

Convenzione delle Alpi - prima pietra per una politica alpina comune

Le Alpi sono le montagne più alte dell'Europa occidentale, spazio di vita per circa 14 milioni di persone, 30.000 specie animali e 13.000 specie vegetali; sono una regione speciale e vantano un trattato speciale, la Convenzione delle Alpi, volto a garantirne lo sviluppo sostenibile. La CIPRA c'era fin dall'inizio. Già nel 1952, anno della sua costituzione, chiedeva la creazione di una convenzione di questo tipo. Oggi la CIPRA è certamente l'organizzazione di osservatori più impegnata, che dedica molta energia e molti mezzi finanziari all'attuazione e allo sviluppo di questo trattato. Malgrado o forse proprio per questo stretto legame con la Convenzione delle Alpi, la CIPRA ritiene quindi che il ventesimo anniversario debba essere un'occasione per rivedere e aggiornare il proprio atteggiamento nei confronti di questo straordinario trattato.

Con la firma della «Convenzione per la protezione delle Alpi», denominata in breve Convenzione delle Alpi, il 7 novembre 1991 a Salisburgo gli Stati alpini per la prima volta intervengono uniti come attori e avviano un percorso comune nell'ambito della politica alpina, fino a quel momento fortemente caratterizzata in senso nazionale. I ministri dell'ambiente dei sette Stati alpini e dell'Unione Europea appongono la loro firma su un documento in quattro lingue, con un comune obiettivo vincolante: «in ottemperanza ai principi della prevenzione, della cooperazione e della responsabilità di chi causa danni ambientali, assicurare una politica globale per la conservazione e la protezione delle Alpi, [...] utilizzando le risorse in maniera responsabile e durevole».

Con la Convenzione delle Alpi viene posta la prima pietra per una nuova politica alpina. Anziché dichiarazioni d'intenti puntavano a norme vincolanti, applicabili per vie legali in tutto il territorio alpino. Poiché le Alpi non sono solo un territorio naturale, ma anche uno spazio vitale ed economico, si è preferito non dedicarsi a un solo tema, come fanno altre convenzioni internazionali, bensì si è optato per un approccio molto ampio nel senso della sostenibilità. La Convenzione delle Alpi è quindi un esperimento: è il primo tentativo da parte di una grande regione montuosa di dare un indirizzo al proprio sviluppo futuro attraverso un trattato.

Nei vent'anni di esistenza della Convenzione, nelle Alpi sono state create diverse reti, che mirano al trasferimento di saperi, alla cooperazione e all'attuazione della Convenzione. Il trattato unisce le persone, crea una coscienza alpina e contribuisce all'identificazione con uno speciale spazio vitale, economico e ricreativo. In questo senso, la Convenzione delle Alpi è un successo su diversi piani. Molte di queste reti, come ad esempio la rete di comuni «Alleanza nelle Alpi» o la Rete delle Aree Protette Alpine «Alparc», non esisterebbero senza la Convenzione delle Alpi. In alcuni paesi, come l'Austria, la Convenzione esercita un importante ruolo anche nella vita quotidiana della politica e dell'amministrazione.

Tuttavia, oggi, dopo 20 anni, dobbiamo constatare che la Convenzione delle Alpi non sta proprio bene. Da un lato soffre della pesantezza del dibattito in seno al Comitato permanente che sembra aver perso di vista la visione comune. La Convenzione delle Alpi si è però indebolita anche perché la Svizzera e l'Italia non hanno ancora ratificato alcun Protocollo mentre l'Unione Europea e il Principato di Monaco ne hanno ratificati solo alcuni e perché gli altri Stati sono titubanti nel portare avanti l'attuazione. Si producono soprattutto procedure amministrative e tanta carta. Il campo di attività del Segretariato permanente è circoscritto all'amministrazione della Convenzione delle Alpi; non esiste praticamente un budget per l'attuazione di progetti che perseguano l'efficacia e la vigilanza nelle aree alpine.

Ovviamente sono ben accette le iniziative autonome, ad esempio di comuni o associazioni, ma raramente ottengono un sostegno mirato e mentre alcuni Stati propongono progetti concreti, altri, per motivi inspiegabili, si mettono di traverso. Persino reti che funzionano perfettamente, come la Rete delle Aree Protette Alpine «Alparc», vengono messe in discussione. Fin dall'inizio la Convenzione delle Alpi ha potuto contare su un limitato grado di accettazione a livello politico. Gli enti territoriali e i loro esponenti, come anche la popolazione alpina, vengono sì citati più volte nella Convenzione come attori dello sviluppo sostenibile nell'arco alpino, ma ad oggi sono ancora relativamente poche le persone nelle Alpi che sanno dell'esistenza della Convenzione. E coloro che la conoscono non si sentono toccati da vicino o vi individuano restrizioni ulteriori che vanno ad aggiungersi alle leggi già esistenti, altri critici della Convenzione delle Alpi continuano a rimproverarle di privilegiare la protezione a scapito di altri aspetti. Benché nel preambolo alla Convenzione quadro sia stabilito «che la protezione dell'ambiente, l'evoluzione sociale e culturale e lo sviluppo economico del territorio alpino sono obiettivi di pari livello che richiedono pertanto la ricerca di un equilibrio sostenibile a lungo termine», la maggioranza delle Parti contraenti attribuisce alla Convenzione un peso politico sempre meno rilevante mentre l'Unione Europea manifesta apertamente il proprio disinteresse, se non addirittura disapprovazione, impedendo così la piena espressione della Convenzione delle Alpi come integrazione di una visione europea.

L'attuale crisi della Convenzione delle Alpi induce a pensare di abbandonare a se stesso questo strumento e a puntare tutto sull'elaborazione di una strategia alpina finalizzata a una macroregione UE «Alpi». Benché le strategie a favore delle macroregioni, portate avanti attualmente dall'UE, siano sensate, la CIPRA vede tuttavia con un certo scetticismo una macroregione nel campo di applicazione della piattaforma territoriale Interreg «spazio alpino». Infatti, mentre la Convenzione delle Alpi fa riferimento a un territorio di 190.000 chilometri quadrati e 14 milioni di abitanti, il Programma Spazio alpino dell'UE ne dà un'accezione molto ampia comprendente un territorio di 450.000 chilometri quadrati con 70 milioni di abitanti, in cui le metropoli extra-alpine prossime ai confini delle Alpi dominano nettamente l'effettivo spazio alpino per quanto riguarda la popolazione, i posti di lavoro e i voti elettorali. Affinché una tale strategia si possa sviluppare in modo sostenibile, sarebbe più ragionevole che l'UE riducesse il bacino di una futura macroregione alpina all'area di applicazione della Convenzione delle Alpi. Infatti, se le Alpi si presentano compatte secondo l'accezione della Convenzione delle Alpi, possono discutere alla pari con i territori extra alpini. Territori con condizioni simili riescono a superare insieme sfide e problemi.

Con il Trattato di Lisbona, nel 2009 è stato fissato per la prima volta a livello normativo l'obiettivo della «coesione territoriale» che attribuisce alle macroregioni un valore elevato e anche la montagna ottiene qui un riconoscimento importante per la strategia politica. Resta tuttavia incerto il modo in cui ciò si possa realizzare concretamente. Dal punto di vista della CIPRA, lo stato del dibattito e le informazioni disponibili non permettono al momento di prendere una posizione chiara su un'eventuale macroregione alpina.

In questo contesto, la CIPRA dichiara quanto segue:

1. Anche 20 anni dopo la sua firma, consideriamo la Convenzione delle Alpi un importante trattato per lo sviluppo sostenibile delle Alpi, nella sua dimensione ecologica, economica e socio-culturale.
2. Aspiriamo a una migliore comprensione tra le Parti contraenti della Convenzione delle Alpi, ma riconosciamo anche i diversi retroscena politici e culturali e non riteniamo che l'attuazione della Convenzione delle Alpi debba essere identica in tutti i paesi.
3. Occorre intensificare l'approccio partecipativo e il coinvolgimento di regioni, province, cantoni e länder federali, affinché i rappresentanti regionali partecipino molto più di oggi al lavoro del Comitato permanente.

4. L'attuazione della Convenzione delle Alpi si svolge oggi in misura rilevante attraverso reti di varia natura, che occorre rafforzare sul piano politico e finanziario, oltre a lanciarne di nuove.
5. I progetti concreti, visibili per la popolazione, che con il loro approccio internazionale promuovono lo spirito della Convenzione delle Alpi sono importanti per il progresso e la visibilità della Convenzione. Il Comitato permanente e la Convenzione delle Alpi devono assumere maggiormente il ruolo di iniziatori e promotori di tali progetti e il Segretariato permanente deve essere dotato di mezzi che gli consentano di sostenerli.
6. Occorre migliorare la comunicazione della Convenzione delle Alpi. I risultati di gruppi di lavoro, piattaforme e progetti comuni possono essere utili in tal senso, se tali organi si concentreranno maggiormente sulla diffusione all'esterno di risultati visibili e comunicabili e sull'avvio di progetti. Occorre un'iniziativa di comunicazione di tutte le Parti contraenti nei loro paesi che contribuisca a rendere più nota la Convenzione delle Alpi. Il Segretariato permanente deve ottenere i mezzi necessari per coordinare e supportare questo lavoro.
7. L'attuazione costa. La CIPRA richiede che si crei un fondo alpino per il finanziamento di progetti di attuazione, di reti e di una maggiore comunicazione.
8. L'importanza e l'unicità della Convenzione delle Alpi devono essere divulgate più intensamente, soprattutto nei confronti dell'Unione Europea, ma anche di altri organismi internazionali.
9. La CIPRA osserva con grande interesse il dibattito su una macroregione alpina, si mette in rete con altri attori e partecipa alla discussione, ma appoggia i relativi sforzi solo se perseguono gli obiettivi dello sviluppo sostenibile e comportano un rafforzamento e non un indebolimento della Convenzione delle Alpi. Un approccio sensato è probabilmente quello di costituire questa macroregione entro i confini della Convenzione delle Alpi.

A 20 anni dalla sua firma, la situazione della Convenzione è seria, ma non disperata. Le conquiste e le sfide sono troppo grandi per restare con le mani in mano. La Convenzione delle Alpi esiste e in cinque su nove Stati parte è diritto vigente con tutti i suoi protocolli di attuazione. L'attuazione è iniziata e i risultati si vedono. Spetta alle Parti contraenti ricordarsi i principi della Convenzione e agire di conseguenza, lavorare alla sua immagine e dotarla dei mezzi necessari per poter realizzare progetti concreti affidandoli alle istanze locali e non da ultimo aprire le istituzioni agli operatori interessati di regioni, province, cantoni e comuni, ormai pronti a intervenire.

Fuori dalle Alpi la Convenzione ha una funzione di modello. Impegniamoci a far sì che la mantenga e che le Alpi acquistino un ruolo di precursore a livello internazionale, sia all'interno che all'esterno del loro territorio, per quanto riguarda lo sviluppo sostenibile. Tutto ciò infonderà nuova vita a questo nostro grande progetto comune.

Schaan, Febbraio 2011