CAP. 4 – Azioni internazionali in relazione alla montagna

4.1 La Convenzione internazionale per la protezione delle Alpi (legge 403/1999)

Il progetto di un trattato internazionale per la protezione dell'arco alpino nel suo complesso ha origine negli anni del secondo dopoguerra del secolo scorso, allorché prendeva avvio una riflessione, in verità circoscritta ad un'avanguardia intellettuale assai ristretta, sulla necessità di assicurare un livello adeguato di salvaguardia a questo spazio montuoso, fino a pochi anni prima conteso da Nazioni in conflitto. In una Europa finalmente pacificata, e forse per la prima volta nella storia, veniva posta in rilievo l'unitarietà dello spazio geografico alpino, contestualmente alla crescente considerazione della vulnerabilità dei patrimoni paesaggistici e naturalistici, da cui discendeva l'istanza 'protezionistica'. A farsi parte promotrice del concetto erano alcune associazioni non governative, ma, in particolare, la CIPRA (Commissione internazionale per la protezione delle Alpi)[7].

Si devono attendere gli ultimi anni '80 per assistere alla nascita del percorso formale di un trattato alpino: la 'Convenzione internazionale per la protezione delle Alpi' veniva formalizzata e posta alla firma dalle Parti contraenti nel 1991. Il successivo percorso del trattato, quello delle ratifiche parlamentari, è durato fino al 1999: complessivamente sono 9 le Parti contraenti del trattato: si tratta degli Stati alpini (Austria, Francia, Germania, Italia, Liechtensein, Monaco, Slovenia, Svizzera) a cui si aggiunge l'Unione europea. Il provvedimento di ratifica per il nostro Paese, la legge 403/1999, ha istituito anche una Consulta, formata da rappresentanze dei Ministeri interessati, delle Regioni, delle Province autonome e dagli Enti territoriali, al fine di dare una risposta operativa alle inevitabili critiche di eccessivo centralismo di un trattato che, in quanto atto di diritto internazionale, rinvia alle singole Parti la definizione delle forme e delle modalità per l'espressione delle istanze di governo locale.

La Convenzione delle Alpi ha la struttura di un accordo quadro, entro il quale vengono definiti strumenti più specifici in cui si articolano le misure riferite agli ambiti di attuazione. I Protocolli della Convenzione sono trattati indipendenti, soggetti ciascuno alla medesima procedura di elaborazione, firma e successiva ratifica parlamentare. I Protocolli fino ad oggi elaborati si riferiscono a: pianificazione del territorio e sviluppo sostenibile, protezione della natura e tutela del paesaggio, agricoltura di montagna, foreste montane, turismo, difesa del suolo, trasporti, energia. E' stato redatto inoltre un Protocollo per la

7. La Convenzione delle Alpi comprende un rilevante numero di Osservatori ufficiali: oltre alla CIPRA (nata nel 1952 e divenuta negli anni una comunità di lavoro di oltre 100 organizzazioni non governative alpine, tuttora molto attiva anche nel suo ruolo riconosciuto di Osservatore ufficiale ai tavoli istituzionali della Convenzione delle Alpi - www.cipra.org), beneficiano del medesimo riconoscimento il Club Arc Alpin, l'AEM – Associazione degli eletti della Montagna, le comunità di lavoro Alpe Adria, Arge Alp, COTRAO, Euromontana, FIANET, ed inoltre l'ONU/UNEP-ROE, l'IUCN, l'ISCAR-WIKO (il Comitato scientifico internazionale per le ricerche alpine nelle Alpi).

composizione delle controversie, ed uno specifico protocollo supplementare per l'ingresso nella Convenzione del Principato di Monaco. Una battuta d'arresto ha segnato invece l'elaborazione del Protocollo popolazione e cultura. Del Protocollo popolazione e cultura, vista l'importanza e l'attualità del tema, si riferisce più nel dettaglio nel capitolo successivo di questa Relazione.

Lo stato di ratifica dei Protocolli è articolato: Austria, Germania, Liechtenstein, Slovenia e recentemente la Francia hanno ultimato l'iter di ratifica; il Principato di Monaco e l'Unione europea hanno ratificato solo alcuni Protocolli; Svizzera e Italia non hanno ratificato nessun Protocollo. Poiché il trattato prevede l'entrata in vigore dei Protocolli dopo la ratifica di almeno tre Parti contraenti, essi sono pienamente vigenti nei Paesi che ne hanno ultimato l'iter parlamentare.

Se in Svizzera il ritardo della ratifica è legato alla tradizionale diffidenza nei confronti della formalizzazione di accordi internazionali, per quanto riguarda il nostro Paese gli ostacoli fino ad oggi sono stati principalmente imperniati sul Protocollo relativo ai trasporti. Il disegno di legge, che prevede la simultanea ratifica della totalità dei Protocolli, è stato predisposto su iniziativa del Governo all'inizio del 2002. Alla fine dello stesso anno la Camera dei Deputati ha espresso il proprio voto favorevole, ma successivamente il Senato ha approvato un emendamento di stralcio del Protocollo relativo ai trasporti. Nella successiva votazione alla Camera, il provvedimento ha ulteriormente subito una modifica, venendo ripristinato nella sua forma originale. Attualmente il provvedimento ha ripreso il suo iter presso il Senato.

Nello specifico della materia sui trasporti, i motivi di contrarietà espressi nella discussione riguardano in particolare la limitazione imposta alla realizzazione di nuove strade transalpine. Precisamente, il Protocollo afferma che 'le Parti si astengono dalla costruzione di nuove strade di grande comunicazione per il trasporto transalpino'. Tecnicamente, tale contrarietà può considerarsi superata alla luce di diverse considerazioni. La prima è che opere di siffatte caratteristiche richiedono inevitabilmente una concertazione internazionale che, con la ratifica del Protocollo da parte di tutti i Paesi UE confinanti, non può che essere basata sulle assunzioni di tale accordo specifico sui trasporti. Si fa presente, in ogni caso, che i Paesi contraenti la Convenzione delle Alpi non possono esprimersi riguardo alle politiche di trasporto europeo (Reti TEN) in difformità di quanto deciso in sede comunitaria. Riguardo alla Svizzera, su questa materia specifica è ben nota la politica ferroviaria di questo Paese, che con un recente referendum (2004) ha respinto anche l'ipotesi di semplice raddoppio del tunnel autostradale del San Gottardo, affinché non venisse creata nuova offerta di mobilità concorrente con quella ferroviaria in via di potenziamento sulle due direttrici Sempione e Gottardo.

In sede di programmazione comunitaria delle reti transeuropee di trasporto, in merito alla finanziabilità degli interventi ferroviari di valico connessi ai corridoi Lione-Budapest e Berlino-Palermo (tunnel ferroviari di base del Brennero e della Valsusa), nel c.d. Rapporto Van Miert si afferma che *'the economics of these sections depend on a firm commitment of the countries concerned to promote a transport policy favourable to intermodality in the spirit of the Alpine Convention. The idea of new road capacities on the competing routes is not compatible with this project'* (27 giugno 2003).

Anche il principio della tariffazione delle infrastrutture stradali, previsto sempre dal Protocollo trasporti, trova attenzione nelle recenti disposizioni definite in sede comunitaria. E' divenuto così evidente che ogni programmazione infrastrutturale transfrontaliera in area alpina può trovare utili linee-guida tracciate dal Protocollo trasporti.

Il funzionamento della Convenzione delle Alpi prevede come organismo decisionale la Conferenza delle Parti; convocata normalmente con cadenza biennale, è presieduta dai rappresentanti dei Governi (Ministri dell'ambiente). Organo esecutivo è invece il Comitato permanente, che si riunisce con scadenze più ravvicinate. La Presidenza della Convenzione delle Alpi è assunta a rotazione da una delle Parti. La Conferenza delle Alpi svoltasi a Merano (BZ) nel 2002, sotto la presidenza italiana, ha segnato, tra l'altro, la nascita di una struttura, il Segretariato permanente, con propri uffici e sedi che, nello specifico, sono ospitate dalla città di Innsbruck (sede con funzioni politiche e di rappresentanza istituzionale) e dalla città di Bolzano (sede con funzioni tecnico-operative). A Bolzano ha sede in particolare il SOIA (Sistema di osservazione ed informazione delle Alpi), organismo espressamente previsto dalla Convenzione.

Dunque la Convenzione delle Alpi è divenuta una realtà in termini di riconoscimento formale e di consolidamento e operatività delle strutture internazionali di gestione dell'accordo, pur nelle more del completamento del processo di ratifica da parte dell'Italia e della Svizzera; è a livello di politiche che sarebbe auspicabile un ulteriore sforzo verso la piena implementazione.

La legge 403/1999, di ratifica della Convenzione delle Alpi, istituisce un tavolo di confronto tra Governo centrale e Regioni denominato Consulta Stato - Regioni dell'arco alpino. Questa struttura, benché apprezzabile nella sua composizione, non ha trovato ancora un adeguato regime di funzionamento.

Indubbiamente le Alpi nel nostro Paese scontano ancora la percezione propria di un territorio marginale, sebbene l'Italia sia, insieme all'Austria, il Paese che maggiormente contribuisce alla dimensione demografica e territoriale alpina.

4.2 Verso un Protocollo "popolazione e cultura"

Come già accennato nel capitolo precedente, con la Convenzione delle Alpi è stata riconosciuta l'esistenza di una regione alpina sensibile, che deve essere fatta oggetto di politiche ed interventi appropriati da parte degli Stati interessati.

Per adempiere agli obiettivi della Convenzione delle Alpi, nell'ambito dei diversi campi d'azione, gli Stati contraenti sono stati invitati a mettere in atto specifiche misure previste da appositi Protocolli. Per questi ambiti (difesa del suolo, protezione della natura e tutela del paesaggio, pianificazione territoriale e foreste montane, sviluppo sostenibile) sono stati elaborati alcuni Protocolli attuativi della Convenzione che contengono obiettivi e misure maggiormente dettagliati. Uno di questi ambiti riguarda il tema "Popolazione e cultura"[8] che si prefigge di rispettare, conservare e promuovere l'identità culturale e sociale delle popolazioni locali e di assicurare risorse vitali di base, in particolare gli insediamenti e lo sviluppo economico compatibili con l'ambiente.

La perdita dei patrimoni culturali delle singole popolazioni dell'arco alpino, rappresenta infatti un fenomeno che richiede di essere affrontato con particolare urgenza. Ed è compito della Convenzione delle Alpi, nell'attuazione del Protocollo popolazione e cultura, salvaguardare le comunità che sono portatrici di tali culture, non solo in senso conservativo, ma anche propositivo. Ne consegue che le popolazioni alpine non devono essere oggetto di tutela vincolante, quanto piuttosto soggetti attivi, per l'attuazione di uno sviluppo sostenibile, in quanto protagonisti di una cultura della valorizzazione e del recupero innovativo di pratiche socio-culturali.

Le Alpi infatti formano uno spazio culturale interconnesso transfrontaliero dove si sono conservati in modo pregnante usi e costumi tradizionali e popolari, ma si stanno sviluppando anche forme nuove di scambi e collaborazioni culturali. Nelle Alpi ormai vivono e lavorano popolazioni di varia origine e tradizione. A causa dell'immigrazione di donne e uomini di nazionalità, cultura e religione diversa, si è formata una struttura demografica vivace e variegata. Questo rappresenta un cambiamento positivo della situazione nell'arco alpino, senza mettere in discussione le peculiarità culturali storicamente convalidate dalle Regioni. Si tratta di proteggere e sostenere questi sviluppi.

Allo scopo di individuare contenuti e natura giuridica di uno strumento attuativo della Convenzione, nell'ambito del campo d'azione "Popolazione e cultura", è stato istituito un gruppo di lavoro ad hoc, presieduto dall'Italia, nella persona dell'attuale Presidente del CAI, che ha maturato un'esperienza di quattro anni di attività.

Il gruppo di lavoro, tuttora attivo, ha assunto il compito di focalizzare temi, obiettivi operativi e/o misure specifiche, tenendo presenti i contenuti dei Protocolli

8. Il tema è stato ampiamente trattato nella pubblicazione "Il privilegio delle Alpi: moltitudine di popoli, culture e paesaggi" realizzata dall'Accademia europea di Bolzano, dalla Fondazione G. Angelini Centro Studi della Montagna, su incarico del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e della Consulta Stato –Regioni dell'arco alpino (ex lege 403/1999).

attuativi già esistenti della Convenzione e della specificità della situazione alpina, nonché il migliore strumento giuridico per la sua trattazione.

Oggetto del nuovo strumento sono le problematiche e le esigenze legate alla conservazione, attualizzazione e promozione del patrimonio storico-culturale e delle diversità linguistiche.

Dal punto di vista metodologico, per lo sviluppo del Protocollo, dovrebbe essere privilegiata una metodologia di lavoro attraverso cui investigare le reali possibilità per favorire la permanenza della popolazione residente, soprattutto giovanile, attraverso il rafforzamento del legame con il territorio. Si tratta di coinvolgere, a partire dallo stesso processo di elaborazione del documento, gli abitanti delle Regioni alpine, siano esse urbanizzate o rurali, da intendersi come attori dello sviluppo, seguendo procedure di tipo partecipativo, definite in linee-guida comunali e regionali.

Le aree tematiche da inserire nel Protocollo dovrebbero essere individuate secondo un percorso tendente a coniugare tradizione e modernizzazione:

- la prima intesa quale patrimonio materiale ed immateriale, sedimentato nel corso della storia della popolazione considerata (lingua, musica, danza, cucina, costumi, mestieri, attrezzi di lavoro, credenze, pratiche religiose, rapporto con gli animali domestici, ecc.);
- la seconda quale insieme di misure atte a far rivivere il patrimonio tradizionale nella concreta realtà quotidiana, utilizzando gli strumenti, le nuove tecniche e tecnologie, forniti dalla società contemporanea.

Il gruppo di lavoro ha operato in questa direzione e con questi obiettivi e una ulteriore verifica dei risultati conseguiti era attesa per l'VIII[a] Conferenza delle Alpi (la Consulta dei Paesi dell'arco alpino coinvolti nell'attuazione della Convenzione) che si è tenuta a Garmisch Parten Kirchen in Austria il 16 novembre 2004. In quella sede, pur apprezzando i risultati raggiunti, non si è reputato ancora opportuno dare un carattere vincolante al documento elaborato, ma si è deciso che il tema della popolazione e della cultura debba essere trattato solo nell'ambito di una semplice dichiarazione politica. Si può però senz'altro affermare che la discussione già avviata dal Gruppo di lavoro ha avuto il merito di riavviare una riflessione sui processi di sviluppo socio-economico attualmente in atto nello spazio alpino.

4.3 Dalla Convenzione delle Alpi alla Convenzione dei Carpazi

La Convenzione delle Alpi, soprattutto a seguito delle iniziative promosse nell'Anno internazionale delle montagne (2002), ha assunto una notorietà mondiale presso gli organismi e le istituzioni attive nel campo della cooperazione internazionale per le aree di montagna. Grazie alla sua unicità e alla sua efficacia funzionale, essa è diventata un modello fondamentale di riferimento per le regioni montane di tutto il mondo, affermandosi come primo esempio di Convenzione-quadro mirato alla protezione e allo sviluppo sostenibile di una catena montuosa e come valido strumento giuridico per la cooperazione internazionale tra aree montane di rilievo transfrontaliero.

In particolare, è noto il supporto offerto dall'Italia alla nascita di una nuova Convenzione-quadro per la protezione e lo sviluppo sostenibile dell'area dei Carpazi. Essa è stata posta alla firma delle Parti nel corso della V Conferenza paneuropea sull'ambiente a Kiev nel 2003 ed è ora in fase di ratifica presso i Parlamenti nazionali della maggioranza dei Paesi firmatari.

Entro il prossimo autunno la Convenzione dei Carpazi sarà definitivamente in vigore e coinvolgerà sette Paesi dell'Europa centro-orientale: Repubblica Ceca, Polonia, Romania, Repubblica Slovacca, Serbia e Montenegro, Ucraina, Ungheria. Nel corso del mese di ottobre 2005 è prevista inoltre la prima Conferenza intergovernativa delle Parti contraenti la Convenzione dei Carpazi (CoP 1).

Il rapporto esistente tra queste due Convenzioni è sempre stato particolarmente intenso e la cooperazione Alpi – Carpazi si è dimostrata di importanza primaria per facilitare il processo di definizione di diversi aspetti della Convenzione dei Carpazi. I tempi brevi di approvazione e, ora, di applicazione della Convenzione dei Carpazi depongono decisamente a favore di questa esperienza di collaborazione.

Il confronto tra l'esperienza maturata dai Paesi membri della Convenzione delle Alpi e quella – in continuo progresso – delle Parti della Convenzione dei Carpazi, rafforzato da un proficuo scambio di informazioni e suggerimenti, ha consentito di prevedere quali sarebbero state le principali difficoltà nello sviluppo del secondo accordo e di prevenirle, rendendo più scorrevoli i passaggi comunque necessari alla definizione di una Convenzione internazionale di questo genere.

Il sistema sperimentato nella *partnership* alpino-carpatica ha avuto un impatto e un'eco di portata mondiale, al punto che la trasferibilità delle esperienze di sviluppo e gestione dello strumento giuridico della Convenzione-quadro appare sempre più comune nella pratica delle relazioni internazionali aventi per oggetto le aree montane.

Nel corso dell'incontro dedicato alla cooperazione per la protezione e la gestione sostenibile dei Carpazi, organizzato nel 2002 da UNEP ed EURAC e ospitato a Bolzano dalla Presidenza italiana della Convenzione delle Alpi e dal Ministero dell'ambiente, l'esperienza della Convenzione è stata riconosciuta come uno strumento utile per

promuovere lo sviluppo sostenibile delle zone di montagna di tutto il mondo e, in particolare, come modello per la cooperazione transfrontaliera nella regione dei Carpazi.

La positiva collaborazione tra le due Convenzioni è diventata un esempio unico di strumento di diritto internazionale per lo sviluppo sostenibile delle regioni di montagna a livello mondiale ed è stata presentata come esperienza di successo all'interno di numerosi appuntamenti internazionali tra cui l'incontro di Merano (2002) – precedente alla stesura del testo della Convenzione dei Carpazi – e, di recente, il secondo *meeting* della *Mountain Partnership* di Cuzco (ottobre 2004), in cui un *side event* è stato dedicato proprio all'esperienza di cooperazione tra Convenzione delle Alpi e Convenzione dei Carpazi.

Grazie anche alla notorietà assunta da questa esperienza di *partnership* a livello internazionale, il positivo esempio di cooperazione tra Convenzione Alpina e Convenzione dei Carpazi riscuote ormai un ampio e condiviso apprezzamento sul piano internazionale e riceve un crescente interesse da parte di numerose aree montane di tutto il mondo, che stanno valutando la possibilità dell'adozione di uno strumento giuridico internazionale quale la Convenzione-quadro al fine di proteggere l'ambiente e favorire lo sviluppo sostenibile di altre aree e popolazioni di montagna..

4.4 *L'Espace Mont-Blanc*, iniziativa di cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile del Monte Bianco

L'Espace Mont-Blanc è un programma di cooperazione transfrontaliera per la tutela e la valorizzazione del territorio del Monte Bianco.

Gli impegni più importanti che la Conferenza transfrontaliera *Mont-Blanc* si è assunta sino ad oggi riguardano l'approvazione dello statuto giuridico della Conferenza e l'elaborazione di uno schema di sviluppo sostenibile.

La possibilità di dotare l'*Espace Mont Blanc* di uno statuto giuridico in grado di normarne il funzionamento e di dotarlo di personalità giuridica è stata alla base anche del progetto di studio elaborato dall'Accademia europea di Bolzano in collaborazione con la Regione Valle d'Aosta "Creazione di nuove forme di cooperazione transfrontaliera a livello sub-statale per lo "sviluppo sostenibile del territorio".

Lo studio ha condotto un'analisi approfondita della documentazione esistente e di alcune esperienze già effettuate nel settore ed ha fissato il quadro giuridico all'interno del quale, in Italia, è possibile sviluppare azioni di cooperazione transfrontaliera a livello sub statale. Le opzioni prese in esame dallo studio sono state sia di tipo privatistico che di tipo pubblicistico ed è stata considerata sia la possibilità di creare un organismo sottoposto al diritto internazionale che di creare un ente soggetto al diritto interno di uno degli Stati

interessati. Una sintesi dello studio insieme ad alcuni resoconti di esperienze di cooperazione transfrontaliera delle regioni italiane dell'arco alpino sono stati presentati a Roma in occasione del convegno "Strumenti giuridici della cooperazione per lo sviluppo sostenibile di un'area di montagna transfrontaliera", tenutosi presso la FAO il 1° giugno 2005. L'evento, organizzato dall'Accademia europea e dalla Regione Valle d'Aosta e realizzato nell'ambito delle attività della *Mountain partnership*, oltre ad aver permesso di elaborare delle linee tematiche guida per quello riguarda la cooperazione transfrontaliera, si è caratterizzato anche per la presentazione di una proposta di mozione da presentare in Parlamento per quanto riguarda la ratifica italiana del Protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Madrid, che permetterebbe agli enti territoriali italiani di realizzare forme più concrete ed incisive di cooperazione.

Il progetto "Schema di sviluppo sostenibile dell'*Espace Mont-Blanc*", ha ottenuto nel luglio 2003 un cofinanziamento comunitario nell'ambito del Programma INTERREG IIIA Italia-Francia (Alpi) 2000-2006. L'elaborazione dello Schema, si rammenta, era stata espressamente richiesta alle entità regionali e locali dai Ministeri dell'ambiente dei tre Paesi, concordi sulla necessità di inquadrare le attività dell'*Espace Mont-Blanc* all'interno di una strategia orientata allo sviluppo sostenibile. Nell'ambito di quest'importante iniziativa, sono stati identificati e valutati gli scenari possibili di uno sviluppo equilibrato della regione transfrontaliera del Monte Bianco, individuando poi le azioni concrete da intraprendere, sia a livello locale che transfrontaliero. Punto di forza del progetto, è stato il coinvolgimento attivo degli operatori locali, delle associazioni e dei cittadini, concretizzato attraverso una serie di momenti di ascolto e riflessione comune svolti nel corso del 2004. Questi incontri hanno fatto registrare un grande interesse nonché un qualificato livello di partecipazione, e si sono articolati nei seguenti momenti: le audizioni pubbliche, una serie di interviste finalizzate all'elaborazione di un "Rapporto sulla qualità della vita" e i "Laboratori del futuro", seminari svolti sia a livello locale che transfrontaliero per far emergere elementi operativi e linee di azione da inserire nello Schema.

Lo Schema, in fase di completamento entro l'anno 2005, sarà articolato in: studi territoriali (inchiesta sulla qualità di vita, profilo territoriale, scenari d'evoluzione, valutazione ambientale strategica del piano d'azione), strumenti di applicazione (giuridici, tecnici, finanziari), programma di azioni concrete e dispositivi di monitoraggio (GIS, set di indicatori ambientali).

4.5 La *Mountain partnership* da Johannesburg (2002) a Cuzco (2004)

L'Italia entra nella *Mountain partnership* (MP) nel 2002, sulla scia della positiva esperienza dell'Anno internazionale delle montagne e in concomitanza con la Presidenza italiana della Convenzione delle Alpi (2001-2002).

La MP è un'iniziativa lanciata al *World summit for sustainable development* (WSSD) di Johannesburg (26 agosto – 4 settembre 2002) e promossa da Governo svizzero, FAO e UNEP, con il supporto del Governo italiano e del *Mountain forum*.

La MP è un'alleanza volontaria di *partner* volta a migliorare le condizioni di vita delle popolazioni di montagna e a proteggere l'ambiente di montagna in tutto il mondo, promuovendo il cambiamento e proponendo un modello di sviluppo sostenibile e durevole per le regioni montane, aree estremamente sensibili, ricche di biodiversità, di risorse essenziali per la vita e portatrici di culture tradizionali.

L'iniziativa si configura come la principale *"Type 2 outcome"* relativa alla montagna del summit di Johannesburg: si tratta di una *partnership* flessibile, a cui possono partecipare tanto istituzioni pubbliche e governi quanto *stakeholder* e soggetti privati che vantino una significativa esperienza e dimostrino un radicato interesse verso i temi posti alla base della *partnership* (nel caso della MP, tali temi sono la protezione dell'ambiente, il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni e la promozione dello sviluppo sostenibile nelle aree di montagna).

Concluso il summit di Johannesburg, l'organizzazione di una serie di incontri e l'avvio di una consultazione elettronica tra i soggetti interessati alla MP hanno consentito di rafforzare i legami tra le istituzioni coinvolte, di ampliare l'iniziativa a nuovi membri e di definire le linee-guida per una *governance* efficace della *partnership* globale per la montagna.

Il 2003 è l'anno dell'inizio dei lavori della MP: infatti i membri fondatori (Svizzera, FAO e UNEP) e i sostenitori (Italia e *Mountain forum*) hanno dato il via a una serie di iniziative che avrebbero condotto, alla fine di quell'anno, al primo incontro ufficiale dei membri della MP, promosso e organizzato congiuntamente dai Ministeri degli affari esteri, degli affari regionali e dell'ambiente a Merano.

L'incontro del 5 e 6 ottobre 2003 a Merano, nel corso del quale è stato organizzato anche un *side event* dedicato alla cooperazione tra la Convenzione delle Alpi e i Paesi dell'area dei Carpazi, ha permesso ai circa 150 partecipanti tra rappresentanti governativi, agenzie intergovernative, ONG di identificare e discutere i problemi, le priorità e le principali urgenze comuni alle aree di montagna di tutto il mondo, nonché di sondare i metodi più idonei per la gestione di una *Partnership* globale per la montagna.

Nel corso dell'incontro, la Conferenza ha adottato alcuni principi-guida per i successivi sviluppi della MP, tra cui l'accettazione della proposta della FAO di supportare la MP ospitandone il Segretariato, che ha assunto da allora un fondamentale ruolo di

coordinamento tra le azioni intraprese dai membri della *Partnership*, nell'ambito delle varie iniziative promosse al suo interno.

Sempre a Merano, in chiusura della Conferenza, sono state adottati in un documento conclusivo dell'incontro i criteri di gestione della MP che regolamentano l'accesso di nuovi membri e indicano le linee di azione per il futuro della *partnership*.

Il secondo *meeting* mondiale della MP si è svolto a Cuzco (Perù) dal 28 al 29 ottobre 2004 ed è stato organizzato dal Governo peruviano con l'appoggio finanziario dei Governi di Italia e Svizzera. Ai lavori sono intervenuti 126 partecipanti in rappresentanza di governi nazionali, organizzazioni intergovernative, ONG e alcuni gruppi privati.

La Conferenza ha segnato una svolta nel processo di sviluppo della MP: una serie di sessioni plenarie, di gruppi di lavoro e di tavole rotonde informali hanno permesso ai partecipanti di passare in rassegna i progressi realizzati nel corso dell'anno trascorso e di precisare il percorso futuro della *partnership* e del suo vero nucleo dinamico, le cosiddette iniziative suddivise in iniziative tematiche e regionali.

Le iniziative tematiche sono rivolte all'approfondimento di temi di rilievo politico, economico o culturale: l'educazione, le questioni femminili, le politiche e la legislazione, la ricerca, l'agricoltura e lo sviluppo rurale sostenibili nelle aree di montagna (ADRD-M), gli strumenti per lo sviluppo sostenibile, la gestione dei bacini idrici.

Le iniziative regionali sono invece dedicate ad alcune aree geografiche ben determinate: le Ande, l'Asia Centrale, l'Africa Orientale, l'Europa, l'America Centrale ed i Carabi, la regione himalayana dell'Indo – Kush.

Il quadro di azione di Cuzco costituisce il riferimento per gli orientamenti generali della MP. Su di esso si erano già espressi i membri della MP, grazie a un processo di *e-consultation* che si è svolto per tre settimane tra agosto e settembre 2004.

I risultati dell'incontro sono stati raccolti nella Dichiarazione delle Ande, un documento conclusivo che ribadisce la visione comune e l'impegno dei membri della MP per migliorare le condizioni di vita delle popolazioni di montagna e la qualità dell'ambiente in cui risiedono. Si tratta di un documento di grande impatto che si conclude con un appello rivolto a tutti i membri della *partnership* per la montagna affinché prendano le misure necessarie per realizzare gli obiettivi posti alla base della MP e delle iniziative che si sviluppano al suo interno, tenendo conto delle indicazioni del quadro di azione di Cuzco e del primo obiettivo della MP: la promozione della montagna e dei suoi abitanti in una prospettiva globale di protezione dell'ambiente e di sviluppo sostenibile.

4.6 I contenuti del nuovo regolamento sullo Sviluppo rurale: le misure forestali e gli interventi per le aree montane.

Gli interventi della programmazione 2000-2006

Come più volte ricordato in questa sede (Relazione 2004 e 2002) nelle politiche agricole e di sviluppo rurale le peculiarità dei territori montani non vengono adeguatamente prese in considerazione. Infatti, nel recente passato, con le diverse fasi della programmazione dei fondi strutturali le politiche di sviluppo rurale si sono concentrate su alcuni obiettivi e tipologie di intervento, senza specifico riferimento ai territori montani o alle aree svantaggiate.

Senza voler ripercorrere le diverse riforme dei fondi strutturali è comunque opportuno ricordare che, sia nel periodo di programmazione 1994-1999, che, in modo più ampio ed articolato dopo la riforma di Agenda 2000, le politiche di sviluppo rurale si sono concentrate da un lato su interventi di tipo infrastrutturale e dall'altro sull'ammodernamento strutturale e produttivo delle aziende agricole. Peraltro con Agenda 2000 sono stati introdotti alcuni importanti elementi di innovazione rispetto alle precedenti programmazioni, in particolare per quanto riguarda lo strumento della modulazione degli aiuti finanziari (con una preferenza in termini di percentuali di finanziamento pubblico a favore delle aree svantaggiate) e con la definizione di specifici strumenti per le aree montane. Per quanto riguarda il secondo aspetto, vale a dire la definizione di strumenti specifici per le aree montane e svantaggiate, le misure che in forma diretta o indiretta riguardano specificatamente le aree montane sono l'indennità compensativa per le aree svantaggiate e gli aiuti per il settore forestale (con l'esclusione delle misure di imboschimento delle superfici agricole che si localizzano quasi esclusivamente nelle zone di pianura).

Una stima della quantità di risorse destinata all'agricoltura di montagna nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale non è peraltro semplice in quanto, a meno di vincoli specifici o di individuazione di priorità di intervento a livello regionale, le misure dei PSR sono di tipo orizzontale rispetto al territorio e non è generalmente riscontrabile una concentrazione delle risorse su priorità territoriali. Sulla base del criterio sopra citato, sommando l'indennità compensativa e le misure forestali si stima che le risorse delle sviluppo rurale indirizzate verso le aree montane non superino il 10% del totale dei fondi programmati per lo sviluppo rurale nel periodo 2000-2006. Si tratta ovviamente di una quota di risorse inadeguata, soprattutto in considerazione del fatto che i territori montani, per le loro carenze strutturali ed infrastrutturali sono tra le zone del Paese che maggiormente necessitano di investimenti.

Per quanto riguarda, in particolare, le misure forestali, in questa prima fase di attuazione sembra essere mancata una chiara programmazione strategica. Sono state infatti attuate diverse tipologie di interventi, spesso con una dispersione di fondi e a cui si aggiunge il problema, già evidente in fase di programmazione iniziale, del trascinamento

degli impegni presi nella precedente programmazione per gli imboschimenti effettuati con il Reg. 2080/92.

Pur riconoscendo che le differenze geoclimatiche e produttive delle Regioni italiane sono tali da non consentire generalizzazioni delle politiche e delle strategie nel settore forestale, tuttavia si ritiene che alcune problematiche ed alcuni punti di debolezza possano essere considerati comuni a tutte le realtà territoriali. In primo luogo la debolezza della filiera produttiva, in particolare per quanto riguarda le fasi delle utilizzazioni forestali e della prima trasformazione, sono da più parti indicati come punti fondamentali per una ripresa produttiva che, attivando il sistema delle utilizzazioni forestali, permetta anche una gestione corretta delle risorse forestali nazionali. Il principale problema al riguardo sembra essere la convenienza economica ad eseguire gli interventi di taglio ed allestimento del legname, soprattutto in questa fase congiunturale di riduzione dei prezzi sul mercato mondiale del legname. Gli interventi sulla filiera, già in parte avviati nelle precedenti programmazioni, a partire dal regolamento CEE 867/90, scontano però sempre il problema dell'integrazione dei settori della trasformazione industriale, che non può essere finanziata con misure ed investimenti a valere sullo Sviluppo rurale.

Il nuovo regolamento di sviluppo rurale 2007-2013

Nel corso del 2004 ha preso avvio il processo negoziale per la formulazione della nuova proposta di regolamento sullo sviluppo rurale.

La prima bozza del nuovo regolamento sullo sviluppo rurale è stata presentata nel luglio 2004 dalla Commissione europea. Dopo la fase di negoziazione il compromesso sul regolamento è stato approvato dal Consiglio europeo alla fine di giugno 2005. In realtà per l'approvazione definitiva del testo del regolamento (che presumibilmente dovrebbe avvenire in settembre) devono ancora essere discusse ed approvate le norme finanziarie, in particolare la partecipazione comunitaria, che dopo la bocciatura del Trattato costituzionale europeo da parte di Francia ed Olanda e la sospensione delle consultazioni popolari in molti Stati membri tra cui La Gran Bretagna, stenta a trovare un accordo sulla cifra inizialmente proposta di 88,75 milioni di euro.

Le innovazioni proposte nel nuovo regolamento rispetto alla presente programmazione sono piuttosto importanti, ed alcune di queste riguardano misure specifiche per le aree montane.

In termini generali cambia in primo luogo la modalità di finanziamento dello sviluppo rurale, con l'introduzione di un Fondo unico per lo sviluppo rurale (FEARS), la ridefinizione delle aree e degli obiettivi (rimarrebbero in Obiettivo 1 solo Basilicata e Sardegna, mentre le altre Regioni ex Obiettivo 1 passerebbero in Obiettivo Convergenza) e la revisione degli obiettivi specifici delle politiche di sviluppo rurale e della loro articolazione in Assi. Inoltre il processo di programmazione risulta più articolato e partecipato, prevedendo oltre ovviamente alla formale approvazione del regolamento da parte del Consiglio, anche l'approvazione di un documento di orientamenti strategici, già pubblicato (la proposta è stata pubblicata dalla Commissione all'inizio di Luglio 2005).

Inoltre l'iter prevede un formale coinvolgimento degli Stati membri che sono tenuti a formulare un Piano strategico nazionale che contiene gli obiettivi e le priorità della programmazione a livello nazionale.

La formulazione del Piano strategico nazionale avviene parallelamente alla formulazione dei Piani regionali di sviluppo rurale, con una concertazione nell'ambito di un tavolo nazionale, oltre ovviamente che a livello comunitario. In ogni caso il Piano strategico nazionale dovrà essere sottoposto a formale approvazione da parte della conferenza Stato-Regioni.

La nuova programmazione dello sviluppo rurale si dovrà basare su tre principali Assi di sviluppo, rispettivamente rappresentati dai seguenti obiettivi:

- migliorare la competitività del settore agricolo e forestale sostenendone la ristrutturazione;
- migliorare l'ambiente e lo spazio rurale attraverso la gestione del territorio (ivi comprese le iniziative relative alla rete Natura 2000);
- migliorare la qualità di vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione economica.

A questi tre Assi generali si affianca una quarta linea di azione definita come "approccio *Leader*" per indicare una serie di investimenti basati su programmi di sviluppo avviati dagli operatori locali ("dal basso verso l'alto" - *bottom up*), per ben definiti e delimitati territori sub-regionali, con iniziative di compartecipazione finanziaria pubblico-privata.

Il regolamento definisce inoltre le quote minime di risorse finanziarie che gli Stati membri e le Regioni dovranno obbligatoriamente destinare ad ogni singolo Asse: 10% del totale per gli Assi 1 e 3, 25% per l'Asse 2 e 5% per l'Asse *Leader*. Le misure forestali, diversamente da quanto avviene nella attuale fase di programmazione, sono distribuite nei tre Assi in funzione delle loro caratteristiche ed obiettivi.

Una modifica fondamentale, rispetto alla precedente programmazione, che riguarda direttamente le misure forestali, consiste nell'indicazione, presente nella bozza di regolamento, di dare alle misure dell'Asse 2 (gestione del territorio) una maggiore concentrazione territoriale. Questo aspetto, obbligatorio in quanto esplicitamente richiesto dal regolamento, per alcune misure, andrebbe interpretato come un indicazione di carattere generale per la totalità (o gran parte) della programmazione delle misure di sviluppo rurale e potrebbe essere funzionale all'individuazione a livello regionale di un set di misure da destinare prioritariamente alle aree montane.

Rispetto alla precedente programmazione si conferma la priorità assegnata agli interventi nelle aree svantaggiate e di montagna con percentuali di finanziamento pubblico superiori che nelle altre aree.

Un'altra importante innovazione del nuovo regolamento riguarda il rispetto dei Criteri di gestione obbligatori (GCO) su tutta la superficie dell'azienda. Questo obbligo è chiaramente previsto per alcune misure tipicamente agricole, nel qual caso il riferimento ai

GCO va ricercato nelle norme indicate nell'ambito del Reg. 1782/03, ma sembra anche esteso ad alcune misure tipicamente forestali, per le quali la definizione dei CGO è compito dello Stato membro e delle Regioni. I riferimenti normativi in questo contesto non mancano (si pensi alla validità di legge per i piani di assestamento forestale o, in assenza di pianificazione, alle prescrizioni di massima e norme di polizia forestale) peraltro su questo tema sembra opportuno, anche in vista del negoziato per l'approvazione dei Piani di sviluppo rurale, un approccio unitario delle Regioni, almeno per quanto concerne la metodologia da applicare per la definizione dei CGO forestali.

Di seguito si descrivono nel dettaglio le principali innovazioni e modifiche apportate dal regolamento per quanto riguarda le misure forestali e le altre misure di particolare interesse per le aree montane.

Asse 1. Miglioramento della competitività

All'interno dell'Asse "competitività" trovano spazio una serie di misure per il miglioramento della competitività delle aziende agricole e forestali, sia di produzione che di trasformazione. Si tratta, nel caso delle misure agricole, di interventi che si rivolgono, in assenza di una adeguata forma di "priorizzazione" dell'intervento, soprattutto alle strutture produttive di pianura. Diversamente le misure forestali, per le caratteristiche della filiera produttiva, sono quasi esclusivamente indirizzata ad imprese e proprietari forestali nelle aree di collina e montagna.

Rispetto alla precedente programmazione si osserva anzitutto l'assenza di alcun riferimento alla possibilità di finanziare la costituzione di associazioni di proprietari forestali. Nel nuovo regolamento possono trovare spazio alcune azioni di assistenza tecnica ai proprietari forestali (art. 20), nell'ambito delle quali è possibile finanziare con contributo decrescente, per una durata massima di 5 anni, le spese di avvio e del servizio di consulenza e assistenza tecnica. Il funzionamento, successivo al quinquennio di avvio, può usufruire, indirettamente degli aiuti previsti all'articolo 24 comma 1, dove si prevede un aiuto diretto agli agricoltori e/o proprietari forestali che usufruiscono di servizi di Assistenza tecnica.

Viene invece riconfermata, rispetto alla precedente programmazione, la possibilità di attuare interventi di miglioramento del valore economico delle foreste (art. 27) sia di proprietà privata che pubbliche. È previsto un sostegno pubblico del 50% sulla spesa ritenuta ammissibile, sostegno che può giungere fino al 60% nelle aree Natura 2000, nelle zone di montagna, e nelle altre aree svantaggiate. Rispetto alla situazione attuale viene introdotto l'obbligo che gli interventi siano effettuati nell'ambito di piani di gestione delle proprietà forestali (piani di assestamento forestale).

Per quanto concerne gli investimenti nelle imprese di utilizzazione forestale e prima trasformazione (art. 28), si riconferma in linea di massima quanto previsto dalla programmazione attuale, sia nelle percentuali di finanziamento pubblico, che (apparentemente) per le tipologie di investimento finanziato, che prevedono in particolare di accrescere il valore aggiunto delle produzioni forestali. La Misura riprende le linee di

incentivazione indicate già nel reg. CE 867/90, cioè tramite attività di trasformazione e commercializzazione dei prodotti grezzi. Anche in questo caso il sostegno pubblico potrà arrivare sino al 50% nelle aree Natura 2000, nelle zone di montagna e nelle altre aree svantaggiate. È da sottolineare, al riguardo il limite imposto nel regolamento per l'accesso al contributo solo da parte delle micro-imprese (Raccomandazione 2003/36/EC, che definisce in 10 unità il numero massimo di addetti e un fatturato non superiore ai 2 milioni di euro per le micro-imprese). È anche previsto un aiuto per la realizzazione di infrastrutture di acceso alle superfici forestali (art. 30), alla fornitura di energia e alla gestione delle risorse idriche.

Asse 2. Gestione del territorio

L'Asse 2 è sicuramente il più importante, sia come probabile dotazione finanziaria, che per il fatto che contiene le principali misure per le aree montane e svantaggiate. Come già accennati in precedenza gli indirizzi comunitari richiedono agli Stati membri e alle Regioni una maggiore concentrazione territoriale per le misure di Asse 2, con l'individuazione delle zone dove concentrare gli interventi.

Un'altra innovazione rispetto all'attuale programmazione, è l'obbligo, per i beneficiari che ricevono l'aiuto, del rispetto dei Criteri di gestione obbligatori (CGO) su tutta la superficie aziendale. Questo è previsto per alcune misure tipicamente indirizzate alle aziende agricole (imboschimento), nel qual caso il riferimento ai CGO va ricercato nelle norme indicate nell'ambito del Reg.1782/03, peraltro l'obbligo sembra essere esteso anche ad alcune misure tipicamente forestali, per le quali la definizione dei CGO sarà compito dello Stato membro e delle Regioni.

Scendendo nel dettaglio delle singole misure, l'indennità compensativa per le aree svantaggiate non sembra presentare particolari modifiche rispetto alla attuale programmazione. L'intenzione della Commissione, che ha avviato una dettagliata attività di analisi e valutazione sull'attuazione della Misura nei Paesi europei, sembra essere quella di rimettere mano ai criteri di individuazione delle aree svantaggiate e delle modalità di erogazione dell'indennità, a metà del prossimo periodo di programmazione.

Un'importante innovazione del regolamento è invece rappresentata dall'introduzione di due nuove misure, che potranno riguardare in modo prevalente (se non quasi esclusivo) i territori montani. Si tratta dell'indennità a favore degli agricoltori (art. 38) e dei proprietari/gestori forestali (art. 46) che gestiscono attività agricole o forestali in aree Natura 2000. Si tratta di fatto di un premio annuale che viene corrisposto agli agricoltori e proprietari forestali a compensazione dei costi e dei mancati redditi derivanti dai vincoli imposti dalle direttive 79/409/CEE e 92/43/CEE.

Un'altra novità riguarda i pagamenti ambientali forestali, da molti già chiamati, per la loro affinità con i pagamenti agro-ambientali, pagamenti silvo-ambientali. Questi ultimi (art. 47) sono un interessante elemento di novità rispetto all'attuale programmazione, in quanto introducono il concetto delle buone pratiche forestali, prevedendo la possibilità di erogare un sostegno tra i 40-200 euro/ettaro/anno ai proprietari

forestali per la copertura dei costi aggiuntivi derivanti dagli impegni di gestione del bosco "al di la della usuale pratica forestale", assumendo quindi dei requisiti obbligatori per un periodo compreso almeno tra i cinque e i sette anni.

Ai pagamenti ambientali forestali si affiancano dei contributi ai proprietari forestali per investimenti non produttivi (art. 49) che il regolamento definisce in maniera molto generica come interventi "che aumentano l'utilità pubblica delle zone interessate". Per concludere si prevede la concessione per tutti i proprietari forestali di contributi per la ricostruzione delle foreste danneggiate da incendi e disastri naturali e l'introduzione di misure di prevenzione (art. 48)

Infine, per l'imboschimento delle superfici agricole (art. 43) era stata inizialmente proposta una significativa riduzione dei livelli di cofinaziamento pubblico, infatti la proposta iniziale prevedeva un sostegno pubblico per l'impianto e la manutenzione non superiore al 40-50% dei costi, ben al di sotto dell'attuale livello, pari al 100%. Era inoltre previsto un ridimensionamento dei contributi annuali per i mancati redditi agricoli, passando da un'erogazione attuale su 20 anni ad una sui 10 anni. Il successivo negoziato ha visto una forte opposizione degli Stati membri alla riduzione dell'aiuto all'imboschimento fino alla approvazione definitiva del compromesso che prevede un aiuto pubblico fino al 80% del costo d'impianto e con l'erogazione di 2 tipi di incentivo, modulati come nella presente programmazione in mantenimento e perdita di reddito, per una durata massima di 15 anni. L'iniziale proposta, di sostanziale riduzione del livello di aiuto pubblico per gli interventi di imboschimento, era stata ben vista da tutti coloro che ritengono che un certo livello di priorità debba essere dato alla montagna. Infatti la riduzione del livello di aiuto pubblico avrebbe probabilmente raffreddato la domanda di fondi per imboschimento con la possibilità di aumentare la dotazione finanziaria per quelle misure forestali più chiaramente dirette alle aree montane.

Asse 3: Diversificazione dell'economia e qualità della vita in ambiente rurale

Nel terzo Asse prioritario sono previste una serie ampia di misure non specificatamente legate alle risorse forestali ma che possono integrare e completare gli interventi per le aree montane, quali l'incentivazione di attività turistiche (art. 55), la protezione, valorizzazione e gestione del patrimonio naturale dei siti di Natura 2000 e delle altre aree protette (art. 57), la formazione professionale (art. 58), gli studi sul territorio (art. 59).

Alcune considerazioni di sintesi

Sulla base di quanto detto sopra appare evidente che, anche se una politica specifica per lo sviluppo delle aree montane sembra essere ancora lungi da venire, gli strumenti per disegnare sul territorio una strategia di sviluppo rurale per le aree montane esistono già nella programmazione attuale e sono stati, con la bozza di nuovo regolamento 2007-2013 ulteriormente rafforzati ed ampliati.