

Dalla distruzione alla crescita: provvedimenti per l'economia montana nel secondo dopoguerra

di Tommaso Fanfani

La ricostruzione successiva alle distruzioni¹ della seconda guerra mondiale fu sostanzialmente rapida: la capacità produttiva del sistema industriale pre-bellico venne raggiunta già tra il 1947 ed il 1948, mentre più lento e difficoltoso fu il recupero per l'agricoltura. Oggi qui ci si chiede: quale fu, in tale contesto, il ruolo della montagna? Quali i provvedimenti, gli interventi per il recupero o per lo sfruttamento della capacità produttiva della montagna? L'interrogativo dovrebbe prima essere ampliato a tutto il settore agricolo anziché alla sola montagna, ma ciò richiederebbe uno specifico convegno. Oggetto della nostra breve e rapida riflessione resta invece la sola montagna, vista prima come protagonista della risposta sociale ed economica ai mutamenti strutturali della distribuzione dell'occupazione di fronte al crescente e prepotente richiamo dell'industria.

La maggior parte della superficie agricola italiana è distribuita in montagna e nel bene e nel male ciò implicava il coinvolgimento della montagna quasi in ogni provvedimento mirato al settore rurale. Nell'immediato la medesima scelta di incentivazione dell'occupazione e dell'insediamento nel settore primario interessò la montagna che venne considerata contenitore capace di ridurre il gravissimo problema della disoccupazione. Tra i numerosi provvedimenti il giorno 11 luglio 1946 era stato emanato un Decreto del Capo provvisorio dello Stato dal titolo *Provvedimenti per combattere la disoccupazione e favorire la ripresa dell'efficienza produttiva delle aziende agricole*, in cui si prevedevano clausole destinate all'economia montana. Altre leggi promosse dal ministro dell'agricoltura Segni e poi dal ministro Fanfani mobilitavano investimenti, finanziamenti ed opere per la montagna². Venivano finanziate opere di bonifica e di costruzione degli edifici rurali per l'importo di 60 miliardi, ottenuti dagli aiuti

internazionali destinati all'agricoltura. La legge del 9 dicembre 1950 stanziava 8 miliardi per lo sviluppo delle coltivazioni arboree e 4,9 per la zootecnia. La legge 8 marzo 1951 stanziava 20 miliardi per le opere di miglioramento fondiario. Bonifica, irrigazione, meccanizzazione e norme per il credito agrario erano aspetti affrontati con crescente organicità. In totale gli aiuti all'agricoltura superavano i 250 miliardi tra il 1947 ed il 1950 e i 1000 miliardi nel triennio successivo.

Non è possibile distinguere quanto di tali incentivi e finanziamenti fosse destinato all'economia montana. Un provvedimento specifico fu la legge del 25 luglio 1952 dal titolo *Provvedimenti in favore dei territori montani*³, preparata e presentata dal ministro Fanfani. La realizzazione della riforma agraria ed i numerosi interventi a favore dell'agricoltura richiedevano la definizione di una normativa completa sulla montagna tale da raccogliere gli interventi sparsi e articularli in maniera omogenea. La legge sulla montagna ebbe tale scopo, come pure, per l'agricoltura nel suo complesso, gli articoli 5-15 della legge *Provvedimenti per lo sviluppo dell'economia e l'incremento dell'occupazione*, poi passato alla storia come *piano dodecennale per l'agricoltura*⁴. I 38 articoli della legge 991, accanto alla definizione di territorio montano per quei comuni censuari situati per almeno l'80% della loro superficie al di sopra di 600 metri s.l.m., prevedevano la concessione di mutui e sussidi per le opere di miglioramento del territorio, per l'artigianato montano, per l'acquisto dei semi, per la gestione, aggiornamento ed assistenza tecnica dei patrimoni silvo-pastorali, oltre a norme di regolamentazione sul demanio forestale, sugli espropri, sulle agevolazioni fiscali. Venivano istituiti enti e consorzi per la difesa montana, per la bonifica; veniva regolamentata l'azione dello Stato e quella dei privati per la realizzazione delle opere. Il primo finanziamento era di quattro miliardi. La legge venne completata con il dpr 1979 del 16 novembre 1952 dal titolo *Approvazione del regolamento per l'esecuzione della legge 25 luglio 1952, n. 991, recante provvedimenti a favore dei territori montani*, contenente - tra l'altro - la fissazione delle caratteristiche delle varie categorie (coltivatori diretti, medi proprietari, piccoli proprietari, medi allevatori, piccoli allevatori, artigiani) ai fini della possibilità di accesso ai mutui agevolati ed alle norme previste per sovvenzioni ed esenzioni fiscali⁵.

La legge sulla montagna e alcune norme riprese nel piano dodecennale contenevano motivi di interesse e modernità là dove individuavano la necessità di integrazione del reddito tra le attività squisitamente collegate allo sfruttamento silvo-pastorale e dunque la mobilitazione degli incentivi alle attività artigianali o imprenditoriali alternative. Il vero nocciolo della questione fu proprio l'indi-

¹ "Proposte e ricerche", fascicolo 20/1988

cazione della necessità di operare per l'integrazione reddituale; qualora fosse stata perseguita, l'integrazione reddituale sarebbe stata capace di migliorare le condizioni di vita delle popolazioni montane, di romperne l'isolamento, di incentivare l'insediamento. In questa breve e forzatamente incompleta rassegna degli interventi, non deve essere dimenticata né la legge di istituzione della Casa per il Mezzogiorno, né la legge approvata lo stesso giorno della nascita della Casmez per incentivi all'Italia centrale e settentrionale, entrambe incisive sulla dinamica dell'economia montana per la mobilitazione massiccia del flusso degli investimenti per la costruzione di scuole, case rurali, per l'acquisto di attrezzi meccanici, bestiame, per la bonifica e irrigazione.

L'impegno dei provvedimenti andava nella direzione sia di rompere l'isolamento viario delle zone e delle popolazioni montane, che di affrontare a fondo il problema della produzione e della forestazione del Paese. Non si fecero allora, né forse di sarebbero potute fare, proiezioni sulla consistenza dell'occupazione nei vari settori. La crescita demografica nazionale si aggirava attorno alle 400 mila unità all'anno e l'attività agricola veniva ritenuta capace di sostenere l'occupazione non solo di fronte all'emergenza postbellica, ma in maniera stabile. Vi era poi la consapevolezza della necessità di combattere il disavanzo della bilancia commerciale anche nel comparto agroalimentare e della produzione di legname da costruzione.

Se si guardano gli effetti degli interventi sulla montagna toscana è possibile verificare come fu affrontato in maniera sistematica - almeno per alcune zone - il problema del riassetto del territorio, la sistemazione dei bacini montani con la conseguenza di un miglioramento dei pascoli, il riassetto idraulico-forestale e idraulico-agrario. Le devastazioni belliche, i campi minati, i bombardamenti avevano colpito duramente alcune località e territori della Toscana. L'opera intrapresa attraverso la legge sulla montagna consentì di attenuare l'effetto di quelle distruzioni e provocò il riassetto delle acque dei fiumi, dei boschi, in modo tale da diminuire le frane, difendere il patrimonio boschivo dal degrado naturale; dal 1945 al 1953 in totale furono spesi in Toscana 8.608.907.216 miliardi, con l'impiego di 10.068.070 giornate lavorative, con la massima concentrazione negli anni 1950/1951, 1951/1952 e 1952/1953⁷. Tra le province di Arezzo, Firenze e Grosseto furono rimboschiti oltre 5000 ettari, dei quali oltre 600 sul Monte Amiata; nelle altre province da 150 a 400 ettari ciascuna. Se si tiene conto che la superficie territoriale classificata appenninica in Toscana era pari a 519.114 ettari e di questi 490.839 come zona agraria forestale, ci si rende conto che l'impegno non fu indifferente, soprattutto se si considera la ristrettezza degli anni e le difficoltà particolari di quei momenti post-bellici. Furono rico-

stituiti da 800 a 500 ettari di boschi deteriorati per ogni provincia della regione; furono migliorati i pascoli montani, steso filo spinato per oltre 2350 km, impiantati numerosi vivai e costruite opere in muratura per oltre 420.000 mc. Tra i boschi di nuova costituzione il più famoso rimase quello di Monte Morello situato tra le valli del Marina e del Terzolle in provincia di Firenze. Lo sviluppo delle strade e degli stradoni di servizio superò i 700 km fra le nove province. L'opera di bonifica attivata dalla legge sulla montagna interessò diverse zone nelle province di Arezzo, Firenze e Grosseto. Incrementi furono registrati anche nel settore dei pascoli montani che interessavano circa 240.000 ettari della superficie montana della regione, con relativo aumento della disponibilità di carne, latte, prodotti caseari. All'intensa opera di sistemazione del territorio parteciparono attivamente operai e manovali mobilitati dalla legge 264 del 1949⁸. In Toscana venivano aperti i primi cantieri di lavoro, cantieri scuola, che permettevano di effettuare opere di rimboschimento, di riassetto o di costruzione delle strade, di regimentazione dei corsi d'acqua.

Se questi furono gli interventi nei primi anni del dopoguerra (che poi si raccorderanno nel 1961 e nel 1966 con i due Piani verdi), quali furono le modificazioni nella struttura occupazionale? quale fu la risposta produttiva e quale quella sociale delle condizioni civili delle popolazioni montane?

Nel 1951 gli attivi nell'agricoltura in Toscana erano 521.000, nel 1961 erano scesi a 315.000, passando dal 40% del totale degli attivi al 24%. Lo scarto fu molto più sensibile di quanto si verificò in sede nazionale che dal 42% scese al 29%. Nel comune di Pieve Santo Stefano, comune situato per buona parte della sua superficie tra i 500 m s.l.m. ed i 1500⁹, gli addetti all'agricoltura erano 1556 nel 1951 e 980 nel 1961; nel 1971 erano scesi a 323 e a 282 nel 1981; a Sestino nei medesimi anni da 1019 erano scesi a 719, 276 e 207 nel 1981. In totale nell'Alta Valle toscana del Tevere gli addetti all'agricoltura erano scesi da 11.785 nel 1951 a 7679 dieci anni dopo, 2934 nel 1971 e solo 1970 nel 1981. A Cutigliano, nella montagna pistoiese, l'esodo interessò prima la fascia altimetrica tra 1000 e 1500 m s.l.m., poi anche le fasce più basse: gli attivi in agricoltura dal 1951 al 1961 scesero da 432 (44,2%) a 154 (21,1%), fino a 89 (12,2%) nel 1971¹⁰.

L'esodo agricolo interessò lo spostamento soprattutto delle forze giovanili¹¹, più le femmine (-54% tra le due date) che i maschi (-36%), essendo esse maggiormente attratte dalle attività industriali trainanti per la regione, come l'abbigliamento. Le unità lavoratrici impiegate per 1 ettaro nel 1950 erano 0,60, 0,20 nel 1960 e 0,10 nel 1967 nella montagna appenninica toscana per i poderi di proprietà coltivatrice, 0,50, 0,10 e 0,06 per i poderi a mezzadria. La popola-

zione agricola delle province maggiormente montuose si contrasse con ritmi più elevati tra il 1951 ed il 1961: ad Arezzo la diminuzione fu del 45%, a Massa Carrara del 48%, del 39% a Pistoia, del 42% a Siena¹². La tendenza all'esodo dalla montagna continuò: nella zona appenninica tra il 1960 ed il 1967 gli addetti diminuirono del 41,16%, passando da 93.364 unità a 54.937.

I dati sul numero delle aziende documentano la tendenza alla diminuzione¹³.

L'esodo rappresentò anche una controtendenza rispetto alle previsioni e alle attese mobilitate dai vari provvedimenti di legge. Sull'esodo influirono soprattutto dati oggettivi di divario tra il reddito prodotto in agricoltura e quello ottenuto negli altri settori; ma incisero anche aspetti psicologici collegati al progressivo deprezzamento sociale dell'attività contadina, alla insofferenza dei giovani alla tradizionale concezione della famiglia rurale: la repulsione all'attività agricola aumentò proporzionalmente al poderoso richiamo di lavoro nelle fabbriche della pianura. La montagna risentì per prima e maggiormente dell'esodo, in una tendenza senza ritorno fino almeno al decennio settanta ed al nuovo sfruttamento della montagna sia per scopi turistici, che come depositaria di insediamenti residenziali alternativi alla vita nella città. Il grado di deruralizzazione nazionale accentuatosi nel periodo del miracolo economico aveva visto la Toscana - come l'Emilia ed il Veneto occidentale - registrare una radicale trasformazione tale da far parlare di nuova ondata d'industrializzazione nazionale, la seconda dopo quella del 1896-1913 del triangolo industriale, effetto di imprenditorialità diffusa propagatasi quasi per contagio nel magico momento della grande crescita. Fu una nuova pagina di storia economica della regione e di gran parte dell'Italia, una nuova pagina dove la montagna appare sempre più disabitata, ma sempre meglio strutturata, con la progressiva dilatazione del demanio, che nel bene e nel male ha caratterizzato il decennio cinquanta e sessanta proprio e soprattutto nella regione Toscana.

In conclusione molto fu fatto, ma la tendenza reale della società e la crescita del settore della trasformazione rese sempre più marginale l'attività agraria e con essa anche quella collegata alla montagna. La legge sulla montagna non seppe frenare l'esodo: ma poteva farlo? Sarebbe stato giusto farlo in una comprovata tendenza alla riduzione dell'occupazione nel settore agricolo ai fini di una maggiore produttività e competitività? Aumentò la meccanizzazione, diminuì l'isolamento della montagna, migliorarono le colture, migliorarono le condizioni di vita dei pochi montanari rimasti¹⁴. Nel 1967 il "memorandum Mansholt" rivalutava la montagna, prevedeva l'utilizzazione dei territori rurali marginali in alternativa all'impiego agricolo e reintroduceva il principio di integrazione reddituale. Nel 1972 e nei successivi anni venivano riprese le stesse posi-

zioni, già presenti nella passata legge sulla montagna del 1952. Da allora la montagna trovò spazi nuovi sia attraverso lo sfruttamento turistico¹⁵, che per la zootecnia, per l'industria del mobile, per il settore caseario. La crisi petrolifera fu un brusco richiamo ad una realtà diversa da quella crescita illimitata sognata e sperata negli anni del miracolo economico; il capovolgimento nella riconsiderazione del settore agricolo riattivò il processo di forestazione e di pieno recupero nelle scelte politiche della montagna. Il ritorno dei capitali alla terra fu effetto del "tradimento" della società delle macchine e fu anche effetto di una nuova coscienza, maggiormente sensibile alla difesa e all'auspicabile ricostruzione dell'equilibrio naturale dell'ambiente. Il ritrovato interesse fu anche conseguenza dell'introduzione dell'ordinamento regionale, dai primi anni Settanta in poi, quando i problemi di utilizzo e di sfruttamento economico locale furono coordinati nei piani di sviluppo regionale. La legge "quadrifoglio"¹⁶ recuperava alcune posizioni della legge del 1952 per la nuova valorizzazione della montagna. L'espansione produttiva c'è stata, ma forse non quanto si sperava e la consistenza dello sviluppo dell'economia montana ancora lascia ampi spazi per la ricerca di un migliore e più funzionale impiego delle risorse sia ambientali che collegate alla domanda di materia prima per l'industria.

Note

¹ Per un'analisi dettagliata sulla consistenza dei danni a livello nazionale, relativi a riferimenti bibliografici e a provvedimenti per iniziare e accompagnare il momento della ricostruzione, si rimanda a T. Fanfani, *Scelte politiche e fatti economici in Italia nel quarantennio repubblicano 1946-1986*, Torino 1987, parte prima, pp. 13-93.

² Tra il 1947 ed il 1950 circa 650.000 ettari di terreno venivano irrigati attraverso la costruzione anche di bacini montani.

³ Cfr. legge 991 del 25 luglio 1945, in *Leggi d'Italia*, Novara 1980, VI ed., vol. V. Sulla legge sulla montagna e sulle prime applicazioni e conseguenze - limitatamente alla Toscana - v. M. De Martini, *L'attività forestale in Toscana dal 1945 al 1953*, in "Economia e storia", a. 1955, Note e discussioni, pp. 85-89. Le leggi sulla montagna dal 1923 al 1956 in Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, Direzione generale dell'economia montana e delle foreste, *Raccolta di leggi e decreti su i boschi e i territori montani, Roma 1956, Presentazione di A.M. Camaiti; V. Pizzigallo, La montagna italiana. Problemi e prospettive*, Roma 1967. Elementi interessanti ed utili per il dibattito sul rapporto tra leggi per la montagna e sviluppo economico in A. Gradi, *La montagna non ha più pazienza*, in *I comuni della montagna: la comunità montana. La Regione*, Chitignano 1 novembre 1980.

⁴ Sul significato del piano dal punto di vista del suo formulatore, cfr. A. Fanfani, *I primi tre anni del piano dodecennale per l'agricoltura italiana*, in "Economia e storia", a. 1955, cit., pp. 12-18. Nel 1951 i trattori immatricolati in Italia erano 9.041, nel 1952 salirono a 14.797, nel 1953 a 19.998 e nel 1954 a 24.139. Nel biennio 1951-1952 i nuovi trattori immatricolati

furono 23.838, nel biennio successivo 45.137. Il 30 settembre 1955 erano 37.101 aziende agricole che avevano chiesto e ottenuto, dal 1952 e in applicazione del Piano, prestiti per 45 miliardi di lire. I contributi erano stati impiegati nell'acquisto di macchine per un totale complessivo di 59 miliardi circa (1/4 dei costi era a carico delle aziende). Le macchine acquistate furono 79.717. Sempre al 30 settembre 1955 erano state accolte ed evase 3053 domande per la costruzione di impianti irrigui, dei quali 1763 a pioggia, 1023 a scorrimento, 14 per fertirrigazione, 589 per il sollevamento delle acque, 33 laghi artificiali e 429 impianti vari; cfr. A. Fanfani, *Op. cit.*, p. 15-16. V. Autori vari, *Venti anni di agricoltura italiana*, in *Scritti in onore di Arrigo Serpieri e di Mario Tofani*, Edagricole, Bologna 1976.

⁵ Il saggio d'interesse dei mutui a favore degli operatori montani era l'1,20%; per fare un raffronto, il tasso d'interesse ai mutui ventennali erogati all'agricoltura in base alla legge 28 marzo 1951 - che istituiva un fondo di rotazione di 3 miliardi utilizzando fondi IMI-ERP - era del 4,5%.

⁶ Cfr. *Istituzione della Cassa per le opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia Meridionale*, legge 646 del 10 agosto 1950; l'altro provvedimento fu la legge n. 647 dal titolo *Esecuzione di opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia settentrionale e Centrale*.

⁷ Per i dati cfr. M. De Martini, *L'attività forestale*, cit.; sulla Toscana cfr. M. Tofani e E. Gregori, *Strutture e ordinamento produttivo delle aziende agricole toscane*, Firenze 1970.

⁸ *Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza ai lavoratori involontariamente disoccupati*. La legge istituiva cantieri di lavoro tali da permettere il salario annuo per quanti avessero effettuato almeno 180 giornate lavorative in un anno. La legge includeva nelle 180 giornate anche la frequenza ai corsi di formazione professionale ed aveva lo scopo dichiarato di combattere la disoccupazione nel periodo dell'emergenza.

⁹ La superficie del comune è di 155 kmq; 103,86 kmq sono coperti da boschi e 81,76 kmq distribuiti ad altezza superiore a 500 metri s.l.m., cfr. Comunità Montagna Valtiberina Toscana, *Conferenza economico programmatica della Valtiberina Toscana, Sansepolcro, 24-25-26 aprile 1987*, Sansepolcro 1987; dati utili anche in *Progetto sul tema Orientamento scolastico*, Pieve Santo Stefano, dicembre 1986.

¹⁰ Cfr. G. Ciatti, *Cutigliano. Condizioni e prospettive economiche di un Comune della montagna pistoiese*, in "Rivista di storia dell'agricoltura", a. XVII, 1977, n. 3, pp. 32-132.

¹¹ Nel 1951 circa 100.000 addetti all'agricoltura in Toscana erano di età inferiore ai 21 anni, nel 1961 solo 27.000, passando dal 19,2 all'8,6%.

¹² Cfr. ISTAT, *IX censimento generale della popolazione 1951*, Roma 1957, vol. VI; Id., *X censimento generale della popolazione 1961*, Roma 1967, vol. VI.

¹³ Nel 1961 le aziende rurali in Toscana erano in totale 233.207 delle quali 148.152 nelle zone appenniniche per una superficie di 480.753,1 ettari sul totale di 2.100.541,87. Nel 1967 le aziende erano 199.967, delle quali 40.971 nelle zone appenniniche per 448.479,49 ettari sul totale di 2.028.222,58. La maggioranza delle aziende era (ed è) a coltivazione diretta (33.420 nel 1961, 30.042 nel 1967).

¹⁴ Nel comune di Cutigliano, ad esempio, su una popolazione di 2311 abitanti nel 1951 e di 1739 nel 1971, gli analfabeti passarono da 190 a 49 tra le due date, rappresentando circa il 2,5% degli abitanti in età superiore ai 6 anni (mentre nella provincia di Pistoia la percentuale degli analfabeti nel 1971 era ancora del 3,8%); i diplomati da 29 a 74, i laureati da 7 a 11; cfr. G. Ciatti, *Cutigliano. Condizioni e prospettive economiche di un comune della montagna*

pistoiese, in "Rivista di storia dell'agricoltura", a. XVII, n. 3, pp. 50.

¹⁵ A Cutigliano le presenze negli esercizi alberghieri passarono da 17.822 a 47.019 tra il 1961 e il 1976, quelle in esercizi extralberghieri da 67.083 a 105.243, cfr. G. Ciatti, *Op. cit.*, p. 78.

¹⁶ Cfr. Legge n. 984, del 27 dicembre 1977, *Coordinamento degli interventi pubblici nei settori della zootecnia, della produzione ortofrutticola, della forestazione, dell'irrigazione delle grandi colture mediterranee, della viticoltura e dell'utilizzazione e valorizzazione dei territori collinari e montani*.