

BOLLETTINO

del

**Gruppo di studio e d'informazione per la
Svizzera Italiana «Coscienza Svizzera»**

N.3/1972

Il Gruppo di studio e d'informazione per la Svizzera italiana «C. S.» ha affrontato, nell'ambito delle proprie giornate di studio, il problema della nuova concezione nazionale dell'aiuto ai paesi di montagna sulla base della regione.

Riteniamo pertanto che il presente bollettino informativo — il quale raccoglie i testi delle interessanti conferenze tenute da specialisti il 14 e 15 ottobre scorsi a Poschiavo — possa costituire una valida e preziosa documentazione.

Il Gruppo di «C. S.»

SOMMARIO

A. Rossi	L'avvenire delle regioni di montagna	pag. 5
H. Leibundgut	Il concetto globale di sviluppo economico per le regioni di montagna	» 12
H. Leibundgut	Das gesamtwirtschaftliche Entwicklungskonzept für das Berggebiet	» 17
L. Schlumpf	La politica di sviluppo delle regioni di montagna nel Canton Grigioni	» 22
A. Colombo	Problemi di sviluppo della regione poschiavina . . .	» 24

L'avvenire delle regioni di montagna

Dott. Angelo Rossi

1. Introduzione

Per il corso di informazione di quest'anno, nelle valli grigioni di lingua italiana, gli organizzatori di «Coscienza svizzera» hanno scelto un tema che sta loro particolarmente a cuore, vale a dire «I problemi di sviluppo delle regioni di montagna». Che questo tema sia un po' al centro delle loro preoccupazioni, lo deduco dal fatto che, nel corso degli ultimi anni, i problemi delle regioni di montagna sono stati più volte oggetto di analisi e discussioni durante le giornate di studio, organizzate da «Coscienza svizzera».

In me è sempre vivo il ricordo del corso tenuto a Vicosoprano qualche anno fa. In quell'occasione si era registrato un fatto non dirò eccezionale, ma pur sempre fuori dell'ordinario: dopo due giornate di discussione oratori e pubblico si erano trovati concordi nel criticare aspramente la politica di allora della Confederazione, nei confronti delle regioni di montagna. In tutti era lo scontento, perché non si intravedeva, a breve termine, nessuna possibilità di miglioramento della situazione. Le regioni di montagna, si argomentava, sono condannate, se la Confederazione non muta radicalmente la sua politica di sostegno. D'altra parte un mutamento della politica di intervento della Confederazione, proprio per la sua importanza, non sembrava dovesse realizzarsi in un prossimo domani. C'era in tutti insomma un sentimento di delusione e di pessimismo.

Contrariamente alle nostre aspettative di allora, la situazione è andata in seguito rapidamente mutando, come il mio collega ed amico Hans Leibundgut avrà modo di illustrarvi, nella sua conferenza di stasera. Non poca parte del merito di questa rapida trasformazione degli orientamenti della Confederazione, in materia di politica regionale, spetta agli uomini politici grigionesi. E' infatti sulla spinta delle mozioni Danioth e Brosi che il Consiglio federale si decideva dapprima a domandare una perizia sulla situazione economica delle regioni di montagna ed in seguito ad avviare il procedimento di revisione delle basi della sua politica di intervento. I lavori di revisione sono ora arrivati al termine di una prima importante tappa. *Il progetto di legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni di montagna* è pronto; a giorni si chiuderà la fase di consultazione e quindi il progetto rivisto e corretto potrà intraprendere l'iter parlamentare. Nella sua relazione di domani, l'onorevole

Schlumpf — che nel frattempo è stato chiamato alla presidenza della commissione federale consultativa, che assisterà il nuovo ufficio federale per le regioni di montagna — vi illustrerà le caratteristiche, i pregi ed i difetti, di questo progetto.

La situazione è dunque sostanzialmente mutata: esiste più di un motivo per rivedere, alla luce di queste innovazioni, il giudizio pessimista che era emerso nel corso delle giornate di informazione di qualche anno fa. D'altra parte non vi è motivo per cullarsi nelle illusioni. I problemi sono ardui e, come avremo modo di vedere, appena ora cominciano ad essere affrontati. Nel corso delle discussioni di questa sera e di domani dovremo dunque limitarci a fare il punto della situazione.

2. Due concetti dell'avvenire

Nel corso della mia relazione mi occuperò di due aspetti della tematica in discussione. Dapprima cercherò di chiarire la differenza che passa tra l'evoluzione spontanea dell'economia regionale montana e lo sviluppo che potrebbe invece manifestarsi in forza dell'intervento dell'ente pubblico. Nella seconda parte della relazione, cercherò di descrivere alcune tendenze dell'evoluzione economica in atto nelle regioni di montagna. Questa seconda parte deve essere considerata praticamente come un'introduzione alla relazione che terrà stasera il signor Leibundgut.

A livello nazionale, ed anche a livello di alcuni Cantoni, si sta oggi vivendo un momento politico particolarmente interessante. In effetti, a poco a poco, si fa luce l'idea che l'intervento dello Stato, in determinate situazioni non può essere confinato ad un ruolo sussidiario e di carattere temporaneo, ma deve rappresentare lo strumento mediante il quale si cerca di controbilanciare e di correggere tendenze non desiderabili che si manifestano per l'operare spontaneo dei meccanismi dell'economia. E' la fine del «laissez faire». L'intervento dello Stato si estende sempre più ed investe nuovi campi. Se il nuovo articolo costituzionale, che allarga il campo di intervento della Confederazione in materia di politica congiunturale, verrà adottato, il nostro governo federale, analogamente a quanto già da anni avviene nella maggior parte dei paesi industrializzati, regolerà a tutti gli effetti l'andamento dell'economia.

E non si tratta che di un esempio, perché il governo federale sta per assumere responsabilità non meno importanti anche in un altro campo, così essenziale allo sviluppo economico e sociale della Svizzera, vale a dire quello della pianificazione del territorio. Infine vi è la politica di sviluppo regionale, ovvero l'intervento della Confederazione a favore delle regioni di montagna, che, come ho già ricordato, sta per avviarsi, con nuovi mezzi di intervento, verso mete si spera più consistenti di quelle finora raggiunte, in forza della politica di sostegno all'agricoltura e ai contadini di montagna.

Sono politiche queste che influenzano, a breve o a lungo termine, l'evoluzione dell'economia; e l'intervento dello Stato viene giustificato con la necessità di ridurre l'incertezza, l'instabilità che caratterizza l'evoluzione spontanea dell'economia.

Osserviamo tuttavia che l'incertezza e la instabilità diminuiranno solamente se i provvedimenti che verranno adottati, nei vari campi di intervento, corrispondano alle esigenze dell'economia, che possono mutare da un momento all'altro. Per essere in grado di introdurre misure efficaci, nel momento più opportuno, bisogna saper anticipare l'evoluzione futura. I provvedimenti di politica economica saranno tanto più efficaci quanto migliori saranno le previsioni.

Per la politica congiunturale occorrono previsioni di corta durata, a breve termine, come dicono gli economisti. Ma la trasformazione dell'intervento dello Stato si estende anche alla cosiddetta politica strutturale. Riconoscendo una libertà non iscritta nella nostra Costituzione, la libertà del bisogno, la Confederazione, come i governi di altri Paesi industrializzati, ha adottato, come fine della sua politica economica, quel tasso che garantisce il pieno impiego delle forze di lavoro disponibili. Da una politica nazionale di sviluppo ad una politica regionale, il passo è breve. Occorre infatti solamente prendere atto del fatto che le unità di produzione non sono distribuite in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale e rendersi conto, in secondo luogo, che i posti di lavoro sono distribuiti diversamente dalle residenze.

Possiamo affermare che fine della politica strutturale, o se volete della politica regionale della Confederazione, è appunto di correggere la distribuzione territoriale delle attività economiche, al fine di garantire un certo tasso di sviluppo a tutte le regioni del paese. Il tasso di sviluppo economico ideale di una regione dovrebbe essere quello che le consente di raggiungere, nel più breve tempo possibile, il livello medio nazionale di benessere. Fine della politica strutturale della Confederazione dovrebbe dunque essere l'eliminazione delle differenze interregionali nei livelli del reddito per testa di abitante. In pratica, tuttavia, per le regioni che avremo modo di considerare più avanti, ci si dovrà contentare di un fine più modesto, ossia quello di ridurre al minimo le differenze in questione, senza tuttavia riuscire ad eliminarle.

Calcolare quale deve essere il tasso di sviluppo di una regione, per conseguire questo o quel traguardo non è tuttavia sufficiente: nel tasso di sviluppo si riassumono tutti i processi e tutte le operazioni che provocano la crescita economica di una regione: produzione, investimenti, flussi di merci e di capitali, ecc. Occorre che queste operazioni, questi processi non sempre semplici, siano conosciuti, se si vuol realizzare il tasso di sviluppo desiderato. Proporsi di raggiungere un certo tasso di crescita, significa dunque fissare norme specifiche per tutti questi processi ed operazioni che influenzano l'evoluzione economica della regione. L'insieme di queste norme dovrebbe costituire il concetto di sviluppo regionale, almeno stando alle intenzioni del legislatore. La politica di incoraggiamento e di sostegno delle economie regionali implica dunque una certa misura di pianificazione.

Quale è il riflesso di tutto questo lungo discorso sulla natura dell'intervento dello Stato, a favore dello sviluppo economico, sul tema del quale mi sto occupando, nella mia relazione, ovvero sull'avvenire delle regioni di montagna.

Poiché la pianificazione implica un'attività di previsione orientata verso determinati fini, intesa cioè a costruire un avvenire diverso da quello che si realizzerebbe altrimenti, per effetto dell'operare spontaneo dei meccanismi dell'economia, constatiamo che il discorso sull'avvenire delle regioni di montagna non può più essere unico, limitato alla considerazione del prolungarsi nel futuro dell'evoluzione in corso, ma deve aprirsi alla considerazione della possibile o delle possibili alternative, alle quali potrebbe condurre l'azione di sostegno dell'ente pubblico.

Non è ovviamente nel quadro di una relazione come quella di stasera che si possono analizzare i due aspetti della nozione di avvenire, che vi ho appena illustrato. Per non abusare della loro pazienza, mi limiterò ad esaminare l'aspetto più tradizionale, quello del prolungamento dell'evoluzione in corso. Sono tuttavia sicuro che l'altro aspetto verrà approfondito nel corso delle altre relazioni di queste due giornate di studio.

Mi sembra sia venuto il momento di attirare la loro attenzione su alcuni aspetti del tema in esame che molte volte vengono trascurati o addirittura vengono interpretati in modo sbagliato.

Gradi di difficoltà nella previsione dell'avvenire

Innanzitutto mi preme sottolineare che tra i due concetti di avvenire, appena ricordati e descritti, corre una sostanziale differenza. Mentre l'uno può essere facilmente illustrato, l'altro comporta difficoltà di un ordine tale da rendere molto difficile, se non addirittura impossibile, una previsione attendibile. L'immagine del futuro delle nostre regioni di montagna che

noi possiamo costruire a partire dall'esame dell'evoluzione in atto, supponendo che le forze che determinano lo sviluppo, o per meglio dire, la stagnazione economica di queste regioni continuino a manifestarsi senza grandi cambiamenti, è abbastanza facile da delineare. Conosciamo oggi, grazie alle osservazioni raccolte nei passati decenni, in che modo si sviluppa, approssimativamente, il circolo vizioso dello spopolamento, che sottrae alle nostre vallate le forze migliori ed una buona parte dei redditi. Sappiamo d'altra parte quali sono le debolezze strutturali dell'economia montana, possiamo dunque isolarne le carenze e, sulla base di queste informazioni, possiamo farci un'idea di quel che potrebbe succedere domani. Non solo, ma l'analisi della situazione attuale potrebbe permetterci di formulare i rimedi atti a promuovere lo sviluppo dell'economia della regione alpina. In altre parole, finché restiamo in questo ambito, prospettare l'avvenire dell'economia delle regioni di montagna non è molto difficile. Praticamente non dobbiamo far altro che seguire la linea tracciata in modo netto dalle tendenze in atto, una linea che pende, con maggiore o minore inclinazione, a seconda della regione considerata, verso il basso.

Diverso diventa invece il problema della previsione, per le regioni di montagna, se si vogliono ritenere le possibili conseguenze della nuova politica di sostegno della Confederazione. Sebbene la base di partenza non muti, le considerazioni sull'avvenire saranno diverse. Esse dovranno cercare di prevedere che cosa succederà, che cosa cambierà, in che misura e in quale direzione, in seguito all'intervento più pronunciato dell'ente pubblico. L'anticipazione delle conseguenze delle misure di intervento, che verranno adottate dalla Confederazione o dal Cantone, in ossequio ai principi della nuova politica di sviluppo, è senz'altro molto difficile. Che cosa si può dire, a proposito dell'efficacia dell'intervento dello Stato?

Pianificazione per lo sviluppo delle regioni di montagna?

Questo è il secondo aspetto sul quale mi preme di attirare la loro attenzione. L'intervento della Confederazione, a favore delle regioni di montagna, resta, anche nella nuova, riveduta concezione della politica federale, un intervento di carattere generale. La Confederazione mette a disposizione i mezzi finanziari; si parla di 200 milioni all'anno, e prevede un certo numero di misure di sostegno e di incoraggiamento di altra natura. Direttamente, la Confederazione non impone niente. Poco fa, parlando della politica di sviluppo, ho affermato che essa sta conoscendo una trasformazione fondamentale; e per caratterizzare questa trasformazione ho introdotto il termine pianificazione. Sarà bene precisare in che misura bisogna

accettare questo termine, nel caso dello sviluppo delle regioni di montagna. La pianificazione non domanda soltanto un'attività di previsione ma impone anche di fare delle scelte, di prendere delle decisioni. Si tratterà di decisioni, per mezzo delle quali si cercherà di avviare l'economia montana verso traguardi di sviluppo predeterminati. La pianificazione implica dunque un momento di riflessione sull'evoluzione in corso; in secondo luogo essa domanda che determinati traguardi di sviluppo vengano fissati; infine, la pianificazione richiede, nella fase di realizzazione, la scelta di quei progetti che meglio facilitano il raggiungimento dei traguardi fissati. In questa accezione il concetto di pianificazione è molto più comune di quanto si pensi. Come il borghese gentiluomo di Molière che faceva della prosa senza accorgersene, anche noi pianifichiamo senza rendercene conto. Ogni volta che la nostra azione non è guidata dall'impulso o dall'istinto, ma segue taluni principi del regolamento, noi pianifichiamo.

Se la mia precedente esposizione è stata chiara, tutti loro avranno capito che per quel che riguarda l'avvenire delle regioni di montagna, la pianificazione non viene, nè verrà in futuro fatta dalla Confederazione, ma dovrà invece essere portata avanti da coloro, siano essi enti di diritto pubblico o privati, che si occuperanno di definire e realizzare il *concetto di sviluppo economico regionale*. I fini dello sviluppo regionale saranno specificati in questo documento. Nè Berna, nè Coira, potranno dunque dire quale dovrà essere il traguardo di sviluppo della regione. Questo compito sarà loro riservato: i piani, o concetti di sviluppo regionale che dir si voglia dovranno essere formulati dalle singole regioni. *Da tutta questa serie di considerazioni discende che la politica di sostegno della Confederazione potrebbe, teoricamente, rimanere lettera morta, se a livello delle regioni non dovessero nascere le iniziative che potrebbero renderla operante.* In conclusione, l'intervento della Confederazione non è di per sè nè buono, nè cattivo; non si può giudicarne l'efficacia, perché non è possibile anticipare quale seguito le misure proposte potranno avere, come le regioni di montagna risponderanno a questo invito di Berna all'autodeterminazione, in campo economico.

3. Le tendenze in atto

E' tempo di passare alla seconda parte della relazione, altrimenti faremo tardi per cena. Quali sono i fenomeni che distinguono la situazione economica e sociale delle regioni di montagna, da quella delle regioni maggiormente sviluppate del paese? Sostanzialmente sono due: il livello inferiore di benessere materiale e lo spopolamento.

Il livello di benessere materiale

Prima di tutto occorre citare le differenze nel livello di benessere materiale: le regioni di montagna sono in generale regioni povere, quelle dell'Altipiano o del Giura, invece, sono regioni ricche. Stando ad uno studio del Dr. Georges Fischer, dell'Università di S. Gallo, il reddito per testa di abitante, calcolato in base ai criteri della contabilità nazionale, raggiungeva, nel 1965, gli 8400 franchi circa.*

Ma la distribuzione dei valori medi cantonali, attorno a questa media, metteva in rilievo scarti abbastanza rilevanti. Se noi accettiamo il reddito per testa di abitante, come valido indicatore del benessere materiale di una popolazione, possiamo affermare che esistono differenze non indifferenti da Cantone a Cantone. I Cantoni dell'Altipiano, industrializzati, godono di valori pro-capite del reddito nettamente superiori a quelli dei Cantoni di montagna. Così il reddito per testa di abitante raggiungeva gli 11.600 franchi a Basilea città. Anche nei Cantoni di Ginevra, Zurigo, Neuchâtel e Sciaffusa si registrava un reddito pro-capite superiore alla media. Tutti gli altri Cantoni, invece, denunciavano valori inferiori, con i Cantoni di montagna agli ultimi posti della graduatoria: Grigioni 7500 franchi, Ticino 7100 franchi, Nidvaldo 6900 franchi, Uri 6800 franchi, Vallese 6700 franchi, e infine Obvaldo con soli 6100 franchi all'ultimo posto. Poiché nè le attività economiche, nè i redditi sono distribuiti in modo omogeneo sul territorio di un Cantone, il nostro esame del livello di benessere materiale non può arrestarsi alla considerazione dei valori medi cantonali del reddito per abitante. Per andare oltre dobbiamo scendere al livello della regione, intesa come un'unità territoriale di dimensioni inferiori a quelle del Cantone.

L'Istituto per la pianificazione del territorio del Politecnico federale di Zurigo ha calcolato, partendo dalle stime del Dr. Fischer, i livelli del reddito per testa di abitante, di 48 regioni svizzere, regioni definite in base ai movimenti pendolari di lavoratori.

Per le regioni, la distribuzione dei valori è molto più ampia, non già perché il limite superiore si sia spostato verso l'alto, ma piuttosto perché il minimo della distribuzione è ora molto più basso che nel caso dei valori cantonali. Agli ultimi posti troviamo regioni di montagna: Surselva con un reddito per abitante pari a 4.470 franchi, la bassa Engadina con un reddito minimo di 4.230 franchi.

Se dalla regione dovessimo scendere ad un livello ancora più basso di unità territoriale, vale a dire al livello del comune, i valori minimi della distribuzione scenderebbero ancora maggiormente. Lo testimoniano le ricerche intraprese dal Prof. Jean Vallat, del Politecnico di Zurigo, per stabilire il reddito per abitante, in alcuni comuni di montagna del Canton Vallese e del Canton Ticino.

Notiamo che la distribuzione dei valori del reddito

pro-capite, sia di quelli cantonali che di quelli regionali, attorno al valore medio nazionale, non è simmetrica. In altri termini non ci sono tante regioni o Cantoni con redditi superiori alla media quanti ce ne sono con redditi inferiori. La proporzione dei Cantoni e delle regioni con redditi inferiori alla media è ben maggiore di quella dei comprensori con redditi pro-capite superiori alla media nazionale. Ho fatto tutto questo discorso sulla forma della distribuzione dei valori del reddito pro-capite per giungere alla seguente conclusione: le caratteristiche del processo di sviluppo della nostra economia, che tende a concentrare il patrimonio economico del Paese in poche regioni o zone, quelle appunto che posseggono i redditi pro-capite più elevati. Lo sviluppo economico fa dunque aumentare le differenze interregionali nei livelli di benessere materiale.

Studi recenti sull'evoluzione delle economie cantonali (sottolineo questo aggettivo qualificativo «cantonali») sembrano smentire questa affermazione. Se noi esaminiamo infatti le modificazioni subite dalla distribuzione dei redditi cantonali per testa di abitante, dal 1950 al 1965, siamo indotti a concludere che il ventaglio dei valori tende a chiudersi. Secondo il Dr. Fischer: «mentre nel 1950 il reddito cantonale per testa di abitante più elevato era pari a 2,2 volte il reddito meno elevato, nel 1965 questa differenza era pari solo a 1,9 volte».** Alla stessa conclusione sono giunto io, usando una misura della dispersione, per il confronto.***

Per evitare che nascano false interpretazioni sulle ripercussioni, a livello regionale o locale, del processo di sviluppo economico nazionale, bisogna osservare che la tendenza alla convergenza, messa in evidenza dai lavori appena citati, nasconde in realtà un processo di differenziazione che si manifesta all'interno del territorio dei singoli Cantoni. In altre parole, se è vero che nel corso degli ultimi dieci o vent'anni, le economie di alcuni cantoni di montagna, considerate come un solo aggregato, si sono rapidamente sviluppate, determinando la tendenza alla convergenza dei redditi cantonali per testa di abitante di cui si è detto, è anche vero che questa crescita ha interessato solo alcuni centri o zone limitate del territorio di questi Cantoni, le zone urbane in particolare. Per concludere l'esame delle differenze nel livello di benessere materiale dirò dunque che due tendenze sono attualmente in atto:

* Georges Fischer «Berechnung und Vorausschätzung regionaler Volkseinkommenszahlen in der Schweiz 1950-1980 - St. Gallen, 1969.

** G. Fischer, op. cit.

*** Angelo Rossi «Wanderung und regionales Wirtschaftswachstum», DISP 22, dell'Istituto per la pianificazione del territorio, Zurigo, dicembre 1971.

a) Una tendenza alla convergenza, alla diminuzione seppur lenta delle disparità nei livelli del reddito pro-capite. Questa tendenza si manifesta quando si considerino grandi unità territoriali, come i Cantoni;

b) Una tendenza di segno contrario emerge invece all'interno dei Cantoni, e specialmente all'interno dei Cantoni di montagna, in quanto più lo sviluppo economico è rapido, e maggiore è la concentrazione territoriale delle attività economiche, in poche località o in zone strettamente delimitate.

Il secondo gruppo di tendenze, sulle quali vorrei fermarmi in questo esame dell'avvenire delle regioni di montagna è rappresentato dalle tendenze demografiche, ed in particolare dallo spopolamento.

Lo spopolamento

Stando ad un documento interno dell'Istituto di pianificazione del Politecnico di Zurigo, nel 1960, la popolazione svizzera poteva essere ripartita, territorialmente, come segue:

Altipiano, Giura, Sottoceneri	4.729.000 abitanti
Regioni di montagna	700.000 abitanti
Totale	5.429.00 abitanti

L'87,1 per cento della popolazione svizzera si trova dunque nelle regioni pianeggianti dell'Altipiano o in quelle, pure considerevolmente sviluppate del Giura e del Sottoceneri. Nelle regioni di montagna non si contava che il 12,9 per cento della popolazione. Dieci anni più tardi, nel 1970, si aveva invece la seguente ripartizione:

Altipiano, Giura e Sottoceneri	5.479.000 abitanti
Regioni di montagna	791.000 abitanti
Totale	6.270.000 abitanti

La perdita di importanza delle regioni di montagna nel totale della popolazione è stata minima; tuttavia si costata che la popolazione di queste regioni cresce più lentamente di quella delle regioni più sviluppate. A questo punto devo osservare che all'interno delle regioni di montagna, così come sono state definite dall'Istituto di pianificazione del Politecnico di Zurigo, si trovavano, nel 1970, ben 9 città con più di 10.000 abitanti: Bellinzona, Coira, Davos, Locarno, Martigny, Monthey, Sierre, Sion e Thun. Taluno di questi centri ha conosciuto un forte sviluppo, durante il decennio in esame, come molte altre città svizzere. Per l'analisi dell'espansione demografica, nelle regioni di montagna, ho dunque diviso le 19 regioni dell'Istituto di Pianificazione in tre gruppi:

a) il primo gruppo comprende 8 regioni che fanno perno su una città con più di 10.000 abitanti. Queste regioni contavano, nel 1970, 472.890 abitanti ed han-

no conosciuto, nel decennio 1960-70, un tasso annuale medio di aumento demografico molto elevato, pari all'1,6%;

b) otto altre regioni registravano un aumento della popolazione, ma di portata minore. Si tratta delle regioni di Untervaldo, Uri, Klosters, Bassa Engadina, Interlaken, Leventina, Alta Engadina e Briga. Queste regioni contavano, nel 1970, 240.910 abitanti ed il loro tasso annuale di incremento, nel periodo in esame, è stato dell'1,05%;

c) infine vi sono tre regioni, Surselva, Hinterrhein e Goms, che denunciano una diminuzione della popolazione.

Che cosa si può dire, in conclusione, sulle tendenze demografiche in atto, nelle regioni di montagna? Le conclusioni variano, anche in questo caso, a seconda della scala d'analisi scelta. Nel suo rapporto sulle regioni di montagna, il Dr. Flückiger * ha dimostrato che, ad eccezione di Glarona, tutti i Cantoni della Confederazione hanno visto la loro popolazione aumentare, dopo il 1950. Se dal livello del Cantone scendiamo al livello della regione, il quadro non cambia molto. In effetti, solo in 4 delle 48 regioni dell'Istituto di pianificazione si è registrata una diminuzione della popolazione, dal 1960 al 1970. Alle tre regioni di montagna già ricordate, bisogna aggiungere la regione di Glarona.

All'interno delle regioni di montagna che hanno visto la loro popolazione aumentare, si può tuttavia distinguere il gruppo delle regioni polarizzate, che fanno capo ad un centro cittadino, gruppo che conosce uno sviluppo demografico veramente molto rapido, da quello delle altre regioni di montagna, che crescono molto più lentamente. Il Dr. Flückiger, nel rapporto già citato, osservava: «Un'analisi demografica approfondita mostra che le zone urbane o semi-urbane delle regioni di montagna non denotano forti scarti dai valori medi svizzeri, per quel che concerne la struttura della popolazione per classi di età». Poiché normalmente sono le classi giovanili che lasciano la montagna e le valli, si conclude che il contributo maggiore all'emigrazione l'hanno dato e lo danno i piccoli comuni delle zone rurali, quelli dalla struttura per classi d'età a forma di mongolfiera, nella quale prevalgono le classi anziane. I comuni urbani e semi-urbani, invece, riescono a mantenere e ad accrescere la loro popolazione, anche se si trovano in montagna. Lo spopolamento rappresenta l'altra faccia del processo di concentrazione geografica delle attività economiche al quale avevo accennato, parlando del livello di benessere materiale.

* H. Flückiger: Gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept für das Berggebiet, Berna 1970.

4. Livello di benessere e crescita demografica

La politica di sostegno alle regioni di montagna si propone sostanzialmente di eliminare gli scarti inter-regionali nel livello di benessere materiale e di provocare un aumento della popolazione, nelle regioni montane. Osserviamo che i due fenomeni, livello di benessere e crescita demografica, sono strettamente legati, almeno per quel che riguarda le regioni di montagna. In un articolo apparso lo scorso anno sulla rivista dell'Istituto di pianificazione del Politecnico di Zurigo*, ho potuto mostrare, sulla base di dati cantonali, che l'eccedenza migratoria del periodo 1960-65 dipende, in misura statisticamente significativa, dalla differenza tra il reddito cantonale pro-capite e la media svizzera.

La relazione tra movimento demografico e livello di benessere resta valida anche per la regione, ma non è più così netta come nel caso del Cantone. Valendomi dei dati relativi all'aumento della popolazione, nel decennio 1960-70, e del livello del reddito per testa di abitante, nel 1965, delle regioni di montagna, ho calcolato il coefficiente di correlazione per ranghi, ottenendo un valore prossimo a 0,50. Se dal calcolo si eliminano la regione di Klosters e quella di Hinterrheim, il coefficiente di correlazione sale a 0,77 e diventa abbastanza significativo. Si può dunque affermare che lo sviluppo demografico più recente delle regioni di montagna è dipeso dal livello di benessere. Maggiore il livello del reddito per abitante e più elevato è l'aumento della popolazione.

Da questa constatazione possiamo dedurre che lo spopolamento e la stagnazione demografica si combattono per mezzo di provvedimenti atti a migliorare il livello di benessere materiale delle regioni di montagna. Non bisogna tuttavia illudersi di trovarsi davanti ad un compito facile. Per darvi un'idea delle difficoltà implicite in una politica di sviluppo che si propone di raggiungere un certo aumento del reddito pro-capite, mi varrò di un esempio numerico.

Supponiamo che la relazione tra tasso di eccedenza migratoria e scarto del reddito pro-capite del comprensorio dalla media svizzera, da me calcolata per il Cantone, sia valida anche per la regione. Si tratta di un'ipotesi certamente azzardata che tuttavia possiamo ritenere per gli scopi illustrativi di cui si è detto. Supponiamo ora di voler, nel giro di 10 anni, far aumentare del 5 per cento la popolazione di una regione di montagna, attualmente in via di spopolamento. Questa regione possiede una forte eccedenza naturale, ovvero sia il numero delle nascite supera quello dei decessi. E' il caso di buona parte delle regioni di montagna, ad eccezione di quelle situate al sud delle Alpi. Se il tasso di eccedenza naturale, per un decennio è pari al 130 per mille, il tasso di eccedenza migratoria dovrà essere uguale a meno 80 per mille, se si desidera ottenere l'aumento demografico preannunciato. Il tasso di eccedenza

migratoria è tuttavia dipendente dal valore dello scarto tra il reddito pro-capite della regione e la media svizzera. Supponiamo che nel 1965 il reddito della regione fosse di 4200 fr. per abitante. A questo valore del reddito regionale per testa di abitante corrisponderebbe un'eccedenza migratoria negativa, vale a dire un'emigrazione netta di popolazione pari al 201 per mille, se la nostra relazione è valida. In un decennio, la regione perderebbe così il 7% della sua popolazione ($201 - 130 = 70$ per mille = 7%). Per arrestare lo spopolamento e realizzare l'aumento di popolazione desiderato bisogna dunque cercare di far aumentare il reddito per testa di abitante, avviando un processo di sviluppo. Quello che importa sottolineare, nel nostro caso, è che per ottenere un aumento della popolazione pari al 5%, bisognerebbe far aumentare il reddito per testa di abitante del 30%, investendo, ogni anno, qualche cosa come 400-500 franchi in più, per abitante, nella regione. Moltiplicate questa cifra per il numero degli abitanti di una regione e vi farete subito un'idea dell'importanza degli investimenti necessari per promuovere lo sviluppo delle regioni di montagna.

Occorre a questo punto notare che se il progetto di legge, relativo all'aiuto agli investimenti nelle regioni di montagna, dovesse venir approvato, la Confederazione metterà ogni anno a disposizione una somma vicina ai 200 milioni di franchi, per finanziare gli investimenti in infrastrutture. Sulla base di una popolazione di 800.000 persone (tanti sono attualmente gli abitanti delle regioni di montagna) si può stimare a 250 franchi per abitante e per anno il contributo della Confederazione. Se noi confrontiamo questa somma con il fabbisogno della nostra regione ideale ci accorgiamo che il contributo della Confederazione non è indifferente. Si tratta di una somma che, se investita in modo efficiente, dovrebbe aiutare a risolvere il problema dello sviluppo economico delle regioni di montagna. D'altro lato bisogna aggiungere che l'aiuto federale da solo non sarà sufficiente, per soddisfare il fabbisogno in investimenti necessario all'avvio di un processo sostenuto di sviluppo. Dal settore privato dell'economia dovrà provenire un contributo della stessa importanza, o quasi.

Ecco quindi profilarsi un problema senza dubbio importante e che non potrà essere trascurato, nella formulazione dei concetti regionali di sviluppo, vale a dire quello della collaborazione tra enti pubblici e privati, sia nella fase di impostazione che in quella di realizzazione della politica di sviluppo.

I fini di interesse generale ed i fini particolari, perseguiti dagli operatori privati, dovranno essere coordinati nel concetto di sviluppo. Non di rado sorgeranno contrasti: basti pensare alle discussioni sui problemi della protezione dell'ambiente. Le difficoltà non

* Angelo Rossi, art. cit.

mancheranno dunque per coloro che si metteranno al lavoro per preparare i concetti regionali di sviluppo. Non sarà sempre facile trovare un «modus vivendi» tra privati ed enti pubblici, a livello della regione. Altri conflitti sorgeranno tra i singoli comuni della regione. Anche questi conflitti renderanno difficile il compito di coloro che si assumeranno la

responsabilità di formulare il concetto. Tanto più che a livello regionale non esiste un istituto di diritto pubblico al quale affidare la mediazione tra i diversi interessi.

Con questo breve accenno a quelli che saranno i veri problemi in avvenire delle regioni di montagna termino la mia relazione.

Il concetto globale di sviluppo economico per le regioni di montagna

di Hans Leibundgut

Gentili signore, egregi signori, come loro avranno avuto modo di rendersi conto, ascoltando la precedente conferenza, la battaglia per garantire un futuro alle nostre regioni di montagna non è certamente persa. Per queste regioni si pongono tuttavia problemi di esistenza assai difficili che non possono lasciare indifferenti coloro che si interessano ai problemi del nostro Paese. Se noi dovessimo comparare la situazione descrittavi dal relatore che mi ha preceduto con quella di altre regioni di montagna dell'Europa, potremmo concludere che nonostante le difficoltà, già ricordate, le regioni di montagna svizzere si trovano ancora in una buona situazione. Anche da noi si manifestano problemi di esistenza e di sopravvivenza, ma in misura molto minore di quella che conoscono i nostri vicini di Francia o d'Italia. Se è vero che qui e là troviamo comuni, o addirittura interi circoli, che perdono popolazione, perché le condizioni di esistenza sono troppo dure, relativamente a quelle del piano, tuttavia da noi non si è ancora arrivati agli estremi raggiunti in Francia ed in Italia dove regioni intere sono già oggi praticamente abbandonate.

Il merito di questa situazione, sicuramente migliore di quella delle regioni di montagna di altri Paesi, deve essere attribuito agli uomini politici, alle autorità, alla comprensione dimostrata dagli abitanti delle città per le popolazioni della montagna, e non da ultimo agli abitanti stessi della montagna, che non hanno accettato passivamente l'alternativa dell'emigrazione verso il piano, ma che hanno invece sempre cercato di migliorare la loro situazione, senza abbandonare i loro villaggi.

Ai politici, alle autorità e agli abitanti del piano spetta in particolare il merito di aver avanzato, nei consessi politici, proposte e suggerimenti al fine di migliorare le condizioni di esistenza nelle regioni di montagna e di averli saputi tradurre in misure legislative, accettate dalla maggioranza dell'elettorato.

Non è da oggi che a livello federale vengono promosse iniziative a favore delle regioni di montagna. Ricordiamo ad esempio il postulato, presentato il 4

ottobre 1917, dal consigliere nazionale Schär che invitava il Consiglio federale a studiare il problema dello spopolamento delle regioni di montagna e delle campagne, e a presentare un rapporto nel quale si considerasse se non valeva la pena di introdurre misure per impedire un'accelerazione del fenomeno di abbandono delle attività agricole, una volta terminata la guerra mondiale.

Il dipartimento federale dell'economia pubblica affidò al segretariato svizzero dei contadini il compito di redigere il rapporto in questione.

Non mi dilungo sulle vicende del postulato Schär per fare della storia, ma perché sono convinto che solo conoscendo questo precedente si può comprendere lo sviluppo successivo della politica federale a favore delle regioni di montagna.

Il rapporto del segretariato dei contadini concludeva che, per mantenere la popolazione delle regioni di montagna, era indispensabile conservare e sviluppare l'agricoltura. Solo l'agricoltura poteva assicurare la necessaria base economica a queste regioni. Dalle attività agricole traevano infatti origine i redditi della popolazione di montagna. Di conseguenza, anche le attività non agricole, come l'artigianato, il commercio e le amministrazioni, dipendevano in misura rilevante dall'agricoltura. Sulla base di queste tesi si proponeva alla Confederazione di concentrare il suo intervento a favore delle regioni di montagna nell'agricoltura.

Al postulato Schär e al rapporto del segretariato svizzero dei contadini fece seguito, a partire dal 1920, tutta una serie di interventi legislativi a favore dell'agricoltura di montagna. Bisogna riconoscere che solo grazie a queste misure si riuscì ad impedire fino ad oggi il completo abbandono di questo settore di attività economica.

A poco a poco, si cominciò però ad accorgersi che questa politica di sostegno non poteva bastare. Ci si rese conto, soprattutto, che non si sarebbe potuto promuovere uno sviluppo effettivo delle regioni di montagna, limitandosi alla sola politica di aiuto all'agricoltura. Questo perché nel settore agricolo la

situazione è andata notevolmente modificandosi, dopo la seconda guerra mondiale. Fino al 1950, erano soprattutto le differenze di clima a svantaggiare l'economia di montagna nei confronti di quella del piano. A partire da questa data, tuttavia, il processo di meccanizzazione dell'agricoltura del piano andò accelerandosi, mentre in montagna, a causa della ripidità dei pendii, la meccanizzazione dell'attività agricola non poté essere rafforzata nella stessa misura.

La conseguenza di questa situazione è semplice: a livello regionale l'attività agricola da sola non è più in grado di garantire un futuro alle regioni di montagna. Per garantire questo futuro occorre sviluppare, accanto all'agricoltura, altre attività che offrano occasioni supplementari di lavoro e di guadagno.

Sono riflessioni di questo tipo che hanno indotto i parlamentari Brosi e Danioth a presentare, in Consiglio nazionale e nel Consiglio degli Stati, nel 1966, due mozioni dello stesso tenore con le quali, dopo aver constatato che la politica in vigore non era riuscita ad arginare il fenomeno dello spopolamento, chiedevano al Consiglio federale:

1. di redigere un rapporto sulla situazione attuale e le tendenze di sviluppo delle regioni di montagna;
2. di preparare un concetto globale di intervento della Confederazione a favore di queste regioni;
3. di intervenire per far sì che nell'applicazione delle leggi e delle ordinanze già in vigore si tenesse presente, in misura maggiore, il principio del promovimento dello sviluppo economico globale;
4. di presentare alle Camere federali un rapporto e delle proposte per la completazione della legislazione a favore delle regioni di montagna al fine di favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale di queste regioni.

Le mozioni Danioth e Brosi furono accettate dal Consiglio federale, il quale diede così il via al processo di revisione della sua politica di intervento a favore delle regioni di montagna. Quello che mi sembra importante da sottolineare, nelle mozioni appena ricordate, è che esse domandano alla Confederazione di formulare *un concetto globale* per la sua politica di intervento, a favore delle regioni di montagna, concetto che dovrebbe basarsi sul *promovimento dell'insieme dell'economia* di queste regioni. Queste due richieste rappresentano una vera innovazione nel campo della politica regionale della Confederazione. Vi chiederete che cosa significano queste due nozioni. Con il termine «*concetto globale*» si intende designare la somma delle finalità di politica regionale da perseguire nelle regioni di montagna. Domandando la formulazione di un concetto

globale, i mozionanti si proponevano di ottenere dal Consiglio federale un rapporto che contenesse una descrizione di come le autorità federali consideravano l'evoluzione in atto nelle regioni di montagna del nostro Paese ed un catalogo degli eventuali interventi a favore delle stesse. Chiedendo invece di introdurre il principio del promovimento dell'insieme dell'economia, i mozionanti si proponevano di evitare che l'aiuto della Confederazione si limitasse, come per il passato, ad una sola attività economica (p. es. l'agricoltura), invece di estendersi a tutte le attività dell'economia regionale.

Come dovrebbe presentarsi la politica di promovimento globale delle regioni di montagna? L'impegno di trovare la soluzione a questo quesito fu assunto dal *prof. Allemann*, delegato del Consiglio federale per le questioni congiunturali. Il primo passo fu quello di fare il punto alla situazione, con uno studio, elaborato dal *dr. Flückiger*, studio nel quale vennero esaminati i problemi dell'economia alpina e la portata delle misure di intervento della Confederazione, attualmente in vigore. Il relatore che mi ha preceduto si è già intrattenuto sui risultati di questo studio. Perciò, io mi limiterò a ricordarvi le conclusioni principali dell'analisi del *dr. Flückiger*.

1. Concentrazione dei mezzi di intervento

Dallo studio del *Dr. Flückiger* si rileva che attualmente gli interventi a favore delle regioni di montagna sono troppo dispersi. Si può in effetti affermare che ogni località ed una moltitudine di attività ricevono sussidi dalla Confederazione. Ciò provoca una dispersione dei mezzi di promovimento su tutto il territorio alpino ed una perdita di efficacia degli stessi. Il perito del Consiglio federale propone quindi di concentrare gli interventi dapprima a livello delle attività che devono essere favorite, in modo da consentire aiuti di una certa portata, che consentano il nascere di iniziative veramente capaci di avviare un processo di sviluppo. In secondo luogo, il *dr. Flückiger* propone di concentrare gli aiuti, all'interno delle regioni di montagna, in poche località che dovrebbero funzionare da veri e propri *poli di sviluppo*.

2. Coordinamento delle misure di aiuto in un quadro di intervento generale

Le misure di aiuto, attualmente in vigore, vanno quasi esclusivamente a beneficio dell'attività agricola. Oggi però si reputa che l'agricoltura di montagna non sia più un'attività economica autosufficiente che dia, a chi la pratica, abbastanza per vivere. Per poter conseguire un guadagno che gli consenta di vivere, il contadino di montagna deve quindi poter svolgere attività accessorie, in settori non agricoli. La politica

di intervento della Confederazione deve tendere a creare occasioni di lavoro al di fuori dell'agricoltura, in particolare nella piccola industria, nell'artigianato e nel turismo. Con ciò non si intende liquidare l'agricoltura di montagna. Si reputa infatti che questa attività debba rimanere una componente importante dell'economia delle regioni alpine. Essa svolge infatti funzioni importanti, non solo dal punto di vista della produzione di beni di consumo, ma anche da quello della protezione e conservazione del paesaggio.

3. Sviluppo economico regionale

Scopo principale della politica di intervento della Confederazione, a favore delle regioni di montagna, deve essere quello di mantenere una certa popolazione in queste regioni, e conservare un aspetto curato al paesaggio. Il perito del Consiglio federale conclude tuttavia che non sarà possibile mantenere l'attuale distribuzione della popolazione nelle regioni di montagna. Oggigiorno si contano in Svizzera più di 3.000 comuni. Di questi, più della metà, hanno registrato una perdita di popolazione, nel corso dell'ultimo decennio. La maggioranza dei comuni del Canton Grigioni conta meno di 500 abitanti. Una buona parte di questi comuni non superano il livello dei 200 abitanti. E' evidente che la politica futura della Confederazione non potrà ispirarsi al principio del mantenimento di tutti i comuni. Bisogna invece cercare di conservare una certa popolazione e rafforzare la struttura economica all'interno della regione.

Adottando questo tipo di politica, bisognerà rinunciare a principi che finora si ritenevano intoccabili. Quei comuni che sia dal profilo demografico, che da quello delle possibilità finanziarie, non sono più indipendenti, dovranno sacrificare la propria autonomia all'interesse comune della regione. D'altra parte, l'opinione secondo la quale occorre concentrare gli interventi all'interno dei poli di sviluppo, se si vuol mantenere la regione come unità economica autonoma, dovrebbe, se accettata, aprire la porta ad una maggiore solidarietà tra le regioni.

I principi che abbiamo or ora commentato rappresentano il nocciolo del concetto di sviluppo per le regioni di montagna. Anche se la nuova politica della Confederazione imporrà l'abbandono di taluni ideali, che sembravano inamovibili, bisogna riconoscere che essa dimostra, in modo molto evidente, la volontà del Consiglio federale di intraprendere tutto quanto è in suo potere per sostenere le regioni potenzialmente ancora sviluppabili.

I principi che abbiamo ricordato più sopra formano però solamente il quadro generale della politica di intervento della Confederazione. Essi non ci dicono ancora nulla di concreto sulle misure che la Confederazione si propone di introdurre.

E' venuto, mi sembra, il momento di passare in rassegna queste misure.

Come primo atto della nuova politica di intervento della Confederazione dobbiamo citare il *progetto di legge concernente l'aiuto agli investimenti nelle regioni di montagna*, progetto elaborato da una commissione di esperti, presieduta dal consigliere nazionale Dr. Leo Schürmann. Il nuovo testo di legge si propone di promuovere soprattutto l'estensione ed il miglioramento dell'infrastruttura. A questo scopo la Confederazione dovrebbe concedere speciali aiuti di natura finanziaria, sotto forma di crediti senza interesse, o con un tasso molto basso di interesse, rimborsabili normalmente entro 30 anni.

Vi chiederete che cosa si intende con il termine generale di infrastruttura. Non è facile rispondere a questo interrogativo, perché il termine in questione, come altri termini tecnici, viene spesso usato quando non si è ben in chiaro di che cosa si stia parlando. L'economista basilese René L. Frey non ha certamente torto quando afferma essere il termine in questione un «Lieblingswort» degli uomini politici, con il quale si intende designare qualunque cosa l'uditorio si possa immaginare e solo raramente qualcosa di preciso¹⁾.

Ho l'impressione che, stando così le cose, solo nell'applicazione pratica si potrà definire la portata della nuova legge. E' tuttavia fin d'ora chiaro che beneficiari dell'aiuto della Confederazione saranno in prima linea i comuni e gli enti di diritto pubblico, eccezionalmente anche organizzazioni private, che intendono realizzare opere nell'interesse generale della regione. In particolare i crediti saranno concessi per l'ampliamento ed il miglioramento della rete stradale, di quella delle canalizzazioni, per la costruzione di acquedotti e di reti di distribuzione dell'acqua potabile, per la realizzazione di stazioni di depurazione delle acque o di inceneritori. I crediti potranno però essere accordati anche per la costruzione di altre importanti opere di infrastruttura, come scuole, ospedali o centri di pronto soccorso, centri sociali, e altri edifici di carattere pubblico.

Il credito non dovrebbe di regola superare il 25% della somma di investimenti preventivata. Questa percentuale potrebbe sembrare insufficiente, a prima vista. Occorre però pensare che nel caso di numerose opere pubbliche, del tipo di quelle appena enumerate, sia la Confederazione, che i Cantoni, già concedono rilevanti aiuti finanziari sotto forma di sussidi o di crediti di investimento (si veda ad esempio l'aiuto finanziario concesso nel quadro delle leggi federali sull'agricoltura, sul promovimento dell'economia forestale, sul promovimento della costruzione di alloggi, sul promovimento dell'industria alberghiera, ecc.).

¹⁾ René L. Frey: «Infrastruktur», Basilea 1972.

Sulla base di esempi pratici, la commissione di esperti è giunta alla conclusione che, attraverso la concessione di crediti nella misura del 25 % della somma da investire, si potrà assicurare un finanziamento sufficiente alla realizzazione della maggior parte dei progetti di infrastruttura. Nel caso in cui questa percentuale dovesse rivelarsi troppo bassa, si potrà eccezionalmente aumentare l'ammontare del credito concesso dalla Confederazione.

Il valore di questa legge consiste nel fatto che essa permette di coprire il *fabbisogno finanziario residuale*, necessario per la realizzazione di opere di infrastruttura, attualmente già favorite da misure di aiuto finanziario, da parte dell'ente pubblico. La commissione di esperti ha per esempio calcolato, nel caso della Val Monastero, che tre quarti della somma di 40 milioni, occorrente per dotare la valle delle infrastrutture necessarie a favorirne lo sviluppo economico, potevano già essere assicurati, in base alla legislazione di aiuto attualmente in vigore. Il fabbisogno residuale, che oggi andrebbe a carico dei comuni della valle, potrà in futuro essere coperto, in forza delle disposizioni della legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni di montagna. Si stima che la Confederazione dovrebbe mettere a disposizione, per i bisogni della nuova legge, da 100 a 200 milioni di franchi all'anno. Gli investimenti in opere di infrastruttura nelle regioni di montagna dovrebbero tuttavia aumentare di un multiplo di questa somma, in quanto, attraverso la copertura del fabbisogno residuale, la nuova legge permetterà ai comuni di montagna di attivare misure di aiuto finanziario, già previste nella legislazione esistente, alle quali finora, per la loro debolezza economica, non avevano potuto far ricorso.

Osserviamo che l'aiuto finanziario della Confederazione sarà concesso solo quando determinate condizioni verranno rispettate. Come prima importante condizione occorre citare l'obbligo fatto ai comuni di riunirsi in un'associazione regionale e di preparare un *concetto di sviluppo economico* valido per l'intera regione. Ho già ricordato in precedenza che il futuro aiuto finanziario della Confederazione verrà concesso solo per opere di importanza regionale, coordinate in un piano di sviluppo economico per la regione. Se la Confederazione pone come condizione sine qua non per la concessione dell'aiuto finanziario, la preparazione di concetti regionali di sviluppo, è chiaro che per i comuni il primo passo da compiere è quello di associarsi a livello regionale. L'organizzazione di associazioni regionali di comuni è, nel Canton Grigioni, abbastanza avanti. Cito per esempio associazioni come la Pro Surselva. Il gruppo regionale di pianificazione dell'Engadina Alta, la Pro Engadina Bassa o l'Organizzazione regionale della Calanca. In secondo luogo occorre aggiungere che l'aiuto della Confederazione sarà accordato solo alle regioni di montagna potenzialmente sviluppabili. La

definizione della capacità potenziale di sviluppo di una regione di montagna susciterà, in pratica, molte difficoltà. E' infatti già sin d'ora evidente che il principio di restringere l'aiuto finanziario della Confederazione alle sole regioni potenzialmente ancora sviluppabili non incontrerà generale approvazione.

Una volta che le associazioni, o comunità regionali fossero costituite, bisognerà procedere alla preparazione del *concetto regionale di sviluppo*. Il concetto regionale di sviluppo è un documento nel quale vengono raccolti i fini della politica di sviluppo che si intende perseguire a livello regionale. Allo scopo di formulare questo concetto sarà necessario procedere ad una serie di studi, in particolare:

1. *Analisi della situazione*. Quest'analisi deve permettere di farsi un'idea della situazione attuale, dei punti deboli dell'economia regionale e delle difficoltà che occorrerà superare per migliorare la situazione economica della regione.
2. *Analisi delle possibilità di sviluppo*. Lo sviluppo economico deve adattarsi alla vocazione regionale. In una determinata vallata, il futuro sviluppo economico si baserà soprattutto sul movimento turistico; in un'altra regione, invece, la priorità sarà data all'agricoltura, o magari alla piccola industria. Per ogni vallata, per ogni regione si potranno accertare, attraverso questi studi, modalità di sviluppo diverse, con combinazioni ottimali diverse delle attività economiche.

Il potenziamento dell'infrastruttura, scopo principale della nuova legge sugli investimenti nelle regioni di montagna, dovrà seguire i principi che ispirano il concetto di sviluppo regionale. Non bisogna realizzare opere di infrastruttura che non si rivelino direttamente utili allo sviluppo della regione. Così sarebbe sbagliato costruire una scuola professionale per la formazione di operai specializzati per la meccanica fine, se questo ramo industriale non ha nessuna probabilità di impiantarsi nella regione. Sarebbe analogamente sbagliato realizzare opere di infrastruttura turistica, come campi da golf, o piscine coperte, quando l'analisi delle possibilità di sviluppo elenca tra le realizzazioni veramente necessarie, una scuola agricola e un centro per l'artigianato. Da questo breve esame della nozione di concetto di sviluppo discende che nel concetto stesso non ci si potrà limitare ad un'elencazione degli scopi generali dello sviluppo regionale, ma si dovranno pure formulare traguardi settoriali e, addirittura, traguardi di ramo industriale per ramo industriale.

Vi è poi una terza condizione, posta dalla Confederazione alle regioni che vorrebbero fruire del suo aiuto finanziario, ossia la concentrazione degli investimenti in poche località che dovrebbero funzionare da poli di sviluppo regionali. Nelle intenzioni della Confederazione i servizi centrali di una regione che

conta, poniamo, 20 comuni con una popolazione variante tra gli 80 e i 2.000 abitanti, non dovrebbero essere dispersi: qui una scuola secondaria, là un ospedale e in una terza località una scuola professionale. Essi dovrebbero essere invece concentrati in una o due località. Perché gli investimenti in infrastrutture influenzino in modo efficace lo sviluppo economico regionale è necessario che essi siano concentrati a livello regionale e raggiungano un certo livello di intensità. Occorre in altre parole rinunciare al principio della «politica dello zucchero» a tutti applicato finora. Lo sviluppo di centri regionali dovrebbe favorire lo sviluppo di tutta la regione, quindi anche degli altri comuni, nella misura in cui assicura alla regione una base economica efficace.

Naturalmente non sarà facile decidere quale comune scegliere come centro regionale. Questo specialmente in quelle regioni, nelle quali due o più comuni possono ambire al titolo di capoluogo regionale. Tuttavia reputo che proprio le discussioni sulla scelta del capoluogo dovrebbero servire per mostrare come all'interno della regione passino relazioni di interdipendenza che legano tutti i comuni che ne fanno parte. Esse dovrebbero così favorire il diffondersi di uno spirito di solidarietà regionale. Dove questo spirito si manifesterà sarà anche più facile preparare i concetti di sviluppo economico regionali e ottenere l'aiuto finanziario della Confederazione. E' necessario notare che la legge sull'aiuto agli investimenti nelle regioni di montagna non segna che l'inizio di una nuova era nella politica federale di sostegno di queste regioni. La Confederazione ha in preparazione una serie di altre misure. Probabilmente anche per accedere agli aiuti consentiti sulla base di queste altre misure occorrerà aver preparato un concetto di sviluppo regionale. Non si conoscono ancora i dettagli di ciascuno di questi nuovi interventi. Mi sembra tuttavia di poter fare, in questa sede, un breve accenno agli stessi.

1. Per quel che riguarda la politica di sostegno all'agricoltura si sta discutendo la possibilità di introdurre una remunerazione speciale, versata ai contadini di montagna, a titolo di compensazione per l'attività che essi svolgono a favore della conservazione del paesaggio. Si ammette attualmente che il paesaggio alpestre non può essere mantenuto senza l'attività di cura e di conservazione svolta dagli agricoltori. I contadini di montagna determinano, attraverso la loro attività, il carattere stesso del paesaggio alpestre. La successione di terreni coltivati, prati, pascoli e boschi determina in misura rilevante il grado di attrazione del paesaggio alpestre. Il paesaggio diventa poi uno degli elementi base per l'attività turistica. In questo senso turismo e agricoltura sono attività strettamente collegate.

Finora, tuttavia, il contadino di montagna non ha

ricevuto nessuna remunerazione speciale per questa sua attività a favore dell'interesse economico generale. Per questa ragione si sta discutendo la possibilità di introdurre sussidi da versare a coloro che lavorano le loro proprietà. Dovrebbe trattarsi di contributi versati sulla base di un dato montante per unità di superficie lavorata (per esempio per ettaro di superficie).

2. Per quel che concerne invece l'attività turistica si sta studiando la possibilità di introdurre una legislazione che consenta di favorire finanziariamente la creazione di nuove attrezzature ricettive. La legge federale sul credito all'industria alberghiera attualmente in vigore, del 1. luglio 1966, si riferisce esclusivamente a lavori di rinnovamento di esercizi già in attività e non può perciò essere applicata in quelle regioni nelle quali l'attrezzatura turistica deve essere creata dal nulla. Si prevede pure di introdurre speciali misure di legge per favorire la creazione di appartamenti di vacanza. Queste misure potrebbero avere un effetto molto positivo sull'attività agricola, in quanto consentirebbero agli agricoltori che ancora esercitano la loro attività, di integrare il loro guadagno con le entrate assicurate dai villeggianti che soggiornano negli appartamenti di vacanza di proprietà del contadino.
3. Allo scopo di favorire l'accesso al mercato dei capitali della piccola e media azienda industriale o artigianale delle regioni di montagna si sta esaminando la possibilità della concessione di fidejussioni da parte della Confederazione.
4. Tutte queste misure dovrebbero essere infine coronate dall'introduzione di un nuovo concetto di compensazione finanziaria.

Come loro potranno costatare, gli sforzi intrapresi per intensificare l'azione di aiuto della Confederazione alle regioni di montagna cominciano a dare buoni frutti.

Vi ho parlato della nuova legge sull'aiuto agli investimenti e delle altre misure che la Confederazione sta studiando. La nuova legislazione federale sarà certamente completata da misure di intervento adottate a livello cantonale.

E' mia opinione che, in avvenire, spetterà alle regioni di decidere se vogliono o meno approfittare delle misure di aiuto della Confederazione. Questa volontà si manifesterà attraverso la preparazione di concetti di sviluppo economico regionali.

A questo fine è indispensabile che le forze migliori della regione si riuniscano in associazioni intercomunali, in seno alle quali lo spirito di solidarietà deve far sì che l'interesse della regione prevalga su ragioni di preta natura campanilistica.

Das gesamtwirtschaftliche Entwicklungskonzept für das Berggebiet

lic. oec. Leibundgut

Meine Damen und Herren,
Sie haben aus dem letzten Vortrag über die Entwicklungsperspektiven gesehen, dass die Zukunft des schweizerischen Berggebietes keineswegs verloren ist, dass sich aber zahlreiche schwere Existenzprobleme stellen, welche die mit ihrer Heimat verbundenen Bewohner nicht unberührt lassen können. Wenn wir die durch meinen Vorredner dargestellte Lage mit derjenigen benachbarter europäischer Bergregionen vergleichen, so dürfen wir trotz aller grossen Probleme im eigenen Land mit Befriedigung feststellen, dass das schweizerische Berggebiet noch verhältnismässig gut dasteht. Wir besitzen zwar Existenzprobleme, doch sind diese nicht über derart grosse Räume verbreitet wie etwa bei unseren italienischen oder französischen Nachbarn. Und wenn da und dort Gemeinden oder gar ganze Kreise allmählich Bevölkerung verlieren, weil die Existenz in Verhältnis zum Unterland zu hart ist, so sind wir doch noch nicht so weit gekommen wie unsere erwähnten Nachbarn, wo grossräumige Landschaften bereits heute vor dem Aussterbeetat stehen, so dass jede Hilfe bereits zu spät kommt.

Diese im Vergleich zum Ausland recht günstige Lage ist vor allem unseren Politikern, Behörden, dem Verständnis der Städter für die Bergbevölkerung und nicht zuletzt den Bewohnern des Berggebiets — und damit auch Ihnen — zu verdanken. Der Bergbevölkerung deshalb, weil sie nicht einfach widerstandslos ins Unterland abgewandert ist, sondern weil immer wieder initiative Kräfte nach Mitteln und Wegen zur Sanierung der bisweilen misslichen Lage gesucht haben.

Den Politikern, Behörden und den Unterländern ist zu verdanken, dass auf politischem Wege zahlreiche Vorstösse und Anregungen zur Verbesserung der Existenz im Berggebiet vorgebracht worden sind, und dass ausgearbeitete gesetzliche Grundlagen und die damit verbundene finanzielle Belastung durch den Stimmbürger auch akzeptiert wurden.

Vorstösse zugunsten des Berggebiets wurden nämlich nicht nur in neuester Zeit unternommen. Um

Ihnen ein altes Beispiel in Erinnerung zu rufen, erwähne ich das *Postulat Schär*, welches am 4. Oktober 1917 mit folgendem Wortlaut im Nationalrat eingebracht worden ist:

«Der Bundesrat wird eingeladen, die Frage zu prüfen und innert nützlicher Frist darüber Bericht zu erstatten, ob nicht Massnahmen getroffen werden könnten, um der drohenden Entvölkerung unserer Berg- und Landgemeinden, insbesondere der Gefahr einer allzu starken Abwanderung der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte nach Beendigung des Weltkrieges zu steuern».

Aufgrund dieses Postulates ersuchte das schweiz. Volkswirtschaftsdepartement das Bauernsekretariat in Brugg um Erstellung eines Gutachtens zu den aufgeworfenen Fragen.

Aus dem umfangreichen Gutachten, das 1919 dem Bundesrat abgeliefert wurde, möchte ich Ihnen nur eine wesentliche Folgerung erwähnen. Ich tue dies nicht, um Geschichte zu treiben, sondern ich glaube, dass Sie die bisherige Entwicklung sowie die neuesten Vorhaben des Bundes nur auf dieser Basis richtig verstehen.

Das Gutachten Schär kommt zum Schluss, dass die Erhaltung der Bevölkerung der Berggemeinden nur über die Erhaltung und Förderung der Landwirtschaft möglich sei. Denn aus der Landwirtschaft komme das Grundeinkommen der Bergbevölkerung, und deshalb seien auch die nicht landwirtschaftlichen Berufe, die Handwerker, Gewerbetreibenden und Beamten - indirekt in höchstem Mass von der Landwirtschaft abhängig. Aufgrund dieser These wurde denn auch angeregt, der Bund solle seine fördernde Tätigkeit vor allem auf die Landwirtschaft konzentrieren.

Dass die Motion Schär von 1917 und das aufgrund dieser Motion ausgearbeitete landwirtschaftliche Gutachten nachhaltig wirksam waren, geht aus der Fülle landwirtschaftspolitischer Gesetzesgrundlagen hervor, die seit 1920 erlassen worden sind. Alle diese landwirtschaftlichen Massnahmen vermochten unsere

Berglandwirtschaft von dem vollständigen Untergang zu bewahren.

Doch wurde allmählich sichtbar, dass auch diese Hilfe nicht genügt. Und vor allem ist die prinzipielle Erkenntnis durchgedrungen, dass eine reine Landwirtschaftshilfe zur Sanierung des Berggebiets nie wird genügen können. Denn die Verhältnisse haben sich ganz besonders seit dem letzten Weltkrieg gründlich geändert. War die Berglandwirtschaft bis etwa gegen 1950 gegenüber dem Unterland vor allem infolge der rauheren klimatischen Verhältnisse benachteiligt, so kam mit der starken Mechanisierung im Unterland eine weitere Benachteiligung hinzu, weil in den topographisch meistens ungünstigen Hanglagen eine starke Mechanisierung gar nicht möglich ist.

Die Folgerung aus dieser Lage ist einfach: In regionalem Rahmen ist die Berglandwirtschaft *allein* nicht mehr in der Lage, die Zukunft des Berggebiets zu sichern. Wir brauchen zur Landwirtschaft hinzu andere Erwerbsgrundlagen aus dem Bereich des Handwerks, der Kleinindustrie und des Fremdenverkehrs. Solche Ueberlegungen haben die zwei Parlamentarier *Brosi* und *Daniöth* dazu geführt, im National- und Ständerat 1966 zwei gleich lautende Motionen mit folgendem Wortlaut einzureichen:

«Die öffentliche Hand hat besonders in den letzten Jahren wesentliches geleistet zur Erhaltung und Förderung der Bergbevölkerung. Trotzdem hält leider in vielen Talschaften die ausserordentlich starke Abwanderung an. Die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen zur Verbesserung der Lebens- und Produktionsbedingungen im Berggebiet sollten in vermehrtem Masse koordiniert zur Anwendung gelangen. Die Gesetzgebung weist auch noch verschiedene Lücken auf. Es ist in diesen wirtschaftlich bedrohten Landesteilen eine intensivere gesamtwirtschaftliche Förderung des Einzelnen und der Gemeinschaft im Rahmen einer umfassenden Entwicklungspolitik und unter Berücksichtigung der verschiedenen regionalen Verhältnisse notwendig.

Des Bundesrat wird deshalb eingeladen,

1. Bericht zu erstatten über den heutigen Zustand und die Entwicklungstendenzen in den Gebieten mit erschwerten Existenzbedingungen;
2. die Gesamtkonzeption des Bundes über die Entwicklungsförderung in diesen Gebieten darzulegen;
3. dahin zu wirken, dass bei der Anwendung der bestehenden Gesetze und Verordnungen in verstärktem Masse der Grundsatz der gesamtwirtschaftlichen Förderung beachtet wird;
4. den eidgenössischen Räten Bericht und Antrag zu unterbreiten für die Ergänzung der

rechtlichen Grundlagen im Sinne einer intensivierten gesamtwirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Förderung der Gebiete mit erschwerten Existenzbedingungen».

Mit der Entgegennahme dieser Motionen hat sich der Bundesrat bereit erklärt, seine Förderungspolitik zu Gunsten der Berggebiete zu überprüfen und abzuklären, welche Wege eine regionale Wirtschaftspolitik in der Schweiz einschlagen könnte, und welche Ausgestaltung sie erfahren müsste. Von besonderer Bedeutung ist, dass eine *Gesamtkonzeption* des Bundes verlangt wird, und dass das *Prinzip der gesamtwirtschaftlichen Förderung* verfolgt werden soll. Dies ist im Bereich der Berggebietsförderung etwas Neues.

Sie werden sich nun fragen, was denn mit «Gesamtkonzeption» für das Berggebiet gemeint ist und was das Prinzip der «gesamtwirtschaftlichen Förderung» beinhalten soll. Unter Gesamtkonzeption verstehen wir die Summe der regionalpolitischen Zielsetzungen, welche im Berggebiet verfolgt werden sollen. Es geht somit darum, dass der Bundesrat aufgefordert wird, ein Bekenntnis darüber abzulegen, wie er sich die Entwicklung der Bergregionen *gesamthaft* vorstellt und was er *gesamthaft* zu unternehmen gedenkt. Wenn in der Motion angeregt wird, es solle eine gesamtwirtschaftliche Förderungspraxis betrieben werden, so bedeutet dies, dass man sich nicht mehr — wie in der Vergangenheit — darauf beschränken soll, einzelne Wirtschaftszweige (wie z.B. die Landwirtschaft) zu stützen und zu konservieren, sondern dass gleichzeitig der gesamte Wirtschaftskreislauf neu zu beleben ist.

Wie soll nun diese Gesamtförderung des Berggebiets praktisch aussehen? Dieser Frage hat sich der Delegierte des Bundes für Konjunkturfragen, *Prof. Allemann*, angenommen. In einer durch Dr. Flüchiger ausgearbeiteten Expertise wird vorerst eine umfangreiche *Lageanalyse* vorgenommen. Dieses Thema hat bereits mein Vorredner erschöpfend behandelt, so dass ich mich auf die Folgerungen beschränken darf, welche aus der Lageanalyse gezogen worden sind. Diese berühren im wesentlichen folgende Punkte:

1. **Konzentration künftiger Förderungsmittel:**

Die Untersuchung kommt zum Schluss, dass die Förderungsmittel zugunsten des Berggebiets heute viel zu diffus gestreut sind. Dies bedeutet, dass heute an jedem Ort und für fast jeden Zweck eine öffentliche Subvention gewährt wird, dass aber die sowohl in territorialer als auch in sachlicher Hinsicht viel zu weit gehende Verteilung der Mittel es nicht erlaubt, irgendwo wirklich wirkungsvoll Unterstützung leisten zu können. Deshalb wird die Forderung abgeleitet, die künftig zu leistende Hilfe sei in sachlicher Hinsicht auf

wenige Ziele und in regionalem Rahmen auf *Schwerpunkte* zu konzentrieren.

2. Koordination der Hilfsmassnahmen im gesamtwirtschaftlichen Rahmen

Die bisherigen Hilfsmassnahmen des Bundes zugunsten des Berggebiets waren fast ausschliesslich auf die Landwirtschaft ausgerichtet. Da man aber der Meinung ist, dass die Landwirtschaft ohne Unterstützung durch andere Wirtschaftszweige im Berggebiet nicht mehr lebensfähig sein kann, sollen in Zukunft vermehrt auch andere Wirtschaftszweige, vorab die Kleinindustrie, das Gewerbe und die Fremdenverkehrswirtschaft, unterstützt werden. Dies heisst nicht, dass die Berglandwirtschaft nach der Meinung der Experten nun «ausgedient» habe. Vielmehr geht es darum, die Berglandwirtschaft als *nötigen Bestandteil der regionalen Gesamtwirtschaft* zu erblicken. Als solcher erfüllt sie nicht nur materiell produktive Funktionen im Dienste der Nahrungsmittelversorgung, sondern es kommen ihr in zunehmendem Masse soziale Funktionen im Dienste der Landschaftspflege zu.

3. Regionale Betrachtung der Entwicklungsprobleme

Das erste Ziel aller Förderungsbestrebungen besteht in der Erhaltung der Besiedlung des Berggebiets und damit der alpinen Kulturlandschaft. Die Expertise kommt jedoch zum Schluss, dass die Erhaltung der heutigen Siedlungsstruktur der Schweiz nicht mehr erreichbar ist. Wir besitzen heute in der Schweiz noch über 3000 Gemeinden, von welchen im vergangenen Jahrzehnt rund die Hälfte einen Bevölkerungsverlust erlitten haben. Die Mehrzahl der Gemeinden des Kantons Graubünden besitzt heute weniger als 500 Einwohner; ein Grossteil davon sogar weniger als 200.

Es kann deshalb bei der künftigen Entwicklungspolitik des Bundes nicht darum gehen, alle Gemeinden wirtschaftlich zu erhalten. Vielmehr ist die Erhaltung der Besiedlung und die Stärkung der Wirtschaft im Rahmen der Region anzustreben. Dabei wird man auch auf Ideale verzichten müssen, die bisher im Berggebiet oft unantastbar schienen: Manche Gemeinde, welche im Hinblick auf die Einwohnerzahl und die finanziellen Möglichkeiten einfach nicht mehr selbständig sein kann, wird ihre Autonomie zugunsten des regionalen Gesamtwohles opfern müssen. Aber die Einsicht, dass die Konzentration der Entwicklungsförderung auf geeignete regionale Schwerpunkte konzentriert werden *muss*, wenn wir die Region als Ganzes erhalten wollen, sollte die Bereitschaft zu regionaler Solidarität stärken.

Diese grundsätzlichen Ideen bilden das Kernstück des Entwicklungskonzeptes für das Berggebiet. Wenn es somit teilweise auch nötig sein wird, von eingebürgerten Idealvorstellungen abzurücken, so ist doch eindeutig als positiv hervorzuheben, dass sich der Bundesrat zum Berggebiet bekennt und seine Bereitschaft erklärt hat, alles zu unternehmen, um die entwicklungsfähigen Regionen wirksam zu unterstützen.

Die dargelegten Grundsätze für die künftige Förderungspolitik bilden allerdings erst einen übergeordneten Rahmen und sagen noch nichts aus über die vorgesehenen konkreten Massnahmen. Die zuständigen Stellen haben sich bemüht, rasch etwas Konkretes vorzulegen. Ich werde Ihnen im folgenden einen Ueberblick geben.

Als *erste Sofortmassnahme* hat eine Expertenkommission unter der Leitung von *Nationalrat Dr. Leo Schürmann* einen Entwurf für ein *Bundesgesetz über die Investitionshilfe für Berggebiete* verfasst. *Regierungsrat Dr. L. Schlumpf* war in dieser Expertenkommission massgeblich an den Arbeiten beteiligt und ist seit kurzem auch Präsident dieser Kommission. Das Bundesgesetz über die Investitionshilfe für Berggebiete verfolgt vor allem das Ziel, die *Infrastrukturentwicklung* im Berggebiet zu fördern. Zu diesem Zweck erhalten die Träger infrastruktureller Vorhaben niederverzinsliche oder zinslose Darlehen mit einer Laufzeit von normalerweise 30 Jahren.

Sie werden sich fragen, was denn unter Infrastruktur im einzelnen zu verstehen sei. Dies ist generell nicht einfach zu beantworten, denn der Begriff wird wie so manches andere Fremdwort nicht selten dann verwendet, wenn nicht eindeutig Klarheit darüber besteht, von was man genau sprechen will. Wenn der Basler Professor René Frey ausführt, dass «dieses Lieblingswort der Politiker alles Denkbare, aber nur selten etwas Präzises» aussage, so hat er zweifellos nicht unrecht ¹⁾.

Es wird sich somit erst in der Praxis zeigen, wie der Anwendungsbereich des neuen Gesetzes abgegrenzt wird. Fest steht jedenfalls, dass in erster Linie Gemeinden und öffentlich-rechtliche Körperschaften, ausnahmsweise aber auch private Organisationen, die Investitionshilfe dann beanspruchen können, wenn im Gesamtinteresse der Region liegende Investitionsvorhaben realisiert werden sollen. Dies gilt vor allem für den Bereich der Erschliessung mit Strassen, Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen, dann aber auch für die Realisierung von Schulen, Spitälern und anderen öffentlichen Bauwerken.

¹⁾ Frey, R.: Infrastruktur. Basel 1972.

Die Darlehen sollen in der Regel 25 % der gesamten Investitionssumme nicht übersteigen. Dies mag auf den ersten Blick ungenügend erscheinen, doch ist zu bedenken, dass ja für zahlreiche Investitionsvorhaben auch aus anderen Quellen Subventionen und Investitionskredite verfügbar sind (Landwirtschaftsgesetze, Bundesgesetz über Investitionskredite für die Forstwirtschaft, Bundesgesetz über die Förderung des Wohnungsbaues, Bundesgesetz über die Förderung des Hotel- und Kurortkredites etc). Aufgrund der Berechnung praktischer Beispiele ist die Expertenkommission des Bundes zum Schluss gekommen, dass mit zusätzlichen Investitionskrediten in der Höhe von 25% die meisten Infrastrukturvorhaben genügend unterstützt werden können. Ist die Realisierung eines dringenden Vorhabens mit diesem Kreditsatz nicht möglich, so kann der Prozentsatz ausnahmsweise erhöht werden.

Der grosse Wert des neuen Gesetzes liegt vor allem darin, dass die *Restkosten* heute bereits aufgrund bestehender gesetzlicher Grundlagen unterstützter Projekte in Zukunft gedeckt werden können. Die im Rahmen der Expertenkommission vorgenommene Modellberechnung für eine Gesamtmelioration im Val Müstair hat ergeben, dass bei einem Aufwand von rund 40 Mio Fr. etwa drei Viertel der Kosten, also 30 Mio, aufgrund der heutigen Förderungspraxis bereits finanziert werden könnten. Der Restbetrag von 10 Mio, der durch das Tal selbst zu tragen wäre, ist jedoch grösser als die gesamten Steuereinnahmen, so dass das Projekt aufgrund der heutigen Unterstützungspraxis nie zu realisieren wäre. Das neue Investitionshilfegesetz gibt nun die Möglichkeit, diese Restkosten zu finanzieren.

Es wird geschätzt, dass der Bund für das neue Gesetz jährlich etwa 100-200 Mio Fr. zur Verfügung stellen wird. Dies bedeutet aber, dass insgesamt ein Mehrfaches dieses Betrages an öffentlichen Leistungen ausgelöst wird, da die mit dem neuen Gesetz mögliche Restkostenfinanzierung die Realisierung zahlreicher Projekte ermöglicht, für welche noch Basissubventionen zu erhalten sind.

Die grossen Mittel, welche aufgrund des neuen Bundesgesetzes über die Investitionshilfe für Berggebiete fliessen sollen, werden aber nicht einfach bedingungslos für jedes interessant erscheinende Vorhaben gewährt. Der Bund wird seine Darlehen *an zahlreiche Bedingungen knüpfen*, welche dem gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzept Rechnung tragen. Erste Bedingung ist der *regionale Zusammenschluss* der Gemeinden und das Vorliegen eines *regionalen Entwicklungskonzeptes*. Ich habe bereits früher erwähnt, dass die künftige Hilfe des Bundes nur für regional koordinierte sinnvolle Vorhaben gewährt werden soll. Deshalb haben sich die Gemeinden zu allererst in einer regionalen Vereinigung zusammenschliessen. Die Organisation von Regionen ist im Kanton Graubünden bereits weit fortgeschritten. Ich nenne Ihnen

beispielsweise Vereinigungen wie die Pro Surselva, die RPG Oberengadin, die Pro Engiadina bassa oder die Organizzazione regionale della Calanca.

Einschränkend muss hier beigefügt werden, dass der Bund seine Infrastrukturhilfe auf die besonders bedürftigen Regionen beschränken wird. Dieser Punkt wird in der Praxis vermutlich noch einige Schwierigkeiten verursachen, denn die ausschliessliche Konzentration der Hilfe auf Regionen, welche den offiziellen Kriterien der Förderungsbedürftigkeit entsprechen, wird nicht überall auf Zustimmung stossen. Existiert eine regionale Vereinigung, so muss für die Region ein *regionales Entwicklungskonzept* erarbeitet werden. Unter dem Entwicklungskonzept verstehen wir vereinfacht eine Analyse, die aufzeigt, wie sich die Region gesamthaft entwickeln soll. Dazu sind im wesentlichen folgende Teilarbeiten vorzunehmen:

1. *Lageanalyse*: In dieser ist aufzuzeigen, wo die Region heute steht, welche wirtschaftlichen Schwächen sie aufweist, welche Schwierigkeiten überwunden werden sollten.
2. *Analyse der Entwicklungsmöglichkeiten*: Nicht jede Region ist für jede künftige Entwicklung gleich geeignet. In der einen Talschaft wird vielleicht die wirtschaftliche Zukunft vor allem auf dem Ausbau des Fremdenverkehrs beruhen, während die Landwirtschaft und das Gewerbe auf weniger aussichtsreichem Posten stehen. In einer anderen Region werden jedoch die touristischen Entwicklungsaussichten gering sein, so dass die Priorität auf Investitionen zur Verbesserung der Urproduktion oder vielleicht der Kleinindustrie gelegt werden muss. Für jede Talschaft, für jede Region werden sich verschiedene Entwicklungsmöglichkeiten zeigen, die auf einer optimalen Kombination der verschiedenen wirtschaftlich aussichtsreichen Aktivitätsgebiete beruhen.

Der Ausbau der Infrastruktur, um welches es ja im Investitionsförderungsgesetz geht, wird sich nach dem übergeordneten Wirtschaftsziel richten müssen. So wäre es beispielsweise wenig sinnvoll, in einer bestimmten Region eine Gewerbeschule für die Spezialausbildung von Feinmechanikern vorzusehen, wenn die Analyse der Entwicklungsmöglichkeiten zeigt, dass diese Branche hier keinerlei Aussichten besitzt. Umgekehrt wäre es falsch, die touristische Infrastruktur wie z.B. ein Hallenbad, einen Golfplatz oder die Erschliessung von Ferienhauszonen besonders zu fördern, wenn die Potentialanalyse zeigt, dass vor allem eine Landwirtschaftsschule und ein Gewerbezentrum vonnöten wären. Somit ist die Darstellung der wirtschaftlichen Branchenziele im Entwicklungskonzept unbedingt erforderlich.

Da das Entwicklungskonzept aber auch die *lokale Konzentration* der Investitionsförderung verlangt,

sieht das Gesetz vor, dass jede Region *Entwicklungsschwerpunkte* zu bezeichnen hat, in welchen die Anlagen mit zentraler Funktion konzentriert werden sollen. Der Bund wird somit in einer Region mit 20 Gemeinden zwischen 80 und 2000 Einwohnern nicht hier ein Sekundarschulhaus, dort ein Spital und am dritten Ort eine Gewerbeschule finanzieren. Es wird vielmehr verlangt, dass die «zentralen Einrichtungen» in Sammelstandorten vereinigt werden. Dies aus der Erkenntnis, dass man nicht überall ein Zückerchen gewähren darf, sondern nur an möglichst wenigen Orten investieren soll, dafür aber mit entsprechender Intensität. Die derart angestrebte Entwicklung von Regionalzentren soll den Regionen eine gute Basis geben, von welcher auch die umliegenden, von der Investitionshilfe direkt weniger betroffenen Gemeinden Nutzen ziehen können.

Der Entscheid, welche Gemeinde als Regionalzentrum in Frage kommt, wird nicht nur den Fachbearbeiter des Entwicklungskonzeptes vor grosse Probleme stellen, sondern auch in der regionalpolitischen Diskussion genügend Zündstoff liefern. Dies besonders dort, wo mehrere Ortschaften die Voraussetzungen als künftiges Regionalzentrum besitzen.

Doch gerade derartige Auseinandersetzungen dürften dazu geeignet sein, innerhalb der Region die Einsicht für die gegenseitige Abhängigkeit zu stärken und somit ein Gefühl der Solidarität wachzurufen. Wo diese interkommunale Solidarität vorhanden ist und rasch sinnvolle Entwicklungskonzepte bearbeitet und genehmigt werden können, dort wird die Region auch bald in den Genuss der neuen Bundeshilfe gelangen. Das Investitionsförderungsgesetz ist erst der *Beginn einer neuen regionalen Entwicklungspolitik* zugunsten der Berggebiete. Weitere Massnahmen des Bundes, die vermutlich ebenfalls nur dann ausgerichtet werden, wenn sie mit den Zielen des regionalen Entwicklungskonzeptes übereinstimmen, befinden sich in Vorbereitung. Obwohl darüber im Detail noch wenig bekannt ist, möchte ich Sie über die Vorbereitungen wenigstens summarisch orientieren.

1. Auf dem Gebiete der Landwirtschaftspolitik wird die Abgeltung der landwirtschaftlichen Dienstleistungen für die Landschaftspflege diskutiert. Wie ich bereits angetönt habe, reift allmählich die Einsicht, dass eine gepflegte Berglandschaft ohne die Landwirtschaft nicht denkbar ist. Das Landschaftsbild wird heute vom Bergbauern ganz entscheidend beeinflusst; der Wechsel von Ackerland, Wiese, Weide und Wald bestimmt in grossem Masse die landschaftliche Attraktivität einer Gegend, welche auch erstes Grundkapital für die touristische Entwicklung ist. Landwirtschaft und Tourismus sind somit untrennbar miteinander verbunden.

Der Bergbauer ist aber in der Vergangenheit für

diese Sozialleistung nicht entschädigt worden. Deshalb wird gegenwärtig die Einführung von Flächenbewirtschaftungsbeiträgen diskutiert. Es handelt sich dabei um Zuschüsse, die pro Flächeneinheit (z.B. pro Hektar) gewährt werden, unter der Bedingung, dass das Land gepflegt wird.

2. Zugunsten des Fremdenverkehrs wird überprüft, ob Sonderkredite für die *finanzielle Unterstützung touristischer Neuanlagen* gewährt werden sollen. Das bestehende Bundesgesetz über die Förderung des Hotel- und Kurortkredites vom 1.7.66 bezieht sich leider nur auf die Erneuerung bereits bestehender, überalterter Anlagen und ist somit gerade dort kaum von Nutzen, wo der Tourismus von Grund auf ausgebaut werden müsste. Im weiteren ist vorgesehen, besondere Gesetzesbestimmungen für die Unterstützung des Ausbaues von *Ferienwohnungen* zu schaffen. Dies hat indirekt gerade für die Landwirtschaft grosse Bedeutung. Denn es ist klar geworden, dass zur Erhaltung der Berglandwirtschaft den Bergbauern die Möglichkeit gewährt werden muss, nichtlandwirtschaftliche Zusatzeinkommen zu erzielen, wobei die Vermietung von Ferienwohnungen einen wichtigen Platz einnehmen dürfte. Gerade im Rahmen der Tendenz zu kleineren Familiengrößen sind fast die meisten Bergbauernhäuser schlecht ausgenutzt, so dass sich hier die Chance bietet, Unterkunftsraum für Feriengäste zu gewinnen.
3. Für den industriell-gewerblichen Sektor ist schliesslich vorgesehen, *Bürgerschaftsgenossenschaften* zu schaffen, um Klein- und Mittelbetrieben den Zugang zum Kapitalmarkt zu erleichtern.
4. Schliesslich sind Studien zur *Neukonzeption des Finanzausgleichs* im Gange.

Sie sehen somit, dass die neuesten Anstösse zur Intensivierung der Berghilfe vorläufig auf fruchtbaren Boden gefallen sind. Neben dem — wenigstens im Entwurf — bereits realisierten Investitionsförderungsgesetz habe ich auf eine Reihe weiterer zukünftiger Massnahmen des Bundes verwiesen, welche durch ergänzende kantonale Massnahmen noch vervollständigt werden dürften.

Es wird in Zukunft weitgehend bei den Regionen liegen, zu entscheiden, ob sie die zahlreichen neuen Förderungsmöglichkeiten durch die Erarbeitung geschickter Entwicklungskonzepte nutzen wollen. Dafür ist es nötig, die initiativen Kräfte der Region in interkommunaler Solidarität zu vereinigen und das Gesamtinteresse vor den gerade in kleinen Berggemeinden oft zermürbenden Zank um das persönliche und lokale Prestige zu stellen.

La politica di sviluppo delle regioni di montagna nel canton Grigioni

Dott. Leon Schlumpf

I

Sono lieto di poter partecipare al Corso d'informazione del Gruppo di studio e d'informazione per la Svizzera italiana «Coscienza Svizzera» che si tiene oggi qui a Poschiavo. Teniamo la seduta precisamente in una delle nostre regioni di montagna che presenta in modo impressionante i problemi in questione.

In Svizzera, da 25 anni, e in una grande parte dei Grigioni da 15 anni, possiamo constatare un largo sviluppo economico, un'espansione dell'economia pubblica come non ci fu mai prima. Ma non tutte le nostre regioni cantonali partecipano a questo progresso. Abbiamo invece comuni e valli con un serio ristagno e anche con uno spopolamento persistente. E, tra quelli, figurano anche purtroppo certe regioni del Grigione italiano.

Da un confronto della situazione economica tra le diverse regioni grigionesi, fatto conformemente alle entrate delle imposte cantonali delle persone naturali, risultano per testa d'abitante, i seguenti fatti per l'anno 1970:

- la rendita media cantonale a testa è di 339.50 franchi;
- quella per il circolo di Coira di 504.25 franchi; per l'Engadina alta di 660.20 franchi;
- ma per la Valle Calanca soltanto di 82.30 franchi, per il circolo di Mesocco di 167.10 franchi, per quello di Roveredo di 199.95 franchi, per la Bregaglia di 247.95 franchi, per Poschiavo di 167.— franchi e per Brusio di 229.60 franchi.

Le cause di questa situazione molto diversa nelle nostre regioni sono:

- un vigoroso sviluppo da una parte, e un evidente ristagno dall'altra parte;
- le crescenti esigenze poste ai comuni, che superano sempre più le loro forze, cosicché non sono in grado di fare tutto il necessario per un'estensione economica quale base per il loro stesso rafforzamento.

Come si vede, è un «circolo vizioso»: il comune non può fare il necessario per l'economia, e l'economia non offre la base sufficiente per lo svolgimento dei compiti finanziari dei comuni.

II

Di fronte a tale situazione abbiamo dovuto domandarci se — e in quale modo — possiamo arrivare ad un miglioramento, ad uno sviluppo vantaggioso. Le forze proprie dei comuni, dell'economia e della popolazione non bastano per il finanziamento di tutto ciò che è indispensabile, se vogliamo arrivare a una vera evoluzione. Perciò i compiti per il mantenimento e la sistemazione, vale a dire per la cosiddetta infrastruttura, sono — calcolati per comune e per testa di abitante — troppo costosi e sproporzionati.

Di conseguenza, non sembra possibile dotare e sviluppare tutte le regioni, comune per comune, né nel settore delle scuole, delle foreste o degli alpi, né nel campo turistico, né per le faccende stradali ecc. Non vediamo altra possibilità, che risolvere insieme i diversi compiti, unire le forze e i mezzi, cercare soluzioni collettive dei problemi in questione. I nostri suggerimenti e le nostre proposte sono dunque:

- riunione dei comuni in organizzazioni regionali;
- inventari delle possibilità e delle riserve economiche sul piano regionale;
- determinazione e fissazione delle mete e di una via comune da seguire nell'avvenire;
- inventari delle misure, dei mezzi necessari, dell'aiuto possibile da parte di terzi;
- elaborazione d'un programma per la realizzazione ed il finanziamento.

Abbiamo cominciato con tali passi nel nostro Cantone qualche anno fa, così anche nella Bregaglia e nella Valle Calanca; e si sta preparando un'organizzazione regionale nella Mesolcina.

III

Negli ultimi anni le istanze federali hanno elaborato un concetto per lo sviluppo dell'economia nelle regioni di montagna. Questo concetto prevede un nuovo appoggio in grande stile da parte della Confederazione. Sono previsti notevoli crediti d'investimento senza interesse e a lungo termine, specialmente per l'infrastruttura dei comuni, come base per un largo sviluppo. Nella sua conferenza di ieri sera il signor Leibundgut ha spiegato questo concetto, cosicché è già conosciuto.

Premesse e condizioni legali sono tuttavia un concetto generale sul piano regionale e pianificazioni interne dei comuni che vogliono godere di questo nuovo strumento federale. Soltanto comuni ed organizzazioni di comuni potranno partecipare a questa azione che presenta un tale concetto per uno sviluppo regionale, con un inventario, con scopi fissati, con un programma.

IV

Con tali organizzazioni e pianificazioni sul piano regionale e non soltanto comunale, non dubito che si potrà cominciare presto a fare i primi passi verso la realizzazione di certe mete. Penso, per esempio:

- alla costruzione di strade per boschi ed alpi,
- a riunioni di scuole,
- a studi preparatori per uno sviluppo turistico e con questo a un risveglio dell'artigianato,
- a un rafforzamento dell'agricoltura.

Non possiamo pensare di realizzare tali scopi, lasciando che ogni comune cerchi la sua particolare soluzione dei problemi o una sua via speciale verso l'avvenire. Per trattenere la gente nei comuni e dare a questi un'economia efficiente, ci si deve riunire, si deve progettare e lavorare assieme, non considerarsi soltanto cittadini di un comune, ma piuttosto della regione.

V

Poiché la cultura cantonale dei Grigioni dipende da quella delle nostre regioni, anche l'economia cantonale si deve comprendere come somma delle forze economiche regionali. In merito a ciò, il Governo prevede dunque la regionalizzazione, un rafforzamento delle regioni, con speciale riguardo a quelle di lingua italiana, che hanno bisogno e che devono arrivare ad un allargamento della loro base economica.

Bregaglia, Calanca, Mesolcina e la Valle di Poschiavo devono risolvere i compiti sul piano regionale. Le quattro Valli hanno delle possibilità per uno sviluppo economico, specialmente nel settore del turismo, facendone uso in relazione con l'agricoltura. Il parere del professore Risch conferma questo fatto. Il concetto federale già menzionato è una promessa. E il nostro compito, il compito delle nostre regioni di montagna è quello di prepararsi per poterne fare largo uso.

Problemi di sviluppo della regione poschiavina

Ing. Alfonso Colombo

Volendo riferire sul tema propostomi, sui problemi di sviluppo della nostra regione, è logico che si pensi all'avvenire. Lo studio e l'analisi di un *futuro* sviluppo economico richiede però un esame dello sviluppo economico *passato*. Mi permetto perciò di passare in rivista con brevi parole lo sviluppo dell'economia della nostra Valle.

Il passato economico della regione poschiavina nel suo complesso è caratterizzato dal fatto che la nostra Valle — lasciando da parte pochi settori come il commercio dei vini, ma anche il contrabbando — passa un periodo ormai già troppo lungo che si deve definire stagnante. La nostra economia in confronto con altre regioni del Cantone e della Svizzera ha approfittato ben poco o nulla dell'alta congiuntura. Lo sviluppo favorevole degli ultimi anni nel settore turistico ha aiutato a diminuire, ma non a eliminare questa stagnazione.

Per lunghissimi anni il reddito principale della nostra popolazione proveniva — e in parte proviene ancora oggi — dall'economia agricola e forestale. Il contadino di Poschiavo (si tratta quasi esclusivamente di piccole aziende) si approvvigiona da sé. Egli coltiva campi e prati; nella parte più bassa della Valle vien coltivata anche la frutta, il tabacco e in modo particolare la verdura. Di massima importanza è l'*allevamento del bestiame* e l'*apicoltura*. Il lavoro duro e la coltivazione intensa non sono stati sufficienti per superare la scarsità del terreno e la sua poca fertilità; così l'agricoltura diventava e diventa sempre meno redditizia.

Non sono mancati quindi i tentativi per migliorare la situazione economica coll'introduzione di nuove imprese e anche di industrie. Questi sforzi si sono verificati e possono essere analizzati in tre fasi. Vorrei ricordare le prime opere eseguite già nel secolo scorso, dal 1850 al 1890. Le colture del tabacco in un primo tempo redditizie hanno portato alla costruzione di due fabbriche una a Brusio e una a Poschiavo. Più di una volta si sono fatti dei tentativi e dei considerevoli investimenti per lo sfruttamento delle miniere d'argento nella Val Lagunè sul

versante sud del Passo del Bernina. Nella regione del passo d'Ur e di Canciano si iniziò nel 1878 l'estrazione dell'amianto. In quell'epoca è stata fondata un'impresa per l'impregnazione del legno e un impianto per la produzione di energia elettrica. Solo brevemente voglio menzionare lo sfruttamento dell'acqua solforica a Le Prese colla costruzione dell'albergo Bagni e l'apertura di una fabbrica di birra. Una certa importanza aveva anche l'estrazione della calce che veniva cotta in appositi forni e si usava a scopo di costruzione.

Questa è una prima serie di tentativi ed esperimenti. Il successo di tutte queste industrie e imprese non è stato positivo.

Seguì la realizzazione di una seconda serie di imprese e di aziende a carattere industriale o artigianale: pensiamo allo sfruttamento e alla lavorazione del serpentino, del marmo di Sassalbo, del granito di Brusio. Occorre mettere in rilievo la fondazione del mulino e pastificio poschiavino, delle segherie, della tessitura poschiavina, dell'officina Profuond, delle imprese di costruzione e artigianali, dell'azienda per la costruzione di mattoni e tubi di cemento. Queste imprese e queste piccole industrie hanno avuto buon successo ed erano e sono importanti per il miglioramento della nostra economia. Esse avranno importanza anche in avvenire; però la loro capacità non potrà essere aumentata considerevolmente, alla causa dell'attuale situazione stagnante dell'economia.

Una terza serie è data negli ultimi anni da vari sforzi e tentativi — in sé lodevoli — d'incoraggiare fabbriche rinomate della Svizzera bassa a trasferire in Valle le loro filiali. Questi tentativi erano e sono incoraggiati dalla possibilità d'usufruire della manodopera vallerana o piuttosto di oltre frontiera. Cito l'esempio della Maglieria Poschiavina SA o anche della Mineraria SA. Questi sforzi in parte sono positivi, almeno per le ditte. L'utile economico diretto per il paese però è molto limitato, visto che questo tipo d'industria riesce a occupare nella nostra regione solo manodopera straniera. In confronto con

altre regioni quindi il risultato degli sforzi di questa terza serie di tentativi d'industrializzazione va definito scarso e modesto.

Riassumiamo: i risultati di questi tentativi d'industrializzazione, eseguiti nell'ultimo secolo fino ad oggi, possono essere divisi in due gruppi: un gruppo positivo formato da aziende con un'estensione economica soddisfacente ma limitata. Il secondo gruppo, notevole, ha dato risultati negativi. Perciò dobbiamo tirare la conclusione che l'avvenire della Valle di Poschiavo non appartiene all'industria. Le distanze che la separano dai centri industriali, commerciali e di consumo sono troppo grandi.

Questa conclusione non esclude la necessità di un ulteriore sviluppo. Tale necessità vien dimostrata dal fatto che la popolazione della Valle continua da 20 anni a questa parte a diminuire. Nell'anno 1950 si contavano in Valle 5.562 persone, nei 20 anni seguenti la diminuzione è stata di 700 persone. Negli ultimi 10 anni la popolazione è diminuita di 320 unità corrispondente al 7 per cento. Facciamo un confronto: Bivio ha registrato nel medesimo periodo un aumento del 20 per cento, Savognin del 29 per cento, Silvaplana del 104 per cento; in Valle Monastero c'è stata una diminuzione, ma solo del 4 per cento. L'emigrazione è una realtà storica della nostra regione, ma la sua intensità in questi tempi ci sembra preoccupante. Indubbiamente sarebbe molto più allarmante, senza l'esistenza di due grandi imprese con vero carattere industriale: la ferrovia del Bernina e le Forze Motrici di Brusio. Queste due imprese hanno veramente influenzato positivamente la struttura economica della regione.

La situazione attuale impone ora di trovare altri mezzi per ottenere un miglioramento della struttura economica. Dopo l'eliminazione dell'industrializzazione, non adatta a questo scopo, c'è il compito sociale e politico di trovare un'altra alternativa di sviluppo.

Il punto controverso è *come* può essere raggiunto un tale miglioramento o quale sia la giusta alternativa di sviluppo.

Per rispondere a questo «*come*» mi sembra indicativo e istruttivo approfittare dell'esperienza. Quindi dobbiamo esaminare e scoprire i motivi del successo che hanno avuto le Forze idriche nella nostra regione, e la ferrovia del Bernina, come pure le altre imprese coronate da successo. A nostro modo di vedere tali aziende e imprenditori hanno in comune tre fattori determinanti:

1. hanno saputo sfruttare le risorse naturali
2. ai loro tempi erano imprese con assoluto carattere di pioniere
3. hanno dimostrato coraggio, ottimismo e un'iniziativa straordinaria.

Questa analisi è adatta per facilitare la scelta della giusta alternativa di sviluppo per l'avvenire. Dalla esperienza possiamo concludere che lo sfruttamento delle risorse naturali dà la maggior garanzia di riuscita per ottenere nella nostra regione un progresso economico. Anche la nostra generazione ha la possibilità d'usufruire di un capitale immenso a nostra disposizione: la natura e il paesaggio.

Un solo settore dell'economia è adatto e predestinato a usufruire di questo capitale: pensiamo al *turismo*. A più riprese, e già da qualche anno, abbiamo espresso la nostra convinzione che il turismo è l'unica industria della Valle che possa aspettarsi un ulteriore sviluppo. Le nostre premesse naturali sono talmente variate e splendide, da far essere il turismo la vera possibilità di un mezzo efficace per promuovere e migliorare la nostra struttura economica. Solo un incremento del turismo è in grado di frenare la emigrazione tanto fatale. Il turismo non fa concorrenza a nessun ramo della nostra economia. Anzi, quest'industria si abbina a tutti i ceti della nostra popolazione di montagna e porta guadagno diretto e indiretto, dunque non solo all'albergatore e oste, ma anche all'artigiano e al contadino, all'operaio e all'impiegato.

I nostri sforzi negli ultimi cinque-sei anni nel campo turistico hanno avuto notoriamente dei risultati positivi e durevoli. I pernottamenti registrati sono aumentati da circa 75'000 nel 1965 a 84'000 nel 1970. Nel 1971 abbiamo oltrepassato il limite prefissato di 100'000 e raggiunto circa 105'000 pernottamenti. Il punto primo del nostro programma del 1967 era di prolungare la stagione estiva in primavera e in autunno. Questa meta è stata raggiunta non solo aumentando la propaganda, ma specialmente perché abbiamo cercato d'introdurre nuove attrazioni per il turista: settimane escursionistiche in primavera e in autunno, gite botaniche e concerti; abbiamo lanciato lo sport a vela sul lago di Poschiavo, organizzando una regata primaverile, abbiamo installato un percorso fitness, il «Vita-Parcours», e aperta una piazza di tennis.

Il successo nel settore del turismo dal 1967 al 1972 ci dà la soddisfazione e la conferma che il turismo è l'industria dell'avvenire e che effettivamente c'è la possibilità di un incremento economico anche per la nostra regione. Dipende da noi se siamo capaci di attirare ancora maggiormente il turista. A tale scopo dobbiamo intensificare gli sforzi e offrire ulteriori nuove attrazioni, per così aumentare l'attrattiva turistica. Il primo mezzo per aumentare l'incremento turistico è certamente il miglioramento continuo della *qualità* delle nostre offerte. Dunque, migliori alberghi, migliori appartamenti di vacanza, abbellimento del paese, possibilità ricreative durante il cattivo tempo e alla sera, infine la quiete.

Una spinta decisiva per il nostro turismo però può essere ottenuta introducendo una stagione inver-

nale. Lo studio del prof. Risch riguardante la possibilità di sviluppo turistico nel nostro Cantone ha giudicato Poschiavo come non ideale per il turismo invernale.

Contrariamente alle affermazioni del prof. Risch le nostre azioni per vacanze sciistiche organizzate nel periodo di Pasqua negli ultimi anni sono state coronate da grande successo. Questa è la conferma della possibilità di una stagione invernale, anche se con modesto inizio. A nostro modo di vedere però devono verificarsi quattro condizioni per realizzare uno sviluppo turistico invernale:

1. una strada moderna e sicura del Bernina
2. l'attrezzatura alberghiera adatta
3. attrezzature turistiche
4. una politica dei prezzi confacente al nostro caso.

La strada del Passo del Bernina deve essere transitabile con la massima sicurezza e senza interruzioni rilevanti anche d'inverno. Un rilancio in grande stile del turismo in Valle richiede perfette vie di comunicazioni a nord e a sud. Sotto questo aspetto va considerata l'idea lanciata da noi del traforo del Bernina. Oggi sembrerà utopia, domani però sarà realtà. Il minimo che si può pretendere per la sicurezza del traffico invernale sul passo è almeno la costruzione di qualche galleria di protezione. Le circonvallazioni dei paesi devono fare parte di questo concetto.

L'introduzione di una stagione invernale necessita prima di tutto la creazione di una solida base di partenza anche in Valle. La vicinanza dei rinomati campi di sci di Diavolezza e Lagalb sono un buon appoggio, ma non bastano. Dobbiamo offrire delle attrazioni invernali nella nostra Valle stessa. E' indispensabile la valorizzazione delle zone di montagna per mezzo di impianti turistici. La realizzazione di impianti sciistici nella zona Motta Bianca-Li Mason sul versante sud del Passo del Bernina può essere importante per il nostro sviluppo invernale e sarebbe controproducente un ulteriore rinvio. L'ardito e grandioso progetto per gli impianti di risalita nella zona di Selva-Passo di Canciano-Pizzo Scalino va studiato con ottimismo e senza indugio. La sua realizzazione aumenterebbe in modo eccezionale l'attrattiva turistica della nostra regione sia in inverno che in estate. Certamente conosciamo gli argomenti contrari alla realizzazione di impianti turistici e sportivi. Queste obiezioni riguardano la giustificazione economica di tali investimenti, riguardano però anche i validi motivi di protezione della natura e del paesaggio. Non abbiamo ora il tempo per discutere questi argomenti, i quali vanno certamente esaminati coscienziosamente caso per caso. Vorrei però mettere in rilievo una direttiva fondamentale fissata dal Consiglio europeo in occasione della sua conferenza per la protezione della natura, che dice: «Attrezzature

turistiche possono essere promosse nei casi nei quali la loro realizzazione produca dei vantaggi economici per una popolazione, la quale ha sempre già abitato in una determinata regione» Questo è il caso della nostra regione.

Per quanto riguarda l'aspetto economico e il reddito di tali impianti vorrei riferirmi alle previsioni degli esperti turistici, i quali si aspettano nei prossimi vent'anni un raddoppio del volume del traffico turistico.

Nell'ambito delle possibilità d'incrementare il turismo fa parte certamente anche l'intensificazione della stagione estiva. La concorrenza fra i vari luoghi di villeggiatura è grande. Chi oggi vuol sopravvivere nel settore del turismo, è costretto ad adattarsi ai tempi attuali e alle esigenze moderne. E' dunque nostro compito aumentare le attrazioni per il turista, certamente sempre nel quadro delle nostre possibilità. Dobbiamo cercare da una parte di sfruttare meglio i fattori naturali esistenti, per esempio le possibilità di sport sul lago, ampliare la rete dei sentieri, creare un giardino pubblico, facilitare le escursioni nella vicina Valtellina e così via; d'altra parte completare gli impianti esistenti. In questo modo è possibile promuovere efficacemente il turismo fra la gioventù e gli sportivi. Perciò è desiderabile la costruzione di un centro sportivo con piscina coperta, sauna e campo artificiale di pattinaggio. Queste attrezzature non servono solo al turista ma sono importanti anche per la nostra popolazione, la nostra gioventù. Assolutamente indispensabile è tuttavia la conservazione delle bellezze naturali e la protezione del paesaggio, della flora e dei monumenti; è necessario eliminare ed evitare ogni deturpazione della natura.

Questo promuovimento turistico che ci si prefigge nella nostra regione, è l'unica alternativa per raggiungere una migliore situazione economica e deve verificarsi osservando certe regole e condizioni. Anzitutto va sottolineato che l'incremento del turismo va fatto conservando e rispettando il carattere della popolazione e della Valle. Una perfetta pianificazione locale e di zona, ma soprattutto anche regionale, deve garantire che l'incremento turistico si realizzi in armonia con un programma globale di sviluppo economico. La pianificazione con i rispettivi lavori di infrastruttura comunale e turistica deve assicurarci uno *sviluppo ordinato* al quale deve sottostarsi l'incremento turistico. Per raggiungere un tale sviluppo ordinato, al Comune incombe l'allestimento dei piani per l'uso del territorio compresa la necessaria infrastruttura non solo nel fondovalle, ma anche nella zona di montagna e dei maggesi, evitando così *l'edificazione sparsa*. Cerchiamo di mantenere infatti e di seguire l'esempio dei bellissimi gruppi compatti di case esistenti, costruite dai nostri antenati: accenniamo alle contrade di Somaino, Co-

logna, di Cantone e Pagnoncini, i gruppi maggesi di Splüga, Curvera, Melera, Ur, San Romerio e altri. Ormai anche nella nostra regione dobbiamo tener calcolo della nuova legge federale contro l'inquinamento delle acque. Pensiamo per esempio alle zone di Cavaglia, Veruna, Sommadosso, all'incantevole terrazza di Selva, Scortaseo e specialmente alla Val da Camp, dove si dovrebbe eliminare il traffico motorizzato turistico. Solo in base a una pianificazione conseguente come proposta da noi si potrà evitare in avvenire il rigetto di un gran numero di domande di costruzione essenzialmente di carattere turistico.

Della massima importanza per il nostro turismo è la volontà di riservare una buona parte del nostro paesaggio come spazio allo svago e al riposo. Questa, lo sappiamo, è molto rigida. A mio modo di vedere vale la pena di esaminare e insistere per poter eseguire gli impianti per l'allontanamento delle acque di rifiuto, dunque la canalizzazione e le vasche di decantazione e depurazione, indipendenti dagli impianti principali, ma limitati su una zona maggese o alpiva, adatta a scopo edilizio. Senza questa concessione, le spese di allacciamento sarebbero eccessive e quindi l'incremento turistico per queste zone illusorio. Questa restrizione volontaria nell'uso del nostro territorio è di vitale importanza per la popolazione dei grossi centri industriali. Perciò ci sembra evidente il diritto di risarcimento quale compensazione per questa rinuncia e queste restrizioni. L'ottenimento di tali risarcimenti ci sembra un tipico compito regionale. Il problema dovrà essere risolto nel nostro caso non tanto con misure locali quanto su base interregionale e intercantonale. Perciò non possiamo concederci il lusso di un isolamento politico, economico e sociale della nostra Valle. Di conseguenza, si dovrebbe cercare in un prossimo avvenire di correggere la decisione presa, qualche tempo fa, di non partecipare attivamente al lavoro del gruppo regionale di pianificazione dell'Engadina Alta.

Ogni promuovimento della struttura economica deve tener conto del carattere culturale e geografico. I nostri sforzi di sviluppo di oggi contribuiscono a formare la nostra regione di domani. Questa responsabilità deve indurci a seguire un concetto economico chiaro, alla base del quale ci sia la regione. A questa pianificazione regionale non devono prender parte solo le autorità politiche e comunali ma anche l'interessenza privata. Indispensabile è la collaborazione e il contatto con le regioni vicine.

Culturalmente dobbiamo collaborare con le altre valli del Grigioni Italiano. Visto dal lato turistico, da questa collaborazione possono nascere per esempio il coordinamento di azioni di propaganda, guide turistiche e guide dei monumenti delle Valli, la fondazione di un Ente turistico interregionale o di un museo, di una galleria d'arte o di una biblioteca per il Grigioni Italiano. Turisticamente interessante sareb-

be inoltre la maggior cura dei costumi folcloristici. Geograficamente però s'impone nel campo turistico anche una stretta collaborazione con la vicina Engadina. Riteniamo utile per noi di usufruire del contrasto paesaggistico e culturale tra la Valle di Poschiavo e l'Engadina. Vediamo diverse possibilità di coordinare certe azioni turistiche, per esempio settimanali escursionistiche collettive o gite alpinistiche e così via. La tendenza a fusioni in gruppi industriali mostra la possibilità, anzi la necessità, di fusione e collaborazione attiva anche fra le regioni turistiche. Per concludere, dobbiamo dire che il turismo non potrà fare dei miracoli, però è una *soluzione realistica* per sviluppare economicamente le nostre regioni. Certamente non si tratta di sostituire un ramo tradizionale della nostra economia con un altro. L'agricoltura deve rimanere senz'altro anche in avvenire una colonna essenziale della nostra economia nel quadro del concetto globale di sviluppo. Se vogliamo una struttura economica solida deve essere garantita l'esistenza del contadino. Il suo lavoro della terra e coltivazione del paesaggio è eminente per il turismo. L'alpicoltura è minacciata anche nelle nostre regioni. Più di un alpe nella nostra Valle l'estate scorsa era deserto. Questo fatto è allarmante. Occorre un consolidamento e ammodernamento delle aziende agricole ma anche forestali, le quali formano la base economica della regione. Il turismo deve ampliare e rinforzare questa base d'esistenza. In questo senso sarà importantissimo il concetto globale federale per gli investimenti nelle regioni di montagna. Da questo concetto ci aspettiamo veramente un incremento dei nostri fattori economici ma anche della nostra infrastruttura turistica. In base alle cifre esposte dal prof. Rossi e in base alla popolazione, la nostra regione, per poter compensare il livello del benessere tra le regioni depresse e quelle maggiormente sviluppate, dovrebbe calcolare un investimento annuo di ca. 2,5 milioni, cioè 1,2 mio. da parte dell'Ente pubblico e altrettanto da parte dell'Ente privato. Questo importo ci dimostra la grande necessità di sviluppare le nostre possibilità economiche.

Da parte della Confederazione inoltre riteniamo necessario che la sua politica congiunturale e anti-inflazionistica nonché le sue norme per l'uso del territorio abbiano ad aver maggior riguardo per le esigenze della nostra zona di montagna. Il divieto di investimento di capitali stranieri, il decreto federale urgente sulla pianificazione del territorio e la legge federale contro l'inquinamento delle acque dovrebbero essere più differenziati tra le nostre regioni e i centri industriali. Il capitale estero per gli investimenti, privati e pubblici nella nostra zona può essere decisivo per l'incremento dell'edilizia ma anche per la realizzazione dell'infrastruttura turistica.

Se vogliamo il turismo e il suo futuro sviluppo dobbiamo rinnovare la mentalità e l'atteggiamento di

fronte allo stesso. E' opportuna una buona dose di quello spirito pionieristico e di ottimismo che ha portato alla realizzazione di una ferrovia del Bernina o delle Forze idriche, che tanto hanno contribuito allo sviluppo del nostro paese.

Se vogliamo il turismo, dobbiamo fare qualche concessione al paesaggio e all'ambiente, pur rispettan-

do al massimo questo nostro patrimonio. Un proverbio inglese dice: «Chi vuole il fuoco, deve sopportare il fumo!» Domare il fumo, nel nostro caso, vuol dire conoscere il limite di queste concessioni per il turismo. E nostro compito e nostra responsabilità sta nel fissare il limite massimo di una tale espansione turistica.