

La convenzione delle Alpi

Molto più di un trattato, l'importanza della cooperazione tra stati alpini

di
Marco Onida e
Oscar Del Barba

Le specificità del territorio Alpino attraverso l'attività della Convenzione delle Alpi e di Cipra. Entrambe svolgono un'importante funzione di collante tra i Paesi alpini; entrambe si propongono da un lato di salvaguardare i territori e le popolazioni delle Alpi; dall'altro – aspetto non secondario – di promuoverne uno sviluppo responsabile, che tenga conto delle caratteristiche di queste peculiari aree montane. La Convenzione delle Alpi, come si chiarisce nell'intervento di Marco Onida, è molto più di un trattato internazionale. Due i momenti da fissare: in primo luogo, essa alimenta uno scambio sistematico di informazioni e buone pratiche su temi di interesse specifico grazie ai Gruppi di Lavoro e alle Piattaforme di esperti. In secondo luogo la Convenzione delle Alpi coordina la ricerca alpina, raccogliendo dati e presentandoli in modo coerente. La Commissione Internazionale per la Protezione delle Alpi, che alla prima aderisce, è invece un'organizzazione internazionale non governativa. La sua strategia è così sintetizzabile: lavorare affinché i governi nazionali diano applicazione concreta alla Convenzione delle Alpi e sviluppare una solida base sociale, attraverso le reti associative. Così si concretizza un'azione su due fronti, l'uno e l'altro importanti in egual misura perché trovino un punto di incontro le politiche pubbliche provenienti dall'alto e le istanze delle popolazioni. Proprio l'attenzione nei confronti di queste ultime ha portato alla nascita della Convenzione delle Alpi. Chi abita le aree alpine spesso condivide un immaginario comune; il "comune sentire" rende labili le frontiere nazionali ufficiali e rivaluta l'importanza di comuni fattori economici e sociali. Diamo così il via alla prima puntata di un approfondimento – quello con Cipra e Convenzione delle Alpi – che ritroverete sui prossimi numeri de La Rivista.

LA CONVENZIONE DELLE ALPI: UNA PRIMA INTRODUZIONE

*Marco Onida, Segretario
generale della Convenzione
delle Alpi*

La Convenzione delle Alpi è il primo Trattato internazionale al mondo dedicato ad una catena montuosa ed ai territori

circostanti. In vigore dal 1995 fra Austria, Francia, Italia, Germania, Svizzera, Slovenia, Liechtenstein, Principato di Monaco e Unione europea, si applica su un territorio di quasi 200 milioni di Km² e riguarda direttamente 14 milioni di abitanti, oltre a tutti coloro che si recano nelle Alpi senza risiedervi in permanenza - come è il caso di circa 120 milioni di turisti e di quanti utilizzano

e traggono beneficio dalle risorse provenienti dall'arco alpino.

Quali ragioni hanno portato i Governi dei Paesi dell'arco alpino nel 1991 a sottoscrivere un Trattato internazionale con un campo di applicazione molto ampio, la Convenzione delle Alpi? Innanzitutto la crescente consapevolezza delle problematiche ambientali, non affrontabili a livello

nazionale. È stata soprattutto la crescente pressione dei trasporti, del turismo e dell'edilizia sui vulnerabili ecosistemi e paesaggi alpini a spaventare e a fare comprendere che fosse l'ora di porre freno ad uno sviluppo irresponsabile. Ma, benché predominanti, non sono state solo le ragioni ambientali a fare propendere i Governi ad adottare una Convenzione per la protezione delle Alpi. Ha

giocato un ruolo importante anche la consapevolezza diffusa che soltanto facendo squadra si sarebbero potute sfruttare appieno le opportunità di sviluppo economico delle aree di montagna, e specialmente nelle zone rurali o più lontane dalle città, largamente dipendenti dal turismo o dall'agricoltura.

Per questo, quando sono stati definiti i dodici ambiti di applicazione della Convenzione (relativamente ai quali è stato previsto di adottare disposizioni più dettagliate attraverso protocolli di attuazione), è stato messo al primo posto il settore della popolazione e cultura. Insomma, l'idea era sì quella di proteggere le Alpi, ma non di farne un museo a cielo aperto, creando i presupposti normativi per uno sviluppo strategico di lungo periodo centrato sulle specificità territoriali e culturali delle Alpi.

Cambiando rotta laddove è necessario (per esempio dove il territorio non regge più la pressione dei trasporti o del turismo) ed orientando lo sviluppo ricercando un equilibrio durevole fra attività umane e natura.

Questa filosofia si è concretizzata negli otto protocolli tematici che dal 1994 al 2000 sono via via stati approvati dagli Stati. Protocolli la cui ratifica è stata purtroppo rigettata dal Parlamento svizzero lo scorso 11 dicembre (giornata internazionale della montagna) e rispetto ai quali auspichiamo che la procedura di ratifica in corso presso il Parlamento italiano possa presto concludersi con successo. Ricordiamo che ad oggi non sono stati ancora formulati protocolli tematici relativi ai settori della popolazione e cultura (al suo posto i Ministri hanno

adottato una dichiarazione, non giuridicamente vincolante ma comunque ricca di spunti e idee, elaborata da un gruppo di lavoro presieduto dal Presidente Generale del CAI Prof. Salsa), nonché a quelli dell'acqua, dell'aria e dei rifiuti. Rispetto ad un tema non direttamente menzionato nella Convenzione del 1991, i cambiamenti climatici, i Ministri hanno adottato nel marzo 2009 un piano d'azione specifico per le Alpi.

Ma cosa fa in concreto questa Convenzione, è lecito chiedersi. In estrema sintesi, al di là degli obblighi giuridici che ritroviamo nei vari Protocolli o dei principi e linee guida che ritroviamo nella Dichiarazione dei Ministri sulla popolazione e la cultura e nel piano d'azione sui cambiamenti climatici, possiamo riassumere i tratti principali dell'attività della Convenzione come segue. In primo luogo viene effettuato un lavoro comune basato su un sistematico scambio di informazioni e buone pratiche su temi di interesse specifico, attraverso l'attività di Gruppi di Lavoro o Piattaforme di esperti. Al momento ne esistono ben sette, e trattano di: Trasporti, Patrimonio UNESCO dell'Umanità, Pericoli naturali, Corridoi ecologici, Acqua, Grandi predatori, Demografia e lavoro. Dall'attività di questi gruppi scaturiscono rapporti scientifici (fra cui la Relazione sullo Stato delle Alpi, pubblicata ogni due anni), linee guida per gli enti territoriali, proposte per progetti comuni da svolgere nell'ambito dei programmi di Cooperazione Territoriale Europea. In secondo luogo, in seno alla Convenzione delle Alpi è stato creato un Sistema di Osservazione e Informazione (SOIA), il cui compito è quello di



coordinare la ricerca alpina, raccogliere dati e renderli accessibili in modo coerente. All'interno del SOIA viene pubblicata periodicamente una Relazione sullo Stato delle Alpi: i primi due volumi, rispettivamente del 2007 e del 2009, hanno riguardato i temi dei trasporti e della gestione delle risorse idriche. Una base dati disponibile on-line consente la diffusione di informazioni di carattere tecnico e scientifico. La gestione del SOIA è prerogativa del Segretariato permanente della Convenzione, organizzazione internazionale di natura diplomatica istituita nel 2003, con sede a Innsbruck ed a Bolzano, con il mandato, fra le altre cose, di supportare gli organi decisionali della Convenzione, di curare le relazioni pubbliche per conto della Convenzione e di sviluppare progetti di attuazione della Convenzione. Il Segretariato è quindi la "voce" della Convenzione ed il partner di molti progetti volti alla "territorializzazione" del Trattato internazionale. Non va infatti dimenticato che se da un lato la Convenzione è stata negoziata e sottoscritta dai Governi centrali degli Stati alpini, la sua applicazione spetta in primo luogo agli enti territoriali, i quali dall'attuazione corretta

della Convenzione e dei suoi Protocolli possono trarre notevoli vantaggi in termini di sviluppo territoriale, ed anche risparmi economici (ad esempio investendo nel campo delle energie rinnovabili). Nei prossimi numeri della Rivista approfondiremo alcune tematiche specifiche e relativi progetti di attuazione promossi dal Segretariato. Nel frattempo, tutte le informazioni sulla Convenzione e la sua applicazione pratica, compreso il nuovo portale sui cambiamenti climatici pubblicato in occasione della giornata internazionale della montagna l'11 dicembre 2009 sono scaricabili dal sito www.alpconv.org.

LA COMMISSIONE INTERNAZIONALE PER LA PROTEZIONE DELLE ALPI

*Oscar Del Barba,
Presidente CIPRA*

La Commissione Internazionale per la Protezione delle Alpi (CIPRA), è un'organizzazione non governativa internazionale, apartitica e senza fini di lucro, fondata nel 1952; ad essa aderiscono più di 100 associazioni di



ALPINE CONVENTION | CONVENTION ALPINE | ALPSKA KONVENCIJA | CONVENZIONE DELLE ALPI | ALPENKONVENTION

THE ALPS EIGHT COUNTRIES, A SINGLE TERRITORY |
 LES ALPES HUIT PAYS, UN SEUL TERRITOIRE | ALPE OSEM
 DRŽAV, ENOTNO OZEMLJE | LE ALPI OTTO PAESI, UN SOLO
 TERRITORIO | DIE ALPEN ACHT STAATEN – EIN GEBIET

POPULATION AND CULTURE | POPULATION ET CULTURE | PREBIVALSTVO
 IN KULTURA | POPOLAZIONE E CULTURA | BEVÖLKERUNG UND KULTUR

EN

The population and culture of the Alps are a result of the interaction of various factors. The Alps are a unique territory, characterized by its diversity and richness. The population of the Alps is diverse, with many different ethnicities and cultures. The culture of the Alps is also diverse, with many different traditions and customs. The Alps are a unique territory, and it is important to protect and preserve its population and culture.



PREFAZIONE AL VOLUME "ALPI, OTTO PAESI, UN SOLO TERRITORIO"

La firma della Convenzione delle Alpi ha segnato una svolta storica. Questa Convenzione è molto di più di un trattato tra Stati: è il riconoscimento internazionale del fatto che uno sviluppo coerente delle Alpi, intese come sistema territoriale, richiede necessariamente la definizione e l'utilizzo di strumenti comuni e l'elaborazione congiunta di politiche e strategie capaci di esaltare la specificità del territorio. Questo libro vuole dunque essere una chiave di accesso alla Convenzione delle Alpi, intesa non solo come trattato di diritto internazionale, ma come "insieme di strumenti" per perseguire, in modo coordinato, un equilibrio di lungo periodo fra sviluppo economico e sociale ed esigenze di tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale. Un insieme di strumenti per lavorare oltre i confini nazionali. Un insieme di strumenti a disposizione non solo di chi pianifica e detiene il potere decisionale ma anche della popolazione, che nelle Alpi, più che in altre regioni, si caratterizza per un stretto legame con il territorio. Un territorio che va gestito con lungimiranza: le Alpi, infatti, non sono una barriera alle comunicazioni da attraversare il più velocemente possibile, né tantomeno sono una miniera di risorse da sfruttare senza limiti o un parco divertimenti. Per raccontare la Convenzione delle Alpi abbiamo scelto di limitare il testo all'essenziale e dare priorità alle immagini. Immagini volutamente "normali", riflessi della società, della vita, della natura e della cultura delle Alpi. Immagini nelle quali chi vive, lavora o visita le Alpi può facilmente ritrovarsi. I capitoli del volume riprendono, nella prima parte, le tematiche oggetto delle attività della Convenzione delle Alpi, mentre la seconda parte dell'opera è dedicata alle reti che si sono costituite per attuarne i principi strategici. Speriamo quindi di essere riusciti a fornire una lettura gradevole e scorrevole, che susciti l'interesse per la casa comune – le Alpi – di 14 milioni di persone. Chi vorrà saperne di più sulla Convenzione troverà informazioni e documentazione su www.alpconv.org

Buona lettura!

Marco Onida
 Segretario Generale della Convenzione delle Alpi

8 Paesi alpini, impegnate, nell'ambito territoriale di propria competenza, nella promozione e nella tutela del patrimonio naturale e culturale delle Alpi. La sede centrale è a Schaan nel Liechtenstein, mentre in tutti i Paesi alpini sono stati costituiti Comitati nazionali. In Italia la CIPRA è presente dal 1992, anno della costituzione della associazione italiana; la sede è a Torino. Tra i soci fondatori troviamo principalmente il Club Alpino Italiano, Legambiente, il WWF Italia, Pro Natura e Mountain Wilderness. Al Comitato italiano della CIPRA possono aderire le associazioni che si occupano di ambiente e di problematiche legate all'arco alpino, istituzioni e persone fisiche. Nel primo caso, oltre a quelle citate, attualmente collaborano alle attività l'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU), Federparchi, la Lega Italiana Protezione Uccelli, il Servizio Glaciologico Lombardo, il Gruppo Italiano Amici della Natura (GIAN), l'Istituto Piante da Legno e Ambiente (IPLA) e Ambiente e Lavoro. Tra i Parchi Nazionali troviamo quello dello Stelvio, le Dolomiti Bellunesi e la Valgrande; tra i Parchi regionali le Alpi Marittime e quello delle Orobie Valtellinesi. Sarebbe auspicabile una maggiore adesione delle persone singole, anche per consolidare la presenza di CIPRA oltre la stretta cerchia degli addetti ai lavori, anche se tra le finalità di CIPRA Italia non rientra quella di diventare un'associazione di massa. La Convenzione delle Alpi nella storia della CIPRA rappresenta la sintesi di quasi quarant'anni di lavoro: nei documenti che hanno portato alla sua fondazione, datati

1951, si legge che "Il compito principale della Commissione Alpina deve essere quello di elaborare una Convenzione Internazionale e di curarsi della sua approvazione con l'apporto degli stati aderenti". Era il 7 febbraio del 1987 quando la presidenza della CIPRA, alla presenza dei rappresentanti di 7 paesi alpini, decise di dare il via ai lavori preliminari e di avviare una collaborazione in materia di politica ambientale. Nell'agosto dello stesso anno la CIPRA ha presentato una carta di intenti che venne diffusa e fatta pervenire anche a diverse sedi di governo locale per valutare la volontà di raggiungere un'intesa sulla politica ambientale dell'arco alpino. La CIPRA riteneva che andasse evitato il pericolo insito nel procedere isolato da parte dei governi nazionali e della Comunità Europea. L'idea della CIPRA era quella di adottare la Convenzione delle Alpi partendo dal basso, promuovendola come iniziativa politica degli stati federali, delle regioni, dei cantoni e delle province dell'arco alpino. Questo tentativo di cooperazione tra istituzioni di livello regionale fallì, e si dovette puntare sul coinvolgimento nazionale ed europeo; il 15 aprile 1988 il Parlamento Europeo approvò l'idea di promuovere un progetto per una "Convenzione dell'Ambiente Alpino". Alla CIPRA venne riconosciuto il ruolo di pioniere del pensiero ecologico in ambito alpino e con le tre comunità di lavoro dell'arco alpino ARGE ALP, ALPE ADRIA e COTRAO si lavorò all'elaborazione della Convenzione. Il coinvolgimento dei governi nazionali avvenne per merito del Ministro per

l'Ambiente tedesco Klaus Töpfer che invitò - nel 1989 a Berchtesgaden - i colleghi degli altri sei paesi alpini alla prima Conferenza delle Alpi nella quale - sulla base di una proposta di Convenzione elaborata dalla CIPRA - i ministri dell'ambiente concordarono sulla necessità di stipulare un accordo internazionale per la protezione delle Alpi. A seguito di intense trattative i ministri per l'ambiente di Austria, Francia, Germania, Italia, Liechtenstein, Slovenia, Svizzera e CEE firmarono la Convenzione il 7 novembre 1991 a Salisburgo. Analogamente alla Convenzione alpina, sono in vigore altre convenzioni, come ad esempio quella per il "Mare del Nord" o quella dell'"Antartide": esse però sono state stipulate per la protezione di ecosistemi naturali in zone non popolate dall'uomo. Le Alpi hanno in più la variabile uomo. L'antropizzazione della montagna rende la Convenzione enormemente più complessa perché è necessario riuscire a far convivere le esigenze della protezione della natura con il legittimo bisogno di sviluppo di un spazio economico per 14 milioni di persone. Non a caso gli obiettivi della Convenzione sono:
- proteggere l'ambiente naturale e salvaguardare le esigenze delle popolazioni alpine;
- stabilire un nuovo quadro di azione in cui sia possibile uno sviluppo sostenibile per tutto il territorio montano. La Convenzione delle Alpi è dunque una sfida, una scommessa che può essere vinta se condivisa dalla popolazione e presa sul serio dai politici. Fino ad ora queste due condizioni sono soddisfatte solo in parte.

Con questa prospettiva, attualmente la CIPRA rivolge la sua attenzione al cambiamento climatico, un fenomeno che colpisce le Alpi in modo più evidente rispetto ad altre regioni d'Europa. Con il progetto cc.alps la CIPRA vuole promuovere esempi per la mitigazione e l'adattamento al cambiamento climatico in armonia con il principio dello sviluppo sostenibile. È anche per contribuire a conseguire questi obiettivi che la CIPRA promuove informazioni in più lingue destinate a persone che vivono sia all'interno sia all'esterno delle Alpi. Ogni due settimane, con la newsletter alpMedia, la CIPRA diffonde notizie, da tutti i paesi alpini, in tutti i paesi alpini. Inoltre, pubblica informazioni approfondite nei rapporti sullo stato delle Alpi, nella rivista trimestrale Alpinscena, (fino a qualche mese fa la testata si chiamava CIPRA Info), in numerosi dossier e in altre pubblicazioni, la maggior parte delle quali sono editate in quattro lingue, tedesco, italiano, francese e sloveno. CIPRA Internazionale segue l'attuazione della Convenzione delle Alpi, gode dello status di osservatore ufficiale, partecipa alle Conferenze delle Alpi ed è impegnata in vari Gruppi di lavoro. Nei prossimi numeri daremo conto di alcune di queste attività. La CIPRA persegue così una duplice strategia: uno sviluppo dall'alto con la Convenzione delle Alpi e uno sviluppo dal basso, con progetti, iniziative e reti. "Diffondere il sapere - collegare le persone" questa è la soluzione della CIPRA, affinché anche in futuro valga la pena di "vivere nelle Alpi". ■