

ELISABETTA PARRAVICINI*

La montagna nelle politiche europee

EUROMONTANA: IL NETWORK EUROPEO NATO PER FAVORIRE
LA VALORIZZAZIONE DELLE AREE MONTANE

Euromontana è un'associazione europea multisetoriale per la cooperazione e lo sviluppo delle aree montane. Istituita nel 1996 vede le sue origini nel 1953 quando durante un workshop FAO si decise di creare un gruppo di lavoro dedicato all'agricoltura di montagna.

Composta da circa 70 membri provenienti da 17 paesi, raggruppa soggetti molto diversi tra loro; enti e autorità governative, regionali e locali, agenzie di sviluppo, camere di commercio e industria, organizzazioni agricole e ambientali, istituti di ricerca, formazione e università con una grande eterogeneità che, pur rendendo il dibattito particolarmente complesso, rappresenta il punto di forza dell'associazione sia perché consente una ampia ricchezza dei contributi dai membri, sia perché tale eterogeneità suscita un grande interesse delle istituzioni.

I membri italiani sono, a oggi, 10. ERSAF, ente regionale ai servizi all'agricoltura e alle foreste di Regione Lombardia fa parte dell'associazione da molti anni e dal 2014 ha assunto il ruolo di vicepresidenza di Euromontana. Oltre a contribuire allo sviluppo dei contenuti proposti in Euromontana, ERSAF sta lavorando molto per creare un coordinamento dei membri italiani dell'associazione con la duplice finalità di promuovere un dibattito a livello nazionale di confronto particolarmente utile e parallelamente di rafforzare la posizione e l'azione italiana all'interno del dibattito europeo, rendendolo più efficace.

L'obiettivo principale di Euromontana è il miglioramento della qualità del-

* *Ente Regionale per i Servizi all'Agricoltura e alle Foreste, vicepresidente EUROMONTANA*

la vita delle popolazioni montane europee, attraverso la valorizzazione della ricerca nelle aree montane e la sensibilizzazione dell'opinione pubblica sui temi della montagna. Questo avviene attraverso la condivisione di buone pratiche, rafforzando e stimolando la cooperazione fra le comunità di montagna e tramite la redazione o il contributo a studi e progetti sulle diverse tematiche montane che consentono all'associazione di agire sulla base di un repertorio di conoscenze specifiche molto aggiornato e multitematico oltre a promuovere un approccio innovativo. L'associazione promuove inoltre articoli ed eventi, tra cui il principale è la European Mountain Convention, organizzata ogni due anni, che si è tenuta nel 2016 a Braganca (Portogallo) ed è stata dedicata al tema del cambiamento climatico e delle capacità di resilienza della montagna.

Euromontana agisce inoltre direttamente a livello europeo, rappresentando le comunità delle aree montane in primo luogo nei rapporti con le istituzioni europee quali il Parlamento e la Commissione UE, oltre a partecipare direttamente con sui rappresentanti nei Gruppi di Dialogo Civile e in importanti networks europei. È inoltre Osservatore di Convenzioni delle Alpi e Convenzione dei Carpazi e segue da vicino gli sviluppi della strategia macroregionale EUSALP.

Per ERSAF la parte di attività di maggior interesse è rappresentata dall'opportunità di intercettare in ambito istituzionale europeo i processi di costruzione delle politiche, per poter integrare una maggiore attenzione alle esigenze dei territori montani.

La governance di Euromontana è molto semplice si basa su un'assemblea generale che di norma si riunisce una volta l'anno e che ogni quattro anni elegge Presidente (nel 2016 è stato riconfermato Juanan Gutierrez, Paesi Bassi) e un Board of directors attualmente composto da circa 20 rappresentanti, che a sua volta nomina i vicepresidenti (fino a 5) e il tesoriere. La struttura di Euromontana è molto snella, con un piccolo segretariato, una direzione molto attiva (attualmente in carico a Marie Clotteau, Francia) e un ruolo importante dei membri del Board che si assumono la leadership sulle diverse attività.

LE POLITICHE EUROPEE PER LE AREE MONTANE

Il principale sforzo in cui è impegnata Euromontana, come anticipato, è il rafforzamento delle politiche europee direttamente dedicate alle aree montane: a livello europeo infatti non esiste di fatto una politica organica e comu-

nitaria in favore della montagna ma esistono politiche settoriali indirizzate alle zone di montagna (agricoltura e sviluppo rurale, coesione territoriale) ed esiste poi una vasta gamma di documenti di policy.

Il primo punto di attenzione del dibattito europeo è sicuramente la necessità di una definizione condivisa di “aree montane” che non sia basata unicamente su fattori oggettivi del territorio quali l’altitudine o la situazione morfologica, né su condizioni climatiche, né unicamente su fattori antropici quali la struttura socio economica ma piuttosto una definizione di “montagna” capace di cogliere le specificità ampie di questi territori oltre che le peculiarità di ciascuno.

A oggi non esiste una definizione unica di montagna (ogni stato membro ha nel proprio ordinamento definizioni e parametri estremamente variabili anche concettualmente), l’unico atto legislativo che comprende una definizione di aree di montagna è il Regolamento 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, relativo alla riforma della politica agricola comunitaria. Questo, all’art. 32, specifica l’ammissibilità alle indennità a favore di zone soggette a vincoli ambientali e tra queste alle zone montane caratterizzate da notevoli limitazioni all’utilizzo della terra e aumento dei costi di produzione, prendendo in considerazione le condizioni climatiche difficili per l’altitudine e la pendenza. Per altro questa definizione ha origini molto più datate ed è la medesima contenuta nella direttiva CEE del 1975 relativa ai regimi speciali in zone svantaggiate.

Risulta tuttavia evidente l’urgenza di una definizione di Montagna condivisa, basata su criteri omogenei che oltre a elementi fisici possa tenere conto dello stato e dei condizionamenti socio economici, creando modelli che la definiscano: questa contribuirebbe in particolar modo a favorire il processo che si sta verificando in questi anni in cui la vision di aree montane si sta trasformando, passando dall’essere considerata “area di svantaggio da sostenere” a quella di montagna come territorio articolato e complesso, i cui fattori strutturali costituiscono elementi di ricchezza, in cui la complessità si trasforma e viene considerata da causa di fragilità a occasione di resilienza.

Ciò potrebbe sicuramente favorire e condizionare la definizione di strategie e politiche con impatti molto più significativi rispetto a quanto sperimentato a oggi: la necessità di una definizione comune non rappresenta quindi un semplice gioco di stile ma è evidente come una definizione “legale” possa – ad esempio – dare esiti differenti rispetto all’ampiezza della superficie montana europea con valori che potrebbero oscillare tra il 29 il 45%, a seconda dei parametri considerati.

Altro punto di riflessione interessante è che ogni definizione o atto legislativo che contempli un riferimento alle aree montane è sempre declinato in un'ottica di marginalità e di svantaggio. Una condizione di arretratezza da colmare con compensazione. Esiste però una dicotomia tra queste definizioni e il livello di discussione presente sui tavoli dei network e negli indirizzi di policy dove, al contrario, questa specificità è riconosciuta come un valore sociale, economico e ambientale, come un valore effettivo per il raggiungimento delle finalità di crescita intelligente, inclusiva e sostenibile di Europa 2020.

Se analizziamo le principali politiche di settore europee che si riferiscono alla montagna, dobbiamo partire dalle politiche relative all'Agricoltura e sviluppo rurale. Qui sono state introdotte nella scorsa fase di programmazione alcune misure specifiche dedicate alle aree montane con la finalità di sostenere l'agricoltura di Montagna come elemento strategico per garantire lo sviluppo, il presidio e la tutela ambientale. Nella programmazione vigente inoltre vi è la possibilità di attivazione di Sottoprogrammi per le aree montane, che tuttavia non ha goduto di grande fortuna tra gli stati membri.

Il 2 febbraio di quest'anno la Commissione Europea ha lanciato una consultazione pubblica per Modernizzare e Semplificare la Politica Agricola Comune, con l'obiettivo di raccogliere opinioni per migliorare il percorso di revisione della PAC per il post 2020. Il futuro della PAC è già oggetto di discussione in varie sedi e il processo comprenderà un'ampia consultazione e una valutazione d'impatto. L'obiettivo è quello di riassumere le informazioni disponibili sui risultati ottenuti finora, trarre insegnamenti dall'attuazione della riforma più recente, avviare un dialogo strutturato, confermare quali siano le difficoltà attuali, e anticipare le necessità di modernizzazione e semplificazione della PAC. Il presente questionario rientra in questo vasto processo di consultazione, durerà 3 mesi e i risultati verranno pubblicati e resi pubblici in una conferenza a cura della commissione a fine luglio e il commissario Hogan darà una comunicazione in merito a fine 2017: occorre dunque una partecipazione massiva per riuscire a intercettare questa programmazione sin dalle prime fasi portando un contributo per sottolineare l'importanza delle zone di montagna.

LA RECENTE INDICAZIONE FACOLTATIVA DI QUALITÀ PER I PRODOTTI DI MONTAGNA

Un importante risultato per valorizzare le produzioni agroalimentari delle aree montane, esito di oltre 15 anni di lavoro sui prodotti alimentari di Mon-

tagna in cui si è passati dalla ricerca alla legislazione europea, è stato fatto proprio a partire dagli sforzi di Euromontana e ha portato all'approvazione e regolamentazione della nuova indicazione facoltativa di qualità per i prodotti di montagna. In Euromontana nasceva infatti negli anni 1999-2000 il primo gruppo di lavoro tematico dedicato alla valorizzazione delle produzioni di qualità alimentari delle aree montane. Il gruppo portò all'elaborazione e al lancio nel 2005 della *Carta europea dei prodotti agricoli di qualità nelle aree montane*, giunta al Parlamento Europeo raggiungendo oltre 69 firmatari da 12 paesi: dal successo di questa iniziativa nasce il percorso che ha portato poi alla definizione dell'indicazione facoltativa di qualità "prodotto di montagna", quale ulteriore opportunità di rafforzare il legame tra produttori di Montagna e consumatori e di valorizzare le produzioni delle terre alte.

All'interno del regolamento europeo 1151/2012 sul regime di qualità dei prodotti agricoli alimentari infatti, l'art. 31 introduce l'indicazione facoltativa di qualità "prodotto di montagna": nel regolamento vengono fornite indicazioni generali sia riferite alle materie prime che agli alimenti degli animali che devono provenire essenzialmente da zone di montagna, inoltre, nel caso di prodotti trasformati, viene evidenziato che anche la trasformazione deve aver luogo in zone di montagna. Il regolamento rimanda poi a successivi atti delegati per definire con precisione le caratteristiche di animali, materie prime, mangimi e condizioni della trasformazione. L'atto delegato suddetto (regolamento delegato 665) vede la luce circa due anni dopo, nel 2014 e fornisce indicazioni precise sulle produzioni, sui prodotti derivati, sulla dieta degli animali. Nessun riferimento viene fatto nei due regolamenti a riguardo ai regimi di controllo.

L'attuale stato di applicazione del Regolamento mostra come a livello europeo ci siano stati seguiti differenti: nei paesi Francia, Germania, Slovenia sono state emanate norme specifiche o attuate modifiche a leggi già esistenti in materia di prodotti agroalimentari; Italia, Romania e Slovacchia stanno lavorando su una determinazione del regolamento delegato. Nei paesi come Bulgaria, Croazia, Portogallo, Spagna, Scozia, Gran Bretagna, Austria non si sono ancora attivate iniziative specifiche di definizione del regolamento europeo.

A livello italiano lo stato di attuazione nazionale è al momento fermo al Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali anche se abbiamo appreso nella relazione del Vice Ministro di questa mattina che importanti novità in merito si avranno in brevissimo tempo. Le principali preoccupazioni riguardano le deroghe che l'atto delegato individua per le trasformazioni e i regimi di controllo. si auspica che al più presto si possa fare chiarezza in modo

da prevenire utilizzi scorretto dell'indicazione e poter proporre ai produttori elementi certi, come ulteriore opportunità di rafforzare il legame tra produttori di Montagna e consumatori e di valorizzare le produzioni delle terre alte.

Dal punto di vista dell'applicazione della dicitura facoltativa di qualità infatti è emersa una certa sfiducia: ERSAF ha organizzato nello scorso anno alcuni incontri sul territorio per poter raccogliere il punto di vista degli stakeholders in merito e al momento pare cogliersi molta diffidenza da parte dei produttori, per paura di un ulteriore carico burocratico.

Le politiche di Coesione territoriale rappresentano un secondo ambito delle politiche europee in cui esplicitamente vengono citate le regioni montane. Dobbiamo sottolineare che la politica di coesione è la principale politica di investimento dell'Unione europea e origina dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea: nella versione consolidata del 2012, successiva al recepimento del trattato di Lisbona, l'art. 174 veniva modificato aggiungendo anche il concetto di coesione territoriale e veniva posta un'attenzione particolare alle zone rurali «(...) regioni che soffrono di svantaggi naturali o demografici gravi o permanenti, quali (...) le regioni di Montagna».

Anche in questo caso la montagna è considerata come zona svantaggiata e di marginalità.

La politica di coesione territoriale a livello comunitario si pone 11 obiettivi tematici, organizzati in tre assi della crescita. Nella attuale programmazione sono previste risorse per oltre 351 miliardi di euro (pari a oltre il 32% del bilancio della UE) di cui circa 10 miliardi di euro destinati alla cooperazione internazionale, attraverso i programmi Interreg e 340 miliardi di euro dedicati a investimenti per crescita e lavoro. L'Attuazione della politica di coesione avviene attraverso Fondi Strutturali e di Investimento Europei tra cui il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) focalizzato sulla competitività e innovazione, il Fondo Sociale Europeo (FSE) per la formazione, occupazione e inclusione sociale e il Fondo di Coesione (FC) dedicato ai temi dello sviluppo sostenibile ambiente e efficientamento.

La politica di coesione mira a definire obiettivi adeguati alle differenti situazioni dei paesi membri: la Commissione collabora con gli Stati membri e le regioni per elaborare, attraverso lo strumento degli "Accordi di Partenariato" i piani strategici che delineino le priorità di investimento e le esigenze di sviluppo. Esistono quindi Programmi Operativi Nazionali e Regionali che definiscono obiettivi anche per le zone di montagna.

In Italia è si è puntato sulla Strategia per le aree interne. Deve però essere sottolineato che "aree interne" e "montagna" si riferiscono a due realtà che

non coincidono né geograficamente né concettualmente, dal momento che la definizione di area interna è basata sul principio della perifericità. Rispetto a questo criterio solo il 65% del territorio montano risulta periferico o ultra periferico. Se facciamo invece una riflessione dal punto di vista delle risorse, in attesa di dati riferibili all'attuale periodo di programmazione, si deve ricordare che nel periodo 2007/2013 sono stati spesi nelle zone di montagna 6.381 milioni di euro di fondi strutturali (FESR, FSE) che rappresentano solo l'1.85% dei fondi strutturali. Ciò evidenzia come, pur avendo beneficiato il territorio di montagna di risorse provenienti dalle politiche di coesione, queste non prevedano di dedicare obiettivi e risorse destinati alla specificità della montagna.

Infine, in tema di politiche europee per la montagna, non si può non menzionare la strategia macro regionale EUSALP (European Strategy for the Alpine Region), lanciata ufficialmente nel Gennaio 2016 in Slovenia. La quarta politica macroregionale in ordine di nascita è riferita a cinque Paesi Membri e due paesi extra UE (Svizzera, Liechtenstein) e si basa su 3 assi principali di azione su cui lavorano 9 Action Groups.

È inoltre doveroso riconoscere che sono molte le politiche settoriali che, pur non essendo dedicate direttamente alle aree montane, impattano su questi territori o rispetto alle quali le zone montane rivestono un ruolo importante per la loro attuazione: basti pensare alle politiche dedicate all'ambiente e al cambiamento climatico, al pacchetto sull'economia circolare, ai temi dell'economia digitale e banda larga ad alta velocità, per non contare le politiche per il turismo o i servizi di interesse generale. Tuttavia queste, soffrendo di una lacuna relativa alla specificità del territorio montano, sia in termini di obiettivi o strategie che in termini di risorse dedicate, rischiano di essere meno efficaci per la tutela e lo sviluppo delle aree montane e delle popolazioni che vi abitano.

EUROMONTANA E IL FUTURO

Attualmente Euromontana sta operando livello di Parlamento europeo in collaborazione con l'Intergruppo parlamentare RUMRA per le zone rurali, montuose e marginali. In particolare a livello di Intergruppi e Comitato delle Regioni Euromontana sta lavorando per promuovere l'attenzione alle aree montane, rafforzandone il riconoscimento della specificità e sottolineando l'importanza della promozione dei prodotti di Montagna, dei servizi ecosistemi – in relazione anche all'elevato grado di qualità di questi ultimi offerto

nelle zone montane – e del relativo pagamento, sottolineando la priorità di definire azioni per garantire l'accesso alla banda larga, promuovendo forme di Turismo sostenibile, consapevole e inclusivo, sganciato dalle logiche della offerta globalizzata e della stagionalità.

Euromontana ha recentemente collaborato alla redazione del Report al parlamento europeo del MEP Bresso sulla strategia EUSALP, portando il proprio contributo ma in modo particolare deve essere sottolineato il forte contributo che l'associazione ha dato alla redazione della relazione al Parlamento europeo dell'europarlamentare Iotova sulla politica di coesione nelle regioni montane dell'UE. Il report della MEP Iotova è stato adottato nel maggio 2016 e vede, tra i principali contenuti, la richiesta di un'Agenda per le aree montane e di una specifica strategia UE per le zone di Montagna. Nella relazione inoltre si fa esplicito riferimento alla necessità di giungere a una definizione di «aree di montagna» per le politiche territoriali e di garantire un migliore coordinamento dei fondi.

La relazione del MEP Iotova non è certo l'unico richiamo alla necessità di un'agenda specifica per aree montane: già nel 2008 un parere, su iniziativa del Comitato delle Regioni, chiedeva con forza una politica di massiccio all'interno delle politiche comunitarie.

Nella sua attività futura Euromontana intende proseguire l'impegno per la valorizzazione del prodotto di qualità di Montagna, a cui si è dedicate per anni con molta energia, stimolando l'attuazione della legislazione sui prodotti di Montagna, promuovendo azioni di valorizzazione e tutela dei prodotti agroalimentari di montagna di qualità come occasione per stimolare lo sviluppo delle aree montane. Intende inoltre continuare lo sforzo per promuovere la definizione di una Agenda Europea per le aree montane e si è di recente attivata a supporto all'Agenda Strategica di Ricerca per le montagne per influenzare il programma di lavoro 2018-2020 dedicato a Horizon 2020.

Prosegue poi l'impegno dell'associazione nello sviluppo di progetti di partenariato dedicati alle tematiche montane. Questo è un aspetto importante per lo sviluppo della ricerca – in particolare applicata – e la concretizzazione di reali opportunità di sviluppo da attivare in collaborazione con i soci (tra i progetti recenti Socialized Innovation in Marginalized Rural Areas – Horizon 2020, Silver Tourism – Erasmus+, PEGASUS Public Ecosystem Goods and Services from land management – Horizon 2020). Inoltre è fondamentale per il rafforzamento e l'ampliamento del network tra soggetti che quotidianamente vivono i territori montani. Euromontana infatti potrà essere sempre di maggior successo nel portare la voce della Montagna al parlamento europeo se riuscirà a incidere sempre più con forza nella definizione di strategie e at-

tenzioni concrete al territorio di montagna, con un alto grado di competenze specifiche nei differenti ambiti della programmazione strategica a livello Europeo e supportata da un numero sempre maggiore di soci, capaci di creare un network sempre più incisivo.