fanno sentire anche a livello turistico, andando ad ingigantire la complessità di molte situazioni e problemi ad esso attinenti.

Per entrare nel merito del campo turistico, occorre affrontare una più dettagliata analisi dei vari modelli di sviluppo che, secondo noi, rientrano nella vecchia e deleteria visione del turismo.

Non si può avere la pretesa di un'analisi scevra dalle considerazioni più ampie elaborate in precedenza — che investono settori e aspetti diversi della nostra vita sociale — ed infatti le ritroveremo man mano che l'analisi verrà evidenziandosi, per le inevitabili interconnessioni esistenti.

L'approccio sui vari modelli, aspetti e fenomeni del problema sarà condotto andando alla ricerca delle cause ed alla valutazione degli effetti, tenendo conto dei riferimenti e dei rapporti sia con l'individuo e la società in genere che con l'ambiente e l'economia.

1.1. – *Il turismo residenziale.*

La mancanza di una politica organica d'intervento sul territorio che tenga conto delle sue esi-

genze qualitative e quindi dei reali fabbisogni edilizi si rileva spesso nelle formulazioni errate e falsate dello strumento principale di pianificazione il Piano Regolatore Generale.

Il problema dello sviluppo urbanistico viene affrontato attraverso previsioni di quantità enormi che se soddisfano da una parte le esigenze dei proprietari di terreni edificabili, costituiscono altresì fattori molto negativi per la collettività.

Quando infatti il P.R.G. sostiene previsioni largamente eccedenti ai fabbisogni si provoca inevitabilmente:

a) Uno spreco enorme di risorse per la dotazione di opere di urbanizzazione primaria. Queste spese, a cui il privato a volte mediante «convenzioni» facilitate partecipa in misura minima, vanno a determinare un incremento di valore di quelle aree a vantaggio privatistico; un graduale deterioramento delle opere stesse, la utilizzazione delle quali viene rimandata spesso di molti anni; queste opere vanno comunque a servire in genere un numero privilegiaoto di utenti che se ne servono saltuariamente (seconda e terza casa).

b) La difficoltà delle amministrazioni di controllare e guidare i processi di urbanizzazione con conseguente insorgere di fenomeni speculativi (fondiari, immobiliari, di abusivismo).

c) L'ulteriore spreco di risorse che deriva dalla non utilizzazione e valorizzazione del patrimonio edificato già esistente.

d) La compromissione di gran parte delle zone agricole migliori.

Il fenomeno dell'edilizia residenziale ed in particolare quello della seconda casa (legato più strettamente al settore turistico) dal '60 in poi ha visto nel nostro Paese un'espansione sempre maggiore.

Secondo il CENSIS nel 1976, in piena crisi monetaria, su 8.000 miliardi di credito edilizio erogati dal sistema bancario italiano, la metà è stata destinata per la seconda e terza residenza a scopo di vacanza: una quota pari a quanto, nello stesso anno, si è speso nell'edilizia abitativa, rurale e industriale.

In Italia negli ultimi 7 anni si sono costruite più case di vacanze private rispetto a quante ne sono state costruite in tutti gli altri Paesi della CEE messi insieme.

A favorire lo sviluppo del fenomeno della 2ª e 3ª casa ha contribuito senz'altro l'atteggiamento sempre ben disposto verso l'attività edificativa indiscriminata da parte degli amministratori locali e dalla ubicazione sovente in terreni a destinazione agricola con indici di fabbricabilità perfettamente adattabili alle esigenze, appunto, di una 2ª e 3ª casa.

È così che si è avuto il dilagare di villini e ville su tutto il territorio nazionale, in contrasto con l'assoluto abbandono e ristagno in cui giace l'attività edilizia per uso pubblico.

Come esempio della portata del fenomeno possiamo citare dati desunti da un recente studio dell'Ufficio Programmazione della regione Emilia Romagna sulla consistenza del patrimonio edilizio residenziale regionale, dove si rileva che le abitazioni non occupate sono passate da 33.255 del 1951, corrispondenti al 3,9% del totale, a 133.517, corrispondenti al 10,6% del 1971, mentre le stanze non occupate sono passate da 134.858 del '51 (4,4% del totale) a 533.126 del '71 (10,4%).

L'indice di affollamento dell'1,21% del '51, è sceso allo 0,84 del 1971 e contemporaneamente si è avuto l'incremento di ben 2.051.104 stanze con una capacità insediativa teorica (posto l'indice di affollamento dello 0,84), nella ipotesi dell'uso di tutte le stanze, di 541.361 nuovi residenti, contro l'aumento reale di 302.415 abitanti!

Nel panorama di questo spreco edilizio, la maggior parte dei locali non occupati rientrano nel fenomeno della 2ª e 3ª casa, abitata per brevissimi periodi di tempo o addirittura mai.

Accanto ad attività edificatorie a carattere isolato, cui si lega spesso anche l'abusivismo spontaneo, esiste una forma più diffusa verso la quale si orientano, per un turismo residenziale, gli imprenditori privati: la lottizzazione.

Dal punto di vista strettamente urbanistico, questo concetto aveva portato indubbi fattori positivi perchè, con il suo carattere di concentrazione, poteva essere un freno all'attività edificatoria disordinata e puntiforme, dettando anche precise norme circa la dotazione obbligatoria di servizi civili.

Ma il contenuto del concetto è stato come sempre svuotato della sua validità e la lottizzazione viene usata così come esclusiva induttrice di vantaggi per l'imprenditore.

Per sfuggire agli oneri obbligatori per la totale realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria ed in parte di quelle secondarie, i privati usano spesso il mezzo della «lottizzazione di fatto».

Avviene cioè che vengono rilasciate singole licenze edilizie per vari terreni confinanti, a brevi scadenze di tempo, singolarmente e non in blocco.

Si ha così una «lottizzazione di fatto» ed il metodo costringe in questo caso il Comune a doversi far carico delle spese per le opere di urbanizzazione.

Il concetto di lottizzazione si presta di fatto particolarmente all'utilizzazione, più o meno rivelata, per scopi turistici e speculativi.

Nella distinzione generale che possiamo fare della lottizzazione, distinguendo tre denominazioni, lottizzazione turistica, mista e residenziale, vediamo come in realtà la seconda comprenda anche alloggi turistici di proprietà e la terza (60% dei casi) risulti concepita quasi esclusivamente per favorire l'instaurazione di seconde e terze case.

Dopo l'entrata in vigore della «legge ponte» si è assistito ad una generale diminuzione notevole dei volumi edificati, a confronto con gli stessi complessi di ville, condomini e impianti alberghieri caratterizzati da alta densità e rilevante altezza degli edifici realizzati negli anni precedenti.

Alla minore densità e volumetria delle lottizzazioni più recenti non ha ugualmente corrisposto una diminuita aggressione al territorio, come d'altronde non ha recato vantaggi l'abbassamento, in molti casi, dell'indice di edificabilità con la dilatazione dei singoli lotti.

Ciò, infatti, comportava che i lotti stessi non diminuivano di numero ma anzi accentuavano la privatizzazione e lo spreco di aree ad alto valore paesistico e naturalistico aumentando l'estensione della rete di infrastrutture (strade, fognature, acqua, telefono).

Un'altra forma di turismo residenziale meno estensiva, ma spesso molto più dannosa sotto il profilo paesaggistico, è quella del blocco edilizio «a condominio» che ha rappresentato per molti anni un punto di riferimento tipologico di costruzione.

Ne hanno fatto le spese soprattutto le coste liguri e laziali; quanto alla montagna è emblematico il caso di Cervinia, ma vanno segnalati anche Bardonecchia, Salice d'Ulzio, Sestriere, Asiago, Madesimo, Foppolo, Aprica, Bormio ed altri, dove i numerosi nuclei di condomini in blocco hanno dato vita a vere e proprie città, con problemi di traffico, inquinamento atmosferico ed acustico, simili alle aree metropolitane.

Negli ultimi anni anche nell'Appennino settentrionale e centrale si stanno ripetendo le stesse esperienze, dovute ad una domanda insistente legata alle condizioni climatiche ottime, sia d'estate che d'inverno e alla vicinanza di Roma.

I comprensori del Gran Sasso, della Maiella, degli Altipiani abruzzesi, del Terminillo (dove è nata una città), della Valle del Tronto, della zona dei monti Ernici, sono in pieno fervore costruttivo; tra le altre forme di edilizia turistica, si notano condomini di 8-9 piani, come a Ovindoli, fino a toccare gli 11 piani nella località Aremogna, presso Roccaraso.

Di fronte alla situazione di paralisi in cui molte località si sono venute a trovare per questi estesi e dannosi interventi edilizi, qualche comune ha fatto marcia indietro; tra questi quello di Madonna di Campiglio, il quale, per frenare il dilagare delle costruzioni, soprattutto residenziali, ha imposto il blocco edilizio (nelle stagioni morte Campiglio è abitata da 500 persone, mentre la città è attrezzata per ospitarne fino a 23.000, con 36 alberghi, 22 pensioni ed una gran quantità di villini, ville e condomini).

Il perseguimento per anni ed anni di queste forme di intervento edilizio a scopi turistici, sia sotto forma di 2ª e 3ª casa che di lottizzazioni, di blocchi condominiali o di ville a schiera, è stato causa di un'aggressione indiscriminata dell'ambiente, non permettendo quindi il mantenimento dei presupposti qualitativi del turismo e si è sempre più dimostrato come abbia influito negativamente a lungo termine, in particolare sulle economie locali e sulla collettività in genere (vedi Allegato n. 2).

1.2. – *Strutture ricettive.*

1.2.1. – *Alberghi.* – Le strutture alberghiere sono state da sempre il simbolo per eccellenza dello sviluppo turistico.

All'ingente quantità di domanda dei primi anni del turismo di massa, gli imprenditori e l'industria rispondevano con la creazione di mastodontiche costruzioni, nelle località che erano i punti focali del turismo di mare e di montagna.

Ogni anno si aggiungevano al patrimonio alberghiero 50.000 posti-letto che nel 1972 raggiungevano il numero di 1.378.414, con un incremento in 8 anni (1965-'72) di oltre il 35% (3).

Queste grandi strutture davano forma al fenomeno già in parte analizzato della « colonizzazione » turistica ed inoltre, per le loro dimensioni, per l'ingente flusso di persone richiamate, per la notevole quantità di infrastrutture sportive e di fruizione (parcheggi, impianti di risalita, campi da tennis, piscine, locali da ballo, provocavano irreversibili squilibri ecologici.

Ben presto gli imprenditori stessi hanno avuto sentore della sconvenienza, soprattutto in termini economici, delle strutture alberghiere enormi per le quali, oltre all'iniziale grandissimo esborso di capitale, si aggiungevano costi rilevanti di gestione e manutenzione, con ammortamento minimo delle spese.

A questi fattori si aggiungono poi le ripercussioni portate dalla dequalificazione ambientale, dai dissesti idrogeologici e dall'enorme spreco di territorio.

Si è venuta a delineare, ad un certo punto (primi anni '70), una prevedibile inversione di rotta che toglieva all'albergo quel posto di preminenza occupato nella politica d'interventi turistici e si sono andate a privilegiare nuove e diverse forme e tipologie di ricettività turistica (campings, villaggi, residences, ...).

Il crescente allargamento del mercato turistico ha permesso la riscoperta della struttura alberghiera, soprattutto per quei centri toccati solo di recente dall'interesse turistico (Appennino centrale e meridionale) valutando la permanente validità delle maggiori possibilità offerte dalla rotazione degli ospiti e la capacità ricettiva notevole.

La tendenza verso la quale urbanisticamente ci si è orientati, è quella di favorire, adesso, volumetrie a prevalente andamento orizzontale e di cubatura minore.

In ogni caso, mentre le preferenze degli italiani sono dirette in misura maggiore ad un turismo di tipo residenziale, questi cambiamenti tecnici nelle strutture alberghiere di nuova creazione non attenuavano in maniera rilevante i nodi della congestione del flusso turistico e dell'aggressione al territorio.

1.2.2. – *Villaggi turistici.* Una delle più recenti forme d'impianto ricettivo è quella del villaggio turistico.

Questi insediamenti, spesso trasformati in « macchine per vacanze » sono costituiti nei complessi più semplici, da un corpo principale di struttura alberghiera contenente servizi e zone comuni, circondato da piccole costruzioni unifamiliari (bungalow o villini).

In quelli più articolati sono comprese zone residenziali a ville e condomini, a queste aree se ne alternano altre con alberghi, ristoranti, zone commerciali e sportive.

I villaggi in genere si riducono a vere e proprie « isole » per una clientela più o meno selezionata.

La loro fortuna si basa soprattutto sul basso costo dei terreni scelti poichè per lo più distanti da centri abitati e sulle agevolazioni pubbliche (4).

Lungo le coste del Meridione e delle Isole, sono ormai notissimi i villaggi del Club Mediterranée e del Touring Club Italiano.

(3) Con le leggi n. 326 del 12 marzo 1968, per l'intero territorio nazionale, e n. 614 del 22 luglio 1966, per la montagna, si concedevano, da parte del Governo, mutui a tasso agevolato e contributi a fondo perduto, più vantaggiosi quando l'albergo non è di cat. « lusso ».

(4) La legge n. 717 del 26 giugno 1965 e la legge n. 853 del 6 ottobre 1971, concedono ai villaggi turistici con più di 500 letti, nel territorio della Cassa per il Mezzogiorno, agevolazioni finanziarie e fiscali. La legge n. 614 del 22 luglio 1966 fornisce aiuti a quelli montani.

In montagna anche, ne abbiamo moltissimi esempi: famosi quelli di Livigno o Cortina, S. Caterina Valfurva e Madonna di Campiglio, presso il Sestriere (Borgata) e Bormio (Bormio 2000).

Questi prodotti della più razionale industria turistica, all'inico vantaggio, di carattere urbanistico, cioè quello della concentrazione edilizia, contrappongono una serie di evidenti fattori negativi. L'apporto alle economie locali è nullo, poichè tutto viene consumato all'interno dei villaggi; è nullo inoltre il rapporto socio-culturale con le popolazioni.

1.2.3. – *Campeggi*. Il campeggio rappresenta ormai nel settore turistico un preciso riferimento per gli operatori, per il carattere di massa che oggi possiede il fenomeno.

Negli anni tra il '65 e '71 si registra un incremento del 6,8% dei posti-letto dovuto in gran parte agli stranieri, ma anche e sempre in misura maggiore agli italiani.

Le facilitazioni maggiori di questo espandersi si riscontrano nei bassi costi d'impianto, gestione e manutenzione necessari, che hanno permesso a molti d'improvvisarsi operatori turistici creando così anche fenomeni d'inflazione, abusivismo e superaffollamento (5).

L'intervento, quindi, si è sviluppato con le caratteristiche croniche di non pianificazione e di speculazione.

Questa forma tipica di turismo sociale dovrebbe più che mai essere gestita dagli Enti pubblici in prima persona per assicurare soprattutto una rispondenza totale nella realizzazione e nello sviluppo dei campeggi e garantire regole fondamentali, come la limitazione della durata del soggiorno, un'attenta ubicazione e la rotazione della localizzazione, che sole assicurano un positivo equilibrio tra ambiente e strutture.

(5) In Italia esiste solo una legge per regolare l'attività dei campeggi, la n. 326 del 4 marzo 1958 che ha un campo molto ristretto di intervento, infatti la « Disciplina dei complessi ricettivi complementari a carattere turistico » è riferita solo a complessi « gestiti da Enti o da privati che non abbiano finalità di lucro » (art. 1).

1.3. – *Accentramento del flusso turistico.*

La mancanza di una politica turistica pianificata — che sola poteva regolare e distribuire in modo razionale la domanda sul territorio — ha fatto sì che le attività imprenditoriali di maggior rilievo fossero il risultato soltanto dell'assecondamento delle tendenze spontanee espresse dai flussi turistici.

Le strutture ricettive e le presenze turistiche si concentravano in aree assai ristrette del Settentrione: i laghi della Lombardia, la Riviera ligure, la Versilia, la costa romagnola e veneta, per effetto della vicinanza con gli altri Paesi Europei e con le zone urbane più sviluppata del nostro Paese; della presenza di una diffusa rete di trasporti, comunicazioni e viabilità.

L'attività turistica andava a localizzarsi in quelle zone del territorio nazionale già caratterizzate da maggiore concentrazione demografica, metropolitana e produttiva.

La distribuzione territoriale della capacità ricettiva non registrava nessuna modifica di rilievo negli anni dal '64 al '71.

Le regioni settentrionali nel '64 possedevano il 66% dei posti-letto e nel '71 conservavano il 65,2% nelle regioni centrali ci era una flessione dal 20,5% al 19,4%, nelle regioni meridionali e insulari si migliorava appena dal 13,5% al 15,4%.

Nella sola Emilia-Romagna, nel '71, si rilevava una quantità di posti-letto quasi uguale a quella delle otto regioni meridionali e insulari del nostro Paese (602.597 contro 716.359) (6).

Queste concentrazioni ed insediamenti irrazionalmente distribuiti hanno causato un vero e proprio collasso dell'attività turistica per tradizionali zone del Nord.

L'inevitabile scadimento ambientale e l'insufficienza di strutture collaterali a quelle ricettive, per la saturazione dell'offerta, rendevano nulli i presupposti qualitativi della vacanza determinando rilevanti cali quantitativi e rendendo obbligatorio lo spostamento dei flussi turistici lungo l'asse territoriale del Paese, interessando così, zone ed attività sempre più estese.

(6) Dati del Ministero Turismo e Spettacolo.

Si verificava parallelamente ed in misura notevole anche uno spostamento di flussi turistici internazionali verso quei Paesi dell'area mediterranea, dove maggiore era l'offerta di zone più tutelate e naturalisticamente integre (Spagna, Jugoslavia e Marocco).

Un altro aspetto dell'accentramento turistico si rileva nella inveterata tendenza del flusso in quelle località che esercitavano con il loro nome e la loro tradizione turistica un forte richiamo, da attribuire soprattutto a funzioni psico-sociologiche di condizionamento e di mitizzanti azioni pubblicitarie.

È diventata ormai una norma il doversi sobbarcare nei giorni di fine settimana o nei giorni di grande esodo estivo, viaggi estenuanti con file e lunghe attese per arrivare poi in luoghi che, a causa dell'affollamento, non permettono una reale soddisfazione di quei bisogni psico-fisici la cui ricerca era stata in fondo la causa della partenza e della « fuga ».

La pratica turistica risulta, infatti, determinata fra l'altro da bisogni rigenerativi di ordine psico-fisiologici, quali il riposo, la migliore salubrità atmosferica ed ambientale, la diversificazione climatologica, la genuinità alimentare, la cura e lo sport inteso anche in termini sanitari.

Ma le supersfruttate mete dell'attività turistica possiedono ormai caratteristiche di traffico, inquinamento acustico ed atmosferico, superaffollamento, squilibri ecologici, proprie della metropoli.

Quando così l'ambiente turistico non ha più le qualità essenziali per corrispondere ai bisogni e alle motivazioni psico-sociologiche suddette, si hanno gravi conseguenze per il « turista ».

Il non poter instaurare e mantenere un rapporto sereno con il proprio ambiente naturale che è una profonda esigenza di sicurezza per i meccanismi di autodifesa dell'uomo, porta sicuramente a disfunzioni quali stati di stanchezza mentale, sindromi depressive, disturbi neuro-vegetativi, esaurimento psico-fisico, maggiore prepotenza dei bisogni, psicosi collettive, reazioni comportamentali di carattere negativa verso sè e gli altri, ecc.

Risulta da tutto questo più che mai evidente, il concetto che un intervento turistico deleterio che si protragga nel tempo, causa a medio e lungo termine una serie di fattori negativi che tornano a ritorcersi in primo luogo verso il turismo stesso facendone crollare le basi e le motivazioni.

Una parte rilevante nella questione dell'affollamento e della super-concentrazione turistica spetta a problemi che riguardano la politica sociale ed economica del Paese, la cui mancata risoluzione si riflette negativamente sull'utilizzazione del tempo libero, della vacanza, e quindi del turismo.

Intendiamo affrontare infatti l'aspetto della distribuzione delle ferie.

A differenza degli altri Paesi (es. Germania) dove si è andati già da tempo ad affrontare questo problema, in Italia esso viene preso in serio esame solo in questi ultimi anni.

Si tratta in definitiva, scaglionando le ferie, di utilizzare meglio le risorse produttive della società italiana di cui l'industria turistica è parte non secondaria; un allargamento quindi, del periodo utilizzabile che comprende i mesi da giugno a settembre, consentirebbe di andare a sanare tra l'altro una situazione che pone il nostro Paese con uno dei più bassi indici di utilizzazione annuale degli impianti ricettivi.

Pertanto il turismo, essendo uno dei grandi servizi sociali nazionali, va necessariamente collegato all'esigenza di conseguire una diversa organizzazione del lavoro.

Ad un preciso dovere da parte di Stato, Enti Pubblici, Sindacati ed imprenditori per il raggiungimento di una diversa distribuzione delle ferie, deve corrispondere un impegno per sostenere a livello di motivazione questa scelta indispensabile.

Bisogna agire per abbattere pregiudizi ed abitudini secondo le quali i mesi di maggio, giugno, settembre ed ottobre sono considerati come meno rispondenti alle aspettative che gravitano intorno alla vacanza.

È stato ormai da tempo verificato che giugno rappresenta il mese nel quale sussistono condizioni ideali (climatiche, ecologiche ed economiche) per dedicarlo alla villeggiatura.

Sarà compito di una politica turistica orientata in maniera differente, con un'attenta pubblicizza-

zione, con la creazione delle strutture ed infrastrutture adatte, dare concrete possibilità di affermazione e realizzazione di questa nuova e necessaria immagine del turismo e del tempo libero.

1.3.1. – *Strapotere delle Agenzie e dei « Tourist operators »*. Ci sembra indispensabile puntualizzare meglio i riferimenti al mondo imprenditoriale e all'industria turistica, che finora nel nostro discorso non sono mai stati delineati.

Evidenziando le mancanze e arretratezze in questo campo dell'Ente pubblico, abbiamo già fatto intendere, comunque, quanto esso sia interamente dominato dallo strapotere delle grandi agenzie internazionali e nazionali e dalla capillare rete di operatori turistici.

Si è potuti arrivare oggi ad una vera e propria monopolizzazione del mercato turistico da parte dei grandi complessi privati che investe il turista in tanti e diversi aspetti.

Pensiamo infatti al collegamenti fra le grandi agenzie, le Società Immobiliari, gli operatori turistici e l'Industria sportiva per quanto riguarda il turismo invernale in montagna ed il vastissimo mercato connesso.

Le campagne pubblicitarie e imprenditoriali investono l'utente dalla scelta della località per la vacanza, dell'albergo, all'acquisto dell'attrezzatura sportiva.

I riflessi di questa situazione si fanno sentire a livelli differenti.

Si ha, infatti, un soffocamento della piccola e media imprenditorialità del luogo, un estraniamento dalle economie locali, una serie di interventi sproporzionati che vanno a stravolgere la realtà dei vari piccoli centri; un rapporto di dominanza con l'Ente pubblico, soprattutto quello locale.

La monopolizzazione si basa su due fenomeni ben evidenti: la creazione strumentale di mete generalizzate ed il convogliamento altrettanto strumentale dei flussi turistici.

La possibilità di uno sfruttamento intensivo di determinate località, ha innescato operazioni di pubblicizzazione a larga scala riguardo quei luoghi stessi, che presentavano condizioni favorevoli per le imprese e società, le quali avevano già il « terreno » preparato con la preventiva acquisizione di aree e la creazione di strutture ed infrastrutture.

Un'altra grande operazione si sviluppava per assecondare imprenditorialmente quelle tendenze più o meno spontanee dei flussi turistici.

Lo stretto collegamento fra le grosse e medie Imprese Edilizie e Immobiliari, le Imprese per la costruzione di impianti sportivi, le agenzie di viaggio e gli operatori, è stato il punto di forza per questi interventi turistici colonizzanti di così vaste proporzioni.

Oltre allo scatenarsi di speculazioni assurde sul territorio, gli accentramenti di grandi masse di turisti, al super-affollamento e alla congestione di molte località, alla necessità da parte degli utenti di lunghi spostamenti, vanno aggiunti anche i gravi dissesti territoriali, fondamento stesso della dequalificazione ambientale.

1.4. – *Danni dell'ambiente.*

Il riferimento continuo che ha caratterizzato il nostro discorso è stato rivolto all'effetto e all'incidenza degli interventi turistici sull'assetto territoriale e sull'ambiente in genere.

Questo perchè crediamo che in tutti questi anni l'ottica principale in cui ci si è mossi in campo turistico è stata quella della ricerca dell'immediato e diretto vantaggio economico, ponendo su di un piano completamente secondario tutta la problematica ecologica e di conservazione della natura.

Per la consapevolezza che si è fatta strada in questi ultimi tempi verso i problemi ambientali connessi ad un certo tipo di espansione turistica, è emersa peraltro una necessità impellente inderogabile.

Andare cioè ad un controllo e ad una regolamentazione dell'evoluzione dell'attività turistica che, se di per sè reca danni in genere di proporzione e rilevanza minore rispetto ad altre attività costituisce un fattore di alterazione ambientale per il modo irrazionale di realizzarla.

Gli aspetti fondamentali riguardanti il turismo nel suo rapporto con la qualità dell'ambiente, che dovranno subire un serio e programmato orienta-

mento e controllo sono: la distribuzione territoriale della domanda e dell'offerta; le tipologie dell'attività edilizia legata al turismo; lo sviluppo di nuove forme di fruizione turistica e ricreativa.

Dopo questa indispensabile puntualizzazione, passiamo ora ad affrontare una breve analisi sul grado d'incidenza sull'ambiente dell'attività turistica rispetto ai danni indotti dal turismo residenziale, dagli alberghi, strutture ricettive fisse, dai campings, dalle strade e dagli impianti sportivi e di fruizione.

Si può innanzitutto constatare come l'arroganza degli imprenditori, l'assecondamento da parte degli Enti pubblici e l'immobilismo degli organi tutelatori, abbiano permesso lo scempio legalizzato di ettari ed ettari di ambiente naturale, rendendo nulli i numerosi vincoli di salvaguardia per il nostro territorio.

È così che la costruzione abnorme di ville e di villini, di residences, la realizzazione di lottizzazioni turistiche e pseudoturistiche, alberghi più o meno mastodontici, villaggi e campeggi, centri sportivi o clubs privati, mal distribuiti e supersfruttati ha intaccato l'integrità e l'assetto territoriale.

Dissesti idrogeologici, inquinamento dei corsi d'acqua e dei laghi; deterioramento delle falde acquifere del sottosuolo; cementificazione e impermeabilizzazione conseguente di ettari di terreno che prima assorbivano pioggia e precipitazioni atmosferiche; captazione privata di acque; inquinamento atmosferico; oltre naturalmente alla deturpazione del paesaggio, sono le più rilevanti e tangibili conseguenze dell'aggressione indiscriminata al territorio.

Determinante è poi la costruzione di chilometri e chilometri di strade.

Anche in questo senso infatti si ha un sovrappiù rilevante di realizzazioni che vanno ad aumentare l'opera di « colonizzazione » dell'uomo.

Oltre all'inutilità di molti sistemi viarii, risulta evidente inoltre, come gran parte delle strade abbia favorito e favorisca insediamenti a carattere privatistico e speculativo che vanno ad un ulteriore impoverimento qualitativo del territorio.

Come situazione emblematica degli errati criteri che guidano spesso le iniziative in campo turistico, ci sembra chiarificatorio parlare di una struttura ricettiva molto importante: il campeggio.

Molti amministratori hanno di frequente creduto, favorendo e facilitando l'installazione di queste strutture, di aver trovato una soluzione al problema dell'incremento turistico rapportato alla conservazione dell'ambiente.

Il campeggio inoltre permetteva una facile collocazione nell'ambito del P.R.G. per il suo carattere di transitorietà e come impianto sportivo che può essere anche inserito in zone di verde pubblico.

Ritenuto un insediamento transitorio e non dannoso, senza un attento controllo e regolarizzazione, invece, esso si pone ugualmente in contrasto con l'ambiente.

La transitorietà è molto relativa nella maggioranza dei casi, in virtù soprattutto della quantità notevole di domanda che grava su queste strutture.

Per questo un campeggio può essere causa di degradazione per un bosco o comunque per tutti quei luoghi dove esso può essere collocato.

I danni provocati si possono sintetizzare nella lesione del sottobosco, essenziale componente dell'equilibrio naturale dei boschi gli strati superficiali del terreno vengono calpestati e compressi dal passaggio di auto e persone, non assorbono più, quindi, le acque piovane; i rami più bassi, a portata d'uomo, vengoni spesso strappati; i gas di scarico arrecano danni ad animali e piante e aumenta il pericolo d'incendi.

Per concludere, abbiamo ritenuto utile servirci della schematizzazione — tratta da « La rivoluzione ambientale » di M. Nicholson e rielaborata da C. Savini — del quadro sinottico delle principali interferenze del turismo sull'ambiente naturale e paesaggistico (vedi allegato n. 3).

1.4.1. – *Danni all'ambiente prodotti da sciovie, impianti di risalita e piste.* Aspetto tipico dell'aggressione all'ambiente in montagna è costituito in particolare dagli impianti sciistici di risalita e dalle piste.

(7) Per l'approfondimento degli effetti delle alluvioni, frane e dissesti territoriali anche in rapporto all'antropizzazione ed urbanizzazione, vedi capp. « Difesa del suolo » e « Difesa della flora e fauna ».

Di pari passo con l'espansione a macchia d'olio delle strutture edilizie, alberghi, residences, villini, etc., si è avuta una proliferazione collegata di queste infrastrutture.

Già nell'Appennino centrale esse si possono enumerare a centinaia; clamorosi i casi di Roccaraso e Rivisondoli (12), del Terminillo (15), di Ovindoli, Campo Catino (13) e Pescasseroli.

In quest'ultima località si sono avuti alcuni fra gli scandali più evidenti, soprattutto per la presenza del Parco Nazionale.

Ricca è la documentazione sulle vicende giudiziarie legate all'attività della Soc. SISIPNA (Società Impianti Sportivi Parco Nazionale d'Abruzzo — collegata alla SAPNA — Società Alberghi Parco Nazionale d'Abruzzo, alle quali occorre far risalire la responsabilità per i maggiori scempi compiuti a danno del Parco nell'ultimo decennio) (8).

Questa società ricevette la concessione di circa otto ettari dal Comune di Pescasseroli e nel 1961 l'autorizzazione (peraltro rilasciata dal Presidente Pro-Tempore senza consultazione del Consiglio di Amministrazione del Parco), al taglio di 4.058 piante di faggio.

Di fatto la società occupò una superficie molto maggiore effettuando tagli estesi per l'apertura delle piste.

Quella fu l'unica autorizzazione rilasciata dell'Ente Parco.

Ma da allora si ebbero, nel 1967 la denuncia per il taglio abusivo di ben 3.000 alberi anche d'alto fusto, oltre 4.000 giovani piantine di faggio (il tutto si concluse con un'amnistia con sentenza 22 giugno 1970 del pretore di Castel di Sangro); nel 1971 la denuncia per il taglio di quasi 75.000 piantine di novellame, sulla base di un nulla-osta dell'Ispettorato Dipartimentale delle Foreste dell'Aquila, in cui si esprimeva «parere favorevole ... alla ripulitura delle piste».

Questa volta il Pretore di Castel di Sangro, con sentenza 8 settembre 1973 assolse addirittura gli imputati.

Tutto questo accadeva (fra l'altro) perchè all'Ente Parco era fatto obbligo rilasciare l'autorizzazione (fino al 1974) ed anche perchè la «ripulitura» delle piste, viene intesa operazione conseguenziale all'autorizzazione in precedenza concessa.

A parte questi casi limite, su tutto l'Appennino, l'apertura di piste e impianti di risalita, è comunque avvenuta senza criteri e con gravissime conseguenze negative sull'ambiente.

Lo stesso dicasi per l'arco alpino; basti pensare ai 34 impianti di risalita di Cortina, ai 28 del Breuil e di Courmayeur, ai 15 che salgono a « Bormio 2000 », ai 18 di Madonna di Campiglio e dei vicini 15 della Val di Sole.

I danni ambientali più evidenti e frequenti, in seguito alla installazione di questi impianti, possono rilevarsi per quanto concerne il paesaggio, nei guasti difficilmente risanabili inferti dagli squarci apetti nei boschi e relativi ingenti disboscamenti.

Le strutture deturpano e violano i luoghi meno accessibili del bosco e della montagna; si creano peraltro varchi antiestetici e pericolosi, attraverso i quali si sviluppa una penetrazione maggiore dell'uomo e degli incendi.

In ogni caso l'ecosistema forestale originario è alterato spesso irreversibilmente.

L'esistenza poi di una quantità notevole di impianti scistici, provoca un afflusso sregolato di turisti.

Questa massa di persone con i vari tipi di disturbo prodotti in misura rilevante come frastuono degli automezzi, viavai delle funivie e skylift, causa uno squilibrio ambientale molto più fasto delle aree più o meno ristrette direttamente interessate dagli impianti.

Intere montagne si vedono spogliate della loro fauna e molti panorami perdono il loro aspetto caratteristico.

Inoltre poichè questi impianti vengono contornati necessariamente da aree per strade e per i parcheggi delle auto, il grado di nocività aumenta ulteriormente.

In definitiva queste attrezzature completano l'opera negativa portata avanti decisamente dalla proliferazione edilizia (9).

(8) F. CASSOLA, *Battaglie Giudiziarie per il Parco Nazionale d'Abruzzo*, Roma, 1976.

(9) La difesa della flora e della fauna, 7.5: La funzione idrogeologica della foresta.

Allegato n. 1 al cap. 1.1: Turismo residenziale.

A dimostrazione dei motivi per i quali il turismo residenziale evidenzia caratteristiche economiche oltremodo negative nell'ambito della politica turistica ed a conforto delle nuove scelte verso le quali sono stati indirizzati e sono ulteriormente da dirigere, in senso più completo, gli interventi turistici degli ultimi anni, ci sembra un valido contributo quello apportato dalle indagini SOMEA e Italia Nostra.

TABELLA A

BENEFICIO ECONOMICO
INDOTTO DAL TURISTA MEDIO

Apporto economico medio giornaliero, a persona:	
Turista alberghiero	L. 6.200
Turista extralberghiero:	
— in casa d'affitto	» 2.700
— in campeggio	» 1.800
Residenziale	» 1.400
Esigenze in fatto di spazio, a persona:	
Turista campeggiatore con tenda normale	20-40 mq.
Turista residenziale in villino in lottizzazione	400-800 mq. (20 volte di più)
Periodo di utilizzazione degli spazi occupati:	
Turismo campeggistico	giorni 60-100
Turismo residenziale	giorni 10-30 (4 volte di meno)
In sintesi definitiva, quindi, la stessa superficie può rendere:	
— con il turismo campeggistico (1.800 × 20 = 36.000 × 4 = 144.000)	L. 144.000
— con il turismo residenziale	L. 1.000 (circa 100 volte di meno)

TABELLA B

PERSONALE IMPIEGATO
NELLE ATTIVITÀ TURISTICHE

TIPO DI ATTIVITÀ OCCUPAZIONE INDOTTA:

Numero di addetti per 100 posti-letto o posti turistici

	Addetti in alta stagione	Permanenti	Stagionali	Media annua
Esercizi alberghieri				
1ª categoria	27,0	5,0	23,0	14,5
2ª categoria	20,0	4,5	15,5	11,0
3ª categoria	15,3	4,0	11,3	8,7
4ª categoria	12,0	3,5	8,5	7,0
Esercizi extralberghieri				
Campeggi, ecc.	2,5	0,2	2,3	1,2
Villaggi turistici, ecc.	6,5	1,5	4,0	3,2
Colonie, ecc.	8,0	—	8,0	3,3
Residenze private	2,5	0,5	1,0	1,1
Attrezzature complementari				
Sportive	0,15	0,05	0,10	1,5
Svago e ristori	0,75	0,30	0,40	
Commerciali	0,40	—	0,45	
Servizi pubblici	0,45	0,35	0,10	
Organizzazioni turistiche e varie	0,40	0,30	0,10	—
Balneari	0,50	—	0,50	0,2
Impianti di risalita e simili	0,80	0,20	0,60	0,5
Termali	1,25	0,25	1,00	0,7

ALLEGATO N. 3 al cap. 1.4

Attività	Area o tipo di terreno interessato	Natura degli effetti risultanti	Incidenza
Gite turistiche a piedi o a cavallo	Fiumi, montagne, luoghi ameni, sentieri e cime, spiagge e rive delle acque interne, prati e boschi, zone rurali coltivate, zone archeologiche, parchi e giardini, centri storici e d'arte, grotte	Calpestamento, erosione, incendi, disseminazione dei rifiuti, rottura di rami o piante piccole, asportazione di varietà floreali rare, uccisione di piccoli animali, intorbidimento e riversamento di rifiuti nelle acque di superficie, asportazione di frammenti archeologici, incisione delle cortecce degli alberi, firme ricordo, rumori vari, etc.	Soprattutto nelle stagioni primaverile, estiva e autunnale, localmente intensa, localizzata ma diffusa a tutte le zone di potenziale escursionismo.
Automobilismo ed escursioni con motociclette e fuori strada, roulottes, ecc.	Tutti i luoghi comunque accessibili ai veicoli motorizzati	Intenso calpestamento dei luoghi di transito e di sosta, disseminazione di rifiuti, inquinamento delle piazzole, erosione del suolo, traffico congestionato e danni ai bordi delle strade e viottoli, ai terreni adiacenti e a quelli di accesso alle spiagge e ad altri punti d'interesse, auto spinte sulle dune e sul litorale, polluzione atmosferica da gas di scarico, rumori	Ogni periodo dell'anno, impatto diffuso e massiccio con punte massime in estate, localmente intensa.
Pesca	Fiumi e torrenti, canali, laghi, altre acque interne, coste marine	Disturbo agli uccelli e agli animali acquatici, rifiuti, danni alla vegetazione delle rive, pericoli causati dall'abbandono di lenze di naylon, distruzione dei sistemi idroecologici causata dal prelievo intensivo di alcune varietà ittiche	Fine settimana, periodi tradizionali di festività, primavera, estate e autunno; diffusa sul territorio nazionale ma localizzata.
Caccia	Zone agricole e boschive costiere, palustri, e fluviali	Se intensa, distruzione di specie, calpestamenti, rottura di rami, incendi, disturbo delle zone di sosta avicola.	Settembre - Febbraio; diffusissima.
Scalate e campeggismo relativo	Montagne, dirupi, zone boschive, montane, rive dei torrenti e laghi	Praticati irresponsabilmente possono causare disturbo alla avifauna, erosione, rimozione della vegetazione, rifiuti, incendi	Stagione estiva, locale ma intensa; limitata.
Picnic	Zone non coltivate amene, ad esempio boschi, prati, radure, zone costiere, belvederi	Disturbo, rifiuti, calpestamenti, inquinamento da rifiuti, incendi, problemi di parcheggio e di igiene, rumori, danni ai sentieri e ai bordi stradali	Primavera, estate, soprattutto autunno, fine settimana; diffusa; massiccia.
Insediamenti residenziali turistici privati	Zone costiere, collinari, montane, larga periferia urbana	Idem come per gli alberghi, ecc.	Idem come per gli alberghi.
Autostrade, strade ordinarie, strade panoramiche, belvederi, vie di accesso al mare, ai laghi e fiumi, alle zone boschive e montane, alle aree archeologiche e monumentali, ai centri storici e di arte	Tutte le zone di diverso richiamo turistico	Alterazioni del paesaggio, alterazione urbanistica, inquinamento, distruzione della flora, disturbo della fauna, alterazione di equilibri ecologici ambientali delicati e particolari	Diffusa, localmente intensa; in aumento.

Segue: ALLEGATO N. 3 al cap. 1.4

Attività	Area e tipo di terreno interessato	Natura degli effetti risultanti	Incidenza
Campeggi per tende e roulottes in luoghi non organizzati, ma semplicemente limitati	Zone costiere, periferie di centri urbani, zone boschive di pianura, collina e montagna	Disturbo ed ingombro del paesaggio se la ubicazione non è accorta, rifiuti organici e inorganici sul suolo e nelle acque, rumori, incendi, distruzione della flora, calpestamenti	Localizzata, ma diffusa o localmente intensa; in aumento specie in estate.
Campeggi organizzati	Idem	Idem ma con effetti più contenuti	Idem.
Alberghi, motels, ostelli per la gioventù, case per ferie, rifugi etc.	Zone costiere, collinari, montane, larga periferia urbana	Errori di ubicazione, di dimensione volumetrica, di architettura possono provocare danni estetici gravi di carattere paesaggistico e paesistico urbanistico; problemi locali posti da insetti e animali nocivi, favoriti da rifiuti organici e inorganici, possono pregiudicare specie rare facilmente vulnerabili. Insediamenti multipli ed intensivi alterano le condizioni ambientali in modo assai grave con riflessi sulle aree circostanti.	Concentrata in alcune zone del Paese, diffusa in tutte le altre; costante per alberghi e motels complessivamente con prevalenza nei fine settimana e nel periodo estivo; variamente intensa.

2. – LEGISLAZIONE E POLITICA DEL TURISMO (10).

Dall'esame della legislazione esistente in materia di turismo e tempo libero, risulta in maniera evidente come non sia mai stata ricercata da parte dello Stato accentratore una collaborazione fattiva e coordinata con gli Enti Locali, su cui ha gravato così per lunghi anni, tutto il peso della mancanza di leggi finanziamenti e competenze.

L'unica novità fu portata dalla istituzione delle Regioni, a cui spettava la competenza in materia di turismo, per l'art. 17 della Costituzione.

Il mancato adempimento della delega ha peraltro privato ancora le Regioni di effettivi poteri in questo campo.

Dopo i vari interessamenti e riconoscimenti a livello internazionale sul diritto al tempo libero dei lavoratori (nel 1923 l'O.T.U. (11) dichiara il tempo libero come « una questione sociale »), si arrivò a includere nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo proclamata dall'ONU, che « ogni individuo ha diritto al riposo e allo svago, comprendendo in ciò una ragionevole limitazione delle ore di lavoro e ferie periodiche retribuite » (art. 24).

2.1. – *Legislazione e ordinamento amministrativo in Italia.*

Nella Costituzione italiana sono abbastanza vaghi e limitativi (art. 36, ultimo comma) i riferimenti alla materia del tempo libero.

Per avere un quadro più completo, bisogna risalire alla legge 11 dicembre 1910, primo intervento di legislazione turistica in Italia, dove lo Stato istituisce a favore dei Comuni con la « Tassa di soggiorno », una speciale entrata per « provvedere alle opere di miglioramento, ampliamento ed abbellimento delle località turistiche ».

Diverse sono state le tappe fondamentali della storia della legislazione turistica in Italia, da allora in poi.

(10) Per la stesura di questo capitolo ci siamo avvalsi delle approfondite analisi del prof. Rocco Vitale dell'Istituto di Sociologia della Università Statale di Milano.

(11) Organizzazione Internazionale del Lavoro.

Si ebbe, inizialmente, l'istituzione dell'ENIT (Ente Nazionale per l'incremento dell'Industria Turistica), 12 ottobre 1919.

Il d.l. 15 aprile 1926 n. 765 convertito in legge il 1° luglio 1926 n. 1380, creava le Aziende Autonome, organismo distinto dal Comune, con entrate e finanziamenti propri, per la gestione dei luoghi di cura e soggiorno.

In seguito al r.d.l. del 23 marzo 1931 n. 371, veniva istituito il Commissariato per il Turismo alle dirette dipendenza del Capo del Governo e in attuazione del r.d.l. del 1932, si ebbe la formazione all'interno dei comitati Provinciali per il Turismo.

Nel 1937 si creò il «Ministero della Cultura Popolare» (già Ministero della Stampa e Propaganda), al cui interno operava da Direzione Generale del Turismo, che sostituiva di fatto il Commissariato.

È proprio all'interno di questa struttura che nasce l'Organizzazione Turistica Italiana; con d.l. 20 giugno 1935 furono costituiti gli Enti Provinciali per il Turismo, in sostituzione dei Comitati provinciali.

Seppure con la disfatta del fascismo fu eliminato il Ministero Cultura Popolare, rimase peraltro inalterata la struttura periferica.

Nel 1947 il Capo Provvisorio dello Stato, con d.l. ricostituiva il Commissariato per il Turismo, alle dipendenze della Presidenza del Consiglio.

Gli EPT erano vigilati dal Commissariato e le Aziende Autonome di Cura e Soggiorno e Turismo, dipendevano dal Ministero degli Interni.

Con la legge 31 luglio 1959 n. 617, veniva costituito ufficialmente il Ministero del Turismo, a cui venivano trasferite le funzioni del Commissariato e del Ministero degli Interni.

Nel 1960 abbiamo l'emanazione da parte del Presidente della Repubblica di quattro importanti decreti:

d.P.R. 27 agosto 1960, n. 1041 riordinamento dell'ENIT che diviene Ente Nazionale Italiano per il Turismo;

d.P.R. 27 agosto 1960 n. 1042 riordinamento delle Aziende di cura, soggiorno e turismo;

d.P.R. 27 agosto 1960 n. 1043 riordinamento del Consiglio Centrale del Turismo;

d.P.R. 27 agosto 1960 n. 1044 riordinamento degli EPT.

Se per il turismo si è avuta una certa tendenza dello Stato di articolare una serie di strutture decentrate, nel settore del tempo libero l'azione pubblica si è limitata ad approvare gli statuti di sodalizi che operano nel settore. La legislazione italiana ha sempre delegato enti e privati, a gestire questo campo determinante della vita sociale, politica ed economica.

I principali Enti a cui la legge dello Stato ha riconosciuto lo statuto sono l'ACI (Automobile Club Italia), con r.d. 14 novembre 1926 che veniva poi eretto in ente morale col d.P.R. 8 settembre 1950 n. 881; l'Aero Club d'Italia; il CONI (legge 10 febbraio 1942 n. 462); l'ENAL (Ente Nazionale Assistenza Lavoratori) con d.P.R. 8 maggio 1955 n. 478; l'AIG (Assoc. It. Alberghi per la Gioventù); la Federazione Italiana del Campeggio e Caravaning (Federcampeggio); il Club Alpino Italiano (CAI) legge 26 gennaio 1963 n. 91.

Per quanto riguarda gli Enti privati, il più importante è il Touring Club Italiano fondato l'8 novembre 1894.

È importante per concludere questa analisi, rivolta all'insieme dello Stato, per il decentramento delle funzioni in materia di turismo e tempo libero, sottolineare come l'unico riferimento al concetto di «turismo sociale» compare unicamente, nell'intera legislazione, nella legge 21 marzo 1958 n. 326.

Quest'ultima, intitolata «Disciplina dei complessi ricettivi complementari a carattere turistico sociale», considera strutture attinenti al turismo sociale, tutte quelle strutture che non abbiano le caratteristiche volute dal r.d.l. 18 gennaio 1937 n. 975 (classificazione degli alberghi e pensioni).

Si rileva così come il turismo sociale occupi fin dall'inizio posizione subordinata e marginale nell'ambito generale del fenomeno turistico.

2.2. – *Le leggi delle Regioni* (*analisi delle leggi della 1ª legislatura regionale del turismo e dello sport*).

Il ruolo delle Regioni nello sviluppo del tempo libero e del turismo è ancora lontano dall'essersi realizzato.

Se, di fronte alle carenze dello Stato, le Regioni hanno rappresentato mediante precise indicazioni nei loro statuti, un passo in avanti e un mutamento

rispetto alla politica statale, non hanno parimenti sviluppata un'efficace azione operativa.

Notiamo infatti, nell'ambito della legislazione regionale, una evidente distinzione a livello di statuto e di procedure relative alle leggi regionali.

Fondamentalmente vi è da parte delle Regioni il proposito generale di vedere nel Comune lo strumento principale dell'attività regionale, ponendo la Regione stessa come momento di programmazione e di pianificazione del territorio, nel dialogo con gli Enti Locali.

A questa linea politica non ha sempre corrisposto la pratica dell'amministrazione regionale, soprattutto a causa della formazione di una burocrazia accentratrice e impreparata.

Alcune Regioni poi non hanno approfondito il loro rapporto con gli Enti Locali, considerati solo dei soggetti passivi dediti alla sola richiesta di contributi.

Dall'analisi dell'attività delle diverse Regioni si possono individuare, tutto sommato, aspetti non completamente positivi.

Il mancato rinnovamento del settore mediante una riforma nel campo turistico: abolizione degli EPT, ristrutturazione delle AAST, la regionalizzazione dell'ENIT, ecc., costituisce, nonostante l'avvento delle Regioni, un reale motivo di ostacolo per l'attuazione di una seria politica turistica, in collaborazione con gli Enti Locali.

L'assenza di un indirizzo uniforme per il turismo in Italia, ha visto così le Regioni abbandonate a se stesse.

Il nodo cruciale da sciogliere rimane quello del l'instaurazione di un rapporto fra le Regioni e Enti Locali, in direzione di un comune discorso sulla politica del turismo e del tempo libero, che deve avere il suo momento di attuazione proprio a livello locale.

2.2.1. — *Turismo: organizzazione e disciplina generale.*

1974

Abruzzo: l.r. 30 maggio 1974 n. 18. Norme per la costituzione su base provinciale della commissione d'esame per l'accertamento della capacità tecnica degli aspiranti all'esercizio della professione di guida turistica nell'ambito della Regione.

Campania: l.r. 9 novembre 1974 n. 61. Istituzione albo regionale delle Associazioni Pro-loco;

l.r. 9 novembre 1974 n. 62. Istituzione dell'Azienda autonoma di cura, soggiorno e turismo delle isole di Ischia e Procida.

Marche: l.r. 31 ottobre 1974 n. 29. Disciplina dei complessi ricettivi complementari a carattere turistico sociale;

l.r. 31 ottobre 1974 n. 30. Costituzione del collegio revisori dei conti negli Enti provinciali per il turismo e nelle Aziende autonome di cura, soggiorno e turismo.

Umbria: l.r. 17 gennaio 1974 n. 5. Costituzione delle Aziende autonome di cura, soggiorno e turismo del Ternano, del Tuderte e del Trasimeno;

l.r. 17 agosto 1974 n. 51. Ristrutturazione della Azienda autonoma di turismo di Orvieto.

l.r. 23 novembre 1974 n. 60. Soppressione degli Enti provinciali per il turismo di Perugia e Terni;

l.r. 25 novembre 1974 n. 62. Istituzione dell'albo regionale delle « Pro-loco »;

l.r. 29 novembre 1974 n. 63. Ristrutturazione dell'Azienda autonoma di soggiorno e turismo di Città di Castello.

1975

Abruzzo: l.r. 21 maggio 1975 n. 47. Riorganizzazione e finanziamento delle Associazioni Pro-loco;

l.r. 21 maggio 1975 n. 48. Costituzione della commissione regionale per l'esame dei ricorsi prodotti avverso le classificazioni alberghiere deliberate dagli Enti provinciali per il turismo della Regione.

Lazio: l.r. 8 gennaio 1975 n. 1. Istituzione dell'albo regionale delle Associazioni Pro-loco.

Liguria: l.r. 24 gennaio 1975 n. 6. Istituzione dell'albo regionale delle Associazioni Pro-loco.

Lombardia: l.r. 22 aprile 1975 n. 64. Istituzione dell'albo regionale delle Associazioni Pro-loco;

l.r. 20 giugno 1975 n. 103. Delega di funzioni amministrative in materia di turismo alle amministrazioni provinciali e comunali.

Marche: l.r. 21 maggio 1975 n. 43. Istituzione albo regionale delle Pro-loco.

Umbria: l.r. 26 maggio 1975 n. 39. Ristrutturazione delle Aziende autonome di soggiorno e turismo di Foligno e di Cascia in aziende comprensoriali di cura, soggiorno e turismo.

Molise: l.r. 30 maggio 1975 n. 39. Norme sulla utilizzazione del territorio a scopo turistico.

Come già rilevato risulta evidente che in genere non ci si è mossi a livello regionale verso una riorganizzazione dell'antiquato sistema turistico.

Solo l'Umbria, infatti, ha compiuto un passo decisivo con la soppressione degli EPT, la ristrutturazione dell'Azienda autonoma e la revisione della composizione dei consigli d'amministrazione delle Aziende.

Molte regioni hanno inteso riconoscere alle Pro-loco il loro ruolo di organismi di base della promozione dell'attività turistica, mediante la costituzione di un albo regionale per favorire l'erogazione di contributi.

Le leggi inoltre, molto simili tra loro, prevedono vari principi per la localizzazione e strutturazione delle Pro-loco.

Un'attenzione particolare va rivolta alle leggi delle Marche e del Molise, le sole contenenti norme di disciplina del fenomeno turistico, anche se in aspetti parziali, quali sono i complessi ricettivi a carattere turistico sociale (Marche) o norme generali per l'utilizzo del territorio ai fini turistici (Molise).

Da sottolineare anche per la Lombardia il regolamento che prevede l'istituzione di commissioni provinciali di vigilanza sui complessi ricettivi complementari e la determinazione entro due anni di adeguare gli scarichi nei bacini e nei fiumi.

2.2.2. – *Provvidenze a favore della ricettività turistica, dell'industria alberghiera e delle infrastrutture.*

1973

Basilicata: l.r. 21 dicembre 1973 n. 39. Finanziamenti a totale carico della Regione di opere di interesse turistico.

l.r. 21 dicembre 1973 n. 40. Provvidenze ed interventi per il miglioramento degli alberghi e delle pensioni classificati nelle categorie minori, delle locande e dei locali adibiti per l'esercizio di affittacamere;

l.r. 21 dicembre 1973 n. 41. Provvidenze per l'adeguamento, la razionalizzazione e lo sviluppo delle attività turistiche e ricettive in genere.

Calabria: l.r. 31 agosto 1973 n. 15. Incentivazioni nel settore turistico alberghiero.

Campania: l.r. 16 novembre 1973 n. 19. Provvidenze per la costruzione, ampliamento, arredamento e rinnovo di arredamento degli esercizi alberghieri e degli impianti turistici complementari della Regione Campania.

Emilia-Romagna: l.r. 2 gennaio 1973 n. 1. Adeguamento di disposizioni della l.r. 12 marzo 1968 n. 326;

l.r. 27 novembre 1973 n. 40. Integrazione della somma stanziata per l'esercizio 1972 con l.r. 2 gennaio 1973 n. 1.

Liguria: l.r. 9 agosto 1973 n. 29. Primo intervento in favore delle attività turistiche.

Lombardia: l.r. 16 gennaio 1973 n. 4. *Erogazione di contributi per opere, impianti e servizi complementari all'attività turistica*;

l.r. 4 settembre 1973 n. 40. Incentivazione della ricettività e delle infrastrutture turistiche in Lombardia.

Marche: l.r. 30 luglio 1973 n. 21. Erogazione di provvidenze turistiche alberghiere.

Puglia: l.r. 4 luglio 1973 n. 16. Adeguamento della l.r. 12 marzo 1968 n. 326.

l.r. 30 agosto 1973 n. 23. Autorizzazione ad un ulteriore impegno di spesa per le finalità di cui all'art. 1 l.r. 4 luglio 1973 n. 16.

Toscana: l.r. 29 gennaio 1973 n. 9. Interventi per il miglioramento degli alberghi e delle pensioni classificati nelle categorie minori, delle locande e dei locali adibiti all'esercizio di affittacamere.

l.r. 29 gennaio 1973 n. 10. Provvidenze per l'adeguamento del patrimonio alberghiero, per il potenziamento dei complessi ricettivi complementari a carattere turistico-sociale e per il miglioramento delle aziende della ristorazione ai fini dello sviluppo del turismo regionale;

l.r. 2 agosto 1973 n. 45. Aumento del fondo per il finanziamento delle provvidenze di cui alla l.r. 29 gennaio 1973 n. 10.

Umbria: l.r. 22 gennaio 1973 n. 10. Attrezzature alberghiere ricettive e turistiche.

1974

Basilicata: l.r. 7 giugno 1974 n. 5. Modifica all'art. 3 della l.r. 21 dicembre 1973 n. 41.

l.r. 16 novembre 1974 n. 29. Rifinanziamento della l.r. 21 dicembre 1973 n. 39.

Campania: l.r. 14 gennaio 1974 n. 4. Interventi straordinari a favore delle categorie ed operatori turistici e della ristorazione.

Lazio: l.r. 19 luglio 1974 n. 32. Provvidenze per il potenziamento ed il miglioramento della ricettività alberghiera della Regione.

Liguria: l.r. 6 febbraio 1974 n. 6. Modificazioni alla l.r. 9 agosto 1973 n. 29;

l.r. 9 settembre 1974 n. 34. Istituzione di un fondo di garanzia a fronte di finanziamento per la realizzazione di interventi nel settore turistico alberghiero ed extralberghiero.

Lombardia: l.r. 2 settembre 1974 n. 51. Rifinanziamento e modifiche alla l.r. 4 settembre 1973 n. 29;

l.r. 2 settembre 1974 n. 52. Modifiche alla l.r. 2 settembre 1974 n. 51;

l.r. 2 settembre 1974 n. 52. Abrogazione della l.r. 2 settembre 1974 n. 52.

Marche: l.r. 12 agosto 1974 n. 22. Rifinanziamento per l'esercizio 1974 della l.r. n. 21 del 30 luglio 1973.

Piemonte: l.r. 12 agosto 1974 n. 23. Provvedimenti per l'incentivazione turistico ricettiva;

l.r. 11 dicembre 1974 n. 36. Nuovo termine per la presentazione delle domande di cui all'art. 2 della l.r. 12 agosto 1974 n. 23.

Puglia: l.r. 30 dicembre 1974 n. 44. Autorizzazione di un ulteriore impegno di spesa per le finalità di cui all'art. 1 della l.r. 4 luglio 1973 n. 16.

Toscana: l.r. 5 settembre 1974 n. 60. Contributi per il miglioramento, l'ammodernamento e l'incremento del patrimonio ricettivo e delle attrezzature complementari ai fini dello sviluppo del turismo regionale;

l.r. 27 novembre 1974 n. 74. Modifiche ed integrazioni alla l.r. 29 gennaio 1973 n. 9;

l.r. 27 novembre 1974 n. 71. Modifiche ed integrazioni alla l.r. 28 gennaio 1973.

Umbria: l.r. 21 maggio 1974 n. 33. Interventi nel settore del turismo e industria alberghiera.

Veneto: l.r. 31 gennaio 1974 n. 13. Provvidenze regionali per il potenziamento e l'ammodernamento del patrimonio ricettivo e turistico del Veneto.

1975

Campania: l. r. 26 maggio 1975 n. 37. Modifiche e riapertura termini riguardo la l.r. 14 gennaio 1974 n. 4;

l.r. 5 giugno 1975 n. 52. Modifiche e rifinanziamento della l.r. novembre 1973 n. 16.

Emilia-Romagna: l.r. 14 marzo 1975 n. 16. Interventi a favore di enti locali territoriali per la realizzazione di opere direttamente collegate all'esercizio delle attività turistiche e per la realizzazione e il miglioramento di atrrezzature ricettive per il turismo sociale e a favore di operatori privati per la costruzione e l'adeguamento delle aziende alberghiere e per la trasformazione e lo sviluppo delle forme associate.

Lombardia: l.r. 10 marzo 1975 n. 32. Erogazione diretta a favore dei soggetti beneficiari dei contributi di cui alla l.r. 4 settembre 1973 n. 40. Modifiche all'art. 9 (ricettività e infrastrutture turistiche);

l.r. 11 aprile 1975 n. 46. Rifinanziamento per l'anno 1975 delle ll.rr. 4 settembre 1973 e 21 gennaio 1975 n. 9;

l.r. 22 aprile 1975 n. 62. Finanziamento di strutture ricettive per il turismo sociale in Lombardia;

l.r. 11 giugno 1975 n. 76. Provvedimenti per la promozione di forme associative fra operatori turistici.

Puglia: l.r. 28 maggio 1975 n. 46. Autorizzazione di un ulteriore impegno di spesa per le finalità di cui all'art. 1 della l.r. 4 luglio 1973 n. 16.

Toscana: l.r. 11 marzo 1975 n. 19. Interventi per l'allestimento di nuovi parchi di campeggio.

Veneto: l.r. 20 marzo 1975 n. 32. Rifinanziamento della l.r. 31 gennaio 1974 n. 13;

l.r. 30 maggio 1975 n. 61. Rifinanziamento e modifiche alla l.r. n. 13 del 31 gennaio 1974;

l.r. 9 giugno 1975 n. 75. Interventi regionali in favore del turismo sociale.

Le leggi di sovvenzione prevedono contributi in conto capitale, contributi in conto interesse o in entrambe le forme contributive, per la costruzione, ricostruzione, trasformazione, adattamento ed ampliamento di alberghi, locande, villaggi turistici, pensioni, ecc. nonchè per il loro arredamento.

Il contributo regionale copre di consueto una quota percentuale (tra il 20% e il 60%) della spesa riconosciuta ammissibile.

Di estrema importanza l'esempio dell'Emilia-Romagna e della Toscana, le cui legislazioni escludono qualsiasi forma di contributo per la costruzione di nuovi impianti ricettivi, privilegiando l'ammodernamento e la riconversione di quelli già esistenti.

In Liguria, parimenti, sono esclusi contributi per la costruzione di strutture ricettive in determinate zone del territorio regionale.

In definitiva però i finanziamenti vengono erogati secondo i canoni consueti della legge dello Stato, non individuando quindi, oggetti diversi di contribuzione.

Un'attenzione particolare da parte di quasi tutte le Regioni è rivolta verso i complessi ricettivi «complementari» (campeggi, alberghi, ostelli per a gioventù, rifugi alpini, stabilimenti termali ...) peraltro già previsti dalla legislazione statale.

Originale appare la legge del Veneto, che prevede contributi per la ricostruzione, il riadattamento, ai fini della ricettività turistica nelle zone montane, delle case di abitazione degli emigrati che decidano di tornare nella regione e dei coltivatori agricoli di condizione disagiata che risiedono nel comune in cui sono siti gli immobili; analogamente la legge della Calabria che favorisce, tra l'altro, l'adattamento e l'arredamento di rustici ad esercizi ricettivi per la vendita e la consumazione dei prodotti dell'agricoltura calabrese.

Si può notare inoltre come le Regioni intervengano in una direzione che sfavorisce, di fatto, gli alberghi e le pensioni di categorie superiori, escludendoli da contributi e favorendo l'incremento delle forme ricettive minori.

La legge lombarda n. 76/75 si colloca in questa ottica, facilitando lo sviluppo e l'organizzazione di forme associative fra piccoli e medi operatori turistici.

Da tutto questo si rileva il favore dimostrato o dichiarato dalle Regioni nei confronti del cosiddetto «turismo sociale».

Questo concetto peraltro non viene ben definito, visto che solo la legge veneta 76/75 ne da una definizione espressa anche se generica.

Come conseguenza diretta troviamo la preferenza, sul fronte dei soggetti beneficiari, dimostrata dai legislatori regionali a Comuni, loro consorzi, Comunità Montane, società a partecipazione pubblica, enti senza fini di lucro.

Parallelamente questa preferenza si concretizza spesso nell'aiuto fornito agli Enti pubblici dalle Regioni per la realizzazione delle opere pubbliche che formano il presupposto indispensabile per lo sviluppo del turismo (opere igienico-sanitarie, strutture culturali, ecc.), anche se non «turistiche» in senso letterale.

2.2.3. – *Provvidenze per attività promozionali.*

1973

Lombardia: l.r. 15 gennaio 1973 n. 3. Sviluppo ed incentivazione dell'attività turistica;

l.r. 11 agosto 1973 n. 28. Interventi diretti per la promozione del turismo regionale.

1974

Abruzzo: l.r. 19 giugno 1974 n. 20. Interventi per la promozione turistica abruzzese.

Campania: l.r. 18 maggio 1974 n. 18. Campagna promozionale speciale per il turismo in Campania.

Lazio: l.r. 23 settembre 1974 n. 64. Interventi promozionali della Regione nel settore del turismo in occasione dell'Anno Santo.

Marche: l.r. 31 ottobre 1974 n. 28. Interventi diretti alla promozione del turismo regionale.

Veneto: l.r. 17 maggio 1974 n. 33. Disciplina delle manifestazioni e delle iniziative promozionali nel settore del turismo.

1975

Abruzzo: l.r. 27 maggio 1975 n. 49. Provvidenze per le manifestazioni turistiche, il turismo sociale e giovanile.

Campania: l.r. 14 maggio 1975 n. 28. Rifinanziamento della l.r. n. 18 del 18 maggio 1974, campagna promozionale speciale 1974 per il turismo in Campania.

Liguria: l.r. 24 gennaio 1975 n. 5. Interventi straordinari per la promozione turistica.

Lombardia: l.r. 13 maggio 1975 n. 72. Interventi per manifestazioni e iniziative per la promozione del turismo sociale in Lombardia.

Marche: l.r. 19 maggio 1975 n. 33. Dotazione del capitolo relativo alle spese per la propaganda turistica per l'esercizio finanziario 1975 in ottemperanza alle osservazioni del governo sulla l.r. n. 28 del 24 settembre 1974.

Veneto: l.r. 21 gennaio 1975 n. 7. Rifinanziamento della l.r. 17 maggio 1974 n. 33.

In questa categoria sono comprese tutte quelle leggi che tendono allo sviluppo del turismo, agendo unicamente sulla valorizzazione dell'attività turistica sotto il profilo promozionale.

Con il termine «promozione turistica», i legislatori regionali intendono la riattivazione della domanda e quindi del flusso di presenze turistiche mediante manifestazioni ed iniziative propagandistiche e pubblicitarie.

Si nota che le leggi di questo tipo si limitano a predisporre i mezzi ed a determinare le competenze, senza scendere nella descrizione del contenuto delle attività finanziate.

Esse prevedono due tipi d'intervento regionale: indiretto, quando la realizzazione delle iniziative a favore del turismo è affidata a soggetti distinti come EPT, AAST ed altri enti; diretto, quando le stesse Regioni si fanno carico della promozione e gestione di tali iniziative.

In entrambe le ipotesi se da una parte la Giunta Regionale provvede ad attribuire i contributi, è in sede di commissioni consiliari comunali che s'interviene a livello di procedura ed indicazioni.

2.2.4. — *Iniziative varie in materia di turismo.*

1974

Liguria: l.r. 6 febbraio 1974 n. 9. Interventi straordinari a favore dell'attività turistica.

Marche: l.r. 30 luglio 1974 n. 17. Interventi straordinari in dipendenza dei provvedimenti restrittivi sulla circolazione stradale diretti a sostenere l'economia dei Comuni e delle Aziende autonome di cura, soggiorno e turismo che gestiscono direttamente impianti sciistici;

l.r. 5 novembre 1974 n. 32. Modifica alla l.r. 30 luglio 1974 n. 17.

Umbria: l.r. 28 gennaio 1974 n. 12. Provvidenze urgenti ed eccezionali a favore dell'industria alberghiera e della ristorazione.

1975

Abruzzo: l.r. 9 aprile 1975 n. 32. Norme per lo sviluppo del turismo speleologico e per la conservazione del patrimonio speleologico abruzzese.

Veneto: l.r. 9 giugno 1975 n. 71. Potenziamento dell'organizzazione del soccorso alpino.

Queste leggi sono quelle che disciplinano l'intervento regionale per quanto riguarda aspetti specifici e contingenti del fenomeno turistico.

Intervengono in situazioni eccezionali (come nel caso dell'Umbria) mediante l'erogazione di contributi a fondo perduto per attenuare i danni derivati agli operatori turistici dai provvedimenti dell'«austerity» che vietavano il traffico nei giorni festivi, dell'anno '73-'74.

Particolari sono anche le leggi dell'Abruzzo, volte alla conservazione e allo sviluppo del patrimonio speleologico e del Veneto che potenzia l'organizzazione del Soccorso Alpino.

Analoga legge della Lombardia veniva più volte rinviata dal Governo.

Tale legge privilegiava i Comuni e le Comunità Montane, escludendo dalla gestione del soccorso alpino, il CAI.

2.2.5. – *Sport.*

1972

Molise: l.r. 5 dicembre 1972 n. 7. Disciplina della concessione dei contributi ai Comuni per impianti e servizi.

1973

Lazio: l.r. 28 dicembre 1973 n. 40. Piano per l'incremento del numero e l'efficienza degli impianti sportivi nel Lazio. Norme per la concessione di particolari agevolazioni.

Liguria: l.r. 24 agosto 1973 n. 33. Primo intervento regionale sullo sviluppo delle attività sportive.

Marche: l.r. 30 ottobre 1973 n. 30. Costruzione, ampliamento e miglioramento di impianti destinati alle attività sportive e ricreative.

Puglia: l.r. 30 agosto 1973 n. 24. Provvidenze per gli impianti sportivi e per le attività dilettantistiche.

Veneto: l.r. 10 luglio 1973 n. 15. Norme per la realizzazione di impianti sportivi.

1974

Basilicata: l.r. 16 novembre 1974 n. 30. Costruzione, ampliamento e miglioramento di impianti destinati alle attività sportive.

Campania: l.r. 28 maggio 1974 n. 20. Interventi regionali per manifestazioni e per agevolare ed incrementare la costruzione, l'ampliamento ed il miglioramento di impianti ed attrezzature sportive.

Lazio: l.r. 6 agosto 1974 n. 40. Modificazioni alla l.r. 28 dicembre 1973 n. 40;

l.r. 23 settembre 1974 n. 68. Concorso alla organizzazione dei campionati europei di atletica leggera.

Veneto: l.r. 17 maggio 1974 n. 29. Modifiche ed integrazioni alla l.r. 10 luglio 1973 n. 15.

1975

Abruzzo: l.r. 14 maggio 1975 n. 39. Norme per la costruzione di impianti sportivi e per il finanziamento delle attività ricreative.

Campania: l.r. 5 giugno 1975 n. 56. Modificazioni ed integrazioni alla l.r. 28 maggio 1974 n. 20.

Lombardia: l.r. 21 gennaio 1975 n. 9. Interventi per lo sviluppo delle attrezzature sportive;

l.r. 12 giugno 1975 n. 81. Disciplina delle piste per la pratica non agonistica dello sci in Lombardia.

Piemonte: l.r. 4 giugno 1975 n. 42. Provvedimenti per la formazione dello sport in Piemonte.

Puglia: l.r. 8 gennaio 1975 n. 3. Istituzioni del Comitato regionale per lo sport;

l.r. 20 gennaio 1975 n. 9. Autorizzazione ad un ulteriore impegno di spesa per le finalità di cui all'art. 1 della l.r. 30 agosto 1973 n. 24.

l.r. 25 gennaio 1975 n. 11. Promozione dell'attività sportiva dilettantistica.

l.r. 7 giugno 1975 n. 54. Autorizzazione di un ulteriore impegno di spesa per le finalità di cui all'art. 1 della l.r. 30 agosto 1973 n. 24.

Toscana: l.r. 24 aprile 1975 n. 33. Promozione dello sport a carattere sociale.

Umbria: l.r. 20 maggio 1975 n. 33. Norme per la promozione della pratica sportiva e l'incremento delle strutture e delle attrezzature sportive.

Veneto: l.r. 25 gennaio 1975 n. 11. Ordinamento delle piste destinate alla pratica non agonistica dello sci;

l.r. 29 aprile 1975 n. 43. Adeguamento del finanziamento per gli interventi previsti dall'art. 4 della l.r. 10 luglio 1973 n. 15.

Nella legislazione regionale per lo sport, si rilevano generalmente, le stesse tendenze ed indicazioni notate per il turismo.

Si favorisce quindi, la formazione di organi di consultazione presso le regioni; si privilegia il concetto di sport come servizio sociale; i beneficiari dei contributi sono sempre Comuni, Province, loro consorzi e Comunità Montane o comunque enti e associazioni senza fini di lucro; si sottolinea infine che la gestione degli impianti sia affidata agli Enti Locali.

In particolare è interessante la legge della Toscana in cui fra le finalità della stessa, si denota la volontà di andare alla creazione di un servizio sociale dello sport mediante l'« incentivazione alla realizzazione di impianti e attrezzature, servizi per la tutela sanitaria delle attività sportive, collegata alla formazione e qualificazione di operatori socio-sanitari ».

Una legge che interessa direttamente la montagna è quella del Veneto (25 gennaio 1975 n. 11), concernente l'ordinamento delle piste sciistiche.

Dopo una definizione generale di piste, si passa alla distinzione di sei tipi diversi di impianti, da campo-scuola a pista per fondo o sci nordico.

Per quanto riguarda la costituzione di nuove piste, il riconoscimento potrà essere ottenuto dopo la presentazione al presidente della Giunta, tramite la Comunità Montana interessata del progetto.

Oltre alle notazioni tecniche usuali, nella relazione vanno indicate la struttura geologica dei terreni interessati, le condizioni di innevamento, l'entità dei venti e la localizzazione delle valanghe.

Per l'esame dei progetti è istituita una commissione consultiva composta da un funzionario esperto del settore turistico, un rappresentante della FISI e un rappresentante dell'Associazione Nazionale Maestri di Sci, la quale è integrata dal direttore del dipartimento di urbanistica e dell'ecologia.

2.2.6. – *Le leggi delle Regioni*. Affrontiamo ora, in breve, un'analisi della legislazione regionale principale per il turismo nel biennio '76-77.

1976

Trentino-Alto Adige: l.p. Trento 12 gennaio 1976 n. 2. Ulteriori interventi a favore dell'Agriturismo;

l.p. Bolzano 6 settembre 1976 n. 41. Ordinamento delle organizzazioni turistiche, delega funzioni alle comunità comprensoriali, istituzione degli organi consultivi nella materia del turismo e soppressione dell'EPT.

Emilia-Romagna: l.r. 8 marzo 1976 n. 11. Modifiche l.r. 14 marzo 1975 n. 16.

Abruzzo: l.r. 26 febbraio 1976 n. 12. Modifiche ed integrazioni alla l.r. 30 maggio 1974 n. 18.

Piemonte: l.r. 4 maggio 1976 n. 20. Istituzione della consulta regionale per turismo, sport e tempo libero.

Calabria: l.r. 12 marzo 1976 n. 6. Modifiche alla l.r. 31 agosto 1973 n. 15.

Friuli - Venezia Giulia: l.r. 1 luglio 1976 n. 22. Provvidenze per ripristino dell'efficienza produttiva delle aziende industriali, artigianali, commerciali e turistiche, colpite dai movimenti tellurici.

Lombardia: l.r. 3 maggio 1976 n. 12. Incentivazione della ricettività e delle infrastrutture turistiche in Lombardia. Erogazione sotto forma di contributi rateali diretti delle provvidenze, previste dagli artt. 2 e 3 della l.r. 4 settembre 1973 n. 40.

Sicilia: l.r. 12 giugno 1976 n. 78. Provvedimenti per lo sviluppo del turismo in Sicilia.

1977

Friuli - Venezia Giulia: l.r. 30 marzo 1977 n. 18. Contributi in capitali ad integrazione di provvidenze regionali concessi a Comuni, AAST ed a Consorzi per l'esecuzione di opere e impianti complementari all'attività turistica.

Lazio: l.r. 22 gennaio 1977 n. 6. Concessione di contributi alle Associazioni Pro-loco iscritte all'albo regionale di cui alla l.r. 8 gennaio 1975 n. 1.

Marche: l.r. 1 marzo 1977 n. 7. Interventi per favorire la ripresa economica di aziende artigianali, commerciali e turistiche, danneggiate dalle alluvioni.

Piemonte: l.r. 20 gennaio 1977 n. 9. Proroga e modifiche delle disposizioni della l.r. 12 agosto 1974 n. 23.

Puglia: l.r. 17 marzo 1977 n. 77. Costituzione del Comitato Consultivo Regionale per il Turismo.

Innanzitutto ci troviamo, in gran parte, di fronte a leggi che modificano ed integrano le precedenti.

Un fatto riscontrabile generalmente è costituito dalla volontà espressa in molti provvedimenti legislativi di abbinare, finalmente, incremento turistico e tutela dei valori ambientali e paesaggistici.

Significativa la l.r. della Sicilia (12 giugno 1976 n. 78), dove nell'art. 1 si specifica: «incentivazione di iniziative alberghiere e ricettive per lo sviluppo equilibrato ed armonico delle aree turistiche, tenendo conto del rapporto tra dotazione di posti letto e corretto uso del territorio e dell'ambiente naturale ... ».

Diverse sono poi le leggi che istituiscono consulte o commissioni regionali per il turismo che in genere esprimono pareri su progetti e propongono provvedimenti per l'incentivazione turistica.

Alcune leggi fanno riferimento a situazioni specifiche come il terremoto del Friuli o le alluvioni nelle Marche.

Si denota, ormai evidente, la tendenza a privilegiare forme associazionistiche o cooperativistiche per la gestione degli impianti (sempre l.r. 12 giugno 1976 n. 78 art. 1 comma *b*) e comunque strutture che soddisfino le esigenze del turismo sociale.

3. – Il turismo nel rispetto dell'ambiente.

La politica degli interventi turistici in collina e in montagna, ha avuto caratteristiche generalizzate di «colonizzazione» ed è stata strumento sia per sfruttamenti economici esterni sia per blocchi delle economie locali. Questa politica inoltre ha concorso in maniera massiccia e diffusa alla dequalificazione ambientale di ampie zone della nostra montagna.

Moltissime località turistiche si pongono ora in termini drastici il problema della propria difesa dai dissesti territoriali e dall'accerchiamento immobiliare.

La difesa risulta più ardua quando la località è famosa e desiderata dalle masse turistiche almeno per una visita.

L'applicazione di drastiche contromisire che solo qualche anno fa sembravano impensabili ma che oggi rappresentano in molti casi l'unico sistema appropriato di difesa, sta a testimoniare la gravità della situazione.

Un esempio emblematico in questo senso è quello della cittadina di Zermatt (Svizzera), ai piedi del Rosa e del Cervino, una delle più belle località di montagna in assoluto.

L'unica strada che ammette nella zona è chiusa a 6 Km dall'abitato: si può proseguire solamente a piedi o con un trenino.

In questo modo il numero delle presenze giornaliere è regolato ad un livello ritenuto ottimale, variando opportunamente l'entità delle corse dell'unico mezzo di trasporto.

Si ha quindi un'affluenza altamente equilibrata che fa capo alla capacità alberghiera più la capacità di trasporto del treno.

Appare chiaro come la situazione descritta non possa venir presa come soluzione generalizzabile nell'ambito del nostro discorso.

Essa è stata menzionata con l'intento di puntualizzare come nel campo turistico ci si debba ormai muovere repentinamente e drasticamente.

La difesa dell'ambiente dalle strutture e flussi turistici potrà divenire un atto concreto solo quando si determineranno quelle indispensabili inversioni di rotta rispetto all'attuale impostazione degli interventi turistici in collina e montagna.

In questo senso inoltre, risulteranno ancora sterili e limitate quelle azioni, seppure innovatrici, ma condotte isolatamente.

È quindi alla Comunità Montana che spetta necessariamente un ruolo primario assecondato dall'intervento finanziario delle Regioni.

Qualcosa si sta già muovendo e lo si può rilevare dalla diversa e nuova impostazione nei contenuti di molti piani di sviluppo delle Comunità Montane.

L'elemento qualitativo principale di queste inversioni risicde nel fatto che finalmente l'ente e la popolazione locale diventano veri protagonisti degli interventi turistici.

Interventi che dovranno tener conto delle reali esigenze e possibilità espresse dal territorio e che soprattutto, vedranno la partecipazione sia nel momento imprenditoriale che in quello di gestione, della popolazione locale.

Solo così le ricchezze addotte direttamente (occupazione e capitale) ed indirettamente (commercio + artigianato) andranno ad esclusivo vantaggio delle economie locali e nel maggior numero possibile.

La sensibilizzazione su questi punti fondamentali porta di conseguenza alla individuazione di determinate forme di ricettività turistica garanti della difesa dell'ambiente e dell'assetto socio-economico locale.

L'agriturismo si sta confermando come una delle forme più idonee di ricettività per contrastare nuovi sviluppi della industria alberghiera che sempre più territorio pretendono e consumano.

Questa formula risulta di più facile applicazione nelle zone in cui il territorio non è del tutto utilizzato a coltivi ma restano vaste zone a bosco e pascolo.

Non per niente infatti, la regione italiana più attrezzata per l'agriturismo — già prima della nascita del termine — è l'Alto Adige.

Soddisfacente è la situazione sul versante Nord delle stesse Alpi: nel Tirolo, al 1978 i 2/3 delle aziende agricole sono interessate all'economia turistica e 1/3 affittano stanze, raggiungendo 1/5 di tutta la capacità ricettiva della regione, che ha una densità tra le più alte al mondo per la montagna.

L'agriturismo si sviluppa ottimamente anche in regioni di limitata altimetria e di più intensi coltivi.

Come altri settori, il turismo rurale ha dato luogo a fenomeni speculativi come la sottrazione di territorio agli agricoltori (a prezzi bassissimi) o la creazione di veri e propri villaggi turistici in cui i vecchi contadini svolgono mansioni subordinate e dequalificate.

Il turismo rurale si esprime in varie forme: trasformazione delle case, spesso abbandonate, in residences per vacanza oppure offerta al cittadino in vacanza soprattutto case rurali in affitto, trattenendo così anche i contadini nella campagna.

Tra gli altri vantaggi abbiamo l'integrazione tra lo sviluppo della produzione agricola, la preservazione degli ambienti rurali e la valorizzazione turistica.

È offerto anche un contributo rilevante al problema della concentrazione delle vacanze, perchè l'agriturismo trova nella primavera e nell'autunno le sue espressioni più attraenti.

Si stimolano inoltre forme di fruizione ricreative e turistica, particolarmente rispettose dell'ambiente naturale come: itinerari gastronomici ed enologici; itinerari rurali; itinerari e soggiorni naturalistici (a cavallo, in bicicletta o a piedi) attraverso zone come Parchi Nazionali e riserve naturali-itinerari culturali a temi prefissati (i castelli di una certa area, le ville etc.).

Come possiamo vedere, oltre ad un perfetto inserimento nel contesto territoriale, una ricettività di questo tipo apre moltissime fonti occupazionali soprattutto a livello giovanile.

Fintanto perciò che l'agriturismo verrà visto come un mezzo per cui da una parte la destinazione agricola dei terreni viene mantenuta e dall'altra viene dato un ulteriore motivo all'agricoltore di rimanere sulla « terra », esso va incoraggiato e sostenuto.

Bisognerà far sì pertanto che esso non divenga uno strumento in più per distogliere forze valide all'agricoltore e lasciare che esso sfoci in un altro tipo di aggressione e rapina del territorio.

Un'altra forma di turismo fra le meno compromettenti per il territorio è sicuramente il campeggio.

Seppure esso comporti in molti casi dei risvolti negativi (vedi par. 1.2.3.) è indubbio che nell'ambito di una programmazione territoriale appropriata possa rappresentare un punto fondamentale.

È comunque necessario una regolamentazione generale che anzitutto non permette il campeggio nei boschi più delicati consentendolo soltanto in quelli (ad es. di pini d'Aleppo) che meglio resistono alla presenza dell'uomo e prescriva nei territori demaniali o pubblici una serie di caratteristiche e vincoli, la cui osservanza sia pregiudiziale al rinnovo della concessione annuale.

Per favorire il campeggio le amministrazioni pubbliche dovrebbero assumere un ruolo ed un impegno promozionale, coordinando le iniziative private e predisponendo programmi pubblici.

Fondamentale per il discorso turistico e per la rivitalizzazione del territorio e delle economie locali è l'utilizzazione del vasto patrimonio edilizio abbandonato esistente.

Questo patrimonio è la risultante soprattutto dell'abbandono dell'agricoltura nelle zone di collina e montagna per cui si trovano interi paesi semi-abbandonati.

Il fenomeno fa capo inoltre alla mancata ristrutturazione dei centri storici e infine all'ingente presenza di superflue strutture edilizie come seconde case o grandi alberghi inutilizzati.

Un programma in questo senso dovrebbe comprendere finanziamenti e contributi per il miglioramento di vecchie case da destinare all'uso turistico e da impiegare in via continuativa o stagionale come abitazioni d'affitto, camere ammobiliate, pensioni, piccoli alberghi e simili infrastrutture di tipo extra-alberghiero.

Da non escludere inoltre la possibilità da parte dell'ente pubblico di riacquistare o espropriare delle aree lottizzate in precedenza e di parte delle costruzioni esistenti soprattutto per quanto riguarda aree di particolare interesse ambientale al fine di una trasformazione in edifici di servizio.

Accade ormai con frequenza che i privati stessi sollecitino un intervento pubblico in questo senso per recuperare almeno una parte delle somme investite a suo tempo in operazioni infelici.

La presenza ingente in montagna di impianti sciistici e di infrastrutture relative che, grazie alla spinta enorme a livello industriale degli ultimi anni ha raggiunto proporzioni insostenibili, è un altro nodo cruciale del rapporto turismo-territorio.

Anche qui, invece di far precedere agli interventi una analisi delle possibilità ed esigenze del territorio rispetto agli impianti, si è seguita la direzione opposta.

Si sono creati cioè il maggior numero possibile di presenze.

Il depauperamento del patrimonio boschivo e la congestione di moltissime località montane rende indispensabile un'opera di riqualificazione e regolamentazione del settore.

Si dovrà innanzitutto in sede regionale, farsi carico del rispetto delle condizioni per l'apertura delle piste e degli impianti sciistici.

Dovranno essere immessi cioè nelle vecchie consulte o commissioni, esperti naturalisti, ecologi e geologi per assicurare che i progetti non vengano esaminati solo da «addetti ai lavori» (dirigenti FISI, maestri di sci).

Sulla base poi della stima della quantità degli impianti esistenti andare ad una localizzazione attenta per la costruzione di nuovi impianti.

A nostro avviso comunque l'impegno maggiore da parte dell'ente pubblico dovrà non tanto tendere esclusivamente alla ricerca di nuove tipologie di ricettività e fruizione turistica, bensì essere volto ad un'opera di sensibilizzazione che a partire dalla scuola e attraverso tutti i settori del sociale, faciliti il formarsi di una coscienza verso i problemi ambientali.

Con questa opera si educherà di conseguenza il potenziale turista a ricercare da solo quelle forme di godimento del tempo libero atte a non contrastare l'equilibrio territoriale e a valorizzarne i suoi aspetti fondamentali.

La sincronizzazione di questi due tipi d'intervento (programmazione e legislazione per la tutela dell'ambiente e sensibilizzazione del turista) sarà l'unica reale garanzia per una definitiva svolta, nell'ambito anche delle indicazioni internazionali, verso una politica di conservazione e riqualificazione del territorio.

Bibliografia.

Bassani Paolo, *Salviamo i Castelli Romani*, Frascati, 1976.

F. Cassola, *Battaglie Giudiziarie per il Parco Nazionale d'Abruzzo*, Roma, 1976.

M. Chiti, R. Maccia, *Turismo e Regioni*, Roma, 1972.

F. Tassi, *Problemi socioeconomici del Parco*, Ente Autonomo del Parco Nazionale d'Abruzzo, Roma, 1972.

A.N.I.E.S.T. (Associazione Nazionale Italiana esperti Scientifici del Turismo): *Rassegna di studi turistici*, Roma, 1978.

Espaces, *Tourisme Loisirs Environnement*, n. 7-9, Parigi, 1972.

F.A.I.T.A. (Federazioni Associazioni Italiane Complessi Turistici Ricettivi dell'Aria Aperta): *Il Gestore*, n. 5-6-7-8-9-10-11, Roma, 1977.

F.A.I.T.A., *Il Gestore*, n. 1-2, Roma, 1978.

Federnatura, *Atti del 5° Congresso Nazionale*, Roma, 1971.

FEDERNATURA, *Atti del 4° Congresso Nazionale*, Roma, 1978.

I.N.S.O.R. (Istituzionale di sociologia rurale), *Turismo e sviluppo nella montagna Abruzzese*, Min. Agr. For., Roma, 1973.

I.N.S.O.R., *L'Artigianato in Italia*, Roma, 1973, M.A.F.

I.N.S.O.R., *Lo sviluppo delle attività turistiche in un comprensorio di bonifica integrale: l'esempio della costa nord-orientale della Sardegna*, Roma, 1974, M.A.F.

I.N.S.O.R., *Industria e artigianato nella montagna Abruzzese: l'esempio di Montorio al Vomano*, Roma, 1973, M.A.F.

I.N.S.O.R., *L'Architettura rurale nello sviluppo della montagna*, Roma, 1977, M.A.F.

MINISTERO TURISMO E SPETTACOLO, *Ecologia e Turismo*, Roma, 1972.

CENTRO NAZIONALE DELLE RICERCHE (C.N.R.), *Parchi e riserve, territorio e popolazione*, Quaderni della ricerca scientifica, Roma, 1977.

UNIONE NAZIONALE COMUNI COMUNITÀ ED ENTI MONTANI, *Il Montanaro d'Italia*, n. 1, Bologna, 1978.

TECNECO, *Prima relazione sulla situazione ambientale del Paese*, Firenze, 1973.

LA DIFESA DEL SUOLO IN GENERALE E DEGLI INSEDIAMENTI IN PARTICOLARE

(di *Clementi Luigi*)

PREMESSA.

La difesa del suolo nell'ambito della pianificazione dei territori montani si accentra sulla difesa dei terreni dall'erosione da parte delle acque, essendo questo il più importante fenomeno di degradazione del nostro patrimonio agricolo-montano, in quanto siamo in presenza dell'impoverimento del terreno nella sua parte più fertile che viene trasportata giù a valle e poi al mare andando così dispersa per sempre. L'erosione è la principale responsabile dei dissesti idrogeologici che causano l'impoverimento dell'economia montana, la distruzione e il perturbamento dell'equilibrio naturale. Questo fenomeno negativo di tipo ecologico, che rientra nel problema più generale del dissesto del territorio, è presente e connesso contemporaneamente a problematiche sociali ed economiche generate da fenomeni più vasti, come l'abbandono della montagna. I terreni lasciati incolti improvvisamente non hanno difese contro l'azione dilavatrice delle acque meteoriche che in poco tempo li rende improduttivi, procurando danni sempre più difficili da riparare col passare del tempo e che alle estreme conseguenze li portano alla desertificazione, come sta avvenendo in diverse zone di montagna del sud Italia. Tale abbandono è dovuto all'inferiorità del reddito ricavabile con le attività produttive montane gestite con i mezzi tradizionali in assenza di investimenti pubblici in campo agricolo-montano e in presenza di difficoltà di mercato per la collocazione dei prodotti. Tali attività agricolo-montane hanno una insufficiente remunerazione rispetto ad altre attività economiche in altri settori. Questa inadeguata remunerazione porta ad una conseguente concentrazione delle popolazioni nei territori più favoriti di valle (urbanizzazione forzata) e, quindi, il conseguente crescente disavanzo della bilancia commerciale agricolo-alimentare e la tendenza alla lievitazione dei prezzi al consumo (inflazione). Adottando precisi provvedimenti tecnici e utilizzando moderne tecniche colturali sostenute da adeguate iniziative economico-finanziarie da parte degli enti preposti (regione, comunità montana), anche nelle zone più povere, idrogeologicamente dissestate, e marginali, come sono quelle di montagna, è possibile creare una fiorente agricoltura in sintonia con le caratteristiche pedo-climatiche del territorio.

Dunque la difesa del suolo va considerata nell'ambito più vasto dell'inserimento delle attività umane in un ambiente attualmente dissestato ma che può essere recuperato attraverso il riordino idrogeologico e renderlo quindi produttivo, abitabile e collegato in senso civile, economico e sociale con il resto del paese. Qui di seguito considereremo la difesa del suolo divisa nei seguenti capitoli:

1) l'erosione in generale;
2) l'erosione torrentizia;
3) l'esondazione di un corso d'acqua;
4) incidenza sull'ambiente delle opere di difesa.

1. – Erosione in generale.

Erosione è l'azione di asportare e allontanare elementi della roccia in sito, esercitato dall'acqua (acque di superficie, acque sotterranee, moto ondoso), dal vento e dai ghiacciai.

L'erosione è un fenomeno estremamente importante dal punto di vista pratico in quanto oltre a contribuire alla modellazione del terreno ne modifica le caratteristiche pedologiche, determina problemi di stabilità delle pendici, fornisce materiale solido per l'evoluzione dei corsi d'acqua e provoca l'interrimento dei laghi artificiali e naturali.

L'erosione dovuta alle acque superficiali è la forma più diffusa e, con quella dovuta ai ghiacciai, è quella che più interessa la montagna. Le acque superficiali che determinano la maggior parte della erosione sono costituite da una parte delle precipitazioni meteoriche liquide. L'influenza delle piogge sulla erosione è duplice: da un lato la pioggia determina il formarsi del manto di copertura vegetale che ostacola l'erosione e dall'altro è l'urto delle gocce di pioggia e lo scorrere delle acque sul terreno che determinano l'asportazione e il trasporto dei detriti.

Si distinguono due tipi di erosione: *lineare*, ossia che si sviluppa prevalentemente in una direzione, ed è l'erosione dovuta all'azione dei corsi d'acqua; areolare, cioè che interessa tutta la superficie, ed è dovuta al ruscellamento delle acque di pioggia sul bacino nel loro confluire verso il mezzo recipiente (dilavamenti).

Il prevalere dell'uno o dell'altro tipo di erosione dipende dalla natura della roccia e dà luogo a caratteristiche morfologiche del rilievo molto diverse. In generale l'erosione lineare prevale nelle rocce tenere compatte, ad esempio nei calcari e nelle marne, si manifesta con incisioni profonde a pareti molto ripide nelle quali scorrono corsi d'acqua con pendenze continue e regolari, e il rilievo è assai accidentato; al contrario nelle zone ove è prevalente l'erosione areolare, ad esempio in alcune rocce cristalline, i corsi d'acqua hanno pendenze discontinue, sono spesso interrotti da cascate e rapide, e il rilievo è assai dolce.

Sui terreni sciolti possono distinguersi le seguenti fasi di progresso della *erosione in superficie*:

A) *diffusa a strato*, è una forma di erosione caratteristica dei terreni di limitata pendenza e non accidentati; è determinata dal costituirsi, durante le precipitazioni, di uno strato di spessore uniforme di acqua con elementi sottili del terreno in sospensione. Gli elementi in sospensione vengono asportati e sulla superficie restano detriti grossolani; dopo qualche anno di erosione diffusa essa diviene sassosa e sterile, con pochi ciuffi di vegetazione sparsi. Questo tipo di erosione è spesso la conseguenza dell'abbandono delle coltivazioni. L'erosione a strato, soprattutto se agisce su deboli pendenze e su terreni molto pianeggianti, può evolversi verso forme più appariscenti, ma è particolarmente dannosa proprio perchè è molto difficile individuarla prima che abbia già determinato gravi danni;

B) *a solchi*: è caratterizzata da formazioni di piccole incisioni perpendicolari alle linee di livello; a causa del microrilievo del terreno (ad es. ostacoli isolati che dividono lo strato in correnti; in tal caso l'erosione a solchi è una evoluzione della erosione a strato), l'acqua si concentra in filetti liquidi che per la loro portata e velocità esercitano una notevole azione erosiva. I solchi cambiano frequentemente posizione e ciò fa si che anche l'erosione a solchi sia di tipo areolare; tale tipo di erosione può essere combattuto facilmente mediante opportune lavorazioni agrarie;

C) *a burroni* (gully, ravin): è dovuta allo stabilizzarsi della posizione, e quindi all'approfondirsi dei solchi con conseguenti scoscendimenti di sponda e quindi ampliarsi dell'incisione. La velocità di evoluzione e la forma dei burroni dipendono dalla omogeneità e coesione dello strato erodibile, nonchè dalla presenza e profondità dello strato di roccia resistente. La erosione a burroni costituisce la forma finale della distruzione del terreno.

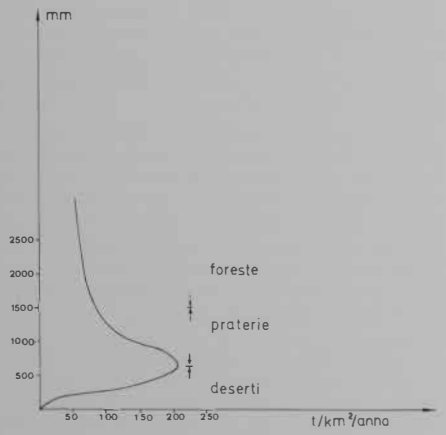
Caratteristica fondamentale dell'erosione è quella di essere un fenomeno selettivo: infatti sia nella erosione lineare che nella erosione areolare vengono sollevati e trasportati gli elementi di minor resistenza, che spesso sono anche quelli che danno maggiore fertilità al terreno. A parità di natura del terreno e di precipitazioni, l'erosione è tanto mag-

giore quanto maggiori sono la pendenza del terreno (maggiore velocità di scorrimento) e la lunghezza della pendice (maggiori portate). A causa del numero e della variabilità dei parametri che intervengono nella erosione, nonchè della difficoltà di misurarla sul terreno, non è possibile dare espressioni generali che consentano di valutare quantitativamente l'erosione stessa; peraltro si hanno espressioni atte ad indicare l'importanza relativa di alcuni parametri.

L'erosione dipende soprattutto dalla velocità di caduta e dalle dimensioni delle gocce di pioggia e quindi sono solo le piogge intense che hanno una sensibile capacità erosiva, mentre le piogge lente a gocce piccole erodono molto poco. In generale le piogge di maggiore intensità e quindi di maggiore potenza erosiva si hanni nelle regioni in cui la maggior parte delle precipitazioni si concentra in pochi mesi dell'anno e quindi a parità di deflusso totale annuo si avrà erosione diversa a seconda della distribuzione delle precipitazioni durante l'anno.

Per chiarire l'influenza delle precipitazioni sulla copertura vegetale e sull'erosione, sempre relativamente a valori medi su grandi estensioni, è utile la fig. 1.

Fig. 1



In ordinata è riportata l'altezza di precipitazione media annua e in ascissa l'erosione specifica annua — E (t/Km q/anno) —. Alle altezze di pioggia annua più elevate, maggiori di 1.000 mm circa, corrisponde in genere una distribuzione di precipitazioni relativamente uniforme e tale da consentire la crescita di vegetazione arborea; al diminuire delle precipitazioni annue, tra 500 e 1.000 mm circa, soltanto erbe e arbusti possono vegetare spontaneamente; infine al disotto dei 500 mm di precipitazioni può sopravvivere soltanto il rovo del deserto.

È d'altra parte rilevante che la efficacia protettiva contro l'erosione diminuisce molto dal primo al terzo tipo di vegetazioni indicate. L'erosione specifica risulta compresa tra 50 e 100 t/Km q/anno nelle zone a copertura arborea, cioè con più di 1.500 mm di pioggia annua; l'erosione stessa cresce rapidamente e raggiunge il massimo nelle zone dove la precipitazione è ancora sufficiente come agente erosivo ma insufficiente alla formazione di una efficace copertura vegetale; infine diminuisce rapidamente allorchè sia la copertura vegetale sia l'agente erosivo (in queste condizioni diviene invece assai efficace l'azione del vento). Le modalità di interazione fra i diversi parametri che influiscono sulla erosione risultano chiaramente dai valori riportati nelle tabelle da 1 a 4.

La tabella 1 è estremamente significativa in quanto mostra come l'erosione cresce notevolmente all'aumentare dell'intensità di pioggia.

Tabella 1

INFLUENZA DELL'INTENSITÀ
DI PRECIPITAZIONE SULLA EROSIONE

Classi d'intensità mm/h durante i 5 minuti di maggiore intensità	Numero delle pogge	Erosione media per ciascun evento
0 a 25,4	40	375
25,4 a 50,8	61	595
50,8 a 76,2	40	1.178
76,2 a 101,6	19	1.944
101,6 a 127,0	13	3.423
127,0 a 152,4	4	3.632
152,4 a 177,8	5	3.872
228,6 a 254,0	1	4.793

Dalla tabella 2 risulta chiaramente, a parità di natura del terreno, precipitazione e copertura vegetale l'influenza della pendenza sulla erosione.

TABELLA 2

INFLUENZA DELLA PENDENZA (*L* %)
SUL VALORE MEDIO ANNUO
DI RUSCELLAMENTO E SULL'EROSIONE

Tipo di terreno	H_a (mm)	*L* (m)	*L* % (%)	Coltura	*E* 10^3 (t/Km²)	Ruscellamento % H_a
Limo argilloso	526	30	0	C	0.5	6,4
			1		1.3	15,1
			2		1.7	15,5
Limo	926	22	8	M	14.8	30,4
			12		18.1	42,0
Argilla	889	22	2	M	2.6	13,4
			4		7.5	16,6
Limo sabbioso	1.041	22	8,75	C	6.9	20,9
			16,5		17.8	14,6
Limo	940	27,5	3,7	M	4.9	29,4
			8		17.0	28,3

C = cotone M = mais

La tabella 3 mostra l'influenza della lunghezza della pendice a parità di tutto il resto compresa la pendenza.

TABELLA 3

INFLUENZA DELLA LUNGHEZZA
DELLA PENDICE SULL'EROSIONE

Lunghezza della pendice (m)	Ruscellamento (% H_a) % dell'altezza di pioggia	Erosione (t/Km²)
48	10,8	2.134
96	18,0	4.511
192	20,3	8.119

La tabella 4 dà i risultati di un confronto eseguito su particelle di terreno identiche in tutto tranne che nella coltivazione; è da tener presente che la coltivazione a medicaio (erba medica) è tra le più efficaci al fine della protezione della erosione. Questa tabella ci fornisce inoltre una indicazione sul tipo di coltura da adottare per meglio limitare l'erosione del terreno.

TABELLA 4

INFLUENZA DELLA VEGETAZIONE SULLA EROSIONE

Stazione	Vegetazione	Erosione media annua (t/Km²/annuo)
Tyler, TEXAS, U.S.A. 1933-36	Cotone	6.894
	Pascolo	8,89
Zanesville, OHIO, U.S.A. 1934-36	Mais	18.087
	Pascolo	7,65

Le considerazioni precedenti lasciano in ombra l'influenza della natura del terreno sulla erosione; in realtà la natura del terreno è predominante rispetto alle altre grandezze esaminate. Il grafico di fig. 1 dà risultati puramente indicativi, validi solo per estese superfici dove le condizioni del terreno possono essere ritenute abbastanza varie e mediamente rappresentative di tutte le situazioni possibili. Importante fenomeno naturale generato dall'erosione è il trasporto solido cioè il trasporto di particelle di terreno più o meno grandi, a seconda delle condizioni presenti, da parte dei corsi d'acqua.

Per quanto riguarda le misure di trasporto solido sui corsi d'acqua principali, è dai primi decenni di questo secolo che sono state eseguite regolarmente; da tali misure si ricavano dati per la determinazione dell'erosione nel bacino interessato dal relativo corso d'acqua.

Per l'Italia l'erosione media annua è stata valutata in 413 tonn/Kmq/anno, equivalenti ad una altezza di 0,15 mm di terreno eroso ogni anno.

Si riportano nella tabella 5 i dati relativi alla erosione di alcuni bacini fluviali.

TABELLA 5

Bacino e stazione	Anni osserv.	Superficie bacino Km²	I: t/Km²/anno	Profondità media superficie erosa mm.
Adige-Trento	12	9.763	170	0,06
Taro-San Quirino	12	1.476	1.170	0,43
Enza-Sorbolo	11	670	2.500	0,80
Po-Casale M.	4	13.940	15	0,02
Po-Casalmaggiore	14	53.460	128	0,13
Savio-Mercato S.	4	361	2.992	1,11
Marecchia-Pietracuta	2	357	4.566	1,69
Arno-S. Giovanni V.	12	8.186	249	0,09
Orcia-M. Amiata	4	580	2.850	1,05
Tevere-Roma	24	16.545	370	0,14
Ofanto-Monteverde	2	1.023	1.840	0,68
Ofanto-S. Sam.	12	2.716	708	0,26
Fiumendosa-M. Scrocca	1	1.011	152	0,06

La estrema variabilità dei valori relativi ai corsi d'acqua italiani, anche per bacini soggetti a precipitazioni assai simili, pone in evidenza l'importanza delle caratteristiche del terreno. Si può pertanto concludere affermando che per bacini di limitata estensione l'elemento predominante per l'erosione è la natura del terreno.

Abbiamo visto (tab. 5) che l'influsso della natura del terreno nei riguardi dell'erosione è predominante e che (tab. 4) l'influenza delle varie specie vegetali sulla protezione dall'erosione è variabile da specie a specie; questo ci suggerisce perciò, a vantaggio dell'agricoltura montana, di considerare le colture che diano la migliore protezione contro l'erosione. In particolare per l'Appennino, geologicamente più debole, è consigliabile la coltura a prati e pascoli o boschiva di qualità (castagneti, boschi di legno pregiato), mentre per l'arco alpino, geologicamente più stabile, la frutticoltura di qualità (meli, peri, ecc. ...) o altre colture meno protettive. Dando uno sguardo alla situazione attuale notiamo che nelle Alpi abbiamo uno sviluppo abbastanza equilibrato tra prati, pascoli, boschi e seminativi che sono l'8,8% della superficie agricolo-montana totale, nell'Appennino invece i seminativi aumentano sino a rappresentare il 40-50% della superficie agricolo-montana con un proporzionale decremento nei terreni a prato, pratopascolo e bosco, cioè quelle coltivazioni che assicurerebbero maggiore stabilità ai territori montani dell'Appennino. Le precedenti indicazioni di massima ci portano ulteriormente ad evidenziare che la migliore utilizzazione delle risorse naturali nelle zone della montagna appenninica è quello realizzabile attraverso il pascolo: ciò porta a considerare i migliori sistemi produttivi del foraggio per armonizzarli con la possibilità di garantire il pascolamento del bestiame in estate e di realizzare un buon taglio di maggengo come scorta di fieno per l'inverno. Allo scopo, i prati più adatti per il pascolamento e per la migliore produzione di foraggio di qualità sono i prati stabili polifiti. Per la fienagione la migliore soluzione è fare l'insilato d'erba con raccolta meccanica, dato che questa operazione eseguita con gli strumenti tradizionali spesso non può essere portata a termine a causa della mancanza di manodopera o per condizioni metereologiche avverse. I problemi più grossi per fare l'insilato d'erba sono: trovare le macchine adatte all'ambiente (in terreni spesso accidentati e inclinati) e alle esigenze tecniche (taglio corto, non introduzione di terra, celerità dell'operazione) e i costi per la complementazione e la conservazione. Questi sono problemi tecnicamente risolvibili data la presenza di eccellenti macchine adatte allo scopo e avendo un diverso modo di vedere l'agricoltura in particolare quella montana, cioè considerandola in termini di produttività non solo per il privato ma per la collettività, ossia attraverso una moderna imprenditorialità basata certamente in una gestione in senso produttivo ed economico delle attività agricole, ma che dovranno essere confacenti con le caratteristiche pedo-climatiche del territorio e che oltre tutto vada, qualora fosse necessario, ad interessarsi della fase di trasformazione e commercializzazione dei prodotti oltre che della loro produzione.

Sorge a questo punto il problema economico-finanziario che non può essere risolto se non in sede politico-amministrativa, con l'intervento delle regioni e con provvedimenti in materia di finanziamenti per lo sviluppo di attività economiche in montagna e per consentire alle Comunità montane un corretto esercizio delle loro funzioni delegate.

Per limitare i danni provocati dall'erosione l'intervento si basa, oltre che sul rimboschimento e sull'impianto di prati-pascoli, sulla sistemazione idraulica della montagna ossia nella sistemazione di quei fenomeni naturali che sono i torrenti che rientrano nel problema più generale dell'erosione.

2. – Erosione torrentizia.

La difesa del suolo dall'erosione torrentizia va considerata all'interno del problema più generale della evoluzione geomorfologica del bacino e della rete idrografica, ossia nel tener ben presente che la tendenza del complesso formato dal bacino e dalla rete idrografica è verso una condizione di equilibrio globale che è il penepiano (1) (a meno di ringiovanimenti). La pendenza e la portata del corso d'acqua vanno evolvendo per raggiungere la condizione predetta.

È quindi indispensabile, per l'efficacia di un intervento di sistemazione di una valle solcata da un torrente, l'analisi della tendenza evolutiva del corso d'acqua considerato. Infatti se nella valle siamo in presenza di un corso d'acqua che non ha potenza erosiva sufficiente per trasportare i materiali solidi che si accumulano a fondo valle, questo va innalzandosi nel tempo. Si ha, quindi, un rinfianco del piede delle pendici e contemporaneamente una diminuzione della pendenza delle pendici stesse. Se invece il corso d'acqua ha potenza sufficiente ad asportare i materiali solidi depositati e anche a corrodere il piede della pendice, se ne ha lo scalzamento e quindi ancora evoluzione dei versanti, talora rapida mediante frane, verso la nuova condizione di equilibrio del corso d'acqua. Quindi si ha diversa modellazione delle valli secondo lo stato d'evoluzione del complesso bacino-rete idrografica. In questo ambito consideriamo l'evoluzione dei profili dei corsi d'acqua che avvengono mediante variazione di pendenza causata da erosione e deposizione o da allungamento o accorciamenti degli alvei. Le variazioni di pendenza si verificano con erosione e/o deposizione, dipendentemente dal trasporto solido, dai materiali d'alveo, dalla vicinanza dei livelli base (profilo d'equilibrio) dalla erodibilità della valle entro cui scorre il corso d'acqua. Le diverse manifestazioni dell'evoluzione di un corso d'acqua, della formazione del suo alveo, delle conseguenze dell'inserimento di opere che interessano l'alveo e il bacino di un corso d'acqua, sono tutte dipendenti dalle «leggi di modellazione» (2). Vediamo più dettagliatamente il corso d'acqua montano: il torrente. Il torrente è un corso d'acqua caratterizzato da erosione tanto intensa da ostacolare le attività antropiche del bacino; in genere i torrenti hanno area del bacino non superiore a poche centinaia di Kmq, pendenza elevata (maggiore del 4-5%), e soprattutto variabilità delle portate ed elevato trasporto solido. Di un torrente possono distinguersi tre parti:

a) bacino di raccolta, comprendente quasi tutto il bacino idrografico del torrente, in genere di forma allargata a ventaglio, con rete idrografica molto ramificata e incisa, caratterizzato da accentuata erosione;

b) il canale o gola, breve, talora mancante, caratterizzato da alveo incassato, piuttosto rettilineo; poichè erosione e deposizione sono in equilibrio il canale è di solito in condizioni di relativo equilibrio;

c) il cono di deiezione, cioè la parte dove si ha deposizione in corrispondenza della brusca diminuzione di pendenza allo sbocco nelle valli; nel cono di deiezione l'alveo è poco inciso e cambia frequentemente il suo corso; quando il materiale trasportato è molto sottile il cono di deiezione può mancare.

(1) Penepiano: distesa quasi pianeggiante che si forma progressivamente in seguito all'erosione dei rilievi a meno di nuovi sollevamenti per moti tettonici che provochino l'innalzamento delle antiche orogenesi.

(2) Tali leggi sono:

— il principio di saturazione;
— la legge dell'equilibrio;
— la legge delle pendenze;
— il principio di selezione;
— la legge dei profili e di evoluzione;

esse sono ben note ai tecnici, ed è in base alla loro conoscenza che si procede allo studio della sistemazione dei torrenti.

Un torrente che ha raggiunto le condizioni di equilibrio (profilo di equilibrio) non trasporta più materiale solido e si dice estinto.

In base a quanto precede si distinguono tre tipi di torrenti nei quali saranno da eseguire opere di sistemazione diversa:

1) torrenti «alpini» caratterizzati da erosione nel bacino e da deposizione nel cono di deiezione; gli interventi sono quindi destinati a controllare l'erosione e a fissare l'alveo;

2) torrenti «da disfacimento» nei quali il materiale solido trasportato, prevalentemente grossolano deriva da degradazione delle rocce (caso tipico delle argille scagliose) e quindi non si può intervenire che in scarsa misura per limitare la quantità di materiale solido che affluisce al corso d'acqua; in questo caso non possiamo fermare l'erosione; gli interventi tendono a fissare gli alvei e a limitare i danni prodotti dall'elevato trasporto solido;

3) torrenti «calanchivi» che scorrono in terreni a granulazione molto minuta, prevalentemente limi argillosi; manca la zona di deposizione; l'erosione assai intensa determina particolari caratteri morfologici dei versanti: assai accidentati e, per l'elevata coesione del terreno in assenza d'acqua, con forti pendenze e creste aguzze (calanchi); in questo tipo di torrenti gli interventi per il controllo dell'erosione si basano sulla modellazione delle pendici.

I lavori necessari per la sistemazione idraulica di un torrente sono elencati nel seguente piano di lavoro:

— riassetto del bacino idrografico del torrente da farsi prevalentemente con rimboschimento;

— determinazione dei profili caratteristici e delle briglie di primo impianto;

— progetto definitivo delle briglie;

— esecuzione dei lavori (costruzione delle briglie);

— accertamenti per verificare la necessità di briglie (serre) di 2° impianto;

— progetto serre di 2° impianto;

— esecuzione lavori di serre di 2° impianto;

— sistemazione cono di deiezione.

Inizialmente (prima di attuare il piano di lavoro precedente) si dovrà fare una rilevazione il più possibile completa di tutti i dati allo scopo di:

1) tracciare il profilo longitudinale e il rilievo planimetrico del torrente;

2) individuare i tratti lungo i quali il torrente erode e in quelli dove deposita;

3) misurare le dimensioni dei più grossi ciottoli trasportati dall'acqua (escludendo i caduti dalle falde circostanti);

4) determinare falde in movimento;

5) individuare la portata di piena.

Accertato così il profilo attuale del torrente si determina il profilo di compensazione (3) e quindi il salto complessivo tra i 2 profili, determinazione difficile in quanto non esistono che formule empiriche per il solo tratto a canale. Si consiglia perciò di vedere in bacini simili in cui le cose vanno bene e prenderne spunto. Comunque si inizierà eseguendo un certo numero di briglie di altezza massima di 9-10 m in modo che tra il piede dell'una e il colmo dell'altra si abbia la pendenza del profilo di compensazione (1° impianto).

La collocazione di queste briglie va fatta tenendo conto in modo particolare dei problemi di fondazione relativamente ai terreni interessati. In conseguenza a questo primo impianto avremo diminuzione della grossezza del materiale trasportato e quindi della pendenza di compensazione (che ad esso è legato). Così al piede di alcune di queste serre si potrà avere erosione dell'alveo, quindi ad evitarne la propagazione per pendenza eccessiva si procede alla costruzione delle serre di 2° impianto in modo da passare al profilo di equilibrio ossia all'estinzione del torrente. Queste serre di 2° impianto sono più basse delle briglie precedenti (max 2-3 m) fatte con gabbioni riempiti di pietrame e ciottoli. I tempi di intervento tra i due tipi di impianto dipendono dal tipo di torrente e dal manifestarsi o meno dei fenomeni erosivi e di deposito lungo l'alveo. Per quanto riguarda il cono di deiezione, finendo il trasporto solido in conseguenza della sistemazione a monte, l'alveo si autostabilizza

(3) Profilo di compensazione: profilo raggiunto dall'alveo quando l'afflusso di materiale solido dai versanti rimane costante e le pendenze sono ovunque in equilibrio con gli afflussi solidi e liquidi in alveo.

incidendosi, quindi andrà fissata la superficie del cono di deiezione con opere come quelle contro le frane. Poi saranno da far seguire, da parte di chi è preposto a tali controlli, le seguenti prescrizioni:

a) Controllare che i tagli dei boschi siano graduali e non rasi, con particolare accortezza specie lungo falde particolarmente ripide, con possibilità di valanghe, o in zone pericolose per gli abitati, e comunque curarne il rimboschimento.

b) Raccogliere le acque di filtrazione che potrebbero dare luogo a frane.

c) Evitare scavi e movimenti di terreno che possano favorire il concentramento di acque con conseguente azione dilavatrice.

d) Evitare trasporto di legname lungo il torrente per non pregiudicare la resistenza delle sponde e delle opere di sistemazione.

e) Attiva sorveglianza, con visite accurate dopo ogni nubifragio o in primavera dopo lo sgelo, circa la formazione di gorghi, la spinta delle falde montane sulle opere costruite, lo stato di conservazione delle opere di sistemazione del torrente, eventuali erosioni dell'alveo o deposizioni di materiale.

f) In caso di costruzione di ponti prevederne la luce in modo che sia possibile il passaggio della portata di massima piena ed evitando nella zona cambiamenti di livelletta del fondo del torrente.

g) Controllare i pascoli (abolirlo durante il periodo di pioggia).

Ora esaminiamo più dettagliatamente il tipo di intervento che si effettua su di un torrente alpino per la sua sistemazione idraulica. Per gli altri due tipi di torrenti questo tipo d'intervento va accompagnato con lavori di sistemazione dei versanti e delle pendici più consistenti di molto.

— Estinzione di un torrente.

Lo scopo finale della sistemazione di un torrente è quello di portarlo alla condizione in cui non è più l'agente fondamentale dell'erosione e del trasporto di materiale a valle, cambiando la pendenza del suo alveo in modo che arrivi al profilo di compensazione e successivamente al profilo d'equilibrio (4); vale a dire che portiamo il torrente da una condizione di giovinezza a una di maturità senza percorrere tutto il processo naturale dove questo passaggio avviene gradualmente e a tempi lungo con erosione dei versanti, frane e instabilità, ma attraverso il nostro intervento basato sull'inserimento nel percorso del torrente di salti attraverso briglie (serre) in modo che tra il piede dell'una e il colmo dell'altra vi sia un profilo con una determinata pendenza.

Tutto ciò risulta chiaro dalle figure seguenti:

FIG. 1

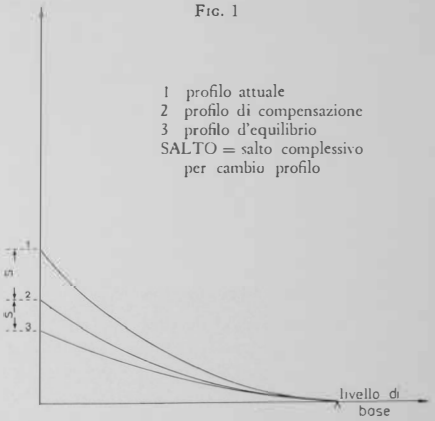
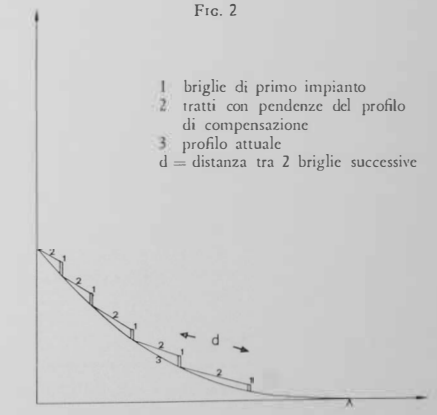
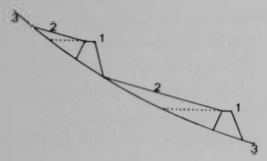


FIG. 2

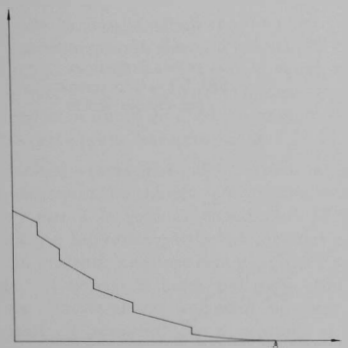


(4) Profilo d'equilibrio: distribuzione delle pendenze che dà luogo al deflusso delle acque chiare.

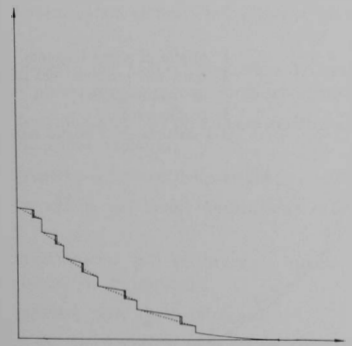
Fig. 3
(particolare)



Terrazze formatesi in seguito all'interrimento della briglia; all'inizio si forma un laghetto.



profilo ottenuto con le briglie di primo impianto



Introduciamo le serre di 2° impianto a valle dei tratti erosi. Così è raggiunta l'estinzione del torrente.

Esaminiamo più da vicino l'elemento strutturale fondamentale utilizzato nella sistemazione idraulica di un torrente; la briglia (serra). Si distinguono:

— briglie isolate munite di platea e controbriglia ciascuna delle quali in un certo modo provvede alla propria sicurezza avendo le fondazioni «difese» in modo che non possono essere scalzate dall'acqua che stramazza;

— briglie consecutive basse (serre) costituite del solo muro di sostegno, disposte in modo per distanza e altezza che ognuna faccia da controbriglia alla successiva, essendo il piede di questa coperta dal coronamento della precedente (sono briglie collegate da platee o lastricati in modo da funzionare come un tutto unico, possono sostituire una grande briglia isolata).

Il primo sistema che è anche il più diffuso, si presenta meglio, quando la fondazione delle briglie avvenga in terreno abbastanza solido e possono essere portate a discreta altezza (6-10 m).

Le serre (briglie consecutive basse) convengono invece nei terreni di trasporto poco stabili, sui quali le briglie non possono elevarsi molto, nel qual caso è più economico fare qualche traversa in più pur di risparmiare tutte le platee e controbriglie ed evitare i problemi di fondazione connessi. Oppure si adotta il sistema misto intercalando briglie isolate con serre basse. Segue il disegno di una briglia isolata con platea e controbriglia.

I benèfici effetti dovuti ai lavori di correzione nell'intento di ottenere l'estinzione dei torrenti sono:

— la conversione dei torrenti in ruscelli a letto incassato, e quindi possibilità di rendere all'agricoltura estese zone di terreno fertile;

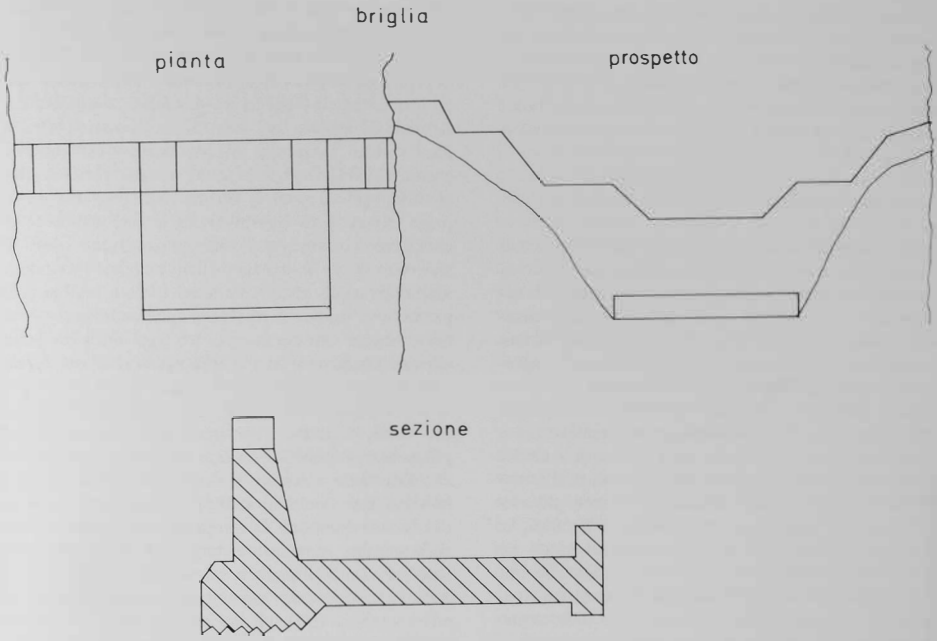
— regolarità del regime del fiume nelle valli e pianure;

— protezione e sicurezza di molti villaggi e città situati sulle sponde dei corsi d'acqua di montagna;

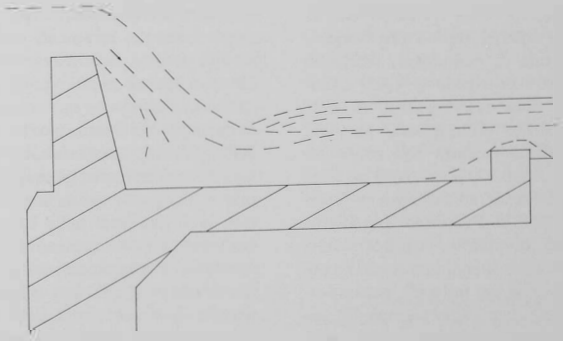
— stabilità di strade, ferrovie ed altre opere;

— forte freno all'erosione della montagna;

— forte limitazione all'interrimento di serbatoi artificiali o di laghi a valle del torrente.



La fondazione va spinta fino a raggiungere la roccia o il terreno buono (2, 5—3 kg/cmq) e ammorsata nel terreno con riseghe declivi verso monte.



Al paramento a valle dare inclinazione limitata per impedire che il materiale trasportato dalla corrente abbia a urtarvi contro.

Finora abbiamo considerato il fenomeno della erosione come conseguenza dell'azione dell'acqua sui terreni montani; affrontiamo ora il fenomeno dell'esondazione di un corso d'acqua con conseguenti allagamenti di territorio circostante, fenomeno noto, quando assume grandi proporzioni, come alluvione.

3. – Esondazione di un corso d'acqua.

Le alluvioni sono un fenomeno naturale le cui conseguenze sono strettamente legate al grado di sistemazione della montagna e alla presenza di sistemi idrici di controllo e di regolazione delle massime piene. In Italia i danni sono aggravati da una assenza di tale sistemazione, oltre che dalla particolare morfologia del paese che si presta a tali fenomeni: particolarmente dove il regime delle piogge non è moderato dal freddo che le trasforma in neve, le precipitazioni diventano una calamità anzichè rappresentare una occasione per consolidare il patrimonio idrico nazionale. Infatti alle quote più elevate, che si raggiungono soprattutto sulle Alpi, le precipitazioni sono per lo più nevose e questo ne regolarizza il successivo cammino a valle, che inizierà a primavera e sarà distribuito su di un arco di tempo che permetterà a buona parte delle acque di rientrare in falda e gonfierà i fiumi con portate forti, ma non rovinose. Questo fenomeno non avviene nell'Appennino se non in minima misura; o nelle stesse Alpi d'estate, come nell'ultima alluvione in Piemonte.

Dando uno sguardo alle cifre vediamo che le alluvioni del novembre 1966 colpirono 119 comuni, allagando 310 mila ettari di campagna, rendendo inagibili 5.000 chilometri di strade e 3.500 chilometri di ferrovia; 120 mila case rurali e 16 mila macchine agricole rimasero danneggiate, 50 mila capi di bestiame andarono perduti. Nel conto bisogna mettere anche i morti: 74 nel 1968 in Piemonte, 25 nel 1970 a Genova, 20 nel 1972 in Calabria e Sicilia, 18 nel 1978 in Piemonte. La distruzione sistematica della montagna significa anche qualche altra cosa: ogni anno spendiamo mediamente per danni da alluvione circa 300 miliardi, per importazione di legname 800, per importazione di bestiame 3.000. Sono quattromila miliardi (prezzi 1975) che ogni anno spendiamo per riparare guasti dovuti solo a negligenza umana. Anche in una situazione di grave degradazione ambientale come quella italiana, è tuttavia possibile intervenire per spezzare questo meccanismo di disfacimento con i mezzi che ci forniscono la ingegneria idraulica, l'analisi dei sistemi, la scienza dei controlli automatici, che ci danno tutte le facoltà di conoscenza, censimento, organizzazione, controllo delle risorse idriche. Basterebbe quindi rendere operativo il progetto d'impiego ottimale di queste tecniche, nel contesto di un piano di sviluppo economico ordinato, dato il suo costo reale d'attuazione; il tutto va inteso ovviamente non solo a premunirci dalle alluvioni ,ma preservarci dalla siccità come quella del 1975, e a far si che la montagna torni a vivere ed a produrre ciò che siamo costretti a importare dall'estero. La commissione governativa De Marchi del 1970 per lo studio della sistemazione idraulica e della difesa del suolo, formata da esperti delle diverse discipline, ha resi pubblici, in una relazione conclusiva, i risultati delle indagini e degli studi compiuti per incarico dei ministeri dell'Agricoltura e Foreste e dei Lavori Pubblici. Le proposte che, a conclusione dello studio, sono state formulate dalla commissione, si concretizzano in un piano per la difesa del suolo nazionale che considera, in forma completa ed organica, tutti gli aspetti tecnici, economici, legislativi ed amministrativi. Oltre ai piani di bacino, i pilastri del sistema difensivo, come è scaturito dallo studio, sono: affidare allo stato, cui esclusivamente spetta, la difesa del territorio contro le calamità idrogeologiche; ricostruire rapidamente le strutture tecniche del corpo del genio civile e del corpo forestale, strumenti indispensabili per realizzare la politica della difesa del suolo, nei cui quadri direttivi si sono creati vuoti che vanno rapidamente colmati; si prevede così una spesa di quasi 9.000 miliardi di cui buona parte per il rimboschimento dell'ambiente montano-collinare. Infatti, per frenare l'erosione della montagna e contribuire a limitare il trasporto solido nei corsi d'acqua e ad evitare la formazione delle frane superficiali, il bosco dovrebbe coprire almeno la metà della superficie montana, sviluppandosi su fasce orizzontali ed ammantando le pareti più scoscese. La rimanente superficie dovrebbe essere protetta dalla rete radicale dei foraggi permanenti, i più adatti all'ambiente. Superati tuttavia gli effetti immediati delle varie

alluvioni, il Governo insabbiò studi e propositi, probabilmente conscio della propria carenza di finanziamento e capacità organizzativa. Ma nel 1977 con la legge 984 «Quadrifoglio» le autorità centrali si riproposero di nuovo il problema in un ambito più vasto che è quello della situazione deficitaria dell'agricoltura italiana con la messa a punto di un piano pluriennale (ma per il 1978 si è fatto uno stralcio non essendo ancora pronto) che prevede il potenziamento del sistema forestale italiano.

Per il momento non potendo contare sulla piena e diretta iniziativa dello stato, non ci rimane che sperare che questa venga integrata dalla iniziativa privata, sempre che essa trovi una valida motivazione nel profitto che può generarsi da una attività silvo-pascolare che deve integrare armonicamente l'opera di rimboschimento.

Anche il legislatore si è posto in quest'ottica promulgando la legge 440 del 4 agosto 1978: «Norme per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate e insufficientemente coltivate», cercando di mettere riparo a un fenomeno come quello delle terre incolte che sono stimate in due milioni e mezzo di ettari per la gran parte situate in montagna e in collina. Ma il privato sostiene che se esistono terre inutilizzate è segno che non è conveniente utilizzarle. Il discorso ha una sua logica che è quella del profitto ma cade quando non tiene conto che i concetti di economico e sociale considerati dall'individuo non sono gli stessi validi per la comunità nazionale. Comunque già nell'Appennino centrale possiamo trovare pochi ma significativi esempi di trasformazione di terreni agricoli abbandonati in prato-pascoli punteggiati da bovini e ovini, creando interessanti punti di riferimento per lo studio di una futura programmazione globale. L'impianto dei prati permanenti infatti esercita una profonda azione di consolidamento dei terreni, anche se inferiori al potere di imbrigliamento del bosco. La zootecnia può tornare dunque in forma pascolativa, laddove il costo di manodopera aveva spopolato le stalle, portando humus ai terreni e carne ai mercati.

Di fronte a questi primi esempi di correzione, sia pure parziale, di un eco-sistema pericolosamente squilibrato, dobbiamo prospettarci le possibilità reali di un valido riassetto della montagna per il quale la zootecnia pascolativa ci sembra fondamentale. Da tempo l'ambiente montano, specialmente quello appenninico, aspetta una soluzione valida sia ecologica, che economica, che sociale.

Il rimboschimento di per sè stesso potrebbe salvaguardare la stabilità di superficie dei terreni ma finirebbe per respingere l'uomo mentre al contrario la zootecnia può armonizzare l'uomo con il suo ambiente trattenendolo dall'urbanizzazione. Per quanto riguarda il fenomeno delle alluvioni il rimboschimento può avere un certo effetto dato che un buon bosco in ottime condizioni può essere assimilato ad un serbatoio idrico che può rallentare una certa quantità d'acqua con le chiome e con la porosità del terreno sottostante; ma questa capacità è piuttosto modesta rispetto al fenomeno alluvionale, e comunque si riduce ancora nei nostri boschi quasi sempre cedui e degradati: quindi l'acqua scorre per la maggior parte in superficie e anche l'acqua che riesce a penetrare nel terreno si scarica dopo poco nei ruscelli tributari, raggiungendo i corsi maggiori e sommandosi a quelle superficiali: nascono così le più travolgenti punte di piena. Quindi il contributo alla attenuazione delle piene da parte dei nostri boschi è trascurabile mentre è indispensabile la loro azione nel contrastare l'erosione, nel contribuire a diminuire il trasporto solido nei fiumi, nel permettere alle acque superficiali di penetrare nel terreno e così raggiungere le falde che alimentano le sorgenti (5).

Per quanto riguarda la difesa dalle alluvioni dobbiamo allora ricorrere alle opere idrauliche che però ci portano un insieme di problemi da risolvere volta per volta, secondo circostanze di diversa natura. Per ciò che riguarda le massime piene che possono provocare esondazioni è da considerare che le caratteristiche della piena dipendono da molti fattori: per prima cosa dalla altezza e distribuzione delle precipitazioni nello spazio e nel tempo in rapporto alla estensione del bacino; infatti nei piccoli bacini le maggiori piene sono determinate da piogge di breve durata ed elevata intensità mentre nei grandi bacini le piene sono causate da piogge di intensità anche non eccezionale ma continue e persistenti sul bacino; la misura della durata di precipitazione che dà luogo alle maggiori piene ce la da

(5) A tal proposito è sufficiente dire che l'alluvione di Firenze del 1966 si è generata nel bacino idrografico dell'Arno la cui superficie è quasi completamente ricoperta da castagneti e faggeti.

il « tempo di corrivazione » (6) del bacino idrografico. Poi dipendono dalla capacità di ritenuta del bacino, indicata dal suo ' coefficiente di deflusso ' (7) che però nella singola precipitazione avrà percentualmente minore influenza quanto più la precipitazione è intensa. Una ulteriore differenza fra le piene dei grandi e piccoli bacini è data dalla diversa conformazione della rete idrografica: nei piccoli bacini è possibile il contemporaneo deflusso nella sezione considerata dei contributi di colmo di tutto il bacino e con scarso invaso di acqua negli alvei mentre in un bacino di grandi dimensioni gli affluenti hanno tempi di concentrazione diversa così che i colmi di piena giungono sfalsati e hanno un consistente volume di acqua invasata. Quindi per bacini grandi e piccoli la determinazione delle portate di piena sarà da effettuare con metodi diversi.

In definitiva si osserva che la formazione delle piene da deflusso causata da precipitazioni liquide è il risultato della mutua influenza di tutte le caratteristiche morfologiche del bacino e della rete idrografica, nonchè dalle modalità di distribuzione delle precipitazioni sul bacino stesso.

Le caratteristiche di una piena sono note se abbiamo il suo idrogramma che ci indica il livello massimo raggiunto al colmo, il volume totale e la durata della piena. Le figure seguenti sono esempi di idrogrammi dove in ascisse abbiamo la durata e in ordinate la portata della piena.

È necessario conoscere l'intero idrogramma di piena per:

— lo studio dei serbatoi destinati alla difesa dalle inondazioni;

— il dimensionamento degli sfioratoi di un serbatoio artificiale;

basta conoscere solo il massimo di altezza rispetto all'alveo della piena per:

— fissare le quote di una via di comunicazione;

— determinare il punto d'immissione di un collettore in alveo;

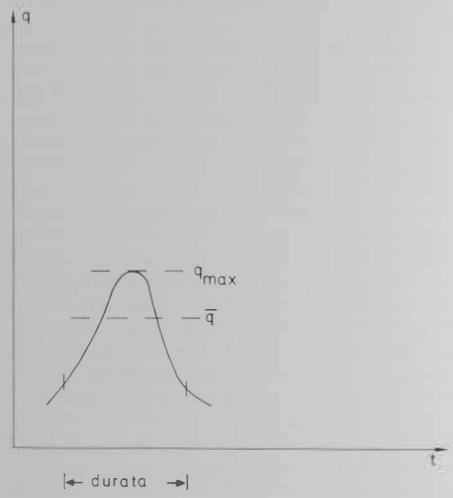
è necessario conoscere il massimo di altezza e la portata massima per:

— dimensionare le luci di attraversamenti.

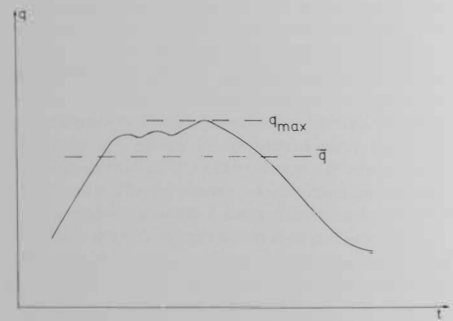
(6) Tempo di corrivazione: tempo che impiega l'acqua caduta nel punto del bacino più distante dalla sezione di chiusura a raggiungere la sezione stessa.

(7) Coefficiente di deflusso: rapporto tra l'altezza d'acqua defluita attraverso la sezione considerata in un dato intervallo di tempo (espressa come altezza di uno strato uniforme su tutto il bacino) e la corrispondente altezza di afflusso. Il c. di d. è sempre minore dell'unità a meno di casi particolari.

Piccolo Bacino



Grande Bacino



(Notare l'arrivo graduale e sfalsato delle piene degli affluenti)

Inoltre è necessario determinare la massima piena prevedibile o meglio la piena con tempi di ritorno di pochi anni delle caratteristiche del bacino e in particolare della sua estensione per:

— dimensionare le reti di fognatura urbane, i canali di bonifica, le opere di derivazione provvisoria dei corsi d'acqua al fine di costruire opere in alveo ecc.

Per la determinazione delle portate di piena dei corsi d'acqua, ossia del suo idrogramma, si distinguono tre gruppi principali di metodi: empirici, analitici, statistici. Non ci soffermiamo nella descrizione di questi metodi in quanto ci porterebbe un po' troppo lontano e ci farebbe entrare nel vivo della polemica e del contrasto tra l'idrologia scientifica che applica metodi assai sofisticati (ad esempio alla elaborazione statistica delle serie di dati), e l'idrologia dove la stima di grandezze essenziali è affidata di caso in caso nella pratica al buon senso e all'esperienza, in particolare nell'elaborare i dati ottenuti dalle rilevazioni strumentali e nell'utilizzare le varie formule a nostra disposizione. Procediamo, dunque, a considerare le modalità per la difesa delle inondazioni delle massime piene dei corsi d'acqua che coinvolgono direttamente l'ambiente montano. Per questa difesa è necessario costruire un sistema difensivo basato sulla realizzazione di arginature, di scolmatori di piena, di casse d'espansione, d'invasi. L'erezione di saldi argini capaci di contenere forti volumi d'acqua, implica problemi tecnici circa la loro stabilità e l'altezza massima raggiungibile nonchè il rifacimento di opere come la rete stradale con la ricostruzione di ponti e la rete circostante di conduzione dell'acqua onde evitare esondazioni da rigurgito.

Contemporaneamente per evitare l'innalzamento dell'alveo e contrastare la tendenza evolutiva del corso d'acqua è necessario un dragaggio esteso e continuo di tutto l'alveo per lo sgombero di ostacoli e della vegetazione cresciuta in tempo di magra. Questa continua manutenzione è costosa quindi è difficile che possa avvenire con continuità dato che i finanziamenti per le opere idrauliche sono disponibili solo dopo grossi eventi e poi non si hanno più. Quindi le arginature non sono un sistema risolutivo per le grosse piene anche se un certo loro contributo lo danno sempre. Gli scolmatori di piena hanno a loro volta un'indubbia efficacia diretta sul tronco a valle del fiume ma c'è la difficoltà di trovare un recapito, non sempre agevole o disponibile, per scaricare parte della piena (8). Le casse d'espansione hanno bisogno di estese superfici che devono essere vincolate con servitù sui terreni, però con un impegno finanziario che è minore rispetto alla costruzione di un grande serbatoio; a parte la difficoltà di trovare in pianura aree abbastanza vaste, la loro destinazione a serbatoi impedisce l'inserimento di qualunque centro industriale, vincolandole in permanenza all'attività agricola. Questo è stato possibile per la parte terminale del Mississipi negli USA ma non è praticabile in Italia. Quindi l'unica strada tecnicamente possibile in Italia per contenere le piene ed evitare i disastri delle alluvioni è la costruzione di un complesso di serbatoi artificiali con cui si utilizza il potere moderatore dei laghi che consiste in un effetto di moderazione delle oscillazioni delle portate di deflusso rispetto a quelle di afflusso, in particolare nella riduzione delle piene e nell'incremento delle magre.

Il primo problema da affrontare è il posizionamento di questi serbatoi dato il loro effetto idraulico sul corso d'acqua, le condizioni geologiche necessarie per la sua sicurezza e gli effetti sull'economia e la vita degli abitanti della zona. Poi per una ragione economica saranno serbatoi a più utilizzazioni: una invernale-primaverile per la laminazione delle piene e una estiva per irrigazione e rifornimento di acqua potabile per gli usi industriali e civili.

La presenza di un invaso con possibilità irrigue può avere sicuri effetti, produttivi in molte zone montane se è accompagnata con l'attuazione di complessi irrigui in grado di valorizzare le risorse agricole a fini prevalentemente zootecnici (produzione foraggera) in coordinamento con le altre azioni, tendenti al cambiamento delle strutture, alla promozione dell'associazionismo, e alla realizzazione delle opere infrastrutturali indispensabili. Ciò concorrerà al consolidamento di insediamenti umani in montagna.

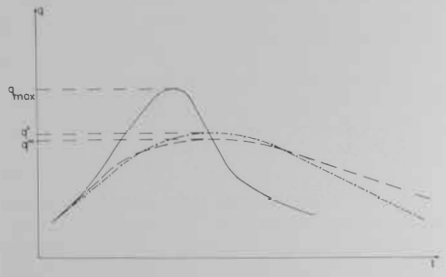
(8) Tipico esempio in Italia è lo scolmatore del fiume Arno a monte di Pisa, che ha salvato Pisa dall'alluvione del 1966.

Quindi abbiamo diversi usi dei serbatoi in tempi diversi ma comunque è molto problematico il loro utilizzo anche per la produzione di energia elettrica in quanto porterebbe tanti e tali vincoli da non potere essere utilizzato nella larninazione delle piene e per gli altri scopi dove serve una certa elasticità che non può dare un invaso a scopo idroelettrico. Per il posizionamento dobbiamo distinguere tra bacini grandi e piccoli. Però dobbiamo fare prima le seguenti considerazioni: per utilizzare di più la capacità d'invaso delle aste fluviali è conveniente mettere più a valle possibile lo sbarramento; però più è grande il bacino sotteso più grande deve essere l'invaso e quindi la struttura dello sbarramento e più forti allora divengono le difficoltà geologiche che si incontrano, difficoltà spesso insormontabili per il costo del conseguente intervento tecnico necessario. La costruzione di un grande serbatoio non è una impresa che possa realizzarsi in brevissimo tempo: appare quindi giustificato dar la preferenza a un complesso di piccoli serbatoi piuttosto che a pochi grandi senza incontrare le difficoltà geologiche in cui ci si imbatte sicuramente per la costruzione di grandi sbarramenti; ma a parità di condizioni, un serbatoio da 20 milioni di metri cubi non costa il doppio di uno da 10 milioni di metri cubi, ma meno. È anche necessario avere l'analisi delle frequenze delle piene nei diversi mesi dell'anno per il bacino considerato e i dati della portata al di sopra della quale è necessario difendersi.

Ottimizzare i fattori sopra considerati porta generalmente ad una scelta diversa secondo che il bacino idrogeologico è grande o piccolo: per bacino grande si considerano serbatoi per fasce a luci regolabili, mentre per piccoli bacini un unico serbatoio a luci fisse. L'andamento della piena con l'inserimento di tali serbatoi è ben visibile dagli idrogrammi seguenti.

Questi serbatoi a luci regolate condizionano l'arrivo dei colmi di piena della parte di bacino che controllano nel loro sovrapporsi a valle, quindi è indispensabile la conoscenza dell'andamento della piena che è legata all'andamento delle precipitazioni. Ora le vicende atmosferiche non sono altro che una successione di eventi irregolari dato che in metereologia la regolarità sta proprio nella irregolarità. Quindi chi dovrà decidere circa la gestione di questi serbatoi durante una piena dovrà avere anche

Piccolo Bacino



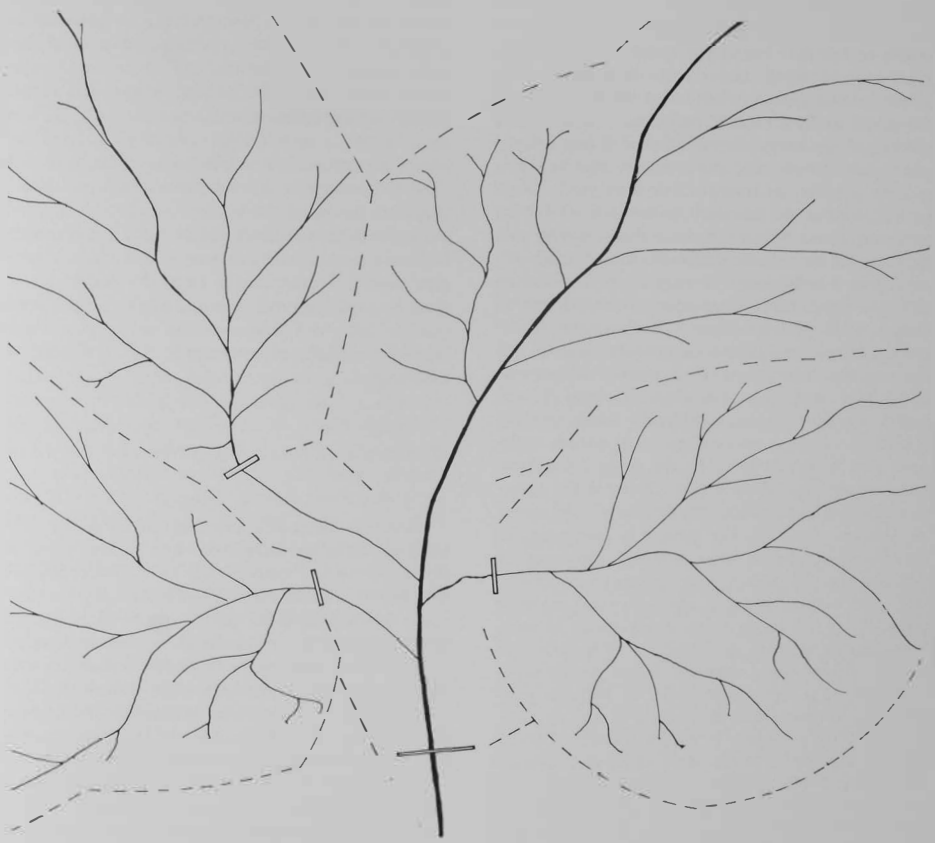
Q * Portata massima che può defluire senza pericolo d'esondare che però se ha durata eccessiva scalza gli argini.

Q ** Portata massima d'uscita minore di Q * ma senza pericolo di scalzare gli argini e con conseguente necessario volume maggiore d'invaso del serbatoio artificiale.

Grande Bacino

Q * Portata massima che può defluire senza pericolo d'esondare ottenuta con un unico grande serbatoio a luci fisse per tutto il bacino ma il volume invasato è troppo forte; questa soluzione non è conveniente per gravi motivi tecnici.

/// Area tratteggiata che rappresenta la parte di volume della piena la laminare che dà idea della capacità dei serbatoi ognuno dei quali controlla una parte del grande bacino come nell'esempio seguente:



il permesso di sbagliare per una situazione non prevedibile. Tale margine di errore può essere notevolmente ridotto istituendo un sistema di controllo basato sull'impiego di un elaboratore a cui dovranno arrivare continuamente i dati circa l'evoluzione delle precipitazioni, i livelli d'invaso di ogni serbatoio, le portate e ogni altra informazione che lo può mettere in grado di fornire valide indicazioni circa le operazioni di apertura e chiusura delle luci dei serbatoi a chi ne è il responsabile. Una sicurezza assoluta in questo senso non potrà mai essere raggiunta poichè nessun mezzo e strumento sarebbe

in grado di darla, dato che per gli eventi metereologici almeno teoricamente non può essere ammesso alcun massimo assoluto.

Le opere, pur se proporzionate alla misura di eventi eccezionali, hanno per questo dei limiti che sarebbero superabili solo a patto di spese enormi, le quali costituiscono a loro volta un limite per lo più invalicabile. Un altro problema presente nella gestione di un serbatoio artificiale è il suo interrimento conseguente al depositarsi dei materiali trasportati a valle dai torrenti. Per diradare la eventuale rimozione dei materiali accumulati ed evitare forti sovradimensionamenti dei serbatoi dovuti alla aggiunta di un volume destinato all'inevitabile interrimento è indispensabile congiungere l'esecuzione di queste opere con un immediato rimboschimento, l'impianto di prati-pascoli e la sistemazione idraulica dei torrenti nei bacini a monte dei serbatoi con contemporanea introduzione di vincoli nel governo di boschi e pascoli. In conclusione le opere di ingegneria idraulica vanno considerate senza squilibri e disfunzioni con i provvedimenti di natura ecologica. Così concepita la difesa del suolo potrà assumere un alto significato sociale, innestandosi armonicamente nella pianificazione territoriale del paese.

Abbiamo visto che per salvare la montagna dal disastro idrogeologico sono necessari interventi di sistemazione dei torrenti, di impianto di boschi, prati e di sistemi idrici di controllo delle massime piene. Tutto ciò ha lo scopo di sistemare la montagna ma soprattutto di limitare a valle tutti quei danni che potrebbero derivare da un evento metereologico più o meno eccezionale. In Italia le piogge si traducono in una minaccia e in una carestia, in alluvioni d'inverno e in siccità d'estate. Ebbene alla montagna è richiesto, oltre che non provocare tragedie ogni volta che piove, anche di fornire l'acqua per le industrie e per gli abitanti delle pianure. Ciò significa che è necessario impedire che l'acqua piovana vada subito in mare dove non è disponibile come acqua alimentare e la maniera più semplice per trattenerla è di avere una copertura del suolo di prati e boschi. Solo così la pioggia scorre con difficoltà sul suolo, ed è facilitata a penetrare nel terreno e a raggiungere le falde, dalle quali potrà essere prelevata attraverso le sorgenti nella stagione secca quando cioè ce n'è poca. Se tale copertura non c'è, l'acqua scorre in superficie e va subito al mare e quindi per l'approvvigionamento idrico diviene indispensabile la costruzione in montagna di serbatoi artificiali di grandi dimensioni per rifornimento idrico, oppure spingere più in profondità i pozzi di valle che attingono acqua dalle falde sotterranee, che si deprimono per l'eccessivo sfruttamento degli accumuli idrici sotterranei; ma la presenza dell'inquinamento del sottosuolo delle pianure, a cui si accompagna spesso, nelle zone litoranee, un processo di salsificazione dell'acqua delle falde sotterranee, rende sempre meno praticabile la soluzione dei pozzi. Di conseguenza la salvaguardia delle risorse naturali-ambientali e l'utilizzazione del territorio montano in modo adeguato alle sue vocazioni sociali economiche e naturali sono le condizioni essenziali non solo per una migliore e più civile qualità della vita della nazione, ma per lo stesso benessere sociale ed economico della popolazione montana.

4. – Incidenza sull'ambiente delle opere di difesa.

A conclusione dell'esame degli interventi di sistemazione idraulica della montagna necessari per la difesa del suolo è conveniente fare un accenno più specifico ai mutamenti nell'ambiente naturale derivanti da tali interventi, dalle tecniche di esecuzione nonchè dalle opere provvisionali necessarie (le opere provvisionali sono opere ausiliarie messe in atto per consentire la realizzazione dei lavori come ad esempio opere relative alla deviazione di un corso di acqua o alla intercettazione di acque superficiali o sotterranee). I mutamenti nell'ambiente naturale possono essere dai più ai meno importanti ossia si va dal lago artificiale, alla opera di derivazione fluviale, al canale, alla galleria, all'acquedotto. La costruzione di alcune opere modifica in senso positivo le condizioni ambientali come le opere di difesa dalle inondazioni, di regimazione dei torrenti, ecc. È nel concepimento dell'opera che bisogna fare in modo che essa non provochi mutamenti negativi o almeno che siano i più limitati possibile attuando opere di presidio e tecniche costruttive affinchè il paesaggio non sia alterato. Ad esempio nella costruzione di un serbatoio artificiale si dovrà tener conto

della stabilità delle sponde e considerare gli effetti che il modificato regime del fiume ha sulle condizioni ambientali, e inoltre gli effetti sul clima e sulla economia della zona nonchè gli effetti derivanti dalle eventuali possibilità di ricreazione e sportive ossia sul turismo. Tutti questi sono problemi che vanno considerati al concepimento dell'opera. È necessario porre attenzione anche alle tecniche di esecuzione, per la tutela dell'ambiente. Consideriamo le cave necessarie per l'approvvigionamento del materiale da costruzione delle grandi opere (per le piccole come gli sbarramenti in gabbioni metallici e ciottoli spesso è sufficiente il materiale raccolto lungo il torrente); esse si dividono in: cava da formazione rocciosa, cava alluvionale. Il primo tipo costituisce una ferita nella conformazione morfologica e cromatica della montagna per cui l'apertura di una cava non deve essere prevista laddove arrechi danno alla bellezza naturale di un paesaggio; comunque, quando il suo sfruttamento sia ultimato debbono essere precista opere di mascheramento e ripristino quali colture arboree a gradoni e seminagioni di piante che attecchiscano anche in scarsezza di terreno vegetale. La cava alluvionale porta una modifica nell'equilibrio del corso d'acqua il quale, a valle della cava, entra in erosione: lo scalzamento di molte opere valide e il frammento di sponde sono la manifestazione più evidente del fenomeno. Quindi se è indispensabile prelevare materiale da un corso d'acqua occorre provvedere nello stesso tempo (senza rinvii) alla esecuzione di opere di presidio che difendano le opere trasversali e le sponde da scalzamenti e franamenti. Anche nella ubicazione degli impianti di cantiere è necessario usare oculatezza in quanto sono un notevole gruppo di costruzioni in muratura, in legname, ecc., a cui bisogna trovare uno spazio in terreni di montagna inclinati e boschivi. La trascuratezza nella costruzione di piazzali, strade d'accesso e di servizio, sbancamenti per posizionare installazioni fisse ecc. può creare gravi danni al patrimonio forestale e mettere in condizioni d'instabilità un intero versante montano, talvolta anche con pericolo grave per le vite umane; esempi di cantieri investiti da frane di terra, di roccia o di ghiaccio non mancano. È allora indispensabile curare le tecniche esecutive oltre che lo studio del progetto allo scopo di non apportare danni, talvolta irrimediabili, all'ambiente naturale insieme a quei benefici che sono lo scopo del nostro intervento.

Un altro problema che ci si pone durante i lavori di sistemazione idraulica o di altro genere sono le discariche dei materiali provenienti dagli scavi; le discariche sono un elemento che turba l'estetica del paesaggio e l'equilibrio dei pendii: si pensi a quanti pendii di montagna sono stati rovinati da una discarica di galleria. Le discariche vanno sistemate staticamente e rimboschite (con la medesima metodologia adottata per le cave in roccia). Per quelle posizionate nell'alveo di un corso d'acqua è indispensabile l'esecuzione di opere di presidio che ne assicurino l'inamovibilità in quanto la loro asportazione da parte delle acque di piena genera fenomeni di interrimento di opere vallive (ad esempio luci di ponti) creando gravi inconvenienti. Altri inconvenienti, anche gravi, possono venire da interventi su terreni dove sono presenti (o possono venire innescati) movimenti franosi superficiali che possono mettere in moto grossi quantitativi di materiali anche su estese superfici; in questo caso occorre agire con cautela anticipando alle operazioni di scavo quelle operazioni di bonifica e sistemazione necessarie per mantenere la stabilità del versante. Spesso, nella fase di ideazione di una opera, al momento di decidere della sua convenienza attraverso l'analisi dei costi-benefici, il criterio di giudizio adottato non tiene in debito conto i costi che il tipo di intervento ipotizzato produce per danni all'ambiente naturale e quindi tali costi saranno sopportati inevitabilmente dalla comunità. L'analisi dei costi-benefici è spesso aliena non solo dai costi necessari per le operazioni di giusto reinserimento nell'ambiente di cave, discariche, spazi lasciati liberi dagli impianti disattivati, ecc., ma anche per i danni generati da frane, smottamenti, scalzamenti o interrimenti di opere a valle ecc., conseguenti alle tecniche adottate per eseguire il lavoro.

Tali costi vanno allora in carico della comunità e chi ne è più direttamente colpita è proprio quella popolazione montana a cui era destinato parte del beneficio derivante dall'opera costruita. Comunque per qualunque opera è il confronto tra benefici e costi globali (senza scaricarne sulla comunità una

parte) che ci dirà se l'opera è economicamente valida e cioè tale da assicurare un reddito netto che dia una remunerazione adeguata all'investimento. È chiaro che anche per i benefici si ha un diverso criterio di stima specie se hanno carattere sociale, che spesso è determinante nella ideazione di un'opera di ingegneria idraulica.

Bibliografia.

1) F. Arredi, *Costruzioni idrauliche*, vol. I, Ed. Goliardica, 1974.

2) F. Arredi, *Costruzioni e impianti idraulici* (*Idrologia*, vol. I), Ed. Principato, 1947.

3) Atti della tavola rotonda sul tema *Foreste e Alluvioni*, Roma 17 aprile 1969, Quad. n. 149 dell'Accademia Nazionale dei Lincei, Roma, 1971.

4) *Atti della commissione interministeriale per lo studio della sistemazione idraulica e della difesa del suolo*, Roma, 1977.

5) P. Bassani, *Salviamo i Castelli Romani*, Pol. Laziale, 1976.

6) C. Colombo, *Manuale dell'ingegnere*, Ed. Hoepli, 1977.

7) A. Desio, *Geologia applicata all'ingegneria*, Ed. Hoepli, 1973.

8) F. Fournier, *Climat et erosion*, Presses Universitaires de France, 1965.

9) A. Hofmann, *Sistemazione Bacini Montani*, UTET, Torino, 1936.

10) C. Lotti, *Tecnica dei lavori idraulici*, Ed. Siderea, 1973.

11) G. Supino, *Le reti idrauliche*, Ed. Patron, Bologna, 1965.

12) C. Remenieras, *L'hydrologie de l'ingenieur*, Eyrolles, 1965.

LA DIFESA DELLA FLORA E DELLA FAUNA

(di *Bassani Paolo*)

La tutela della Natura ha subito nel corso degli ultimi anni una evoluzione concettuale e pratica sia in coloro che da sempre hanno avuto a cuore la sorte del patrimonio naturale — naturalisti e naturofili — che in quanti sono tenuti a varare nuove disposizioni legislative ed amministrative di tutela e conservazione, come gli Amministratori di tutti gli Enti pubblici.

Si è passati gradualmente attraverso una fase normativa-impositiva ad un'altra programmatoria-preventiva che si è — in molti casi — sovrapposta alla precedente.

Carenze e limiti della prima fase devono essere sanati da una oculata ed efficace applicazione della seconda, realizzando un sinergismo tutto rivolto alla difesa delle piante e degli animali.

L'intervento programmatorio e legislativo soprattutto nella pianificazione dei territori montani — che tanta parte occupano nel patrimonio naturale italiano — dovrà tener conto delle giuste esigenze socio-economiche delle popolazioni locali ed al tempo stesso della conservazione del patrimonio faunistico e floristico presente in ogni singolo comprensorio.

Operazione complessa ma non certo impossibile soprattutto se sempre nella legislazione e nella programmazione verranno varati piani socio-economici-occupazionali quanto più legati ai cicli naturali tipici dei luoghi evitando introduzioni di effimeri quanto spuri elementi «produttivi».

Esamineremo quindi le modalità, le norme, le « tecniche », i programmi, le leggi ... atti a conservare flora e fauna suddividendo il tutto in capitoli e precisamente:

1. Legislazione esistente
2. Interventi a livello delle singole specie, popolazioni e comunità
3. Interventi sui biotopi
4. Interventi sul territorio
5. Proposte

1. – Legislazione esistente.

1.1. – *Leggi statali.*

Tutte le leggi operanti sul territorio nazionale in difesa del più generico « paesaggio » o « ambiente » o « territorio » direttamente od indirettamente concorrono a difendere il patrimonio naturale in senso più stretto e con esso flora e fauna.

1.1.1. – *La Costituzione.* Così dice l'art. 9 della Costituzione: « La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio ed il patrimonio storico ed artistico della Nazione ». Nulla di più.

Il Prof. M. Pavan (1) sostiene che: «La Tutela del paesaggio non può essere interpretata correttamente se non intendendovi compresi tutti i fattori che concorrono a costituirla e quindi vegetali, animali, acque, suolo, atmosfera, intesi in un armonico insieme in cui ogni fattore è indispensabile agli altri ed all'insieme».

Il «paesaggio» è un termine troppo generico: se la Costituzione avesse parlato anche di «patrimonio naturalistico» molte interpretazioni in sede giuridica ed amministrativa circa «il paesaggio» sarebbero state meno ambigue e quindi meno dannose all'ambiente naturale.

L'attuazione delle Regioni a Statuto Ordinario ha consentito notevoli progressi sul piano della tutela della natura. Infatti il D.P.R. 15 gennaio 1972 (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 46 del 19 febbraio 1972) ha trasferito alle Regioni a Statuto Ordinario molte funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne disciplinando quindi le singole competenze — fra Stato e Regioni — in questi settori.

Per quanto attiene alle Regioni a Statuto Speciale le loro facoltà di intervento a difesa dell'ambiente sono disciplinate dalle singole leggi costitutive e dalla Costituzione.

1.1.2. – *Il vincolo paesaggistico.* Riguarda la tutela sia di «cose, che di località» di notevole interesse pubblico per l'aspetto del valore del paesaggio da esse presentato.

Il vincolo sancito dalla legge n. 1497 del 29 giugno 1939 (Gazzetta Ufficiale n. 241 del 14 ottobre 1939) e dalle successive disposizioni di legge correlate è stato applicato con qualche successo dal Ministero della Pubblica Istruzione per le Ville Monumentali e gli annessi Parchi, ma ha avuto scarso effetto per la protezione del «paesaggio» naturale.

Tale vincolo non ha sortito migliore effetto per la tutela della natura neanche quando la competenza è passata al Ministero dei Beni Culturali e dell'Ambiente, istituito con d.l. 24 dicembre 1974 n. 657, convertito in legge, con modificazioni, con la legge n. 5 del 29 gennaio 1975.

La legge n. 1497 è scarsamente efficace per tutelare il patrimonio naturale poichè non prevede l'inedificabilità assoluta, ma che la «cosa» o la «località» non sia distrutta o modificata in modo pregiudiziale al suo aspetto esteriore.

Per cui in virtù del valore molto soggettivo di «paesaggio» le Soprintendenze competenti al vincolo hanno concesso nulla-osta per edificare nei boschi, nei bacini di laghi, lungo le sponde dei fiumi e le rive del mare...

Nel migliore dei casi si è trattato di lievi modifiche alle tipologie edilizie e della diminuzione dell'indice di edificabilità previsto dal PRG Comunale.

A partire dal 1 gennaio 1978, per effetto dell'art. 82 del D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, le funzioni di cui alla legge 29 giugno 1939 n. 1497 sono state delegate alle Regioni.

Tali funzioni riguardano gli interventi nelle zone, case o immobili, inclusi negli elenchi delle bellezze naturali e in particolare per:

— la concessione delle autorizzazioni o nulla-osta sui progetti;

— l'apertura di strade o cave;

— la posa in opera di cartelli o altri mezzi pubblicitari.

Quindi per una debolezza insita nella legge sulla «Protezione delle bellezze naturali», che lascia spazi enormi per le interpretazioni più bizzarre sul concetto di «paesaggio», la natura stessa non verrà mai protetta efficacemente da questa legge.

1.1.3. – *Il vincolo idrogeologico.* La legge 30 dicembre 1923 n. 3267 (Riordinamento e riforma della Legislazione in materia di boschi e di terreni montani) all'art. 1 indica che «sono sottoposti a vincoli per scopi idrogeologici i terreni di qualsiasi natura e destinazione che, per effetto di forme di utilizzazione contrastanti con le norme di cui agli artt. 7 8 e 9 (riguardano dissodamenti, cambiamenti di coltura ed esercizio del pascolo) possono con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque».

(1) M. Pavan, *Riserve Naturali Italiane: Situazioni e proposte di tutela dei poteri pubblici*, Collana Verde, n. 33, Pavia, 1973.

Nel 1968 ben 12.702.313 ettari del territorio nazionale sono sottoposti a vincolo idrogeologico (2) di cui 5.092.367 ha sono boschi; 4.523.503 ha prati permanenti, prati-pascoli e pascoli; 3.086.449 ha rappresentano altri tipi di terreni. In pratica anche questo vincolo ha dato risultati poco soddisfacenti, sia per la scarsa sorveglianza nella sua applicazione che per la facilità con cui si ottengono n.o. in deroga alle norme impositive.

Infatti la legge n. 3267 non ha impedito la denudazione delle nostre montagne col conseguente «sfasciume» idrogeologico di cui il Bel Paese gode un triste primato.

Centinaia di chilometri di strade attraversano le zone soggette a vincolo; miriadi di lottizzazioni e di singoli insediamenti edilizi sono cresciuti in deroga al vincolo stesso.

Infatti sono pochi i comuni che subordinano il rilascio della licenza edilizia (ora «concessione») alla esibizione del nullaosta al vincolo idrogeologico- — rilasciato dal locale Camera di Commercio, industria, artigianato ed agricoltura — da parte del soggetto interessato a costruire.

Per il rilascio della concessione viene richiesto in genere il solo nulla-osta al vincolo paesaggistico.

Le zone sottoposte al vincolo forestale sono tanto più aggredite quanto più appetibili.

Nulla ha potuto il vincolo nelle zone «verdi vincolate» confinanti e prossime alle città.

Al Corpo Forestale dello Stato spesso non resta che verbalizzare ed elevare contravvenzioni ai trasgressori. Non viene ripristinato l'ambiente. Non ci sono grossi rischi sul piano penale.

Anche l'applicazione di questo vincolo è stato trasferito alle Regioni dal medesimo D.P.R. 616/77.

1.1.4. – *Parchi Nazionali e Riserve Naturali.* Mentre per i Parchi Nazionali la «legge quadro» deve ancora completare il suo iter burocratico al Parlamento, per «le riserve naturali non esiste una normativa di carattere generale che disciplina la materia in forma organica; anzi per le riserve naturali, detta normativa non esiste affatto» (3).

La dizione «riserva naturale» fa la sua prima apparizione nella nostra legislazione con la legge 3 dicembre 1971 n. 1102 recante «nuova norme per lo sviluppo della montagna» che all'art. 9 prevede l'affitto da parte di Regioni, comunità montane e comuni di particolari terreni per un periodo non inferiore a 20 anni per destinarli «... alla formazione di boschi, prati, pascoli o riserve naturali, (omissis)».

In via amministrativa va ricordato il d.l. 20 gennaio 1977, che detta i criteri generali per l'applicazione degli interventi di cui alla legge 27 ottobre 1966 n. 910 (Piano Verde n. 2). Infatti l'art. 25 del d.l. suddetto prevede fra l'altro l'acquisto di congrue superfici di terreno anche ai fini «... della protezione della flora e della fauna in genere (omissis)».

1.1.5. – *La caccia.* A differenza della flora — per la quale esistono solo iniziative legislative regionali — la fauna viene «tutelata» su tutto il territorio nazionale nell'ambito di una normativa ambigua, sospetta di incostituzionalità: la legge n. 968 del 27 dicembre 1977 «Principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia».

È evidente lo stridore fra «tutela della fauna» e «disciplina della caccia» (4).

Seppure sommariamente vanno elencati i principali danni provocati dall'attività venatoria.

a) *Uso del territorio.* Dove va il cittadino armato non può recarvisi quello disarmato, se non correndo sempre gravi rischi per la propria incolumità. È sicuramente incostituzionale questa «appropriazione di territorio» da parte di un esercito di oltre 1.600.000 cacciatori e assai dannosa per il turismo.

b) *Estinzione delle specie animali.* In Italia si sono avute estinzioni locali di varie specie o sottospecie.

(2) C. Cantelmo, *La situazione giuridica dei terreni sottoposti a vincolo per scopi idrogeologici*, in *L'Italia Forestale e Montana*, fasc. 5, 1968.

(3) L. Bortolotti, A. Puggelli, C. Vinciguerra, *La conservazione dell'ambiente naturale*, Edagricole, Bologna, 1976, Cap. 3, pag. 44.

(4) C. Consiglio, *No alla Caccia*, Savelli Roma- giugno 1978.

Il francolino, magnifico uccello dai colori vistosi, grande come una pernice, che si trovava un tempo in Toscana, Calabria e Sicilia, fu distrutto dalla caccia, l'ultimo esemplare fu ucciso in Sicilia nel 1869. Oggi vive solo nel vicino Oriente.

Anche alla caccia si deve principalmente la scomparsa dalla Sicilia della quaglia tridattila, avvenuta intorno al 1920. Oggi questa specie sopravvive solo nella penisola iberica meridionale, Marocco, Algeria e Tunisia.

La gallina prataiola si è estinta nella pianura padana un secolo fa e in Sicilia nel 1969; sopravvive in Sardegna e in Puglia, oltre che in varie altre parti d'Europa, Asia, e Africa settentrionale. Per questa specie, oltre alla caccia, sono da incolpare anche i veleni agricoli e la trasformazione dell'habitat.

L'avvoltoio degli agnelli si è estinto sulle Alpi nel 1923 ed è attualmente quasi estinto in Sardegna (2-3 esemplari secondo Schenk).

La lince si è estinta in Italia da una cinquantina d'anni. Attualmente oltre all'avvoltoio degli agnelli, sono sull'orlo della estinzione in Italia: l'avvoltoio monaco (3-5 individui in Sardegna), il lupo (forse una sessantina di esemplari in Italia centro-meridionale) e la foca monaca (3 esemplari in Sardegna e 2 a Montecristo).

Oggi queste specie sono sull'elenco delle specie particolarmente protette dall'art. 2 della legge n. 968, ma sono gravemente minacciate dai bracconieri.

c) *Decremento numerico* delle popolazioni naturali;

d) *Perturbazione degli equilibri ecologici*, attraverso la rottura della «catena alimentare».

e) *Diffusione di malattie*: attraverso i ripopolamenti con specie non indigene è stata introdotta in Italia la tularemia.

Trattasi di una malattia tipica di alcuni animali selvatici — abitualmente usati per i ripopolamenti — (lepre, coniglio selvatico, fagiano, ...) provocata dal «Bacterium tularense», trasmissibile all'uomo sia per contatto diretto con l'animale malato, sia indirettamente per trasporto da parte di un insetto vettore (tafano, pulce, pidocchio, zecca). Provoca una mortalità del 4% di casi.

f) *Saturnismo*. È una intossicazione mortale da piombo.

Spesso le anatre ingoiano i pallini da caccia che trovano sul fondo degli stagni — come fossero sassolini — per facilitare la frantumazione degli alimenti nel loro ventriglio».

g) *Sofferenze degli animali*, che restano feriti e moribondi per lungo tempo.

h) *Delitti ed incidenti* con armi da caccia.

Nel solo 1977 si sono avuti 67 casi mortali.

Fortunatamente si intravvedono i primi segni per la totale abolizione della caccia anche in Italia, come già nel Kenya, in Somalia, nel Venezuela e nel Cantone di Ginevra in Svizzera.

Il Consiglio delle Comunità europee sta preparando una direttiva per la conservazione dell'avifauna. Il Consiglio considera infatti «che gran parte degli uccelli viventi allo stato selvatico nel territorio degli Stati membri della Comunità appartengono alla specie migratrici, che dette specie costituiscono un patrimonio comune e che l'efficace protezione degli uccelli è un problema ambientale tipicamente transnazionale, implicante responsabilità comuni».

Di tale direttiva esiste una proposta anteriore all'approvazione definitiva della legge n. 968. All'art. 8 essa vieta «lacci, panioni, trappole e tagliole, ami, reti, bertuelli (...) uccelli vivi usati come richiamo, (...) armi semiautomatiche o automatiche il cui caricatore possa contenere più di due cartucce».

Se tale proposta dovesse essere definitivamente approvata si creerebbe un conflitto tra le norme europee e quelle italiane che dovrebbero essere sollecitamente modificate. La nuova legge n. 968, infatti, all'art. 9 consente l'uso dei fucili automatici a tre colpi; all'art. 18 consente la cattura di uccelli per la detenzione, da usare anche come richiami vivi; all'art. 20 consente l'impiego della civetta come zimbello e non vieta nè lacci, nè panioni, nè trappole, nè reti o simili.

Inoltre la legge n. 968 permette l'abbattimento di ben venti specie di uccelli di cui, ai sensi della suddetta direttiva, dovrebbe essere vietata l'uccisione o la cattura; esse sono: pernice sarda, colino della Virginia, combattente, cappellaccia, tottavilla, allodola, calandro, prispolone, pispola, spioncello, cesena, tordo bottaccio, tordo sassello, merlo, frin-

guello, péppola, verdone, fanello, frosone e strillozzo. Come si vede, si tratta per la maggior parte di piccoli uccelli del peso di pochi grammi.

È opinione corrente che la legge n. 968 sia stata approvata in questa forma proprio con l'intenzione di porre il Consiglio delle Comunità europee di fronte al fatto compiuto nella speranza che la legislazione europea si adegui a quella italiana e non viceversa. Tale speranza sembra piuttosto ingenua se si considera la profonda indignazione esistente nei paesi dell'Europa centro-settentrionale contro l'Italia, per la strage dei piccoli uccelli migratori e per l'uccellagione.

Ad un appello contro la caccia fatto durante la primavera-Estate del 1978 da tre ecologi italiani — i professori Adriano Buzzati-Traverso, Carlo Consiglio e Giorgio Nebbia — hanno risposto oltre 150.000 cittadini firmando una petizione popolare già presentata ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Successivamente in novembre si è costituita in Milano la L.A.C. — Lega per l'Abolizione della Caccia — presieduta dal prof. Carlo Consiglio, che nella primavera del 1979 promuoverà un «referendum» per abrogare soltanto quegli articoli della legge 968 che permettono la caccia. Ciò consentirebbe di trasformare la medesima in una legge che protegge la fauna selvatica ed abolisce completamente la caccia, senza ritornare al vecchio e deleterio Testo Unico del 1939.

Intanto la Regione Sardegna ha deciso il «blocco» della caccia per tre anni, quale momentanea alternativa al depauperamento effettuato da anni ed anni di saccheggio incontrollato da orde di cacciatori che sbarcavano sull'isola col miraggio di rimpinzare il carniere.

È auspicabile che altre Regioni Italiane seguano l'esempio della Sardegna.

1.1.6. – *Legge 6 aprile 1977 n. 184.* La legge 6 aprile 1977 n. 184 «Ratifica della Convenzione nella protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale, firmata a Parigi il 23 novembre 1972», autorizza il Presidente della Repubblica (art. 1) a ratificare la convenzione; impegna lo Stato a dare piena ed intera esecuzione (art. 2) alla medesima; stabilisce (art. 3) gli oneri derivanti dall'attuazione della legge medesima.

Il testo della convenzione fu approvato nel corso della diciassettesima sessione della conferenza generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura, riunitasi a Parigi dal 17 ottobre al 21 ottobre 1972.

Scopo della Convenzione è «adottare nuove disposizioni convenzionali che stabiliscano un sistema efficace di protezione collettiva del patrimonio culturale e naturale di valore eccezionale, organizzato in maniera permanente e secondo metodi scientifici e moderni».

La Convenzione è così strutturata:

Titolo I – Definizioni del Patrimonio culturale ed ambientale (artt. 1-3)

» II – Tutela nazionale e tutela internazionale del patrimonio culturale e naturale (artt. 4-7)

» III – Comitato intergovernativo per la tutela del patrimonio culturale e naturale mondiale (artt. 8-14)

» IV – Fondo per la protezione del patrimonio culturale e naturale (artt. 15-18)

» V – Condizioni e modalità dell'assistenza internazionale (artt. 19-26)

» VI – Programmi educativi (artt. 27-28)

» VII – Relazioni (art. 29)

» VIII – Clausole finali (artt. 30-38).

1.2. – *Le leggi regionali* (5).

1.2.1. – *Tutela del patrimonio naturale e paesaggistico.* Anche se la materia non è talora nettamente distinta da quella relativa all'urbanistica, si osserva che nella legislazione regionale non mancano disposizioni specifiche per questo settore.

Si fa riferimento, in particolare, alla legge della Provincia autonoma di Bolzano del 25 luglio 1970 n. 16 ed alle leggi regionali della Valle d'Aosta del 7 marzo 1973 n. 7; della Campania del 24 luglio 1974 n. 32; del Lazio del 2 settembre 1974 n. 43 e

(5) L. Bortolotti, A. Puggelli, C. Vinciguerra, *op. cit.*, pag. 61-72.

delle Marche del 30 dicembre 1974 n. 52 e 27 febbraio 1975 n. 7.

Anche altri provvedimenti legislativi risultano adottati per la tutela del patrimonio naturale e paesaggistico. Si ricordano, ad esempio, i decreti dei Presidenti delle Giunte di varie Regioni (Sicilia, Sardegna, etc.) per la dichiarazione di zone di notevole interesse pubblico e per la creazione di zone floristiche e faunistiche (oasi di rifugio, ecc.).

Altri provvedimenti da citare sono i seguenti:

1) Il d.P.G.R. 3 luglio 1968 della Regione Trentino-Alto Adige per la costituzione della riserva integrale « Tre cime di Monte Bondone » in provincia di Trento;

2) La legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 1° gennaio 1971 n. 442, recante norme per la tutela delle riserve naturali del Carso Triestino, nelle provincie di Gorizia e Trieste;

3) Le delibere della Giunta Regionale del Trentino Alto Adige del 23 luglio 1971, per la costituzione, in provincia di Trento, delle riserve naturali guidate denominate, rispettivamente « Campobrun » e « Corna Piana di Brentonico ».

Dall'esame delle predette leggi si possono formulare le considerazioni appresso indicate.

La legge provinciale di Bolzano è volta alla tutela del paesaggio. Essa contiene norme in ordine ai seguenti interventi:

a) Individuazione dei beni da assoggettare alla tutela specifica (monumenti naturali, zone corografiche, biotopi, parchi e riserve naturali, giardini e parchi di rilevanza estetica, floristica e faunistica);

b) vincolo paesistico; notificazione ed effetti;

c) tutela generica del paesaggio;

d) lavori ed impianti speciali; accesso ai luoghi; pubblicità e segnaletica;

e) elenco dei vincoli paesistici.

La legge della Valle d'Aosta è, invece, un provvedimento inteso a dettare norme nel settore della agricoltura, ai fini della conservazione del paesaggio agricolo-montano e dellaprotezione della natura.

All'art. 2 essa stabilisce, infatti, che: « Nelle zone destinate all'esercizio delle attività agricole del Piano Regolatore Regionale Urbanistico e Paesaggistico, l'Amministrazione promuove le iniziative tendenti alla salvaguardia, al miglioramento e alla ristrutturazione delle aziende agricole, avuto riguardo all'interesse generale dello sviluppo economico e sociale della Regione ».

A tal fine il successivo art. 3 stabilisce che « è autorizzata la concessione di una indennità annua ai conduttori di aziende agropastorali, i cui terreni ricadano nelle zone destinate all'esercizio dell'agricoltura » dal citato Piano generale. La misura di dette indennità (per capo di bestiame e per ara di terreno coltivato a vigneto, seminativo, frutteto o prato) e le procedure da seguire per la concessione e liquidazione dell'indennità stessa sono state determinate con successiva legge regionale 19 settembre 1973 n. 32. Occorre precisare che, per quanto si riferisce alla protezione della natura ed al mantenimento delle condizioni ecologiche nelle zone in argomento, la legge fa esplicita riserva alla emanazione di successivi provvedimenti.

La legge regionale della Campania, invece, riguarda una prima normativa per il censimento dei beni culturali e naturali.

L'art. 1 di detta legge stabilisce, infatti, che « La Giunta Regionale, per il conseguimento dei fini previsti dall'art. 5 dello Statuto della regione Campania, provvede al censimento ed alla catalogazione dei beni naturali e culturali della regione Campania ed a costituirne l'inventario ».

Per tale scopo la legge stabilisce che la Giunta Regionale si avvarrà della collaborazione delle Soprintendenze e di altri organismi dello Stato, nonchè di altri Enti pubblici (Università, Associazioni culturali, ecc.).

Norme specifiche, volte a disciplinare l'utilizzazione di « zone di rilevante interesse vegetazionale » e di « boschi ritenuti meritevoli di conservazione », sono contenute nella innanzi citata legge regionale del Lazio 2 settembre 1974 n. 43, recante provvedimenti per la difesa e lo sviluppo del patrimonio forestale.

Dette zone e boschi — da delimitare con appositi atti amministrativi — possono essere sottoposti ai seguenti divieti:

a) La manomissione e l'alterazione delle bellezze naturali;

b) la raccolta delle specie vegetative più rare che saranno indicate in apposito regolamento;

c) le esecuzioni di taglio boschivo, anche parziale;

d) le costruzioni edilizie di qualsiasi genere;

e) l'esercizio della caccia, l'uccellagione e la pesca, con qualsiasi mezzo esercitata;

f) l'apertura di cave di pietre;

g) i movimenti di terreno, i dissodamenti e gli scavi;

h) la riduzione a coltura dei terreni boschivi.

Per le limitazioni avanti indicate è prevista la corresponsione di un adeguato indennizzo ai proprietari o possessori dei terreni interessati. È altresì prevista, quando se ne avvisi l'opportunità, la corresponsione di contributi ad Enti, cooperative e privati per lavori di rimboschimento di terreni cespugliati, erbati o nudi, di loro appartenenza.

Altra serie di disposizioni organiche per la tutela degli ambienti naturali è contenuta nella legge regionale delle Marche 30 dicembre 1974 n. 52, nella quale all'art. 1 si stabilisce che: « Al fine di sviluppare nella collettività regionale una adeguata coscienza dei problemi ecologici nonchè di tutelare l'ambiente naturale la Regione interviene, ai sensi degli articoli seguenti, in attuazione delle norme di cui agli artt. 5 e 7 dello Statuto regionale ».

In particolare la legge contiene norme intese:

a) alla « divulgazione » dei problemi della tutela ambientale ed ecologica ed alla « formazione della coscienza ecologica dei cittadini » (art. 2);

b) a vietare l'abbandono di rifiuti di qualsiasi natura « lungo le spiagge marine, dei laghi, gli arenili, le rive dei fiumi e degli altri corsi d'acqua, nei pressi di sorgenti, sui prati, sui pascoli, nei boschi e nelle foreste, lungo i tratti fiancheggianti le strade pubbliche o di uso pubblico e comunque sui suoli « pubblici » (art. 3);

c) a vietare « di abbandonare su suolo pubblico o aperto al pubblico, al di fuori delle aree indicate dai comuni, rifiuti solidi derivanti da lavorazioni industriali o artigianali »; per gli scarichi in corsi d'acqua superficiali o nel sottosuolo si fa riserva di apposita regolamentazione (art. 4);

d) a disciplinare la circolazione e la sosta « nei prati, nei pascoli, nelle aree boschive e in genere negli ambienti naturali di proprietà pubblica, uso pubblico o aperti al pubblico » (art. 5);

e) a prescrivere la indicazione, nei progetti di opere stradali, degli « interventi previsti per la ricostituzione del manto vegetale » (art. 6);

f) alla delimitazione e disciplina delle « aree soggette a tutela delle specie floristiche o in via di estinzione » (art. 7).

Per quanto riguarda infine, la legge regionale delle Marche 27 febbraio 1975 n. 7 — recante norme per la concessione di contributi agli Enti locali ed a privati per l'attrezzatura ad uso pubblico delle zone di interesse naturalistico, paesistico e dei parchi urbani — si ritiene utile riportare la normativa recata dall'art. 2, che così recita: « Per l'acquisizione, conservazione e valorizzazione di aree di particolare interesse naturalistico, paesistico ed escursionistico sono concessi ai comuni, ai loro consorzi e alle comunità montane contributi in conto capitale pari al 50 per cento della spesa riconosciuta ammissibile ».

È da sottolineare che, ai sensi del successivo art. 3, « Le attrezzature ammissibili al finanziamento riguardano parcheggi, percorsi pedonali, sistemazione di fonti, raccoglitori di rifiuti, segnaletiche, recinzioni, posti di ristoro e tutte quelle opere che agevolano la presenza dell'uomo nelle aree di interesse naturalistico e paesistico, consentendone il godimento senza alterarne gli aspetti caratterizzanti, con esclusione di edifici per uso residenziale, turistico e alberghiero.

Le attrezzature di cui al comma precedente debbono interessare suoli pubblici o di uso pubblico ovvero convenzionati all'uso pubblico per almeno 25 anni con apposita convenzione stipulata tra i proprietari ed il comune interessato ».

La legge regionale delle Marche 30 dicembre 1974 n. 53 reca norme per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali, tra cui sono compresi i beni di interesse archeologico, storico, artistico, ambientale e naturalistico e ogni altro bene che costituisca « testimonianza di civiltà ».

Va ricordata infine sia alla l.r. della Lombardia del 5 aprile 1978 n. 8 « Legge forestale regionale » che la l.r. n. 33 del 27 luglio 1977 della medesima regione riguardante « provvedimenti in materia di tutela ambientale ed ecologica » (6). Quest'ultima

(6) Amministrazione provinciale di Pavia, *Pavia Caccia, pesca e sport*, n. 3/4, Pavia, ottobre 1977.

legge in particolare prevede un intervento pianificato integrativo dei piani di coordinamento a livello comprensoriale e investe i livelli amministrativi locali del compito di identificazione.

La 33/77 inoltre disciplina:

a) *Ambienti.* Nelle aree identificate saranno vietate in modo assoluto azioni di modifica degli equilibri; quindi non sarà consentito aprire strade e bonificare, così come sarà assolutamente vietato raccogliere ed asportare flora e minerali, modificare il regime e la composizione delle acque.

Una particolare normativa è stata prevista anche per gli ambienti fluviali e lacustri ove è posto il divieto di scarico dei rifiuti, lo stralcio e l'asportazione delle erbe acquatiche se non con criteri tali da consentire il mantenimento delle essenze.

b) *Faune.* Ambienti e faune sono un fatto di simbiosi, è quindi indispensabile provvedere a che le specie interessate vengano tutelate in modo tale da consentire una loro presenza costante e sufficientemente numerosa.

c) *Formiche.* Sono state protette in modo assoluto le formiche del gruppo «Rufa» ed i gamberi di acqua dolce.

d) *Rane.* Difesa regolamentata invece per le rane delle quali sono stati protetti in modo assoluto i girini.

Sarà possibile raccogliere gli adulti con esclusione del periodo che va dal 1º febbraio al 30 giugno e con divieto per le ore notturne.

Ad ogni raccoglitore sarà consentito un quantitativo non superiore a due kg giornalieri.

e) *Lumache.* La raccolta delle lumache è vietata dal 1º marzo al 30 settembre.

Nel restante periodo sarà consentita nelle sole ore diurne (fino ad un'ora dopo il tramonto e non prima di un'ora dalla levata del sole) limitatamente a due kg. al giorno.

f) *Rospi.* È vietato uccidere o catturare questo animale così come ne è tassativamente vietato il commercio.

g) *Flora.* Flora protetta è considerata ogni essenza spontanea diffusa nel sottobosco, nei pascoli montani, tra le rocce, sui terreni prospicienti i corsi d'acqua, ed inoltre lamponi, funghi, fragole nere, etc...

Per questo genere di flora è consentita la raccolta controllata di non più di sei fiori per ogni raccoglitore e tre kg. di funghi eduli. Per le zone destinate a parco deve essere richiesta l'autorizzazione al presidente del consorzio; per le rimanenti zone protette alle competenti autorità.

Piante officinali e tartufi. La raccolta delle piante officinali e dei tartufi è consentita previa autorizzazione del sindaco competente.

1.2.2. – *Protezione della flora.* Indubbiamente molteplici sono i provvedimenti legislativi nel settore della protezione della flora. Si tratta di provvedimenti che, in genere, sono rivolti alla protezione della flora spontanea ed arbustiva, anche se non mancano provvedimenti riguardanti la salvaguardia delle specie arboree.

Tra i primi si ricordano la legge della Valle d'Aosta (l.r. 8 novembre 1956 n. 6), le leggi del Trentino-Alto Adige, (legge provinciale di Bolzano 28 giugno 1972 n. 13 e legge provinciale di Trento 25 luglio 1973 n. 17) e le leggi regionali del Friuli-Venezia Giulia (l.r. 18 agosto 1972 n. 44), del Piemonte (l.r. 1 agosto 1973 n. 24), del Veneto (l.r. 15 novembre 1974 n. 53, riguardante anche la tutela della fauna e la raccolta dei funghi) e del Lazio (l.r. 19 settembre 1974 n. 61); tra i secondi la legge regionale delle Marche (l.r. 22 febbraio 1973 n. 6 e modifiche apportate con l.r. 20 giugno 1975 n. 39).

In questo settore legislativo vanno certamente comprese anche le leggi riguardanti la raccolta dei funghi, per gli stretti rapporti esistenti tra i miceli fungini e la pianta.

Si ricorda, a tale proposito, la legge provinciale di Trento del 26 luglio 1973 n. 18, oltre a quella del Veneto innanzi citata.

Si richiamano, qui di seguito, gli aspetti più significativi e le normative più caratteristiche della legislazione regionale in argomento.

Il primo provvedimento legislativo, in ordine cronologico, è certamente la legge regionale della Valle d'Aosta (l.r. 8 novembre 1956, n. 6), intesa alla protezione della flora spontanea «in determinate zone e località di particolare interesse dal punto di vista turistico e botanico».

In attuazione di detta legge, con decreto del Presidente della Giunta regionale in data 31 gennaio 1957, n. 43 sono state dichiarate protette « in tutto il territorio della Valle d'Aosta » le piante indicate in apposito elenco, appartenenti a dodici specie, tra cui la Stella Alpina, la Genziana (gialla, punteggiata e purpurea), gli Assenzi alpini (Artemisia spicata, ecc.), la Scarpetta della Madonna, la Daphne mezereum, il Giglio rosso ed il Ciclamino europeo.

Ai sensi della legge, tutte le specie protette sono soggette ai divieti di danneggiamento, estirpazione e raccolta a scopo di lucro. È consentito soltanto la raccolta, per uso personale, di una dozzina di esemplari di ciascuna specie.

Autorizzazioni in via eccezionale ed in misura limitata possono essere accordate dall'Assessore regionale dell'agricoltura e delle foreste, d'intesa con quello del turismo, per scopi scientifici o didattici, per manifestazioni in occasione di feste locali, per uso medicamentoso o per distilleria.

Ai contravventori si applicano le sanzioni previste dal codice penale.

Occorre precisare che un provvedimento legislativo, nel campo della protezione della flora, era stato emanato anche dalla Regione Trentino-Alto Adige nel 1962. Si tratta della l.r. 28 giugno 1962 n. 10, per effetto della quale erano considerate protette 34 specie (di cui 5 costituite da piante « pulvinate » o « a rosetta » viventi sopra i 1.500 m, nonchè quelle che crescono sulle rocce e sui detriti.

A seguito della costituzione delle provincie autonome di Bolzano e Trento detta legge venne, peraltro, soppressa con le innanzi citate leggi provinciali, che disciplinano ora la materia in argomento.

In particolare, la legge provinciale di Bolzano del 28 giugno 1972 n. 12, stabilisce che tutte le specie erbacee ed arbustive naturali e spontanee, nell'ambito territoriale della provincia, sono considerate tipiche dell'ambiente alpino e quindi protette. La legge dispone, che è vietata la raccolta e la detenzione di 15 specie di piante o di parti di esse, tra cui l'anemone alpino, la scarpetta di Venere, la dafne mezereo, il giglio rosso, il giglio martagone, il narciso, la ninfea bianca, la primula auricola e la stella alpina (art. 2). Delle altre specie protette è, invece, consentita la raccolta giornaliera sino a 10 steli per persona. Deroghe speciali possono essere consentite per scopi scientifici, didattici o farmaceutici.

Analoga, anche se con talune normative diverse, è la legge provinciale di Trento del 25 luglio 1973 n. 17, recante provvedimenti per la protezione della flora alpina. Anche questa infatti stabilisce che « Sono considerate tipiche dell'ambiente alpino, e come tali protette, tutte le specie erbacee, arbustive, di muschi e licheni che hanno diffusione naturale e spontanea nel territorio della provincia » (art. 2). La specie per le quali è vietata la raccolta o la detenzione sono 19 e comprendono anche il tasso, il pungitopo e l'agrifoglio.

La raccolta giornaliera consentita per ogni persona è « di non più di 1 kg. di muschi allo stato fresco, di licheni e di cinque assi fiorali (steli fioriferi) per ognuna delle specie della flora spontanea diverse da quelle elencate all'art. 3 ». Di detta flora è tuttavia « vietata l'estirpazione della pianta, nonchè di tuberi, radici, rizomi e stoloni, fatto salvo quanto previsto nel successivo art. 5. Nessuna limitazione è posta al coltivatore diretto, proprietario o affittuario, per la raccolta a proprio uso delle piante coltivate e di quelle infestanti i terreni coltivati » (art. 4).

L'art. 5 disciplina le deroghe alla suesposta normativa, esclusivamente « per scopi scientifici, didattici o farmaceutici e officinali, fatto salvo il benestare del fondo ».

Per quanto concerne l'altra legge della provincia di Trento (e cioè la l.p. 26 luglio 1973 n. 18) è da rilevare che trattasi di una legge recante norme per la disciplina della raccolta dei funghi « al fine di conservare agli ecosistemi vegetali i benefici derivanti dalla presenza dei funghi » (art. 1). La raccolta dei funghi spontanei, nell'ambito di quella provincia « è ammessa per una quantità giornaliera non superiore ai due chilogrammi per persona, a meno che non sia interdetta dal proprietario del fondo » (art. 2) e fatte salve le deroghe di cui al successivo art. 3 (concessioni per quantitativa superiori nel limite massimo di cinque permessi annuali ogni mille ettari di territorio e concessioni a gruppi micologici aventi carattere culturale, scientifico e didattico). La legge stabilisce anche che la raccolta può essere vietata laddove « venissero » a prevedersi nell'ecosistema forestale profonde modificazioni sui

fattori biotici e abiotici che regolano la reciprocità dei rapporti tra micelio fungino e radici delle piante componenti il bosco ».

Opportunamente regolati sono, infine, i sistemi di raccolta (divieto di uso di rastrelli o altri mezzi che possono danneggiare lo strato umifero del bosco e divieto di raccolta durante la notte).

Passando a considerare la legge regionale del Friuli-Venezia Giulia recante norme per la protezione della flora spontanea, si rileva che la legge stessa elenca, all'art. 1, ben 42 specie (considerate protette e per le quali « è vietata la rottura, lo sradicamento, la distruzione, l'estirpazione delle radici, dei rizomi, dei bulbi e dei semi »).

La legge prevede anche le deroghe — su autorizzazione del Presidente della Giunta regionale — per la raccolta delle specie protette a scopi scientifici, didattici, farmaceutici e industriali, nonchè altre normative in ordine alla vigilanza, alle sanzioni comminate in caso di infrazioni, alla possibilità di vietare in determinate zone la raccolta di qualsiasi esemplare delle specie protette o di altre specie.

Nei riguardi della legge regionale del Piemonte (l.r. 13 agosto 1973 n. 24) occorre far presente che trattasi di una legge intesa alla protezione della flora spontanea, sulla base di elenchi — da stabilirsi dai Presidenti delle Amministrazioni provinciali e da pubblicarsi con decreto del Presidente della Giunta regionale — contenenti tre tipi di protezione (piante a protezione assoluta, piante a protezione speciale e piante a protezione limitata).

L'art. 3 di detta legge dispone, altresì, che « Il presidente della giunta regionale può, con proprio decreto, sentita la commissione regionale per la protezione della flora, interdire in zone determinate la raccolta di specie di piante spontanee, quando sussistano pericoli di estinzione ».

È opportuno sottolineare che la legge parla genericamente della flora, senza fare riferimento esplicito ad alcun tipo di essa (flora erbacea, arbustiva, arborea). Tenuto conto delle norme contenute dall'art. 4, riguardanti lo sfalcio dei prati e la utilizzazione dei pascoli, sembra peraltro potersi dedurre che debba trattarsi in genere della flora erbacea. Tra le altre normative recate dalla legge, particolare menzione va fatta di quelle che regolano la raccolta delle piante officinali spontanee e di quelle riguardanti la concessione di contributi per promuovere la coltivazione delle specie protette.

Una legge a carattere più vasto, in relazione alla materia disciplinata, è rappresentata dalla legge regionale del Veneto 15 novembre 1974, n. 13. Si tratta, infatti, di un provvedimento recante norme per la tutela di alcune specie della fauna inferiore, per la protezione della flora e per la disciplina della raccolta di funghi. Specificatamente la legge « detta norme per garantire la conservazione e l'incremento del patrimonio naturale esistente nell'ambito dei territori classificati montani e comprensori di bonifica montana o comunque nei terreni sottoposti al vincolo idrogeologico della Regione, rivolte in particolare a:

a) conservare l'equilibrio della biocenosi, indispensabile alla sopravvivenza degli ecosistemi terrestri e propri delle zone boschive montane e pedomontane e ad evitare la riduzione e la estinzione di alcune specie della fauna inferiore;

b) tutelare la flora nell'ambito del territorio della Regione;

c) conservare agli ecosistemi terrestri i benefici derivanti dalla presenza dei funghi, difendendone la propagazione ed evitando la distruzione della specie » (art. 1).

Tra la flora « sono considerate protette tutte le specie di muschi, di licheni, di erbe e di arbusti che hanno diffusione naturale e spontanea in tutti i territori classificati montani o in territori considerati comprensori di bonifica montana o comunque sottoposti al vincolo idrogeologico della Regione » (art. 6).

L'art. 7 contiene l'elenco analitico di 35 specie di piante di cui è vietata la raccolta (se ne ricordano alcune: anemone alpina, narcisino, aquilegia azzurra, corbezzolo, asfodelo, mughetto, cotognastro, genziana, giglio giallo, agrifoglio, primula viscosa, rododendro, ginestra).

Anche la raccolta di betulla, faggio e leccio allo stato arbustivo è vietato, mentre è consentita la raccolta giornaliera per persona, di un quantitativo non superiore ad un chilo di asparagi selvatici, di muschi e di licheni allo stato fresco e di sei assi floreali per tutte le specie protette diverse da quelle elencate all'art. 7.

Il titolo IV della legge (artt. dal 12 al 15) disciplina la raccolta dei funghi spontanei commestibili (non più di due chilogrammi per persona al giorno, salvo interdizione dei proprietari del fondo). La normativa sulla raccolta dei funghi si uniforma — di massima — a quella contenuta nella ricordata legge provinciale di Trento.

Più specificatamente rivolta alla protezione della flora erbacea ed arbustiva spontanea è, invece, la legge regionale del Lazio 19 settembre 1974 n. 61. La legge prende in considerazione ben 73 specie botaniche, che «sono considerate elementi esemplari della biocenosi del terreno laziale». Tra queste specie, elencate all'art. 1, se ne citano alcune: la ginestrella glandulosa, lo sparto pungente, la porcellana greca, la finocchella di Sicilia, l'euforbia corallina, il bucaneve, il ginepro rosso, il mioporo delle isole, il giunco nero, il timo e il ginestrone spinoso. Di tutte le 73 specie suddette è consentita la raccolta giornaliera pro-capite di non più di 5 assi floreali: è comunque vietata l'estirpazione e l'asportazione delle piante o di altra parte di esse (art. 2).

Per altre 11 specie, molto rare o in via di estinzione — tra cui vanno ricordati l'asfodelo giallo, l'aro protocenozoico, l'agrifoglio ed il narciso dei poeti e marino — è fatto divieto di raccolta o di detenzione ingiustificata delle piante o di parti di esse (art. 3), mentre per la belladonna e la cipolla marina — dichiarate specie officinali dal r.d. 26 marzo 1932 n. 772 — la raccolta di parti delle piante è subordinata ad apposita autorizzazione del sindaco del comune di residenza.

Deroghe particolari ai divieti o limitazioni, di cui agli artt. 2 e 3 della legge, sono previste per scopi scientifici, mediante autorizzazioni motivate dall'Assessore regionale all'agricoltura.

Una norma interessante da ricordare è quella che affida l'osservanza della legge ed il compito di propaganda dei suoi principi informatori anche ad «ispettori ecologi onorari», nominati dall'Assessore regionale all'agricoltura.

Tale norma purtroppo — per difficoltà burocratiche — non è mai divenuta operante. La legge regionale delle Marche 22 febbraio 1973, modificata con l.r. 20 maggio 1975 n. 39 è un provvedimento legislativo recante prime disposizioni per la salvaguardia della flora marchigiana. La legge dispone il divieto di abbattimento — su tutto il territorio della Regione, senza specifica autorizzazione dell'Ispettorato ripartimentale delle foreste — delle seguenti specie legnose: «querce di tutte le specie, compreso il leccio, pino di tutte le specie, cipresso, castagno, ippocastano, abete, tasso, faggio, tigli di tutte le specie, platani, acero montano e acero riccio, frassino, carpino bianco e carpino nero, siano esse isolate, in filari, in piccoli gruppi puri o misti». Per abbattimento vietato è intesa, «oltre a ogni ipotesi di taglio, recisione, estirpazione e sradicamento, ogni altra ipotesi di distruzione o di grave menomazione della capacità o potenzialità vegetativa proprie della pianta». Le norme di detta legge non si applicano ai boschi ed ai vivai (art. 1).

Si tratta di una normativa unica, nella fattispecie, e non chiaramente comprensibile nei suoi principi informatori, tenuto conto dell'ampiezza del provvedimento (esteso a tutte le specie legnose elencate ed a tutto il territorio regionale) e della rigidità della norma che supera quella discendente delle stesse prescrizioni di massima vigenti per i boschi sottoposti a vincolo idrogeologico. Di difficile comprensione appare anche la disposizione riguardante la non applicabilità della legge ai boschi in genere e quindi anche a quelli non vincolati, e, come tali, non soggetti alla disciplina delle citate prescrizioni di massima.

È da sottolineare che il problema della protezione della flora è stato affrontato anche dalla Regione Lombardia con la legge 17 dicembre 1973 n. 58. Si tratta di una legge che reca altresì provvedimenti per la istituzione delle riserve naturali e che, pertanto, sarà esaminata più oltre, nell'argomento relativo ai parchi e alle riserve naturali.

Della regione Lombardia va inoltre ricordata la l.r. 27 gennaio 1977 n. 9 «Tutela della vegetazione nei parchi istituiti con legge regionale», che adotta norme più strettamente attinenti all'esigenza di una più efficace salvaguardia del patrimonio verde nelle zone protette.

Di notevole importanza e complessità sono i dettami contenuti nella l.r. dell'Emilia-Romagna 24 gennaio 1977 n. 2, relativi a:

— provvedimenti per la salvaguardia della flora regionale;

— istituzione di un fondo regionale per la conservazione della natura;

— disciplina della raccolta del sottobosco.

Con questi provvedimenti legislativi l'Emilia-Romagna si dota di un quadro di riferimento organico ed efficace.

Va infine citata la recente l.r. dell'Umbria 11 agosto 1978 n. 40, contenente « Norme per la salvaguardia dell'ambiente naturale e per la protezione degli alberi e della flora spontanea ». L'Umbria, servendosi anche dell'esperienza legislativa ed amministrativa delle altre Regioni, si è dotata, al tempo stesso, di uno strumento originale e completo, aderente alle esigenze di tutela delle realtà ambientali.

1.2.3. - *Protezione della fauna.* Più limitata sotto il profilo numerico dei provvedimenti, appare indubbiamente la legislazione regionale per la protezione della fauna, rappresentata — quando non si tenga conto delle disposizioni riguardanti il settore specifico della caccia e della pesca intese alla costituzione di oasi di protezione, zone di ripopolamento, bandite, ecc. — dalle leggi provinciali di Trento (l.p. 25 luglio 1973 n. 16) e Bolzano (l.p. 13 agosto 1973 n. 27), oltre a quella già citata del Veneto (l.r. 15 novembre 1974 n. 13), esaminata in sede di tutela della flora e della l.r. 27 luglio 1977 n. 33 della Lombardia.

La legge di Trento prende in considerazione la formica rufa (vietandone l'alterazione o distruzione di nidi e l'asportazione di uova, larve e adulti), tutte le specie di anfibi (vietando la cattura di uova e girini e disciplinando la cattura della rana) e tutte le specie di lumaca con chiocciola (disciplinandone la raccolta).

La legge provinciale di Bolzano, invece, affronta il problema della protezione della fauna in una dimensione più vasta. Le disposizioni in essa contenute, infatti, sono volte — secondo l'art. 1 — alla « protezione degli animali viventi in libertà, diradatisi o in pericolo di estinzione, di cui al successivo art. 2, nonchè dei loro biotopi di cui al successivo art. 7 ». Sempre secondo il citato art. 1, la legge, « integra, inoltre, i provvedimenti di tutela contenuti nel r.d. 5 giugno 1939 n. 1106 (Testo Unico delle norme per la protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia) e successive modifiche », nonchè in altri provvedimenti legislativi.

L'art. 2 della legge riporta l'elenco delle specie protette, e quindi sottoposte a particolare disciplina, tra cui sono indicate varie specie di mammiferi (talpa, riccio, ecc.), di serpenti (biscia d'acqua e tessellata, biacco, ecc. »), di lacertidi (orbettino e lucertolone), di anuri (raganella, rospi, rane, ecc. »), di urodeli (salamandre, tritoni, ecc.), di elicidi (lumache con chiocciola); di insetti (formica rufa e mantide) e di crostacei (gambero).

Altre normative della legge sono intese a regolare la consistenza delle specie (escludendo dal vincolo di tutela determinate specie e limitando o vietando l'esercizio venatorio in zone delimitate e per determinati periodi di tempo), a disciplinare la concessione di autorizzazioni alla cattura di specie per scopi didattici e scientifici ed a stabilire divieti particolari.

Interessante è la istituzione del vincolo del biotopo, prevista dall'art. 7 e che « comporta per il proprietario, l'affittuario o l'usufruttuario l'obbligo di conservare i settori del territorio assoggettato a vincolo, in modo da non alterare i caratteri per i quali è stato sottoposto a tutela ». Detto art. 7 stabilisce anche i divieti da rispettare ed i motivi di eventuale cessazione del vincolo.

Per quanto riguarda la definizione del biotopo, occorre precisare che, a norma dell'art. 6, « sono considerati biotopi ai sensi della presente legge e come tali protetti le fonti di alimentazione ed i posti di nidificazione, di cova e dimora, come stagni, paludi, torbiere, cariceti, praterie, torbose, siepi e cespuglieti e le formazioni arboree spontanee campestri e ripali (Auen-Wald) compresi nella stessa delimitazione territoriale ».

Lo stesso art. 6 stabilisce, altresì, le procedure da seguire per detta delimitazione.

La specie della fauna inferiore protetta dalla legge del Veneto, infine, sono costituite dalla formica rufa (divieto di distruzione o asportazione di nidi, uova, larve e adulti, fatte salve le raccolte autorizzate); da tutte le specie di anfibi (divieto di cattura di uova e girini, fatta salva la cattura di rane adulte in determinati periodi e quantità e semprechè non sia interdetta dal proprietario del fondo) e da tutte le specie di lumache con chiocciola, la cui raccolta è opportunamente disciplinata.

2. – Intervento a livello delle singole specie, popolazioni, comunità (7) e (8).

2.1. – *Rinsanguamenti.*

È una pratica adottata ai fini venatori tendenti ad un miglioramento genetico di una data popolazione che si ritiene sia minacciata da un continuo e ripetuto «accoppiamento tra consanguinei» (inbreeding).

Anche se teoricamente tale intervento presenta degli aspetti positivi in realtà ha dato frutti poco apprezzabili per l'approssimazione — fatta in passato — della valutazione dell'« imbreeding » con conseguente introduzione di tipi ecologicamente e geneticamente « distanti » dalle popolazioni che si volevano migliorare.

2.2. – *Introduzioni.*

Le introduzioni consistono nell'importare ed immettere in natura specie animali estranee ad un determinato biotopo od habitat, proveniente da altre regioni o addirittura da altri continenti.

Dal punto di vista ecologico sono dannosissime poichè risultano imprevedibili gli sviluppi conseguenti a queste «immissioni».

Infatti le specie introdotte possono competere per la stessa «nicchia ecologica» con i precedenti possessori creando conflitti che provocano l'estinzione di questi ultimi o nel caso contrario quella delle specie medesime introdotte.

Anche le introduzioni vengono effettuate a scopo venatorio. Si è tentato così di introdurre in Italia il « Ciukar » al posto della coturnice ed il « colino della Virginia » per sostituire la quaglia. Ancora oggi si continua a pubblicizzare ed introdurre la cosiddetta «minilepre» (Sylvilagus floridanus) dell'America settentrionale nonostante che le introduzioni siano espressamente vietate dall'art. 13 della legge n. 968/78 e che questa specie possa essere un vettore della tularemia.

(7) L. Bullini, L. Contoli, V. Sbordoni, A. Vigna Taglianti, *Specie animali in pericolo e pianificazione del territorio*, Roma, 1975.

(8) C. Consiglio, *op. cit.*

2.3. – *Reintroduzioni.*

Le reintroduzioni consistono invece nel rimettere in natura specie animali che esistevano in un dato territorio in epoca storica e successivamente estinte per l'intervento umano.

Reintrodurre la stessa specie — sotto il profilo genetico — dal momento che essa si è estinta nel corso degli anni — può risultare problematica.

Questa pratica — se fatta con cognizione scientifiche — può dare buoni risultati soprattutto dove occorre riequilibrare la « catena alimentare ».

Nel Parco Nazionale d'Abruzzo — dopo un lungo periodo di acclimatazione in apposite aree (Civitella Alfedena - Villa Vallelonga) — sono stati reintrodotti il Cervo, il Capriolo, il Daino ed il Cinghiale scomparsi in epoca piuttosto recente come testimoniano reperti ossei, zanne, palchi di corna...

Dal 1969 al 1977 sono stati liberati nel P.N.A. ben 71 cerci bavaresi che si sono facilmente ambientati e diffusi come dimostra un recente censimento che fa ammontare a circa 150 capi le unità presenti. Questi erbivori, pertanto, costituiscono — insieme a daini e caprioli — l'alimentazione tipica dei grossi predatori (lupo, orso marsicano, rapaci) che nel tempo allenteranno sempre più la loro pressione sulle greggi.

Trattasi comunque di cervi adatti all'ambiente di montagna che non hanno trovato « competitori » nel loro habitat od altri occupanti la loro tipica « nicchia ecologica ».

È pur sempre una specie di « falso ecologico » poichè il cervo bavarese è affine ma non uguale a quello appenninico.

Invece ripopolare tutto l'arco appenninico con il lupo oggi presente in aree ristrette — ammesso che sia tecnicamente possibile — rappresenterebbe una vera reintroduzione poichè verrebbe effettuata con la stessa identica specie estinta localmente in epoca recente. Così dicasi per molte altre specie indigene italiane — sia della penisola che delle isole — che potrebbero ritornare nei loro tipici areali solo se le condizioni ambientali generali lo permettessero (muflone, cinghiale, lontra, orso).

È il caso del Camoscio d'Abruzzo (Rupicapra rupicapra ornata) che ridotto a poche decine di esemplari e sull'orlo dell'estinzione negli anni '50,

occupava un areale ristretto di alcune centinaia di ettari nella località del PNA detta « Camosciara ».

Negli ultimi anni grazie ad una protezione integrale del suo ambiente si è esteso su un'area che va a Nord dal M. Amaro — presso Villetta Barrea — ed al Sud fino al M. Meta.

Oltre 300 camosci in continua espansione oggi occupano un areale che misura all'incirca 5.000 ettari.

2.4. – *Ripopolamenti* (9).

I ripopolamenti consistono nel rilascio in natura di animali appositamente allevati in cattività, appartenenti a specie già presenti localmente, allo scopo di aumentare il numero e di sostituire i capi uccisi dai cacciatori.

Anche questa pratica non sempre dà gli effetti sperati e spesso si rivela dannosa.

A causa di mancanza di una indagine sanitaria preventiva possono essere immessi ceppi infetti che divengono veicolo di diffusione di malattie agli altri animali.

Ceppi provenienti da altre regioni portatori di caratteri genetici diversi possono nel tempo alterare le caratteristiche tipiche delle popolazioni locali.

L'ambiente in cui viene effettuato il « lancio » deve risultare ecologicamente adatto altrimenti l'animale si sposterà altrove o morirà in breve tempo.

I « selvatici » allevati in cattività fino all'età adulta, hanno imparato in maniera irreversibile (imprinting) a prendere il cibo dall'uomo, che quindi non imparano a temere ma ad amare.

Non acquisiscono nessuna esperienza valida per difendersi dai loro abituali predatori.

Ne consegue che una volta rimessi nelle « bandite » più della metà muoiono subito di fame o divorati soprattutto dalle volpi e dai mustelidi (faina, donnola, martora).

Questo alimento « a buon mercato » particolarmente nelle regioni del Nord potrebbe essere la causa dell'aumento del numero delle volpi, che si nota spesso correlato all'epizoozia di rabbia silvestre portata dalla volpe stessa e che da 30 anni sta scendendo inesorabilmente dal Nord al Centro Europa, penetrando nell'Italia Nord-orientale.

Anche l'uomo può essere contagiato da questa forma infettiva. Gli esemplari superstiti alle condizioni avverse ed ai predatori vengono tutti facilmente abbattuti dai cacciatori nel primo giorno della « apertura » e nei seguenti.

Non è raro vedere il cacciatore che per provare l'ebbrezza del « tiro al volo » debba allungare un calcio al fagiano che tranquillamente gli becca intorno ai piedi, per nulla impaurito.

Fagiani e lepri vengono catturati anche direttamente dai cani. Il ripopolamento è quindi una pratica assai costosa sostenuta dalle collettività per soddisfare i desideri di una minoranza; altera gli equilibri ecologici; non dà mai i risultati voluti e probabilmente favorisce il diffondersi della rabbia silvestre.

3. – Interventi sui biotopi.

(Vedere il capitolo su: « I parchi e le riserve »).

4. – Interventi sul territorio.

4.1. – *Premessa.*

I Parchi Nazionali esistenti, la miriade di riserve e di oasi, i parchi naturali Regionali istituiti o da realizzare costituiscono soltanto il 2% dell'intero territorio nazionale per ben 57 milioni di italiani.

È oggettivamente troppo poco per avere una sufficiente garanzia per difendere il Bel Paese dal disastro ecologico, anche perchè all'interno delle singole aree « protette » non sono mancate e non mancano esempi di distruzione ambientale.

Occorrono quindi delle direttive « quadro » ben precise per una « pianificazione territoriale nazionale » alle quali le Regioni devono fare riferimento con i loro piani di « assetto e di sviluppo » in armonia l'una con l'altra.

Manca una legge quadro sui Parchi Nazionali e Regionali, per la protezione della flora e delle zone agricole. Esiste una miriade di leggi urbanistiche che nel tentativo di disciplinare l'espansione delle città e dei centri abitati di fatto ha permesso l'attività edificatoria sancendo il principio che chi è

(9) C. Consiglio, *op. cit.*

proprietario di un terreno può — pur con qualche limitazione — sempre edificare.

La stesura dei PP.RR.GG. (Piani Regolatori Generali) messa in moto dalla legge 17 agosto 1942 n. 1150, ha suddiviso l'Italia in tante porzioni di territorio quanti sono i suoi Comuni, che grazie alla loro autonomia, hanno pianificato in modo così disarmonico da stravolgere — salvo rare eccezioni — i caratteri originali del territorio.

I mali che accomunano la pianificazione urbanistica dei Comuni italiani sono assai noti:

A) *espansione in periferia* senza il preventivo recupero delle aree del centro storico o del concentrico edificato.

B) *Previsioni di sviluppo demografico eccessivamente « gonfiata »* smentite dall'andamento demografico nazionale i cui indici di saldo naturale (natalità-mortalità) stanno conducendo l'Italia alla « crescita zero » (+ 4,4% nel 1978).

C) *Aggressione delle zone naturalistiche* integre ed appetibili a fini speculativi all'insegna della « valorizzazione turistica », con singoli insediamenti successivi che hanno dato luogo a « lottizzazioni di fatto » ed anche ad autentiche e selvagge lottizzazioni a scopo edilizio.

Sono così scomparsi *migliaia di ettari* di ambienti naturali ancora incontaminati: boschi, pascoli, bacini dei laghi, rive del mare, sponde dei fiumi, pinete litoranee, dune, banchi rocciosi, zone umide...

Va sottolineato che lo scempio urbanistico di queste zone avviene solo in piccola parte abusivamente, poichè è permesso a programmato dai PP. RR.GG. regolarmente approvati dal Consiglio Comunale, dallo Stato (prima), dalla Regione, dagli Enti e Soprintendenze preposte all'applicazione dei vincoli.

D) *Distruzione indiscriminata delle zone agricole*, all'insegna del « lotto minimo agricolo », che ha sottratto migliaia di ettari di terreno produttivo, poichè è assurdo impiantare una azienda agricola su un terreno inferiore a 5.000 mq. Il lotto minimo ha favorito le lottizzazioni, il part-time, la rendita di attesa parassitaria — la cessione di terreno utile per i « passatempi » estivi e di fine settimana degli impiegati.

Le conseguenze:

a) Migliaia di appartamenti e vani « non occupati », che potrebbero ospitare tutti i cittadini « non possessori » e quanti sono stati « sfrattati » in seguito all'entrata in vigore della legge 27 luglio 1978 n. 392.

Molte case sono senza gente, mentre molta gente è senza casa.

b) Distruzione dell'ambiente naturale ed ecologico con inquinamento del mare, dei laghi, dei fiumi, del suolo, del sottosuolo, delle falde idriche, dell'aria...

c) Aumento vertiginoso della speculazione sulle aree fondiarie, in particolare quella del centro storico.

d) Abbandono ulteriore della zona agricola e produttiva, diminuzione del reddito e dell'occupazione.

e) « Cacciata » dei cittadini dal centro alla periferia, dove quasi sempre si costruiscono le abitazioni di edilizia economica e popolare.

f) Squalificazione generale del territorio ai fini « turistici » e della « qualità della vita ».

4.2. – *Legislazione regionale.*

Le Regioni, dal momento della loro costituzione, si sono accinte ad una opera di programmazione territoriale per sanare i guasti che hanno trovato, per intervenire con competenza ed oculatezza nel territorio.

Sinteticamente si riportano i titoli delle leggi Regionali che hanno come oggetto la più generale pianificazione territoriale.

Valle d'Aosta. L.r. 28 aprile 1960 n. 3: « Legge regionale urbanistica e per la tutela del paesaggio in Valle d'Aosta ».

L.r. 7 marzo 1973 n. 7: « Norme ed interventi nel settore dell'agricoltura, per la conservazione del paesaggio agricolo montano e per la protezione della natura ».

Lombardia. L.r. 9 gennaio 1974 n. 2: « Norme urbanistiche per la tutela delle aree comprese nel piano generale delle riserve e dei parchi naturali di interesse regionale. Istituzione del Parco Lombardo della Valle del Ticino ».

L.r. 15 luglio 1974 n. 42: « Modifiche ed integrazioni alla l.r. 9 gennaio 1974 n. 2 ».

L.r. 15 aprile 1975 n. 51: « Disciplina urbanistica del territorio regionale e misure di salvaguardia per la tutela del patrimonio naturale e paesistico ».

Trento. L.p. 12 settembre 1967, n. 7: « Approvazione del Piano Urbanistico Provinciale ».

Bolzano. L.p. 25 luglio 1970 n. 16: « Tutela del Paesaggio ».

Emilia-Romagna. L.r. 31 gennaio 1975 n. 12: « Istituzione dei Comitati comprensoriali nel territorio della Regione Emilia-Romagna ».

Umbria. L.r. 3 giugno 1975 n. 40: « Norme per la definizione dei Comprensori e per la formazione degli strumenti urbanistici ».

Lazio. Deliberazione 3 agosto 1974 n. 331: « Approvazione del Documento per la deliberazione programmatica sull'assetto del territorio regionale ».

L.r. 12 giugno 1975 n. 72: « Criteri da osservare in sede di formazione degli strumenti urbanistici comunali ».

L.r. 18 giugno 1975 n. 74: « Norme per la delega ai comprensori economico-urbanistici dell'esercizio di funzioni in materia urbanistica e per l'approvazione dei piani urbanistici d'esecuzione ».

L.r. 6 luglio 1977 n. 21: « Misure di salvaguardia in materia urbanistica ».

Marche. L.r. 30 dicembre 1974 n. 52: « Provvedimenti per la tutela degli ambienti naturali ».

4.3. – *Le comunità montane.*

Le comunità montane sono state istituite con la legge 3 dicembre 1971 n. 1102, recante « Nuove norme per lo sviluppo della montagna ».

La legge delega alle Regioni la facoltà di istituire con proprie leggi le Comunità Montane su ogni territorio regionale classificato « montano » in applicazione degli articoli 1, 14 e 15 della legge 25 luglio 1952 n. 991; dell'art. unico della legge 30 luglio 1957 n. 657.

La ripartizione in « zone omogenee » avviene secondo quanto previsto dall'art. 3 della legge 1102/71.

Le Regioni si sono subito accinte all'opera di legislazione e di programmazione cosicchè lentamente le Comunità Montane hanno gradualmente iniziato ad operare.

A titolo d'esempio ricordiamo la legge regionale dell'Emilia-Romagna 17 agosto 1973 n. 30 « Costituzione e funzionamento delle Comunità Montane » e la l.r. del Lazio 2 maggio 1973 n. 16: « Sviluppo dell'economia montana ».

In quest'ultima legge fra le finalità elencate all'art. 1 si legge:

— dotare i territori montani di un ordinato assetto territoriale di infrastrutture e di servizi sociali.

— Stimolare e sostenere — con la partecipazione di tutte le forze sociali e delle popolazioni interessate — iniziative atte a valorizzare le risorse locali, attuali o potenziali, per determinare l'eliminazione dello squilibrio esistente fra il territorio montano ed il restante territorio regionale.

Gli strumenti di cui si deve dotare ogni Comunità sono il Piano di Sviluppo Zonale ed il Piano Urbanistico, onde pervenire ad un adeguato sviluppo economico-sociale e ad un omogeneo assetto territoriale.

È importante sottolineare come i singoli comuni debbano adeguare mediante « varianti di piano » i loro PP.RR.GG. al Piano Urbanistico della Comunità.

4.4. – *I comprensori.*

Sono stati istituiti in alcune Regioni italiane quali « aree sub-regionali » con finalità prevalentemente programmatorie e gestite da Consorzi di Comuni, Provincie e Comunità Montane. I consorzi — a differenza delle Comunità Montane — hanno carattere « volontario ».

Si ricorda sempre a titolo esemplificativo la l.r. dell'Emilia-Romagna 31 gennaio 1975 n. 12: « Istituzione dei Comitati comprensoriali nel territorio della Regione Emilia-Romagna ».

Fra gli obiettivi generali di una politica di riequilibrio di tutto il territorio regionale al quale concorrere con i Comprensori, vanno ricordati (10):

— considerare il carattere *non* residuale delle aree rurali rispetto a quelle urbane;

— arrestare il progressivo deperimento del tessuto economico e sociale delle zone rurali impedendo che l'esodo agricolo si traduca in esodo rurale;

— localizzare i servizi nei centri emergenti delle zone rurali;

— collocare i nuovi insediamenti produttivi extra-agricoli all'interno delle aree a prevalente sviluppo agricolo.

Il Comprensorio viene così definito come « Unità di base della programmazione economica e territoriale » ed « Unico ambito di programmazione per i diversi settori ».

Anche la Regione Lazio con la l.r. 12 giugno 1975 n. 71: « Istituzione dei Consorzi di gestione dei Comprensori economico-urbanistici nelle Regioni Lazio », affida ai medesimi la gestione dei Servizi nell'ambito dell'istruzione, della sanità e dei trasporti, nonchè l'esecuzione e la manutenzione delle opere pubbliche e delle infrastrutture sovracomunali, al fine del riequilibrio territoriale e dello sviluppo economico-sociale della Regione ».

Elemento programmatico qualificante è il Piano Urbanistico Comprensoriale che stabilisce « quali indirizzi e quali obiettivi debbano essere perseguiti, nel territorio del Comprensorio, nell'ambito della formazione e dell'adeguamento degli strumenti urbanistici, in relazione con le linee e gli indirizzi contenuti nei piani di sviluppo economico-sociale e di assetto territoriale della Regione ».

« I Comuni consorziati per la gestione del ' comprensorio economico-urbanistico '. Sono tenuti ad uniformare (...) al piano urbanistico comprensoriale, i rispettivi strumenti urbanistici comunali... ».

(10) Regione Emilia-Romagna, *Metodologia di base per la formazione dei Piani comprensoriali*, gennaio 1975.

5. – Proposte.

Come si è visto i Comuni debbono adeguare il proprio strumento urbanistico al Piano Urbanistico Comprensoriale, a quello della Comunità Montana, o, la dove asistono, anche i Piani di assetto per la costituzione dei Parchi Regionali.

Quindi i piani sovracomunali possono e devono correggere le deviazioni, le storture, gli errori sul piano urbanistico-ambientale previsti e programmati da ogni P.R.G. comunale.

È importante in questi piani « correggere il tiro » a riguardo delle previsioni di sviluppo demografico secondo indirizzi scientifici; tutelare le zone soggette a vincolo paesaggistico, idrogeologico, storico-archeologico; disciplinare l'intervento nella zona agricola; prevedere il recupero del centro storico e del concentrico già urbanizzato.

L'intervento sul territorio è l'unico strumento efficace per tutelare l'ambiente naturale con la flora e la fauna in esso racchiusa.

L'abolizione completa della caccia, dell'uccellagione e di ogni altra forma di cattura della fauna selvatica — (salvo comprovati scopi scientifici e di ricerca) — si deve ovviamente sommare alla tutela dell'ambiente.

Oltre le reintroduzioni vanno ricordati i tentativi di allevamento in cattività delle specie in via di estinzione, anche se, come già osservato, la presenza umana nei primi giorni di vita, la mancanza di esperienza nei confronti dell'ambiente costituiscono fattori negativi per la sopravvivenza di ogni animale selvatico allorchè riacquista la propria libertà.

La difesa della flora — al di fuori del contesto della tutela territoriale — è quanto mai problematica, soprattutto in chiave repressiva.

Infatti al di fuori della zona Parco — dove vigilano, seppure in numero esiguo, le apposite guardie — le leggi regionali a tutela della flora e della vegetazione in genere hanno scarsa efficacia perchè:

a) non c'è personale di vigilanza;

b) le norme sono quasi sconosciute;

c) c'è la più completa ignoranza circa la identità delle specie protette e non, anche da parte dei vigili urbani e campestri.

Basti pensare all'incetta che viene fatta di agrifoglio — specie protetta in molte Regioni — durante il periodo natalizio senza che nessuno intervenga e nonostante le leggi esistenti.

Una proposta degna di nota per la protezione della flora è stata già da tempo elaborata dalla Società Botanica Italiana.

Essa consiste nella formulazione della «carta delle conoscenze floristiche d'Italia» da realizzarsi con il contributo di tutti i botanici italiani attraverso la compilazione di una «scheda per le conoscenze floristiche».

Da questo studio emergerà un quadro completo a livello nazionale delle «entità endemiche rare o in pericolo di estinzione».

Questa ricerca servirà anche come base per una legislazione nazionale per la protezione della flora e della vegetazione spontanea alla quale, pur nelle diversità ecologico-ambientali, si dovranno uniformare le leggi Regionali.

La prevenzione, purtuttavia, resta l'arma migliore.

Un autentico intervento a livello preventivo si dovrà fare attraverso una maturazione culturale già nelle scuole elementari.

Esistono molti insegnanti sensibili che trasmettono il messaggio naturalistico-ecologico ai loro allievi. Occorre che l'insegnamento dell'ecologia — sotto tutti i suoi aspetti — venga formalizzato dalla scuola primaria fino ai livelli superiori. Ciò contribuirà enormemente a creare fra pochi anni una generazione rispettosa dell'ambiente, che saprà vivere in armonia col mondo circostante, perchè avrà finalmente capito che ogni azione fatta nel mondo esterno si riflette, inevitabilmente, sull'uomo che l'ha compiuta.

Quindi, riassumendo, le principali proposte per la difesa della flora e della fauna sono:

A) Intervento nella programmazione territoriale per la tutela e la conservazione dell'ambiente naturale.

B) Abolizione della caccia.

C) Carta delle conoscenze floristiche e relativa legge «quadro» nazionale.

D) Iniziative culturali e didattiche.

E) Potenziamento e qualificazione del personale di vigilanza.

LA UTILIZZAZIONE DEI BOSCHI

6. – La legge «quadrifoglio» come strumento di programmazione (11).

La legge n. 984/77, che reca norme per il «coordinamento degli interventi pubblici nei settori della zootecnia, della produzione ortoflorofrutticola, della forestazione, dell'irrigazione, delle grandi colture mediterranee, della vitivinicoltura e della valorizzazione dei terreni collinari e montani», prevede che l'applicazione dei relativi interventi avvenga secondo le linee di un Piano agricolo nazionale di cui stabilisce la predisposizione (art. 3 e seguenti) come espressione dell'indirizzo e del coordinamento propri del Governo centrale. Il Piano agricolo nazionale ha lo scopo di assicurare una applicazione finalizzata e coordinata del provvedimento fra i diversi centri decisionali, soprattutto nei riguardi delle Regioni. Per la predisposizione del piano è prevista una serie di procedure che garantisce la partecipazione sia delle Regioni che delle espressioni più rappresentative del mondo agricolo.

7. – La forestazione.

Uno dei «petali» della Legge «Quadrifoglio» (l. 27 dicembre 1977 n. 984) o meglio «eptafoglio» è la forestazione, il cui piano di intervento ha una durata decennale.

7.1. – *La situazione.*

La superficie forestale italiana occupa, con i suoi 6 milioni e 300 mila ettari, circa 1/5 del territorio nazionale.

Il coefficiente di boscosità è assai variabile da regione a regione: rispetto alla media nazionale del 21% esso raggiunge il valore del 27,8% nelle regioni dell'arco alpino — con massimi del 55,7%, 47,8% e 34,7% rispettivamente nelle provincie autonome di Trento e Bolzano ed in Valle d'Aosta — ed il valore del 29,2% nelle regioni dell'Appennino

(11) Ministero Agricoltura e Foreste, *Agricoltura*, n. 65, 1978.

centro-settentrionale, con massimi del 57,7% e del 40,4% rispettivamente in Liguria e in Toscana; per contro, tale valore cade al 14,4% nelle regioni dell'Appennino meridionale e nelle isole, con massimo del 30% in Calabria e minimi dell'8,2% e 5,1%, rispettivamente in Sicilia e Puglia.

Per ragioni di carattere generale, climatiche, geologiche ed umane, le foreste italiane sono, per i 4/5, costituite da essenza di latifoglie — in testa alle quali si pongono le querce, seguite del faggio — e per 1/5 da conifere (abeti e larici, pini); i cedui semplici e composti (58%, pari ad ettari 3,6 milioni) prevalgono sulle fustaie (42%, pari ad ettari 2,7 milioni).

In particolare, l'Italia settentrionale possiede la parte più importante del patrimonio forestale (il 45,2% della superficie boscata totale).

Nell'Italia Centrale diminuisce sensibilmente l'area forestale (il 26,4% della superficie boscata totale), con una netta predominanza dei boschi cedui, per lo più semplici o scarsamente matricinati, che forniscono, in valore, una mediocre produzione.

Nel patrimonio forestalte dell'Italia meridionale ed insulare (il 28,4% della superficie boscata totale) la fustaia conserva un buon posto, ma anche qui, come per l'Italia centrale, il problema dei boschi cedui si manifesta in tutta la sua inquietante gravità.

La precedente tendenza alla riduzione della superficie forestale, verificatasi per cause molteplici nel corso dei secoli, si è arrestata negli anni recenti e, da allora, il patrimonio forestale del paese, dapprima rimasto più o meno stabile, ha incominciato lentamente ad accrescersi.

Nel complesso comunque la situazione delle foresta italiane è tale da non soddisfare alle necessità di carattere produttivo nè tanto meno alle esigenze di difesa idrogeologica e di tutela degli ambienti naturali.

Dal punto di vista economico, l'insieme delle foreste italiane presenta numerosi punti di debolezza, tra cui la notevole eterogeneità ed il frazionamento, l'irregolare distribuzione sul territorio e la larga prevalenza (per la maggior parte boschi cedui) delle essenze di latifoglie che trovano in Italia una zona di predilezione. L'infrastruttura, inoltre, lascia ancora molto a desiderare.

Sta di fatto che la produzione legnaosa per ettaro, con 1,1 metri cubi, è al più basso livello di produttività nell'area comunitaria (media CEE 2,4); Germania 4,4; Francia 2,1; Regno Unito 1,6.

L'attuale produzione legnosa delle foreste si aggire, compresa la legna da ardere e per carbone, sui 6 milioni di metri cubi all'anno di fronte ad un fabbisogno complessivo di circa 25 milioni di metri cubi.

Negli ultimi 20 anni le importazioni nette si sono quasi raddoppiate (da 10 a 19 milioni di metri cubi), mentre la produzione globale è scesa dai 9 ai 6 milioni di metri cubi, rimanendo peraltro più o meno costante per il legname da lavoro (sui 3 milioni di metri cubi).

Nel settore da legno in senso stretto (esclusa la carta) il deficit in lire nel 1975 si è aggirato sui 1000 miliardi circa di cui approssimativamente, 300 miliardi in legname grezzo, 450 miliardi in segati e compensati per il legname da lavoro (sui 3 milioni di metri cubi).

Considerato inoltre che gli addetti al settore forestale e delle principali industrie di trasformazione del legno (incluse quelle della carta e della stampa) ammontano a circa 650-700 mila unità e considerate le difficoltà sempre più manifeste di approvvigionamento sul mercato internazionale (squilibrio della bilancia commerciale da un lato, crescente penuria della stessa materia prima dall'altro), il deficit di circa 19 milioni di metri cubi nel settore del legno, per di più nella prospettiva di ulteriori incrementi, non può non destare importanti preoccupazioni.

La situazione italiana trova riscontro nell'ambito comunitario. Infatti, tutti gli Stati membri sono importatori netti di legno e di prodotti derivati dal legno. Gli 80 milioni di metri cubi prelevati annualmente dalle foreste della Comunità, la cui estensione si aggira sui 32 milioni di ettari, hanno rappresentato negli ultimi anni circa il 40% del legno consumato. Il rimanente ha dovuto essere importato, soprattutto in forma di legname segato e legno da carta, con un esborso netto, dedotte le esportazioni, di circa 8 miliardi di unità di conto. In termini di materia prima negli ultimi 20 anni le importazioni nette si sono triplicate (da 40 a 120 miloni di metri cubi), mentre la produzione nella Comunità è rimasta più o meno costante sugli 80 milioni di metri cubi.

Le carenze riscontrate dal punto di vista economico si ripercuotono negativamente nei confronti delle altre esigenze che le foreste italiane sono chiamate a soddisfare nei settori della difesa idrogeologica e della tutela degli ambienti naturali, limitando o condizionando le relative prestazioni. Infatti il territorio nazionale è costituito per il 70% da montagne e colline, mentre il bosco occupa soltanto il 21% circa.

L'Italia è un paese antropizzato al massimo e quindi anche le foreste che vi sono rimaste risentono più o meno intensamente della pressione antropica. Il rapporto bosco-popolazione è in media uguale a 0,115, competendo così ad ogni italiano appena 1.150 metri quadrati di bosco, un valore cioè pari ad un terzo di quello medio dell'Europa.

Su livelli ancora più bassi si situa il rapporto aree protette-popolazione, dal momento che nel nostro paese si dispone oggi soltanto di poco più di 300 mila ettari tra parchi nazionali e riserve naturali.

Nel quadro della situazione forestale italiana va infine considerato il problema degli incendi boschivi che assume una particolare rilevanza proprio nelle condizioni ambientali tipiche delle regioni mediterranee.

Il numero degli incendi per diverse e complesse ragioni raggiunge, infatti, livelli preoccupanti come si può rilevare dai seguenti dati, riferiti alla media annuale del periodo 1970-1977:

— Incendi n. 4.878;

— superficie percorsa dal fuoco ettari 73.265, di cui ettari 51.462 boscata ed ettari 21.803 non boscata;

— danno economico lire 7.351 milioni.

Nella valutazione economica non figurano i danni molto rilevanti e difficilmente qualificabili, che si riferiscono agli aspetti della difesa del suolo e della conservazione dell'ambiente.

I problemi principali cui occorre simultaneamente trovare soluzione appaiono in sintesi: l'aggravarsi del deficit del commercio estero del legno e dei prodotti derivati dal legno, collegato alla insufficiente produzione nazionale, sia in senso quantitativo che qualitativo; la necessità di assicurare la perennità di questa risorsa naturale rinnovabile attraverso la conservazione, il miglioramento e l'ampliamento del patrimonio forestale, garantendo, nel contempo, una maggiore efficienza nei confronti della difesa idrogeologica; l'aspirazione crescente della nostra società ad una migliore qualità del quadro di vita alla quale la foresta e gli ambienti naturali, se opportunamente tutelati, possono validamente contribuire.

Sulla base dei dati riportati e tenuto conto dell'incremento della popolazione e del basso consumo pro-capite (con 0,5 metri cubi per anno l'Italia si trova nell'Europa occidentale al penultimo posto seguita dalla sola Grecia) la tendenza futura, in fatto di fabbisogno legnoso globale, non potrà non situarsi almeno ai livelli comunitari, che prevedono appunto, per il prossimo ventennio, un aumento annuo superiore al 2% se la tendenza attuale dovesse continuare.

Le soluzioni possibili possono individuarsi all'interno di due direttrici principali: da un lato, e nel medio e lungo termine, il miglioramento produttivo dei boschi esistenti e l'ampliamento della superficie forestale nella previsione di elevare l'indice di boscosità dell'attuale 21% ad almeno il 30% dall'altro, e a più breve termine (almeno 10 anni) l'esecuzione di piantagioni forestali con specie a rapido accrescimento (pioppo e conifere indigene ed esotiche) ed una migliore e più completa utilizzazione delle attuali risorse forestali.

7.2. – Indirizzi generali ed obiettivi.

7.2.1. – Estendimento delle superfici forestali. L'ampliamento della superficie forestale dovrà interessare terreni diversamente non meglio utilizzati, facendo ricorso anche a piantagioni di specie forestali a rapido accrescimento e rispettando i vincoli della bilancia dei pagamenti e della tutela dell'ambiente.

Il primo vincolo impone che nelle scelte tra produzione forestale e produzione agraria o agro- zootecnica si accordi la preferenza a quelle forme di utilizzazione dei terreni disponibili dalle quali si presuma di ottenere il massimo valore unitario della produzione lorda vendibile.

Per le scelte all'interno della produzione forestale va data la preferenza a quella specie, a quelle forme di trattamento ed in particolare a quei turni che possono a loro volta assicurare il valore massimo della produzione.

Per tener conto del vincolo della tutela ambientale si deve comunque tendere alla formazione di soprassuoli stabili, con l'uso di specie e provenienze adatte alla stazione di impiego.

Non saranno consentite le lavorazioni meccaniche andanti su terreni con pendenza superiore a quella ammissibile ai fini della stabilità dei terreni.

Per superare in parte le difficoltà di reperimento di terreni idonei alla forestazione si propone una indagine sulle pertinenze idrauliche demaniali e sulle proprietà di Enti pubblici statali, ENEL, Demanio militare, ecc.

7.2.2. – *Miglioramento dei boschi esistenti.* Si tratta di mettere in atto ed intensificare appropriati interventi colturali onde aumentare e rendere più rispondenti le provvigioni.

La vastità del campo di azione e la molteplicità degli interventi possibili richiedono una notevole elasticità di applicazione.

Va considerato a questo proposito che le produzioni forestali più qualificate sono anche le più rispondenti alle esigenze della tutela ambientale e della maggiore occupazione.

Il miglioramento dei boschi esistenti va comunque inteso come esaltazione delle tre funzioni del bosco: della difesa del territorio e dell'ambiente, della produzione e dei servizi sociali.

Nell'ambito di questi indirizzi si distinguono alcune linee:

a) *miglioramento produttivo delle fustaie*: si può ritenere che, nell'arco di vari interventi previsti per lo sviluppo quantitativo e qualitativo della produzione forestale, i più sicuri risultati, tenendo anche conto delle limitate superfici di terreno disponibili per i nuovi rimboschimenti, possono essere ottenuti attraverso il miglioramento produttivo delle fustaie con provvigione inferiore alla normale, ma suscettibili di interventi conservativi appropriati.

Tali fustaie andranno identificate, in via di principio nei terreni di Enti locali, (Comuni e Regioni). Si potrà così, senza occupare nuovi terreni, produrre più legno di alta qualità, arricchendo l'ambiente, difendendo meglio il suolo, riducendo al minimo i rischi ed occupando lavoratori per gli interventi selviculturali.

b) *Riconversione dei cedui*: grande attenzione potrà anche essere volta alla conversione dei cedui in fustaia ove sia consentita dalle condizioni naturali ed economiche. Tuttavia, tale conversione deve essere valutata con cautela non solo perchè richiede l'impiego di forti investimenti di capitale ma soprattutto per le conseguenze di ordine ecologico.

c) *Migliore utilizzazione della produzione legnosa dei boschi cedui*: si potrà provvedere ad una migliore utilizzazione della produzione legnosa dei boschi cedui, laddove questi siano suscettibili di convenienti produzioni anche a scopi industriali, adottando più adeguate forme di trattamento ed agevolando l'impiego da parte dei soggetti beneficiabili di macchine atte ad un conveniente utilizzo del legno anche in vista della produzione di cellulosa.

d) *Recupero dei boschi estremamente degradati*: sarà anche da riservare una particolare attenzione alla seconda linea di programma per il miglioramento dei boschi esistenti, dedicata al recupero dei boschi estremamente degradati o danneggiati dagli incendi.

7.2.3. – *Miglioramento dell'assetto idrogeologico.* L'area degli interventi in questo settore va individuata in rapporto a specifiche situazioni alle quali si ritiene possano farsi corrispondere alcuni bacini o sottobacini pilota con dissesto fisico e socio-economico particolarmente intensi, nei quali attuare una serie di interventi coordinati richiedenti una «progettazione» integrata ed unitaria. Nelle zone in cui si presentano simultaneamente tali esigenze di «sistemazione multipla» acquista particolare rilevanza il momento dell'assetto idrogeologico del territorio e delle sistemazioni idraulico-forestali ed idraulico-pascolative in particolare, come premessa per più efficaci e sicuri sviluppi — specie nei settori posti più a valle — delle altre attività.

L'azione, anche per il suo carattere sperimentale, dovrà essere concentrata su un numero limitato di bacini e sottobacini — integralmente intesi — scelti in ciascuna regione e per i bacini interregionali, di intesa con il Ministero dei lavori pubblici. L'intervento andrà concepito nella forma di veri e propri piani organici in cui sia indicato l'intero arco delle opere e delle misure indispensabili ed eventuali priorità esecutive.

Tra le priorità hanno particolare importanza quelle relative alla sistemazione idraulica e forestale e del territorio finalizzata ai concomitanti obiettivi di totale risanamento produttivo.

I programmi di intervento per la regimazione delle acque nei bacini idrografici interregionali saranno predisposti dal Ministero dei lavori pubblici, di concerto con il Ministero per la agricoltura, di intesa con le Regioni interessate.

7.2.4. – *Tutela e valorizzazione degli ambienti naturali.* La tutela della valorizzazione delle aree protette esistenti (parchi nazionali ha 263 mila, riserve naturali ha 50 mila) e la costituzione di nuovi parchi richiedono un graduale impegno finanziario commisurato alle attuali esigenze, all'entità delle superfici che saranno man mano acquisite, e, soprattutto, alla necessità di offrire infrastrutture alternative alle popolazioni interessate.

Sarà pertanto predisposto, d'intesa con le Regioni, un programma rivolto ad individuare nuovi territori da sottoporre a diversi gradi e forme di tutela.

Le azioni di tutela e valorizzazione in campo ambientale vanno sostenute con appropriati strumenti, fra i quali si pongono in evidenza:

— la classificazione di foreste di protezione anche nei perimetri urbani;

— la localizzazione di aree sensibili;

— la elaborazione di piani di riequilibrio dei rapporti agricoltura-foreste-ambiente;

— i vincoli forestali e la normativa specifica per la tutela della flora;

— l'acquisto di superfici forestali da parte di Enti pubblici (Regioni, Comunità montane, ecc.);

— la gestione integrata della foresta, tenuto conto delle funzioni produttive, protettive e sociali di ricreazione da verificare a tre distinti livelli:

a) grandi foreste;
b) foreste degli Enti e della collettività locali;
c) foreste private.

7.2.5. – *Difesa del patrimonio forestale dagli incendi.* La messa a punto di un efficace sistema di lotta contro gli incendi boschivi si pone come aspetto prioritario, attese le conseguenze non solo sotto il profilo della produzione legnosa, ma soprattutto nei confronti dell'ambiente e del dissesto idrogeologico.

Un sistema di difesa integrata dovrà disporre:

— di un efficiente servizio anche aereo di spegnimento degli incendi;

— di gruppi meccanizzati di alta specializzazione e di pronto impiego con adeguate attrezzature (individuali e di gruppo, compresi automezzi, apripista, autobotti, semoventi, gruppi elettrogeni, ecc.);

— di basi attrezzate per il collegamento dei servizi a terra con i servizi aerei, comprendendo nelle attrezzature anche la creazione negli aeroporti di invasi artificiali per il carico idrico dei velivoli;

— di collegamenti audio e audio-visivi su tutto il territorio nazionale fra i reparti operanti sul terreno (collegamento terra-terra), fra i reparti aerei (collegamento aria-aria) e fra i reparti a terra ed aerei (collegamento terra-aria).;

— di una scuola di specializzazione nazionale per la lotta contro gli incendi boschivi;

— di un ufficio nazionale specializzato per la ricerca e la sperimentazione in materia di prevenzione ed estinzione degli incendi boschivi.

In tale quadro dovrà essere predisposto un programma pluriennale di coordinamento tra interventi nazionali ed interventi regionali.

7.2.6. – *Esigenze di carattere generale.* Gli indirizzi di potenziamento quantitativo e qualitativo delle produzioni legnose sopra descritte hanno in comune alcune esigenze generali che vanno attentamente valutate in sede di realizzazione:

a) la conoscenza dell'attuale potenziale di produzione; inventario forestale, consistenza della produzione annuale, valutazione delle disponibilità, ecc.;

b) scelta delle migliori provenienze dei materiali di progagazione: è aspetto che chiama in causa la produzione vivaistica e soprattutto quella dei vivai gestiti da Enti pubblici che dovrà essere programmata in modo da adeguarla alle esigenze del piano nazionale e dei programmi regionali.

Al coordinamento della produzione del materiale di propagazione forestale provvede il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste mediante la Commissione Nazionale Tecnica consultiva di cui all'art. 16 della legge 269/1973.

Aspetto pregiudiziale sarà comunque la messa a punto di un programma di produzione vivaistica;

c) il miglioramento delle infratsrutture, con particolare riferimento alla viabilità forestale, da considerare peraltro nei limiti delle esigenze indispensabili;

d) l'ammodernamento delle strutture e delle forme di gestione e di utilizzazione; meccanizzazione, creazione di centri di raccolta e commercializzazione preparazione di mano d'opera specializzata, migliore utilizzazione del mercato associazionistico operativo, costituzione di consorzi, ecc.

Una particolare attenzione si dovrà porre per lo sviluppo della cooperazione forestale per tendere a forme di gestione forestale tecnicamente ed economicamente valide, ovviando tra l'altro a deficienze dovute ad eccessiva frammentazione della proprietà e contribuendo direttamente ed indirettamente alla spesa della gestione tecnica. Troveranno fra l'altro agevolazione le società tra imprese famigliari costituite con atti pubblici ai sensi del primo comma dell'art. 7 della legge n. 984.

Un contributo diretto può essere altresì dato estendendo ai Consorzi tra proprietari e conduttori (legge n. 984/77 art. 10 V Comma) i benefici previsti dalla legge 30 dicembre 1923 n. 3267 per la costituzione di aziende speciali (artt. 139 e ss.);

e) lo sviluppo delle industrie del legno su iniziativa dei soggetti beneficiabili attraverso l'ammodernamento degli impianti esistenti, la creazione di nuove industrie di idonee dimensioni in zone appropriate.

7.3. – *Osservazioni e proposte.*

I contenuti principali della forestazione ci presentano un quadro apparentemente contraddittorio:

a) aumento della produzione legnosa;

b) maggiore efficienza della difesa idrogeologica.

In realtà la contraddizione si supera:

a) aumentando la produttività dei boschi sia con opera di razionalizzazione che con nuovi impianti;

b) scegliendo « scientificamente » le zone da destinare alla produzione — quindi soggette a taglio periodico — e le zone da destinare a boschi e foreste permanenti ed intatte, per una migliore e costante difesa idrogeologica.

Il mancato guadagno della produzione legnosa deve già compensare il mancato danno dello sfasciume idrogeologico.

Parimenti il bosco non può sottrarre tutta la superficie produttiva già destinata ad attività agrarie e/o pastorali.

Senza una conoscenza analitica del territorio è impensabile programmare un intervento globale.

A tal fine il Ministero dell'agricoltura ha impostato — nel 1978 — la redazione della « Carta delle destinazioni potenziali agro-silvo-pastorali », utilizzando per tale scopo le rilevazioni già disponibili con la « Carta della montagna ».

Questa opera colossale, presentata dal Ministro Marcora il 14 novembre 1978 nella sede della Unioncamere di Roma, riguarda lo stato attuale del territorio montano circa il dissesto idrogeologico, le opere idrauliche ed idraulico-forestali, l'utilizzazione dei suoli.

Quindi va scelto:

a) un ambito omogeneo di intervento;

b) un metodo per quantificare l'entità e l'articolazione dei singoli interventi.

7.4. – *Il bacino idrografico.*

Un ambito omogeneo di intervento sotto l'aspetto fisico deve considerarsi il « bacino idrografico ». Esso è l'unità fisico-morfologica in cui è suddiviso tutto il territorio nazionale. Mentre la Regione è una unità politico-amministrativa che ha tracciato i suoi confini per ragioni storiche, il « bacino idrografico » è la realtà effettiva del territorio modellatosi per eventi naturali nel corso dei secoli, intorno al corso di un fiume di notevole portata.

Con decreto del Presidente del Consiglio del 22 novembre 1977, sono stati delimitati i bacini idro-

grafici a carattere interregionali in attuazione degli artt. 89 e 91 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 61, essi risultano essere 27 — nella sola penisola — distribuiti intorno ad altrettante aree fluviali di notevole importanza.

Il bacino può anche suddividersi in «sottobacini» formati dalle aree che interessano gli affluenti dei corsi d'acqua principali.

Anche se il decreto ha lasciato insoddisfatte molte regioni per alcuni aspetti giuridici ed amministrativi — creerà problemi non semplici sul piano delle competenze poichè molti bacini interessano più regioni — esso di fatto ha una portata innovativa sul piano dell'intervento tecnico-idraulico.

È nel bacino infatti che si svolgono i naturali processi idrici ed idrogeologici; all'interno di esso vanno trovate le soluzioni adeguate per:

a) impedire il dissesto idrogeologico;

b) favorire il razionale deflusso ed uso delle acque;

c) indicare le opere e le colture più adatte per raggiungere i fini in *a*) e *b*).

Un intervento globale e contemporaneo nei bacini — dall'arco montano, attraverso le colline, fin giù in pianura — che indichi i settori prioritari di intervento: di difesa contro gli agenti atmosferici e di valorizzazione delle vocazioni naturali del territorio.

7.5. – *La funzione idrogeologica della foresta.*

È ormai incontestabile l'importanza della «funzione idrogeologica della foresta» (12).

Anche se già si è accennato nel capitolo precedente relativo alla difesa del suolo all'importanza dei boschi, occorre ulteriormente approfondire l'argomento.

Nel terreno sottostante un bosco ben conservato — grazie all'azione di microorganismi animali, vegetali e di minuscoli invertebrati — si forma «l'humus» che conferisce al terreno stesso una struttura porosa con pori grandi e medi che facilitano l'infiltrazione da percolazione, mentre i pori sottili e sottilissimi facilitano la «ritenzione» idrica. Il terreno in «*buono stato di conservazione*» si comporta così come una sorta di grossa spugna che assorbe acqua piovana e la distribuisce lentamente al terreno sottostante.

In genere un terreno di un bosco *ben conservato* è composto per la maggior parte di terre brune, terre parabrune, terre podzoliche brune il cui volume poroso — grazie alla ricchezza in humus — ammonta a 40-80% del totale.

Ciò significa che questi terreni boschivi possono assorbire una quantità d'acqua superiore ai 3/4 del proprio volume, pari quindi a 400-800 litri di acqua per ogni mc di terreno «efficiente». Terre brune di «Loes» molto profonde rivelano una capacità di assorbimento di 2.400 l/mq, mentre superfici di «humus grezzo» ritengono 2 l/mq per ogni centimetro di spessore.

Quindi all'opera di «imbrigliamento» dell'apparato radicale si somma l'azione di «assorbimento» del terreno stesso.

Il bosco impedisce l'azione erosiva dell'acqua «battente», trattiene con l'apparato fogliare (13) notevole parte dell'acqua precipitata e in maggiore quantità la neve, favorisce l'evaporazione a livello della zona frondosa. Inoltre nel periodo del disgelo il bosco previene il formarsi delle piene sia prolungando di circa due settimane il tempo del disgelo rispetto alle zone scoperte, sia facilitando l'assorbimento dell'acqua di fusione poichè il terreno non viene «congelato» in profondità, grazie all'azione equilibratrice e mitigatrice del bosco stesso.

Il deflusso delle acque viene contenuto grazie anche all'elevato consumo di acqua del consorzio boschivo (14). Gli alberi per i loro fabbisogni fisiologici «traspirano» una notevole quantità di acqua prelevandola soprattutto in quella parte del terreno

(12) Ernst Watschinger, *La funzione idrogeologica della Montagna*, in *Il Montanaro d'Italia*, n. 4/5, Edagricole, Roma, luglio-ottobre 1978.

(13) Il cirmolo — una conifera — può trattenere il 90% delle precipitazioni fino a 4 mm di pioggia; il 70% fino a 20 mm ed il 60% fino a 30 mm. Le abetaie possono trattenere fino anche il 42/62% di 30 mm di precipitazione di neve.

(14) Le pinete traspirano annualmente 210/290 mm (2.100-2.900 mc/ha), le abetaie 253-516 mm ed i lariceti 380-560 mm.

— pori piccoli, piccolissimi — dove essa è « imbibita », lasciando i pori stessi disponibili per altra acqua.

Quindi, riassumendo i tre fattori limitanti il deflusso sono:

a) ritenzione dell'acqua per mezzo della chioma arborea;

b) alta capacità di assorbimento e velocità di infiltrazione del terreno;

c) elevato consumo di acqua del consorzio boschivo.

Il bosco polifitico (con più essenze arboree) e disetaneo (con piante di diverse età), con la vegetazione « protettiva » del sottobosco ben sviluppato, con piante che posseggono un apparato radicale profondo, realizza al tempo stesso un « optimum » ed un notevole aumento delle caratteristiche regimanti.

Esiste pertanto un rapporto diretto fra rimboschimento (o disboscamento) e deflusso delle acque.

Aumentando il grado di rimboschimento, il deflusso diminuisce in misura notevole: secondo Wilm/Dunford il pino silvestre in presenza di un indice di rimboschimento di 0,2, rivela un deflusso del 25%, con lo 0,6 del 9%, con lo 0,8 soltanto del 2% delle precipitazioni.

Secondo lo stesso autore, aumentando il volume della « provvigione legnosa » si diminuisce notevolmente il deflusso; nei boschi misti di quercia, aumentando del 20% la consistenza della provvigione legnosa, il deflusso è stato abbassato di 6 mm. con il 30% di 33 mm e con l'80% addirittura di 128 mm.

Il disboscamento aumenta invece nettamente il deflusso, con punte massiccie anche del 47%, percentuale che diminuisce prima repentinamente e poi in modo più lento, non appena il terreno si ricopre di vegetazione e si provvede al relativo rimboschimento. Dopo 10 anni il deflusso risulta maggiore del 23% e dopo 20 anni ancora del 10%.

Il taglio raso o addirittura l'espianto sono pertanto oltremodo dannosi.

Hibbert ha constatato che prima del taglio raso la portata massima — con leggera tendenza all'aumento ed al graduale smaltimento delle onde di piena — si è verificato dopo 36 minuti di pioggia intensa, mentre dopo il taglio la punta massima si ebbe dopo 15 minuti con una intensità maggiore di 2,5 volte, seguita rapidamente da una forte diminuzione di portata.

Sulle piste da sci il deflusso raggiunge valori ancora più elevati. Infatti i mezzi meccanici che seguono il taglio a raso distruggono la struttura porosa del suolo, scompagginano gli strati dell'humus che sono i principali artefici della capacità di ritenzione dell'acqua.

Anche se la pista viene in seguito inerbita non sarà in grado di sostituire il bosco nemmeno in modo approssimativo.

Stander, nelle sue ricerche ha constatato che nelle piste da sci la quantità d'acqua che defluisce è sei volte (!) superiore rispetto al terreno boschivo; la profondità di penetrazione raggiunge soltanto i 30 cm rispetto ai 110 cm del bosco adiacente.

Secondo il medesimo autore i 592 ha. disboscati in Alto Adige per approntare piste da sci hanno provocato un aumento globale del deflusso di ben 3 mc/sec.

Le alluvioni non sono causate soltanto dall'acqua di deflusso, ma anche dal materiale eroso e trasportato.

Durante l'erosione l'acqua porta in sospensione piccole particelle di terreno che penetrano nei pori occludendoli, facendo perdere così al terreno ogni capacità di ritenzione idrica.

Secondo Heinrich Walter in una foresta di latifoglie miste, uno strato di terreno compatto dello spessore di 18 cm viene asportato dalle precipitazioni in 575.000 anni; in una zona arborea in 82.000 anni ed in solo 18 anni in un terreno privo di vegetazione.

Ernst Warschinger afferma che il deflusso dell'acqua di superficie diminuisce di un 1/4 nel bosco rispetto ad un terreno privo di vegetazione (15).

Lo stesso autore ricorda la funzione del bosco anche come « protezione antivalanghe », in quanto il bosco stesso costituisce una barriera contro il vento che ostacola l'accumulo di banchi di neve; soprattutto se politifico e disetaneo costituisce una notevole palificazione irregolare, che funge da sostegno al manto nevoso; impedisce il formarsi di stratificazioni nevose marcate e — per effetto di

(15) Secondo L. Susmel un temporale di 60 mm provoca su un terreno coperto al 75% da bassa vegetazione con un deflusso del 2% un asporto di kg 100 di terra per ha; con copertura soltanto del 10% ed un deflusso del 73% i valori di asporto salgono a 100 ql per ha.

un modesto irradiamento — evita il formarsi di piani di scorrimento particolarmente compatti.

Dopo queste considerazioni si può affermare che il *potere limitante il deflusso* delle acque ad opera di un bosco è direttamente proporzionale al *grado di copertura* ed alle *provvigione legnosa esistente* del bosco stesso; queste due caratteristiche si possono incrementare attraverso:

a) un miglioramento strutturale del bosco;
b) nuovi rimboschimenti.

Pertanto, ove occorra, si possono rimboschire nuove aree site entro il potenziale limite boschivo — quali sono le malghe abbandonate, pascoli degradati ed altre radure — che presentino i dovuti requisiti fra i quali, in particolare, una attiva « podsolizzazione ».

Un rimboschimento ben finalizzato diminuisce ovviamente la quantità di acqua di deflusso riducendo notevolmente il pericolo delle piene.

E. Watschinger riferisce alcuni casi relativi all'Alto Adige che possono risultare « tipici » per la nostra nazione.

Questo autore afferma che un miglioramento strutturale (calcolando l'aumento del grado di copertura e della provvigione legnosa del 24%), secondo la teoria di Wilm-Dunford, diminuirebbe in 2 giorni, nel caso di pioggia continua di 150-200 mm, il deflusso di 20 mm, pari a 200 mc/ha e per tutto l'Alto Adige 342 mc/sec.

Con nuovi rimboschimenti, secondo Hannes Mayr, il deflusso diminuirebbe alle stesse condizioni di 30 mm (300 mc/ha) che per l'Alto Adige significherebbe una riduzione del deflusso di 36 mc/scc, rimboschendo quanto attualmente possibile e cioè 21.000ha circa.

Se queste opere fossero state realizzate negli anni precedenti con molta probabilità non si sarebbe avuto lo straripamento dell'Adige nel 1965.

Infatti, in quell'anno, a Bronzolo (tra Bolzano e Salorno) l'Adige ruppe gli argini con 1.380 mc/sec ad un livello di m 5,25; le migliorie descritte apportando un beneficio di 380 mc/sec di flusso in meno — equivalenti all'abbassamento di 1 m del livello del fiume — avrebbero impedito l'allagamento.

Secondo stime dell'Ufficio Urbanistico, in Alto Adige si destinano annualmente alla viabilità, alla edilizia abitativa, agli impianti di produzione ecc. circa 220 ha di terreno. Questo perdendo la sua capacità di ritenzione fa aumentare il deflusso, in caso di pioggia continua di 2 mc/sec.

Dalle ore 8 di Domenica 1 ottobre 1978 alle ore 8 di mercoledì 4 ottobre 1978 si riversarono su Roma e dintorni 183,6 mm di pioggia in 72 ore.

Stampa, radio e televisione si occuparono dell'evento attribuendo i danni prodotti alla « imprevedibilità » ed « eccezionalità » delle condizioni meteorologiche.

Non si considerò affatto le conseguenze della « cementificazione » di oltre 4.000 ettari di « terreno intatto » (boschi, pascoli ...) del vicino Vulcano Laziale (Monti Tuscolani ed Albani) su cui si adagiano le cittadine dette « Castelli Romani ».

L'acqua non assorbita che si è rovinosamente riversata su Roma, dall'Appia alla Casilina, è non inferiore a 4 milioni di mc, pari a circa la metà della capacità del Lago di Nemi.

Inoltre si può affermare che le opere di rimboschimento rispetto ai « bacini di trattenuta »:

— sono meno costosi (2/3 del bacino);

— sono più efficienti sul piano ecologico-ambientale;

— non corrono il rischio delle nefaste conseguenze di un eventuale terremoto;

— offrono una importante protezione antivalanga;

— occupano *stabilmente* alcune unità lavorative nelle attività silvicolturali.

In sintesi E. Watschinger elenca gli improcrastinabili interventi operativi per la difesa idrogeologica:

a) miglioramenti strutturali dei boschi carenti;
b) rimboschimento di aree nella misura *doppia* di quelle sottratte per l'edificazione;
c) le piste da sci dovrebbero sorgere al di là del limite boschivo e preparate senza muovere il terreno; ove ciò non fosse possibile, sarebbe necessario attuare opere di rimboschimento nell'ambito dello stesso comprensorio nella misura doppia dell'area disboscata.

7.6. – *Metodologia.*

Per poter quantificare l'entità degli interventi e la qualità delle opere da realizzare per raggiungere gli obiettivi di una efficace difesa idrogeologica con opere di forestazione si ricorre abitualmente a due metodologie:

a) l'assestamento forestale;
b) l'inventario forestale.

L'assestamento forestale (16) tradizionalmente «è l'insieme delle teorie e delle tecniche volte ad adeguare la produzione legnosa di una azienda forestale al ritmo riproduttivo ed incrementale dei suoi boschi, in modo da ottenere una serie di redditi perpetua e costante».

Nel corso degli anni le sole tecniche di «ragioneria forestale» cominciano a mostrare i propri limiti poichè soprattutto nei boschi di montagna emergono esigenze idrogeologiche, protettive e non soltanto produttive; in altri boschi occorre tener presente la presenza di vincoli paesaggistici.

Quindi Alberto Hofman (1969) nell'assestamento introduce i concetti propri della fitosociologia del Consorzio vegetale; il Susmel (1970) quelli della *tecnica fitocenotica* basata sulle «fasce vegetazionali», preoccupandosi di individuare quella struttura e composizione di popolamenti che offre maggiore garanzie di stabilità ecologica.

Già nel 1966 il Cristofolini aveva adottato il *metodo di controllo,* secondo cui la produzione legnosa è ottenuta sempre adeguandosi ai dinamismi biologici del bosco.

Sostanzialmente il Cantiani (1963) nella compilazione del Piano di assestamento dell'Abetone e recentemente il Querini (1974) traggono la conseguenza che l'assestamento «non è più una disciplina didattica e scientifica separata ma bensì è la prassi applicativa con cui si sintetizzano tutte le altre discipline in un unico elaborato professionale».

Fare dell'assestamento oggi significa:

a) eseguire una indagine generale sull'azienda;
b) individuare un problema prioritario ed i maggiori problemi vincolanti;
c) concentrare gli sforzi e gli atti programmatori per l'avvio delle soluzioni.

L'assestamento è il piano di lavoro e di interventi di una azienda forestale che ne garantisce nel tempo prodotto e reddito.

Le operazioni per la compilazione di un normale piano di assestamento sono, nella prima parte, analoghe a operazioni di catasto, ma più dettagliate.

Così le elenca G. Bernetti:

a) suddivisione in particelle dell'azienda da assestare;
b) il rilievo topografico;
c) l'inventario effettuato per ogni singola particella.

L'inventario, ci ricorda lo stesso autore, «è analogo allo schedario di una biblioteca o al catalogo di un museo; comunque si tratta di un documento che informa sull'origine, sulla consistenza, la storia, la posizione, ecc. di ogni pezzo conservato».

Anche in questo caso l'inventario si riferisce a territori gestiti da aziende, in genere di estensione limitata.

Per l'inventario il problema si pone quando occorra rilevare le risorse forestali su scale maggiori di quella aziendale: nazionale, regionale, comprensoriale e — particolarmente utili ed importante — per bacino idrografico.

In questi casi — essendo assurdo per il tempo e per i costi rilevare ogni singola particella — si procede (17) «su base campionaria, usando sistemi di campionamento e di misurazione, che variano in funzione degli scopi dell'inventario, delle caratteristiche dei popolamenti forestali, delle disposizioni di mezzi finanziari, strumenti e personale».

«Anche l'inventario forestale non va considerato come un semplice strumento descrittivo della realtà esistente in un dato momento, ma deve essere rivisto come uno strumento operativo per la attuazione delle scelte di politica forestale sulla base di precise conoscenze dei caratteri biologici, selvicolturali ed economico-produttivo dei diversi boschi».

(16) Giovanni Bernetti, *L'assestamento forestale nelle riserve e nei parchi,* in *Il Montanaro d'Italia,* n. 2, Edagricole, Roma, 1978.

(17) G. Preto, A. A. Hofmann, *Finalità e metodologie degli inventari forestali,* in *Il Montanaro d'Italia,* n. 4/5, Edagricole, Roma, luglio-ottobre 1978.

Nel convegno sugli Inventari forestali Nazionali, tenutosi a Bucarest dal 18 al 24 giugno 1978, organizzato dai gruppi di lavoro 5402 — Inventari delle risorse forestali — e 5404 — Pianificazione, assestamento di economia gestionale delle foreste — della IUFRO (Unione internazionale degli istituti di ricerca forestali) è emerso l'interrogativo del rapporto esistente fra inventari e assestamento forestale, chiedendosi in particolare se si può sostituire all'attuale metodo *deduttivo* degli inventari un procedimento *induttivo* attraverso una sintesi dei piani di assestamento effettivamente realizzati in una data zona.

Si possono utilizzare appropriatamente i dati e le informazioni raccolte a scala locale e con scopi particolari, per una sintesi a livello nazionale, regionale e comprensoriale? Lo sviluppo dell'assestamento dei boschi — fatto per le aziende forestali, per i parchi regionali, nazionali e le riserve naturali effettivamente gestiti — potrà costituire nel tempo una alternativa all'inventario?

Esiste il rischio che Enti Pubblici diversi o privati ripetano le stesse operazioni — anche se con metodologie diverse — negli stessi territori e per raggiungere i medesimi risultati?

Rispondono (18) Preto e Hofmann: « l'inventario forestale non rappresenta una alternativa ai piani di assestamento ma piuttosto uno strumento in grado di fornire in tempi brevi quelle informazioni di carattere generale — riferite quindi alla totalità delle risorse forestali di un certo territorio —, con le quali impostare una politica complessiva d'intervento sul patrimonio boschivo e sui settori produttivi ad esso legati. Nello stesso tempo è il mezzo più idoneo per individuare quelle zone o complessi forestali per i quali è giustificato l'approntamento di piani di assestamento basati su rilevamenti molto dettagliati e costosi ».

Gli inventari non devono essere comunque soltanto delle « fotografie » della produzione commerciale delle foreste in un dato momento ma anche (19) strumenti flessibili di raccolta, gestione e catalogazione d'informazioni, da rendere operative mediante provvedimenti la cui validità, a sua volta, deve essere verificata dall'analisi successiva delle modificazioni prodotte ».

Quindi non alternativa, ma complementarietà nel rapporto inventario-assetto forestale.

Riassumendo esistono:

— inventari forestali su larga scala (nazionale, regionale...) che possono indicare le zone d'urgenza per i piani di assestamento;

— inventari particolari, che servono per la redazione dell'assestamento; una sintesi di piani di assestamento — se statisticamente significativa — può servire per la stesura del più generale inventario forestale fatto su larga scala. Alcuni paesi infatti (Cecoslovacchia, Jugoslavia, Polonia, Romania) adottano la sintesi dei piani di assestamento quale metodo per l'inventario forestale.

L'applicazione dell'inventario e del piano di assestamento in un « bacino idrografico » dovrebbe indicare:

a) Le aree da ricoprire perennemente con boschi — ai fini di una efficacia difesa idrogeologica — non soggetti ad alcun taglio;

b) le aree da destinare al pascolo;

c) le zone da destinare alla produzione con ceduo o fustaia, a seconda delle esigenze produttive o di difesa;

d) la produttività dei vivai e la loro ubicazione;

e) le aree da destinare ad esclusiva produttività legnosa, anche con « essenze » importate (pioppi, resinose...) ma particolarmente adatte allo scopo.

f) le zone agricole indicando possibilmente — secondo le vocazioni territoriali — i tipi colturali;

g) le zone di espansione (urbana, industriale, artigianale...) e le zone di « compensazione » che devono essere opportunamente rimboscate.

Quindi tutte le aree ricadenti all'interno del bacino, anche se diversamente gestite (Parco Nazionale e Regionale, riserva dell'ASFD, latifondi, aziende medie e piccole...) dovranno seguire gli indirizzi di utilizzazione del territorio secondo il piano generale di assetto e di sviluppo del bacino idrografico.

Alla stesura di questo piano di bacino devono concorrere lo Stato, le Regioni, le Comunità Montane, i Comprensori, gli Enti locali interessati.

(18) G. Preto, A. A. Hofmann, *op. cit.*
(19) G. Preto, A. A. Hofmann, *op. cit.*

Risulta evidente l'esigenza che le piccole-medie aziende si associno in forma cooperativa per garantire reddito ed occupazione stabile ai soci, remunerativitá degli investimenti e condizioni di vita socio-economiche a dimensione umana.

8. – La utilizzazione del sottobosco.

Il sottobosco — dalle piante inferiori, ai frutici, fino agli arbusti — è parte integrante della cenosi boschiva e pertanto assume notevole importanza ai fini della sopravvivenza del bosco stesso.

Pertanto gli interventi di « utilizzazione » del sottobosco e dei suoi frutti va fatto razionalmente seguendo il criterio che tutto ciò che viene prelevato deve poter essere reintegrato secondo i cicli naturali del consorzio vegetale che costituiscono il sottobosco.

Giustamente le leggi regionali si sono preoccupate di disciplinare la raccolta dei funghi per gli stretti rapporti esistenti fra i miceli fungini e le piante; in particolare con l'apparato radicale dove il fitto intreccio fra le ife fungine e le radici prende il nome di « micorrizia » (20).

Si tratta di un fenomeno di « parassitismo reciproco » fra fungo e piante terrestri.

Il micelio fungino avvolge le brevi e grosse radici assorbenti con un fitto intreccio e si mette, quale organo di assorbimento, proprio al posto dei peli radicali, in quanto le singole ife uscenti dall'involucro del fungo ritornano nel terreno ed entrano in contatto col micelio esistente nel terreno.

A seconda del minore o maggiore grado di penetrazione del fungo nella radice si ha una micorrizia ectotrofica o endotrofica con varie forme intermedie di transizione. Molti dei nostri alberi forestali hanno delle micorrizie — in parte obbligate — che appartengono generalmente al tipo ectotrofico (Pino Silvestre, Abere, Larice, Quercia) o forme di transizione verso il tipo endotrofico (Betulla, Pioppo).

Sembra ormai accertato che gli alberi vengono riforniti dal fungo di acqua e sali — in particolare composti dall'azoto e dal fosforo —; in parte amino-acidi, sostanze attive, ecc..., mentre il fungo da parte sua trarrebbe dagli alberi soprattutto i carboidrati poichè — essendo privo di clorofilla — non può sintetizzarli tramite il complesso ciclo detto « fotosintesi clorofilliana » tipico delle piante verdi.

Molti dei nostri funghi « a cappello » eduli appartenenti ai generi Boletus, Amanita, Lactarius, ecc. fruttificano solo se sono in contatto con una radice d'albero e spesso manifestano una spiccata predilezione per una certa specie (esempio « Boletus luteus » predilige il Pino Silvestre).

Inoltre i funghi « saprofiti », vivendo a spese delle sostanze morte, contribuiscono a « riciclare » le componenti organiche in esso presenti.

È opportuno ricordare che anche i ricercatissimi tartufi sono funghi ascomiceti, appartenenti alla famiglia delle Tuberacee (21).

Sia il tartufo bianco (Tuber magnatum) che il tartufo nero agostano (Tuber nigrum) vivono sotto terra in simbiosi con le radici di numerosi alberi frondosi, quali querce, faggi, castani, carpini, noccioli, ... e svolgono pertanto la medesima funzione fisiologica di tutti gli altri miceli fungini.

Oltre le leggi regionali esistenti occorre una vigilanza adeguata per tutelare questo ricercatissimo « frutto della terra », sempre più rarefatto a causa della insistente ricerca per il suo rinomato gusto e del prezzo di mercato sempre in vertiginosa ascesa.

Anche nella ritenzione di acque piovane il sottobosco gioca un ruolo importante (22).

L'effetto dell'assorbimento delle piogge si registra, infatti, in notevole misura nei boschi integrati da arbusti, piante arboree e da muschio, raggiungendo il 5-30% delle precipitazioni. L'arbusto di mirtillo rosso o nero trattiene annualmente fino a 150 mm di acqua e gli strati di muschio fino a 250 mm. Una copertura di muschio in piena vegetazione è in grado di bloccare repentinamente 5 mm di precipitazioni, mentre tale valore può raggiungere i 15 mm considerando anche gli strati di muschio inerte. Va altresì ricordato che un compatto sottobosco ostacola la sospensione di particelle di terreno permettendo ai pori del terreno stesso di restare beanti.

(20) E. Strasburger, *Trattato di Botanica*, S.E.I., Milano, 1965.

(21) L. Fenaroli, *I funghi*, Giunti - A. Martello Editori, Firenze, 1974.

(22) E. Watschinger, *op. cit.*

Questi dati indicano l'importanza di una vegetazione pluristratificata — e quindi del sottobosco — nell'effetto preventivo delle piene.

La raccolta dei frutti tipici del sottobosco (mirtilli, lamponi, fragole...) arbustivo od erbaceo va tutelata da apposite leggi e da personale competente poichè il frutto contiene gli elementi necessari alla riproduzione delle piante e quindi al suo perpetuarsi nel tempo ed all'estensione del suo areale.

Quindi per tutti i frutti del sottobosco occorre una rilevazione periodica in sede di inventario particellare per verificarne l'evoluzione qualitativa e quantitativa; solo ciò permetterà di indicarne tempi, modi, quantità di prelievo per i singoli frutti, poichè le leggi regionali indicano quantitativi di peso o numerici troppo rigidi delle singole specie asportabili.

Le leggi regionali di tutela della flora — pur valide e necessarie — hanno in qualche caso trovato ostacolo da parte di quei «locali» che vivono direttamente o come forma integrata di frutti del sottobosco.

Infatti le limitazioni di raccolta si applicano a tutti, su tutto il territorio regionale.

Il prelievo può essere massiccio in senso assoluto sommando i «potenziali» raccoglitori che non sono dei luoghi e che prelevano i frutti solo occasionalmente.

Quale alternativa proporre a questo effettivo o potenziale danneggiamento dei locali che vivono dei frutti del sottobosco? Ogni proposta presenta degli aspetti negativi.

Si potrebbe ridurre ulteriormente le specie e le quantità asportabili su tutto il territorio, disciplinando più «largamente» il prelievo per i locali.

I locali che vivono abitualmente — da tutti riconosciuti — dei frutti spontanei della terra dovrebbero essere muniti di apposita licenza comunale di raccoglitori.

Queste norme si pensa, potrebbero danneggiare il turismo perchè scoraggiano tutti quei cittadini desiderosi di riempire un cesto di funghi o di trovare un prezioso tartufo.

Si potrebbe allora lasciare alcune aree solo per i raccoglitori «patentati» ed altre discipinate dalle leggi regionali per gli occasionali. Resta comunque da verificare se con queste norme non si rischi «l'incostituzionalità» della norma stessa

BIBLIOGRAFIA.

1) G. BERNETTI, *L'assestamento forestale nelle riserve e nei parchi*, in *Il Montanaro d'Italia*, n. 2, Edagricole, Roma, 1978.

2) L. BORTOLOTTI, A. PUGGELLI, C. VINCIGUERRA, *La conservazione dell'ambiente naturale*, Edagricole, Bologna, 1976.

3) L. BULLINI, L. CONTOLI, V. SBORDONI, A. VIGNA TAGLIANTI, *Specie animali in pericolo e pianificazione del territorio*, Roma, 1975.

4) C. CANTELMO, *La situazione giuridica dei terreni sottoposti a vincolo per scopi idrogeologici*, in *L'Italia forestale e montana*, fasc. 5, 1978.

5) C. CONSIGLIO, *No alla Caccia*, Savelli, Roma, giugno 1978.

6) L. FENAROLI, *I funghi*, Giunti - A Martello Editori, Firenze, 1974.

7) MINISTERO AGRICOLTURA E FORESTE, *Agricoltura*, n. 65, 1978.

8) M. PAVAN, *Riserve naturali italiane, Situazione e proposte di tutela dei poteri pubblici*, Collana Verde, n. 33, Pavia, 1973.

9) G. PRETO, A. A. HOFMANN, *Finalità e metodologia degli inventari forestali*, in *Il Montanaro d'Italia*, n. 4/5, Edagricole, Roma, luglio-ottobre 1978.

10) REGIONE EMILIA-ROMAGNA, *Metodologia di base per la formazione dei piani comprensoriali*, gennaio 1975.

11) E. STRASBURGER, *Trattato di botanica*, S.E.I., Milano, 1964.

12) F. TASSI, *Quaderni del P.N.A.*, n. 5, Roma, 1972.

13) E. WATSCHINGER, *La funzione idrogeologica della montagna*, in *Il Montanaro d'Italia*, n. 4/5, Edagricole, Roma, luglio-ottobre 1978.

I PARCHI E LE RISERVE

(di *De Felici Stefano, Duranti Anna, Giombetti Giancarlo*)

1. – L'ambiente e le attività umane.

1.1. – Dalla sua comparsa sulla terra, l'uomo ha iniziato a modificare l'ambiente. Queste modificazioni sono state eseguite nel tempo e nell'ambito delle differenti civiltà, con minore o maggiore consapevolezza della posizione occupata negli equilibri naturali.

Nella cosidetta «piramide ecologica», che schematizza la produzione di biomassa ai diversi livelli trofici: Produttori, Consumatori primari, Consumatori secondari, l'uomo occupa il vertice e quindi una parte del tutto secondaria per la stabilità della struttura.

Nonostante questa oggettiva posizione di marginalità, la filosofia occidentale ha sempre avallato una presupposta posizione antropocentrica e fornito una copertura ideologica all'atteggiamento tirannico nei confronti della natura, riscontrabile ancora nella situazione attuale.

Il rapporto economico-produttivo, intessuto dall'uomo con l'ambiente, iniziato con la caccia, proseguito con la pastorizia e l'agricoltura, ha assunto un carattere sempre più di sfruttamento piuttosto che di armonica convivenza anche a livello intraspecifico.

Essendo questo rapporto connesso con lo sviluppo economico della società, è stato anch'esso determinato dai rapporti tra le classi e non a caso, infatti, è dall'avvento del capitalismo che si assiste alle trasformazioni più distruttive operate su vasta scala.

Sotto la spinta del profitto le classi dominanti hanno ignorato le esperienze e quella profonda conoscenza dell'ambiente, patrimonio delle classi rurali, che aveva regolato l'espandersi delle attività agrarie e silvopastorali permettendo di modificare l'ambiente e gli equilibri preesistenti senza tuttavia comprometterli irrimediabilmente dal momento che costituivano la premessa indispensabile per soddisfare i propri bisogni.

Per quanto riguarda il disboscamento, ad esempio, finchè fu determinato da dissodamenti derivanti da reali accresciute esigenze alimentari, incise marginalmente sull'equilibrio ambientale; diventò distruttivo quando il capitalismo agrario trovò conveniente le monoculture estensive.

1.2. – In Italia, le cause della degradazione ambientale risalgono direttamente alle vicende della nostra storia più recente.

Durante il periodo fascista la ristrutturazione capitalistica dell'industria non produsse alcun sensibile aumento di occupazione mentre la difesa ad oltranza degli interessi dei grandi agrari, operata attraverso la ristrutturazione contrattuale fascista

produsse l'espansione dell'affittanza contadina e della mezzadria (1).

Calarono così le possibilità di lavoro salariato ed avvenendo questi fenomeni in un ambiente chiuso (grazie ad una apposita legislazione funzionale alla riuscita delle due operazioni che impediva l'inurbamento e l'emigrazione) l'effetto fu una forzata pressione demografica sulla terra, quindi una forzata contadinizzazione legata soprattutto a contratti agrari, peraltro affamatori.

Questa pressione, soprattutto al Sud e nelle isole andò ad esercitarsi nelle zone meno adatte. Vennero trasformati radicalmente interi ecosistemi. La palude in pianura, boschi e prati-pascoli in collina ed in montagna, furono trasformati in monocoltura cerealicola assolutamente inadatta a mantenere la fertilità e l'equilibrio di quei suoli.

Nel dopoguerra, la subordinazione delle classi dominanti agli interessi delle nazioni a capitalismo più avanzati produsse uno sviluppo industriale del tutto abnorme, caratterizzato dalla dipendenza dai mercati di altre nazioni (2).

1.3. – Il capitale nazionale trovò conveniente per diversi motivi, concentrare le occasioni di lavoro al Nord, in poche aree già industrializzate e questa spinta, non solo non riequilibrata ma addirittura forsennatamente favorita dall'intervento pubblico, provocò gli enormi movimenti di popolazione che caratterizzarono gli anni cinquanta.

Le «aree di fuga» quelle cioè dalle quali la gente fu costretta a partire erano naturalmente quelle dove le condizioni di vita erano più precarie: il Sud e la Montagna.

(1) Nel 1921 gli occupati industriali erano 5.156.000, nel 1931 5.776.000, nel 1936 5.822.000, mentre nel Prodotto Nazionale Lordo l'incidenza della produzione agricola scendeva dal 40% al 26%: vedi «Sapere» n. 812, luglio-agosto 1938, *Lo sviluppo dell'agricoltura in Italia* di G. Mottura.

(2) Salvo pochissimi casi, i settori industriali che si andarono sviluppando furono quelli la cui produzione era assorbita anzichè dalla domanda sociale interna, dalla domenda estera. Questa scelta che rivelerà in seguito la sua debolezza congenita fu caratterizzata anche dall'avere produzioni con bassi contenuti tecnologici, alti consumi energetici e livelli di inquinamento.

I movimenti di popolazione, massicci e repentini, causarono sull'ambiente conseguenze gravi e con aspetti differenti.

Al Nord l'improvviso aumento di popolazione, mancando una pur minima pianificazione territoriale, innescò quei fenomeni di saturazione urbana e metropolitana oggi prossimi al collasso; al Sud l'abbandono delle campagna e delle montagne provocò la fine del precario equilibrio uomo-ambiente al quale si era giunti.

Lo sconvolgimento di tutti gli ecosistemi, causato dalle attività umane antiche ma soprattutto recenti, era stato in parte attutito e controllato con le attività agricole che, sebbene inadatte, erano pur sempre legate ai cicli naturali e richiedevano opere di sorveglianza costante e di sistemazione del terreno. Spicciole ma ugualmente importanti — come manutenzione dei terrazzamenti, dei canali di drenaggio, etc.

Il puro e semplice abbandono delle terre fu tra le prime cause di degradazione poichè l'ambiente, irreversibilmente compromesso, non era più in grado di autoregolarsi.

Nessun serio intervento è mai stato tentato per cercare di riportare gli ambienti, non al loro stato iniziale, ma semplicemente in condizioni di nuovo equilibrio. In questa logica di abbandono sono stati trascinati perfino i Parchi nazionali spesso quasi arrivati a situazioni di collasso; neanche parlare poi dell'istituzione di nuovi Parchi tanto meno al Sud che pure non difetta di aree meritevoli.

Niente di strano quindi che il Sud e la montagna siano oggi, ad esempio, le parti d'Italia idrogeologicamente più fragili con una lista di alluvioni che iniziando nella Sicilia nel 1951 continua al giorno d'oggi crescendo di tre-quattro per anno.

L'ultimo «grido di dolore» venne lanciato dopo un lungo ed accurato studio dalla Commissione De Marchi (Commissione interministeriale per lo studio della sistemazione idraulica e della difesa del suolo) che per il solo riassetto idrogeologico dell'ambiente nazionale prevedeva una spesa di 8.923 miliardi di cui 2.474 nel primo quinquennio (prezzo del 1970).

A parte le vicende amministrative, come il passaggio delle competenze alle Regioni, c'è da dire che lo studio è prontamente finito nei cassetti dei Ministeri interessati e non se n'è più parlato avendo

evidentemente deciso che, oltre alle decine di morti è meglio spendere centinaia di miliardi l'anno per riparare ai danni delle cosiddette « calamità naturali » piuttosto che cercare di difendersi da esse.

1.4. – Con l'istituzione delle Regioni si è assistito a dei tentativi di pianificazione dell'uso del territorio tanto su scala regionale quanto, su scala più ridotta, con le Comunità Montane.

Alla data odierna praticamente tutte le Regioni hanno varato dei piani di assetto programmatici nei quali, di solito, il problema risulta correttamente impostato: mentre da una parte si individuano le cause della degradazione del territorio (che vanno dall'ineguale sviluppo economico delle aree, alla crescita disordinata dei nuclei urbani allo pseudoturismo), dall'altra si stabilisce che il territorio deve essere usato secondo le proprie vocazioni. Dove alcune regioni hanno fallito fino ad ora è stato nella traduzione pratica dei principi enunciati. Alcune infatti hanno seguito l'indirizzo della pianificazione, altre quello della improvvisazione di modo che complessivamente la politica regionale risulta, in fatto di territorio, assai contraddittoria (3).

(3) Per quanto riguarda la Regione Lazio, il Comitato Promotore per il Parco Regionale dei Castelli Romani in base alla attività da esso stesso svolta ed alle indagini conoscitive fatte nel territorio regionale a quattro anni dall'emanazione del « documento per la deliberazione programmatica sull'assetto del territorio » del 3 agosto 1974 (B.U. n. 30 del 3 ottobre 1974) ha inoltrato un documento agli amministratori regionali e comunali nel quale si fa osservare che:

« Pur condannando il ' Documento ' gli insediamenti delle lottizzazioni che definisce ' pseudo-turistici ' poi approva PPRRGG. comunali con aree naturalistiche integre destinate a « lottizzazioni » o singoli insediamenti per il « fine settimana ».

— Nel « documento » la regione non ammette sulle coste dei laghi insediamenti o qualunque altro intervento infrastrutturale per una profondità di 200 mt. dalla Battigia. Poi però la l.r. 2 luglio 1974 riduce la fascia di protezione a 150 mt. e reintroduce un indice di fabbricabilità di 0,001 mc/mq.

— Con la l.r. n. 46 del 28 novembre 1977 si istituiva l'Ufficio Regionale dei Parchi e delle Riserve con il compito di varare il Piano dei Parchi e delle Riserve del Lazio.

Dopo un anno l'Ufficio Parchi non esiste ancora.

— Analoghi comportamenti si rilevano per quanto riguarda la definizione della zona agricola e del Minimo Lotto Agricolo Edificabile ».

Per le Comunità Montane, istituite con legge n. 1102 del dicembre 1971, la legge demanda la loro istituzione alle regioni stesse in modo di poter meglio adeguare funzioni e compiti alle differenti realtà locali. Lo scopo della Comunità resta tuttavia quello di favorire un corretto sviluppo economico in aree omogenee coordinando gli interventi nella zona stessa con una programmazione sovracomunale.

Ancora una volta, però, le buone intenzioni rischiano di restare tali essendo di fatto insufficienti i fondi che lo stato concede alle regioni per il finanziamento delle comunità.

Uno degli aspetti della pianificazione territoriale valido in generale e tanto più auspicabile nei territori montani è l'istituzione dei Parchi Regionali.

Quasi tutte le Regioni hanno programmato istituti di questo tipo con modalità fissate in apposite leggi-quadro (vedi capitolo sui Parchi Regionali).

Nella moderna accezione del termine un Parco Regionale è un'area, spesso coincidente con un comprensorio naturale, che non essendo ancora troppo trasformata dalla civiltà industriale metropolitana, viene gestita con criteri che accanto allo sviluppo economico pongono le esigenze di conservazione.

Questa definizione, non del tutto formale, (peraltro quella formale è ancora dibattuta) è significativa delle possibilità che un Parco Regionale può offrire dal punto di vista economico e soprattutto della salvaguardia dell'ambiente operata in modo nuovo, niente affatto coercitivo.

Lo sviluppo del dibattito intorno a questo tipo di concetto tuttavia è recente soprattutto nel nostro paese data la arretratezza rispetto a tutta la situazione dei parchi. Solo ora esso sta prendendo significato uscendo dagli spazi accademici ed entrando, per forza di cose, nel dibattito politico data l'esigenza sempre più forte di conservazione della Natura.

2. – I PARCHI NAZIONALI.

2.1. – *L'evoluzione storica del concetto di Parco.*

A partire dal XIX secolo nell'umanità si avverte per la prima volta il bisogno di delimitare e proteggere in diversi modi e per scopi differenti alcuni spazi.

Con l'avvento della civiltà industriale tra l'uomo e l'ambiente si invertono infatti i rapporti: fino a prima del 1800 era l'uomo a doversi difendere dalla natura, per definizione «selvaggia ed ostile», ora il saccheggio delle risorse operato con macchine sempre più potenti consente manipolazioni tali che è la natura ad essere palesemente minacciata.

Naturalmente la protezione della natura nacque dalla sensibilità e dalle esigenze della parte più agiata della società, quella per cui la ricchezza prodotta dallo sfruttamento sull'uomo aveva attenuato l'esigenza di sfruttamento diretto delle risorse naturali.

L'impostazione di classe del problema ha prodotto il concetto base sul quale sono nate tutte le esperienze di protezione: alcune aree ben delimitate restano preservate dal saccheggio ed usate ai vari scopi (non ultimo l'alibi della classe dominante) mentre in tutto il resto del territorio la rapina delle risorse naturali continua indisturbata.

Le prime riserve nascono allo scopo di proteggere la fauna selvatica, diventata sempre più rara, da riservarsi quindi alle partite di caccia dei signori. La prima Riserva Naturale vera e propria nasce a Drachenfels in Germania, nel 1836.

L'interesse estetico e quello scientifico appaiono più tardi manifestati per la prima volta con la richiesta dei pittori francesi a Napoleone III di proteggere la foresta di Fontainbleau a scopi evidentemente estetici.

Negli Stati Uniti, all'incirca nello stesso periodo (la seconda metà del 1860) équipes di studiosi, geologi, geografi e biologi segnalano al Congresso l'importanza di conservare certi ambienti particolarmente intatti.

Nacque così nel 1872 il Parco Nazionale di Yellowstone, cui seguirono rapidamente altri grandi parchi che sono tuttora l'ossatura del grande sistema americano, consacrati «per il beneficio ed il godimento del Popolo».

Da questa data in avanti si assiste al proliferare un po' dappertutto, compresa l'Europa, di Parchi Nazionali che a parte le differenti impostazioni, sono caratterizzati dalla concezione esposta all'inizio, per cui si cerca di mantenere degli ambienti intatti e particolarmente ben conservati, lontani il più possibile dalla civiltà industriale.

Anche in Italia vengono istituiti negli anni dal 1922 al 1935 quattro Parchi Nazionali. Giuridicamente essi vengono varati attraverso un sistema di leggi e decreti istitutivi che definiscono il Parco Nazionale come «territorio posto con legge dello stato sotto il controllo di un Ente Pubblico (Ente Parco) o di una azienda statale (A.S.F.D.), al fine di conservare e/o migliorare la flora e la fauna; preservare le speciali formazioni geologiche nonchè le bellezze del paesaggio e promuovere il turismo (per i Parchi dello Stelvio e del Circeo)».

L'istituzione di questi quattro parchi restò comunque un fatto del tutto isolato cui non fece seguito alcun intervento concreto ne' dal punto di vista della promozione sociale dei parchi ne', talvolta, del funzionamento del Parco stesso. (Il regolamento dello Stelvio fu emanato nel 1951 mentre il Circeo ha lungamente lavorato verso la propria autodistruzione).

Nel 1933 a Londra, una conferenza mondiale cercava di definire degli standard di Parco Nazionale dato il proliferare di queste realizzazioni in tutto il mondo industrializzato. La definizione che ne scaturì fu la consacrazione del concetto di baluardo contro la presenza dell'uomo: si affermava tra l'altro: «(Il Parco) *è luogo di divieti*: di caccia, di abbattimenti e di cattura di fauna, di distruzione e di collezione di flora...».

Nel 1940 a Washington si arrivò ad una definizione più ampia e comprensiva introducendo il concetto di «Riserve Analoghe» aree con caratteristiche abbastanza simili a quelle dei parchi nazionali.

Nel 1948 la Unione Internazionale per la Conservazione della Natura (UICN) nello specificare il regime giuridico di protezione, classifica i Parchi Nazionali come un caso particolare di «Riserva Naturale Generale».

Dai primi anni '50, si inizia ad avvertire in Svezia l'importanza sociale dell'istituzione dei Parchi. È l'inizio di un differente approccio alla conservazione della natura che si estende lentamente in tutti i paesi industrializzati. Se da una parte, all'aumentare dei fattori negativi gravanti sul territorio che possiamo brevemente elencare in ordine cronologico come:

— Caccia;
— Deturpazione paesaggistica;

— Diminuzione delle aree particolarmente vergini da conservare come prezioso oggetto di studio naturalistico;

— Dilagare di zone industriali inquinanti;

— Degradazione ambientale e dissesto idrogeologico, si risponde cercando di moltiplicare le aree protette e le normative interne, dall'altra parte questa politica mostra le prime contraddizioni.

L'istituzione di un'area rigidamente vincolata provoca, in una società basata sull'espansione, un arresto nella produzione di ricchezza e quindi un danno economico che ricade in primo luogo proprio sulla popolazione locale. (Si può dire che il costo di un parco nazionale è all'incirca l'equivalente di ciò che la popolazione ne potrebbe ricavare con un « onesto e tradizionale » sfruttamento).

Assai poche erano quindi le comunità disposte a subire l'imposizione, fatta o ancora da fare, di protezioni della natura che per il benessere del cittadino sacrificavano lo sviluppo economico.

Nacque così, anche in base a queste necessità, in definitiva giuste, un nuovo modello di parco nazionale.

Quello che lo distingue dai precedenti è essenzialmente il fatto che non si tratta più di un blocco nel quale sono impedite tout court le attività umane ma di una composizione di aree ben delimitate sottoposte a regime vincolistico differente. Si va così dalle Riserve Integrali che sono « il cuore » del parco, nelle quali è interdetta qualsiasi attività non scientifica, al Preparco dove sorgono installazioni ricettive etc.

Naturalmente lo scopo principale del parco nazionale resta la protezione e spesso si cerca di facilitare questo compito promuovendo lo sviluppo di quelle attività economiche che meglio si conciliano con esso.

I primi parchi nazionali a partire da queste premesse sono quelli francesi, istituiti a partire dal 1960 e questa concezione comincia lentamente a farsi strada anche da noi sebbene i nostri P.N. si muovano tra le pastoie di regolamenti ormai arcaici.

Vediamo in dettaglio la situazione dei nostri Parchi Nazionali che ricadono prevalentemente o esclusivamente sul territorio montano.

2.2. – Parco Nazionale del Gran Paradiso.

Istituito con r.d.l. del 3 dicembre 1922 n. 1584 su circa 600 km² di territorio nelle Regioni Piemonte e Valle d'Aosta; la sua altitudine va dai 1.100 ai 4.061 mt. La gestione fu affidata alla Commissione Reale del Parco Nazionale del Gran Paradiso.

Il Parco sorse (art. 1) « Allo scopo di conservare la fauna, la flora, le speciali formazioni geologiche nonchè la bellezza del paesaggio, sui terreni della Reale Riserva di Caccia del Gran Paradiso ».

In esso si trovava e si trova lo stambecco, altrove estinto sull'arco alpino, e questa fu fin dall'inizio una delle sue caratteristiche più importanti.

In proposito, già con una « patente » del 21 settembre 1821, era stata « proibita in qualsivoglia parte de' Regii domini la caccia degli Stambecchi » da parte del Re di Sardegna.

La storia del P.N. Gran Paradiso è stata caratterizzata più di ogni altro dall'inimicizia della popolazione locale ostile al Parco.

All'atto della sua delimitazione, un po' per imprecisione della carta (al 100.000) molto per le pressioni dei proprietari dei pascoli e dei valligiani, tradizionalmente cacciatori, i confini seguirono un andamento del tutto « sui generis » correndo a mezza costa sulla montagna oppure sulla linea degli spartique.

La situazione limite fu la Valsavaranche, la valle più ricca di fauna che si incunea fino al cuore del Parco e che ne venne esclusa.

Ben inteso questa delimitazione era provvisoria, ma durò fino al 1977.

Seguendo la sorte dell'Ente Parco d'Abruzzo anche la Commissione Reale del P.N.G.P. venne soppressa con il r.d.l. n. 1718 dell'11 dicembre 1933 e la gestione del Parco passò all'A.S.F.D.

Il regolamento di attuazione della legge istitutiva fu varato con r.d. 7 marzo 1935. Si può pensare che fino a quel punto ed anzi fino al dopoguerra il Parco sia restato solo una espressione diversa per indicare la Reale Riserva di Caccia, già protetta e « fruita » solo da una élite molto ristretta.

In questa situazione si giunse al dopoguerra, quando la legge n. 871 del 5 agosto 1947, con un

fondo di pochi milioni al quale contribuivano Ministero dell'Agricoltura e le due Regioni, rifondò l'Ente Parco del Gran Paradiso.

Il parco è giunto così fino a noi come il meglio conservato tra i Parchi Nazionali Italiani e se questo è dovuto all'opera di coloro che lo hanno gestito, bisogna anche tenere conto di una situazione oggettive abbastanza favorevole.

La sua conformazione è infatti tale che il 22% è costituito da terreno incolto produttivo mentre il 56% è addirittura sterile per cui, forzatamente la pressione demografica sul territorio è sempre stata molto scarsa tranne che in alcune valli.

È proprio su questo punto che da un certo punto di vista il parco ha fallito la sua missione; dice il direttore F. Framarin (4): « ... l'area dell'attuale P.N.G.P. è tutto sommato in condizioni probabilmente migliori di quanto lo fosse 100 o 50 anni fa. Infatti non soltanto la popolazione stabilmente residente nei comuni del P.N. era superiore alla attuale, ma, soprattutto, l'incidenza sul territorio era più profonda anche se non in senso così antitetico alle esigenze della natura quale ha la popolazione attuale » (vedi tabella n. 1).

TABELLA 1

Comune	Anno 1864 n. abitanti	Anno 1964 n. abitanti
Cogne	1.633	1.651
Valsavaranche	639	256
Rhemes N.D.	344	99
Rhemes S.G.	777	252
Ceresole Reale	332	183
Noasca	1.027	612
Valprato Soana	1.343	300

(4) F. FRAMARIN, *Che cosa si aspetta il Parco Nazionale del Gran Paradiso da una legge quadro sui Parchi Nazionali*, da *Parchi e Riserve: territorio e popolazioni*, Atti del Convegno tenuto al C.N.R. dal 10 al 12 giugno 1974, Roma, 1977.

Le cause della fuga dalla montagna, oltre ai fattori socio-economici di cui al Cap. 1, sono da ricercare anche in una certa azione di rigetto da parte dell'« Istituzione Parco » nei confronti degli abitanti.

Lo stesso direttore Framarin riconosce indirettamente questa azione dicendo che (5) « ... una venticinquennale gestione del Parco (1945-70) — è stata — notevolmente rigida, in generale giustamente, talvolta, purtroppo inutilmente ».

È da questo tipo di gestione, tutta vincolistica, che sono nati e in prospettiva si stanno profilando i più grossi pericoli per il Parco.

Posto infatti che le pressioni esterne siano scontate, il braccio di ferro tra Parco e Valle d'Aosta ha rischiato e rischia di far concludere drammaticamente la questione del Parco. Particolarmente preoccupanti sono stati utlimamente due casi:

a) Il tentativo di smembrare il Parco in base alle autonomie regionali, che è rientrato in extremis grazie ad una tempestiva modifica del Decreto Delegato, ad opera della legge 382 del 1977, che trovava in Valdaosta accesi sostenitori e che avrebbe « fatto giustizia » del Parco.

b) La decisione di ristabilire i confini originari, attuate con il d.m. del 28 maggio 1977 del Ministero dell'Agricoltura e Foreste, che ha provocato reazioni durissime da parte delle popolazioni locali; la Regione Val d'Aosta che ha interposto ricorso di fronte alla Corte Costituzionale, che ancora non si è pronunciata in proposito.

A questi pericoli si aggiunge, come già ricordato, quello della speculazione, che alimenta le discordie e preme con inesausti progetti di sciovie un po' dappertutto mentre già i primi danni sono stati prodotti con il villaggio di Valnontey e la strada sul Nivolet, sebbene fortunatamente ancora incompleta.

Ferma restando allora la decisione contro questo tipo di assalti sarebbe opportuno imboccare decisamente quei criteri che, anzichè allontanare l'uomo dalla montagna, lo aiutano a rimanere. Una moderna concezione della gestione di un Parco Nazionale impone che esso conservi, oltre ai valori strettamente

(5) Vedi F. FRAMARIN, *op. cit.*

ambientali, tutto ciò che ha contribuito alla formazione delle sue caratteristiche comprese quindi le attività tradizionali dell'uomo e la sua cultura.

Tantopiù in Italia, dove da sempre l'uomo è arrivato quasi ovunque, è importante ricordare questo concetto; è stata l'attività umana a plasmare molti aspetti dell'ambiente divenuti caratteristici e sempre l'uomo, con il suo lavoro, ha saputo mantenere la montagna per centinaia di anni; la sua decadenza è iniziata proprio con l'abbandono del montanaro e/o l'avvento di una civiltà radicalmente differente.

2.3. – *Parco Nazionale dello Stelvio.*

Istituito con legge del 24 aprile 1935 n. 740 su 95.361 ettari nelle Regioni Lombardia e Trentino-Alto Adige; la sua altitudine va dai 650 metri ai 3905, la gestione è affidata all'A.S.F.D.

Anche in questo caso, come per il Circeo, la legge istitutiva all'art. 1 dichiara che, oltre che per la protezione della flora, della fauna e delle speciali formazioni geologiche il parco è istituito allo scopo « di promuovere lo sviluppo del turismo » formula quanto mai infelice dati gli abusi cui si presta.

Il regolamento di attuazione della legge fu varato con d.P.R. del 30 giugno 1951 n. 1178; il suo unico pregio rispetto a quelli degli altri parchi nazionali è quello di conferire all'Amministrazione del Parco o direttamente all'A.S.F.D. un certo potere esecutivo, dando la facoltà di disporre, in caso di urgenza, «la sospensione delle opere che si ritengono pregiudizievoli alla conservazione delle bellezze naturali e delle formazioni geologiche... » salvo poi esaminare la questione alla luce delle vigenti leggi (art. 2). Punto dolentissimo del regolamento è l'art. 9 che recita: « Il Parco è costituito in Riserva di caccia... » il che lascia aperto il discorso sulla caccia che sebbene regolata, è infatti esercitata in alcune zone del Parco; attività semplicemente assurda in un Parco Nazionale.

Dal punto di vista «storico», il P.N. Stelvio praticamente non esiste almeno fino alla seconda metà degli anni sessanta: il fatto che il regolamento sia stato varato 16 anni dopo la sua istituzione mentre di un piano d'Assetto, denominato «piano di valorizzazione turistica», si parli solo dal 1966, ne sono prove più che evidenti.

In assenza di segni di vita, tutte le autorità da quelle Regionali e provinciali del Trentino-Alto Adige a quelle locali si sono comportate disponendo del territorio a proprio piacimento; esemplare è il caso della Legge Regionale 7 settembre 1964 del Trentino che liberalizzava la caccia al disotto dei 1.500 metri, con il che, rispetto alla protezione della fauna, un buon 30% del Parco cessò di esistere.

Solo nel 1968 l'Amministrazione del Parco riuscì ad accordarsi con quella Regionale e da allora la caccia fu... regolamentata.

Percorrendo questa strada di «confusione amministrativa », con una legge istitutiva del tutto carente, nel parco è successo un po' di tutto: costruzioni di case ed alberghi nelle valli; circa 50 Km di impianti a fune sui ghiacciai (lo Stelvio più che per il parco è famoso per gli impianti di risalita); i bacini per impianti idroelettrici che hanno perfino influenzato il regime climatico delle zone; captazione di acqua; costruzione di strade forestali di dubbia utilità.

Su questa strada, nel 1971 dopo due anni di «preparazione » (6) la Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, proprio mentre il parco stava iniziando a prendere quota, con il piano d'assetto terminato nel 1968 e finalmente faceva sentire la propria voce con le prime azioni di rilancio, ne decise lo smembramento.

In esecuzione all'art. 4 dello Statuto Speciale emanato con l.c. 26 febbraio 1948 n. 5, che le affidava la competenza in materia di « Alpicoltura, parchi naturali e protezione della flora e della fauna », la Regione autonoma approvò il disegno di legge n. 15 del 30 settembre 1971 nel quale affermava la propria competenza sul territorio del P.N. Stelvio rivendicandone quindi la gestione per la parte di sua proprietà.

In realtà pur dichiarando di voler gestire il parco secondo i criteri dettati da « norme internazionali » la manovra fu condotta con scopi speculativi ben precisi: denuncie di fortissime pressioni esercitate da gruppi finanziari internazionali (so-

(6) Al 1969 risalgono le prime voci di smembramento del parco; vedi « l'Adige » del 7 maggio 1969: *Senza Benedikter il dibattito sul Parco* e « l'Ordine » del 13 luglio 1969: *Si contestano i criteri e i confini del Parco Nazionale dello Stelvio* e « l'Adige » del 26 agosto 1971: *Sembra si voglia lo smembramento del P. N. Stelvio.*

prattutto tedeschi) che già avevano presentato progetti di «impianti turistici» di 20-25 miliardi per lo sfruttamento del complesso Ortles-Cevedale non sono mai state smentite» (7).

Esplose una accesa polemica alimentata tra l'altro dagli immancabili motivi etnici insieme ad una lunga e complessa battaglia legale.

La legge regionale fu respinta dal Presidente del Consiglio ma riapprovata identica dalla giunta Regionale e quindi spedita, sempre dal Presidente del Consiglio, davanti alla Corte Costituzionale.

Essendo nel frattempo entrata in vigore la l.c. 10 settembre 1971 n. 1 («Pacchetto») che delega alle due Provincie Autonome molti dei compiti svolti prima dalla Regione compresi alpicoltura, parchi naturali e protezione della flora e della fauna, la Corte Costituzionale in pratica si pronunciò in merito con sentenza del 18 dicembre 1972 come pure respinse un precedente ricorso della provincia di Bolzano contro la legge istitutiva del Parco con sentenza del 23 gennaio 1974.

Si lasciava tuttavia intendere che legittime sarebbero state Leggi Provinciali anche sul territorio del Parco Nazionale.

La conclusione di tutta la spinosa faccenda arrivò il 20 febbraio 1974 allorchè il Consiglio dei Ministri dichiarò di accogliere la richiesta della Provincie Autonome cui si dava quindi facoltà di potere, con legge propria, modificare i confini del Parco e l'ordinamento interno dei territori.

Il d.P.R. 22 marzo 1974 n. 279 precisa (art. 3) che la gestione unitaria del Parco sarà assicurata da un Consorzio tra lo Stato e le due Provincie autonome ma, fino alla costituzione del Consorzio, ogni Provincia resta in pratica libera di legiferare sul territorio del Parco, compreso lo spostamento dei confini purchè «nel rispetto delle esigenze locali».

Inutile dire che il Consorzio è, ancora oggi, di là da venire dati i problemi che la formazione di questo ente impone, nel senso di rinuncia parziale all'autonomia sul territorio, etc. ...

(7) Vedi l'«Alto Adige» del 14 ottobre 1971: *Tutti d'accordo: salvare il P. N. dello Stelvio*; 13 maggio 1973: *Italia Nostra ripete il no per lo Stelvio.*

È così che dalla parte Trentina del territorio si è addirittura riaperta la caccia al Gallo Cedrone mentre gli impianti di risalita proliferano.

Per fortuna la «Casistica» che il parco dello Stelvio poteva offrire per la regionalizzazione dei Parchi Nazionali, subito invocata per il Gran Paradiso e per l'Abruzzo, è stata bloccata dalla legge n. 382 del 1977 che conserva allo Stato il potere della amministrazione dei parchi nazionali.

Il Parco dello Stelvio è stato ampliato con d.P.R. 23 aprile 1977 aggiungendo 40.000 ettari di territorio ovviamente solo dalla parte della Lombardia. Si è raggiunta così la tanto auspicata saldatura con il P.N. Svizzero dell'Engadina e complessivamente la superficie passa a 131.561 ettari, che situa lo Stelvio al primo posto tra i parchi nazionali Italiani. Tutto fa pensare che questa estensione sia stata operata allo scopo di costruire una specie di «parco separato» che dia garanzia di essere amministrato con criteri seri e scientifici dopo che nel parco «iniziale» si è perduta ogni possibilità di controllo per circa due terzi del territorio.

2.4. – *Parco Nazionale d'Abruzzo.*

Istituito con r.d.l. n. 257 dell'11 gennaio 1923 su un territorio di 17 comuni divisi in tre provincie: L'Aquila, Campobasso, Frosinone; la sua altitudine va dai 450 ai 2.720 metri s.l.m.; la gestione del Parco fu affidata all'Ente Autonomo del Parco Nazionale d'Abruzzo; il regolamento di attuazione della legge istitutiva fu emanato il 27 settembre 1923 con r.d.

La storia di questo Parco Nazionale è quanto di più travagliato esista in materia, determinata da due fattori che sono stati e sono costanti nella vita del parco stesso.

a) La presenza umana stabile da parte degli abitanti dei 17 Comuni. Essa comporta dei grossi problemi — dato che su un territorio non grande — 30.000 ettati fino a poco fa, insiste un nucleo di circa 50.000 persone.

Le esigenze di questa popolazione, concentrate tradizionalmente nella pastorizia e nella silvicoltura, mal si adattano ai vincoli legati alla presenza di un parco nazionale; tuttavia lo stesso direttore del parco, Franco Tassi, asserisce che queste attività

«... non lo condizionano in senso assoluto, in senso negativo» per cui «... tutto il problema connesso alla zootecnia, alla deforestazione, ai tagli boschivi ... oggi come oggi, proprio per un processo storico non si può dire che sia insolubile» (8).

Indubbiamente in questa valutazione ottimistica del problema gioca un ruolo importante il fatto che l'Ente Parco sia riuscito ultimamente a guadagnarsi la stima e la collaborazione di una parte della popolazione.

Il Parco ha saputo infatti proporre una serie di iniziative, sulle quali torneremo alla fine, che pur nel rigoroso rispetto della natura che è il compito di qualsiasi parco nazionale, hanno puntato al risveglio dell'attività economica, cronicamente depressa per i motivi storici e socio-economici accennati nel Cap. I, ai quali si aggiungevano motivi specifici come ad esempio la crisi della pastorizia transumante, pilastro economico di tutto l'Abruzzo e quindi anche della zona.

b) Secondo fattore che nella storia del Parco ha giuocato un ruolo determinante, sono state le pressioni esterne e gli interessi di gruppi per i quali, la presenza di un'area protetta — sebbene talvolta solo formalmente — è sempre stata di intralcio.

Le difficoltà iniziarono ad appena un anno dall'istituzione del Parco allorchè alcune società volevano realizzare due bacini di raccolta delle acque per lo sfruttamento idroelettrico dei corsi d'acqua, uno a Barrea, l'altro tra Pescasseroli e Opi.

Il progetto saltò in extremis (poi il bacino a Barrea verrà costruito nel 1949-50) ma l'Ente Parco, assieme al gemello del Gran Paradiso fu cancellato. La legge n. 233 del 25 gennaio 1934 porta semplicemente all'art. 1: «L'Ente autonomo del Parco Nazionale d'Abruzzo, costituito con r.d.l. 11 gennaio 1923 n. 257 è soppresso».

La gestione del Parco fu affidata all'A.S.F.D.

Si arrivò così al dopoguerra e nel 1950 con un magro bilancio di 25 milioni la legge 911 del 25 ottobre 1950 ricostituisce l'Ente Parco.

In questa fase si commisero gli errori politici e tecnici che tanto male hanno poi fatto al Parco e che si trascinano tutt'ora.

Lungi dai politici, infatti, l'idea di promuovere il Parco come strumento di rilancio economico per una zona depressa come l'Appennino Centrale, esso non venne adeguato neppure alle nuove esigenze di protezione della natura, riformando seriamente il regolamento che restò quello originario del 1923 con le successive modifiche; tantomeno si pensò ad estendere il Parco alle zone limitrofe già necessarie ad una difesa efficace dell'ambiente e della fauna.

Si abbattè così sul Parco negli anni 1958-63 una prima ondata violenta di speculazione che ne distrusse 2.000 ettari con la costruzione di circa 200 villini, 65 Km di impianti di risalita, 30 Km di piste, tagliate nei boschi con la distruzione di circa 50.000 faggi.

L'operazione avvenne con la complicità di tutto il sottobosco governativo che, dalla Cassa per il Mezzogiorno al Ministero dell'Agricoltura e Foreste, finanziarono e favorirono queste attività fino al punto di licenziare il direttore del Parco che continuava ad opporsi.

Dal 1964 al '67 il saccheggio rallentò data una certa sterzata che, sotto il clamore dello scandalo che aveva varcato i confini, le autorità furono costretta a dare.

Dal 1968 in poi partì una seconda ondata di speculazione fatta soprattutto di grandi alberghi, costruzione di piste da sci dentro o subito fuori dal Parco, costruzione di strade asfaltate. Si accese una battaglia accanita tra il Parco e le organizzazioni protezionistiche da una parte e gli speculatori i sindaci e la popolazione dall'altra.

Grazie alla campagna antiparco violentissima lanciata dalla stampa degli speculatori (9), condotta con spreco di demagogia e larghezza di mezzi; con la complicità degli amministratori, gli speculatori presentarono il parco come la causa dell'arretratezza e dell'abbandono delle popolazione e, contrapponendo alla «Miseria dell'uomo per il pranzo del-

(8) F. Tassi, *Il Parco Nazionale d'Abruzzo: criteri di gestione e di utilizzazione di un Parco Nazionale*, da *Parchi e Riserve: territorio e popolazioni*, Atti del Convegno tenuto al C.N.R. dal 10 al 12 giugno 1974, Roma, 1977.

(9) Esemplare è in proposito una serie di articoli de «Il Tempo» scritti da A. Consiglio nell'ottobre-dicembre 1969 tra cui appunto *La miseria degli uomini per il pranzo dell'orso*.

l'orso » lo sviluppo di un turismo facile con lavoro e soldi per tutti, riuscirono a conquistarsi i favori della popolazione.

Quegli stessi segnarono la fine di un modo di intendere e difendere il Parco, quello dei conservazionisti retrogradi, di vincoli imposti dall'alto, che in sostanza avalla le tesi degli speculatori sulla azione giugulatoria dei parchi rispetto alle popolazioni.

Si capì finalmente anche in Italia, almeno in certi ambienti « illuminati », che i vincoli sono per un Parco una condizione necessaria ma non sufficiente a salvaguardare il territorio e che questo è possibile solo con la presa di coscienza e l'appoggio della popolazione locale.

È nata allora, ed è ancora in corso, una azione del Parco che si articola in due direzioni principali.

a) Richiamare l'attenzione nazionale sui problemi dei Parchi Nazionali in generale e quindi su quello d'Abruzzo in particolare, con una campagna di stampa che evidenzia puntualmente gli avvenimenti che segnano la vita del Parco per un verso o per l'altro: dalle realizzazioni compiute alla denuncia di abusi piccoli e grandi commessi sul territorio del Parco.

Effetto secondario ma certo non trascurabile di questa campagna è il richiamo di visitatori nel Parco stesso.

Inoltre è riconosciuto che i vincoli imposti dal Parco, seppure giusti per la conservazione, si riflettono negativamente sulla comunità, occorre compensarla per questo « handicap ».

Nonostante gli scarsi mezzi a disposizione è stato attuato pian piano un progetto di indennizzi.

— Ai pastori ed ai coltivatori sono stati rimborsati i danni causati dalla fauna selvatica. (Il regolamento in vigore lo proibiva espressamente all'art. 12).

Questa incombenza è stata spontaneamente assunta dalla Regione Abruzzo (Vedi « Notiziario del Parco Nazionale d'Abruzzo » n. 3 del 1974) e poi dalle Regioni Molise (l.r. n. 9 del 21 gennaio 1975) e Lazio (l.r. n. 47 del 9 giugno 1975) con modalità differenti.

— Per il pascolo e la vita in generale degli animali selvatici, specie orso e camoscio, sono stati affittati, di solito a lungo periodo (3-9 anni) i pascoli d'alta quota, quasi sempre di proprietà comunale. Questo non ha impedito il proseguimento delle attività zootecniche nei pascoli più bassi.

— Per il mantenimento del bosco in zone anche esse quasi sempre di proprietà comunale, si sono stipulati accordi con i comuni stessi che dietro indennizzo, si sono impegnati a non tagliare i boschi per un periodo dai dieci ai quindici anni (10).

b) L'altra direzione seguita è quella di far riconoscere alla popolazione i vantaggi economici che possono derivare in una zona tutelata anche rigidamente illustrandoli con realizzazioni pilota. Si è iniziato con l'istituto degli Uffici di Zona del Parco nei comuni compresi, affidati a personale del posto; si sono poi riadattati alcuni piccoli rifugi all'interno del Parco che vengono affittati a prezzo modesto.

Un capitolo a parte merita Civitella Alfedena che, grazie alla collaborazione offerta dalla nuova amministrazione, è stata scelta come « centro pilota » del parco.

Un piano di intervento elaborato dal parco stesso ha portato alla realizzazione di un recinto di acclimatazione degli animali e ad un museo naturalistico dedicato al Lupo Appenninico.

È previsto il tracciamento di una serie di itinerari guidati da giovani locali per escursioni nel parco a partire da Civitella stessa.

Il piano sta avendo particolare successo perchè sta mobilitando in questa direzione l'iniziativa privata locale che ha creato ad esempio un ostello ricavato riadattando una vecchia costruzione abbandonata, nel rispetto dei valori architettonici originari.

Anche a Gioia Vecchio si stanno realizzando iniziative analoghe. A Pescasseroli, dove ha sede la direzione del Parco, sono stati potenziati il Piccolo Parco-Zoo ed il Museo Naturalistico annesso.

Puntando al cambiamento della figura tipica del turista del parco, da quello « stanziale » che vive nel residence o nella villetta a quello « nomade »

(10) Per notizie puntualmente aggiornate sull'attività del Parco in genere vedi il *Notiziario del Parco Nazionale d'Abruzzo*; in particolare per la situazione degli affitti dei pascoli ecc. il n. 12 del 1976.

che gira per il Parco realizzando un vero contatto con esso e contribuisce alla ricchezza delle popolazioni servendosi di servizi da esse gestiti, il numero dei visitatori è passato dai 70.000 del 1969 a quasi 1 milione di quest'anno.

Per riscontro si è potuto verificare come lo sviluppo di « rapina » abbia prodotto, dopo aver investito circa 20-25 miliardi, meno posti di lavoro (circa 40) con i suoi modesti investimenti, ed abbia lasciato per di più inalterati o aggravati i problemi che affligevano già i paesi: fogne, baracche, etc...

La storia del Parco Nazionale d'Abruzzo, come quella dei Parchi Nazionali italiani non è ancora una storia a lieto fine.

Nonostante l'aumento dei fondi a disposizione e l'ampliamento del Parco stesso che ha esteso di circa 10.000 ettari la zona tutelata (d.P.R. 21 novembre 1976) grossi problemi travagliano ancora la sua esistenza, e rendono oscure le prospettive.

— La speculazione edilizia, sottoforma di abusivismo, continua un po' dappertutto nonostante le puntuali denunce della direzione. La magistratura d'altra parte, oltre la rituale lentezza, replica spesso con sentenza che suscitano « perplessità » e costituiscono spesso un vero e proprio incoraggiamento agli abusivi.

— L'ampliamento del P.N. d'Abruzzo è stato contestato dai comuni di Scanno, Pescasseroli, Opi e dalla Regione Abruzzo che sono ricorsi al Tribunale Amministrativo Regionale la cui sentenza sembra del tutto imprevedibile.

— I fondi del Parco sono ancora molto scarsi rispetto alle reali necessità e di salvaguardia e di decollo di quelle attività che lo qualificherebbero ulteriormente di fronte alla popolazione. Contro un bilancio di 400 milioni l'anno sta un fabbisogno di 800. (20.000 lire per ettaro/anno è il costo universalmente riconosciuto per il mantenimento di un parco nazionale).

Anche se i tempi bui sembrano terminati il Parco è ancora un vicino molto scomodo come i ricorsi sembrano dimostrare.

2.5. – *Parco Nazionale della Calabria.*

Istituito con legge del 2 aprile 1968 n. 503 su 18.000 ettari distribuiti nelle Provincie di Cosenza, Catanzaro e Reggio Calabria; la sua altitudine va dai 1.300 mt. fino ai 1.956.

È fin troppo facile parlare di questo parco come di un parco fantasma dal momento che tutt'ora non esiste neppure una delimitazione dei terreni (la proposta di delimitazione doveva essere approvata a metà settembre di quest'anno) mentre l'unico organismo deliberante, il Comitato per il Parco si è insediato a luglio di quest'anno, a più di dieci anni, dalla sua costituzione.

Esaminando rapidamente la storia di questo parco ci si accorge di come il suo non decollo abbia delle precise responsabilità, individuabili nella classe politica nazionale e locale e pesantemente condivise dagli studiosi e dagli esperti che del Parco avrebbero dovuto curare la realizzazione.

La legge istitutiva presenta alcuni punti positivi.

— Delimitazione, stesura del Piano d'Assetto e formulazione del Regolamento di attuazione, affidata al « Comitato per la Tutela del Parco Nazionale della Calabria », una commissione interdisciplinare nella quale figurano naturalisit, urbanisti, organizzazioni protezioniste (artt. 4, 5, 6).

— Gestione del Parco affidata all'A.S.F.D. affiancata però dalla stessa Commissione (artt. 9, 10).

— Previsione di zonizzazione all'interno del parco, senza prestabilite proporzioni (art. 2).

Ci sono però contemporaneamente alcuni aspetti della legge del tutto inaccettabili.

— Stabilire che il Parco abbia obbligatoriamente una parte per ciascuna Provincia e nello stesso tempo fissarne la massima estensione in 18.000 ettari: molto modesta per un Parco Nazionale – per di più obbligatoriamente ripartiti in 15.000 di proprietà demaniale e 3.000 di altra provenienza (art. 1).

— La definizione dei vincoli per i quattro tipi di zone previste è tale che dopo aver difeso tutto, nello stesso articolo (art. 3) si condece tutto. Salvo che nella zona A di Riserva Integrale dove è vietata ogni manomissione capita che:

— Nelle zone B, denominate « zone di ripopolamento » si possono introdurre a cura dell'Amministrazione del Parco specie animali estranee purchè ritenute idonee all'attività di produzione, riproduzione ed allevamento della selvaggina ».

— Nelle zone C, denominate zone di «bosco parco», previa autorizzazione della Direzione del Parco si può:

1) Utilizzare il bosco secondo il Piano d'assetto tenendo conto oltre che della finalità produttive, anche di quelle naturalistiche e *turistiche*;

2) Esercitare *caccia e pesca*;

3) Effettuare utilizzazioni agrarie;

4) Eseguire lavori per la costruzione di opere e *manufatti di qualsiasi genere*;

5) Allestire attendamenti e campeggi;

6) Svolgere attività turistiche.

— Nelle zone D, denominate «zone non boscate» previa autorizzazione della direzione del Parco, oltre a tutte le attività di cui sopra si può ancora:

7) Esercitare attività di disboscamento;

8) Modificare il regime delle acque;

9) Introdurre specie estranee di animali o gegetali ovvero raccogliere specie vegetali o danneggiare specie vegetali o simili;

10) Accendere fuochi all'aperto;

11) Praticare l'esercizio dello sport sciatorio organizzato o di altro sport organizzato.

Nelle zone C e D inoltre, senza autorizzazione dell'Ente Parco, si possono «Costruire opere di viabilità per il transito automobilistico».

Lasciando ogni commento al lettore su ciò che la legge permette nel Parco di Calabria, ricordiamo ancora che poichè due Provincie (Reggio Calabria e Cosenza) distano ta loro circa 80 Km. in linea d'aria, con la superficie esigua fissata il Parco è frazionato in tre blocchi distanti tra loro.

Siamo di fronte ad un caso in cui il potere politico, per ragioni che non è dato di sapere, condiziona pesantemente la realizzazione di una area protetta al punto che i naturalisti dichiarano «La legge richiede l'impossibile», ed inoltre che essi «... hanno da tempo individuato una serie di aree per le quali sono necessari gradi diversi di vincolo, ma sempre vincoli abbastanza rigorosi, e l'insieme si aggira sui 150.000 ettari» (11).

(11) A. Simonetta, *Problemi del Parco Nazionale di Calabria*, da *Parchi e Riserve: territorio e popolazione*, Atti del Convegno tenuto al C.N.R. dal 10 al 12 giugno 1974, Roma, 1977.

A questo punto, però, anzichè avere coerentemente un atteggiamento di rifiuto e di chiara denuncia all'opinione pubblica di una proposta così sconcia; anzichè mobilitare la popolazione soprattutto locale, favorevole al Parco, per ottenere un Parco Nazionale qualificato, sicura fonte di reddito stabile per essa, gli studiosi si sono messi tranquillamente a progettare il Parco secondo i termini richiesti.

Si arriva così dopo due anni alle prime proposte di delimitazione del prof. F. Bruno: «Studio di delimitazione del P.N. della Calabria» (marzo 1970) formato di una serie di progetti comprendenti da un minimo di 9.800 ettari ad un massimo di 15.000, sempre suscettibile di aumenti futuri fino ai 18.000; un territorio diviso in tre blocchi nei quali dovrebbero vivere lupi, aquile, cinghiali, castori, ecc.

Ancora una volta, piuttosto che impegnarsi in un giudizio ed in una azione politica, gli studiosi hanno accettato l'inaccettabile. A metter loro a posto la coscienza basta il rituale intervento di denuncia nei convegni ad alto livello nei quali ipocritamente «si auspica» o «si fanno voti» per questo e per quello sapendo poi che tanto non accadrà nulla.

Rispetto alla protezione della natura in generale e dei Parchi Nazionali in particolare, l'esperienza della Calabria permette di individuare un'altra causa delle cattive condizioni dei parchi nazionali italiani: i loro «protettori».

2.6. – *La legge quadro sui Parchi Nazionali.*

Le difficoltà croniche nelle quali si dibattono i Parchi Nazionali italiani e in particolare le vicissitudini, ancora in corso del P.N. della Calabria, istituito con una legge a dir poco assurda, mettono in rilievo la ormai insostenibile carenza di una normativa omogenea ed organica a livello nazionale in materia di Parchi.

In seguito alla modificazione apportata nel decreto delegato della legge n. 382, grazie alla quale lo Stato mantiene «la disciplina, la gestione, l'individuazione dei Parchi Nazionali e delle Riserve Naturali di importanza nazionale», la necessità di disporre di una legge-quadro è divenuta più che mai impellente.

Risale al febbraio del 1955 la richiesta che il Ministero della Agricoltura e Foreste formula al Consiglio Nazionale delle Ricerche perchè si facesse carico di redigere uno schema di disegno di legge «contenente disposizioni ispirate alla conoscenza scientifica della natura e alla tecnica della conservazione delle risorse naturali, che servisse da norma per la costituzione di nuovi Parchi Nazionali, insistentemente richiesti da associazioni ed enti locali».

La bozza originale, tempestivamente redatta a cura della «Commissione di studio per la Conservazione della Natura e delle sue Risorse», del C.N.R., ha avuto da allora tutto il tempo di essere discussa, migliorata, rinnovata, aggiornata e perfezionata fino fino ad arrivare alla versione più recente scaturita dal Convegno, tenuto nel giugno del 1974, al C.N.R. e dal titolo: «Parchi e Riserve, Territorio, Popolazioni».

Nel frattempo a livello politico non si è mai andati oltre la presentazione delle seguenti psoposte di legge; a partire dalla IV Legislatura:

— n. 1564 del 22 luglio 1964 presentata dal deputato R. Leone: «Norme concernenti i Parchi Nazionali».

— n. 2245 del 24 settembre 1964 presentata dai deputati Rossi, Restivo, Marangone, La Malfa, Badi Gonfalonieri: «Norme generali sui Parchi Nazionali».

— n. 2936 del 20 gennaio 1966 presentata dai dep. Giolitti, Bertinelli, Graziosi, Foa, Forlani, Mussa, Ivaldi, Vercelli, Natali, Franza, Belci, Dosi, Arnaud, Semeraro: «Norme sui Parchi Nazionali».

Fino ad arrivare alla VI Legislatura:

— n. 222 del 21 luglio 1972 su iniziativa dei senatori Cifarelli, Spagnolli, Colleselli, Ariosto, Pieraccini, Brosio, Romagnoli, Carettoni Tullia a Parri: «Legge-quadro sui Parchi Nazionali e le Riserve Naturali».

— n. 473 del 19 ottobre 1972 su iniziativa del senatore Mazzoli: «Legge-quadro per i Parchi Nazionali, Regionali e le Riserve Naturali».

Specialmente queste due ultime proposte non tengono conto solo delle bozze elaborate dagli organismi tecnici pubblici, quali quelli del C.N.R. e del Ministero Agricoltura e Foreste (MAF), autore quest'ultimo di un recente «Schema di disegno di legge-quadro per i Parchi Nazionali, Riserve Naturali e Parchi Naturali Regionali», ma anche di una serie di proposte analoghe presentate da Associazioni protezionistiche.

Degne di nota sono quelle elaborate da Italia Nostra: «Studio per un progetto di legge-quadro sui Parchi Nazionali (1964)» e «Studio per i Parchi Nazionali e le Riserve Naturali (1969)». Anche la Pro natura si è distinta nella elaborazione della tematica riguardante soprattutto i problemi esistenti nei rapporti tra Parchi e popolazioni residenti nelle aree interessate (12).

In merito al contenuto di tutti questi progetti si può constatare, facendo un esame comparato, che in genere presentano una certa omogeneità nella definizione delle finalità che il Parco deve assumere e delle caratteristiche che l'area interessata deve riflettere.

In definitiva risulta che le aree territoriali di rilevante interesse generale per le caratteristiche morfologiche, geopalcontologiche, biologiche ed estetiche, con particolare riguardo alla flora ed alla fauna, possono essere destinate a fini scientifici, culturali, educativi e ricreativi avvalendosi della istituzione su essi del Parco Nazionale.

Un altro punto sul quale si rileva un sostanziale accordo nei vari disegni è quello che riconosce l'Ente Parco, persona giuridica di diritto pubblico, quale organo gestore delle normative istituzionali del Parco Nazionale.

Per quanto riguarda la struttura interna dell'area protetta, tutte le bozze, adeguandosi a ciò che avviene negli altri Parchi Nazionali Europei, prevedono una articolazione in zone sottoposte a regimi vincolistici di diverso grado. Abbiamo così aree in cui l'ambiente naturale è conservato integralmente (Riserva Integrale), aree in cui possono essere svolte solo quelle attività produttive legate ai cicli naturali, e sotto il controllo dell'Ente (Riserva Generale) e poi una o due altre aree di solito più esterne, soggette ad attività urbanistica nel rispetto

(12) «Natura-Società», maggio-giugno, anno VI.

delle direttive e delle prescrizioni del piano istitutivo del Parco.

Si nota quindi un superamento incontestabile rispetto le vecchie leggi istitutive che, come abbiamo visto, prevedono in alcuni casi la gestione da parte dell'A.S.F.D. (Vedi P.N. dello Stelvio e P.N. del Circeo), e cosa rivelatasi quanto mai deleteria, permettono l'insediamento di strutture turistiche anche nel cuore del Parco stesso (vedi P.N. D'Abruzzo, P.N. Stelvio).

Per ciò che concerne le competenze, le strutture organizzative, gli strumenti e i poteri in materia di Parchi, le proposte sono orientate secondo due impostazioni. La prima, sostenuta dalle proposte di legge del Sen. Mazzoli e dalla bozza di legge del M.A.F. è essenzialmente burocratica e verticistica (schema 1), per cui il Parco viene a dipendere direttamente, o quasi, dal Ministero dell'Agricoltura e Foreste (13), senza tener conto delle competenze e delle prerogative assunte dalla Regione e dagli Enti Locali minori, in materia di gestione delle risorse naturali.

L'altra impostazione ha un carattere più moderno, decentrato e plurisettoriale, garantisce alla Istituzione del Parco autonomia e inserimento armonico nella realtà territoriale circostante. Esprimono questa tendenza tutte le altre proposte sopra citate, ma particolarmente ben articolata (schema 2) è quella relativa alla «bozza di proposta di una legge di cornice sui Parchi e sulle Riserve» a cura del C.N.R. (1974). In essa viene affrontato e risolto il problema della precisazione e della delimitazione delle competenze di Stato e Regioni in materia di Parchi e Riserve Naturali.

In particolare per i Parchi Nazionali viene confermata la competenza statale sviluppando in questo modo il principio:

a) delegando il Governo alla istituzione di nuovi Parchi Nazionali. La delega dovrebbe essere esercitata dal Governo seguendo una procedura che preveda la indicazione dei Territori da assoggettare al regime dei Parchi Nazionali da parte del C.I.P.E. e il parere dell'istituendo Consiglio Centrale dei Parchi;

b) predisponendo una serie di norme di principio relative al regime vincolistico al quale assoggettare i territori, alla organizzazione del Parco, ai poteri e agli strumenti di cui dotare l'Ente Parco per la gestione del Territorio;

c) delegando le regioni interessate ad emanare Leggi Regionali di attuazione della normativa statale di cui al punto precedente, in base al disposto dell'ultimo comma dell'art. 117 della Costituzione;

d) delegando alle regioni interessate l'esercizio delle funzioni amministrative relative alla gestione del Parco Nazionale, in base al disposto dell'art. 118 della Costituzione e secondo i principi relativi (fra i quali la possibilità per lo Stato di emanare direttive vincolanti per amministrazione regionale) (14).

Risulta quindi punto qualificante della bozza, quello che prevale l'adozione (art. 5) del «Piano territoriale di coordinamento» che tiene conto delle competenze regionali in materia di pianificazione urbanistica.

Una volta che il piano territoriale, proposto dalla Regione, è approvato dal Consiglio Centrale dei Parchi (C.C.P.), l'Ente Parco (E.P.), assume nel rispetto di esso, la gestione della area protetta. Il Consiglio Direttivo, organo deliberativo dell'E.P. predispone un programma annuale di attività, anche a livello imprenditoriale, specifiche per il conseguimento delle finalità del Parco e redige un regolamento (art. 6) che vieta:

a) l'esercizio della caccia e della pesca;

b) la coltivazione di cave e di miniere;

c) la modificazione del regime delle acque superficiali e profonde;

d) lo svolgimento dell'attività pubblicitaria;

e) l'introduzione di animali o di vegetali estranei, fatta eccezione per entità un tempo presenti allo stato naturale e successivamente scomparse;

f) la raccolta o il danneggiamento di specie

(13) Nella sentenza 142 del 1972 la Corte Costituzionale ha implicitamente riconosciuto che i Parchi Naturali travalicano le competenze del Ministero dell'Agricoltura e Foreste.

(14) Quaderni de *La Ricerca Scientifica*, n. 98, C.N.R., Roma, 1977.

vegetali, la cattura o la molestia di animali, l'asporto di fossili e minerali;

g) l'introduzione di armi, di esplosivi e di qualsiasi mezzo distruttivo o di cattura;

h) l'accampamento e l'accezione di fuochi all'aperto;

e che disciplina:

1) i lavori per la costruzione di opere e manufatti di qualsiasi genere;

2) lo svolgimento delle attività industriali, commerciali, agricole e forestali nelle zone in cui sono consentite;

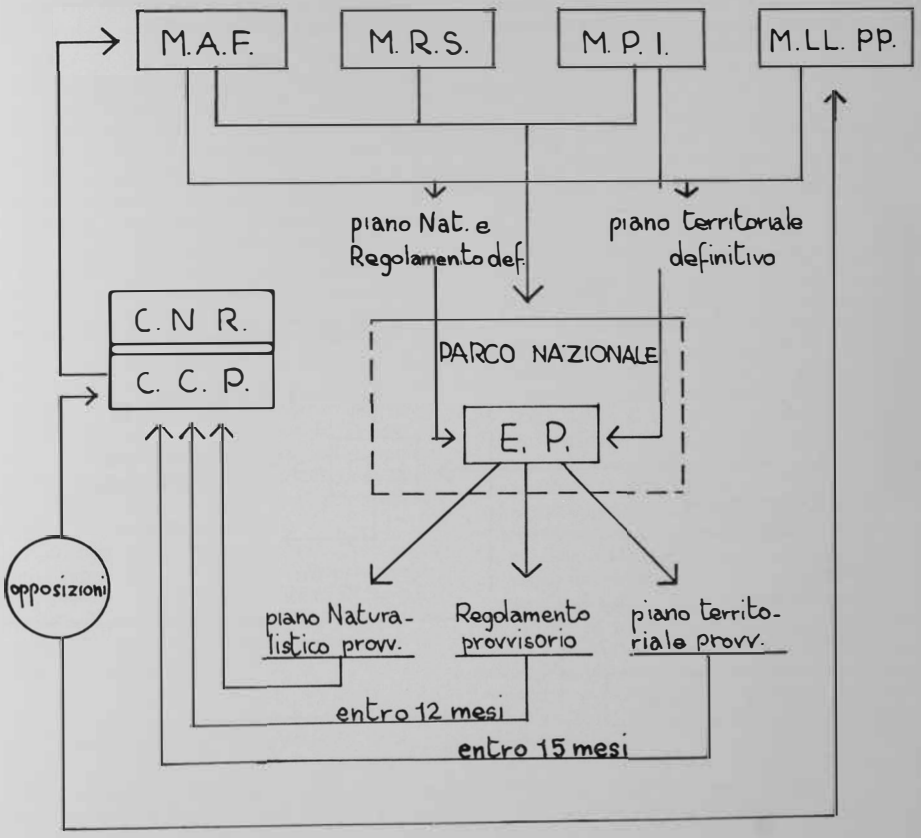
3) la ammissione e la circolazione del pubblico con qualsiasi mezzo di trasporto;

4) il soggiorno pubblico;

5) le attività sportive e ricreative permesse;

6) la tutela della quiete, del silenzio, dell'aspetto dei luoghi.

SCHEMA 1



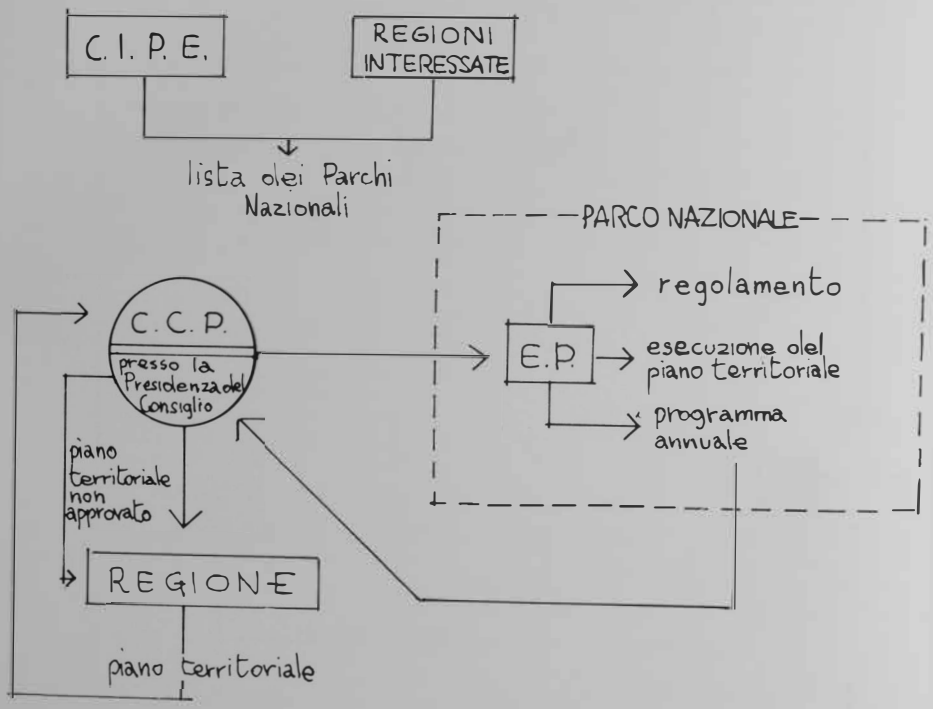
Inoltre può provvedere (art. 7) all'acquisto e/o all'esproprio di immobili compresi nel Parco secondo le norme della legge 22 ottobre 1971 n. 865, e può intervenire in senso repressivo (art. 8) quando constata violazioni delle prescrizioni del piano territoriale.

Per concludere il quadro generale dei parchi nazionali, resta da esaminare la struttura organizzativa centrale, che, nel caso della bozza presa in esame, è rappresentata dal Consiglio Centrale dei Parchi. Esso dotato di rilevanti poteri, è sganciato dalle strutture burocratiche dello Stato ed è collegato direttamente con la Presidenza del Consiglio. Inoltre il C.C.P. si avvale del Comitato Interministeriale per la programmazione economica (CIPE) per le proposte di istituzione di nuovi parchi e amministra i finanziamenti da stanziare ai singoli Parchi Nazionali in base al tipo di gestione che in essi viene effettuata.

Alla assoluta ed insostenibile inerzia da parte del Governo per la risoluzione dei problemi concernenti i Parchi Nazionali, ha fatto riscontro fino a qualche tempo fa, un dibattito sempre più serrato ed approfondito su questo tema che ha visto partecipi tecnici, naturalisti, protezionisti, amministratori e giornalisti.

Dopo anni di impegno e di lotta tesi a sensibilizzare l'opinione pubblica e la classe politica sulla

SCHEMA 2



urgenza della pianificazione dei territori protetti, molti di essi hanno allentato gli sforzi indirizzati in tal senso per due ordini di motivi prindipali.

Da un lato ha giocato lo scoraggiamento derivante dalla constatazione dell'inutilità di muovere richieste, appelli e solleciti per il varo di una legge sulla cui opportunità tra l'altro non ci sono dubbi.

Dall'altra c'è da registrare che negli ultimi anni si è diffusa ed è cresciuta la presa di coscienza che la tematica ambientale investe la globalità degli aspetti economici, sociali, giuridici e territoriali del paese e non è più riconducibile solo ad una più o meno corretta politica di Riserva Naturali.

Inoltre il verificarsi incalzante di fenomeni disastrosi, legati in qualche modo alla gestione irrazionale del territorio — come le alluvioni, gli incendi, la eutrofizzazione dei laghi e dei fiumi, la cementificazione massiccia, l'inquinamento chimico (vedi soprattutto i casi « Seveso » e « Manfredonia »), riscontrata e discussa tossicità di prodotti in commercio e di alcuni processi lavorativi in fabbrica (vedi per esempio il caso della IPCA di CIRIE) fino ad arrivare alla minaccia rappresentata dall'insediamento delle centrali nucleari — hanno contribuito a far si che in Italia il « discorso ecologico » sia uscito dagli ambiti accademici e scientifici, per andare a coinvolgere una massa crescente di persone. E soprattutto in quegli strati sociali, che si trovano nella esperienza quotidiana a pagare le spese di un malinteso sviluppo industriale esso ha assunto un valore di lotta mirante alla risoluzione dei problemi scaturiti dalla mancanza di una programmazione economica e territoriale e che ormai si evidenziano a tutti i livelli.

Nonostante ciò e forse soprattutto per questi motivi l'approvazione di un provvedimento « secondario », come la legge quadro sui Parchi Nazionali è diventata improcastinabile, sempre che si voglia che queste realtà positive rimangano e divengano tali e non una aberrazione.

3. – I Parchi Naturali Regionali.

Uno strumento potenzialmente efficace nell'ambito della pianificazione territoriale, specie in quelle zone che come la montagna sono ricche di risorse naturali, è offerto dalla costituzione dei Parchi Naturali Regionali.

In Italia il discorso dei Parchi Naturali Regionali sta appena uscendo dalla fase progettuale, che lo ha caratterizzato dopo la presentazione del problema nell'ambito del « Progetto 80 », per entrare, specie, al Nord, nella fase esecutiva ma ci vorranno ancora diversi anni prima che se ne possa trarre un bilancio.

Oltre al carattere decentrato, rispetto alle loro istituzione, questo tipo di Parchi si differenzia nettamente dai Parchi Nazionali, per la finalità alle quali sono preposti e che prevedono un uso plurimo del territorio, conseguentemente, per il tipo di gestione, affidata non più ad un Ente creato ad hoc, ma gli Enti locali.

Dal momento che ogni Regione decide autonomamente il contenuto e gli obiettivi dei Parchi Naturali che intende costituire nel suo ambito, nonchè l'opportunità stessa di ricorrere a queste istituzioni, passiamo direttamente ad illustrare le iniziative prese in tal senso finora in Italia.

È d'obbligo iniziare con la Provincia Autonoma di Trento, non solo perchè per prima ha previsto i Parchi Naturali Regionali nell'ambito del proprio « Piano Urbanistico Provinciale » (P.U.P.), adottato il 23 aprile 1964, ma anche perchè le finalità e le caratteristiche di questi Parchi son tali da rendersi più simili a Parchi Nazionali che a Parchi Regionali.

Le « Norme di attuazione del P.U.P. » risalenti al 12 settembre 1967 n. 7, nell'art. 15, dettano i criteri che disciplinano le attività nelle aree destinate a Parco Naturale; il divieto « di ogni edificazione opere od impianti », la concessione di « una limitata utilizzazione per atterzzature recettive o di servizio » e di « una viabilità » strettamente necessaria alla funzione di Parco » danno un'idea precisa del carattere vincolistico con cui la Provincia autonoma di Trento ha inteso condurre la gestione dei suoi due Parchi Naturali che, per le « spiccate caratteristiche ambientali » ha individuato ed istituito nel 1967 il Parco di Paneveggio-Pale di S. Martino di Castrozza, sul gruppo delle Dolomiti orientali (15.700 ha), e il Parco di Tover-Brenta-Val di Genova che si estende per 43.600 ettari nel Trentino occidentale.

In ambedue i casi le zone scelte rientrano nella definizione data nel P.U.P. ai Parchi Naturali, in-

fatti «presentano aspetti naturali così caratteristici per la singolarità, il pregio e le qualità intrinseche di specie rare di flora, fauna e di aree geologiche da richiedere il divieto di ogni presenza umana oltre quelle poche che servono a rendere accessibili le zone più caratteristiche, senza alterare la loro predisposizione alla contemplazione e al silenzio».

Anche la Provincia di Bolzano si è mostrata particolarmente attiva nei confronti di iniziative riguardanti i Parchi Naturali. Partendo dalla Legge Provinciale per la tutela del paesaggio (L.P. 25 luglio 1970 n. 16), che nell'art. 1 fornisce le indicazioni di base «per uno studio approfondito degli oggetti per la conservazione dei quali devono essere previste particolari forme di vincolo», è stato istituito dalla Giunta Provinciale un gruppo di esperti che, in collaborazione con l'Ufficio per la Tutela del Paesaggio, ha individuato otto aree, con una superficie complessiva di ben 139.000 ettari, suscettibili di diventare altrettanti Parchi Naturali.

I criteri che hanno condotto alla delimitazione di queste aree non hanno tenuto conto solo della eccezionale bellezza paesaggistica e del rilevante interesse naturalistico, ma, come risulta dal documento «Parchi Naturali e Piani Paesaggistici» dell'Assessorato per la Tutela dell'Ambiente, scaturiscono anche da una scelta pianificatoria al livello provinciale «al fine di escludere determinate aree da precisi programmi di sfruttamento economico-turistico intensivo».

Fino ad oggi sono stati istituiti con Decreto del Presidente dalla giunta Provinciale di Bolzano i Parchi dello Scilar di 6.400 ha (16 settembre 1974 n. 68), del Gruppo di Tessa di 33.000 ha (15 marzo 1976 n. 15) e del Puel-Odle di 9.400 ha (31 ottobre 1977 n. 29/V/LS).

Mentre sono in fase di studio o in attesa delle approvazioni definitive i Parchi di M. Corno (6.500 ha) di Fanes, Sennes, Braies (27.000 ha) e delle Dolomiti di Sesto (11.600 ha).

Come nel caso dei Parchi trentini anche qui le norme istitutive sono piuttosto rigide e pongono pesanti vincoli. Nell'art. 2 del Decreto riguardante il Parco del Gruppo di Tessa, viene stabilito il divieto di «modificazione del quadro fisico ed ambientale attraverso insediamenti di qualsiasi tipo, impianti ed infrastrutture di qualsiasi genere» sono altresì vietati: «la circolazione con veicoli a motore (art. 7) e l'attraversamento del Parco con nuove linee elettriche e telefoniche» (art. 8). Ma nel complesso le eccezioni fatte a questi divieti forniscono un quadro di interventi atti a tutelare l'ambiente con il mantenimento delle attività silvo-agro-pastorali e rivelano la volontà ribadita nel succitato documento, di valorizzare le zone di Parco con la collaborazione attiva delle amministrazioni locali che di fronte ai primi effetti positivi hanno decisamente messo da parte le perplessità iniziali.

Notevolmente più piccolo è il Parco Regionale del Fusine di appena 45 ettari, istituito dalla Regione Friuli-Venezia Giulia nel 1971, il primo di un sistema di Parchi che questa Regione intende istituire per conservare i suoi «beni naturali più pregiati non in uno stato di quiescenza, ma con la partecipazione attiva dell'uomo» attraverso colture naturalistiche, formazione di centri di ricerca scientifica e di casi di ricreazione fisica entro determinati vincoli e limiti.

La Regione Lombardia con la legge regionale del 17 dicembre 1973 n. 58: «Istituzione delle Riserve Naturali e protezione della flora spontanea», apre un nuovo discorso di pianificazione territoriale «per le zone di speciale tutela ambientale e naturalistica». In particolare elabora (art. 1 e 2) i Piani di Coordinamento che costituiscono il quadro generale dell'assetto territoriale dell'area protetta. In esso sono indicate le priorità e gli obiettivi sia generali che di settore e sono precisati mediante azzonamento le norme, i vincoli e le distinazioni da osservarsi in relazione ai diversi usi e funzioni previsti. Inoltre, sempre con l'intento primo di tutelare le caratteristiche storiche, ambientali, naturalistiche, la Regione demanda (art. 6) ai Comuni e alle Province territorialmente interessati riuniti in consorzio, e alle Comunità Montane, il compito di elaborare strumenti urbanistici, nel rispetto delle previsioni del Piano territoriale di coordinamento alla cui stesura sono invitati a partecipare.

In base alla suddetta legge la Regione Lombardia ha istituito fino ad oggi quattro Parchi:

1) Il Parco Lombardo della Valle del Ticino con l.r. 9 gennaio 1974 n. 2 seguita da modificazioni ed integrazioni alla stessa del 15 luglio 1974 n. 42 e 14 giugno 1976 n. 15.

2) Il Parco di interesse regionale Nord-Milano con l.r. 11 giugno 1975 n. 78.

3) Il Parco di interesse regionale delle Groane con l.r. 20 agosto 1976 n. 31 e succ. modif.

4) Il Parco di interesse regionale dei Colli di Bergamo con l.r. 18 agosto 1977 n. 36.

Di questi solo quello della Valle del Ticino è provvisto, per il momento, del relativo Piano di Coordinamento approvato, che interessa la Provincia di Varese con 10 comuni, la Provincia di Milano con 16 comuni e quella di Pavia con 14 per un totale di superficie di circa 100.000 ettari. Nella legge istitutiva di questo Parco risulta che esso è stato creato « allo scopo di tutelare le caratteristiche storiche, ambientali, naturalistiche in funzione dell'uso sociale di tali valori ».

Un'altra Regione particolarmente attiva nella elaborazione di progetti riguardanti i Parchi Naturali è il Piemonte che ha approvato le « Norme per l'istituzione dei Parchi e delle Riserve Naturali » con l.r. 4 giugno 1975 n. 43. Nell'art. 1 di essa si legge: « Al fine di conservare e difendere il paesaggio e l'ambiente, di assicurare alla collettività ed ai singoli il corretto uso del territorio per scopi ricreativi, culturali, sociali, didattici e scientifici e per la valorizzazione delle economie locali, la Regione in attuazione all'art. 5 dello Statuto, istituisce parchi e riserve naturali ».

Anche in questo caso sono previsti i Piani territoriali di Coordinamento (art. 8), nell'ambito dei quali si parla finalmente di definizione delle « zone da destinare alla conservazione o al recupero delle attività agricole e silvo-pastorali » (art. 9).

Il Consiglio Regionale Piemontese ha approvato in data 13 luglio 1978 due Disegni di legge per l'istituzione dei Parchi Regionali: il primo relativo al Parco Regionale di Stupinigi, l'altro al Parco Regionale La Mandria.

Senz'altro più moderno e più sensibile alle istanze sociali ed economiche delle popolazioni residenti nelle aree interessate dai progetti di Parchi, è il taglio che caratterizza le « Norme per la salvaguardia dei valori naturali e per la promozione di parchi e riserve naturali in Liguria » emesse con la l.r. 12 settembre 1977 n. 40 dalla regione Liguria.

In esse infatti si ribadisce (art. 1) la volontà della Regione di tutelare, nell'ambito delle finalità dell'art. 4 dello Statuto, « l'ambiente naturale e promuovere e disciplinare l'uso sociale e pubblico compatibilmente con la tutela dei valori naturalistici e ambientali esistenti, nel rispetto degli interessi locali e tenuto conto dell'obiettivo di elevare le condizioni di vita delle comunità locali direttamente interessate e di favorire il riequilibrio sociale e territoriale della Regione ».

Seguono poi una serie di norme che assicurano: la diretta partecipazione delle popolazioni locali e la collaborazione di enti e associazioni interessate », mediante la costituzione di un comitato col compito di sottoporre alla Regione una proposta corredata da idonea documentazione (art. 3). Mentre il Consiglio regionale si impegna, nell'art. 9, ad approvare « programmi pluriennali di interventi a favore dei Parchi e delle Riserve Regionali », che danno « priorità assoluta ad opere ed iniziative destinate a migliorare le condizioni di vita degli abitanti ».

La Regione Emilia Romagna ha emesso, con l.r. 24 gennaio 1977 n. 2, i « Provvedimenti per la salvaguardia della flora regionale » — Istituzione di un Fondo regionale per la conservazione della Natura — Disciplina della raccolta dei prodotti del sottobosco nell'ambito della quale si prevede espressamente, all'art. 5, che « con decreto del Presidente della Giunta Regionale e su conforme deliberazione del Consiglio Regionale verranno individuate mediante idonea perimetrazione cartografica le aree che necessitano di un particolare regime di tutela per la presenza di consociazioni vegetali di notevole interesse floristico, ecologico e monumentale, nonchè le aree destinate a Riserva o a Parco Naturale ». Una normativa sui Parchi Naturali non è stata ancora indicata.

Anche la Regione Umbria nel « Piano Regionale di Sviluppo », all'art. 11 della l.r. 2 settembre 1974 n. 53 « Prime norme di Politica Urbanistica », dispone che « per i territori destinati a Parchi Naturali è obbligatoria la formazione di appositi piani di conservazione e di sviluppo, aventi valore di piani particolareggiati ». Questi piani di conservazione e sviluppo sono formati dai Comuni singoli o associati e dalle Comunità Montane nel cui ambito territoriale è compreso il Parco Naturale.

La Regione Toscana ha allo studio la definizione di un sistema regionale di Parchi e Riserve Naturali che dovrebbe scaturire entro breve termine nell'elaborazione di una specifica normativa nell'individuazione di aree di particolare interesse ambientale e di una legge istitutiva generale.

Nella stessa situazione si trovano la Regione del Veneto e della Sicilia che hanno allo studio della competente Commissione Consiliare un Progetto di legge Regionale per l'istituzione di Parchi e Riserve Naturali.

La Regione Lazio, infine, dopo aver dichiarato nel « Documento per la deliberazione programmatica sull'assetto del territorio » del 3 agosto 1974, il suo impegno per difendere il patrimonio naturalistico, paesaggistico, storico ed archeologico e per stroncare la speculazione edilizia sulle aree fondiarie della zona naturalistica, agricola e del «centro storico », ha emanato la l.r. 28 novembre 1977 n. 46, dal titolo « Costituzione di una sistema di Parchi Regionali e delle Riserve Naturali ». In essa possiamo leggere all'art. 1: « Nell'ambito della politica diretta al riequilibrio territoriale, allo sviluppo economico ed al miglioramento delle condizioni di vita delle comunità locali interessate, la Regione Lazio con la presente legge, ..., detta norme per l'istituzione di Parchi e Riserve al fine di conservare le risorse naturali, di difendere il paesaggio e l'ambiente e di ricorrere alla corretta fruizione del territorio per gli scopi sociali, ricreativi, scientifici, didattici e culturali ». Fino ad oggi le proposte in stato più o meno avanzato e che riguardano il sistema di Parchi previsto nel quadro di riferimento territoriale della Regione Lazio, sono quattro e comprendono il Parco Regionale dei Castelli Romani, della Tolfa, dei Monti della Laga e dei Monti Lepini.

Per quanto riguarda tutte le altre Regioni ci troviamo di fronte o ad una assoluta mancanza di iniziative orientate in tal senso, come nel caso della Regione Molise e della Regione Puglia, oppure ad una documentazione lacunosa alla quale il tempo a disposizione e la attualità degli argomenti trattati ha reso impossibile ovviare.

4. – Considerazioni conclusive.

Parchi Nazionali: Per quelli esistenti, anche se « l'occhio del ciclone » sembra passato, la situazione resta ancora precaria.

Una sistemazione definitiva, come abbiamo visto, non può che risiedere nell'approvazione della legge quadro che, oltre a potenziare le strutture esistenti in modo da renderle più incisive ed efficienti, garantisce una politica organica delle aree protette.

Il governo si è impegnato a varare questa legge entro il 31 dicembre 1979.

Per l'istituzione di nuovi Parchi Nazionali la situazione è abbastanza vaga: negli anni passati sono state avanzate in differenti sedi in seguito a vari studi, circa una quindicina di proposte di soli parchi nazionali terrestri. Fino ad ora, data la tradizionale insensibilità ed inerzia politica nel settore, oltre alle difficoltà socio-economiche di queste realizzazioni, le proposte sono restate tali.

Anche in questo caso non resta quindi che aspettare gli effetti dell'approvazione della legge quadro, sperando che essa stimoli l'interesse e faciliti la procedura per queste realizzazioni.

È interessante notare comunque che alcuni di questi progetti sono stati ripresi ed eseguiti in sede regionale per cui ad esempio, il progetto di Parco Nazionale delle Dolomiti Bellunesi è diventato un Parco Regionale funzionante mentre altrettanto si sta tentando per quello del Pasubio e delle Piccole Dolomiti.

Parchi Regionali: Sono in corso, come abbiamo visto, i piani predisposti dalle Regioni che hanno legiferato in materia. Il numero delle proposte esistenti è intorno al centinaio; quelle eseguite non arrivano alla decina.

Riserve: non sono state trattate in questo lavoro data la specificità delle varie realizzazioni e dei progetti. (Intendiamo per riserve quelle ufficialmente denominate Riserve Naturali Particolari cioè Riserve Naturali Parziali e Riserve Naturali Speciali).

In generale le aree che le pubblicazioni scientifiche segnalano come meritevoli di protezione di realizzazioni differenti che vanno dalla riserva di pochi ettari al Parco Nazionale o Regionale di diverse decine di migliaia di ettari superano in tutto le 900 unità con una superficie che, calcolata largamente per difetto, arriva al 7% di quella totale nazionale (dal calcolo sono escluse le realizzazioni già esistenti). Anche non tenendo conto delle nuove proposte che vengono continuamente formulate e riducendo drasticamente le aree da proteggere, resta un numero tale di realizzazioni da effettuare da

mettere in crisi anche la volontà più determinata di amministratori «ecologici», tanto più se si considerano gli scarsi risultati ottenuti fino ad oggi.

È evidente allora che ad essere in crisi è tutta la logica della protezione dell'ambiente eseguita esclusivamente attraverso i parchi e le riserve. Abbiamo visto come questo approccio al problema sia nato nel 1800 in modo funzionale all'economia capitalistica e tale è rimasto fino ad oggi. Ora le condizioni di vita sempre più esasperate e la sensibilizzazione ultimamente operata sulla popolazione in materia di protezione della natura, hanno mandato in crisi questo principio a causa della richiesta sempre crescente.

A questo punto si tratta quindi di rovesciare, nella pianificazione territoriale, questo criterio: la protezione dell'ambiente da eccezione deve diventare regola.

Ovviamente una pianificazione di questo tipo richiede come premessa che lo sviluppo economico della società sia guidato non più verso produzioni di *sfruttamento selvaggio*, che poi si traduce in *guadagno selvaggio* di quella classe sociale che pilota ed impone consumi, ma verso una produzione di beni sociali.

Ne consegue che un serio discorso di pianificazione territoriale conduce all'esame ed al cambiamento della struttura economica di fondo. Come potrebbe essere diversamente se come Commoner insegna: «ogni cosa è connessa con qualsiasi altra» «ogni cosa finisce da qualche parte».

Ogni discorso di protezione ambientale inizia o finisce con l'esame della quantità e soprattutto della qualità della produzione economica.

In media tutti gli sforzi che si sono compiuti o che si stanno compiendo in questo settore urtano inevitabilmente contro questa realtà con la contraddittorietà che ne consegue. Le Regioni che individuano cause di degradazione proseguono sulla stessa strada di prima perchè impossibilitate a cambiare, a causa degli interessi economici gravitanti intorno a certi settori (ad esempio l'edilizia residenziale). Lo Stato che mentre si accinge a varare la legge quadro sui parchi nazionali e le aree di interesse naturalistico, scavalca sè stesso e la programmazione regionale imponendo la costruzione di centrali nucleari a ridosso di aree che si vogliono salvaguardare.

Se questa prospettiva condurrà nel medio-lungo periodo anche alla distruzione delle aree protette, l'istituzione dei parchi acquisterà un significato completamente nuovo. Il parco non deve essere il punto finale della protezione ma semplicemente un momento interlocutorio. L'istituzione di una area protetta significa «riprendere fiato» e salvare il salvabile mentre si incomincia lentamente a capire, ed il compito del parco è proprio quello di accelerare questo processo, che la soddisfazione dei reali bisogni dell'uomo e della collettività non passa necessariamente attraverso la distruzione dell'ambiente.

BIBLIOGRAFIA.

1) «Agricoltura», Agenzia quindicinale del Ministero dell'Agricoltura e Foreste a cura dell'Istituto di tecnica e propaganda Agraria, n. 55.

2) «L'Avvenire» del 20 ottobre 1977, *Parco Nazionale: dilaga l'abusivismo.*

3) «L'Avvenire» del 15 febbraio 1978, *Rinnovati attacchi della speculazione.*

4) «L'Avvenire» del 28 luglio 1978, *Calabria si delinea il Parco Nazionale.*

5) F. BRUNO, *Il Parco Nazionale della Calabria: Problemi di progettazione e strutturazione dei Parchi Nazionali.*

6) A. CEDERNA, *La distruzione della natura in Italia*, Piccola Biblioteca Einaudi, n. 243, Torino, 1975.

7) B. COMMONER, *Il cerchio da chiudere*, Aldo Garzanti editore, Milano, 1977.

8) C.N.R., *Parchi e Riserve: territorio e popolazioni*, Atti del Convegno tenuto al C.N.R. dal 10 al 12 giugno 1974. Estr. dalla Collana *Quaderni della Ricerca scientifica*, n. 98, Roma, 1977.

9) «Epoca», *Inserti sui Parchi Nazionali Italiani*, Arnoldo Mondadori editore, Milano, 1972.

10) «L'Espresso» del 21 settembre 1975, *Parco d'Abruzzo: lo buttano giù a colpi di spallone.*

11) FANFANI, GROPPALI, PAVAN, *La tutela naturalistica territoriale sotto potere pubblico in Italia: situazione e proposta*, Ministero Agricoltura e Foreste, Collana Verde, n. 44, Roma, 1977.

12) F. FRAMARIN, *Che cosa si aspetta il Parco Nazionale del Gran Paradiso da una legge quadro sui Parchi Na-*

zionali, da *Parchi e Riserve: territorio e popolazioni*, Atti del convegno tenuto al C.N.R. dal 10 al 12 giugno 1974, Roma, 1977.

13) W. Frigo, *La legge regionale Altoatesina ed i provvedimenti legislativi a favore delle Province Autonome di Trento e Bolzano*, da *Parchi e Riserve: territorio e popolazioni*, Atti del convegno tenuto al C.N.R. dal 10 al 12 giugno 1974, Roma, 1977.

14) «Italia Nostra», *Studio per un progetto di legge-quadro sui Parchi Nazionali*, in *Quaderni di Italia Nostra*, 1, 1964.

15) «Italia Nostra», *Studio per una legge-quadro per i Parchi Nazionali e le Riserve Naturali*, in *Quaderni di Italia Nostra*, 4, 1969.

16) «Italia Nostra», Club Alpino Italiano, *Stelvio un Parco per l'Europa*, Trento, 1974.

17) D. Paccino, *L'imbroglio ecologico*, Nuovo Politecnico, 52, Giulio Einaudi Editore, Torino, 1972.

18) S. Palladino, *Saggio sul ruolo dell'agricoltura sull'ambiente* (in corso di pubblicazione).

19) «Paese Sera» del 1° giugno 1971, *Alt alle nuove costruzioni nel Parco d'Abruzzo*; «La Voce Repubblicana» del 2 giugno 1971, *Nuovi edifici nel Parco d'Abruzzo*.

20) B. Peyronel, *Parchi Nazionali e rapporti con le popolazioni locali*.

21) A. Simonetta, *Problemi del Parco Nazionale della Calabria*. Ambedue gli interventi sono su *Parchi e Riserve: territorio e popolazioni*, Atti del Convegno tenuto al C.N.R. dal 10 al 12 giugno 1974, Roma, 1977.

22) F. Tassi, *Il Parco Nazionale d'Abruzzo: criteri di gestione e di utilizzazione di un Parco Nazionale*, da *Parchi e Riserve: territorio e popolazioni*, Atti del Convegno tenuto al C.N.R. dal 10 al 12 giugno 1974, Roma, 1977.

23) F. Tassi, *I Parchi Nazionali*, in *Urbanistica, Informazione, Dossier*, 1/78, n. 37, gennaio-febbraio 1978.

BRUNO GRILLINI

IL CLIMA NELLA PROGETTAZIONE E LA PROGETTAZIONE DEL CLIMA NELL'INTERVENTO DELL'UOMO SUL TERRITORIO MONTANO

Premessa.

Qualsiasi approccio voglia avere l'uomo con la montagna, viene a contatto con un elemento dell'ambiente naturale, il clima, che può presentarsi con caratteristiche tali da limitare seriamente le sue attività.

Del resto, se leggiamo l'ambiente per successive stratificazioni: il sottosuolo (geologia), il suolo (pedologia), la copertura vegetale, e l'atmosfera (con il suo clima), l'intervento dell'uomo si svolge a contatto di tutte, ma soprattutto « all'interno » di quest'ultima.

Invece, non sempre la pianificazione del territorio affronta con seri intenti l'analisi dei parametri climatologici, cosa che peraltro dovrebbe verificarsi in qualche misura a tutte le scale.

Prima parte.

L'approccio progettuale alla montagna.

Una primissima individuazione delle risorse territoriali, a grande scala, necessita già di un riferimento agli ambiti climatici. La destinazione di un territorio montano a pascolo, agricoltura, bosco, insediamento abitativo di vario genere, trova i suoi precisi limiti nelle condizioni ambientali locali.

Una analisi di larghissima massima viene usualmente fatta attraverso l'individuazione di fasce altimetriche, che corrispondono solo grossolanamente a diverse caratteristiche climatiche.

È il caso della più generale ricerca che sia stata proposta, in Italia, nell'ambito della programmazione economica e territoriale del Paese: il Progetto 80, che qui si cita solo come esempio di approccio all'analisi delle « risorse territoriali ».

La prima fase della ricerca individuava le « caratteristiche geomorfologiche, bioclimatiche e colturali » del territorio italiano (1). Venivano così individuate delle « tipologie ambientali » che permettono, secondo gli autori, di precisare la vocazione per ciascuna area. Esse sono, per quanto riguarda il settore montano: 1) aree di alta montagna; 2) aree di montagna bistagionale; 3) aree di montagna monostagionale; 4) aree sottomontane. Pur non facendovi specifico riferimento, questa suddivisione, procedendo per fasce altimetriche, tiene conto essenzialmente dei fattori climatici generali; si valuti ad esempio la differenza tra la montagna bistagionale e la montagna monostagionale: il primo tipo è quello che, per altitudine, fa prevedere una costante presenza della neve al suolo durante l'inverno — e quindi un uso (turistico) esteso anche a questa stagione.

Non si può forse ottenere, a scala nazionale, un maggiore dettaglio; è normale però, anche scendendo di scala, trovare il medesimo tipo di approccio, che, nel realizzare la « lettura » del territorio, tiene conto solo indirettamente dei fattori climatici.

Esaminando, ad esempio, la « metodologia di base per la formazione dei piani comprensoriali » proposta dalla regione Emilia Romagna (2), si può

(1) Parte 1ª, cap. 2°, del Rapporto « Progetto '80 ». Si veda *Progetto '80: proiezioni territoriali*, a cura del Centro Studi e Piani Economici, su « Urbanistica », n. 57, 1971.

(2) Regione Emilia-Romagna, *Proposte per una metodologia di base per la formazione dei piani comprensoriali*, 1974; si veda anche *Cronache dalle Regioni*, in « Parametro », n. 37, 1975.

constatare come la prima fase della progressione seguìta comporti un'attenta lettura del territorio; gli aspetti fisico-ambientali specificamente analizzati sono: l'altimetria, la clivometria, la geopedologia, la propensione al dissesto, l'idrografia (sistema dei bacini scolanti). Si tratta di elementi direttamente o indirettamente connessi con le caratteristiche climatiche, le quali però non vengono studiate singolarmente.

La «metodologia di base» proposta dalla regione Emilia Romagna nasceva anche in funzione dell'esigenza di fornire uno strumento di lavoro omogeneo ai Comprensori e Comunità Montane, in vista della realizzazione dei rispettivi piani di sviluppo o di coordinamento (3). Ma proprio un piano di questo livello (sottoordinato solo ai Piani Territoriali di Coordinamento), come anche un piano paesistico esteso a territori montani, necessita di una precisa individuazione delle destinazioni possibili, cosa che non può avvenire prescindendo da determinati fattori climatici.

Si considerino, ad esempio, i limiti di coltivazione di determinate piante, o essenze boschive. Vengono normalmente assunti dei valori medi, dedotti dall'effettiva presenza delle specie nella zona; per l'Emilia Romagna, nel piano proposto dalla Regione, sono individuati come m 400 per la vite, m 800 per il castagno, m 1.400 per il bosco in genere. In realtà ciascuna essenza vegetale richiede particolari caratteristiche di clima e di terreno: così determinate colture possono trovare rigoglio su versanti ben esposti a quote molto superiori dispetto al limite considerato «normale», ovvero possono riuscire stentate in settori climaticamente sfavoriti benché a quote inferiori (4). L'operatore agricolo saprà valutare l'opportunità o meno di destinare un terreno a questa o quella coltura, ma sarebbe positivo che questo fosse correttamente previsto sin dai piani più generali.

(3) Si veda la legge 3 dicembre 1971 n. 1102: *Nuove norme per lo sviluppo della montagna*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 324 del 23 dicembre 1971; in particolare gli artt. 6 e 7.

(4) Si noti ad esempio che in molte zone di montagna i cereali tendono a regredire o a dare comunque scarso rendimento perchè portati, nel primo dopoguerra, a quote non perfettamente corrispondenti alle loro esigenze biologiche.

Molto puntualmente operano alcuni enti locali che cercano di dare il massimo rigore scientifico all'aspetto «ecologico» del proprio piano regolatore (5); ciò si ottiene attraverso lo studio della «vegetazione naturale potenziale», determinabile mediante l'individuazione del clima (stato di equilibrio tra suolo, clima e vegetazione); tale tipo di vegetazione è quella che, in assenza di fattori di disturbo, coprirebbe tutta l'area coperta dal clima corrispondente (6).

Naturalmente la vegetazione non è che un aspetto: riguardo agli insediamenti veri e propri e alla sicurezza degli stessi — nonché di quelli a valle — gli elementi di cui tener conto sono svariati, come si vedrà più precisamente nel seguito.

In paesi dove la «architettura del paesaggio» o comunque la conservazione dell'ambiente ha più solide tradizioni, le indagini di lettura di un territorio tengono normalmente conto dei principali elementi climatici. Citando il caso dei paesi anglosassoni, sin dalle analisi a grande scala vengono studiate le quantità medie di precipitazione e le massime entità orarie; le quantità medie e massime di neve, la frequenza delle nebbie, gli estremi e medie della temperatura (7).

In Italia però indagini dettagliate incontrano obiettive difficoltà per la relativa scarsezza delle stazioni meteorologiche soprattutto in alta montagna.

L'indagine naturalistica elaborata per i Parchi Naturali del Trentino, a cura della Provincia Autonoma di Trento (8), prevede una dettagliata analisi del settore «climatologia», nei suoi aspetti di termometria, anemometria, pluviometria, nivometria; vie-

(5) S. Filipello, A. Balduzzi, *La pianificazione territoriale del comune di Lerici, sulla base dei dati ecologici e lo studio della copertura vegetale*, Atti dell'Ist. Bot. e Lab. Critt. dell'Università di Pavia, sez. 6, 7, 1971.

(6) R. Tomaselli, *Le carte della vegetazione potenziale naturale*, in «Parametro», n. 23, 1974.

(7) Esempi di lettura del paesaggio in: I. L. MacHarg, *Design with nature*, 1971; si veda anche: B. Hackett, *Principi ecologici e pianificazione del paese*, in «Parametro», n. 23, 1974.

(8) Autori vari, *L'ambiente naturale e umano dei parchi del Trentino*, Trento, 1973; riassunto anche da: A. Boato, *Per una approssimazione alla tematica del Parco Naturale*, in «Parametro», n. 38, 1975.

ne però precisato che « la documentazione è pressoché limitata alle conoscenze bibliografiche, data la scarsità di stazioni meteorologiche ». E se per determinate zone dell'arco Alpino esiste qualche studio particolare, la bibliografia diventa scarsissima nei riguardi della montagna appenninica.

Le precipitazioni piovose.

Saper valutare l'importanza che ha un fenomeno nei confronti dell'ambiente, significa poter cercare il dato più pertinente al problema di pianificazione che si affronta.

Nel caso delle precipitazioni atmosferiche, gli aspetti che possono esserne studiati sono diversi.

La quantità media annua o le quantità stagionali e mensili possono avere interesse soprattutto ai fini di valutazioni ecologiche generali (associati a quelli della temperatura, questi valori contribuiscono a definire i climax, relativamente alle diverse specie vegetali naturali; ma anche a verificare la possibilità di sviluppo di determinate coltivazioni). Nei riguardi dei regimi idrologici dei corsi d'acqua, soprattutto a valle, è utile la conoscenza delle precipitazioni medie ma anche del variare delle stesse da un anno all'altro; mentre per la prevenzione dei danni dovuti ad eventi alluvionali è necessario studiare le quantità massime di precipitazione verificabili in brevi periodi di tempo, vedendole in rapporto alle capacità di assorbimento dei terreni (più o meno compatti, più o meno ricoperti di vegetazione o degradati, ecc.). Infine, per valutazioni più direttamente connesse — per così dire — ad esigenze turistiche, ha maggiore utilità la conoscenza della durata delle precipitazioni o della relativa frequenza in giorni.

Ciascun tipo di pianificazione del territorio, e ciascun diverso territorio, potrà richiedere un più attento esame di questo o quell'aspetto del fenomeno, o viceversa un approccio più superficiale per altri, ma ben si vede che difficilmente l'argomento può essere eluso senza incorrere in errori ed approssimazioni.

Non è necessario, poi, dilungarsi sul rapporto che può avere il regime delle precipitazioni con la progettazione ad una scala «edilizia»: è noto che le forme architettoniche spontanee sono, alle varie latitudini, influenzate notevolmente dall'entità delle precipitazioni. Non a caso, in montagna — essendo il rilievo un elemento di concentrazione delle pioggie — è ovunque diffusa la copertura a tetto spiovente, anche in funzione dell'accumulo di neve (di cui si parlerà più avanti), mentre al contrario le regioni più povere di precipitazioni vedono tradizionalmente i tetti a terrazza, spesso connessi a sistemi di raccolta della scarsa — e preziosa — acqua piovana.

Fonti di dati pluviometrici.

La pioggia è l'elemento climatico per il quale si dispone, in Italia, della maggior quantità di dati.

Fra le reti di stazioni che rilevano l'entità delle precipitazioni, la più fitta è quella del Servizio Idrografico del Ministero dei Lavori Pubblici. Le osservazioni delle circa 3.500 stazioni che vi appartengono sono raccolte periodicamente negli Annali Idrologici (9); è bene però rilevare che, ai fini della determinazione di valori climatologicamente « normali », è necessaria una lunga serie di osservazioni, che annulli le oscillazioni statistiche dovute ad eventi fuori della norma. Di conseguenza, il numero di stazioni utilizzabili (cioè che abbiano funzionato continuativamente per un congruo periodo di anni) diminuisce sensibilmente.

Il Servizio Idrografico ha raccolto le osservazioni di stazioni che abbiamo funzionato per almeno 15 anni nel periodo 1921-50, costruendo con tali dati la Carta della precipitazione media annua in Italia (10); è a questa documentazione che si può far riferimento per ricavare attendibili indicazioni riguardo al fenomeno. Si tenga conto però che solo il 10% delle stazioni sono situate oltre i 1.000 m di quota, e appena il 2% oltre i 1.500: per la regione montuosa, quindi — dove per di più il feno-

(9) Min. LL.PP., *Annali Idrologici*, parte I e II, pubbl. annuale; un fascicolo per ogni compartimento idrografico.

(10) Raccolta di dati in: Min. LL.PP., *Precipitazioni medie mensili ed annue e numero dei giorni piovosi per il trentennio 1921-1950*, un fascicolo per ogni compartimento idrografico; commento generale in: Min. LL.PP., *La carta della precipitazione media annua per il trentennio 1921-1950*, a cura di P. Frosini, 1961. Una ulteriore raccolta di dati, in: Min. LL.PP., *Precipitazioni massime della durata da 1 a 5 giorni per il trentennio 1921-1950*, un fascicolo per ogni compartimento.

meno assume una più spiccata variabilità — la conoscenza di dati precisi è tuttora carente.

Per taluni versanti è pertanto necessario effettuare un'attenta interpolazione che tenga conto della variabilità «microclimatica» del fenomeno.

Variabilità locale delle precipitazioni.

Mentre sulle zone pianeggianti e aperte ai venti umidi, le masse d'aria apportatrici di pioggia scorrono uniformemente riversando quantità pressoché omogence di precipitazioni, quando incontrano rilievi sia pur modesti esse vengono sospinte verso l'alto condensandosi ulteriormente e precipitando localmente con intensità maggiore. Viceversa, scavalcato il rilievo, l'aria scende nella valle sottovento comprimendosi e disseccandosi: si giustificano così le ristrette fasce di scarsa precipitazione lungo molti fondovalle alpini e conche appenniniche.

Questo comportamento delle masse d'aria umida, già riscontrabile nelle carte a grande scala del Servizio Idrografico, si verifica anche a scala locale: le caratteristiche di un sito che non è sede di stazione pluviometrica, vanno quindi attentamente valutate, in quanto la particolare esposizione di un versante o di una piccola vallata nei confronti dei venti apportatori di pioggia può essere causa di precipitazioni eccezionalmente intense non riscontrabili in località anche vicinissime (11).

Si noti che la formazione o l'accentuazione delle precipitazioni è facilmente influenzata anche da molti altri fattori — spesso in modo imprevedibile — come il transito dell'aria, relativamente fredda, su specchi d'acqua più caldi, o su estese formazioni boscose che la arricchiscono di umidità, o su insediamenti urbani soprattutto se fonti di inquinamento atmosferico (il quale può fornire nuovi nuclei di condensazione alle goccioline sospese) (12).

L'innevamento.

Le caratteristiche dell'inevamento sono determinanti ai fini della pianificazione montana; si consideri che già a 1.000 m di quota il manto nevoso ha una durata al suolo di 35-55 giorni nell'Appennino, e 100-180 giorni sulle Alpi.

La durata dell'innevamento è un dato importante soprattutto nei confronti dell'uso del suolo (possibilità di pascolo o lavorazioni agricole); nonché per l'organizzazione del turismo invernale (in questo secondo caso andrebbe conosciuta anche l'entità delle singole cadute di neve, la loro frequenza, le caratteristiche fisiche della neve). Essenziale ai fini della sicurezza degli insediamenti è ogni informazione atta a determinare il pericolo di valanghe (quindi, oltre alle caratteristiche della neve, anche i valori di temperatura, venti, umidità). Del resto, se si osserva la collocazione degli insediamenti «spontanei» in montagna, essi non si trovano mai — giusta l'esperienza delle popolazioni locali — in zone pericolose, diversamente da quanto non di rado accade per gli insediamenti «turistici», che sorgono senza un'attenta valutazione delle caratteristiche climatiche e morfologiche del sito.

L'innevamento, unito alle rigide temperature ed alla violenza del vento che spesso accompagna le cadute di neve soprattutto in talune regioni montane, contribuisce a rendere ancor più dura la vita degli abitanti stabili: ecco quindi, in mancanza di adeguati incentivi, il progressivo spopolarsi dell'alta montagna che ha portato ultimamente ad un generale abbassamento del limite altimetrico dell'insediamento permanente (13). Viceversa, l'inse-

(11) Esempi possono trovarsi nella parte II degli *Annali Idrologici* (v. nota 9), dove sono descritti eventi atmosferici particolari. Si può ricordare, come caso limite, il nubifragio che investì Genova l'8 ottobre 1970: una ristretta fascia lungo la valle del Polcevera fino al mare, a causa dell'addensarsi di correnti umide provenienti da sud e incanalate fra le cime dell'Appennino Ligure, ricevette una quantità di pioggia veramente eccezionale: a Genova Sestri venivano rilevati 530 mm. in 24 ore, mentre ad Uscio, distante 25 km., la quantità fu di 24 mm. e a Chiavari addirittura meno di 2 mm. Sull'influenza dell'orografia nei riguardi delle precipitazioni, si veda: F. Eredia, *Le precipitazioni atmosferiche in Italia nel decennio 1921-1930*, Roma, 1934.

(12) Per Roma il fenomeno è stato descritto in: B. Grillini, *Il clima urbano di Roma: le precipitazioni*, in corso di pubblicazione su «Rivista di Meteorologia Aeronautica». Una ricca bibliografia sull'argomento è riportata da: G. Zanella, *Il clima di Parma*, in «Riv. Met. Aer.», vol. XXXVI, n. 2, 1976.

(13) L. Libertini, *Insediamenti umani nella montagna laziale*, in «L'Appennino», anno XXVI, n. 1, 1978.

diamento temporaneo tende ad aumentare di quota, soprattutto per il diffondersi delle iniziative turistiche (infatti si tratta per lo più di alberghi, rifugi, impianti di risalita).

Esiste però un altro tipo di insediamento temporaneo, quello costituito dalle dimore agricole e silvopastorali, che deve la sua stessa esistenza alle caratteristiche dell'innevamento. Generalmente infatti i pastori fanno capo a queste dimore nel periodo in cui la neve è assente ed i pascoli sono fruibili dal bestiame; o, secondo i luoghi, nelle stagioni intermedie, di trasferimento delle greggi. Anche queste attività comunque sono in generale regresso, così che va degradandosi anche la tipologia delle dimore temporanee, spesso non più elaborate in pietra come si riscontrava fino a pochi lustri fa (14): esse si riducono, specie nell'Appennino, a capanne mobili di lamiera, pali di legno, e fogli di plastica, da rinnovarsi ogni primavera (15).

Per completare i termini dell'importanza che assume l'entità dell'innevamento nei confronti dell'insediamento umano, è sufficiente ricordare che la casa rurale italiana, tipicamente a scala esterna, subisce notevoli trasformazioni tipologiche nelle zone montane, probabilmente proprio a causa delle caratteristiche del clima: in larghe zone d'Abruzzo (la regione appenninica forse più battuta dalle bufere invernali) la dimora di presenta a scala interna, ed è da mettere in relazione con l'entità massima dell'innevamento anche l'altezza della soglia di ingresso o la presenza di scale secondarie di accesso all'abitazione. Gli altopiani spesso spazzati da vere e proprie bufere, sono sede di insediamenti dotati di particolari caratteristiche architettoniche come i muri frangivento sporgenti dalla facciata (Pescocostanzo), o i tetti singolarmente prolungati a protezione dell'ingresso (16). Non si può dire che analoghi accorgimenti siano sempre osservati nelle moderne costruzioni di montagna, così come in scarso conto si tiene la possibilità di adeguarsi alle caratteristiche dell'innevamento per realizzare, con soluzioni tecniche ben note alle popolazini montane, un vero e proprio «rapporto bioclimatico» con l'ambiente (con successivi adattamenti si è arrivati in tutte le civiltà a creare un massimo di comfort nelle abitazioni «spontanee» con un minimo di risorse, ed esempi se ne trovano in ogni parte del mondo, tanto più dove le condizioni climatiche sono particolarmente disagiate) (17).

Le fonti bibliografiche relative all'innevamento e la variabilità locale del fenomeno.

La stessa rete del Servizio Idrografico che effettua le osservazioni inerenti alle precipitazioni piovose, si occupa anche delle misurazioni del manto nevoso; e con i dati di queste stazioni è stato recentemente pubblicato uno studio generale corredato di una carta della nevosità media annua in Italia (18).

Tuttavia, la distribuzione delle stazioni di osservazione in alta montagna è assai rada, come già si è visto (nell'Appennino le stazioni nivometriche con serie complete di dati sono 61 oltre quota 1.000, di cui 3 oltre i 1.500 m): a fronte di singole località per le quali si conosce con sufficienza l'andamento delle cadute di neve e l'entità dell'innevamento, restano quindi vaste aree per le quali è necessario, ancora una volta, effettuare delle interpolazioni tenendo conto delle probabili caratteristiche microclimatiche locali.

Del resto, studi approfonditi sull'argomento sono stati effettuati, tramite campagne espressamente organizzate, solo localmente, ed in prevalenza sono stati condotti a fini prettamente idrologici. Il citato volume del Servizio Idrografico contiene una bibliografia di oltre 150 titoli, da cui risulta l'estrema frammentarietà degli studi, concentrati soprattutto in alcune località o regioni delle Alpi, o per inverni particolari come il 1929 e il 1956. Va quindi ribadito quanto già si lamenta in quella stessa sede, cioè la mancanza di un centro o istituto specializzato sullo studio delle nevi, del manto nevoso, e delle valanghe.

(14) Autori vari, *La casa rurale in Italia*, collana a cura del C.N.R., in volumi monografici regionali, editi a Firenze a partire dal 1950.

(15) Libertini, *op. cit.*, (v. nota 13).

(16) Notizie documentate da: M. Ortolani, *La casa rurale negli Abruzzi*, a cura del C.N.R., Firenze, 1961.

(17) Si vedano gli esempi e la bibliografia riportati da: F. Butera, G. Silvestrini, *Una nuova edilizia per usare il solare*, in «Sapere», n. 813, 1978.

(18) Min. LL.PP., *La nevosità in Italia nel quarantennio 1921-1960*, Roma, 1973.

Particolare accuratezza dunque, da parte del pianificatore, nel valutare le caratteristiche di un sito privo di stazione pluvio-nivometrica; tanto più se si sospetta che la zona possa essere soggetta a valanghe o slavine. La morfologia di una valle — non solo se dovrà essere sede di insediamenti, ma anche delle sole infrastrutture di collegamento — andrà considerata in rapporto all'insolazione, alla frequenza dei venti «di caduta» (föhn) — che causano un rialzo locale di temperatura capace di provocare il distacco di estese masse nevose —, nonché dei venti che possono apportare le più abbondanti nevicate, ai cicli di gelo e disgelo, e così via.

Riguardo all'entità delle nevicate (altezza massima del manto nevoso, altezza raggiungibile in brevi periodi di tempo), valgono le stesse avvertenze fatte per le precipitazioni piovose (come aumento della precipitazione sopravvento e secchezza sottovento al rilievo): in più si terrà conto della temperatura dell'aria che può trasformare più o meno precocemente in acqua la precipitazione.

Le entità massime dell'innevamento raggiungibili nell'anno, devono essere valutate con largo margine di sicurezza quando si tratti di calcolare il peso gravante su strutture architettoniche: cosa che spesso viene fatta con eccessiva approssimazione in località solitamente poco soggette alle nevicate. Si tenga conto che in un inverno eccezionale come il 1955-56, la neve caduta su talune località superò di molte volte la media annua «normale» (fino a 5-6 volte in diverse stazioni dell'Appennino centro-meridionale).

La temperatura dell'aria.

Va subito detto che scarsa è l'utilità del dato di «temperatura media» annua o mensile di una località. Solo nella costruzione di diagrammi termoudometrici, ai fini di una valutazione ecologica dell'ambiente, si utilizzano le temperature medie mensili unitamente alla media delle precipitazioni (19).

Per un quadro climatico generale della località (ai fini, ad esempio, della scelta di un sito per insediamento abitato) è certamente più corretto rifarsi alla media delle temperature minime e delle temperature massime mensili. Infatti è ben diverso il clima di una località le cui temperature — poniamo — di gennaio siano: media minima − 3°, media massima + 13°, rispetto a quello di una località con media minima + 3° e media massima + 7°; la temperatura media mensile di entrambe risulterebbe uguale a 5°, ma le notti nel primo caso sarebbero estremamente più rigide.

Oltre che in rapporto alla persistenza del manto nevoso (per cui possono essere più interessanti le temperature massime), la temperatura viene presa in considerazione soprattutto in relazione ai suoi valori minimi.

Anzitutto assume valore notevole nel settore dell'agricoltura e del regime idrologico la possibilità che essa scenda sotto il punto di congelamento: frequenza, intensità e persistenza delle gelate vanno sempre prese in considerazione.

Parallelamente al gelo è anche importante verificare, sempre a fini agricoli, la frequenza della brina, la quale sottostà a condizioni meteorologiche e topografiche particolari (cielo sereno e calma di vento; terreno nudo o erboso, pianeggiante).

La frequenza dei «cicli» di gelo e disgelo — in genere poco studiata — ha precise conseguenze sulla morfologia dei terreni ed è connessa anche alla soliflussione (particolare tipo di smottamento dei terreni in alta quota, dovuto al gelo e disgelo delle acque che ne impregnano gli strati più superficiali) (20).

Ma è a scala edilizia che lo studio della temperatura si fa delicato, soprattutto in funzione dell'isolamento termico degli ambienti di abitazione.

La legge prevede precise norme tecniche che consentano di garantire un minimo di temperatura nei locali di un edificio, e attualmente anche un massimo, in seguito ai recenti provvedimenti per la limitazione dei consumi energetici (21). Tutta-

(19) Tomaselli, *op. cit.* (v. nota 6).

(20) Il significato e l'importanza dei «cicli di gelo e disgelo» sono descritti in Min. LL.PP., *La nevosità in Italia* ..., cit. (v. nota 18).

(21) Legge 30 aprile 1976 n. 373 e relativo regolamento di esecuzione pubblicato con d.P.R. 28 giugno 1977 n. 1052, sulla Gazz. Uff. n. 36 del 6 febbraio 1978, supplemento ordinario. Inoltre: d.m. 10 marzo 1977 *Determinazione delle zone climatiche e dei valori minimi e massimi dei relativi coefficienti volumici globali di dispersione termica*, sulla medesima Gazz. Uff.

via, premessa indispensabile per una corretta applicazione di queste norme è l'esatta conoscenza dei minimi termici che si possono verificare all'esterno dell'edificio.

Oltretutto, la temperatura è forse l'elemento climatologico che maggiormente subisce influenze di ogni tipo: la sua variabilità da luogo a luogo può essere enorme anche entro brevissime distanze.

Le norme per l'edilizia individuano 6 zone climatiche per tutta Italia, stabilendovi determinati standard relativi agli impianti di riscaldamento, in funzione dei « gradi-giorno » e della « durata convenzionale del riscaldamento ». Un elenco di oltre 100 località fornisce dei dati da utilizzare tramite interpolazione per giungere ai valori adatti a qualsiasi altra località; una ulteriore tabella fornisce un analogo elenco, da cui risulta la temperatura minima esterna « di progetto ». In entrambe le tabelle, le norme da adottare per l'interpolazione tengono conto dell'altitudine (variazione di 1° C ogni 200 m di quota, nella temperatura; 1/100 dei giorni convenzionali di riscaldamento ogni metro di quota, per la determinazione dei gradi-giorno), della situazione ambientale (diminuzione fino a 2° C se l'edificio si trova in piccoli agglomerati o isolato), e dell'altezza rispetto al suolo (meno 1° - 2° C per i locali posti ad altezza superiore a quella degli edifici circostanti). Naturalmente la località di paragone deve essere la più vicina al luogo di progetto, e presentarsi sullo stesso versante (ma quest'ultima annotazione compare solo nella tabella dei « gradi-giorno »).

È evidente che, nonostante il tentativo di trovare i più precisi termini correttivi del dato « standardizzato », l'approssimazione può essere troppo debole soprattutto nelle zone di montagna ove a breve distanza si trovano versanti nettamente separati l'uno dall'altro, cime o valloni privi di stazioni di riferimento, e caratteristiche topografiche variamente accidentate.

Si noti che la temperatura, specialmente durante la notte, è notevolmente influenzata dalla natura del suolo, che — a cielo sereno — può perdere più o meno rapidamente calore; dalla presenza di vegetazione (che attenua sensibilmente le escursioni termiche diurne); dalla vicinanza di specchi d'acqua (stesso effetto); dalla conformazione dei fianchi vallivi, lungo i quali può scivolare l'aria gelida delle cime, che si addensa sul fondo risultandovi in definitiva molto più fredda che lungo i fianchi stessi, e tanto più rispetto a zone scoscese protette da costoni rocciosi, zone alberate, costruzioni.

Notevole anche l'influenza dello stesso abitato: per cui, una località che prima dell'intervento umano raggiungeva certi limiti termici, può discostarsene poi sensibilmente ad insediamento avvenuto, se questo è sufficientemente esteso come, ad esempio, un grosso complesso residenziale turistico (22); quest'ultimo fenomeno peraltro è abbastanza ben seguito attraverso le correzioni imposte dal regolamento sopra citato.

Le fonti di dati termometrici.

Al dilà delle tabelle ora menzionate, per un quadro esatto dei valori termici di località italiane, la rete più completa di stazioni è ancora quella del Servizio Idrografico; le stazioni termometriche però sono assai meno di quelle pluviometriche (circa 1.100), e pertanto le difficoltà di una esatta valutazione della temperatura diventano, in montagna, notevolissime. Si consideri che, per l'intera Italia Centrale, le stazioni termometriche del Servizio Idrografico che hanno funzionato almeno 15 anni nel trentennio 1926-55, sono 150, di cui appena 24 al di sopra dei 1.000 metri e una sola al di sopra dei 1.500 (23).

Esitono altre reti di stazioni che rilevano la temperatura nonché le precipitazioni e gli altri parametri meteorologici — cui si accennerà in seguito —: fra cui quella dell'Ufficio Centrale di Meteorologia ed Ecologia Agraria, e quella del Servizio Meteorologico dell'Aeronautica, oltre a stazioni installate signolarmente da ENEL, Camere di Commercio, privati ed enti vari. Tuttavia, nonostante la

(22) L'argomento è riaffrontato più avanti nel testo; comunque il fenomeno è documentato in: B. GRILLINI, *Il clima urbano di Roma: la temperatura*, su « Riv. Met. Aer. », vol. XXXVIII, n. 4, 1978.

(23) I dati sono raccolti anno per anno negli *Annali Idrologici*, cit. (nota 9). Totali e medie per il periodo 1926-1955 sono raccolti in: Min. LL.PP., *Distribuzione della temperatura dell'aria nel trentennio 1926-1955*, tre volumi (Italia settentrionale, centrale, e meridionale); un quarto volume descrive le caratteristiche d'insieme del fenomeno termometrico in Italia, con una classificazione dei climi italiani e le caratteristiche del « caldo umido ».

accuratezza e completezza di alcune, come quelle dell'Aeronautica, la loro distribuzione è piuttosto rada, e risultano pertanto utili solo per particolari località (24).

Altri caratteri climatologici.

Si è già accennato all'importanza di conoscere le caratteristiche di altri elementi del clima come il vento, l'insolazione, ecc.

Il vento — per frequenza, direzione, intensità — può influenzare le caratteristiche del manto nevoso e l'intensità delle precipitazioni; ma può anche essere esso stesso fattore limitante alla crescita di vegetazione (si pensi alle zone cacuminali spoglie, anche di monti non molto elevati) o rendere estremamente disagevole per l'uomo il risiedere o svolgere attività in determinati periodi: così allo sbocco di certe gole o su certi passi di alta montagna.

Umidità e conseguente formazione di nebbie — che si concentrano sul fondo di valli e conche se si tratta di nebbie vere e proprie, ma che compaiono lungo i versanti sopravvento dei monti quando sono in realtà nubi in movimento — sono elementi sfavorevoli all'installazione di insediamenti residenziali, e tanto più ad installazioni industriali, le cui eventuali sostanze inquinanti, immesse nell'atmosfra, vi rimarrebbero intrappolate (formazione dello smog) (25).

I valori dell'insolazione, siano calcolati empiricamente in «giorni con cielo sereno», o in ore di sole, o, più accuratamente, in valori di radiazione globale (calorie per centimetro quadrato), oltre all'importanza nei confronti della formazione di valanghe e scioglimento delle nevi, già accennata, e ai cicli biologici della vegetazione (in tema di agricoltura), assumono oggi particolare interesse in funzione dello sfruttamento dell'energia eliotermica. Un nuovo equilibrio si instaurerebbe tra l'insediamento umano e l'ambiente, se si arrivasse a raccogliere ed utilizzare al massimo l'energia direttamente proveniente dal sole, che peraltro nelle regioni alpine è assai intensa proprio nei mesi invernali (26).

Mentre per temperatura e precipitazioni si dispone, come si è visto, di numerose stazioni di osservazione (benché più rade in montagna), sono assai meno le località per le quali esistano complete serie di dati inerenti gli altri parametri climatici.

Le stazioni meteorologiche dell'Aeronautica costituiscono la più vasta rete che effettua complete osservazioni sul vento, l'umidità, il soleggiamento, e i diversi fenomeni. Gli osservatori posti ad oltre 1.000 metri di quota sono però solo 12 nelle Alpi e 9 negli Appennini, isole comprese: più che mai in questo caso i rispettivi dati vanno pertanto presi in senso indicativo, e opportunamente interpolati per la località che interessa (27).

SECONDA PARTE.

Un esempio: le caratteristiche climatiche della Val di Teve (versante NO del Velino).

È opportuno a questo punto illustrare con un esempio una possibile metodologia di indagine climatologica, finalizzata alla pianificazione di un territorio montano.

Il versante settentrionale del massiccio del Velino, ai confini tra il Lazio e l'Abruzzo, è solcato dal profondo Vallone di Teve, che lo separa dai Monti della Duchessa.

(24) L'ISTAT pubblica, negli *Annuari di statistiche meteorologiche*, una selezione di osservazioni delle diverse reti esistenti in Italia. Si tenga conto però che i dati sono raccolti annualmente, e quindi per avere una valutazione climatologicamente corretta è necessario rielaborarli onde ottenere medie relative a più anni.

(25) L. J. BATTAN, *Cieli sporchi*, Bologna, 1967.

(26) Si pensi che in febbraio la radiazione globale a Plateau Rosa, m. 3.480 nelle Alpi Occidentali, raggiunge (media del decennio 1965-1974) le 7.950 cal/cm², contro le 7.350 di Pantelleria; in agosto i valori sono rispettivamente di 16.400 per la prima località e 18.470 per la seconda. Dati del Servizio Meteorologico dell'Aeronautica.

(27) I dati climatologici relativi alle stazioni del Servizio Meteorologico dell'Aeronautica sono raccolti nelle seguenti pubblicazioni: *Frequenza e media delle osservazioni eseguite nel ventennio 1946-1965* (19 fascicoli, per singole località; per la montagna si segnalano i fascicoli di Monte Cimone, m. 2.173, e Monte Scuro, m. 1.716); *Statistiche meteorologiche relative alle principali località italiane* (dati essenziali per circa 100 località, di cui una decina poste in montagna), entrambe edite dall'ITAV - Aeronautica Militare, Servizio Meteorologico.

Il vallone prende origine da un'antica lingua glaciale discendente dal M. Velino vero e proprio (alto 2.486 m), e a partire da quota 1.700 (Capo di Teve) si presenta profondo e incassato fra alte pareti (fino a m 2.000 da entrambi i lati mentre il fondovalle si abbassa a 1.300: in questo tratto la larghezza fra i costoni è di circa 1 km); lo sbocco è circa a quota 1.000 (Bocca di Teve), e idrograficamente si apre nella parte alta della valle del Salto. La direzione di sviluppo del vallone di Teve è approssimativamente, salvo sinuosità, da est ad ovest, e lo sviluppo del tratto incassato è di 4-5 km (28).

Si suppone quindi di dover studiare le possibilità di uso della valle, ad esempio come infrastruttura di accesso a futuri insediamenti turistici da collocare in Capo di Teve, ovvero — come sarebbe assai più corretto dal punto di vista ambientale — come parte di un sistema di percorsi attrezzati al servizio di un turismo escursionistico, che non escluda la possibilità di attività sivlo-pastorali (29).

Va detto che studi climatologici approfonditi sul massiccio del Velino non sono mai stati effettuati; per grandi linee, il « tipo » di clima del Velino può essere assimilato a quello degli altri massicci dell'Appennino abruzzese: non sarà inutile quindi consultare i pochi studi esistenti sul Gran Sasso (30), tenendo però presente che la posizione più interna rispetto a questo può già essere causa di sensibili differenze.

Val di Teve: precipitazioni.

La località di osservazione pluviometrica più vicina, in linea d'aria, è Rosciolo, m 903, posta a circa 5 km a sud della val di Teve. L'entità media annua delle precipitazioni risulta, per Rosciolo, di circa 870 mm, sulla base di 17 anni di osservazione. A nord della val di Teve, la stazione di Casamaina (m 1.398) registra, in 10 anni, una quantità media di circa 1.400 mm (31).

Errore sarebbe effettuare una semplice interpolazione fra i due valori: infatti, ricordando l'effetto orografico sullo spostamento delle masse d'aria umida, la località di Rosciolo viene a trovarsi in una fascia di minimo (con asse lungo il fondovalle del Salto) mentre Casamaina, quasi nel cuore del massiccio Duchessa-Velino, rientra nel massimo ad esso dovuto.

Si consideri la traiettoria che percorrono le correnti piovose prevalenti. Le direzioni di provenienza sono due; l'una con venti meridionali (correnti calde e umide innescate da depressione sul Tirreno), l'altra con venti da nord-est (per affiussi di aria fredda al seguito di depressioni localizzate sullo Ionio o sul basso Adriatico). Nel primo caso, scavalcati i non elevati monti Lepini, la massa d'aria trova l'ostacolo dei Simbruini-Ernici, che raggiungono in più punti i 2.000 m: qui viene scaricata un'abbondante quantità di pioggia, che raggiunge i 1.500 mm annui. L'aria impoverita di umidità si riversa sull'alta valle del Salto e la conca di Avezzano, dove piove assai meno (non oltre 800-900 mm l'anno); quindi risale il complesso Duchessa-Velino, con una nuova condensazione del vapore, ma già inferiore a quella destinata alla prima catena montuosa. A scala più ravvicinata, il baluardo offerto dal versante meridionale del Velino è probabilmente un ostacolo sufficiente ad accumulare una discreta quantità di precipitazione: nel discendere poi la stretta valle di Teve si può stimare che tale quantitativo si riduca di una certa misura.

Il secondo tipo di correnti, provenienti da nord-est, sono in genere secche all'origine perché richiamate da regioni continentali: si arricchiscono però di umidità a causa dello « stäu » (fenomeno opposto al « föhn ») quando, superato il mare Adriatico, sono forzate a superare l'alta barriera del Gran Sasso o, più a sud, della Maiella. Sono questi venti

(28) Si vedano le tavole della Carta d'Italia dell'I.G.M. al 25.000: *Piano di Campo Felice* (foglio 145, I SE) e *Magliano de' Marsi* (foglio 145, II NE).

(29) Già oggi questa valle è itinerario escursionistico di grande interesse per l'ascesa al Velino o al lago della Duchessa; si veda TCI, *Guida d'Italia: Lazio*, Milano, 1964.

(30) Ad esempio: *Le climat du Gran Sasso*, in « La Méditerranée », vol. I, 1960; M. Ortolani, *Studi geografici sul manto nevoso*, in « Boll. Soc. Geogr. It. », 1940.

(31) Per i quantitativi di precipitazione si sono consultati: Min. LL.PP., *Precipitazioni medie mensili ed annue e numero dei giorni piovosi per il trentennio 1921-1950*, fascicolo I: *Bacini con foce al litorale tirrenico dal Fiora al lago di Fondi*, Roma, 1955; e F. Eredia, *Le precipitazioni atmosferiche in Italia nel decennio 1921-1930*, Roma, 1934.

la causa delle più intense bufere invernali, anche per la rigidezza delle temperature da essi apportate.

Nel ridiscendere sulla conca aquilana, l'aria proveniente da nord-est ridiventa secca, per condensarsi nuovamente sulla catena del Sirente. I monti della Duchessa e del Velino si trovano al dilà del Sirente, e possono considerarsi quindi al margine della zona in cui si risente l'effetto di queste correnti. Da qui in poi, l'aria di questo tipo si mantiene secca, apportando tempo sereno su tutto il versante tirrenico.

In definitiva, la località che qui si esamina, dovrebbe trovarsi in un'area di precipitazioni quantitativamente abbastanza elevate, ma di intensità probabilmente mai eccessiva.

La Carte della precipitazione media annua in Italia pubblicata dal Servizio Idrografico in scala 1:1.000.000, nonché quella relativa al solo compartimento del Tevere e bacini laziali minori (scala 1:500.000) includono la zona occidentale del Velino tra le isoiete di 1.000 e 1.200 mm: e tale è una indicazione che, fatte le premesse considerazioni, si può ritenere soddisfacente.

Si noti peraltro che Rosciolo è la stazione pluviometrica che registra, per il trentennio 1921-50, il più basso livello di «pioggia massima in un giorno» di tutto il bacino del Tevere e affluenti (il Salto appartiene appunto al bacino del Tevere); infatti la pioggia massima in 24 ore che si può statisticamente verificare una volta l'anno risulta di 44 mm, e la massima registrata nel trentennio è stata di 62 mm A titolo di confronto, i valori massimi nel bacino del Tevere sono rispettivamente: una volta l'anno, 97 mm (a Ronciglione); e massima del trentennio, 310 mm, sempre in 24 ore, presso il M. Cetona (valle del Paglia) (32).

L'intensità media può correttamente stimarsi intorno ai 15 mm per giorno piovoso, dato che su entrambe le stazioni di confronto la frequenza dei giorni con precipitazione è di 80-90 l'anno. Si noti tuttavia che le pioggie più intense si verificano tra settembre e ottobre, ove l'indice si aggirerebbe sui 20 mm.

Quanto al «regime» delle precipitazioni, esso risulta in entrambe le località di confronto quello tipico delle regioni centrali italiane, con un netto minimo estivo (non più di tre giorni al mese in luglio ed agosto, per una quantità media di 30 mm mensili) e due massimi nelle stagioni intermedie: più accentuato quello autunnale, con 9-10 giorni in novembre, e una quantità di pioggia che si può stimare intorno ai 150 mm.

Mancano dati attendibili relativi ai fenomeni temporaleschi: ma si deve ritenere che essi non assumano caratteristiche vistose, in considerazione delle cifre sulle pioggie massime emerse in precedenza.

Una prima valutazione sulla fruibilità della zona dal punto di vista climatico, sarebbe dunque positiva, in considerazione soprattutto della bassa piovosità estiva.

Val di Teve: innevamento.

Passando alle caratteristiche della neve, sarebbe necessario uno studio molto approfondito del sito e delle notizie che si possono reperire localmente. Tuttavia, alcune utili indicazioni ci sono fornite dal volume «La nevosità in Italia», del Ministero Lavori Pubblici, già citato in precedenza (33).

Premesso che in base alla Carta della nevosità in Italia la zona del Velino subisce la caduta di una quantità di neve compresa fra 200 e 300 cm l'anno, va notato che l'entità non può essere la stessa sulle cime sovrastanti la valle e sul fondo, benché in linea d'aria la distanza sia minima.

Non bisogna però fare l'errore di attribuire ai 1.000-1.700 metri di quota della val di Teve la stessa nevosità di stazioni poste alle stesse quote ma topograficamente assai diverse.

La morfologia della valle fa ritenere innanzitutto che l'aria fredda discendente dalle cime non abbia la possibilità di riscaldarsi nella stessa misura che in una pianura aperta; difficilmente, poi, dei venti caldi riescono ad insinuarsi nello stretto solco vallivo se non imboccandolo direttamente con la precisa direzione in cui esso si snoda. È quindi credibile che, a parità di quota, le precipitazioni cadano sotto forma di neve con maggior frequenza che in località più aperte.

(32) Si veda Min. LL.PP., *Precipitazioni massime della durata da 1 a 5 giorni per il trentennio 1921-1950*, fascicolo I: *Bacino con foce al litorale tirrenico dal Fiora al lago di Fondi*.

(33) V. nota 17.

Come dato più immediato di confronto, la precipitazione nevosa media annua raggiunge i 205 cm a Casamaina (1.398 m di quota); i quantitativi mensili, per i mesi centrali dell'inverno, sono sui 50 cm (34).

Nel quarantennio 1921-60 l'oscillazione annua della caduta di neve è stata a Pietracamela da 63 a 323 cm contro una media di 205; a Capracotta da 121 a 705 contro una media di 309 (questo per avere un'idea della variabilità con cui si può presentare il fenomeno a quote di 1.000-1.400 metri nell'Appennino centrale).

Calcolando per l'Appennino abruzzese i valori medi di innevamento in fasce altimetriche successive, ed estrapolando al disopra dei 1.500 m (ove le stazioni di rilevamento sono solo 3 in tutto l'Appennino) si ottiene una altezza variabile fra 140 cm a quota 1.000 e 260 a quota 1.800.

Naturalmente non tutto questo quantitativo è visibile al suolo: l'altezza massima del manto varia di anno in anno in funzione dell'andamento termico e di pioggie che possono sciogliere parte della neve caduta anche durante il corso dell'inverno stesso.

Un'indicazione di un certo interesse si ricava dalle altezze raggiunte dalla neve in un anno particolare come il 1956: nel febbraio esse hanno raggiunto quasi ovunque i valori più elevati del secolo.

A Casamaina e Rocca di Mezzo (prossime entrambe al cuore del massiccio Duchessa-Velino-Sirente), il 20 febbraio il manto raggiungeva i 120 cm; in altre località dell'Appennino abruzzese però si toccavano i 2 metri, come a S. Stefano di Sessanio (m 1221) e a Passocapannelle (220 cm, a quota 1.300), e anche a quote inferiori: intorno ai 1.000-1.100 metri, Roccacaramanico raggiungeva nel mese un massimo di 210 cm, e Castiglione M.M. (nel bacino del Trigno) i 265 cm. A Pacentro, che si trova appena a 650 m di quota, venivano registrati 170 cm di neve (35). Si tratta di valori che con tutta probabilità verranno difficilmente superati in futuro.

(34) Questi ed i successivi dati relativi alla nevosità sono tratti, salvo nota diversa, dal volume *La nevosità in Italia* ... citato più volte (v. nota 18).

(35) Per i dati relativi all'anno 1956, si sono consultati gli *Annali Idrologici* del compartimento idrografico di Pescara (*Bacini con foce al litorale adriatico dal Salinello al Fortore*), parte I e II, anno 1956.

Poiché la valle di Teve è molto stretta si può ritenere che il vento non provochi accumuli sul fondo, cosa che può invece avvenire nella parte più alta ed esposta (Capo di Teve). I valori verificati per Casamaina possono, in tal caso, essere presi come indicativi per il tratto più basso e incassato della valle (tra 1.000 e 1.500 metri di quota).

Il numero dei giorni con neve è a Casamaina di 18 l'anno, mentre a Campo Imperatore (l'unica stazione dell'Appennino che ci fornisce dati per l'alta montagna, a oltre 2.000 m di quota) raggiunge i 60. Il confronto con le diverse stazioni a varie quote permette di calcolare, sempre per l'Appennino abruzzese, il rapporto tra i giorni con neve e l'altitudine: si ottiene così una media di 16 a quota 1.000 e 35 a quota 1.800.

Come si vede, è assai difficile avere una indicazione precisa, ma si può ritenere che questi valori — eccessivi per i versanti meridionali — siano invece sufficientemente corretti per la valle di Teve.

La comparsa della prima neve — in media — avviene, oltre i 1.300 metri, in ottobre, mentre l'ultima si verifica in marzo a Casamaina, aprile a Capracotta (stessa quota), e a maggio a Campo Imperatore. In val di Teve può essere, a parità di quota, più precoce che a Casamaina ma difficilmente la differenza sarà sensibile; così l'ultima nevicata potrà verificarsi in aprile solo nella parte più alta, e solo eccezionalmente in maggio.

Riguardo alla durata del manto, Casamaina presenta valori (65 giorni) piuttosto bassi rispetto ad altre località poste alla stessa quota: Capracotta, Pescocostanzo (81-82 giorni). Tuttavia la conformazione topografica della valle di Teve fa sì che, specie nei mesi invernali, il sole giunga solo per brevissimo tempo sul fondovalle, e tanto meno lungo il ripido fianco settentrionale: si deve ritenere pertanto che la neve possa persistervi alquanto più a lungo che non nella stazione di riferimento. Mediando sempre i valori delle varie stazioni dell'Abruzzo aquilano, si ottiene una durata media del manto dai 40 giorni a quota 1.000, ai 120-130 a quota 1.800: valori che per la valle che si sta esaminando sono probabilmente sottostimati. Si consideri, poi, che nel 1956 in Abruzzo il manto nevoso si conservò costantemente per i due interi mesi di febbraio e marzo fin da quota 1.000, e almeno per i 29 giorni di febbraio quasi ovunque da quota 200.

In merito alla possibilità del formarsi di valanghe, occorrerebbe uno studio ben più attento di questa che rimane una breve nota metodologica esemplificativa. Tracce esistenti sulla vegetazione possono essere indicative di piccole valanghe cadute in passato; d'altro canto i ripidi versanti non offrono la possibilità di accumuli sensibili delle masse nevose. Non è da escludersi che improvvise ondate di scirocco possano provocare il distacco di lastroni e ammassi di neve fresca, ma data la non elevatissima entità media delle precipitazioni e il precoce ma graduale scioglimento delle nevi che può cominciare già a fine febbraio rendono probabilmente il fenomeno assai meno temibile che nelle Alpi o, per restare all'Appennino, nel più aspro massiccio del Gran Sasso. Non sarebbe forse inutile attingere notizie dagli abituali — sia pur rari — frequentatori della valle: gli escursionisti, e i pastori che si accampano nelle rudimentali baracche tuttora esistenti a quota 1.650 presso Capo di Teve.

Val di Teve: temperatura.

La località più vicina per cui si disponga di dati attendibili sulla temperatura è Rocca di Mezzo (m 1.329); è utile però tenere presenti i dati di altre stazioni abruzzesi poste ad una quota analoga: Campotosto (m 1.430), Castel del Monte (1.300), Pescocostanzo (1.395), Capracotta (1.400) (36).

Si consideri la temperatura media di gennaio; essa è, nell'ordine, di: — 1° 6 a Rocca di Mezzo; — 0° 9; — 0° 2; — 0° 7; — 0° 5 nelle altre località. Un esame delle medie minime, dello stesso mese, mostra un'ulteriore differenziazione tra l'una e le altre: — 6° 3 a Rocca di Mezzo; — 4° 4; — 4° 2; — 4° 9; — 4° 2 per le altre. Invece, le medie massime sono: + 3° 2 a Rocca; 2° 7; 3° 8; 3° 5; 3° 2. Si deduce immediatamente che la grossa differenza è nelle minime notturne, le quali sugli altipiani delle Rocche scendono notevolmente più che in località di dosso. Pertanto il valore di Rocca di Mezzo va considerato come anomalo, e si adatterà semmai, a parità di quota, a situazioni topografiche analoghe. Un'ulteriore conferma è data dalla temperatura minima assoluta registrata nel trentennio 1926-55: — 27° 0 a Rocca di Mezzo; — 19° 5; — 20° 0; — 24° 3; — 19° 6 nelle altre località.

Nel caso della valle di Teve, per il fenomeno della discesa di aria fredda dall'alto, e per la difficoltà che l'insolazione giunga a riscaldarla sul fondo, si può ritenere che le minime notturne e l'entità del gelo abbiano lo stesso andamento « anomalo » che si verifica a Rocca di Mezzo (sebbene, si badi, sull'altopiano il raffreddamento sia dovuto a cause diverse, come soprattutto la perdita di calore del terreno per irraggiamento nelle notti serene).

In base a queste considerazioni, si può calcolare che nel tratto intermedio della valle le gelate comincino, sporadiche, a settembre, per diventare la norma da novembre (temperatura media minima 0° 0) a marzo; in maggio si avrebbero le ultime gelate, che solo eccezionalmente potranno presentarsi anche in giugno.

Interpolando in base ai valori di tutte le altre stazioni dell'Abruzzo, si può calcolare che i giorni con gelo siano circa 70 a 1.000 m, un centinaio a 1.400 m, e 140 a 1800 m (37). A conferma, essi sono 74 ad Amatrice (m 955), 92 a Capracotta (m 1.400), 146 al Terminillo (m 1875) e 188 a Campo Imperatore (m. 2.125).

Altro dato di rilievo è il numero dei giorni in cui la temperatura massima non supera lo zero (giorni senza disgelo); essi sarebbero 10 a 1.000 m (ad Amatrice sono 8); circa 20 a 1.400 m (a Capracotta sono 15); 30 a 1.800 m (ma al Terminillo sono già 71, come a Campo Imperatore). Alla quota media di 1400 metri i giorni senza disgelo si verificano sporadicamente in novembre e dicembre, crescono in gennaio e febbraio e terminano entro marzo.

Si è accennato, nella parte generale, all'interesse del calcolo dei « cicli » di gelo e disgelo. Essi sono in inverno più frequenti alle medie quote, in quanto nelle zone più elevate la temperatura in taluni mesi resta al disotto dello zero per più giorni consecutivi.

(36) I dati di temperatura sono ricavati da: Min. LL. PP., *Distribuzione della temperatura dell'aria in Italia nel trentennio 1926-1955*, fascicolo II: *Italia Centrale*, Roma, 1966.

(37) Per i valori di durata del gelo si fa riferimento a quanto contenuto in *La nevosità in Italia* ... citato più volte (v. nota 18).

Secondo i valori calcolati dal Servizio Idrografico, i cicli, alla quota di 1.400 metri, compaiono (radi) in settembre, ma diventano molto frequenti (oltre 30 al mese) da dicembre a febbraio; si riducono gradualmente fino a maggio, poi cessano.

Alla quota di Campo Imperatore (sopra i 2.000 metri) solo a luglio non si hanno cicli; essi hanno un massimo in novembre e un altro in marzo-aprile. I mesi centrali dell'inverno presentano un numero di cicli inferiore ai 30, per i motivi sopra detti.

Di conseguenza, l'azione del gelo e disgelo sulle rocce nonché sulle masse nevose depositate al suolo si fa più intensa nei mesi invernali alle quote intermedie, e nei mesi autunnali ma soprattutto primaverili alle quote più elevate.

Non si è qui parlato delle temperature di altri mesi perché rivestono, nell'esemplificazione, scarso interesse. Si accennerà alle temperature medie massime di luglio, che possono essere un indice di maggiore o minore benessere per chi esercita attività all'aperto nella bella stagione. Rocca di Mezzo ha una media massima di 23° 7; Campotosto 23° 3; Castel del Monte 23° 8; Pescocostanzo 23° 4; Capracotta 23° 9; assai miti quindi, ed omogenee nelle varie località.

Per concludere l'analisi del regime termico, si ricava ora la temperatura esterna di progetto che entra nella formula di calcolo della «Caratteristica di isolamento termico», prevista dalla legge, di un presunto edificio da realizzare, poniamo, a quota 1.400 in Val di Teve.

Il regolamento di applicazione della relativa legge (38) indica per la località più vicina, l'Aquila, una temperatura minima di — 5°. Essa corrisponde a 2° 5 in meno rispetto alla media delle minime di gennaio in questa città, ed è una temperatura che si può stimare vi venga raggiunta circa 10 volte l'anno.

Poiché L'Aquila si trova a circa 700 m di altitudine, vanno detratti 3° come correzione di quota per la località di progetto; trattandosi inoltre di edificio che si presume isolato si detrarranno altri 2°. Il valore della temperatura minima di progetto sarà — 10°. Esso risulta 4° inferiore alla temperatura media minima di gennaio di Rocca di Mezzo, una differenza che appare accettabile rispetto ai criteri con cui essa deve essere utilizzata.

Calcolando col medesimo criterio la durata convenzionale del riscaldamento, risulta un quantitativo di 3.930 gradi-giorno, pari a quelli che la tabella ufficiale attribuisce ad Auronzo o ad Ortisei (a cui corrispondono 210 giorni di riscaldamento).

Val di Teve: altri caratteri climatici.

Rimanendo nel tema dell'apporto termico, il calcolo dell'insolazione può essere fatto in base alle osservazioni della rete predisposta dall'Aeronautica, in questo caso quelle effettuate al Terminillo.

La durata dell'insolazione vi risulta mediamente di 1996 ore l'anno contro 4.054 ore di soleggiamento teorico: ciò significa che per il Terminillo (e con una certa approssimazione anche per le altre cime interne dell'Appennino centrale) il sole è coperto da nubi nel 50% della giornata. Le ore di sole hanno un massimo nel mese di luglio (275 pari a 8 ore e 52' al giorno) ed un minimo in dicembre (106, pari a 3 ore e 25' al giorno).

La radiazione globale, espressa in kcal per cm² varia, nel corso dell'anno, dalle 16.040 di luglio alle 3.390 di dicembre. Ai fini di un sommario confronto con il soleggiamento di località circostanti, si consideri che i rispettivi totali mensili massimo e minimo sono a Pescara 18.700 e 3.610, a Roma 19.810 e 3.930. Al Terminillo quindi i valori oscillano fra il 6% e il 19% in meno rispetto alle località costiere, e la differenza minore è proprio in inverno (39).

Si considerano infine — rapidamente — gli altri elementi che possono caratterizzare il clima della località. Come riferimento si avrebbero ancora una volta le stazioni dell'Aeronautica (M. Terminillo e Campo Imperatore); tuttavia l'intensità dei venti, i valori di umidità, e le nebbie sono estremamente influenzati dalle condizioni locali: non c'è pertanto alcuna possibilità di quantificare questi fenomeni nella località oggetto di studio con la sola indagine bibliografica.

(38) D.P.R. 28 giugno 1977 n. 1052 (v. nota 21).

(39) I valori relativi al soleggiamento sono pubblicati di mese in mese su « Riv. Met. Aer. »; quelli qui riportati si riferiscono alla media del decennio 1965-1974.

Ci si limiterà a delle stime; lungo la valle potrà spirare con maggiore intensità il vento di nordest, soprattutto nella parte più alta e scoperta (oltre quota 1.700); scarsa incidenza avranno invece i venti dei quadranti meridionali, a causa del particolare orientamento della valle. Relativamente vivaci (e tuttavia appena percettibili) saranno le brezze di monte e di valle, a causa dell'accumulo di aria fredda nel settore più elevato, aria che tende a scendere a tarda notte verso lo sbocco della valle.

L'umidità potrà localmente ristagnare, proprio perché solo alcuni venti particolari hanno la possibilità di insinuarsi nella valle, e anche in considerazione della fitta vegetazione (faggete fino a notevole quota). Non sembra però che ci sia il respiro necessario per il formarsi di veri e propri banchi di nebbia da irraggiamento, anche grazie ai moti di brezza. Nelle giornate piovose o nevose, le nubi addensate sulle cime potranno abbassarsi a lambire i fianchi della valle, e ricoprire eventualmente il settore a più alta quota.

L'esempio fin qui tracciato, non è che una indicazione di metodo, ma consente già di inquadrare climaticamente la zona e di prevedere le influenze che le condizioni atmosferiche avrebbero sulle diverse attività che vi si possono svolgere; secondo il tipo di pianificazione che si sta svolgendo, si attingerà più o meno ampiamente dai dati o dalle informazioni che si sono potute così raccogliere.

Terza parte.

La progettazione «del» clima.

Quando la pianificazione di un territorio ne prevede anche, in qualche misura, la trasformazione, il progetto dovrebbe contemplare la conseguente modificazione dell'aria: del «microclima» cioè, nell'intorno che viene progettato. E ciò tanto più è valido nelle regioni montane in quanto, come si è visto, più marcatamente condizionate dal clima.

Schematizzando, gli interventi dell'uomo sull'ambiente e sul microclima possono raggrupparsi in tre categorie: costruzione di insediamenti e manufatti in genere; modificazioni del manto vegetale; modifica degli specchi d'acqua.

Gli insediamenti.

Parlando di insediamenti e manufatti, si dovrebbero includere anche le installazioni industriali. Queste difficilmente trovano una corretta collocazione in zone montane: tuttavia capita che vengano incluse almeno a livello di ipotesi nella pianificazione di questi territori.

Va tenuto conto, in questo caso, che nelle strette valli il ristagno dell'aria dovuto al raffreddamento notturno e alla scarsa ventilazione provoca assai facilmente l'accumulo di eventuali sostanze inquinanti in uno strato di inversione termica prossimo al suolo.

Non si tratta quindi di vera e propria modifica del clima, quanto di inquinamento atmosferico. Invece, un insediamento «urbanistico» in generale, e soprattutto a carattere residenziale, provoca nette modifiche soprattutto nel campo della temperatura e dell'umidità.

Una prima fase dell'evento è direttamente progettata dall'uomo, quando opera per mantenere al l'interno di ciascun edificio, una temperatura che generalmente, in montagna, è superiore a quella esterna (in Italia, solo al livello del mare le temperature notturne sono, in estate, superiori a 18°).

Pertanto, in ogni stagione l'edificio abitato si presenta come un oggetto contenente aria calda, e da esso si determina necessariamente uno scambio di calore con l'ambiente circostante. Per avere un'idea dell'entità del contrasto, si consideri che a Rocca di Mezzo, nell'ipotesi di un edificio con temperatura interna costantemente mantenuta a 18°, la differenza interno-esterno la notte è mediamente di oltre 8° in luglio e di 24° in gennaio.

Evidentemente, finché si tratta di edifici isolati, l'effetto del calore emesso dall'edificio si limita a uno strato d'aria estremamente limitato; ma già alla scala di villaggio si forma la cosiddetta «isola di calore», che assume poi proporzioni notevolissime negli agglomerati urbani (40).

L'insediamento umano, con i connessi manufatti infrastrutturali, ha un'influenza anche meccanica sulle correnti d'aria che lentamente scendono

(40) Vedasi nota 22. Riguardo all'«isola di calore» si veda la bibliografia contenuta in: *Il clima di Parma*, cit. (v. nota 12).

dai fianchi delle valli nelle ore notturne: spezzandone il corso, l'edificio (o il muro di contenimento, o il terrapieno stradale, ecc.) possono causare l'accumulo di aria fredda a monte e lasciare un'area protetta verso valle (41).

A questo si aggiunga la modificazione delle caratteristiche della superficie del suolo, sia nei confronti della riflessione di energia (assorbimento e immagazzinamento del calore inviato dal sole) che dell'umidità (superfici impermeabili dei tetti e delle strade asfaltate; asportazione delle acque meteoriche appena esse cadono, mediante canalizzazioni e fognature).

Non viene forse mai calcolato il valore dell'influenza che queste piccole modificazioni hanno sull'ambiente, particolarmente in montagna: ma essendo queste nettamente avvertite nei grossi agglomerati, devono essere considerate come reali alterazioni ecologiche.

La vegetazione.

Variazioni altrettanto nette provoca la presenza di masse boscose. È noto che una superficie alberata gode di un microclima con sbalzi termici molto attenuati: viene ridotta la perdita di calore notturna, mentre è impedito un eccessivo riscaldamento diurno; il taglio di grossi lembi di bosco avrà quindi l'effetto di accentuare l'escursione diurna sul luogo.

Il bosco è anche fonte di umidità; l'insieme delle caratteristiche igrotermiche della località si presenta dunque variamente regolato dalle caratteristiche della vegetazione. Nelle ore diurne il terreno nudo o erboso potrà essere meno umido del rispettivo ambiente alberato; ma di notte il raffreddamento, più accentuato nei pressi del suolo spoglio, provocherà qui più facilmente la condensazione dell'umidità atmosferica sotto forma di rugiada (o brina se la temperatura del terreno in superficie raggiunge lo zero), e di nebbia se il contenuto di vapor d'acqua nell'atmosfera è elevato. Sarà assente o comunque più rara, invece, la rugiada o la brina sul suolo protetto dalle alberature (42).

Considerazioni analoghe andranno fatte nel caso della trasformazione di un terreno nudo in coltivato, o della creazione di superfici artificialmente impermeabilizzate come piazzali in cemento o asfalto.

Il disboscamento — sia a fini agricoli che edilizi o altro — ha poi la nota conseguenza di contribuire alla degradazione del suolo, in primo luogo favorendone il dilavamento in conseguenza delle precipitazioni atmosferiche (e quindi trasformando in alluvionali quelle più intense); né va trascurato l'effetto eolico sul terreno — e sulle eventuali colture — quando venga a mancare il naturale frangivento costituito da un fronte alberato.

Gli specchi d'acqua.

L'ulteriore settore di intervento umano sull'ambiente, che può portare a sensibili modificazioni del microclima locale, è quello degli specchi d'acqua.

Un serbatoio idrico, naturale o artificiale che sia, ha la prerogativa di accumulare calore, lentamente, durante il giorno (ed essendo nella stagione estiva il bilancio energetico positivo, ciò avviene gradualmente durante tutta l'estate) e cederlo lentamente durante la notte e durante l'inverno.

Gli specchi d'acqua di una certa superficie — come ad esempio il lago che occupava l'attuale conca del Fucino — assolvono pertanto un importante compito di attenuazione dei rigori climatici. È accertato come il lago del Fucino fosse sufficiente a garantire la coltivazione dell'olivo fin sui fianchi dei monti circostanti; il prosciugamento operato nel secolo scorso dalla famiglia Torlonia, se ha recuperato una vasta superficie coltivabile nell'alveo, ha causato un generale inasprimento delle condizioni ambientali al contorno, tale da far cessare completamente la pratica dell'olivicoltura (43). La pianura

(41) Per il moto delle masse di aria fredda lungo i fianchi vallivi, si veda: A. Mezzetti, S. Veronesi, *Gelate in agricoltura*, Bologna, 1974. Fra gli studi dell'influenza di manufatti sul gelo si veda, ad esempio: E. King, *Indagini sulle modifiche locali dell'afflusso di aria fredda e del pericolo di gelate a causa di manufatti stradali*, riassunto in « Riv. Met. Aer. », vol. XXXV, n. 2, 1975.

(42) *Gelate in agricoltura*, cit. (v. nota 41).

(43) Notizie riportate da: F. Pratesi, F. Tassi, *Guida alla natura del Lazio e dell'Abruzzo*, Milano, 1972; e con intenti di maggior rigore scientifico da: M. Ortolani, *La casa rurale negli Abruzzi*, cit. (v. nota 16).

nata da questa operazione sull'ambiente, si è rivelata un luogo umido e nebbioso, tanto che, dopo l'esproprio dei terreni ai Torlonia, i nuovi proprietari preferivano rimanere nei vecchi centri «rivieraschi» piuttosto che stabilirsi nei nuovi villaggi agrari (44).

I venti di tramontana che, insinuandosi dai valichi, sfociavano sul lago, si riversano oggi sul piano aperto e privo di ostacoli, tanto che le case realizzate dall'Ente Valorizzazione del Fucino al Villaggio Ottomila sono opportunamente sfalsate «a baionetta» per la necessità di rompere le correnti d'aria (45).

Sembra quindi — e quello del Fucino è solo il caso più noto (46) — che il prosciugamento di uno specchio d'acqua abbia sempre effetti negativi sull'ambiente.

Viceversa la creazione di bacini artificiali dovrebbe portare ad un miglioramento, per i motivi diametralmente opposti a quelli prima enunciati. Occorrerà però fare attenzione a casi particolari; ad esempio, in valli strette ove le brezze di monte non consentono il ristagno di umidità e non si ha spiccato raffreddamento notturno per irraggiamento da parte del suolo, la creazione di specchi d'acqua può modificare il regime delle brezze ed essere fonte di nebbie dovute al nuovo apporto di umidità e alla condensazione che nasce al contatto dell'aria fredda in moto dai fianchi con la superficie relativamente calda del bacino.

(44) Ente Valorizzazione Territorio del Fucino: *La casa rurale nel Fucino*, Avezzano, 1954, secondo quanto riportato da Ortolani nel testo citato alla nota 16.

(45) V. nota precedente.

(46) Si ricorda il prosciugamento del Biviere di Lentini, presso Catania, che ha causato la comparsa in zona delle gelate, fino ad allora sconosciute, con la perdita dei pregiati aranceti perilacustri; si veda: F. Pratesi, F. Tassi, *Guida alla natura della Sicilia*, Milano, 1974.

Nota conclusiva.

Quanto esposto in questa terza parte non esaurisce certo il quadro ecologico, sia pure limitato al campo del clima, che viene ad essere turbato dall'intervento dell'uomo sul territorio; ma è forse sufficiente a suggerire la vastità che oggi assume il problema.

Non che in passato si sia sempre tenuto conto dei possibili effetti causati dall'uomo sulle condizioni climatiche locali, ed ambientali in genere; il disboscamento, ad esempio, è sempre avvenuto, e già nel Rinascimento si lamentava la degradazione del paesaggio che ne conseguiva (47).

Ma oggi da un lato l'uomo interviene così massicciamente che il suo operato tende ad avere conseguenze proporzionalmente enormi; d'altro canto la pianificazione a grande scala di un territorio ha la possibilità — e il dovere quindi — di prevedere ogni lato del suo futuro assetto.

Non appare quindi eccessivo il concetto di «progettazione del clima»: oltre al clima degli «interni» (che è un desiderio di comodità a beneficio esclusivo dell'uomo), il clima dell'esterno, da «progettare» come le strutture stesse dell'edificio o il suo aspetto esteriore.

I territori montani sono fra i più delicati dal punto di vista ambientale, e d'altro canto fra i più bisognosi di programmi di sviluppo. Una corretta impostazione dei relativi progetti di pianificazione che ne affronti tutti gli aspetti ecologici (di cui quello trattato non è che un esempio), potrebbe ricostituire quel «rapporto bioclimatico» tra attività dell'uomo e ambiente naturale, che si è ormai perso e che è forse determinante per un equilibrio globale (anche socio-economico quindi) della montagna.

(47) E. Sereni, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Bari, 1974.

GIULIANA CAMPIONI e GUIDO FERRARA

RAPPORTO DA UN PARCO REGIONALE LIGURE. LA MONTAGNA DEL BEIGUA FRA MARGINALITÀ, COLONIALISMO ED AUTOGESTIONE

N.B.: *Il presente rapporto prende lo spunto dal lavoro di pianificazione territoriale in atto per la presentazione della proposta di parco regionale della montagna del Beigua, ai sensi della l.r. Liguria 12 settembre 1977 n. 40, a cui gli autori a vario titolo hanno collaborato. Ciononostante il materiale qui riportato e le opinioni espresse sono strettamente personali e non coinvolgono in alcun modo né le istituzioni né le persone che sono impegnate nel progetto.*

«... i pianificatori sgobbano
curvi sui loro tavoli da lavoro,
progettano una cifra sbagliata
e le città del nemico restano incolumi ...»

BERTOLD BRECHT

1. – DICHIARAZIONE D'INTENZIONI.

Ci è sembrato oltremodo opportuno promuovere oggi una riflessione complessiva sulla natura dei problemi che riguardano gli interventi della pianificazione in montagna. Nel nostro caso questo tema sarà affrontato attraverso l'esemplificazione di un singolo territorio che in sé non è né particolarmente «eccezionale», né particolarmente «tipico», proprio come l'universo di casi singoli che definisce la problematica in esame.

L'incertezza e l'ambiguità del ruolo attuale e del futuro riservato alle aree montane è il dato di partenza: per questo è necessario attestarsi a dei postulati di base che rappresentino dei punti fermi per l'analisi da compiere, visto che la società si sta interrogando su quali siano i contenuti complessivi da assegnare fra il XX e il XXI secolo a tutto ciò che non è città (e che in generale non lo sarà mai), senza per questo essere risospinti obbligatoriamente ad una visione passatista e di recupero di un mondo arcaico in via di superamento.

Il primo postulato è di definizione-inquadramento dei significati intrinseci della realtà montano-rurale, che non può essere compresa isolatamente, cioè senza un raffronto e una correlazione continua con il suo opposto, quello della realtà urbano-industriale.

Fra i molti parametri capaci di definire le differenze, i più significativi sembrano quelli che derivano dall'indagine sociologica e che riguardano lo spazio, il tempo, il lavoro, l'economia, la ricreazione, rispettivamente nei due modi d'essere della città e della campagna.

Lo spazio: l'ambiente che al cittadino appare parzializzato, in quanto predisposto al soddisfacimento di bisogni particolari, rappresenta per il rurale la cornice globale di vita dove si esprimono le attività umane, i rapporti della famiglia, del lavoro, dell'economia e della società. Solo il cittadino vive lo spazio per consumarlo, assumendo involontariamente un atteggiamento di tipo distruttivo, dovuto alla tendenza all'accellerazione nel ritmo delle mutazioni propria del modo di vita urbano.

Il tempo: l'esistenza di chi abita la campagna, e la montagna in particolare, è dominata dai cicli stagionali, tanto che è il calendario a determinare regolari trasformazioni dei comportamenti sociali. Il contrario è quello che accade in città, dove il ritmo di vita è ripetitivo, impersonale e indipendente dalle condizioni ambientali: esso peraltro presuppone il concetto di evoluzione continua, secondo una prassi che dalla città si proietta violentemente sulla lenta dinamica della vita rurale che, come reazione, tende a coagulare continuamente nuovi stati di equilibrio, regolarmente messi in crisi dalla società dominante.

Il lavoro: nelle aree urbane, vincoli economici e contratti sociali determinano un organizzazione del lavoro tendente alla massima redditività nel tempo più breve o nel tempo prefissato dall'orario di lavoro. Nelle aree rurali la produzione è in qualche modo sempre collegata in linea diretta al soddisfacimento delle esigenze vitali, e ciò è vero anche nelle aree ad agricoltura industrializzata, anche se si verifica più marcatamente nelle zone in cui predomina l'agricoltura di sussistenza.

L'economia: tutto quello che per il cittadino può essere espresso in modo contabilizzato e che quindi traduce immediatamente i valori d'uso in valori di scambio, rappresenta per il rurale un universo complesso di beni, entro cui la ricerca di sicurezza e di prestigio sociale, o la valorizzazione della continuità rispetto al passato, sono aspetti assai più significativi di quelli venali.

La ricreazione: l'impersonalità e le cadenze del lavoro, insieme all'ambiente degradato della città, obbligano il cittadino a cercare compensazioni, momenti e attività di sfogo (aria pura, neve, spazi verdi). Il rurale, dal canto suo, appartiene ad un sistema economico e sociale quasi totalmente privo di questo bisogno, tanto che, nella tradizione, si è teso persino a tesaurizzare il lavoro economicamente improduttivo sotto forma di prodotti artistici invece che sotto forma di tempo libero. Il contrasto tra queste due realtà tende a schematizzare proprio in montagna ruoli opposti e non integrati fra il cittadino che paga e il rurale che, mentre offre servizi, si vede oggettivamente degradato al ruolo dipendente di giardiniere salariato e di guardiano della natura.

Il secondo postulato, che può essere integrativo delle precedenti definizioni, è che in montagna mondo rurale e agricoltura non coincidono in senso stretto: sia perchè la campagna è sempre stata un universo di attività economiche integrate, disseminate su una maglia territoriale più o meno rada di presenze culturali diversificate; sia perchè, a riprova di quanto sopra, perfino alcuni modi di agricoltura specializzata e monoculturale possono risultare squilibranti dal punto di vista sociale e ambientale, tanto quanto l'introduzione di vere e proprie attività industriali.

In conseguenza, nelle aree rurali, entro certi limiti, l'agricoltura può mantenere un ruolo trainante in senso sociale, ecologico e culturale, mentre in senso economico essa può essere anche subordinata ad altre attività la cui presenza sia, al tempo stesso, integrabile e capace di fornire elementi di stabilità e di continuità con il passato. È compito della pianificazione territoriale, oggi, reintrodurre e dare valore ad una serie di attività che possono esulare anche largamente dal settore dell'agricoltura e che sono relative alle attività artigianali, al turismo, alla piccola industria, ai servizi civili, ecc., e che, opportunamente supportate da mezzi di comunicazione adeguati, introducano nell'ambiente rurale un rinnovamento delle condizioni di vita.

Partendo da queste posizioni di base è facile comprendere perchè le nostre dichiarazioni programmatiche siano identificabili nelle seguenti:

1) La cancellazione delle *diversità* (biologiche, ambientali, culturali, umane) è una tendenza caratteristica del modo di produzione capitalistico nella fase che attualmente interessa il nostro paese, ed è rivolta per sua natura contro le parti più deboli della società e del territorio. Parlare di ruolo attivo della montagna significa dunque ostacolare nei fatti questa tendenza sinora vincente.

2) Occorre riconoscere che il modello di assetto del territorio di tipo urbano e industriale è del tutto *inadeguato* rispetto al quadro complessivo del rapporto città-campagna. Il rifiuto pregiudiziale di questo modello non risiede quindi solo nel fatto che esso da anni ha colonizzato e drenato energie dall'ambiente rurale (turismo selvaggio, seconde case di prestigio, ecologia ad uso esclusivo delle classi privilegiate, riproduzione della forza lavoro nelle campagne come esercito industriale di riserva, ecc.), ma soprattutto nel fatto che esso è valido, se è valido, solo per una porzione di spazio che è pur sempre minoritaria rispetto a tutto il resto.

3) La montagna, le «aree naturali», il mondo rurale non devono essere più considerate un *sottoprodotto* dell'assetto territoriale interno al modello urbano (la campagna, per la maggioranza dei cittadini, rappresenta oggi un bosco, un prato, una casetta, o almeno una roulotte, in fondo a un'autostrada), ma, al contrario, devono essere considerate ambiente espresso da un modo di vita alternativo a quello urbano e, nondimeno, ad esso dialetticamente integrabile, in un riequilibrio e in una ristrutturazione dei quadri spaziali, delle attività economiche e dei comportamenti psicologici e sociali della popolazione tutta.

4) Infine, è opportuno esprimere anche un rifiuto categorico nei confronti delle eterne richieste di *conservazione velleitaria* verso qualche molino, biotopo, eccezionalità naturale o reperto archeologico, soprattutto quando questa conservazione sia

nei fatti pensata e rivolta unicamente a vantaggio di qualche beneficiario d'élite, e cioè senza predisporre la valutazione di fattori inerenti ad una fruizione allargata e massimizzata a livello sociale. Infatti conservare «monumenti» ha scarso o nullo significato in un ambiente che è valido, se è valido, solo quando è assunto *come un intero*: si può quindi parlare correttamente dell'avvio di processi di conservazione solo allorchè si sia stabilito un nuovo sistema di relazioni socio-culturali, basato sulla rinnovata identità del mondo rurale, (ivi comprese le componenti economiche, da considerare sempre come condizione necessaria ma non sufficiente alla vita della montagna), e sulla coscienza collettiva dell'importanza di questa identità, che deve essere riconosciuta anche dalle popolazioni urbane.

2. – I precedenti istituzionali sul caso di studio.

2.1. – *Dalla riunione intercomunale dell'11 marzo 1973 al Documento traccia per l'avvio dei lavori della Commissione di studio per il Parco del Beigua del 17 dicembre 1975. La redazione dello Statuto.*

La montagna del Beigua non è stata inclusa negli elenchi dei territori da salvare fino agli anni 1972-73, quando le pressioni delle associazioni conservazioniste liguri sugli enti locali e sul governo regionale cominciarono a trasformarsi in proposte operative di qualche concretezza.

Singolarmente, però, nel caso del Beigua, sono proprio i comuni ad assumere l'iniziativa di promuovere quelle azioni che configurino la praticabilità della creazione di un parco territoriale, in qualche misura non subendo, ma anzi rilanciando in termini più specifici l'idea originaria di tipo protezionistico e riservistico. In pratica, le amministrazioni locali, di fronte al maturare di proposte che guardano al territorio ai fini della tutela più rigorosa (e forse anche in qualche misura soffocante), reagiscono in positivo, approfondendo i termini della questione nel tentativo di trarre dalle proposte stesse benefici e vantaggi sia per le stesse autonomie locali (attraverso la gestione diretta dell'assetto del territorio), sia per la popolazione interessata (per le evidenti implicazioni di ordine economico e sociale).

Si possono distinguere chiaramente *tre fasi* nel processo di approccio al problema, durante il quale si configura una pressochè unanime adesione di tutti i comuni interessati:

— *una prima* in cui la preoccupazione principale degli amministratori è quella di aggiustare i confini del «parco» fino a comprendervi magari soltanto le aree boschive, deserte o comunque degradate;

— *una seconda* in cui si incomincia a intravedere la novità e la ricchezza di una visione gestionale complessiva delle risorse ambientali, capace di promuovere o almeno di indirizzare vere e proprie forme di sviluppo economico della montagna, insieme alla correzione degli squilibri esistenti legati al rapporto subordinato che essa ha da sempre con Genova e, di recente, anche con la costa;

— *una terza* ed ultima, l'attuale, in cui si fa avanti la consapevolezza che il perseguimento degli obbiettivi precedentemente dichiarati costituisca un impegno più difficile del previsto, tanto che per essere opportunamente sostenuto occorrerebbe avere la forza e la volontà politica di prospettare, insieme al nuovo assetto del territorio, una configurazione economica, sociale e culturale alternativa a quella vigente. Questa consapevolezza ben s'accorda — malauguratamente — con l'azione strisciante di quanti siano comunque interessati, a livello pubblico e privato, al *fallimento istituzionale* della politica di parco, rendendo la situazione quanto mai precaria.

La maturazione del dibattito che si è svolto presso le amministrazioni locali è particolarmente significativo, in quanto fin dal primo momento sono sempre stati presenti i termini critici propri delle aree montane da noi precedentemente descritti per sommi capi.

I punti che vengono toccati tuttavia con insistenza sono:

— i processi distruttivi e quelli di degrado economico sono rapidissimi e inarrestabili: l'appello ricorrente è quindi quello di *far presto*;

— l'agricoltura ha raggiunto nel comprensorio *soglie limite*, superate le quali c'è la coscienza che

non esistano più possibilità di riconversione nel settore;

— il boom turistico ha sepolto la fascia costiera sotto *tonnellate di cemento*: poichè il fenomeno, sia pure in termini diversi, si sta verificando anche in montagna, occorre non ripetere gli stessi errori per il duplice vantaggio di chi vede nel parco *un servizio per il patrimonio immobiliare costiero*, e di chi individua nel turismo montano (sia estivo che invernale) l'attività economica trainante degli anni '80 per le aree interne.

Il ruolo di polmone inalienabile e di inalterabile riserva di verde, il divieto della caccia e della pesca, l'inedificabilità più o meno assoluta, il divieto di transito veicolare, ecc., rappresentano gli obbiettivi di massima dei sostenitori di una proposta di parco-riserva a cui fanno da contrappunto da una parte le preoccupazioni di chi sostiene che siano maturi i tempi per la modificazione delle condizioni sociali ed economiche delle popolazioni montane, partendo da un'opzione precisa a favore dell'agricoltura, e dall'altra di chi interessatamente sostiene che all'interno degli obbiettivi del parco ci sia soprattutto «posto per alberghi, per impianti di risalita, per teleferiche panoramiche» e quindi per «un potenziale vastissimo richiamo turistico».

I dibattiti e gli incontri a livello intercomunale si susseguono, mentre la Regione Liguria, per parte sua, affronta, come vedremo in seguito, la tematica della politica di piano nell'entroterra montano proprio attraverso l'istituzione di un sistema di parchi territoriali.

La fase conclusiva del lavoro di approfondimento portato avanti dagli enti locali, con la partecipazione costruttiva sia delle associazioni culturali, sia di enti non territoriali (in particolare la Camera di Commercio di Genova che cura la pubblicazione di un volume dedicato alla costituzione del parco del Beigua) (1), si compie con la messa a punto di due testi di particolare interesse: il «Documento traccia per l'avvio dei lavori della Commissione di studio» del 17 dicembre 1975 e lo «Statuto del Comitato promotore per l'istituzione del Parco del Monte Beigua», formalizzato da tre provincie, due comunità montane e quattordici comuni (cfr. allegati n. 1 e 2).

I temi fondamentali affrontati nel documento traccia sono riassumibili nei quattro seguenti:

— visione globale, *ricostruzione unitaria di una realtà squilibrata, corretta* pianificazione del territorio e, come limite, amministrazione *ordinaria* applicabile su tutto l'entroterra ligure e non straordinaria applicabile soltanto al territorio del parco;

— introduzione di *nuove attività* sotto forma di posti di lavoro, e in settori compatibili alla cultura, alle esigenze e alle tradizioni locali, in modo da modificare la condizione di emarginazione dell'area;

— fra le diverse attività una in particolare può essere quella trainante e capace di restituire ad un rapporto equilibrato la città, la costa e la montagna: questa attività è *il turismo*, ma a condizione che, invece di puntare alla privatizzazione e alle seconde case tradizionali, tenda alla socializzazione delle qualità ambientali e quindi venga *indirizzato alla generalità dei ceti sociali interessati*;

— infine, perseguimento di una *politica di salvaguardia* dell'ambiente, della natura, degli *equilibri ecologici*, intesa non come a sé stante, ma come risultante degli obbiettivi precedenti.

La verifica di queste buone intenzioni di partenza porterà nel tempo a rilevare come esse, prese isolatamente, fossero congrue e condivisibili, mentre, se riunite in sistema, avrebbero mostrato ambiguità e contraddizioni.

In primo luogo non può essere imputabile, in linea generale, alla mancanza di una corretta pianificazione l'esistenza degli squilibri in atto fra aree forti e aree deboli del paese, e, in particolare, fra città, costa e entroterra, perchè la «corretta» pianificazione sarebbe stata tenuta a programmare *qualcosa di profondamente contraddittorio rispetto agli obbiettivi fondamentali* verso cui spinge da oltre trent'anni tutta la dinamica socio-economica, fondata sull'egemonia del modello urbano-industriale.

In secondo luogo, mentre si compie una scelta di campo a favore delle attività compatibili con la qualità ambientale, la conservazione della natura,

(1) R. Molinari, *Proposta per l'istituzione di un parco regionale del Monte Beigua*, Unione Camere di Commercio Liguri, Genova, s.d., (1974).

la gestione complessiva delle risorse, non ci si rende conto in termini sufficientemente approfonditi dell'*inversione di rotta* che questa prassi verrebbe a comportare sul piano operativo, all'interno del contesto istituzionale del paese. Ciò appare evidentemente contraddittorio — almeno in una prima fase di decollo dell'operazione parco — con il concetto dell'amministrazione «ordinaria», dato che essa si appalesa invece come particolarmente «straordinaria e inedita».

In terzo luogo, il riferimento al turismo sociale, pur necessario, tace sul fatto che esso rappresenta nel contesto italiano un *settore economico extramercato*, su cui non sono affatto praticabili nell'immediato le ricette del turismo tradizionale, in quanto occorre formare una consapevolezza, far riflettere le istituzioni (per esempio la scuola che, soltanto a Genova, gestisce una popolazione di circa 100.000 studenti, università esclusa) sui propri bisogni e sui modi articolati con cui l'esistenza del parco permetterebbe di soddisfarli.

In quarto luogo, infine, e soprattutto, occorre riconoscere che il mancato presidio della popolazione rurale sull'ambiente è solo l'ultimo anello di una catena di processi di marginalizzazione e di sfruttamento che devono essere ribaltati in quanto tali, il che di nuovo propone un obbiettivo di lungo termine e di vasto impegno politico.

Da queste considerazioni emerge una verità sostanziale e conclusiva: il documento traccia registra *l'aspirazione verso un intervento tecnico risolutorio*, senza avere coscienza della difficoltà di attivare *processi di pianificazione ambientale mai sperimentati* e la cui messa in pratica va ben oltre le competenze e le attribuzioni degli specialisti: vedremo l'importanza di questo errore di valutazione politica che è stato appoggiato, anche in questo caso, alla logica interna dei processi di piano in area urbana che, per altri versi, dalla legge urbanistica del 1942 in poi, non ha certo fornito prove di efficienza e di funzionalità anche per le stesse aree con le quali era conguente. D'altro canto, gli strumenti di piano urbanistico, pur con i loro limiti, sono gli unici ad essere stati sperimentati negli ultimi 30-40 anni di storia del paese, mentre bisogna riconoscere che la pianificazione territoriale non è mai maturata in modo concreto e sperimentale, dopo la singolare parentesi del periodo fascista.

A differenza del documento traccia che mette a punto il «sistema degli obbiettivi» del progetto di parco, lo Statuto del Comitato promotore ha lo scopo di rendere funzionale, attraverso la messa a punto di *un codice, la nascente intercomunalità*, il livello cioè che è l'unico che consenta la visione unitaria dei problemi e che pertanto riesca a passare a proposte concrete e fattibili.

Questo intendimento è solo apparentemente meno impegnativo degli obbiettivi indicati dal documento traccia, considerato che le origini storiche della attribuzione dei poteri sul territorio in Italia sono agganciate a livello locale alla istituzione comunale, consolidata attraverso le vicende politiche e le trasformazioni economico-sociali che hanno interessato il paese nell'arco di ben settecento anni. D'altro canto, l'impostazione è quella di un *consorzio funzionale fra enti* per la realizzazione di un determinato «*servizio*» comune, ignorando, con questo approccio, che la gestione delle risorse ambientali è un processo ben più coinvolgente a livello strutturale e sociale perfino delle prassi amministrative a cui da sempre hanno acceduto i poteri comunali. Difficoltà queste non insormontabili in prospettiva ma certamente tali, se non opportunamente approfondite e valutate in tempo, di rendere incerto e contraddittorio con questa strumentazione istituzionale il perseguimento degli obbiettivi del documento traccia, già per loro conto di difficile attuazione.

2.2. – *Dal progetto di legge regionale del novembre 1974 alla l.r. 12 settembre 1977 n. 40 vigente sulle «Norme per la salvaguardia dei valori naturali e per la promozione di parchi e riserve naturali in Liguria».*

È certamente utile accennare, se pure per sommi capi, ai due differenti disegni di legge sui parchi in Liguria che hanno dato luogo a quello successivamente approvato e reso operante nel settembre 1977. Infatti, appare sintomatico almeno confrontare fra loro i testi delle *relazioni politiche* e programmatiche introduttive degli articolati veri e propri, in quanto esse, pur coincidendo per larghi stralci, si distinguono tuttavia in alcuni punti essenziali.

Laddove il disegno di legge del centro-sinistra dichiarava che la «finalità ultima del sistema di provvedimenti ... è la destinazione a parchi e riserve naturali di alcune parti del territorio regionale» individuate tenendo conto dei «valori naturalistici e ambientali 'oggettivi'», il disegno di legge della maggioranza di sinistra presentava le norme da approvare solo come «obbiettivo strumentale», dichiarando al tempo stesso che «la finalità ultima e sostanziale che la Regione intende perseguire è la riduzione degli squilibri sociali e territoriali». E inoltre aggiungeva «è evidente come, accanto alle considerazioni relative all'interesse 'oggettivo' delle aree (sotto il profilo naturalistico in senso lato) abbiano avuto un peso determinante quelle riguardanti l'attitudine, attuale o potenziale, delle aree individuate ad essere fruite a fini culturali e ricreativi da parte delle più svariate categorie di utenti ... (favorendo) nuove forme di fruizione sociale che non trovano attualmente lo spazio per affermarsi in una logica 'di mercato' delle risorse del territorio».

Stupisce quindi che, pur partendo da principi così in contrasto fra loro, *le aree a parco* individuate dai due disegni di legge siano rimaste sostanzialmente quasi *le stesse*. Del resto, anche i discussi valori 'oggettivi' nel caso del Beigua, come vedremo, sono risultati tutti da scoprire (se non da inventare), il che prova non solo la loro precaria oggettività, ma soprattutto l'astrattezza del dibattito politico rispetto ai problemi e alle conoscenze scientifiche reali.

Comunque sia, il secondo disegno di legge contiene, in maniera inequivocabile, obbiettivi più avanzati dei precedenti, sia riferendosi al *turismo sociale*, sia riflettendo sul *ruolo della scuola* come utente potenziale delle aree parco, sia sostenendo l'interesse ad «indirizzare nel modo più opportuno gli investimenti relativi alla bonifica montana e all'incentivazione, diretta e indiretta, delle attività agricole, silvicole, e zootecniche», sia infine ammettendo che le zone indicate sono quelle «più suscettibili di una fruizione polivalente». Tuttavia appare manifesto come anche questo progetto, piuttosto che promuovere ipotesi di rilancio del ruolo complessivo della società e della montagna nelle valenze da noi precedentemente indicate, intenda operare praticamente con l'istituzione di vincoli da apporre ai processi di consumo e di appropriazione distruttiva delle risorse ambientali.

È ancora infatti la stessa relazione al secondo disegno di legge che riconosce apertamente che «il piano non è lo strumento che consente, ma quello che limita le trasformazioni del territorio. La Regione sta operando attraverso la propria attività legislativa, e attraverso l'azione politica, affinchè tale concezione evolva: tuttavia, essa non può non prendere atto che, a tutt'oggi, l'apposizione di vincoli 'negativi' specifici è il presupposto indispensabile per avviare una corretta pianificazione urbanistica». Parole chiare nella misura in cui negano alla montagna di poter risolvere i propri problemi con lo sviluppo edilizio puro e semplice, mentre allo stesso tempo *non prefigurano per le comunità locali attribuzioni di poteri che possano incidere sui reali fattori squilibranti*. Gli enti locali, infatti, nella legge successivamente e definitivamente varata, saranno chiamati in varia misura a formare comitati «con il compito di sottoporre alla Regione una proposta corredata da idonea documentazione che contenga:

a) la descrizione esatta dei luoghi ...

b) l'indicazione delle diverse destinazioni di zona ...

c) l'indicazione e la disciplina delle attività esercitabili ...

d) la previsione ... degli incentivi alle attività agricole, zootecniche e silvopastorali, e connesse al miglioramento forestale ...

e) lo studio anche storico delle attività umane esercitate nel sistema;

f) le forme di amministrazione;

g) la valutazione degli oneri finanziari di primo impianto e di gestione ...

h) l'indicazione dei principali problemi ... a livello di pianificazione territoriale» (art. 3 l.r. n. 40 del 12 settembre 1977, cfr. allegato n. 3).

Con la legge ormai operante alle spalle, la politica regionale nel settore dei parchi, che interessano nella stragrande maggioranza il territorio montano, si muove con un'incertezza che tende a crescere man mano che alle intenzioni iniziali si tenta di dare attuazione pratica. Ne è un sintomo la rela-

zione tenuta dall'Ufficio del piano della Regione Liguria al Convegno nazionale sui parchi regionali promosso da Italia Nostra e tenuto a Genova il 5 e 6 maggio 1978.

La relazione Sinagra inizia citando «la difficoltà di avvio di una politica regionale per i parchi», visto che in Liguria ci si è trovati «ad agire su un terreno irto di ostacoli e pregno di diffidenza e difficoltà ... in mancanza di sostanziali sperimentazioni programmatiche di pianificazione territoriale, di attuazione tecnica, di gestione e di costi». Si ammette che «l'azione regionale in materia di parchi» debba comportare «alcune correzioni di indirizzo» che prevedano «il graduale passaggio da un'impostazione di parco come area esclusivamente naturalistica, parco museografico, ad un'impostazione di parco come area complessa, non solo di protezione ma anche di sviluppo e di fruizione integrata». Si fa riferimento quindi a «compensazioni» da proporre alle comunità locali *in cambio dei vincoli* imposti, attraverso l'impostazione di una possibile politica di interventi pubblici «nei settori dell'agricoltura, dell'assetto ambientale, delle acque, dell'assetto idrogeologico, della forestazione, dello sviluppo del turismo, delle infrastrutture e dei trasporti, della stessa politica di risanamento edilizio e nei programmi di incentivazione delle attività commerciali e industriali».

In sostanza, si può verificare come anche per la Regione Liguria l'ideologia di conservazione contenuta nella politica nel settore delle aree parco nasca da una presa di coscienza e da *un bisogno prettamente urbano*, perchè le disfunzioni e gli squilibri generati dalle mutazioni tecnologiche e dai processi consumistici incontrollati hanno accresciuto a dismisura la vulnerabilità dell'ambiente; la metodologia operativa di questo intervento territoriale «per parchi» non può non fondarsi quindi che su un *concetto razionale e pianificatorio* nei confronti dell'organizzazione dello spazio fisico e della gestione delle sue risorse.

Tanto l'ipotesi del disegno di legge del centro-sinistra quanto quella giunta a buon fine nel 1977, tendono alla realizzazione di parchi con finalità scientifiche, didattiche e turistiche: la discussione è solo sul *numero* e la *quantità* dei fruitori. In entrambi i casi esse si inseriscono perfettamente nella logica industriale e urbana che *organizza e sfrutta il mercato complessivo dei «progetti ecologici»* presenti sul territorio. Il tutto, comunque, finisce per gravare su una società rurale dall'identità in crisi, ma che continua nonostante tutto ad intrattenere dei rapporti umani con l'ambiente, che non sono sempre sorgente di profitto, bensì anche cornice globale di vita, dove attività umane, rapporti sociali, famiglia, proprietà ed economia si esprimono in concreto.

È assente, pertanto, dall'azione regionale il riconoscimento del *rapporto dialettico* fra città e campagna che dovrebbe sovrintendere a qualsiasi proposta di parco, in quanto sono le relazioni fra i cittadini e i rurali che in esso devono trovare non forme di antagonismo ma di costruttiva complementarietà.

Sarebbe stato fondamentale comprendere, per esempio, in questa fase delicata dell'approntamento di una politica di piano per le aree montane della regione, che in ogni caso i parchi non avrebbero dovuto essere la sovrapposizione di *una nuova tecnostruttura* alla sempre meno vitale capacità di autogoverno locale, ma un processo aperto di ripensamento dei comportamenti psicologici e sociali, delle attività economiche e, nel tempo, degli stessi quadri spaziali, dove i rurali, da sempre creatori del paesaggio, non sarebbero stati inseriti *in ruoli dipendenti imposti dalla città* (anche se «compensati» in qualche modo) ma sarebbero divenuti elemento attivo degli *scambi universalizzati* fra la stessa città e la campagna.

In sostanza, la montagna corre il rischio di essere sospinta incautamente a configurarsi sempre più come «servizio» per gli altri, concludendo il proprio declino e il destino di marginalizzazione impostole dai processi di sviluppo urbano degli ultimi cento anni.

2.3. – *La formazione dell'Ufficio del piano e del gruppo interdisciplinare di consulenza. Il programma di lavoro.*

L'iniziativa intercomunale, ancor prima che le vicende politiche della legge regionale sui parchi si concludessero, era approdata a fatti concreti, varando un Ufficio del piano formato da esperti in pianificazione territoriale, localizzato in zona e con

il supporto operativo di consulenze specialistiche nel settore della geografia storica, dell'economia, della geologia, della botanica, dell'agronomia e della silvicoltura.

La legge regionale comporterà, tuttavia, l'istituzionalizzazione della precedente iniziativa locale e, per quanto la cosa possa apparire di modesta rilevanza, ciò implicherà di fatto un notevole *svuotamento di responsabilità* nei confronti degli amministratori dei comuni consorziati, finora impegnati spesso in modo costruttivo e responsabile soprattutto in funzione del loro autonomo coinvolgimento nel problema. Infatti le pericolosità insite nella legge sui parchi concorrono ad aggrovigliare il nodo non sufficientemente approfondito nel dibattito locale della dialettica fra costa e entroterra, e quindi, nel tempo, i principali momenti decisionali vengono sempre più a spostarsi dal loro luogo elettivo di origine (le comunità della montagna) ai *centri di potere urbani* e principalmente a Savona. Di più, l'investitura ufficiale dei tecnici si risolve in una *delega di poteri decisionali esuberante* rispetto ad un corretto bilanciamento di responsabilità su un problema così intimamente legato a fattori economici, sociali e politici, tanto che gli amministratori in carica all'interno del comitato di proposta insistono in più occasioni perchè i tecnici forniscano dei documenti e dei dati, fino ad elaborare una prima *ipotesi di assetto*, sulla quale la committenza si sarebbe riservata successivamente di formulare un giudizio o di fornire possibili correttivi. *Ai tecnici dunque il compito di formulare le proposte, ai politici quello di controllarle e, se del caso, farle proprie.*

La delega che viene così irrevocabilmente a pesare sulle spalle di quanti, a titolo tecnico, avrebbero dovuto più correttamente essere gli interpreti di una volontà politica ben altrimenti fondata su processi di animazione e partecipazione, diventa ancora più vincolante nella misura in cui, nel tempo, non si riesce in alcun modo ad innescare un processo di crescita dell'idea di parco come istituzione cui devolvere la responsabilità dei problemi gestionali delle risorse; ovvero la richiesta perentoria è sempre più quella di *un «piano»* fatto di localizzazioni, di infrastrutture e di normative, piuttosto che di *un organismo di governo* dotato di poteri aperti nel tempo, l'unico adatto a fare di volta in volta confluire in scelte responsabili le conoscenze scientifiche, le aspettative della popolazione rurale, i bisogni della popolazione urbana, le prassi amministrative vigenti.

Gli intendimenti iniziali dei tecnici non erano esattamente rivolti in questa direzione, come è dimostrato, ad esempio, dal Programma di lavoro (cfr. allegato n. 4) che aveva come *finalità strumentale* quella della redazione del piano-proposta, mentre aveva come *finalità effettiva* quella di introdurre tutti gli elementi possibili per pervenire alle forme di pianificazione prevedibili, appunto, in un'istituzione di parco. Il Programma di lavoro, infatti, prevedeva la messa a punto di cinque settori paralleli di indagine da svolgersi a livello interdisciplinare (la storia, l'antropologia, l'economia, le risorse territoriali, l'analisi della domanda urbana, le forme amministrative in essere), prima di poter fornire una sintesi dialettica delle potenzialità del territorio da sviluppare con la politica di governo a cui, in conclusione, avrebbe dovuto far riferimento l'opzione del «piano», inteso quindi solo come *punto zero* di una fase di adattamento e perfezionamento degli strumenti operativi proposti, in quanto essi, per diventare apprezzabili, avrebbero necessariamente dovuto adeguarsi alla dinamica degli ecosistemi, alle valenze evolutive di tipo antropico e alla stessa farraginosità ed obsolescenza in cui da tempo si trovano — non solo in montagna — le istituzioni pubbliche operanti a livello territoriale.

La convergenza contemporanea dell'istituzionalizzazione regionale (a cui fa seguito una progressiva diminuzione di presenza all'interno del Comitato dei rappresentanti della montagna) con la localizzazione dei momenti decisionali nei centri urbani costieri, e con l'accentuarsi in senso tecnocratico, delle operazioni da svolgere produce la logica conseguenza di un autoisolamento e compartimentazione di tutto il lavoro, condizione questa che rende impraticabili anche le più elementari e banali forme di partecipazione; e non solo di quelle previste dall'articolo 4 dello Statuto del Comitato (che giungeva a prevedere forme di «autorilevazione gestita dai cittadini interessati»), ma anche quelle definibili come pura e semplice informazione dell'opinione pubblica di quello che si stava facendo.

3. – I caratteri strutturali del Beigua. Diagnosi di un'area montana.

3.1. – *Il territorio ligure come «sponda naturale» dell'area centro occidentale padana.*

Una recente analisi sulle caratteristiche del turismo ligure mette in evidenza come da tempo il territorio regionale costituisca la sede verso cui si incanalano notevoli direttrici turistiche provenienti dall'area centro-occidentale padana, forte di 17 milioni di abitanti e grande produttrice di ricchezza, a cui consegue una notevole capacità di spesa per interessi culturali ed il tempo libero (2).

La rilevanza di questa sfera di influenza può essere riassunta nei seguenti dati:

— il 76% del turismo ligure è costituito da popolazione di provenienza dalle regioni Piemonte e Lombardia, ad esempio contro il solo 3,8% proveniente dalla stessa Liguria;

— la concentrazione stagionale è fortissima: gli arrivi dal giugno al settembre raggiungono il 76% del totale; il mezzo di trasporto più usato è l'auto privata (70%);

— le classi sociali maggiormente interessate risultano gli operai e gli impiegati (47%), e subito dopo i professionisti e gli imprenditori (34%); il 67% di questo flusso è presente con tutta la famiglia e resta in Liguria dai tre ai quattro giorni.

Si tratta quindi di un turismo di tipo escursionistico-familiare, con potenziali interessi e curiosità culturali, caratterizzato da una forte mobilità e da un desiderio inappagato di spazi naturali fortemente alternativi alle concentrazioni urbane da cui proviene.

Un'indagine d'opinione riportata dallo stesso studio rileva inoltre come «l'entroterra ligure risulti essere o del tutto sconosciuto o scarsamente noto anche se, nonostante ciò, tutti indistintamente lo definiscono bello, o perlomeno interessante, sia per la sua natura ancora incontaminata, sia per la tranquillità e la pace che si pensa si possa trovare ancora, sia per la sua vicinanza al mare e nello stesso tempo alle città di provenienza dell'utente». Gli intervistati «hanno chiaramente suddiviso l'entroterra in due fasce: una prossima al mare al quale si può arrivare in un tempo massimo di trenta minuti ed un'altra più interna che costituisce il vero e proprio entroterra. Una volta operata questa distinzione è ovvio che si devono fare per i due entroterra due discorsi diversi specie per ciò che riguarda il loro sviluppo sul piano del turismo.

L'elemento messo maggiormente in evidenza per lo sviluppo turistico dell'entroterra ligure è stato senza dubbio la tranquillità che questa zona può offrire e subito dopo le bellezze naturali e la comodità che essa presenta per il turista tanto da permettergli di fare sia vita di spiaggia e di mare sia vita di collina.

Altri elementi ritenuti dai più, indispensabili per un adeguato sviluppo dell'entroterra sono: la presenza di un piano regolatore di sviluppo che impedisca la speculazione e il deturpamento del paesaggio; la costruzione di strade; e come richiamo turistico l'organizzazione di spettacoli folcloristici, di manifestazioni canore, la creazione e lo sviluppo di ristoranti caratteristici, ecc.

Alcuni appartenenti alla classe media superiore percepiscono l'entroterra vero e proprio come una zona dove poter avere una seconda casa o dove poter praticare gli sports, specie la caccia e la pesca, e ancora dove poter trascorrere rilassandosi non solo le ferie ma anche i fine settimana.

Per i giovani invece l'attrattiva maggiore che l'entroterra presenta e sulla quale essi farebbero leva per uno sviluppo turistico è costituita dalle bellezze naturali e dall'antitesi esistente tra questa zona e la città (entroterra ligure = l'anti o meglio, la non città» (3).

Se si pensa che queste considerazioni provengono da una popolazione urbana la cui spesa in consumi turistici in Liguria è stata complessivamente valutata al 1972 in 264 miliardi di lire, ben si comprende come sia al tempo stesso urgente ed opportuno preparare le popolazioni dell'entroterra ligure (che dalle stesse traggono ancora e nonostante

(2) Assessorato al Turismo, Sport e Spettacolo della Regione Liguria: *Caratteristiche e prospettive di sviluppo del turismo ligure, studi e strategie*, Milano, s.d., (1974).

(3) Cfr. *Caratteristiche e prospettive di sviluppo del turismo ligure*, *op. cit.*, pag. 50.

tutto motivi di sostentamento e di identità socio-culturale) a fornire una risposta adeguata in termini qualitativi e quantitativi a questa pressione oggettiva, che altrimenti rischierebbe di dare l'ultimo colpo ad una società già per altri versi resa vulnerabile e priva di alternative.

Vedremo più avanti come a questo quadro generale di carattere interregionale corrispondano, nel caso del Beigua, ulteriori elementi di squilibrio derivanti alla montagna dal trovarsi inclusa anche nella sfera territoriale d'influenza della conurbazione genovese, ovvero di un'area metropolitana fra le più problematiche del paese.

3.2. – *Elementi d'indagine sociologica. I problemi in atto all'interno dell'area di studio.*

I fenomeni degenerativi del rapporto fra città e campagna, che si è stabilito nel nostro territorio nell'arco dell'ultimo secolo, hanno portato — come è noto — alla crescita abnorme del fenomeno urbano, contro una progressiva paralisi dei naturali processi evolutivi del mondo rurale nel suo complesso (cioè considerato non come mero spazio di produzione agricola, ma come *ambito di relazione e di distribuzione diffusa di attività e funzioni socio-economiche articolate sul territorio*). Pertanto, i fenomeni che cercheremo di evidenziare di seguito attraverso alcuni dati significativi, devono essere sempre riferiti, per una loro corretta interpretazione, a questo lungo *processo involutivo*, in modo da evitare l'errore ricorrente secondo cui la montagna può essere considerata un organismo a sé stante, e, come tale, da pianificare con strumenti ed istituzioni scollate ed ininfluenti rispetto alle generali linee di tendenza operanti sul resto del territorio (valga per tutti l'esempio di molti piani di sviluppo delle comunità montane previsti ai sensi della legge 1102).

Si veda innanzi tutto l'andamento della popolazione residente nel territorio di studio, che parte, nella metà del secolo precedente, da una condizione di relativo equilibrio all'interno delle tre sub-aree in cui può essere suddiviso il territorio del Beigua (4).

Lentamente si apre la forbice fra le tre fasce territoriali che, da sistema unitario equilibrato, assumono nel tempo caratteri di differenziazione sempre più marcata.

Per quello che riguarda l'area montana, si può notare come le oscillazioni demografiche che ruotano sempre attorno all'ordine di grandezza dei 10.000 abitanti, siano da considerare, nonostante l'attacco portato alle loro capacità di resistenza, come le più stabili, indicando che le forme più gravi di squilibrio si sono addensate proprio negli ultimi venticinque anni.

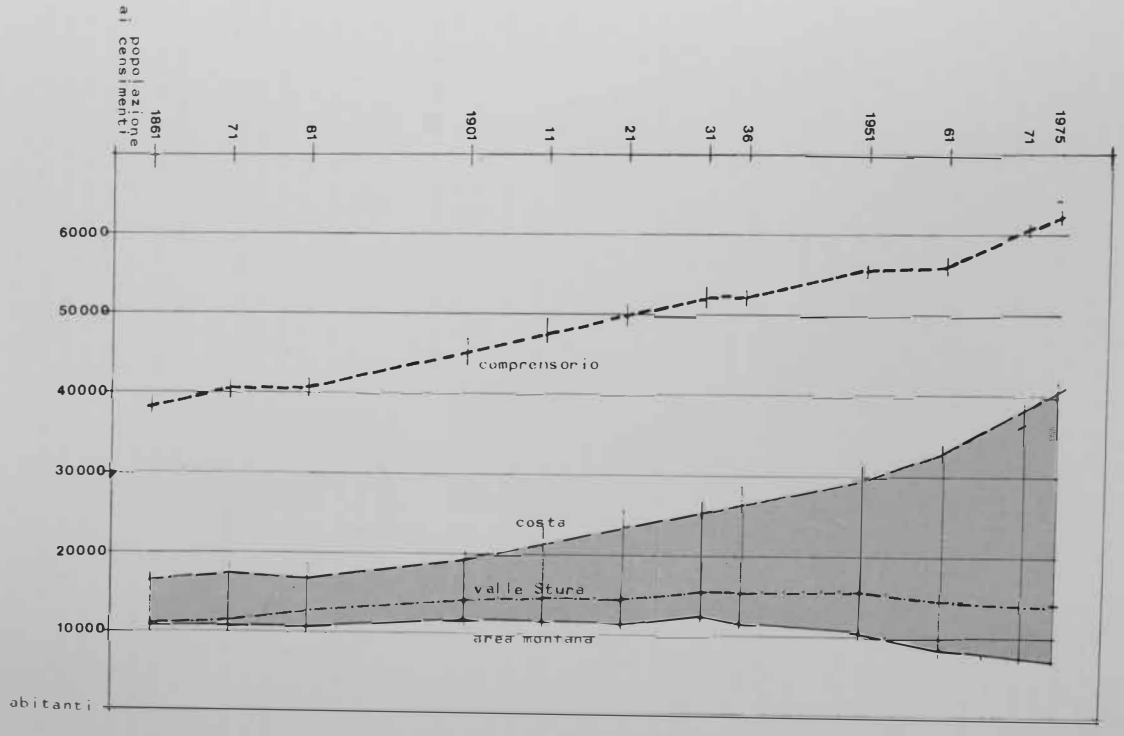
VARIAZIONI DI POPOLAZIONE IN PERCENTUALE

	1861-1951	1951-61	1961-71	1971-75
Costa	+ 78,3 %	+ 12,6 %	+ 17,0 %	+ 5,5 %
Valle Stura	+ 44,0 %	− 5,6 %	− 3,8 %	− 0,1 %
Montagna	− 22,1 %	− 16,9 %	− 15,3 %	− 1,8 %
Totale	+ 44,5 %	+ 1,8 %	+ 6,6 %	+ 3,3 %

Fonte: Censimenti nazionali della popolazione 1861-1971; Popolazione e movimento anagrafico dei comuni, ISTAT, 1977.

La tabella mostra inoltre la *discontinuità* dello sviluppo della valle Stura, il cui decollo industriale, avvenuto all'inizio del secolo, si è man mano esaurito, dando luogo a squilibri forse più gravi di quelli della montagna, per l'impossibilità di proporre forme di occupazione alternativa.

(4) Si possono identificare facilmente, secondo il criterio dell'omogeneità storica, culturale, strutturale e morfologica, tre sub-aree distinte: la fascia costiera (Comuni di Arenzano, Cogoleto, Varazze, Celle Ligure), caratterizzata da fenomeni di crescita urbana lineare indotti dalla duplice pressione del turismo residenziale e della presenza schiacciante dei due poli di Genova e di Savona; la valle Stura e zone limitrofe (Comuni di Masone, Campo Ligure, Rossiglione, Mele), condizionata dalla gravitazione su Genova attraverso un sistema infrastrutturale in continua evoluzione (strada, ferrovia, autostrada) e pertanto predisposta a forme di industrializzazione indotta e a forti fenomeni di pendolarismo; la montagna (Comuni di Stella, Sassello, Urbe, Tiglieto, Pontinvrea e Mioglia), progressivamente configuratasi come territorio residuale, come serbatoio di risorse naturali e umane cui attingere indefinitivamente.



Fonti: Censimenti nazionali della popolazione 1861-1971; Popolazione e movimento anagrafico dei comuni, ISTAT, 1977.

L'analisi dei gruppi d'età fornisce un contributo che tende a definire *l'equilibrio* fra giovani, adulti e persone anziane, considerando che nel caso ideale di un'area demograficamente sana le proporzioni sono sempre progressivamente decrescenti dai 0-20 anni ai 60 anni. È noto che l'invecchiamento della popolazione nel complesso si mette in evidenza nel caso in cui i giovani rappresentino meno del 35% e le persone anziane più del 15% della popolazione totale, cioè quando *l'indice di invecchiamento* (rapporto tra i + 60 anni e gli 0-20 anni) sorpassi lo 0,45.

ANALISI DEI GRUPPI D'ETÀ

	0-20	20-40	40-60	+ 60	Indice di invecchiamento
Costa	23,11 %	26,28 %	27,02 %	23,55 %	1,01
Valle Stura	22,32 %	25,16 %	27,70 %	24,80 %	1,11
Montagna	17,74 %	21,85 %	28,08 %	33,06 %	1,86
Totale	22,27 %	25,48 %	27,31 %	25,00 %	1,12

Fonte: Censimento della popolazione 1971.

Come si rileva facilmente, nel territorio del Beigua la realtà sociale è *molto lontana* da queste condizioni ottimali, e non solo per la montagna, che resta anche sotto questo profilo la fascia territoriale più squilibrata, ma anche per la stessa costa, dove la presenza massiccia della popolazione anziana si spiega soprattutto in rapporto alle condizioni di insicurezza e di bassa qualità ambientale tipiche della situazione metropolitana immediatamente contigua. In pratica, una buona parte di coloro che sono giunti al pensionamento, ove le condizioni economiche lo permettano, tendono a fissare la propria residenza nelle aree suburbane, e soprattutto in quelle attrezzate e facilmente accessibili, abbandonando le città limitrofe il cui indice di invecchiamento, alla stessa data, risulta notevolmente più basso.

Analogo, ma cionondimeno diverso, è quanto si verifica in montagna, dove il fenomeno dell'addensarsi delle più avanzate classi d'età può essere interpretato come una combinazione fra quello descritto per la costa e l'incapacità strutturale della società rurale del Beigua di impegnare anche gli anziani nei processi migratori che hanno contraddistinto le classi d'età più giovani: infatti, la città che espelle i propri vecchi non è certo in grado di offrire condizioni di un qualche interesse alle classi d'età corrispettive di origine rurale.

Un ulteriore approfondimento dello stesso tema viene fornito *dall'analisi delle piramidi dell'età* nelle tre realtà territoriali e dal confronto fra il 1951 e il 1971.

Si osserva, infatti, una situazione aberrante in termini sociologici per tutte e tre le sub-aree, dove le piramidi o risultano rovesciate o mostrano evidenti segni di squilibrio fra le classi d'età e i sessi. Certamente migliore rispetto alla situazione del 1971 appare quella del ventennio precedente, e, anche in questo caso, indistintamente per tutti e tre i contesti territoriali a confronto.

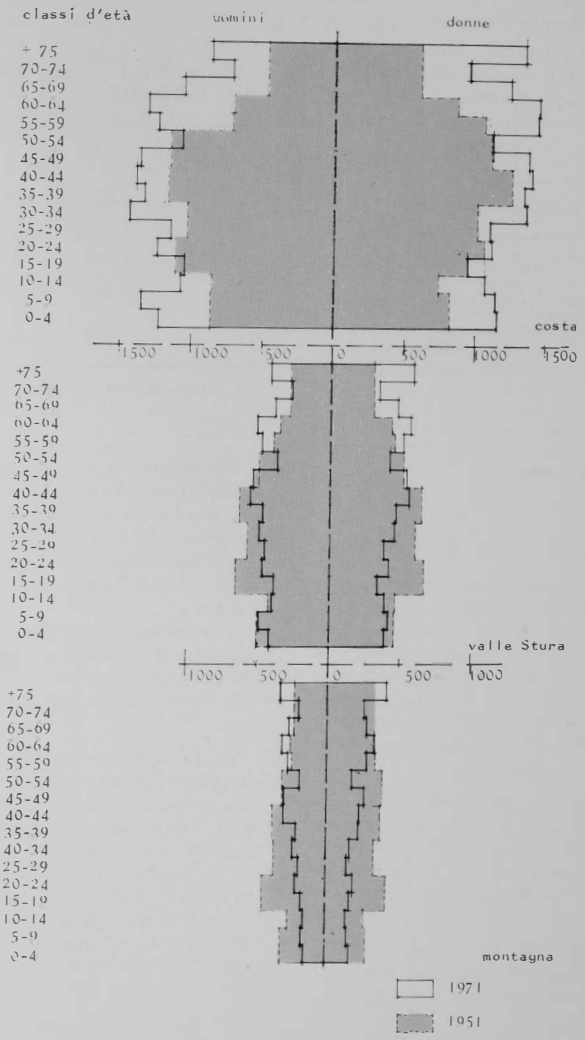
La gravità della situazione è data anche dai seguenti fattori:

— *indici di fecondità* (rapporto fra gli 0-4 anni e le donne dai 20 ai 44 anni) bassissimi e aggravati dai *bilanci naturali* negativi registrati nel 1975 (i decessi risultano ovunque fortemente più numerosi delle nascite);

— *indici di esodo* (rapporto fra la popolazione tra i 15-24 anni e quella fra i 25-34 anni) che vanno da un minimo di 0,85 per la costa ad un massimo di 0,99 per la montagna, nel caso della quale si nota come l'emorragia dell'emigrazione sia già stata portata ai limiti estremi, dato che il fenomeno assume dimensioni rilevanti solo per indici superiori all'1,5;

— *indici di rinnovo della popolazione attiva* (rapporto fra la popolazione di 15-39 anni e quella di 40-64) che in caso normale dovrebbe essere superiore all'indice 1 e che invece per le nostre tre subaree è rispettivamente di 0,92 (costa), 0,85 (valle Stura), 0,73 (montagna), con un pericoloso progressivo allontanarsi delle condizioni di equilibrio dalla costa verso la montagna.

VARIAZIONI DELLE PIRAMIDI DI ETÀ



Fonte: Censimenti della popolazione 1951 e 1971.

Nella tabella successiva, orientata all'analisi dei nuclei familiari, vengono presi in esame, accanto al numero di famiglie totali e al numero medio dei componenti, anche la percentuale delle famiglie di pensionati sul totale, e il tasso di solitudine, dato dalla proporzione, sempre rispetto al totale delle famiglie, dei nuclei familiari composti da una persona sola.

RIPARTIZIONE PER FAMIGLIE

	Famiglie totali		Numero medio di persone		% famiglie di pensionati		Tasso di solitudine
	1961	1971	1961	1971	1961	1971	1971
Costa	9.620	12.716	3,43	3,04	20,8 %	29,9 %	5,47 %
Valle Stura	4.574	4.938	3,27	2,91	25,9 %	37,1 %	4,99 %
Montagna	2.812	2.729	3,07	2,67	25,3 %	38,6 %	8,09 %
Totale	17.006	20.383	3,32	2,96	22,9 %	32,8 %	5,67 %

Fonte: Censimenti della popolazione 1961 e 1971.

Dalla lettura dei dati della tabella risulta:

— *una diminuzione netta della grandezza media delle famiglie* che corrisponde ad una tendenza generale introdotta dall'industrializzazione e dall'urbanizzazione verso il tipo di « famiglia coniugale ». Questa evoluzione in dieci anni tradisce una reale trasformazione a livello sociale di tutta la regione del Beigua e soprattutto della zona montana, che ha abbandonato irreversibilmente la forma della tradizionale famiglia rurale;

— *un aumento notevole delle famiglie di pensionati*, legato ai cambiamenti socio-economici in corso, quali l'aumento della condizione di pensionato retribuito e l'abbandono progressivo del tipo di famiglia allargata che raggruppa più generazioni sotto lo stesso tetto;

— *una modesta presenza di famiglie di solitari* (celibi, separati, vedovi), che conferma sostanzialmente le tendenze precedentemente evidenziate.

In conclusione, i dati relativi alla ripartizione per famiglie rivelano una strutturazione familiare e sociale sostanzialmente instabile, confermando la tendenza al peggioramento dalla costa alla montagna.

POPOLAZIONE ATTIVA
E TASSO DI ATTIVITÀ 1961-1971

	Variazione persone attive		Variazione popolazione totale	
	Dati assoluti	Percentuali	Dati assoluti	Percentuali
Costa	+ 1.171	+ 10,0	+ 5.643	+ 17,0 %
Valle Stura	— 1.312	— 20,9	— 572	— 3,8 %
Montagna	— 851	— 23,1	— 1.331	— 15,3 %
Totale	— 992	— 4,5	+ 3.740	+ 6,6 %

Fonte: Censimenti della popolazione 1961 e 1971.

L'evoluzione recente dal punto di vista delle attività economiche evidenzia una diminuzione netta della popolazione attiva su tutto il territorio, dove l'aumento della costa non compensa il precipitare della situazione in valle Stura e in montagna, anche tenuto conto dell'aumento medio della popolazione in zona.

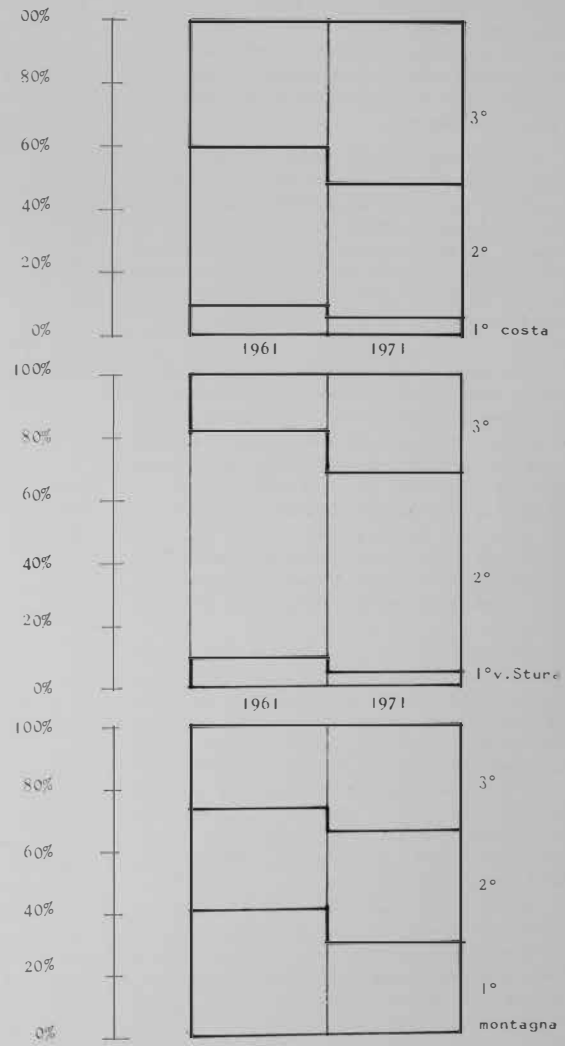
L'evoluzione dei tre settori di attività (primario, secondario e terziario), si configura nel modo indicato nel grafico riportato nella pagina seguente.

Si notano marcatamente gli indici di variazione seguenti:

— il carattere « terziario » della costa tende ad accentuarsi in modo sensibile, probabilmente anche come conseguenza dei mutamenti che si sono succeduti entro *l'utenza del patrimonio edilizio*, che cambia di ruolo passando dall'uso ricreativo per i ceti medio-alti (attratti dalle primitive caratteristiche ambientali tradizionalmente elevate) all'uso residenziale permanente per i ceti inferiori (quando i fattori qualitativi degradano, ma non tanto da non poter soddisfare una domanda di strutture abitative adatte soprattutto agli anziani);

— nonostante la crisi delle aziende industriali localizzate in valle Stura, *le attività secondarie* mantengono in quest'area ancora una predominanza

EVOLUZIONE 1961-71 FRA I TRE SETTORI DI ATTIVITÀ ECONOMICA



Fonte: Censimenti della popolazione 1961 e 1971.

spiccatissima a livello strutturale, con la conseguente riduzione delle attività primarie a livelli di totale marginalità. Questo indica nuovamente il rapporto relativamente stretto fra suburbio e città metropolitana, mostrando la distanza irrecuperabile che esiste fra il ruolo della valle Stura e quello dell'entroterra montano;

— quasi a dispetto dei radicali mutamenti socio-economici intervenuti a livello generale, la montagna è l'unica delle tre sub-aree che consenta ancora una *qualche ragion d'essere alle attività agricole* denotando, anche in questo, le spiccate e costanti *caratteristiche di ruralità* che le sono proprie, analogamente a quanto avviene nella stragrande maggioranza delle aree montane della regione.

La struttura delle attività per classi d'età al 1971 ci permette di confermare queste linee di tendenza, denotando come costa e valle Stura possano considerarsi omogenee almeno dal punto di vista della loro definitiva deruralizzazione, seppure con l'inversione del ruolo giocato rispettivamente nelle due aree dal secondario e dal terziario. Ben diverso è il caso della montagna, dove più di *metà della popolazione anziana lavora unicamente in agricoltura*, mentre, anche se sempre più rari, sussistono tutt'ora elementi giovani che operano nello stesso settore.

Abbiamo più volte sottolineato il fatto che un territorio rurale non coincide necessariamente con lo spazio destinato alla massimizzazione della produttività agricola, almeno nei termini in cui questa viene concepita entro le regole di mercato attuali. Ciò nondimeno non può darsi un territorio rurale senza una determinante presenza di usi del suolo definibili come attività primarie, in questo senso anche indipendentemente dalla estrazione di profitti commisurabili a quelli a cui ci ha abituati la produttività industriale.

In altri termini, la cosiddetta *agricoltura di sussistenza*, molte volte indicata soltanto come residuo arcaico da liquidare il più rapidamente possibile (ciò che avviene regolarmente ogni volta che si fa riferimento al sistema di valori dell'attuale modello di sviluppo), si autopropone nel nostro caso come alleato prezioso e, al limite, insostituibile, per passare dalle forme tradizionali di governo delle risorse ormai isterilite e anacronistiche, ad un sistema di gestione territoriale che tenga conto dell'oggettivo allargamento del mercato delle risorse ambientali, da sempre, e a maggior ragione nel futuro, risultato finale del lavoro dei ceti rurali.

A questo fine si comprende come sia importante verificare, nei vari casi, se la montagna possieda ancora una *potenzialità sociale* e culturale adatta a questo scopo, e, per questo, dopo aver compiuto le analisi socio-economiche di cui sopra, giova approfondire specificatamente, anche se sempre per grandi linee, l'analisi del settore delle *attività primarie*.

EVOLUZIONE DELLE FAMIGLIE AGRICOLE

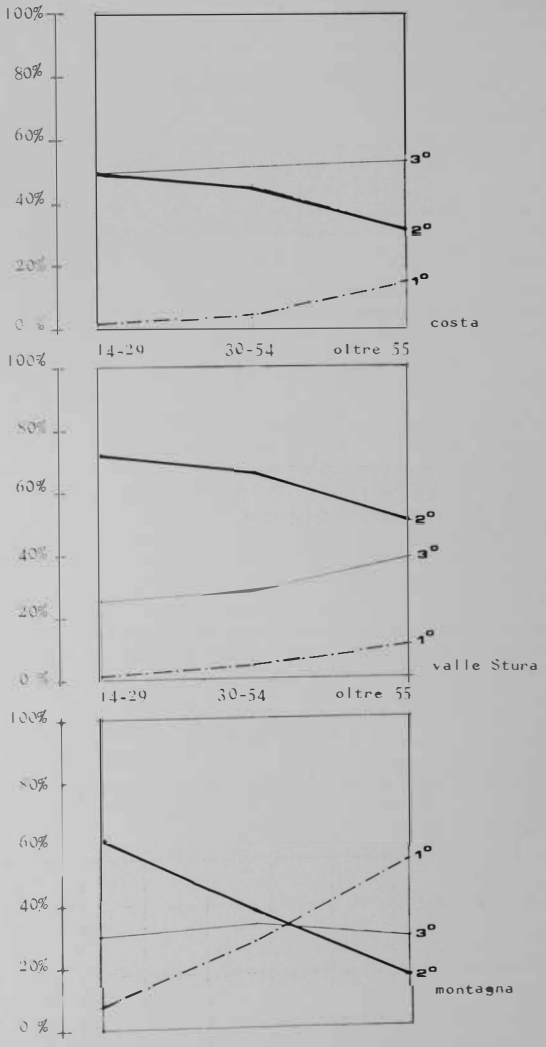
	Famiglie agricole			Percentuale popolazione rurale sul totale			Variazione numero famiglie agricole 1961-71
	1931	1961	1971	1931	1961	1971	
Costa	1.440	609	353	29,94%	7,03%	3,11%	— 42,03%
Valle Stura	880	353	141	31,81%	8,97%	3,37%	— 59,77%
Montagna	1.953	854	433	70,83%	32,98%	18,14%	— 49,29%
Totale	4.273	1.816	928	40,13%	11,50%	4,99%	— 48,89%

Fonte: Catasto agrario 1931; Censimenti della popolazione 1961 e 1971.

Il declinio numerico dei nuclei familiari prevalentemente occupati in agricoltura assume, come si vede, dimensioni di estrema gravità, che spiegano in termini più specifici rispetto a quelli strettamente economici la *pericolosità* della situazione verso cui ci si sta incamminando.

Una conferma di questo andamento si ha analizzando i dati relativi alla evoluzione degli addetti all'agricoltura, tenendo presente però che un'analisi diretta compiuta in zona fornisce *un'immagine alquanto diversa rispetto a quella ufficiale* desumibile dai dati. Questi restano comunque utili nella misura in cui forniscono riferimenti per l'individuazione delle linee di tendenza, invece che elementi validi in senso oggettivo: questo aspetto, d'altro canto, può essere riferito a tutte le elaborazioni da noi svolte fino a questo momento, tenuto conto

STRUTTURA DELLE ATTIVITÀ
PER CLASSI D'ETÀ



Fonte: Censimenti della popolazione 1961 e 1971.

anche del fatto della inattualità degli ultimi dati disponibili.

VARIAZIONE ADDETTI ALL'AGRICOLTURA

	1951		1961		1971		1961-71	
	MF	M	MF	M	MF	M	MF	M
Costa	1.837	1.575	1.075	894	684	507	− 36,3%	− 43,2%
Valle Stura	942	901	575	546	230	209	− 60,0%	− 61,7%
Montagna	2.452	2.250	1.521	1.201	831	587	− 45,3%	− 51,1%
Totale	5.231	4.726	3.127	2.641	1.745	1.303	− 44,9%	− 50,6%

Fonte: Censimenti della popolazione 1951, 1961 e 1971.

Anche qui la linea di tendenza è assai marcata in senso regressivo, e non solo per gli alti tassi di caduta dell'occupazione nel settore, ma anche per il processo di senilizzazione e di femminilizzazione, cioè per lo spostamento complessivo delle attività agricole verso i gruppi sociali più marginalizzati.

Si è già detto, d'altro canto, come i valori assoluti sopra riportati siano parzialmente inattendibili: infatti, il censimento dell'agricoltura, svolto appena l'anno precedente, fornisce le informazioni riassunte nella seguente tabella relativa alle aziende secondo l'attività del conduttore.

AZIENDE SECONDO L'ATTIVITÀ DEL CONDUTTORE

	Attività del conduttore esclusivamente o prevalentemente presso l'azienda agricola	Attività del conduttore prevalentemente presso	
		altre aziende	altri settori
Costa	1.104	21	360
Valle Stura	432	9	138
Montagna	1.281	48	505
Totale	2.817	78	1.003

Fonte: Censimento dell'agricoltura 1970.

Appare chiara la contraddizione fra questi dati e quelli precedentemente assunti, contraddizione che si accresce di fronte alle informazioni raccolte in zona, da cui risulta perfino una presenza relativamente consolidata di «*lavoro nero agricolo*», almeno nella misura in cui i fondi rustici vengono talvolta dati in *affitto senza alcuna registrazione* ufficiale del contratto, in modo tale da togliere all'affittuario la possibilità di accampare per via legale diritti di continuità nella conduzione.

La pratica sembra essere abbastanza diffusa, anche se l'esempio più tipico è rappresentato dai pastori sardi che da tempo con questo sistema riescono a pascolare le loro greggi nei prati d'altitudine.

VARIAZIONI DELLA UTILIZZAZIONE DELLA SUPERFICIE AGRICOLA
1930-1970 (ha)

	Seminativi		Colture legnose		Prati, pascoli e incolti produttivi		Totale		Boschi		Superficie improduttiva		Superficie territoriale totale
	Assolute	%	Assolute	%	Assolute	%	Assolute	%	Assolute	%	Assolute	%	
Costa	− 686	− 66,1	− 353	− 42,9	− 1.411	− 62,1	− 2.450	− 59,3	+ 1.564	+ 41,1	+ 1.230	+ 205,3	(10.286 ha)
Valle Stura	− 509	− 54,3	+ 8	+ 160	− 1.450	− 39,0	− 1.951	− 42,8	− 437	− 6,6	+ 1.231	+ 311,6	(11.601 ha)
Montagna	− 1.291	− 53,2	− 63	− 32,1	− 3.308	− 48,4	− 4.662	− 49,3	+ 882	+ 3,9	+ 1.772	+ 180,6	(24.475 ha)
Totale	− 2.486	− 56,5	− 408	− 39,9	− 6.169	− 48,1	− 9.063	− 49,7	+ 2.010	+ 8,2	+ 4.222	+ 213,7	(46.362 ha)

Fonte: Catasto agrario 1930; Censimento dell'agricoltura 1970.

Dal confronto delle precedenti medie di variazione negativa della utilizzazione della superficie agraria con quelle analoghe riguardanti gli addetti all'agricoltura e la popolazione rurale si rileva come, al di là delle inevitabili discrepanze dei dati, si confermi la stessa univoca linea di tendenza che colpisce il settore primario delle tre sub-aree considerate. Si noti in particolare come l'oscillazione della superficie boscata volga immediatamente in positivo, così come la superficie improduttiva (viabilità, zone urbane, ecc.) triplica nell'arco di 40 anni, con la caratteristica di possedere gli incrementi percentuali più bassi proprio nell'area montana, di cui in più occasioni abbiamo sottolineato la tendenza a conservare caratteri di ruralità.

Legata alle variazioni intervenute nell'uso del suolo è la presenza del carico bovino nelle aziende zootecniche.

VARIAZIONE NEL NUMERO DI CAPI BOVINI 1930-1970

	1930		1970		Variazioni 1930-1970			
	Capi	di cui vacche	Capi	di cui vacche	Capi	%	di cui vacche	%
Costa	2.620	1.671	991	527	— 1.629	— 62,17	— 1.144	— 68,46
Valle Stura	2.292	1.416	1.488	825	— 804	— 35,07	— 591	— 41,63
Montagna	2.536	1.569	1.790	1.027	— 746	— 29,41	— 497	— 31,67
Totale	7.448	4.656	4.269	2.424	— 3.179	— 42,68	— 2.232	— 47,93

Fonte: Catasto agrario 1930; Censimento dell'agricoltura 1970.

Anche in questo caso si nota la linea di resistenza sviluppata dall'entroterra rispetto alle altre condizioni territoriali. Da un calcolo sommario che confronti la produttività potenziale dei seminativi e dei prati pascoli esistenti (la cui presenza è confermata, seppure con qualche fondata preoccupazione nei riguardi dei problemi di stabilità idrogeologica, dalle carte tematiche al 25.000 redatte dalla Regione Liguria), si deduce che le *potenzialità del territorio* rispetto al carico di bestiame di grossa taglia sono *largamente sotto-utilizzate*, cosa questa che permette di considerare come legittima l'aspirazione di introdurre una serie di correttivi alle linee di tendenza sviluppate nell'arco dell'ultimo quarantennio.

Certo è che la china verso cui ci si è incamminati non è ripercorribile all'indietro in tempi brevi mediante indicazioni pianificatorie (a valore quasi esclusivamente normativo), e meno di tutte mediante quelle estraibili semplicemente da un progetto di parco redatto ai sensi della legge regionale n. 40 del 12 settembre 1977.

Un'ultima serie di conferme circa i fenomeni intervenuti nell'area si ottiene confrontando quanto è accaduto nella variazione delle dimensioni aziendali, dove generalmente si assiste ad un comportamento incrociato nelle tre diverse realtà territoriali. Infatti, ad esempio, se in ogni caso si ha un rilevante incremento delle superfici delle grandi aziende, queste tendono a crescere di numero solo in valle Stura e in montagna, mentre sono stazionarie o si riducono sulla costa. Il fenomeno si spiega facilmente considerando la particolare natura della situazione territoriale costiera: qui, infatti, le superfici agrarie sono di antica colonizzazione, poste in forte pendenza, spesso organizzate in « fasce » (terrazzamenti e ciclionamenti), con altitudine media al di sotto dei 200 metri e quindi con caratteri climatici ottimi. Il consolidarsi dell'azienda di dimensioni ragguardevoli non raggiunge quindi in questo caso le punte

delle altre condizioni territoriali, anche tenuto conto delle colture che tendono ad essere specializzate (ortaggi, serricoltura, arboricoltura) ma al prezzo di un forte impiego di forza lavoro, la cui redditività, peraltro, può raggiungere *livelli relativamente elevati* anche in piccoli appezzamenti a conduzione familiare.

Più marcata è la situazione dell'entroterra, dove l'estensione delle aziende più grandi non solo tende a crescere, ma raggiunge indici particolarmente alti, soprattutto a fronte della crisi della proprietà fondiaria di media dimensione (3-10 ha) che in montagna decresce sia in numero che in superficie. In corrispettivo qui la piccola azienda fino a 3 ha aumenta in numero ma si dimezza in superficie percentuale, mostrando anche in questo caso come la polverizzazione fondiaria vada d'accordo con la marginalizzazione sociale ed economica dell'entroterra. Si noti, a conferma di quanto sopra, come i piccoli appezzamenti abbiano ancora una discreta estensione sulla costa, in confronto alle altre realtà territoriali.

Volendo riassumere in sintesi i fenomeni in atto, di fronte alla sempre minore importanza delle aziende a dimensione familiare autosufficiente, si assiste da un lato al consolidamento delle *imprese di maggiori dimensioni*, dall'altro, sia pure in modo contraddittorio, alla diminuzione in superficie delle aziende piccole e medie insieme alla loro crescita di numero in alcune situazioni localizzate.

I dati esposti nella tabella sono particolarmente significativi per confermare la vistosa trasformazione intervenuta nel settore, dove mediamente le aziende a conduzione diretta ormai raggiungono il 93% del totale, raddoppiando la loro importanza numerica in 40 anni; in corrispettivo, si ha una flessione della superficie media, particolarmente rilevante nei territori montani.

Quanto sopra ci avverte che in montagna possiamo contare sulla *presenza di interlocutori sociali* più precisi di quanto non si sia avvertito sino ad oggi: si tratta infatti di *una popolazione decisamente rurale, costituita prevalentemente di famiglie di coltivatori proprietari in età avanzata*, che, peraltro in-

EVOLUZIONE DELLE CLASSI D'AMPIEZZA DELLE AZIENDE

		Fino a 3 ha			3 $\frac{0}{0}$ 10 ha			Oltre 10 ha			Totali assoluti		
		Numero aziende sul totale	Superficie rispetto al totale	Superficie media aziendale	Numero aziende sul totale	Superficie rispetto al totale	Superficie media aziendale	Numero aziende sul totale	Superficie rispetto al totale	Superficie media aziendale	Numero	ha	Superficie media
Costa	1930	66 %	19 %	1,17	24 %	32 %	5:53	9 %	48 %	21,57	1.996	8.154	4,08
	1970	63 %	13 %	1,22	28 %	26 %	5,40	8 %	59 %	41,72	1.475	8.426	5,71
Valle Stura	1930	42 %	4 %	1,08	31 %	20 %	6,26	25 %	75 %	28,67	1.094	10.659	9,74
	1970	15 %	1 %	2,02	44 %	15 %	6,23	39 %	82 %	36,99	569	10.158	17,85
Montagna	1930	24 %	7 %	1,67	46 %	34 %	6,02	16 %	57 %	27,36	2.419	19.484	8,05
	1970	32 %	4 %	1,49	39 %	19 %	5,86	28 %	67 %	28,54	1.830	21.720	11,86
Totale	1930	48 %	9 %	1,32	35 %	30 %	5,94	15 %	60 %	26,57	5.509	38.297	9,45
	1970	41 %	5 %	1,37	36 %	20 %	5,79	22 %	69 %	32,62	3.874	40.404	10,40

Fonte: Catasto agrario 1930; Censimento dell'agricoltura 1970.

trattengono forti rapporti con il mondo urbano: in primo luogo tramite l'emigrazione dei figli, in secondo luogo per essere comprese nell'hinterland di un centro metropolitano caratterizzato dall'essere uno dei vertici del triangolo industriale del nord Italia, e in terzo luogo per avere da tempo sotto gli occhi i fenomeni turistici delle seconde case. *Questi ceti sociali sono inoltre ancora radicati al territorio*, considerando che sono proprietari di case e di terre, *seppure per un arco di tempo che tende a restringersi*. Essi assumono quindi il ruolo di *interlocutori privilegiati* nei confronti dell'operazione di parco, inteso come strumento riequilibratore di una realtà economica e sociale altrimenti destinata ad un ineluttabile declino.

Riaffermare la ruralità del Beigua, in queste condizioni, non è quindi un'opzione che possa essere contraddetta dai dati di fatto, ma è anzi proprio la disomogeneità caratteristica del mondo rurale che viene ad essere confermata da queste specifiche peculiarità locali. È noto, peraltro, come non esista un solo concetto di ruralità, dal momento che si possono distinguere almeno due grandi categorie di territori non urbani:

— *aree rurali profonde*, ancora separate spazialmente e psicologicamente dal fenomeno urbano e contraddistinte da valori autoctoni di particolare intensità (dal linguaggio, ai culti, alle tradizioni, ai caratteri della vita domestica e del patrimonio culturale). È singolare notare che nella stragrande maggioranza di questi casi, i fenomeni di sottosviluppo economico si congiungono talvolta con quelli di una forte stabilità e continuità sociale, su cui si può ancora far leva per il superamento degli squilibri in atto;

— *aree rurali perurbane*, in varia misura intrecciate e compromesse dall'urbanesimo, dove ai redditi pro-capite relativamente alti (almeno rispetto al caso precedente) fa riscontro quasi sempre un collasso nell'ambito dei fattori squisitamente antropologici e sociali, da cui consegue la cessazione delle tradizionali forme di presidio del territorio.

VARIAZIONE DELLA CONDUZIONE DIRETTA RISPETTO ALLE AZIENDE TOTALI 1930-1970

	Anni	Aziende a conduzione diretta				Totali	
		Numero	%	Superficie (ha)	%	Numero	Superficie (ha)
Costa	1930	902	45 %	4.240	51 %	1.996	8.154
	1970	1.451	97 %	5.670	67 %	1.485	8.425
Valle Stura	1930	413	37 %	5.021	47 %	1.113	10.664
	1970	568	98 %	6.598	64 %	579	10.162
Montagna	1930	1.468	60 %	13.687	90 %	2.419	15.176
	1970	1.608	87 %	14.339	66 %	1.834	21.722
Totale	1930	2.783	50 %	22.948	67 %	5.528	33.994
	1970	3.627	93 %	26.607	66 %	3.898	40.309

Fonte: Catasto agrario 1930; Censimento dell'agricoltura 1970.

Il Beigua appartiene chiaramente a questa seconda casistica, con le valenze qualitative e quantitative precedentemente descritte.

3.3. – *Dalla crisi socio-culturale della montagna ai processi di spoliazione delle risorse naturali e culturali.*

Abbiamo più volte accennato al fatto che l'intrinseca debolezza del nostro comprensorio nei confronti della rivoluzione urbana, sviluppatasi da oltre un secolo nel suo hinterland, può comportare anche la conseguenza implicita della sua dilapidazione. Vogliamo qui riassumere gli aspetti più significativi di questo processo non casuale, perchè contro di esso si ritiene comunemente di poter agire (e non soltanto sul Beigua ma in tutte le aree deboli del paese) unicamente con strumenti di protezione atti ad *evitare gli eventi dannosi*, anzichè a sostenere concretamente e fattivamente il *risveglio della dinamica propria del mondo rurale.*

In pratica, la società dominante tende a comportarsi in montagna compiendo una prevaricazione che può essere paragonata a quella della somministrazione di antiparassitari (*vincoli*) nell'agricoltura industrializzata, senza cioè neppure tentare di irrobustire i fattori biologici positivi intrinseci all'ecosistema al fine di contenere lo sviluppo di quelli nocivi. Di più, si somministrano anche concimi chimici (*sovvenzioni*, lavori pubblici, investimenti) anche in questo caso non facendo nulla per sviluppare la fertilità naturale della terra, ma anzi avvelenandola progressivamente nel momento stesso in cui le si tolgono le capacità di autorigenerazione.

Tanto nel sociale quanto nel biologico, il risultato finale di questi processi è sicuramente il deserto, o, in attesa di questo, la dipendenza definitiva e totale dell'agricoltura / *territorio montano* dall'industria chimica / *centri di potere urbano*, con il conseguente inglobamento e appiattimento a livello unidimensionale di tutto l'ambiente ecologico / *sociale.*

Nel caso della montagna del Beigua, si deve tener ben presente il preesistente modello di assetto, storicamente fondato sulla polivalenza dell'uso delle risorse naturali, e schematicamente riassumibile nei punti seguenti:

— *radicamento* delle attività legate all'agricoltura e alla zootecnia, opportunamente appoggiate a colture complementari finalizzate (valga per tutte l'esempio del *castagno*), al fine di assicurare le comunità dalla carestia e dalla fame;

— antichissime *pratiche silvicolturali*, collegate sia con i bisogni locali (che comprendevano tanto i consumi energetici quanto l'utilizzazione del legno come materiale da opera), sia con l'approvvigionamento sistematico dei centri urbani costieri (cantieri navali, edilizia, carbone);

— *base industriale* (lavorazione dei metalli, manifattura, ecc.), *diffusa* a livello territoriale e strutturalmente connessa alle caratteristiche rurali dell'area;

— *rapporto città-campagna integrato* e in genere finalizzato ad obbiettivi comuni, dove l'equilibrio idrogeologico, la riproduzione continua delle risorse rinnovabili (legno, suolo, forza lavoro), la relativamente scontata predominanza di potere dei centri urbani, era pur sempre consapevolmente e strettamente dipendente dall'entroterra montano.

Come è noto, questo modello tradizionale di assetto del territorio si è progressivamente deteriorato a partire dall'inizio del secolo, giungendo oggi a manifestare forme di consumo distruttivo delle risorse, ed in particolare di quelle più intimamente legate all'identità rurale del Beigua, proprio perchè esse sono divenute al tempo stesso *irriproducibili e mercificabili*: valga per tutti l'esempio del paesaggio, sottoposto all'usura del consumo turistico residenziale e non, di fronte alla incapacità strutturale finora dimostrata dalla società contemporanea di produrlo e rinnovarlo continuamente, assicurando al tempo stesso sia l'equilibrio che la qualità ambientale.

Prima di riassumere per sommi capi le caratteristiche delle *risorse disponibili* a livello territoriale e lo *spreco* a cui vanno ordinariamente sottoposte, è necessario avvertire che quasi mai nel nostro caso esse possono essere considerate eccezionali di per sè stesse, tanto è vero che gli interessi culturali e scientifici nei confronti dell'area del Beigua possono dirsi maturati qui alla stessa stregua che in qualsiasi altro ambito regionale. Di più, le indagini compiute dall'Ufficio del piano del Parco hanno in diverse occasioni messo in rilievo come le notizie

sulle presunte eccezionalità erano spesso influenzate dalle *aspettative un po' mitizzanti* maturate all'interno delle deprivazioni tipiche dell'ambiente urbano, e soprattutto di quello che, per quanto colto ed elitario, è sempre più disabituato ad avere contatti diretti con la realtà ambientale.

Gli aspetti naturali e culturali che qualificano l'area del Beigua e che, proprio per questo, vengono sottoposti a forme di consumo distruttivo, sono riassumibili principalmente nei seguenti:

— la raccolta di *minerali* e di *fossili* rari di cui la montagna è dotata; è noto che le pratiche più pericolose non riguardano il collezionismo dei dilettanti, quanto piuttosto il rastrellamento sistematico operato con mezzi tecnici di tipo violento, che procurano (insieme al deterioramento irreversibile dei giacimenti) forti profitti a chi lo pratica;

— la raccolta dei *prodotti del sottobosco*, ricchissimo soprattutto di *funghi pregiati*, oggetto di azioni di raccolta anche vandaliche, con la conseguente scomparsa dei processi di autoriproduzione;

— i 26.000 ettari di *bosco* (pari al 56% della superficie totale del comprensorio) sono soggetti ordinariamente a tagli incontrollati, che la scarsa operatività dei vincoli esistenti non serve ad ostacolare. A questo si aggiunge la ricorrente piaga degli incendi, aggravata da una gestione forestale incapace di costituire una efficace prevenzione nei demani quasi esclusivamente privati;

— il prelievo faunistico (*caccia e pesca*) è totalmente libero e, come tale, nonostante la potenziale ricchezza degli habitats animali, sta producendo la rarefazione delle specie indigene più pregiate, mentre, d'altro canto, l'incontrollata proliferazione di alcune specie animali (*cinghiale*) finisce per procurare gravi danni alle colture;

— neppure l'introduzione di tecniche agricole a carattere intensivo risparmia il Beigua, nonostante e anche a causa della crisi del settore: questi fenomeni degradativi si riconnettono anche con le pratiche di *pascolo irrazionale* e con l'inserimento di alcune aziende zootecniche a carattere industriale basate sulla importazione dei mangimi;

— l'attuale relativa consistenza di *reperti archeologici* mobili (ritrovamenti paletnologici in genere) e immobili (incisioni rupestri, presunti dolmen, ecc.), è soggetta alla pressione del collezionismo operato da parte delle popolazioni urbane. L'inesistenza di forme di protezione adeguata, nonché di una istituzionalizzazione delle ricerche, comporta la progressiva scomparsa nel territorio del Beigua anche di questi valori;

— in passato, sia i minerali del massiccio montuoso sia le punte di freccia, le asce, le selci d'età paleolitica, erano stati selezionati e riuniti in *cospicue raccolte* promosse da cultori locali, amanti della natura e della storia dei luoghi stessi. Oggi anche questa ricchezza è andata dispersa a rimpinguare le collezioni di Genova e di Savona, spesso abbandonate all'incuria che contraddistingue in generale la gestione dei beni culturali;

— la tradizionale ricchezza di *beni artistici* (affreschi, quadri, arredi sacri e profani, biblioteche, ecc.), non ottiene una sorte migliore man mano che si viene depauperando il tessuto sociale e con questo il presidio della popolazione autoctona, ivi compresi i ceti proprietari o dirigenti (ad esempio il clero); anche in questo caso si è instaurato un «flusso migratorio» dalla montagna verso la città, oppure, in alternativa a questo, la decadenza e lo spreco nello stesso luogo d'origine per ignoranza o per abbandono;

— l'Abbazia di Tiglieto (XII secolo), che è nota per essere la *prima abbazia cistercense* in Italia, versa in uno stato deplorevole, con strutture edilizie ormai così precarie da poterne prevedere il crollo entro i prossimi anni, laddove non si intervenga con opere di risanamento. Al contrario, *numerose residenze signorili storiche*, comprese entro e fuori il perimetro dei centri urbani, così come buona parte dell'*edilizia spontanea locale* (case coloniche, molini, fienili, cascine, ecc.), sono soggette a pesanti trasformazioni sotto la pressione turistica che ha eletto il Beigua a sede privilegiata di seconde case, anche per merito della presenza delle risorse di cui sopra;

— la cultura contadina, per secoli creatrice di insediamenti e di paesaggi, si è espressa, come è noto, anche attraverso la produzione di oggetti

d'uso, la cui qualità stimola oggi una loro rivalutazione complessiva, tanto che da più parti si intraprendono studi e iniziative nei confronti della cosiddetta « *cultura materiale* ». Ma ancor prima che questi interessi si fossero manifestati concretamente, gli aratri, i gioghi dei buoi, le ruote dei carri agricoli, le carrucole dei pozzi, le scale a pioli, avevano in gran copia preso la strada dell'appropriazione consumistica, andando a far mostra di sé nei ristoranti e nei locali pubblici della costa e della città;

— il *paesaggio* stesso, del resto, per forza di cose non esportabile, ha finito per essere oggetto di consumo, attraverso lo svilupparsi dell'escursionismo domenicale, con i conseguenti fenomeni degradativi che intervengono a livello ambientale tutte le volte che non sussista una pratica gestionale adeguata (parcheggi, attrezzature ricreative, pic-nic, viabilità, segnaletica, rifiuti, ecc.);

— per quanto prossimo al mare, le caratteristiche climatiche del Beigua permettono la presenza di *neve sciabile*. Ciò ha dato luogo alla realizzazione di impianti di risalita, rapidamente incrementatisi in pochi anni con investimento di capitali complessivamente non indifferenti;

— come in molti altri casi della montagna appenninica, la neve svolge tuttavia principalmente il ruolo oggetto di richiamo nei confronti della *valorizzazione di terreni a scopo edificatorio*, incrementando la costruzione di *seconde case* che complessivamente (fra nuove costruzioni e riadattamenti) assommano a 9.300 circa (di cui 8.000 sulla costa, 200 in valle Stura, e 1.100 in montagna), capaci di sviluppare una ricettività totale che sommata a quella alberghiera e extra-alberghiera supera le 60.000 unità.

Giova notare come nella fascia litoranea e in montagna la *ricettività* totale di tipo esclusivamente turistico ecceda abbondantemente la popolazione residente; inoltre, si deve rilevare che il processo edificatorio più rilevante si è di fatto addensato sulla *costa*, in funzione della *presenza prestigiosa del clima, del paesaggio e del mare*, mentre sulla montagna il fenomeno è territorialmente molto più diffuso ed ancora globalmente incapace di ledere irreversibilmente il patrimonio ambientale.

I fenomeni di consumo generalizzati a tutte le risorse presenti nell'area sono dunque vistosamente preoccupanti e certamente tali da presupporre un urgente intervento correttivo. Si tratta ora di vedere come sarà possibile dosare correttamente la politica dei divieti con quella ben più costruttiva del recupero dell'identità ecologica, antropologica ed economico-sociale dell'entroterra, anche seguendo le dichiarazioni programmatiche a suo tempo sottoscritte dalle forze politiche locali e regionali.

Ma, per sgombrare preliminarmente il campo da ogni possibile equivoco, è opportuno ricordare come *tutti i fenomeni depredativi* che abbiamo fin qui enumerato siano il *riflesso di quelle forme di riduzione a colonia della montagna* operate da parte dei ceti urbani, talvolta anche con la complice collaborazione della popolazione locale, soprattutto quando ad essa venga prospettato il ricatto di un utile economico raggiungibile a breve termine.

Secondo la nostra opinione è pertanto notevolmente scorretto proporre una politica complessiva di salvaguardia che non tenga conto di questa *necessaria distinzione fra colonizzatori e colonizzati*, dando agli uni e agli altri pari responsabilità per i processi distruttivi in atto. Appare ad esempio sempre più chiaro che i divieti e i vincoli non sono tanto capaci di limitare le possibilità operative della società dominante (che troverà in ogni caso gli strumenti e i mezzi per soddisfare i propri bisogni) quanto di contribuire a ridurre ulteriormente le ultime capacità di autonomia, di resistenza e di autodeterminazione della popolazione autoctona. Anche l'artificiosa contrapposizione fra uomo e natura rientra in questo schema generale, dimenticando proprio il fatto che sono esistiti uomini capaci non solo di conservare la natura ma addirittura di arricchirla in termini di valore.

4. – Piano di « riequilibrio » o procedure per attivare la gestione complessiva delle risorse del territorio?

4.1. – *Per un'analisi critica delle metodologie d'intervento in area montana.*

L'approfondimento di questo aspetto appare particolarmente necessario oggi, tenuto conto della fase

di transizione politico-culturale che stiamo attraversando, e in cui gli atteggiamenti più ricorrenti fra coloro che sono professionalmente e tecnicamente impegnati in questo settore appaiono o ancora legati a pesanti pregiudizi, o troppo disinvoltamente disponibili ad operazioni non ancora del tutto verificate.

Il male peggiore, comunque, è ancora una volta quello di non affrontare il problema nei suoi termini di contenuto, talvolta addirittura attraverso un'adesione solo formale e di comodo alle critiche che da diverse parti vengono volta a volta portate alle prassi operative più comuni, che riassumiamo qui di seguito.

4.1.1. – *La teoria dei cerchi concentrici, dei vincoli di protezione e del piano razionale.* Rappresenta da oltre trent'anni lo schema di riferimento degli interventi protezionistici in aree parco, e particolarmente rivolta alle specificità della montagna, tanto che è riassunta anche nella *graduatoria di vincoli* transitori predisposti dalla stessa Regione Liguria nella l.r. n. 40 del 12 settembre 1977, dove sono previste zone A di protezione integrale, zone B di protezione parziale, zone C di ordinaria amministrazione urbanistica.

Lo schema riflette il desiderio di ridurre la dinamica complessiva degli ecosistemi e delle vicende riguardanti lo sfruttamento delle risorse del territorio entro categorie semplici e quindi teoricamente ben controllabili. Esso entra peraltro in difficoltà allorchè la realtà e la forza delle cose assumono una forma affatto congruente con il modello astratto assunto a priori, ciò che avviene regolarmente ogni volta che il territorio considerato si configura come *luogo permanente di scambi fra uomo e natura* (come è appunto il caso del Beigua).

In sostanza, si tratta di un'impostazione di tipo idealistico, che prende a prestito dalla teoria urbanistica dell'azzonamento (e del vincolo) gli strumenti per operare sul territorio, per la verità senza mai entrare nel merito in termini approfonditi su quali siano le forme di controllo dei divieti imposti, e quali garanzie di gestione vengano assicurate per mantenerli aperti ed efficienti nel tempo.

Quello che è certo è che strumenti di questo tipo non possono in nessun caso operare positivamente allorchè siano concepiti come gli unici praticabili: qui *non si intende contestare quindi la possibilità di apporre vincoli quanto piuttosto negare la loro capacità di risolvere i problemi*, sempre ammesso e non concesso che riescano veramente ad ottenere anche l'unico risultato per cui sono stati concepiti: quello di congelare per un certo periodo di tempo alcuni tipi di utilizzazione delle risorse esistenti, lasciando però sempre irrisolti gli interrogativi su quali siano i veri interlocutori sociali che verranno privilegiati dalla messa in atto di questi interventi stessi.

L'accenno già fatto alla «paternità» della disciplina urbanistica nei confronti della teoria dei vincoli, anche di quelli progressivamente decrescenti dall'interno verso l'esterno delle aree naturali, merita un approfondimento, perchè è proprio l'urbanistica che per prima ha codificato la validità del regime autorizzativo come prassi di governo dello spazio fisico. Infatti la pianificazione urbana viene tradizionalmente concepita come bilanciamento fra le diverse aree contraddistinte dalle maggiori o minori possibilità edificatorie, dove ad ogni azzonamento corrisponde una regolamentazione che identifica chiaramente attività monoculturali e unicità delle funzioni. Piano, azzonamento, vincoli e regime autorizzativo rappresentano quindi la strumentazione più consolidata per il controllo dell'uso dello spazio e come tale usualmente assunta come unico paradigma di riferimento anche per gli interventi a livello territoriale.

Questo schema operativo può definirsi però a ragion veduta come non rispondente alla natura intrinseca dei problemi da risolvere, e soprattutto per i seguenti motivi:

— la zonizzazione e la conseguente normativa sono fondate sulle *teorie localizzative* che, come è noto, dipendono assai più dall'equilibrio funzionale fra le diverse parti del sistema che dai processi di messa a coltura delle risorse, per loro natura già situate nell'ambito spaziale di loro competenza a livello geografico e fisiografico: si tratta in sostanza di *due problemi dal contenuto differente*, in quanto da un lato si devono localizzare e attivare funzioni e attività interdipendenti, mentre dall'altro si tratta di scegliere gli usi congruenti con quanto viene storicamente e naturalmente offerto dal territorio

(e questi ultimi sono solo in parte definibili in negativo, cioè indicando solo le cose da non fare);

— la zonizzazione aderisce per sua natura al concetto di *monofunzionalità* delle singole localizzazioni, ciascuna sottoposta a differente normativa: proprio il contrario può dirsi invece dei processi di messa a cultura delle risorse territoriali, notoriamente interdipendenti e quasi sempre, salvo rarissimi casi, *a carattere multiuso*, cosa questa che, fra l'altro, può assumersi come caratteristica ambientale tipica delle aree rurali rispetto a tutte le altre. Il *principio della rotazione agraria*, antico quanto la civiltà rurale, può essere anzi indicato come simbolo del modo con cui viene assicurato il più alto rigoglio produttivo e l'equilibrio stesso degli ecosistemi, entro cui l'azione dell'uomo introduce modificazioni da valutarsi complessivamente come positive. Esso, si noti, non è valido soltanto per le colture agricole, dato che fornisce soluzioni adeguate ogni volta che si tratta di far corrispondere il ritmo della produttività biologica con quello delle azioni di prelievo, secondo una metodica del tutto sconosciuta all'interno delle regolamentazioni di tipo urbanistico;

— è noto come la divisione delle funzioni nello spazio venga invocata in nome dei *principi della «razionalità»*, anche se è altrettanto noto come — per la verità — non ci si sia mai diffusi troppo sul contenuto di questa stessa razionalità (dal punto di vista dell'attuale modello di sviluppo, ad esempio, il caos urbano, la mancanza di spazi verdi, la degradazione ambientale possono dirsi perfettamente «razionali» perchè congruenti con la logica interna del modello stesso). Tuttavia è certo che invocare questo principio per operare una politica di piano nelle aree non urbane (l'uso corretto delle risorse tante volte conclamato) non sembra assolutamente sufficiente, almeno fin quando non si siano approfonditi i termini concreti in cui *le risorse stesse si autoriproducono*, nonchè i termini, altrettanto concreti, attraverso cui si sviluppano *i processi di sfruttamento e di prelievo* a cui sono interessate direttamente le diverse classi sociali. Insomma occorre dire *rispetto a che cosa e a chi l'uso è da ritenersi corretto*. Questo aspetto appare certamente come il più arduo da affrontare per chiunque intenda operare interventi o assumere decisioni a livello territoriale, soprattutto se si considera il permanente stato di fluidità e di incertezza che governa l'intero apparato economico del paese, che, come è noto, non solo sfugge da tempo a qualsiasi prassi di programmazione, ma addirittura assicura un intreccio permanente ed inestricabile fra rendita e profitto.

Per quanto difficile possa sembrare, tuttavia, il compito di far chiarezza sui bilanci economici connessi all'uso delle risorse del territorio appare come non rinunziabile, probabilmente proprio a partire dalle aree in cui gli interessi dei grandi gruppi finanziari non sono obbligatoriamente sempre quelli predominanti, proprio in considerazione della marginalità in cui il sistema economico stesso ha ridotto questi territori.

Un ultimo aspetto che deve essere rilevato per distinguere come operazioni diverse il piano urbanistico dal coordinamento delle prassi di gestione delle aree non urbane, è fornito proprio dalla *indisponibilità strumentale* del piano stesso. Infatti esso, sia pure con le rigidezze procedurali che gli sono proprie e che sono già state rilevate, risponde strettamente alla logica degli interventi in area urbana, mentre perde di significato allorchè costituisca *l'unico risultato* dei processi di pianificazione a livello territoriale, salvo per le disposizioni che esso inevitabilmente contiene per ciò che riguarda *vincoli* e *divieti*. Per questo tante comunità locali hanno giustamente respinto in passato proposte di azzonamenti e di parchi, dal momento che queste non potevano essere interpretate in altro modo che come l'ultimo condizionamento esterno alle proprie residue capacità di autogoverno.

Del resto, non si comprende perchè non possa essere sviluppato in modo autonomo, rispetto alla politica gestionale complessiva delle risorse del territorio, *anche* il piano urbanistico, seguendo le prassi previste dalle *leggi ordinarie vigenti*.

Insomma, una cosa è la regolamentazione e la pianificazione dell'edificato e dell'edificabile (rispetto a cui le zonizzazioni e le regolamentazioni sono evidentemente plausibili), e un'altra cosa è concepire un ruolo inedito e propulsivo delle aree rurali in una prospettiva globale di riequilibrio.

E le due procedure di intervento possono anche coinvivere, ma senza bisogno che l'una trovi partico-

lari momenti di sovrapposizione e confusione con l'altra.

4.1.2. – *La partecipazione difficile.* Si tratta di un aspetto particolarmente delicato, in considerazione del fatto che si è abituati così tanto a dare per scontato il processo partecipativo alle scelte della pianificazione, da essere addirittura incapaci di riconoscere quando essa è stata di fatto circoscritta, se non complessivamente tradita.

Il problema nasce dalle scelte tecnico-politiche che riguardano la considerazione globale della popolazione interessata agli effetti della politica di piano. Gli interrogativi preliminari da porre sono, in schema, i seguenti:

1) l'universo degli individui a cui le azioni di piano sono dirette è definibile come *insieme* o come *sistema*?

2) gli individui da considerare sono i *singoli cittadini* o le cellule economiche e sociali elementari costituite dalle *famiglie*?

3) il rapporto fra pianificatori e pianificandi, fra osservatori e osservati, è *catalettico* o *dialettico*?

A seconda di quale risposta forniamo a queste tre domande, si caratterizza in modo irreversibile il tipo di partecipazione praticata, valorizzandola o, al contrario, azzerandola di significato.

Per quanto riguarda il primo punto, la macro-economia e la macro-statistica (ivi compresa quella desumibile dai dati disponibili, quali quelli da noi precedentemente citati) considerano per principio la metodologia quantitativa come trasferibile tout-court dalle *cose* agli *uomini*, ovvero assumono il *numero* come funzione rappresentativa ed omnicomprensiva dei fenomeni studiati, quando invece dovrebbe costituire solo un'introduzione ad essi.

I modelli di analisi (e quindi di previsione) costruiti su base meramente numerico-quantitativa corrono pertanto il rischio di non essere totalmente rappresentativi della realtà considerata, in quanto scartano per definizione tutto ciò che è significativo dal punto di vista della *qualità*, che, come tale, appunto non può rientrare nelle *quantità* considerate. Così facendo, si determina in modo automatico una scelta che riduce di fatto *il sistema*, sia quello sociale che quello ecologico, ad *insieme*, ovvero a sommatoria semplice di fattori uguali o indifferenti, e comunque non interagenti nè fra loro nè con l'azione dei pianificatori.

Non esistono possibilità per recuperare questo risultato in tempi successivi, allorchè si accettino come unicamente valide le forme di sistematizzazione quantitativa: per ovviare a ciò non c'è altra strada che quella del recupero di tipi di indagine fondati sull'osservazione diretta e comparata da portarsi avanti congruentemente *fra osservatori e osservati*. Unico modo questo per rifarsi un'immagine adeguata della realtà, quale si presenta in un contesto ambientale definito e in una realtà storica determinata, e da questa e con questa poter operare le scelte del caso.

Per quanto riguarda il secondo punto, abbiamo già visto quanto sia importante, per una definizione corretta della realtà sociale della montagna, riferirsi alle famiglie anzichè ai singoli individui, proprio perchè esse stesse sono definibili come *sottosistemi*, la cui aggregazione superiore determina il *sistema sociale* globale da considerare. Riferirsi unicamente agli individui rappresenta dunque una seconda decisione cosciente verso l'assunzione del nostro universo nel senso di *insieme* e non come *insieme organizzato di sistemi*, cioè appunto di *sistema* di ordine superiore.

Per quanto riguarda l'ultimo punto, infine, si deve notare che esso rappresenta la logica conseguenza delle decisioni già assunte nel definire i parametri precedenti; infatti, è atteggiamento ricorrente delle scienze applicate quello di «porre il rapporto di osservazione, cioè quello fra osservatore e osservato, in termini di *rapporto catalettico*, cioè di assunzione di tutta la soggettività al polo attivo dell'indagine e di riduzione totale all'oggettività del polo passivo dell'indagine stessa.

Questa assunzione di soggettività significa l'esercitato diritto di programmare, descrivere e decidere le condizioni dell'oggetto, e noi abbiamo visto che questi sono i tre compiti fondamentali della metodologia statistica, come *metodologia per lo studio delle cose*: dove la definizione più comprensiva e più corretta di *cosa* è quella di *non persona*.

Quando infatti il rapporto di osservazione si pone tra persone esso è un *rapporto dialettico*, cioè di riconoscimento di soggettività ai due poli del rapporto e di ridistribuzione dell'attività su en-

trambi. Ma se queste condizioni non sono verificate, torna ad essere un rapporto catalettico, il che significa che — nel contesto dell'osservazione — una persona è divenuta una non-persona cioè una cosa.

Va aggiunto che la dialetticità del rapporto di osservazione tra osservatore e osservato, tra osservatore singolo ed osservati multipli, diventa dialetticità di rapporti tra tutti questi, trasformandone quindi l'insieme — ove mai sia stato tale — in un sistema. E noi abbiamo visto come la metodologia statistica sappia campionare assai meglio gli insiemi che i sistemi » (5).

Nel caso in cui, al di là delle dichiarazioni di principio, stilate nei documenti e negli statuti, ci si comporti nel modo descritto, *che riduce appunto gli uomini a cose*, non vi sono dubbi che i processi partecipativi sono stati letteralmente stravolti, e questo è il pericolo più comune che ricorre in qualsiasi operazione di intervento di piano nelle aree montane.

A riprova di quanto abbiamo detto fino a questo momento, può essere citato un esempio che chiunque abbia esperienza in fatto di pianificazione rurale e montana sicuramente riconoscerà come evento realmente accaduto entro l'evolversi dei processi sia dell'analisi territoriale che in quelli decisionali: il botanico che segnala la presenza di una specie floristica importante, l'archeologo che conosce l'esistenza di reperti di particolare interesse, il geologo che mette al corrente del fatto che particolari beni paleontologici o mineralogici sono presenti in una determinata area, tutti indistintamente chiederanno di *tenere la cosa segreta*: almeno fino a quando non si sentiranno rassicurati sul fatto che sussistano adeguate garanzie di protezione.

La preoccupazione, anche se sincera e giustificabile sul piano teorico, in realtà tradisce il sospetto ancestrale che la diffusione generalizzata delle conoscenze possa essere comunque dannosa, dal momento che si attribuiscono all'uomo in genere intenti dilapidatori e distruttivi: comunicare al pubblico (non importa che si tratti di gitanti domenicali o di popolazione rurale autoctona) l'esistenza di una risorsa, equivale sicuramente a indicarla all'*inevitabile sfruttamento appropriativo o al vandalismo*.

Accade così che i beni territoriali restino in parte nascosti nelle pieghe della trasmissione dell'ignoranza, senza che nel frattempo possa in alcun modo formarsi proprio quella coscienza collettiva e pubblica che resta la sola che possa individuare gli strumenti di conservazione invocati dagli stessi esperti quasi a titolo messianico, come se, ad esempio, potessero derivare dall'autorità di un principe saggio che agisse al di sopra delle parti.

Si paga anche in questo modo lo scotto della *permanente separatezza fra specialisti e base sociale*, al cui superamento si potrà arrivare, ove lo si decida e lo si voglia, soltanto dopo un lungo processo di ridiscussione delle funzioni della ricerca e della scuola. Per intanto è opportuno comunque avvertire le popolazioni interessate che molte delle cose che già si sanno resteranno ancora nascoste agli occhi di tutti, e che comunque possiamo essere certi che questa ignoranza collettiva non impedirà che qualche dilapidatore professionista riesca come sempre ad appropriarsi degli strumenti conoscitivi necessari per portare a buon fine i processi di mercificazione delle risorse, siano esse testimonianza della lunga storia dell'uomo o di quella della natura. Dobbiamo inoltre tener presente che anche le conoscenze degli specialisti sono per loro natura limitate e incomplete, strette come sono dalle contraddizioni in cui versa la ricerca scientifica nel nostro paese, troppo spesso definalizzata da obbiettivi socialmente utili, oltre che isterilita in forze materiali e intellettuali.

4.1.3. — *L'assillante ricerca di un modello neo-produttivistico*. L'argomento rappresenta il nodo fondamentale attorno a cui ruotano tutte le discussioni aperte sul problema dello sviluppo delle aree marginali e della montagna, in quanto, partendo dalla constatazione del collasso economico esistente, si ricercano le formule di intervento atte a superarlo.

Gli errori più comuni in cui si può incorrere sono a nostro avviso riassumibili soprattutto negli aspetti seguenti:

(5) G. A. Maccacaro, *Lezione introduttiva all'Anno Accademico 1975-1976*, in « Sapere », n. 798, marzo 1977, pag. 66.

— si ritiene innanzi tutto che l'apparato sociale e quello economico coincidano piattamente: non ci si prende cura, pertanto, dopo aver accertato che le tradizionali attività economiche sono in crisi da diversi decenni, di indagare se le strutture sociali siano caratterizzate da una crisi dello stesso segno, o se piuttosto, per le loro caratteristiche originali, non siano portatrici di potenzialità suscettibili di essere valorizzate anche (e contro) la crisi del settore economico;

— si ritiene inoltre ineluttabile che i fenomeni di regressione in atto sul territorio abbiano sostanzialmente in sé stessi, nelle cifre delle statistiche, nelle curve di tendenza, nelle proiezioni assunte dalle stime, la capacità di individuare l'*unica strada da imboccare per il futuro*. Infatti, dopo aver preventivamente diagnosticato che le attività economiche solidamente agganciate all'attuale modello di sviluppo sono di fatto impraticabili nelle aree montane, si ritiene che le valenze del problema siano state tutte compiutamente indagate, anche attraverso la constatazione che *sono da considerarsi allo stato attuale come extra-mercato numerosissime attività potenziali* che, cionondimeno, compaiono molto spesso negli obbiettivi dichiarati delle forze politiche o delle istituzioni rappresentative. Ne consegue, irrimediabilmente, solo il governo della miseria;

— in alcuni casi, tuttavia, dopo aver constatato i risultati complessivamente nichilisti del punto precedente, ci si sforza di fornire dei contributi in positivo attraverso suggerimenti operativi che, tenuto conto delle premesse già svolte, sfiorano talvolta quasi il ridicolo, come le proposte riguardanti l'industria delle chiocciole, o quella della raccolta delle erbe officinali, o la concentrazione degli interessi produttivi dell'anemico artigianato locale verso la lavorazione del legno per soprammobili, giocattoli, oggetti ricordo e simili. Ipotesi anche proponibili di per sé, ma soltanto se ancorate ad una ben più complessa ed ampia *proposizione di obbiettivi e di ruoli* da conferire alla montagna e al suo corpo sociale.

L'opinione di chi scrive è che atteggiamenti di questo tipo nascono non tanto da opziori di concreto realismo, come si vorrebbe far credere, quanto da una falsa coscienza di impianto produttivistico che:

a) non riconosce alle aree rurali la capacità di disporre anche nel XX secolo di una *identità complessa e soprattutto diversa* da quella del vincente modello urbano e industriale;

b) non indaga sufficientemente sulle *modalità di conversione dei valori extra-mercato* in valori economicamente praticabili, nella misura in cui si rinunzia alla costituzione di un progetto alternativo di comportamenti sociali che certo nessuna brillante soluzione tecnica è di per sé capace di produrre a tavolino, ma che è cionondimeno ricavabile ed augurabile mediante un lungo processo di fattiva collaborazione tecnico-politica;

c) non ricerca le modalità per interrompere il vigente *meccanismo degli sprechi*, che, mentre distrugge le cose immobili e le coscienze, continua a depauperare una società e un ambiente dalla cui ricchezza è dipesa per secoli la stabilità e lo splendore degli stessi ceti urbani;

d) non concepisce come gli enti pubblici possono assumere, come già in tutti i paesi industrializzati d'Europa, una *capacità gestionale atta a promuovere globalmente lo sviluppo economico delle aree non urbane*, e non soltanto, come accade oggi, a registrarne e ad amministrarne il desviluppo (ad esempio, fa fatica a farsi strada la concezione del *parco del Beigua come «azienda a responsabilità pubblica»*, capace di assicurare servizi, di promuovere iniziative, di denominare un intero territorio «a produzione d'origine controllata», e come tale capace quindi di ricomporre in positivo la domanda urbana con l'offerta di ambiente, di prodotti e di cultura che la montagna può dare).

4.2. — *Gli strumenti ipotizzabili e le loro priorità rispetto alle scelte da privilegiare.*

L'atteggiamento comune di molta letteratura specialistica recente riguardante la pianificazione, quello di dilungarsi a dismisura sull'enumerazione degli errori, senza dimostrarsi al tempo stesso capace di fornire comunque risultati in positivo, riservandosi in questo modo solo il potere di critica e mai quello di proposizione creativa.

Per contraddire almeno in parte questa regola, riteniamo opportuno affrontare, prima di avviare alla conclusione il nostro rapporto, una breve trattazione della natura e dell'importanza di alcuni strumenti operativi, a nostro avviso irrinunziabili per qualsiasi intervento nelle aree non urbane, o almeno di quelle che abbiano caratteristiche simili al caso della montagna del Beigua.

4.2.1. — *L'analisi sistematica ed aperta delle risorse ambientali.* I beni archeologici, i beni artistici e culturali, i centri storici, il patrimonio insediativo spontaneo, il patrimonio silvo-pastorale, le risorse agricole e zootecniche, i giacimenti minerari, i materiali estrattivi, le sorgenti minerali, le acque di superficie e di falda, l'innevamento, il patrimonio vegetazionale, la flora e la fauna, le eccezionalità e le curiosità ambientali, il paesaggio: per quanto la cosa possa sembrare incredibile, non esiste alcuna *raccolta sistematica* e ordinata anche dei soli dati conoscitivi esistenti su questi beni, tanto che anche nel nostro caso abbiamo notato come le prime proposte di parco rappresentassero molto più un'opzione di principio che non una vera e propria esigenza comprovata di conservazione.

Occorre pertanto considerare come prioritario e urgente nei confronti di qualsiasi politica territoriale sulle aree montane, procedere ad un *inventario ragionato e finalizzato* delle risorse suddette, perchè in mancanza di esso appare fin troppo scontato che non si può procedere a nessuna forma o proposta d'assetto.

Ma anche in questo caso, proprio dal momento che «non si impara a programmare ciò che non si è imparato ad analizzare» (6) (e viceversa), nascono problemi di metodo e di sostanza:

— in primo luogo perchè una cosa è segnalare una rarità floristica su una rivista scientifica, e un'altra è affermare in che misura quella *rarità è veramente tale rispetto all'universo delle innumerevoli rarità* che sussistono a livello territoriale, e di cui l'esperto non è sempre, per ovvi e giustificati motivi, a conoscenza;

— in secondo luogo perchè contare quanti ritrovamenti di punte di freccia siano riscontrabili in un territorio è in fondo un esercizio sterile e inutile, se non viene collegato con la possibilità di suggerire per queste stesse risorse culturali un ruolo adatto ed attuale nel contesto culturale ed istituzionale esistente; ciò che significa, in altri termini, che non si tratta soltanto di segnare su una carta i ritrovamenti, quanto di *indicarne la suscettibilità* ad essere agganciati ad una precisa politica;

— in terzo luogo perchè, molto misteriosamente per chi scrive, gli interessi cosiddetti extra-scientifici sono correntemente noti a tutti meno che allo scienziato stesso, che molto spesso si rifiuta di comprendere il ruolo che le cose studiate posseggono all'interno del sistema di valori del mondo contemporaneo, forse proprio per il timore di lasciare quella *turris eburnea* a cui si continua evidentemente ad attribuire un potere di carisma, almeno nei confronti della temuta realtà del mondo esterno, quello in cui è facile «sporcarsi le mani»;

— in quarto luogo perchè, come abbiamo già più volte rilevato, la ricerca scientifica applicata al territorio in Italia è ancora, nonostante tutto, alle sue prime esperienze, anche se accanto alle rilevanti lacune di un settore può corrispondere un casuale approfondimento di un altro.

Nonostante queste difficoltà appare chiaro, tuttavia, che una raccolta organica anche delle sole conoscenze esistenti, si manifesta come procedura pressochè rivoluzionaria nei confronti della situazione attuale, abituata da sempre a scelte da prendere al buio rispetto alla sistematizzazione dell'universo di queste conoscenze stesse; non solo: si deve tener presente anche che le scelte che si potranno conseguire a livello istituzionale per le prime fasi operative della politica di gestione territoriale pubblica — ove esistente — saranno sempre, per forza di cose, caratterizzate da una empiricità ed approssimazione così rilevante da non risultare minimamente influenzabili dagli inevitabili errori di rilevamento e di informazione propri delle fasi conoscitive; infine, la proposta di procedere all'inventario può dirsi operativa soltanto nella misura in cui viene istituito un vero e proprio organismo permanente che ne cura la raccolta e l'aggiornamento,

(6) Cfr. G. A. Maccacaro, *op. cit.*

con un'operazione, cioè, che non attiene tanto — come è stato detto — ad un *piano*, quanto ad un *processo*, che se deve segnare un inizio, non necessariamente deve fissare un termine ultimo entro cui possa dirsi concluso, anche in considerazione del fatto che il «valore», la «rarità», il «prezzo» e l'«interesse» di tutte le risorse sono sempre *variabili* nel tempo, in dipendenza di un intreccio molto complesso dei fattori economici, conoscitivi e sociali.

In questo quadro si pone, inoltre, il problema della specificità dei dati, che riguardano, in sintesi, gli interrogativi seguenti:

a) quale livello di dettaglio devono possedere, ovvero a quale scala di lettura devono essere riferiti i dati?

b) quali sono le variabili che dovranno essere scelte e quali dovranno essere scartate?

c) secondo quali tecniche i dati saranno raccolti, analizzati, aggiornati continuamente e continuamente resi disponibili?

d) quale grado di omogeneità interdisciplinare è necessario raggiungere, e con quali strumenti metodologici?

Le risposte implicano numerose decisioni che, come sempre, sono sia tecniche che politiche, e rispetto alle quali pertanto sarebbe improprio in questa sede indicare soluzioni categoriche da prendere come invarianti. Tuttavia, anche tenendo presente la nostra dichiarazione di intenzioni iniziale, appare chiaro che alcune approssimazioni più definite possono essere formulate fin d'ora. Infatti,

a. *Dettaglio dei dati*: la scala di lettura deve essere sufficiente a descrivere comunque le caratteristiche dell'insieme territoriale studiato e quindi, per quanto riguarda il livello di approfondimento, essa oscillerà ovviamente fra il minimo necessario a descrivere i fenomeni e il massimo necessario a non perderli di vista. Riferendoci al caso del Beigua, il cui territorio riguarda un hinterland di ben 46.362 ettari, la procedura più opportuna appare quella di individuare, all'interno delle tre sub-aree già definite (costa, valle Stura e montagna), degli *ambiti territoriali più circoscritti*, caratterizzati da una propria individualità, leggibile nelle loro componenti fisiografiche, storiche, ambientali, socio-economiche e culturali, e come tali definibili come *unità di paesaggio*. Con questa scala di riferimento giudicata come ottimale, i singoli settori di indagine disciplinare possono riferire e sistematizzare la raccolta dei dati utili alla definizione quantitativa e qualitativa delle risorse esistenti.

b. *Variabili dei dati*: qui gioca un ruolo determinante la finalizzazione della raccolta, in quanto sono da selezionare soprattutto le informazioni che sono utili ad esplorare le utilizzazioni possibili delle risorse, tenuto conto della duplice veste sotto cui esse compaiono all'interno dell'attuale assetto economico, ovvero sia come *valori di scambio* (e qui giocano un ruolo particolare le analisi di mercato) sia come *valori d'uso* (e qui, in corrispettivo, ha particolare significato l'analisi sociologica): tutto questo indipendentemente dal fatto che si tratti di ettari di suolo agrario, o di metri cubi di patrimonio edilizio, o di chilometri di piste innevate adatte allo sci di fondo, ecc. Ogni disciplina è quindi tenuta ad orientare le variabili da raccogliere, tenuto conto di questo quadro, valido soltanto se inteso a livello interdisciplinare, dando per scontate le fasi analitiche proprie dei singoli approcci conoscitivi, capaci in quanto tali solo di fornire i dati di base.

c/d. *Tecniche di collezionamento e restituzione*: il problema nasce dal momento che:

— gli stessi dati concorrono a formare valutazioni di giudizio su risorse considerabili separatamente;

— i materiali raccolti, i dati forniti, le variabili scelte nei singoli settori, sono cionondimeno obbligatoriamente disomogenei;

— il lavoro assumerebbe una valenza pesantemente tecnocratica, se non fosse predisposto a mostrare apertamente l'iter logico seguito per l'inventario e per le deduzioni da questo estraibili.

Nessuna formula è valida per risolvere questi punti in senso assoluto: occorre quindi un lungo e spesso scoraggiante lavoro di confronto politico-culturale fra coloro che rappresentano le differenti

disciplinarità, per accordarsi su un impianto metodologico che non solo soddisfi le esigenze di ciascuno, ma che contempli anche la possibilità di essere modificato nel tempo. Si noti come non occorra tanto un accordo preliminare su tutto l'arco dei problemi (dato che certamente gli esperti si sentono ben vincolati dalle metodologie e dagli strumenti di approfondimento conoscitivo di cui — per la loro qualificazione — sono portatori) quanto che il lavoro si svolga parallelamente ad un'assunzione di responsabilità in questa direzione, perchè in caso contrario le conclusioni non potranno essere altro che una serie giustapposta di elenchi o di relazioni scientifiche astratte, valide magari in senso didattico, ma assolutamente inagibili nel quadro di una politica di piano.

Infine, anche per non contraddire le nostre affermazioni precedenti sul modo di intendere la partecipazione nei processi di pianificazione in area montana, occorre rilevare come il censimento delle risorse ambientali, se sufficientemente istituzionalizzato e strutturato, può rappresentare il passo iniziale (e come tale il più delicato e il più importante) delle comunità locali verso la riconquista del patrimonio naturale-culturale disponibile, in quanto la *conoscenza* può essere a ragione definita come il *primo livello di possesso*, rispetto a tutta una serie di interventi attivi che possono preludere all'obbiettivo di conseguire organiche forme di gestione collettiva e coordinata. In altre parole, di fronte alla disaffezione che è conseguita all'*esautoramento delle comunità locali rispetto al patrimonio ambientale*, secondo i processi che abbiamo descritto in precedenza, l'inventario appare come l'ottimo strumento che è capace di promuovere una nuova coscienza generalizzata e collettiva (può quindi essere confermata da questo punto di vista la dannosità delle pretese degli specialisti che intendono tener segrete le notizie importanti, dal momento che implicitamente essi rigettano la logica partecipativa, riservandola magari soltanto e limitatamente ai monumenti più noti, e, così facendo, rendendola inefficace sul piano della ricomposizione delle conoscenze collettive a tutto il territorio inteso come tessuto).

In conclusione, il censimento esteso ai beni ambientali appare come un campo di attività dalle molteplici valenze, e come tale capace di fornire occasioni di grande momento ai fini della prospettiva di ridare un'identità e un ruolo alle aree montane: in questo senso è certamente atto più politico che scientifico.

4.2.2. – *L'interdisciplinarità applicata ai problemi.* L'abitudine invalsa a scambiare le cose che si desiderano con quelle che si fanno è così radicata nelle nostre coscienze che molto spesso le seconde vengono definite da parole il cui significato indica le prime, anche se fra le due permane ancora una notevole distanza.

La questione dell'interdisciplinarità viene infatti comunemente realizzata o all'interno di un gruppo di individui monodisciplinari che però assumono un atteggiamento omnicomprensivo, oppure semplicemente sommando diverse competenze specialistiche, ciascuna operante secondo i propri criteri, i propri tempi e le proprie finalità. Per chiarezza si deve affermare che nessuno di questi casi è da definire come interdisciplinare, e anzi è doveroso riconoscere che esempi concreti di analisi territoriali condotte nel nostro paese in senso propriamente interdisciplinare sono rarissimi, poco conosciuti e tutt'ora in fase sperimentale.

Il caso del Belgua è forse uno di questi, e soltanto dai risultati che saranno tratti dall'esperienza in corso potremo sapere a quale approfondimento si sia realisticamente giunti, o addirittura se anche questo episodio ricada nel caso generale dei tentativi enunciati e non portati a compimento. Di fatto, lavorare tutti insieme ad uno stesso problema, che nel caso specifico è innanzi tutto quello di fornire un'approfondita diagnosi su un territorio montano gravemente colpito da uno stato di malattia, assomiglia molto all'organizzazione di uno staff di medici, di anestesisti, di infermieri che operino su un paziente: non si tratta di azioni che possano essere condotte in modo separato, ma dovrà obbligatoriamente sussistere un coordinamento stretto fra un talento e un altro, convergendo tutti a formare le varie fasi di un intervento singolo.

Allo scopo di precostituire un terreno utile a questo fine, che evidentemente si riconnette in modo stretto con le procedure di censimento delle risorse ambientali precedentemente illustrate, possono individuarsi *diversi strumenti operativi.*

Il confronto, il controllo, l'integrazione reciproca dei contributi specialistici, nonchè la partecipazione

Regione	*Provincia*	*Livello di interesse*	*Condizioni*	*Destinazione prevalente*	*Stato di conservazione*	*Potenziali pericoli*	*Proposte di intervento*
Comune	*Frazione*						

COMPLESSO TERRITORIALE OMOGENEO

Riferimenti topografici (1 : 25.000)

Riferimenti catastali (1 : 2.000)

Altitudine

minima
massima

Superficie territoriale

SAU
boschi
aree improduttive
altri usi
totale

Popolazione

1951
1961
1971
31.12.1977

maschi

piramidi dell'età
per sesso

femmine

Occupazione

att. primarie
att. secondarie
att. terziarie
totale

disoccupazione
pendolarità
secondo lavoro
lavoro nero

Osservazioni

Rilevatori

Data

Indagine socio economica urbanistica

Comunicazioni

collegamenti esterni
collegamenti interni
porti, approdi, stazioni, ecc.

Capitale fisso (esclusa edilizia)

servizi
infrastrutture
terrazzamenti, canali, argini, ecc.

Insediamento

nuclei (posizioni schemi urbanistici)
sedi sparse (tipologia)
capitale fisso
destinazioni d'uso

Attività primarie

numero aziende
aziende superficie SAU
addetti e forme di conduzione
tipi di colture
reddito pro capite

Attività secondarie a localizzazione fissa

numero aziende
tipi di attività
numero di addetti
reddito pro capite

Attività manifatturiere e terziario

numero aziende
tipi di attività
numero di addetti
reddito pro capite

Stato della proprietà dei suoli

superfici proprietà pubblica
superfici proprietà privata
grande propr. privata (localizzazione)

Stato della normativa urbanistica

tipo di vincoli, estensione
strumenti urbanistici

Indagine storico geografica

Regione Geografica di Appartenenza

caratteri originari
elementi di gerarchizzazione e/o marginalizzazione

Periodo esaminato

Mutamenti nella situazione idro-geomorfologica e nelle fasi di colonizzazione

Popolazione

variazioni quantitative
variazioni qualitative

Struttura e consistenza nuclei familiari. Struttura sociale

Tipologia dell'uso del suolo

sistemi di coltivazione
colture prevalenti

Fattori produttivi in agricoltura

dimensioni unità produttive agr.
tipologia unità produttive agr.
rapporti di produzione prevalenti

Attività economiche extra-agricole

localizzazioni
investimenti di capitali esterni

Comunicazioni

collegamenti interni
collegamenti esterni
porti, approdi, stazioni, ecc.
sentieri, mulattiere
percorsi abbandonati

Tipologia a caratteri insediativi

agglomerato (origine e forma)
sparso (origine, tipologia)
relazioni territorio/insediamenti

Eventuale abbandono (insediamenti e colture)

periodo
tipo (temporaneo, permanente)

Toponimi estinti

editi
inediti

Indagine antropologico culturale

Caratteri etnico-linguistici

Presenza di culti

Tradizioni popolari

Calendario lavori agricoli

Calendario feste locali

Caratteri della vita domestica

Caratteri del patrimonio culturale

elenco/inventario
giudizio sulla rarità relativa
grado di interesse

Tecniche costruttive e della cultura materiale

Artigianato

Indagine naturalistica

Storia naturale

geomorfologia, geologia, idrologia
evoluzione degli habitats naturali
evoluzione degli ecosistemi

Litologia

distribuzione dei tipi litoidi
propensione al dissesto
minerali estrattivi
interesse scientifico e culturale
giudizio sull'interesse relativo

Ciclo dell'acqua

precipitazioni, temperature, venti
bacini, portate minime e massime
prelievi
evapotraspirazione
potenziali squilibri e pericoli

Risorse agro-silvo-pastorali

classificazione degli usi del suolo rispetto ai livelli di degrado
elementi di pedologia

Flora e fauna

tipi e specie
giudizio sull'interesse relativo e sulla rarità rispetto alla diffusione regionale
habitat animali

Vegetazione

tipi fisionomici e loro estensione
livelli climatici
fasi di regressione e degrado
resistenza all'usura
resistenza al calpestio

Caratteri del paesaggio agrario

tipi rilevanti
giudizio sulla qualità relativa
grado di interesse

allargata dei vari momenti decisionali, possono essere, ad esempio, praticati attraverso:

a) la divisione preliminare del territorio in *sub-aree omogenee* alla grande scala;

b) la individuazione più specifica delle *unità territoriali*, definibili come complessi storico-ambientali omogenei alla piccola scala, ovvero come *unità di paesaggio*;

c) l'elaborazione di una *sintesi ragionata dei dati* sulle risorse naturali e culturali desunte dal censimento, dall'indagine storico-geografica, socio-economica e urbanistica e, ove occorra, antropologica, in modo tale che ogni esperto possa oltrechè giovarsi, anche controllare l'utilità e l'importanza del lavoro svolto dagli altri.

La scheda allegata riassume, in una *struttura a matrice*, i caratteri di sistematicità che sono necessari per l'occasione, anche se intende semplicemente rappresentare un sommario ragionato delle notizie che è indispensabile confrontare e parametrare contemporaneamente. È evidente, peraltro, che tale strumento trova il proprio limite nell'alto grado di specializzazione richiesto, che ne circoscrive la lettura e l'utilizzazione immediata solo da parte di chi possa definirsi addetto ai lavori: occorre anche, quindi, individuare degli *strumenti complementari integrativi*, che sollecitino le comunità locali (espresse non in senso metafisico, ma ben caratterizzate da istituzioni e da indirizzi precisi, come gli enti locali e le scuole di ogni ordine e grado, i consorzi di bonifica montana, gli uffici tecnici nei vari settori, le associazioni culturali e ricreative, ecc.), a manifestare il proprio livello di conoscenza e ad accettare i propri interessi di ricerca al fine della riappropriazione di quella identità che tante volte abbiamo indicato essere la chiave di volta del recupero dei territori marginalizzati.

L'esperienza corrente insegna, tuttavia, che l'interdisciplinarità così concepita è ancora un traguardo da raggiungere, viste le articolazioni e le disponibilità (anche personali) che presuppone: l'obbiettivo non è per questo utopico, o per lo meno in misura minore, ad esempio, di quelli sostenuti dalla legge regionale sui parchi o da quanto c'è di valido nel Documento traccia sul Beigua, appunto perchè rappresenta la *strumentazione necessaria* per conseguire praticamente almeno una parte delle enunciazioni. La temporanea eventuale indisponibilità o rinunzia di quanti sono chiamati a svolgere questo lavoro, secondo le procedure indicate, non intacca l'assunto secondo cui la poca chiarezza in questo campo può significare solo l'intenzione di perseguire obbiettivi di fatto diversi da quelli conclamati.

4.2.3. – *Il ruolo dell'animazione come promotrice di sviluppo*. Come è noto, l'esperienza di pianificazione territoriale in Europa ha lungamente discusso e sperimentato teorie e tecniche di animazione in area rurale che sembrano a chi scrive particolarmente necessarie anche nel nostro caso, visto che numerosi aspetti precedentemente illustrati verrebbero a trovare con questo una congrua strumentazione. È noto quindi il *ritardo del nostro paese* in questo specifico settore, ritardo che peraltro viene molto spesso giustificato come falso problema rispetto a una *presunta maturità politica e culturale* che le nostre comunità locali avrebbero in confronto a quelle svizzere, tedesche o francesi. Pregiudizi a parte, visti i connotati sociali del nostro territorio, sottoposti ad un cronico maltrattamento proprio nei loro aspetti più vitali e significativi, ci sembra che una politica di animazione potrebbe ben sopportare le scelte e le prospettive della pianificazione territoriale in atto. Occorre dichiarare preliminarmente che i compiti dell'animazione spettano soprattutto agli organismi rappresentativi locali, i quali si debbono far carico di intraprendere iniziative che abbiano l'effetto di *formare e informare* le collettività locali, fino al punto di restituire loro, nel XX secolo, un nuovo senso di responsabilità e il gusto dell'iniziativa.

Questo lavoro deve essere *opportunamente progettato* con una cura ben più specifica di quella che normalmente si riserva alle destinazioni di zona in un'area-parco: infatti, più volte abbiamo ricordato che il futuro della società della montagna deve essere obbligatoriamente restituito ai propri abitanti, pena la desertificazione totale e il conseguente irreversibile appiattimento del patrimonio culturale e ambientale.

L'animazione in area montana comincia dalla *scuola* a cui si suggerisce di iniziare a far studiare

sé stessi, cioè a ricercare le proprie origini, la propria originalità e individualità.

A fianco della scuola occorre creare *gruppi di lavoro* che operino sull'approfondimento di particolari temi di attualità, capaci di avere come effetto immediato quello della moltiplicazione dell'associazionismo locale (culturale, ricreativo, sportivo). Ma alla formazione dei gruppi di lavoro non si può arrivare in modo spontaneo, dato che, come più volte abbiamo rilevato, *la situazione di marginalità indotta ha ormai svilito le capacità di autodeterminazione del corpo sociale*, e per questo si possono organizzare dei seminari condotti da animatori esterni o, ancor meglio, da parte di alcuni significativi *opinion leaders* locali che, ai vari livelli, sussistono sempre in qualsiasi territorio. Così può essere animatore chiunque, dal consigliere comunale al sindacalista, dall'insegnante al prete, dal tecnico allo stesso presidente del Comitato di proposta per il parco.

I seminari individueranno preliminarmente il lavoro dei gruppi sui temi o sui progetti in discussione in sede tecnica, quali ad esempio il disturbo da impianti tecnologici (il Beigua è manomesso da notevoli complessi di trasmissione radio-televisiva, oltre che dagli impianti sciistici, ecc.), la creazione di riserve naturali (verificando ad esempio le indicazioni di zona A della legge regionale n. 40), il diseguilibrio forestale (le strade di Sassello sono state recentemente tappezzate da manifesti listati a lutto che denunziavano la scomparsa di una faggeta secolare), il censimento dei beni culturali e naturali di cui si è detto, ecc., avendo particolare riguardo a far crescere gli elementi critici nei confronti di scelte autoritarie già prese e su cui la popolazione locale ha in certi casi già fornito espressioni di dissenso (valga per tutti l'esempio del parco come tecnostruttura calata dall'alto). I seminari possono nascere a fianco dell'organizzazione di *mostre fotografiche* tematiche, anche molto semplici, ma coordinate fin dall'origine al disegno complessivo dell'*educazione permanente*, ovvero da un processo che consenta di passare dall'attuale *democrazia delegata* a una forma più matura di vera e propria *democrazia partecipata*.

Possono essere utili, inoltre, fascicoli divulgativi sui lavori di pianificazione in corso nell'area-parco, sulle caratteristiche territoriali dell'area e sulle politiche che si possono attivare (7).

Il limite riconosciuto di queste operazioni è ben noto: dato che gli interventi di animazione sono espressione in buona parte della preparazione tecnica e organizzativa della città, ne consegue che essi rischiano di essere ridotti ad un trucco colossale o ad un ennesimo tentativo di colonizzazione. L'obbiezione è realistica nella misura in cui è capace di provare l'effettiva esistenza di questo disegno, dopo che l'esperienza è stata tentata e solo dopo che si è conclusa *senza riuscire ad innescare il processo di auto-animazione delle comunità locali*. Infatti, questo fine ultimo, ove raggiunto, dimostrerebbe falsa l'obbiezione avanzata, dal momento che essa non tiene conto che anche nei centri urbani si va facendo strada la consapevolezza che restituire dignità alle popolazioni non urbane è ormai l'unica strada praticabile: da questa consapevolezza può conseguire, facendo leva soprattutto sulla collaborazione delle Amministrazioni locali, non un'ulteriore forma più raffinata di colonialismo, ma al contrario una *considerazione responsabile degli errori commessi e una ricerca di strumenti per correggerli*.

Il limite sopra detto (inevitabile perchè solo l'urbano è al momento attuale capace di progettare una linea) corregge mano a mano la propria anormalia, nella misura in cui innesca una fase di formazione di animatori locali che siano a loro volta in grado di provvedere all'allargamento del processo, fino a pervenire alle forme più mature di *auto-formazione* e di *auto-informazione* capaci di bilanciare, e finalmente neutralizzare, l'intervento esterno iniziale.

Si noti che le tecniche di animazione indicano usualmente nel *villaggio* o nel *comune* l'unità territoriale di base verso cui sollecitare nelle prime fasi l'attenzione dei gruppi di lavoro. Si tratta quindi di un livello molto prossimo a quello già suggerito

(7) A questo proposito il Parco del Beigua ha al suo attivo un inserto, edito nel luglio 1978, che va proprio nel senso dell'animazione sopradescritto. Si tratta di un primo tentativo che sarà valido solo nel caso che ad esso segua un'*organica progettazione* dell'animazione nel senso suddetto.

agli specialisti per confrontare le proprie informazioni o ai tecnici per formulare le proprie proposte: quindi il cerchio finisce per chiudersi, per lavorare tutti attorno alle stesse cose, come non solo è desiderabile, ma che può essere definito anzi come l'unica cosa da fare.

Dopo le attività economiche primarie, secondarie e terziarie, ecco dunque emergere anche una nuova dimensione e quindi un nuovo settore di attività (che è stato, come è noto, definito *quaternario*) che consiste *nella produzione e nella comunicazione di esperienze e conoscenze*: esso, si noti, è già pesantemente in atto, e martella con i suoi messaggi radiotelevisivi, con la stampa, con il cinema, con la pubblicità, anche il mondo rurale, purtroppo per ora imprimendogli solo la coscienza della propria inferiorità. È questa una forma di colonialismo verso cui troppo poco si è protestato in passato per poter essere autorizzati oggi a liquidare in blocco la prassi operativa dell'animazione culturale.

5. – La montagna come nuova frontiera. Quale futuro per le comunità locali.

5.1. – *Sintesi di una problematica.*

Abbiamo più volte criticamente osservato come sia un atteggiamento caratteristico delle amministrazioni pubbliche (Regione, Enti locali, ecc.) quello che guarda alla montagna con lo scopo di promuovere norme e regole che inquadrino lo spazio e ne permettano un uso razionale. Abbiamo altresì affermato come questo atteggiamento sia solo *apparentemente promotore di sviluppo* in quanto, proprio tramite l'utilizzazione di norme e di criteri «oggettivi», in realtà finisce per togliere alle aree rurali le ultime capacità di autogoverno, ivi compreso quelle di amministrazione ordinaria dello spazio stesso.

L'ottica attraverso cui si guarda a questi problemi è a nostro avviso inficiata dal fatto di essere unicamente rivolta proprio a *disciplinare l'uso dello spazio* in quanto tale (agrigolo, forestale, residenziale, ecc.), piuttosto che essere diretta al recupero di un *ruolo attuale e moderno al mondo rurale concepito come un'entità intera caratterizzata da una globalità di valori*. In sintesi, volendo affrontare il salto qualitativo che si pone spostando la nostra attenzione prevalente *dallo spazio agricolo al mondo rurale*, si aprono subito numerosi interrogativi, entro una generale politica di sviluppo del territorio che coinvolge una vasta gamma di studi operativi da adattare alle singole situazioni, oltre che la formazione di poteri locali capaci di unire in un solo programma *sviluppo* e *quadro di vita*, con la creazione di una direzionalità e imprenditorialità locale, un sostegno logistico affrancato dalle coercizioni del modello urbano, e, infine, una vera e propria azione pedagogica dell'ambiente rivolta tanto all'animazione in sede rurale, quanto alla presa di coscienza del cittadino in sede urbana.

In questo quadro, riaffermare ancora una volta l'identità (e una possibile sovranità entro il proprio spazio di vita) della non-città rispetto a quest'ultima, non deve essere considerato un atto di tipo passatista, perchè esso rappresenta anzi la premessa per riaffermare la necessità e l'urgenza di una *ricomposizione equilibrata fra città e campagna entro una società globale.*

Perchè tutto questo possa accadere, tuttavia, occorre aver ben chiari:

a) la dignostica dei casi in esame;

b) la finalizzazione specifica degli interventi da proporsi;

c) le attività economiche da incoraggiare prioritariamente;

d) la dotazione di strumenti necessari per intervenire;

e) il conferimento di poteri adeguati agli enti locali per il loro impiego da parte della popolazione interessata.

A questo fine, consapevoli del fatto che occorre una estrema prudenza nella prescrizione delle diverse procedure (da momento che sono numerosissime le scelte che vengono invocate in nome del recupero e del riequilibrio territoriale e che in realtà finiscono per ottenere risultati opposti), è certamente utile rinviare ad un quadro complessivo di riferimento, in cui collocare volta a volta le diverse politiche da attivare. Esso deve essere inteso non

in senso esaustivo, ma semplicemente come elenco aperto a cui esperienze diverse possano, se del caso, aggiungere le possibili parti mancanti.

Fra le molte proposizioni da indagare, capaci di rispecchiare la complessità e l'interdipendenza dei vari fattori, abbiamo selezionato le seguenti.

QUADRO SINOTTICO DELLE OPZIONI DI INTERVENTO IN AREA MONTANA

	(*a*)	(*b*)
La pianificazione	Piano razionale; uso corretto delle risorse; destinazioni di zona legate a precise normative; elenco dei divieti e dei vincoli a intensità decrescente legati al regime autorizzativo; investimenti; introduzione di attività non agricole al fine della creazione di posti di lavoro e all'aumento del reddito; potere delegato ai tecnici e alle rappresentanze politiche;	Rinnovamento rurale non inteso come sottoprodotto del modello urbano; assunzione di nuove responsabilità da parte delle amministrazioni locali al fine di determinare nuovi ruoli al mondo rurale; valorizzazione delle diversità esistenti (ecologiche, antropologiche, ecc.) e ricerca di nuove diversità; standard di vita più alti possibile; introduzione e valorizzazione di attività non agricole, purchè ne sia garantito il controllo da parte delle popolazioni locali; democrazia partecipata entro una prassi gestionale delle risorse;
La politica di parco	Politica di salvaguardia, vincolismo e museizzazione intesa come posizione intellettualistica contro il consumismo dilagante; flora e fauna protetta (elenchi); riserve; musei plain air; tutela degli involucri fisici del patrimonio storico-artistico; il montanaro come guardiano della natura e la montagna come santuario;	Politica di socializzazione della bellezza e dei valori intrinseci della storia, della cultura e dell'ambiente rurale come obbiettivo generale per tutta la società; il parco come quadro di vita e di lavoro dei suoi abitanti, capaci di offrire servizi al cittadino in rapporto paritetico; politica di inventario sistematico delle risorse nella doppia valenza specialistica e sociale; controllo a livello pubblico dei processi di mercificazione delle risorse (programmazione economica a scala locale); iniziativa «aziendale» del parco, promotrice di sviluppo;
La montagna come servizio	Aria e acqua pulite; riserva di ossigeno per la città; boschi e prati in fondo a un'autostrada; circuiti automobilistici a scopo ricreativo; zona di raccolta di flora, fauna e curiosità naturali; incentivazione di nuovi consumi a base folkloristica; approvvigionamento di prodotti alimentari genuini; aree verdi come sfogatoio; patrimonio antropologico come riserva indiana; natura e paesaggio come beni da consumare; fenomeni appropriativi dello spazio e del patrimonio immobiliare con possibile espulsione della popolazione locale;	Gestione dei beni naturali, culturali e ambientali sotto la diretta responsabilità degli amministratori locali; attivazione di strumenti di difesa contro gli abusi da affidare sia alla popolazione residente in genere, sia ad un servizio di vigilanza volontario; identità dell'abitante della montagna come ospite protagonista della accoglienza a popolazioni urbane; multiuso dei servizi sociali con particolare riguardo alla loro funzionalità nei confronti dei bisogni reali dei residenti; rapporto con l'istituzione scuola e con l'associazionismo per l'organizzazione di turni di vacanza;
Uso delle risorse	Congelamento dei monumenti naturali e storici; occultamento delle conoscenze e delle scoperte; uso «corretto» delle risorse (in contrapposto ai fenomeni non controllati di appropriazione distruttiva di cui al punto seguente);	Cura e gestione delle risorse riproducibili in rapporto ai prelievi programmati; pratica di rotazione nell'uso (per le zone di ricreazione di massa, per la forestazione, ecc.); valorizzazione della cultura rurale come civiltà anti-spreco;
Uso della tecnologia	Dighe, strade, impianti di risalita, centrali per la produzione di energia, insediamenti turistici, spesso concepiti sotto l'egida della creazione di posti di lavoro e ai fini della elevazione del reddito pro-capite; difesa	Impiego diffuso della tecnologia leggera per l'organizzazione razionale della zootecnia, l'incremento della silvicoltura, l'individuazione decentrata delle fonti di energia anche alternativa con l'incentivazione dei pro-

	(a)	(b)
	idrogeologica concepita come grandi lavori con minimi criteri di ordine paesaggistico;	cessi di autoconsumo; ruralità come sinonimo di tecnologie avanzate ed autosufficienti rispetto all'obsolescenza della grande scala e della concentrazione tipiche della città in crisi;
La partecipazione	Informazione passiva delle scelte prese in sede tecnica e rappresentativa; bombardamento di mass-media e con la presentazione della vita urbana come unica scelta esistenziale; incoraggiamento verso l'agricoltura di mercato e condanna della agricoltura di sussistenza; processo di colpevolizzazione nei confronti della natura;	Politica di animazione verso la creazione di una società multipla e pluralistica, caratterizzata da sicurezza e senso comunitario; formazione/informazione permanente; organizzazione di mostre e dibattiti sui problemi della gestione dello spazio da parte delle strutture di potere; massima valorizzazione delle risorse antropologiche disponibili con il rifiuto di procedere ad emarginare particolari classi d'età o sessi; recupero delle conoscenze tradizionali sull'ambiente in via di sparizione;
Programmi di sviluppo	Perseguimento di obbiettivi di tipo economicistico orientati al conseguimento di redditi sempre più elevati con esclusione di attività considerate non remunerative; indipendenza dei fattori localizzativi rispetto alle risorse esistenti; indifferenza nei confronti della scomparsa delle diversità; meccanizzazione e industrializzazione limitatamente alle zone in cui essa è praticabile e seguendo le leggi di mercato; politica degli investimenti pubblici intesi come indennizzo verso i vincoli imposti all'uso libero dello spazio; proposizioni del tipo: vista l'equivalenza di spesa tra un Km di autostrada e il restauro di un villaggio in montagna, è giusto intervenire con il restauro;	Interdipendenza funzionale fra i diversi centri abitati, di cui si intende valorizzare la diversificazione dei ruoli, in modo che ciascun insediamento sviluppi il massimo potenziale delle strutture decisionali, amministrative, fisiche e produttive; massima valorizzazione dell'uso diretto delle risorse locali; coinvolgimento del corpo sociale nei programmi di sviluppo entro l'obbiettivo di formare una coscienza collettiva creatrice e dinamica; diniego verso la somministrazione di investimenti definalizzati e non controllati, così come nei confronti di interventi «a pioggia» (una nuova strada che fa crescere solo le spese di manutenzione, una scuola che resta senza allievi, una fabbrica che non supera la spesa di avviamento); diniego verso la politica assistenziale;
Programmi di sviluppo settoriale		
— agricoltura	Interventi sulle «cose» e sui «servizi»: opere idrauliche, opere irrigue, servizi tecnologici; tentativi di produzione sulla cooperazione, sulla produzione e sulla commercializzazione dei prodotti; agricoltura specializzata, rivolta verso il mercato e basata su criteri quantitativi (produrre di più al minor costo; somministrazione di concimi chimici e antiparassitari; monocolture; cantieri forestali;	Rinnovamento rurale inteso come miglioramento complessivo delle condizioni produttive da vedere in parallelo all'ammodernamento delle condizioni di vita e dell'habitat rurale; normativa sulle terre abbandonate e ricomposizione fondiaria; riconoscimento dello svantaggio quasi sempre incolmabile del complesso della agricoltura montana rispetto alle zone più produttive di pianura, da risolvere nel senso di valorizzare la qualità piuttosto che la quantità, con il ricorso alle zone a denominazione d'origine controllata ed alle lavorazioni artigianali dei prodotti agricoli; difesa del mercato locale sul piano della distribuzione; sperimentazione di agricoltura biodinamica; valorizzazione della poli-coltura, con particolare riguardo al ciclo allevamento/concimazione naturale/colture foraggere; zoocolture; gestione diretta del bosco e del sottobosco da parte delle comunità locali; messa in valore degli eventuali usi civici ancora esistenti;

	(a)	(b)
— turismo	Alberghi, residences e case fine-settimana; attrezzature sportive (impianti di risalita, maneggi, motocross, piscine, ecc.); aree di picnic; investimenti di capitali esterni all'area; campeggi concentrati e fortemente attrezzati;	Coscienza dei pericoli che il pendolarismo ricreativo comporta al mondo rurale, ma consapevolezza che esso può costituire un'occasione da non sprecare per stabilire un rapporto più evoluto città-campagna; diniego della logica consumistico-appropriativa ed incentivazione dell'agriturismo, inteso come turismo voluto, condotto e gestito dagli abitanti della montagna; investimento di capitali locali distribuito nello spazio e nel tempo, con previsione di ammortamento rapido; vantaggi economici diretti (con la dotazione di servizi all'interno del tessuto residenziale predisposto dagli abitanti a scopo ricettivo) e indiretti (vendita di prodotti di fattoria); campeggio diffuso nelle fattorie;
— industria e artigianato	Localizzazione di aziende o di attività produttive esclusivamente in funzione dell'eventuale presenza di manodopera a basso costo; indifferenza rispetto alle forme di produzione, al settore merceologico e alle tradizionali locali; produzione di massa di oggetti di bassa qualità, purchè fatti a mano;	Recupero e valorizzazione delle attività di trasformazione dei prodotti agricoli, silvicolturali e minerali di origine locale; animazione per la messa in valore delle attività artigianali, anche con il supporto di scuole professionali; diniego di produrre sia per il mercato locale (economia chiusa) sia per le catene di vendita a livello consumistico (autogrill, supermercato, ecc.), anche in questo caso a vantaggio della qualità rispetto alla quantità; specializzazione delle ditte edili locali per il restauro dell'edilizia tradizionale (copertura dei tetti in legno e in pietra, balconi, infissi, ecc.);
— commercio e distribuzione	La montagna come luogo di consumo dei prodotti standard dell'industria, al pari degli altri complessi socio-territoriali;	Allargamento ed organizzazione dell'area d'influenza dei mercati locali, con la valorizzazione dei piccoli mercati a ciclo settimanale; impatto controllato con i residenti delle seconde case eventuali per la valorizzazione dei prodotti locali;
— servizi sociali	Rapporto funzionale fra qualità, quantità, distribuzione dei servizi ed abitanti serviti, con particolare riguardo a quelli di prima necessità; possibile soppressione di servizi in funzione del diradarsi della domanda locale; possibile uso dei servizi per soddisfare la domanda di origine urbana (servizi per il turismo) anche di tipo sofisticato (per es. conservazione di un biotopo); concezione del servizio come « contenitore » del medesimo (per esempio edificio scolastico) invece che come « contenuto » (apprendimento);	Tenuta ad ogni costo di tutti i servizi esistenti, in considerazione del fatto che l'eventuale scomparsa di un servizio annulla tutte le funzioni secondarie interconnesse, introducendo nell'ambiente rurale una crescita dell'isolamento e nella popolazione un senso di abbandono; attivazione di nuovi servizi e animazione rurale (attività culturali, corsi di professionalizzazione, assistenza domiciliare, vigilanza sulle risorse ambientali) concepita a soddisfacimento dei bisogni complessi dei residenti quali cittadini del XX secolo a pieno titolo e tenendo conto delle loro esigenze di accessibilità fisica e intellettuale; valorizzazione dei servizi a finalità interconnesse (multiuso); valorizzazione massima della scuola come centro di autoriflessione e di ragionamento sul ruolo complessivo che la società rurale svolge all'interno della società globale;
— comunicazioni infrastrutture	Spreco di strade veicolari, contro l'inesistenza o quasi dei mezzi di trasporto pubblico, concepite a servizio del turismo domenicale e/o dei fenomeni di pendolarità scolastica e lavorativa dipendente dai centri urbani limitrofi;	Efficacia delle comunicazioni in rapporto ai bisogni reali degli utenti; diffusione massima dell'energia elettrica anche mediante l'autoproduzione, utilizzando fonti alternative;

	(*a*)	(*b*)
— patrimonio abitativo	Seconde case e ristrutturazione turistica del patrimonio esistente; interventi di restauro conservativo; fenomeno del « filtering down », con travaso dalla popolazione turistica medio-alta a ceti sociali meno abbienti; politica urbanistica « corretta » e « razionale », con apposizione di vincoli di rispetto, ecc.	Politica di incentivazione della residenzialità permanente, con la trasformazione della seconda casa in prima casa, sia attraverso il miglioramento delle comunicazioni, sia attraverso un alto livello dei servizi e della qualità ambientale; trasformazione agro-turistica del surplus abitativo, con l'organizzazione e la gestione dei soggiorni collettivi (scolastici, di associazioni ricreative, ecc.) mediante l'iniziativa e l'incentivazione degli enti locali; stima dei fabbisogni abitativi e del rapporto pubblico/privato entro il settore.

Naturalmente non tutte le opzioni si presentano entro questa contrapposizione netta: ad onor del vero, anzi, la colonna (*b*) è di solito utilizzata per trovare gli *argomenti giustificativi* per mettere in pratica — di fatto — la colonna (*a*), che descrive in termini realistici soprattutto gli interessi effettivi della parte egemone dell'attuale assetto socio-economico. Qualora le colonne vengano scorse in verticale si noterà subito come la prima contenga forti *elementi di manicheismo*, dove cioè le prediche degli ecologi e dei conservazionisti si mescolano con le tendenze al consumo distruttivo della montagna, in un intrigo inestricabile; d'altro canto si noterà anche come la seconda, nell'indulgere verso una possibile soluzione ottimale, assuma il principio che ogni interlocutore interessato sia animato da buone intenzioni e da *convincimenti illuminati*, mentre è ben noto come in Italia sia probabilmente più vero il contrario.

5.2. — *Verso la ricomposizione di una società globale?*

Il cammino da fare è così lungo che, nella condizione in cui ci siamo venuti a trovare oggi, solo il più candido degli utopisti (o il più incallito tecnocrate della pianificazione montana) potrebbe dichiararsi ottimista: tuttavia, non ci pare sbagliato concludere questo rapporto, che ha usato la montagna del Beigua come caso di studio e di riferimento per deduzioni di carattere complessivo, con alcune semplici considerazioni generali, che intendono sottolineare, insieme alle incertezze che restano il dato dominante, anche le *potenziali prospettive* del futuro del territorio e delle popolazioni montane.

1. – La rapidità con cui le *comunicazioni* si sono sviluppate aprono — com'è noto — nuove frontiere alla residenzialità extra-urbana, a fronte della crescente ricerca di qualità ambientale e di sicurezza sociale che svuota prima i centri urbani tradizionali e poi le periferie industriali degradate.

Considerata la disseminazione della rete urbana in Italia e la sua immediata prospicienza rispetto alle zone collinari e montane, ci si può aspettare che *la crisi in cui versa attualmente la tendenza alla concentrazione metropolitana* si risolva, per le sole aree rurali di tipo periurbano, in una carta da giocare in positivo: infatti, con la ricomposizione di un quadro sociale reintegrato (entro la previsione di un modello di assetto territoriale opportunamente approfondito), il cui unico inconveniente è dato dalla pendolarità casa-luogo di lavoro, può verificarsi anche, a conclusione di un lungo processo evoluzione/involuzione/evoluzione, una politica di decentramento produttivo che, anche se parziale, può effettivamente portare a forme di riequilibrio (per il Beigua, questo potrebbe essere lo sbocco più logico per le zone pedemontane e per la valle Stura).

2. – Un'accorta politica territoriale di gestione delle risorse è più una rivoluzione culturale ed istituzionale che un cambiamento radicale del modello produttivo, almeno per quello che riguarda i territori marginali e montani. Lo sviluppo del settore quaternario in quanto tale può peraltro facilitare

enormemente questo ripensamento complessivo, attualizzando e polarizzando un impegno civile in fondo elementare, qual'è quello della protezione dell'ambiente intesa in senso aperto e dinamico (che è poi l'unico possibile), e quindi da affidare non solo e non tanto ad enti ad hoc, ma al recupero funzionale e finalizzato dei ruoli delle istituzioni esistenti (in particolare i comuni montani) entro la valorizzazione degli usi del suolo compatibili (per il Beigua, questa prospettiva di lavoro — che ha avuto una promettente fase di lancio con l'idea «democratica» dell'istituzione del parco, potrebbe essere opportunamente rilanciata, non stancandosi di ripetere a noi stessi che non sono i piani a cambiare a società, ma la società stessa).

3. – Le valenze esprimibili da parte delle popolazioni locali non sono state mai sufficientemente indagate, soprattutto dopo la constatazione che siamo in presenza di ceti sociali e classi d'età emarginati: in realtà si tratta di risorse umane profondamente disponibili ad una politica di riequilibrio, posto e non concesso che si voglia veramente andare in loro favore, impedendoci innanzitutto di continuare a considerarli più *cose* (da mettere, da togliere) che persone (con cui discutere). (Oggi come oggi, sul Beigua, la caratteristica dominante che abbiamo descritto, è quella dello spreco — di uomini, di braccia, di talenti — contro le grandi aspettative (disattese, per ora) che la società vorrebbe attribuire alla montagna e al mondo rurale che rappresenta).

4. – L'indirizzo d'intervento più preoccupante da rivedere è quello che passa proprio in nome della pianificazione, perchè esso può essere portatore di interessi esterni alla realtà montano-rurale, oppure può essere affatto ignorante della complessità degli organismi ecologico-culturali su cui intende intervenire. Lo stato di pericolosità di questa situazione può essere neutralizzato soltanto:

a) da un efficace controllo sulle scelte tecniche e tecnico-politiche da parte della popolazione e dei ceti sociali interessati, amministratori, sindacalisti e opinion leaders in testa: la loro azione sarebbe utile non solo per la tutela dei loro stessi interessi, quanto nel senso sociale più generale;

b) dagli interrogativi che si pongono in maniera sempre più precisa i tecnici preposti alla pianificazione, che hanno coscienza che intervenire in area montana può essere ormai tutto, da un appoggio banale ad una non-politica (pura e semplice gestione della crisi), ad una copertura ad operazioni spregiudicate di neo-colonialismo tecnocratico, ad una rimessa in discussione del significato reale delle operazioni da promuovere, a partire dalla conoscenza degli interessi più specifici degli interlocutori sociali a cui sono dirette.

5. – Il consumo delle risorse ambientali, soprattutto quelle usate con finalità turistica (pensiamo alla costa ligure, ad esempio) è giunto ad un punto critico che indirizza i flussi ricreativi verso nuove destinazioni, trasformando al tempo stesso alcuni caratteri strutturali della domanda turistica stessa, e soprattutto specializzandola in senso alternativo/culturale. Solo un purismo snobistico e radicaleggiante potrebbe rinunziare ad utilizzare in positivo questo bisogno (di naturalità, di conoscenze, di scambi universalizzati).

Non a caso in tutti i paesi industrializzati d'Europa il fenomeno ha dato luogo a politiche di gestione territoriale, da valutarsi complessivamente in positivo, che va sotto il nome di *parchi naturali*. La ricorrente obiezione che la realtà italiana è tutt'affatto particolare nel contesto europeo non appare molto convincente, considerando sia i rapidi processi d'integrazione in atto, sia il non-senso della situazione attuale, che non può certamente essere considerata un precedente da conservare. In realtà, l'obiezione parte dal presupposto del fallimento della politica dei parchi nazionali in Italia, dimenticando però che quest'ultima *non è fondata* su una prassi gestionale delle risorse ambientali, ma solo su un regime autorizzativo platealmente incapace di evolvere in positivo. (Nel caso del Beigua, come in quello di tutti i parchi della Regione Liguria, l'alternativa da sciogliere è la seguente: o l'iniziativa presa si conclude positivamente almeno in qualche esperienza, oppure la domanda ricreativa del bacino metropolitano più industrializzato d'Italia si rivolgerà in altre direzioni, come verso i parchi naturali francesi, la Svizzera, o le aree rurali remote delle montagne più distanti).

6. – La pianificazione in area montana non può certo risolvere tutto in un attimo: essa rappresenta un complesso campo operativo aperto nel tempo, entro cui le forze in gioco si confrontano solo, se e quando lo ritengano opportuno. Ne consegue che le scelte da prendere, i piani da presentare e da approvare non sono mai l'ultima spiaggia, ma costituiscono semmai un terreno di *verifica permanente* (anche se dissociato in una serie di fasi non lineari) e come tale quindi potenzialmente utile a far crescere quelle forme di democrazia diretta che in più occasioni abbiamo indicato come elemento positivo. Nel caso del Beigua, sono contemporaneamente all'attenzione degli enti locali, insieme alla proposta di parco allo studio, i piani per l'assetto urbanistico e per la gestione dei suoi strumenti, oltre ai piani di sviluppo socio-economico e di assetto territoriale delle Comunità Montane, ai sensi della legge n. 1102; anche se la vischiosità dei rapporti è il dato che contraddistingue attualmente questi diversi livelli di piano, anche se la loro esecutività è spesso demandata a poteri ancora tutti da inventare, appare manifesto che in ogni occasione venga riproposto il problema del *che fare, come farlo* e *per chi*. La pianificazione indica dunque l'esistenza di un terreno sperimentale e permanente di coltura d'idee, di verifica di progetti, di assegnazione di compiti. Ed è proprio quello che occorre, in fondo, per tentare di individuare una prospettiva più determinata dell'attuale per il futuro della montagna; tecnici, amministratori, istituzioni, associazioni si interrogano: dovremo sempre ed obbligatoriamente scegliere la strada — apparentemente semplice — di premiare ancora una volta gli interessi costituiti, anche quando in fondo tutti avrebbero da guadagnare indagando un po' più precisamente sulle possibili alternative, complesse solo in apparenza?