

Problemi giuridici dello sviluppo integrato delle aree montane Emilio Romagnoli*

Nel presentare la pregevole pubblicazione nella quale Ivano Cacciavillani inserisce con adeguati commenti la legge forestale veneta nel contesto delle disposizioni nazionali, regionali e comunitarie alle quali si collega, Danilo Agostini opportunamente auspica che il testo "concorra a far scoprire un complesso di norme - prima fra tutte la legge Serpieri del 1923 - che costituiscano un autentico monumento di civiltà e di attualità" ed osserva che per la rinnovata attenzione a tale corpus di norme "forse si scoprirà che la tutela dell'ambiente in generale e di quella montana in particolare non è nè scoperta recente nè questione di altre riforme legislative, bensì - e non è certo cosa di poco conto - questione di buona volontà, di valorizzazione e di ossequio alla legge vigente".

L'osservazione riguarda soltanto il rapporto privilegiato tra legislazione forestale e montana ed ambiente, ma può bene estendersi al di là di tale rapporto ed abbracciare le varie situazioni nelle quali la legge inserisce la disciplina di interventi in materia di opere riguardanti specificamente le risorse naturali che condizionano l'esercizio dell'agricoltura in un ampio quadro nel quale risultano, accanto al perseguimento di fini produttivi, quello della tutela della salute e quello del progresso sociale. E', questo, il caso della bonifica integrale, le cui opere, ai sensi dell'art. 1, 2° comma del R.D. 13 febbraio 1933, n. 215, "sono quelle che si compiono in base ad un piano generale di lavoro e di attività coordinate, con rilevanti vantaggi igienici, demografici, economici e sociali, in comprensori in cui ricadono laghi, stagni, paludi e terre paludose, o costituiti da terreni montani dissestati nei riguardi idrogeologici e forestale, ovvero da terreni estensivamente utilizzati per gravi cause di ordine fisico e sociale, e suscettibili, rimosse queste, di una radicale trasformazione dell'ordinamento produttivo". Ed è opportuno rilevare che a distanza di poco più di due anni dalla data di entrata in vigore del

* Prof. Ordinario di Diritto Agrario, Università di Roma

R.D. 13 febbraio 1933, n. 213 venne emanato il R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 321 recante provvedimenti per la costruzione delle città e borgate dell' Agro Pontino, che costituì la più significativa espressione della politica della bonifica integrale.

Anche se si risale ad un più lontano passato si rinvergono azioni riguardanti l'agricoltura con azioni riguardanti altri settori economici. Senza andare troppo indietro nel tempo e senza scostarci da un ambiente a noi vicino basterà ricordare come la Repubblica Veneta disciplinò in un contesto organico gli interventi sui fiumi e sulle acque interne in genere, coinvolgenti vitali interessi dell'agricoltura e quelli volti ad assicurare l'equilibrio idraulico della laguna, dal quale dipende la stessa esistenza di Venezia. Non meno importante fu il coordinamento, posto in essere dalla stessa Repubblica Veneta, tra la tutela dei boschi ed il regime di approvvigionamento del legname per esigenze cantieristiche o edilizie.

La materia è stata recentemente "rinverdata" da Ivano Cacciavillani in un bel libro significativamente intitolato "Le leggi veneziane sul territorio 1471-1789".

Niente di nuovo, dunque, nella riscoperta dei programmi integrati, se non la circostanza che l'enorme aumento della capacità di alcuni settori produttivi di svilupparsi anche a scapito di altri settori, dell'ambiente e dello stesso corpo sociale ha richiamato - sempre troppo tardi - l'attenzione dei legislatori nazionali e comunitari sulla necessità sempre più immediata e "stringente" di non intraprendere azioni riguardanti un determinato settore produttivo senza tenere conto dell'impatto delle relative misure sull'ambiente, sul corpo sociale e sugli altri settori economici. Per fare adeguatamente fronte a tale necessità si impone l'integrazione, in un quadro organico, delle azioni riguardanti i diversi settori economici e l'ambiente. Il quadro è ampio e coinvolge il modo di essere delle stesse strutture sociali anche per quel che riguarda la preparazione, le attitudini e gli sbocchi professionali, la ricerca e, alla fine, la stessa cultura.

Sin dal suo nascere la Comunità Economica Europea non ignorò la stretta connessione tra tutti i settori economici, tanto che, nell'art. 49, 2° del Trattato di Roma si legge, tra l'altro, doversi considerare, nell'elaborazione della politica agricola comune e dei metodi speciali che tale politica implica, del fatto che "negli Stati membri l'agricoltura costituisce un settore intimamente connesso all'insieme dell'economia". Nè il Trattato ignora la connessione tra i problemi della produzione agricola e quelli delle stesse strutture sociali dell'agricoltura se, nello stesso paragrafo

afferma doversi considerare "il carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole".

Delle disparità delle strutture sociali la Comunità Economica Europea ha tenuto certamente conto nell'arco più che trentennale della sua azione, anche se non sempre con mezzi veramente efficaci e risultati soddisfacenti. Per quel che riguarda la considerazione dell'agricoltura nel quadro globale delle sue connessioni con gli altri settori dell'economia, il documento di maggiore rilievo è relativamente recente, ed è costituito dal "Memorandum Agricoltura '80", il cui spirito venne in parte recepito dalle direttive nn. 159, 160 e 161 del 1972.

La stretta connessione tra le attività che, secondo l'art. 38 del Trattato di Roma, rientrano nella nozione di agricoltura e la silvicoltura che, sempre per detto art. 38, per evidenti considerazioni di carattere prevalentemente merceologico, non vi rientra, ha indotto la Comunità ad assegnare alla forestazione un rango privilegiato tra le attività alternative alla agricoltura: si pensi all'accenno del primo Piano Mansholt alla destinazione di terre marginali alla silvicoltura, alla proposta di regolamento del Consiglio del 19 giugno 1967 relativa all'attuazione di un programma comunitario per le misure forestali volte a migliorare le strutture agricole, all'attenzione del "Memorandum Agricoltura '80" alla politica forestale sia sotto il profilo della destinazione di superfici agricole a rimboschimento, sia in considerazione del *deficit* forestale della Comunità.

Ai fini della compiuta presa di coscienza della necessità dell'integrazione estremamente importante fu l'avvio di un'efficace politica dell'ambiente, che si espresse nella Proposta di direttiva del Consiglio della Comunità Economica Europea concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinate opere pubbliche e private, presentata dalla Commissione al Consiglio il 16 giugno 1980, che solo dopo cinque anni fu seguita dalla Direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, n. 85/337 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. La considerazione dell'ambiente, infatti, costituisce un punto cardine sul quale si impernia il rapporto tra le diverse attività di produzione, di tutela della salute e delle risorse naturali, di ricreazione ed anche di ricerca e di istruzione.

Non a caso nello stesso anno in cui venne adottata dal Consiglio la direttiva sugli impatti ambientali, furono adottate anche la Direttiva del Consiglio 28 aprile 1975, n. 75/268 sull'agricoltura di montagna e sulle

zone svantaggiate, il Regolamento del Consiglio 23 luglio 1985, n. 75/2088 sui programmi di integrazione mediterranea ed il Regolamento del Consiglio 12 marzo 1985, n. 85/797 relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie.

Si tratta di provvedimenti di eccezionale importanza ai fini di uno sviluppo integrato che contemperino in una visione unitaria le diverse esigenze di cui si è detto.

E' interessante rilevare che la direttiva n. 75/268 all'art. 3 fa riferimento in particolare alle "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 all'art. 6 istituisce a favore delle attività agricole rispondenti al detto requisito "un'indennità compensativa annua fissata in funzione degli svantaggi naturali permanenti descritti all'art. 3", riconoscendo, così, nei casi ed alle condizioni contemplati, all'agricoltura di montagna la valenza - che si aggiunge a quella produttiva e rende economicamente sostenibile la produzione - di servizio reso alla collettività.

La ricordata direttiva n. 5/268, peraltro, è soltanto uno dei vari momenti della svolta della politica comunitaria, la cui più significativa espressione è costituita dal Regolamento n. 85/797, che mira a ridimensionare in termini di sostenibilità ed integrazione lo sviluppo agricolo. Sul percorso di tale politica altre naturali tappe si rinvengono tra l'altro nei Regolamenti del Consiglio n. 87/1760, n. 88/1094, n. 89/3808 e, per quel che riguarda la politica dell'ambiente, nell'Atto Unico Europeo del 17 febbraio 1986.

Si tratta di una svolta che ha concentrato il *favor* della Comunità Economica Europea su quello che, con felice trasposizione di una altrettanto felice definizione in materia di proprietà collettiva, è stato chiamato "un altro modo di produrre". E', questo, un modo di produrre rispettoso dell'ambiente inteso nel senso più ampio, comprensivo delle istituzioni sociali e tale da contemperare le esigenze delle varie attività e dei vari bisogni dello spirito e del fisico.

All'inizio di questa breve comunicazione ho ricordato esempi recenti e meno recenti di politica legislativa integrata sul piano nazionale e su quello regionale. E si è trattato di politiche riguardanti principalmente i boschi, la montagna e le acque, che dalla montagna hanno origine. Il discorso dovrebbe ora estendersi a coloro che, vivendo ed operando in montagna sono i primi custodi della natura, ed in primo luogo dovrei trattare di quel particolare fenomeno di proprietà collettiva di gruppi

familiari che è rappresentato, soprattutto, dalle Regole Ampezzane, Cadorine e del Comelico, e dal ruolo insostenibile che l'istituto regoliero ed il profondo radicamento dei suoi principi nella coscienza dei regolieri ha avuto ai fini della conservazione di questa splendida montagna: ruolo che dall'attività forestale si è espanso ad importantissime manifestazioni culturali. Ma il tempo manca, e mi limito, dunque, a ribadire che ai fini dello sviluppo integrale nelle nostre montagne la conservazione dell'istituto regoliero, come riconosciuto dalla legge n. 1102 del 1971, è di interesse vitale.