

Sullo sfondo

La montagna nelle politiche dell'Unione europea: le terre alte figlie di un dio minore?

Marco Onida¹

Riassunto. *L'articolo riguarda la posizione che la montagna 'occupa' oggi nel quadro di alcune delle principali politiche e misure dell'UE. Intende fornire informazioni sulle forme ed il rilievo di tali politiche e richiamare l'attenzione sul fatto che gli interessi della montagna sarebbero assai meglio protetti qualora esistesse una rappresentanza organizzata dei territori montani a Bruxelles, cosa che invece oggi manca. Sebbene al livello europeo non si dia alcuna politica comprensiva e integrata per i territori montani, né esista un servizio specificamente deputato a questi temi nella Commissione europea, ciò non implica che l'UE non sia attiva in campi che, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, incidono sugli interessi di tali aree. Pertanto i risultati – positivi o negativi – delle iniziative europee per le aree montane sono spesso il risultato di complessi processi di decision-making, cui sarebbe decisivo poter prendere parte. Infine, vengono esaminato il nuovo strumento delle strategie macro-regionali europee, con particolare riferimento a quella per le regioni alpine (EUSALP), sviluppata a partire dal 2015 nonostante l'esistenza della Convenzione delle Alpi, che è già una strategia internazionale che affronta interessi e opportunità comuni alle regioni alpine. Se in futuro gli interessi della montagna beneficeranno o meno della futura EUSALP, che riguarda un'area molto più ampia dell'arco alpino, dipenderà fra l'altro da come essi saranno rappresentati.*

Parole-chiave: *territori montani; politiche UE; processi di decision-making; rappresentanza; EUSALP.*

Abstract. *This paper is about the position that mountains 'occupy' today within some of the main EU policies and measures. It aims at informing about the forms and relevance of such policies and at bringing attention to the fact that the interests of mountains would be better protected if there existed an organised representation of mountain areas in Brussels, which is currently lacking. Although there is no comprehensive and integrated policy for mountain areas at EU level, nor there exist a specific service dealing with mountains within the EU Commission, this does not mean that the EU is not active in fields which, directly or indirectly, actually or potentially, affect the concerns of such areas. Therefore, the results – positive or negative – of EU initiatives for mountain areas is often the result of a complex decision-making process, in which it would be important to participate. The new instrument of EU macro-regional strategies is finally touched upon, with particular reference to the one for the Alpine regions (EUSALP), developed since 2015 notwithstanding the existence of the Alpine Convention, already an international strategy aimed at dealing with common concerns and assets in the Alpine regions. Whether the interest of mountain areas will benefit from the future EUSALP, which concerns a greater area than just the alpine arc, will also depend on how these interests will be represented.*

Keywords: *mountain areas; EU policies; decision-making processes; political representation; EUSALP.*

1. Introduzione

Questo breve saggio si prefigge l'obiettivo di informare sulla posizione che la montagna occupa all'interno di alcune delle principali politiche dell'Unione europea, nonché di portare l'attenzione sulla necessità di meglio valorizzare gli interessi della montagna nell'ambito di tali politiche. Come vedremo, pur essendo pacifico che la montagna non riveste un ruolo centrale nella galassia delle politiche dell'UE, nondimeno sono molte le iniziative, gli atti legislativi e le singole decisioni che hanno,

¹ Poiché lo scrivente detiene un ruolo istituzionale concernente le tematiche affrontate, va segnalato che le opinioni contenute nel presente articolo sono espresse a titolo personale e non vincolano l'istituzione di appartenenza.

in atto o in potenza, importanza più o meno grande per gli interessi di chi in montagna vive e lavora. Interessi che, anticipando un punto sul quale ritorneremo, non sono, allo stato attuale, sufficientemente rappresentati, il che si traduce in una scarsa considerazione della montagna nel mondo dell'UE.

Il fatto che non esista una politica organica dell'UE, complessiva ed intersettoriale, in favore della montagna, non sorprende. Le istituzioni dell'UE sono piuttosto 'lontane' dalla montagna. Non esiste un servizio, presso la Commissione UE, dedicato alla montagna, diversamente da quanto accade nelle amministrazioni nazionali o regionali di alcuni Paesi membri. Ma ciò non significa che l'UE non si sia occupata o non si occupi di montagna attraverso le sue politiche settoriali e decisioni specifiche, e soprattutto che non potrebbe occuparsene con maggiore intensità.

La questione è tutt'altro che teorica ed è già stata oggetto di discussione a livello politico. Nel rapporto di iniziativa approvato il 19 Giugno 2008 "per un libro verde su una politica della montagna dell'Unione europea",² il Comitato delle Regioni, organo consultivo ma che riveste una certa importanza politica soprattutto nelle questioni che riguardano il territorio, ha invitato il Parlamento europeo ed il Consiglio ad

attribuire in maniera specifica, nelle audizioni preliminari alla nomina dei commissari europei, le competenze relative alla montagna a un unico commissario, il quale, oltre a esercitare le altre sue competenze, coordinerebbe le azioni del collegio in questo ambito territoriale di carattere trasversale

ed inoltre, a

presentare delle proposte nel quadro di un Libro verde sul futuro delle politiche europee a favore dei massicci montuosi, premessa di una strategia europea integrata e di partenariato dei massicci montuosi condotta dalla Commissione, dagli Stati membri e dagli enti regionali e locali, affiancati dagli attori socioeconomici e ambientali, anche attraverso il coinvolgimento delle associazioni nazionali ed europee rappresentative degli Enti territoriali montani.

Le istituzioni principali dell'UE (Parlamento, Consiglio e Commissione) non hanno dato seguito a queste proposte. Ma ciò non significa, come già accennato e come vedremo di seguito, che la montagna sia assente dai dibattiti e dalle politiche dell'UE.

Occorre a questo punto fare un'ulteriore premessa distinguendo, da un lato, le misure dell'UE che sono esplicitamente concepite a favore della montagna da quelle che, pur non essendo formulate e sviluppate specificamente con un occhio al mondo della montagna, finiscono per essere per esso rilevanti, se non addirittura cruciali, in senso sia positivo che negativo. Fra le prime ritroviamo la politica di coesione territoriale, quella a favore dell'agricoltura di montagna e alcune misure ambientali, ed a queste è dedicato l'approfondimento di cui alla sezione 2, senza pretese di esaustività, dato il limitato spazio a disposizione in questa sede; fra le seconde si potrebbero citare innumerevoli iniziative. Ci limitiamo in questa sede ad alcuni esempi: l'UE si è data l'obiettivo di assicurare l'accesso alla cosiddetta 'banda larga' su tutto il suo territorio entro il 2013 ed alla banda larga di nuova generazione³ entro il 2020. In Italia la banda larga di base copre il 98% del territorio, la NGA meno del 25%: è ovvio che le zone non ancora coperte da banda larga sono soprattutto quelle rurali e quelle montane.

² Gazzetta ufficiale dell'UE C 257 del 9.10.2008, p. 36.

³ Next Generation Access - NGA, minimo 30 Mbps.

Sullo sfondo

Le iniziative europee in questo campo, anche attraverso il sistema dei *vouchers* per finanziare l'accesso via satellite,⁴ pur non essendo concepite specificamente per la montagna, si rivelano di importanza vitale per le terre alte. E in questa seconda categoria di misure rientrano anche quelle che possono avere un impatto negativo – anche se non intenzionale – per la montagna. Si pensi ad esempio alle norme sulla liberalizzazione dei servizi e sulla concorrenza, che possono in certi casi impedire il sostegno a certi investimenti pubblici di interesse generale nelle zone poco popolate. Oppure ad alcune decisioni in materia di reti transeuropee di trasporto o di energia, infrastrutture che possono avere un impatto importante sui territori attraversati. Specialmente in relazione a questo tipo di iniziative, è importante che si sviluppi una rappresentanza organizzata degli interessi del mondo della montagna, che divenga interlocutrice dei *decision makers* nelle istituzioni europee, in modo che le decisioni siano concepite, ancor prima della loro adozione, tenendo conto *anche* degli interessi del territorio montano. Infine, è utile un'ulteriore considerazione preliminare, questa volta di carattere terminologico. Non esiste una definizione di 'montagna' valida per tutti i settori. Nella maggior parte dei casi, si parla di 'aree montane' senza che le stesse siano definite. Una definizione è tuttavia presente dal 1999 nella legislazione sulla politica agricola.⁵ Ai fini dell'applicazione di questa legislazione, le zone montane vengono comprese nella più ampia categoria di "zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici", e sono caratterizzate

da una notevole limitazione delle possibilità di utilizzazione della terra e da un considerevole aumento dei costi di produzione, dovuti: a) all'esistenza di condizioni climatiche molto difficili a causa dell'altitudine, che si traducono in un periodo vegetativo nettamente abbreviato; b) in zone a più bassa altitudine, all'esistenza nella maggior parte del territorio di forti pendii che rendono impossibile la meccanizzazione o richiedono l'impiego di materiale speciale assai oneroso; ovvero a una combinazione dei due fattori, quando i vincoli derivanti da ciascuno di questi fattori presi separatamente sono meno accentuati, ma la loro combinazione comporta vincoli equivalenti.

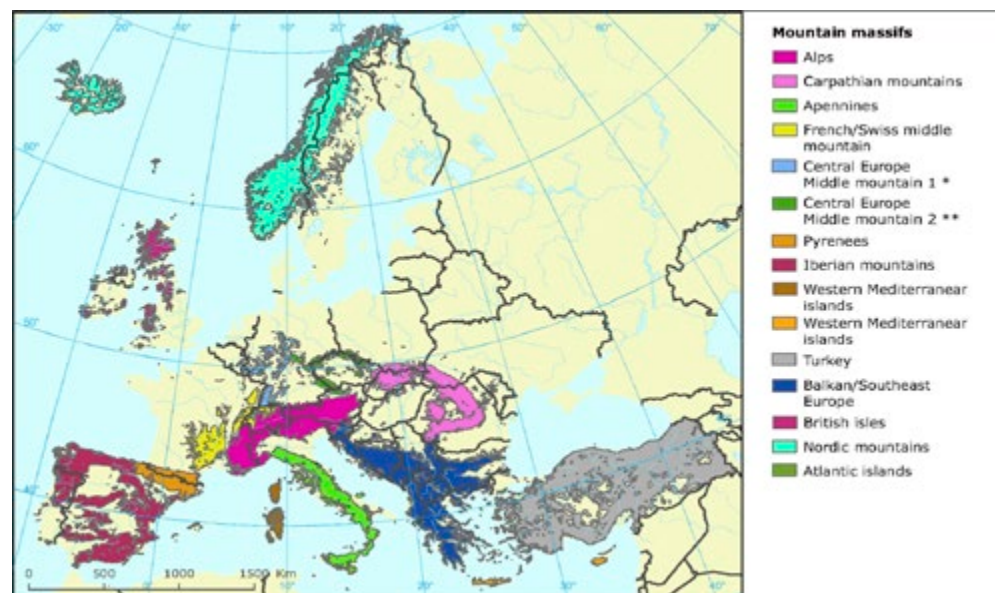


Fig. 1. Le aree montane in Europa coprono circa il 30% della superficie totale dell'Unione.

⁴V. <<http://www.broadbandforall.eu/Resources/Eligibility-and-Vouchers.pdf>>.

⁵ Reg. (CE) 1257/99, Art. 18 "zone di montagna". Il reg. 1257/99 è stato nel frattempo abrogato (dal reg. 1698/2005, a sua volta abrogato dal Reg. 1305/2013, contenente la più recente riforma della politica agricola comune), ma la definizione di zone montane è stata ripresa dal regolamento (UE) 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR, Art. 32(2)). Anche il reg. (UE) 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari si riferisce a questa definizione.

Si noti che questa è una definizione ‘generosa’, che porta a considerare montuoso circa il 30% del territorio dell’UE.

2. Le politiche e misure dell’UE per la montagna

2.1 Coesione economica, sociale e territoriale

La coesione territoriale è la sola politica dell’UE in relazione alla quale il termine ‘montagna’ appaia nel Trattato. L’articolo 174 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea prevede che l’UE rafforzi al suo interno la coesione economica, sociale e territoriale,

in particolare riducendo il divario fra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Fra le regioni interessate, un’attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, trasfrontaliere e di montagna.

Si può argomentare se questa formulazione, che associa “montagna” a “gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici” sia la più ‘felice’: la montagna, come ben sa chi la abita, non è solo caratterizzata da “gravi e permanenti svantaggi naturali”. Anzi, dal punto di vista naturale, grazie alla ricchezza di risorse (acqua, biodiversità e paesaggio), è quasi paradossale parlare di “svantaggi”. Gli “svantaggi” di cui soffre la montagna sono dovuti, più che a fattori naturali, al modello di sviluppo che si è affermato in quasi tutti gli Stati parzialmente montani, che ha fatto e fa sì che le risorse naturali della montagna – economicamente parlando – vadano soprattutto a beneficio della pianura. Resta comunque il fatto che, con l’articolo 174, la montagna ha fatto per la prima volta il suo ingresso nel Trattato, il che è di per sé altamente positivo. L’Art. 174 è alla base dei meccanismi di redistribuzione del reddito attraverso i cosiddetti fondi strutturali e gli altri strumenti di coesione territoriale, erogati sulla base di programmi operativi negoziati fra l’UE e gli Stati/Regioni, e gestiti poi – in larga parte – direttamente dalle Regioni. All’interno dei programmi operativi regionali (POR), vi sono – a seconda delle scelte politiche effettuate dalle Regioni – diverse possibilità di attingere a cofinanziamenti europei in favore dei territori di montagna. Alcuni esempi: l’Italia si è dotata di una strategia per le aree interne (definite come “quella parte maggioritaria del territorio italiano caratterizzata dalla significativa distanza dai centri di offerta di servizi essenziali”).⁶ La Valle d’Aosta ha fondato la strategia di cofinanziamento nell’ambito della “*Smart specialisation*” sulla montagna, declinandola nei tre ambiti della “Montagna d’eccellenza”, che ricomprende le attività produttive *della* montagna o *per* la montagna; della “Montagna intelligente”, che include le attività connesse e funzionali alla dotazione infrastrutturale ed al monitoraggio e controllo del territorio, ed alla “Montagna sostenibile”, che comprende la cosiddetta “*Green Economy*”, ovvero tutte quelle attività che possono portare ad opportunità di crescita economica a basso consumo ambientale.

2.2 Sostegno all’agricoltura di montagna nel quadro dello sviluppo rurale

Fra i fondi strutturali, gioca un ruolo importante quello destinato al sostegno all’agricoltura, recentemente riformato. Il nuovo regolamento 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale prevede alcuni sottoprogrammi tematici che rispondono a specifiche esigenze: fra queste, sono esplicitamente menzionate quelle delle zone montane.

⁶V. <<http://www.dps.gov.it/arint>>.

Sono pertanto previste specifiche indennità a favore degli agricoltori delle zone montane o di altre zone soggette a vincoli naturali, volti a compensare, in tutto o in parte, i costi aggiuntivi e il mancato guadagno dovuti ai vincoli cui è soggetta la produzione agricola. Sempre nell'ambito dell'agricoltura, è importante un altro strumento, molto recente. Nel 2012 l'UE ha approvato un regolamento⁷ sui "regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari", volto ad aiutare i produttori a comunicare agli acquirenti ed ai consumatori le caratteristiche e le modalità di produzione, in modo da preservare una concorrenza leale, fornire informazioni attendibili ai consumatori e proteggere la proprietà intellettuale. Tale regolamento istituisce l'indicazione facoltativa "prodotto di montagna" in relazione a prodotti agricoli in merito ai quali sia le materie prime che gli alimenti per animali provengano "essenzialmente" da zone di montagna, e, nel caso di prodotti trasformati, anche la trasformazione abbia luogo in montagna. Il termine "essenzialmente" è stato precisato da un Regolamento delegato del 2014:⁸ nel caso di prodotti derivanti da animali, questi devono essere allevati per almeno gli ultimi due terzi del loro ciclo di vita in zone di montagna; nel caso di animali transumanti, essi devono essere allevati per almeno un quarto della loro vita in pascoli di montagna; per le api, è necessario che il nettare e il polline siano raccolti esclusivamente in montagna;⁹ per i vegetali, l'indicazione può essere apposta solo qualora le piante siano coltivate in zone di montagna.

2.3 L'ambiente e il clima

L'UE mira a salvaguardare e a migliorare la qualità dell'ambiente in tutto il territorio dell'Unione, ed anche oltre (attraverso la promozione di misure di carattere internazionale).¹⁰ Alcune disposizioni, tuttavia, hanno più importanza di altre per l'ambiente montano. Si pensi, ad esempio, alla Rete Ecologica "Natura 2000", realizzata a partire dalle cosiddette regioni biogeografiche,¹¹ fra cui quella alpina (la quale comprende non solo le Alpi ma anche gli Appennini), i Carpazi, i Balcani, i Rodopi, le Alpi scandinave ed i Pirenei:¹² praticamente la totalità dei territori montuosi dell'UE. I siti elencati nelle regioni biogeografiche sono soggetti ad un regime di tutela, volto a preservare i valori ecologici che potrebbero venire compromessi dalle attività antropiche. La rete Natura 2000, almeno per quanto riguarda la regione biogeografica alpina, rappresenta un contributo diretto dell'UE alla conservazione della natura in montagna.

Gli effetti del riscaldamento globale sono più marcati, visibili e costosi in montagna che nelle zone di pianura circostanti o nelle grandi aree urbane. Una prima dimensione è quella dei rischi naturali (inondazioni, smottamenti, crolli da scioglimento del *permafrost*), che tendono ad aumentare e divenire meno prevedibili, e quindi più difficili da gestire. Una seconda è quella del turismo, che viene influenzato sia dalle condizioni dell'innevamento che dalla variabilità del clima (che è in aumento a causa della maggiore quantità di energia presente nell'atmosfera). Una terza, importantissima, è quella della conservazione della biodiversità: all'aumentare delle temperature, gli *habitat* tendono a spostarsi ad altitudini più elevate, rendendo più ardua la

⁷ Re. (UE) n. 1151/2012, in Gu L 343/2012, p. 1.

⁸ Reg. deleg. 665/2014, Gu L 179/2014, p. 23.

⁹ Lo zucchero per l'alimentazione delle api non è soggetto a condizioni quanto all'origine.

¹⁰ TFUE, Art. 191(1).

¹¹ Alpina, atlantica, del Mar Nero, Boreale, Continentale, Macaronese, Mediterranea, Pannonica, Steppica, <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/sites_hab/biogeog_regions/index_en.htm>.

¹² V. <http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/biogeos/Alpine/KH7809637ITC_002.pdf>.

connettività fra gli stessi e quindi la sopravvivenza di fauna e flora. A fronte di una vulnerabilità accentuata, vi è il fatto che le aree di montagna non sono dei grandi 'emettitori di gas a effetto serra', rispetto ad altre aree in cui sono ubicati grandi impianti industriali (anche se le emissioni di CO₂ pro capite, ad esempio nell'area alpina, sono comunque elevate, e sicuramente interventi sulla mobilità locale oppure sull'isolamento energetico possono portare a forti riduzioni). La conseguenza è che la montagna assume rilevanza non tanto per le politiche di riduzione delle emissioni, quanto per quelle di adattamento ai mutamenti climatici.¹³ Adattamento che implica nuovi parametri nella pianificazione delle costruzioni e nella gestione delle infrastrutture e del turismo. L'UE ha affrontato il tema dell'adattamento ai cambiamenti climatici con un "libro verde" nel 2007,¹⁴ poi con un "libro bianco" nel 2009,¹⁵ che ha proposto l'istituzione di una piattaforma *web*; ed infine, nel 2013, attraverso una "strategia". In tutti i casi si tratta non di legislazione ma di documenti di *policy*, volti a migliorare la presa di coscienza della problematica e ad orientare l'azione e gli investimenti a livello locale. Le zone montane sono esplicitamente prese in conto quali zone esemplari nelle quali sperimentare nuove misure. La strategia del 2013 ha previsto otto azioni concrete fra le quali l'utilizzo dei Fondi europei. Ancora una volta ciò può avere grande importanza nelle aree di montagna delle Regioni che gestiscono tali fondi. Ed è proprio in relazione all'ambiente che ritroviamo il contributo diretto più importante dell'UE alla montagna. L'UE, come è noto, può partecipare direttamente ai Trattati internazionali. Fra questi, anche se limitatamente alla regione alpina, va menzionata la Convenzione per la Protezione delle Alpi, del 1991. L'UE è parte contraente di questa Convenzione delle Alpi, della quale ha ratificato 5 degli 8 protocolli tematici. Dopo una fase di partecipazione attiva, anche attraverso il Centro Comune di Ricerca di ISPRA, che per un certo periodo ha finanziato le attività di ricerca della Convenzione, dalla fine degli anni '90 l'impegno dell'UE in favore della Convenzione è andato gradualmente diminuendo, fenomeno questo non indipendente dal progressivo allargamento dell'UE a nuovi Paesi (nel 1991, quando è stata firmata la Convenzione, l'UE contava 12 Stati membri rispetto agli attuali 28). Tuttavia, in anni recenti, l'UE ha dato prova di continuare a considerare la Convenzione uno strumento strategico, ratificando nel 2013 il protocollo sui trasporti, considerato un elemento importante nel quadro della politica del 'green transport', volta soprattutto a promuovere il trasferimento del trasporto di merci dalla gomma alla rotaia. Sarebbe auspicabile che l'UE ratificasse anche la Convenzione dei Carpazi, in vigore dal 2006, sul modello di quella per le Alpi.

3. Altre iniziative dell'UE che possono essere di interesse per la montagna

A fronte delle iniziative specifiche per la montagna, numerose altre iniziative UE possono rivelarsi importanti per essa, in diversi modi. Vi sono casi in cui una specifica normativa, potenzialmente positiva per la montagna, non tiene conto degli interessi della stessa, che quindi 'perde' un'occasione per beneficiare di uno strumento adatto. Rientra fra questi la normativa dell'UE in materia di acque, tema di grande attualità, in particolare nelle Alpi, a causa dell'aumento quasi esponenziale dello sfruttamento delle fonti di energia rinnovabile: la direttiva quadro sulle acque non tratta direttamente della gestione quantitativa delle risorse idriche, né affronta la questione dei ghiacciai (cfr. ONIDA 2008, 763).

¹³ Sul tema si veda il contributo di Luca Mercalli e Daniele Cat Berro in questo stesso numero.

¹⁴ Com (2007) 354.

¹⁵ Com (2009) 147.

Vi sono poi iniziative volte a tutelare altri interessi che finiscono per sfavorire la montagna. Fra queste rientrano le norme che disciplinano il trasporto stradale. Ci sono voluti molti anni prima che la cosiddetta direttiva 'eurovignette' fosse modificata per dare la possibilità di inserire le 'esternalità ambientali' nei canoni richiesti per l'utilizzo di infrastrutture (autostrade, ponti; v. *ivi*, 760).

Potenzialmente, in base a come sono concepite, sviluppate ed interpretate, molte iniziative dell'UE possono rivelarsi positive o negative per l'economia delle terre alte. Ad esempio, nell'ambito della legislazione sulla standardizzazione ed il mutuo riconoscimento dei prodotti, viene a rilevanza la direttiva 1999/5 sul reciproco riconoscimento della apparecchiature radio e di comunicazione, nel cui ambito rientrano gli apparecchi di ricerca in valanga (ARTVA). Una decisione del 2001¹⁶ riguarda proprio le specifiche tecniche di tali apparecchi, dopo che il Parlamento europeo, in una risoluzione del 1999,¹⁷ aveva deplorato il loro non soddisfacente funzionamento. Un altro esempio è la direttiva 2000/9 sul funzionamento degli impianti a fune adibiti al trasporto di persone, che stabilisce i requisiti essenziali ai quali questi impianti devono conformarsi; oppure la normativa¹⁸ che si pone l'obiettivo di promuovere lo sviluppo di collegamenti tra i diversi Stati per garantire la sicurezza dei sistemi elettrici, la creazione di un mercato interno dell'energia e rafforzare la concorrenza nella fornitura di energia elettrica. Nell'ambito di questa normativa vengono individuati progetti di interesse europeo con l'obiettivo di risolvere i problemi legati a strozzature, congestioni e/o collegamenti mancanti, invitando gli Stati membri a coordinare l'attuazione di detti progetti favorendo l'espletamento delle procedure autorizzative; una volta che un progetto è dichiarato di interesse comune, anche se ha effetti disastrosi per il paesaggio montano, è molto difficile, se non impossibile, intervenire con lo strumento della valutazione di impatto ambientale per modificare il tracciato.¹⁹ Rispetto a queste e altre iniziative, è molto importante che chi rappresenta gli interessi delle zone montane sia in grado di informarsi e partecipare per tempo al processo decisionale. In altre parole, che organizzi attività di lobby a favore della montagna, cosa che oggi è del tutto assente nel mondo delle istituzioni dell'UE.

4. La nascente strategia macroregionale per le regioni alpine

Concludiamo questa carrellata parlando di uno strumento che ha fatto recentemente il suo ingresso nel mondo delle politiche europee: le strategie macroregionali, ed in particolare la decisione del Consiglio europeo del 20 Dicembre 2013 di dare mandato alla Commissione di redigere una "strategia macroregionale per le aree alpine (EUSALP)". Cerchiamo innanzitutto di capire cosa significa "strategia macroregionale" e soffermiamoci poi sulle opportunità e le sfide che questa decisione comporta per le Alpi.

Il contesto da cui nasce questa decisione è ancora una volta la politica di coesione territoriale dell'UE. L'idea origina dalla constatazione che l'Europa odierna a 28 Stati è un ambito troppo ampio per pensare di poter efficacemente gestire tutte le politiche con successo su tutto il territorio; e dalla constatazione che all'interno dell'Europa esistono zone "omogenee", caratterizzate da elementi comuni,

¹⁶ Gu L 55 del 24.2.2001, p. 65.

¹⁷ Gu C 175 del 21.6.1999, p. 259.

¹⁸ Regolamento 1228/03, in Gu L 176/2003, p. 1.

¹⁹ Si pensi ad esempio all'elettrodotta Somplago-Würmlach, di cui alla decisione n. 1364/2006/Ce del Parlamento Europeo e del Consiglio.

che possono essere sia fisici sia economici e sociali. Inoltre, queste aree omogenee interessano spesso Paesi che non fanno parte dell'UE, ma che tuttavia, per la loro vicinanza, rivestono un'importanza strategica per la coesione territoriale nell'UE, specialmente nelle zone di confine. La 'macroregione', tuttavia, non è un programma aggiuntivo di cooperazione transnazionale, rispetto ai molti programmi "INTERREG" che esistono già. Non prevede fondi aggiuntivi, né strutture o legislazione. Si tratta invece di un "quadro integrato", che potrebbe essere sostenuto – tra gli altri – dai fondi strutturali e di investimento europei per affrontare sfide comuni riguardanti un'area geografica definita.²⁰ L'idea è di coordinarsi a livello di un gruppo di Stati e Regioni su sfide comuni, che richiedono un approccio coerente, e che non possono essere affrontate efficacemente in maniera isolata. Non ha alcuna connotazione politica rispetto ai territori interessati (non esiste alcun progetto UE di 'macroregione del nord', per intenderci). Le prime due strategie macroregionali sono sorte attorno a questioni riguardanti l'acqua, assieme all'aria l'elemento fisico 'più transnazionale che c'è': quella del Baltico per via dell'inquinamento marino, quella della regione del Danubio per via della navigabilità dello stesso, vitale per l'economia di quei Paesi. Anche la recente strategia adriatico-ionica ha una connotazione fortemente dipendente dall'economia blu. Nel caso di EUSALP, invece, il tratto comune sono le montagne e le vallate della catena alpina, con le loro necessità e sfide comuni, quali la tutela della natura, i trasporti, l'uso del suolo, l'adattamento ai cambiamenti climatici, il turismo montano, la gestione delle risorse idriche. Alla luce della dimensione transnazionale di queste sfide, una strategia macroregionale ha quindi un fondamento. Tuttavia, queste sfide comuni sono proprio quelle di cui si occupa già la Convenzione delle Alpi, istituita nel 1991 proprio per consentire un approccio coerente a problemi e potenzialità di comune interesse. Per quale motivo, quindi, occorre un nuovo quadro di cooperazione in questa regione? Le ragioni sono fondamentalmente due: la prima riguarda il fatto che molte regioni alpine, pur essendo le 'destinatari' della Convenzione, non l'hanno mai riconosciuta con "proprio strumento" e l'hanno vissuta come una imposizione degli Stati (che l'hanno negoziata e firmata). Fra l'altro il territorio di applicazione della Convenzione delle Alpi 'taglia' attraverso molte regioni, perché è limitato all'area alpina in senso stretto (14 milioni di abitanti). La seconda ragione è che la Convenzione delle Alpi, essendo 'responsabilità' dei ministeri dell'ambiente in quasi tutti i Paesi firmatari, viene (erroneamente) vista come Trattato volto a 'limitare' lo sviluppo economico. Non è un caso che siano state le Regioni, ed in particolare le grandi Regioni 'non solo montane' (Lombardia, Baviera, Rhône-Alpes) a spingere per EUSALP e perché l'area di riferimento di questa strategia comprendesse un territorio di oltre 70 milioni di persone, che si estende da Mannheim al Po. La strategia EUSALP è appena giunta all'avvio della sua fase operativa dopo l'*endorsement* del Consiglio UE:²¹ è quindi prematuro farne un bilancio in relazione agli interessi delle terre alte, ma è evidente che questo dipenderà fortemente da se e come il 'centro di gravità' di EUSALP saranno le zone montane, oppure se queste verranno 'relegate a periferia' della strategia, e prevarranno altri interessi. E questo dipenderà in larga parte da come le aree montane sapranno fare tutelare i propri interessi politici, sia presso gli Stati che nelle istituzioni dell'UE.



Fig. 2. Il logo di EUSALP, la Strategia macro-regionale europea per le regioni alpine.

²⁰ La definizione completa è contenuta al preambolo 31 del Reg. (UE) 1303/2013, GU L 347/2013, p. 340.

²¹ Il lancio ufficiale della strategia è avvenuto durante la conferenza tenutasi a Brdo, in Slovenia, il 25 e 26 Gennaio del 2016.

Conclusioni

Sono molte le sfide e gli 'asset' in relazione alle terre alte: dalla conservazione della natura e delle risorse, al clima, al paesaggio, alla dipendenza dell'economia da alcuni settori-chiave, alle dinamiche demografiche. L'UE è attiva in aree che possono riguardare direttamente o indirettamente, in modo positivo o negativo queste problematiche. Se le aree montane godessero di una rappresentanza organizzata, di un'opinione pubblica diffusa, di ONG operanti su tutto il territorio montano, la possibilità che le iniziative dell'UE si rivelino favorevoli per le terre alte sarebbero senz'altro maggiori. La montagna nell'UE non è figlia di un dio minore, ma bisogna organizzarsi ed aiutarla. Ad oggi, ad esempio, i *club* alpini dei Paesi europei, che pure contano milioni di associati, non sono ancora riusciti a darsi una benché minima struttura di coordinamento in sede UE, a causa di una visione ancora troppo nazionale che prevale in tali associazioni, spesso incapaci di guardare oltre frontiera. Questa mancanza non è passata inosservata nel processo di consultazione e partecipazione che sta portando alla nascita di EUSALP.

Riferimenti bibliografici

ONIDA M. (2009), "Plaidoyer pour une politique communautaire des montagnes: l'exemple à prendre de la Convention alpine", *Revue du Droit de l'Union européenne*, n. 4/2008, pp. 739-782.

LLM in diritto internazionale e comparato, **Marco Onida** lavora alla Direzione generale per le politiche regionali della Commissione europea. Si occupa, fra le altre cose, di sviluppo sostenibile delle aree di montagna. Già Segretario generale della Convenzione delle Alpi, è autore di numerose pubblicazioni nel settore del diritto ambientale. Mail: marco.onida@ec.europa.eu.