

UN LIBRO PER EUSALP

ARGE ALP PRESENTA
LA STRATEGIA MACROREGIONALE ALPINA



Baviera



Grigioni



Lombardia



Salisburgo



San Gallo



Alto Adige



Ticino



Tirolo



Trentino

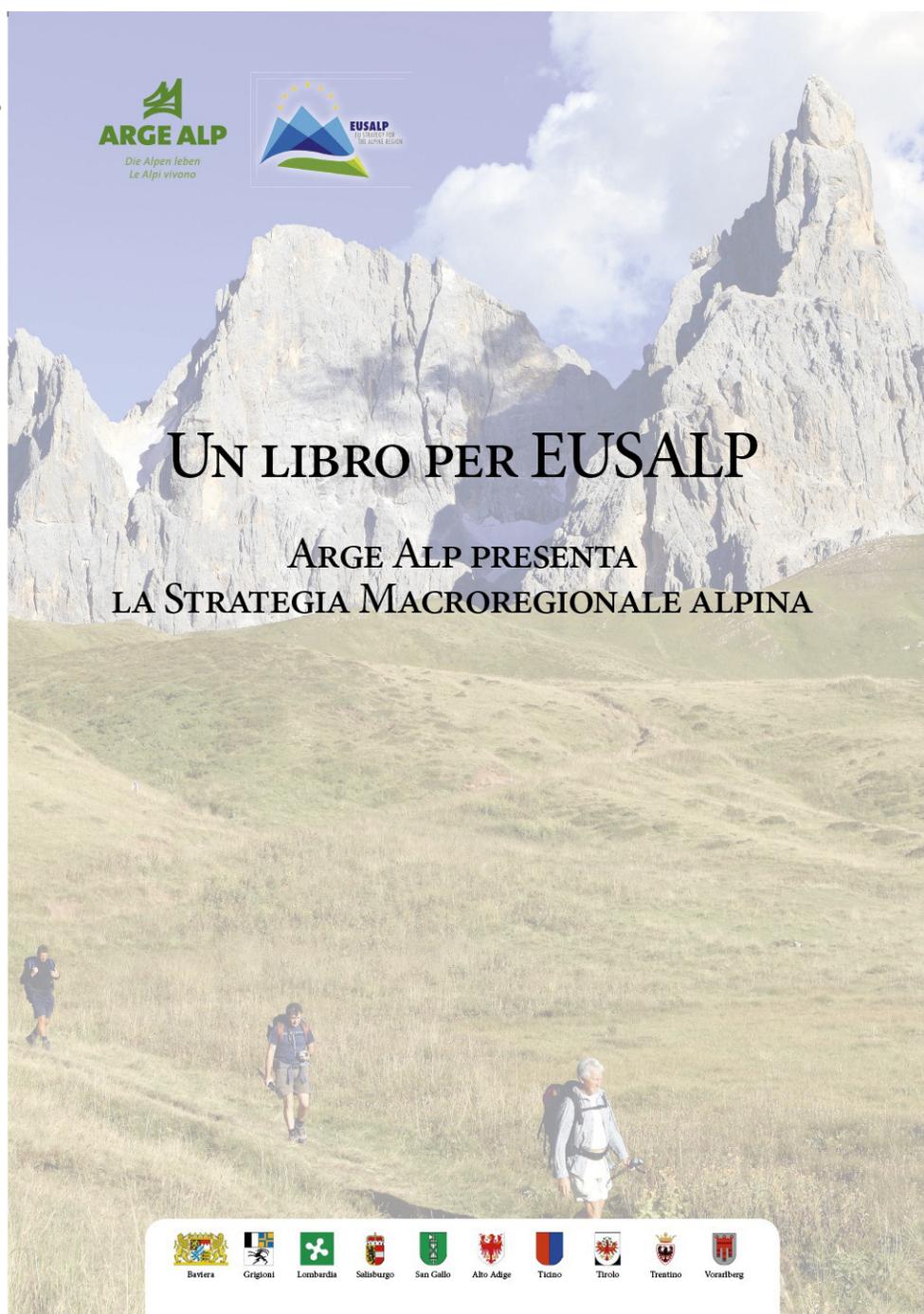


Vorarlberg



UN LIBRO PER EUSALP

ARGE ALP PRESENTA
LA STRATEGIA MACROREGIONALE ALPINA



Baviera



Grigioni



Lombardia



Salisburgo



San Gallo



Alto Adige



Ticino



Tirolo



Trentino



Vorarlberg

Il Dipartimento Affari istituzionali e legislativi della Provincia autonoma di Trento - diretto dal Dirigente generale dott. Fabio Scalet, componente del Comitato Direttivo di Arge Alp - ha curato la redazione di questa pubblicazione, in coordinamento con gli altri partners di Arge Alp. Ha collaborato in particolare al progetto la dott.ssa Giuliana Cristoforetti, Dirigente dell'UMSE Supporto giuridico-amministrativo del Dipartimento.



Aoste



Grigioni



Lombardia



Salisburgo



San Gallo



Alto Adige



Ticino



Trentino



Vorarlberg

Foto archivio: Trentino Marketing
Fotografo: Pio Geminiani
Stampa: ESPERIA Lavis (Trento)



UN LIBRO PER EUSALP
ARGE ALP PRESENTA
LA STRATEGIA MACROREGIONALE ALPINA
ITALIANO
PREFAZIONE

UN LIBRO PER EUSALP

Arge Alp presenta la Strategia Macroregionale alpina

Nasce durante la Presidenza trentina di Arge Alp e su iniziativa di questa Provincia, l'idea di questo piccolo libro, di questo progetto editoriale dedicato da Arge Alp ad EUSALP. È pertanto con particolare orgoglio che ora lo presentiamo, in formato e-book e per i tipi della stampa.

La Provincia autonoma di Trento per statuto – ma anche per vocazione, come tutte le Terre alpine - è terra che da sempre esprime una tensione profonda verso l'autogoverno: un'autonomia che si è consolidata e sviluppata - nei decenni - non in una dimensione di isolamento ma in forma dialogante, non ricercando un “magnifico isolamento”, ma un'apertura al confronto e alla “contaminazione” di culture.

Un'identità – quella delle Alpi e dei territori a loro più prossimi - che ha resistito anche creando reti di relazioni politiche ed istituzionali su questioni di interesse comune.

Oggi la geografia delle nostre relazioni è certamente complessa, ma descrive un sistema di rapporti univocamente orientato al presidio dei principi di sostenibilità dello sviluppo, di connettività dei territori e delle esperienze, di attrattività per le imprese: quindi alla coesione dei nostri territori, con attenzione primaria all'esercizio del diritto di cittadinanza, che corrisponde “in primis” al diritto di poter vivere ove si è nati.

In un momento in cui era in via di elaborazione la Strategia per la macroregione alpina, approvata dal Consiglio dell'Unione europea il 27 novembre 2015, è parso significativo decidere di scrivere a più mani il racconto della sua nascita, in seno ad Arge Alp: raccontarne la genesi più profonda, la storia politica che l'ha ideata e creata e l'ambiente di fertile collaborazione, sotto la cui egida è stata pensata e fermamente voluta, ora che si appresta a muovere i primi passi.

UGO ROSSI
Presidente della Provincia autonoma di Trento
Trento, aprile 2017



INTRODUZIONE

UN LIBRO PER EUSALP

Arge Alp presenta la Strategia Macroregionale alpina

La nostra bella regione alpina presenta una varietà incomparabile. Con la sua grande estensione complessiva e la sua struttura su scala ridotta, è l'amata sede di milioni di persone legate alle tradizioni e di stabilimenti produttivi di successo d'aziende orientate al mercato mondiale, oltre ad essere al contempo habitat delle specie animali e vegetali più svariate.

Alla tutela e allo sviluppo delle sue straordinarie ricchezze culturali, naturali e innovative sono state dedicate diverse iniziative. Due di esse, vale a dire la Comunità di lavoro delle regioni alpine centrali (ARGE ALP), fondata già nel 1972, e la Strategia dell'UE per la regione alpina (EUSALP), avviata nel 2015, sono esempi tipici della collaborazione da sempre praticata nelle Alpi, dimostrando a livello regionale come questa significativa cooperazione sovranazionale possa essere vantaggiosa per tutti.

Questo libro può aiutare a capire meglio le peculiarità della regione alpina, oltre a cercare di porre ARGE ALP e EUSALP in un rapporto dinamico reciproco e di evidenziare le loro sinergie e complementarità. Le Alpi non sono considerate dai loro abitanti come barriere di separazione tra Stati, culture e persone, bensì come uno spazio di vita comune da tutelare e sviluppare in stretta collaborazione.

Un ringraziamento particolare va alla Provincia autonoma di Trento (membro di ARGE ALP), promotrice di questo Libro su EUSALP, e agli autori per i loro interessanti contributi personali.

Con l'augurio di una buona lettura ricca di nuove idee, conoscenze e prospettive.

Beate Merk

Dott.ssa Beate Merk
Ministro bavarese per gli Affari europei e i rapporti con le regioni
Presidente di ARGE ALP



SOMMARIO

[PREFAZIONE 5](#)

[INTRODUZIONE 7](#)

- [I 11](#)

[Inquadramento storico: le autonomie nelle Alpi e le loro forme di governo 11](#)

di [Annibale Salsa](#)

- [II 23](#)

[Le basi ideologiche e le radici teoriche della macroregione alpina 23](#)

di [Stefano Bruno Galli](#)

- [III 37](#)

[Le forme della collaborazione territoriale: esperienze, limiti e prospettive 37](#)

di [Alberto Bramanti e Remigio Ratti](#)

[1. Il ruolo di Arge-Alp nella riconciliazione delle “antinomie” 37](#)

[1.1 Ruolo del territorio e forme della collaborazione 38](#)

[1.2 La governance territoriale nella sfida globale–locale 39](#)

[2. Le forme della collaborazione territoriale nelle Alpi 40](#)

[3. Il contributo di Arge-Alp: analisi di un decennio di progettualità 43](#)

[4. Cooperazione per lo sviluppo in Arge-Alp: punti di forza e alcune criticità 47](#)

[4.1 Alcuni punti di forza 47](#)

[4.2 L'emergere di alcune criticità 49](#)

[5. Verso la strategia macroregionale: l'eredità di Arge-Alp 50](#)

[6. Conclusioni: aree alpine e il futuro dell'Europa 51](#)

[Riferimenti bibliografici 53](#)

- [IV 55](#)

[Macroregione alpina EUSALP e Regioni Arge Alp: retrospettiva, stato dell'arte e potenziali 55](#)

di [Peter Bußjäger, Tobias Chilla](#)

[A\) L'ArgeAlp e la nascita di EUSALP. Uno sguardo retrospettivo 57](#)

[B\) La fase del dialogo tra regioni, stati membri ed UE 58](#)

[C\) La fase decisionale. Top-down? 60](#)

[D\) Sintesi provvisoria 61](#)

[E\) Lo stato dell'arte 61](#)

[F\) La prospettiva dello sviluppo regionale 62](#)

[H\) Differenze e disparità territoriali 64](#)

[I\) Un bilancio provvisorio 65](#)

[L\) Sinergie e complementarietà tra EUSALP e ArgeAlp in una prospettiva futura 66](#)

[M\) Potenziali di ArgeAlp per EUSALP 66](#)

[N\) Potenziali di EUSALP per l'ArgeAlp 67](#)

[O\) Elementi funzionali a un esito favorevole 68](#)

[IV. Bibliografia 70](#)

CAPITOLO

I

INQUADRAMENTO STORICO: LE AUTONOMIE NELLE ALPI E LE LORO FORME DI GOVERNO

Le Alpi possono essere ritenute la culla dell'autogoverno di piccole comunità insediate in territori difficili da abitare a causa della natura impervia dei luoghi. Tracciarne la storia consente di ripercorrere il cammino di libertà e di autonomia di genti che hanno reso possibile l'applicazione pratica di un modello di organizzazione sociale meritevole di essere analizzato. Un inedito interesse in tale direzione sta emergendo da alcuni anni in vista della progettazione di nuovi scenari europei inclusivi dei territori di montagna. Si rende necessaria, pertanto, una rivisitazione consapevole delle “buone pratiche” del passato al fine di ripensare forme di governo possibili per rendere le Alpi ancora vivibili ed abitabili. Dopo molti anni di crisi e di sfiducia nella rinascita economica e sociale

delle terre alte, dall'inizio degli anni duemila si va manifestando l'esigenza di riposizionare lo spazio alpino - baricentro geografico e nodo idrografico del vecchio Continente - in un'area macro-regionale strategica per i destini dell'Europa. Dal punto di vista storico-antropologico, le origini delle autonomie alpine devono essere ricercate nei primi secoli del basso Medioevo (fra l'XI e il XIV secolo) allorché si vanno definendo cambiamenti profondi di natura demografica, economica e politica di ampia portata. La crescita della popolazione, in particolare dopo l'anno mille (XI secolo), è spiegabile in rapporto a diverse cause e concause, collegabili a molteplici fattori fra loro interdipendenti. Diventa irrinunciabile, quindi, analizzarne i presupposti storico-politici onde meglio definire un quadro di conoscenze utili a mettere a fuoco le ragioni di un cambio di prospettiva nel modo di percepire, rappresentare e governare i territori di montagna. Nel corso della preistoria e della protostoria, la presenza di comunità all'interno dello spazio alpino era legata prevalentemente allo sfruttamento dei metalli (rame, bronzo, ferro). Dal punto di vista organizzativo, i gruppi umani insediati avevano una struttura sociale di tipo tribale. Sotto il profilo paleoetnologico, i territori delle Alpi si possono classificare come appartenenti a tre grandi famiglie. Il settore occidentale della catena (dalle Alpi Marittime al nodo del Gottardo) era abitato dagli antichi Liguri, quello centro-orientale (corrispondente, *grosso modo*, all'area di competenza di Arge-Alp) da genti retiche, quello orientale (l'Alpe Adria) dagli antichi Venetici e Illirici. La distribuzione territoriale era contraddistinta da discontinuità spaziali rilevanti non riconducibili a grandi concentrazioni insediative. Non vi è dubbio, sulla base delle ricerche scientifiche disponibili, che lo sfruttamento delle risorse minerarie abbia favorito quel tipo di metallurgia preistorica che ha segnato tappe importanti nell'evoluzione dei modelli di civilizzazione. Le Alpi hanno rappresentato quindi, nel corso delle ere preistoriche, un grande bacino di approvvigionamento di materie prime decisive nel favorire il progresso tecnologico e culturale dell'umanità. Illuminanti sono, in tal senso, gli studi di André Leroi-Gourhan intorno ai complessi rapporti fra tecniche e cultura (LEROI-GOURHAN:1943, 1945, 1962, 1963, 1965). Altrettanto importanti erano le risorse ricavate dalla caccia alla fauna selvatica e dalla raccolta di frutti spontanei (società di caccia e raccolta) indispensabili all'approvvigionamento di proteine e vitamine necessarie alla sopravvivenza. Con l'avvio delle fasi di addomesticamento della fauna selvatica (ovi-caprini e bovini) vengono poste le premesse per l'attività pastorale transumante, strettamente collegata al nomadismo imposto dal ciclo mutevole delle stagioni. A partire dalla rivoluzione del neolitico (10.000 anni fa circa), le attività agricole imprimono una svolta significativa nelle strutture dell'organizzazione sociale. Si avvia progressivamente l'antropizzazione stanziale/sedentaria delle Alpi e si pongono le premesse per la costruzione del paesaggio culturale alpino nelle forme che, in parte, ci sono pervenute fino ad oggi. La densità abitativa non presentava valori demograficamente rilevanti. Essa registrava una più accentuata concentrazione sulla *facies* esterna delle Alpi, ossia su quella rivolta verso le pianure e le fasce pedemontane. A causa della morfologia morbida dei terreni, più favorevole ad ospitare insediamenti stabili unita a migliori capacità di adattamento ambientale (rigide temperature e grandi foreste), le prime forme di occupazione della fascia interna "intra-alpina" sono attribuibili a

popolazioni provenienti dai quadranti settentrionali del continente europeo (popoli germanici). Soprattutto nel settore centro-orientale delle Alpi, la distribuzione di nuclei stabili sugli altipiani e sui pendii con esposizione topografica a “solatio” si diffonde con crescente regolarità. Già a partire da quelle epoche lontane, la catena alpina evidenzia la sua predisposizione alla permeabilità ed alla porosità dei contatti fra gli opposti versanti. Anche nella fascia interna, al di qua della displuviale principale, l’accessibilità da nord si rivela prevalente. I solchi fluviali delle grandi vallate – che il geografo Michel de Martonne definisce “golfi di pianura” incastonati nel cuore delle Alpi – costituiscono un invito alla penetrazione di genti provenienti dall’«avan-paese». Tali corridoi vallivi vengono attraversati prevalentemente lungo itinerari di mezza costa data l’insicurezza dei fondovalle, minacciati frequentemente dalle piene dei corsi d’acqua e dalla formazione di paludi stagnanti e malsane. Nelle epoche in cui le Alpi erano abitate da popolazioni celto-liguri, retiche, venetico-illiriche, la struttura insediativa rivelava profonde fratture di continuità territoriali, secondo uno schema “a macchia di leopardo” a geometria variabile. Tale struttura si protrae fino alle soglie della conquista romana che, nell’area alpina centro-orientale, corrisponde all’avvio della romanizzazione della Rezia (Guerra retica) ad opera di Druso (15 a.C.). La Rezia, da un punto di vista storico-etnografico, occupava lo spazio-cuscinetto compreso fra il mondo latino e quello germanico e tale resterà fino all’arrivo di popolazioni germaniche (Alemanne ad Ovest e Bavare ad Est), protagoniste nella costruzione di insediamenti coloniali finalizzati al dissodamento delle terre incolte. Fino a quel momento, tuttavia, le quote altitudinali degli insediamenti permanenti non si spingevano molto in alto, all’incirca oltre gli 800 m s.l.m.. L’interesse economico rivolto allo sfruttamento delle fasce più elevate presentava ancora marcati caratteri di stagionalità. Può essere interessante evidenziare come, già da tempi molto antichi e sulla base di una ben identificabile radice linguistica preindoeuropea, la parola «alpe/alp/arp» si sia modificata semanticamente passando dal significato più antico di “altura” a quello, di origine gallo-celtica, di terreno da pascolo estivo (estivazione) corrispondente all’alpeggio ed alle relative pratiche di alpicoltura. Da tale presupposto linguistico deriva, infatti, la crescente tendenza a nominare la parte (alpe/alm) per il tutto (le Alpi). Una denominazione che, gradualmente, si estenderà ad altre realtà montane, anche molto lontane geograficamente dalle nostre Alpi. Il successo nell’uso di questa terminologia trasformerà le Alpi nelle “montagne per antonomasia” rafforzandone la centralità politico-culturale di cerniera permeabile d’Europa. Dalle Alpi originano, infatti, i quattro grandi bacini idrografici del Rodano, del Reno, del Danubio e del Po. I primi tre ambiti idrografici (Rodano, Reno, Danubio) hanno un’evidente collocazione transalpina, mentre il quarto (Po) occupa l’opposto versante cisalpino. Oltre che sulla parte esterna delle Alpi, direttamente esposta all’influenza delle pianure prospicienti e dei relativi sbocchi costieri delle grandi vie di attraversamento, è indispensabile concentrare l’attenzione sulle aree interne (“centro-alpine”) al fine di comprendere meglio il formarsi degli assetti futuri delle nuove comunità stanziali. La distinzione fra versanti esterni ed aree interne consente di individuare con chiarezza l’intrinseca vocazione delle differenti regioni alpine in quanto, nelle aree interne, prevarrà la tendenza delle popolazioni a fermarsi stabilmente

nei territori. Per quanto concerne le aree esterne, settentrionali e meridionali, risulta invece più accentuata la funzione di transito o di frequentazione temporanea stagionale. Fino alla conclusione del primo millennio sarà predominante quest'ultima tendenza in quanto, sia durante l'Impero Romano sia dopo la sua caduta (V secolo d.C.), la propensione a costruire "comunità di villaggio" stabili o insediamenti sparsi lontano dalle città peri-alpine risulterà ancora assai limitata. Dopo il periodo di anarchia amministrativa seguito alla caduta dell'egemonia imperiale di Roma, il costituirsi di regni romano-barbarici (Longobardo, Franco, Carolingio) imprimerà un nuovo ordine politico-amministrativo all'Europa al cui interno le Alpi acquisiranno una rilevanza via via sempre maggiore. La positiva contaminazione fra la tradizione giuridica germanica di tipo consuetudinario e quella romanistica di derivazione giustiniana («*Corpus Juris Civilis*») creerà le basi politico-giuridiche nella composizione degli assetti territoriali e gestionali a venire. Nello spazio alpino centro-orientale questa situazione di incontro-scontro fra tradizioni culturali diverse entro realtà territorialmente contigue, finirà per generare nuove forme insediative dotate di modelli di organizzazione rivelatisi vincenti in presenza delle grandi sfide economiche e sociali. La situazione demografica venutasi a creare a seguito della crescita esponenziale della popolazione dopo l'anno Mille, contribuirà a porre le premesse per uno sfruttamento sempre più capillare e sistematico delle terre alte alpine. Le esigenze economiche emergenti verranno ad intersecarsi ed a sovrapporsi al mutato quadro politico, contrassegnato dagli sviluppi del Sacro Romano Impero a discendenza sassone. Gli imperatori romano-germanici porranno la massima attenzione al controllo politico e sociale dei passi alpini nell'intento di garantirne la transitabilità per tutto l'anno e non, limitatamente, alla sola stagione estiva. Per effetto di queste crescenti esigenze si rivelerà indifferibile la costituzione di presidi territoriali stabili alle alte quote delle cosiddette "Alpi Somme". Verranno maturando, di conseguenza, nuove soluzioni politico-economico-fiscali pensate con lo scopo di incentivare la diffusione di nuclei abitativi permanenti proprio nelle aree più marginali. I territori delle Alpi centrali acquisiscono così una sempre maggiore importanza nella messa a punto di soluzioni innovative destinate a soddisfare i nuovi bisogni emergenti. Tali bisogni si possono sintetizzare sulla base di alcune priorità:

- > *garantire gli accessi e la percorribilità dei grandi passi in senso trasversale ma, anche, favorire una viabilità minore in senso longitudinale volta a creare una rete capillare di collegamenti fra i territori oggetto delle nuove politiche insediative;*
- > *promuovere iniziative economiche volte a rendere appetibili ai coloni i difficili terreni da dissodare con continuità e sistematicità;*
- > *rendere vivibili ed abitabili tutto l'anno luoghi estremi posti ad altitudini elevate che, in precedenza, erano sfruttati stagionalmente e soltanto nell'arco temporale dell'alpeggio estivo.*

Al fine di garantire un adeguato inquadramento delle problematiche connesse alle grandi rivoluzioni rurali, occorre precisare che le pratiche dei dissodamenti agrari medievali trovano una prima applicazione nel XII secolo (1100 d.C.) in rapporto a terreni ubicati sotto il livello del mare

(Mare del Nord). Queste aree geografiche corrispondono agli attuali Paesi Bassi olandesi, bonificati e resi fruibili a scopi agricoli ed abitativi. Il primo documento scritto che ci è pervenuto - preziosa fonte storica utile ad inquadrare il fenomeno della nascita delle libertà contadine legate ai dissodamenti ("libertà di dissodamento") - si riferisce all'anno 1106 ed è conosciuto come «Contratto di Utrecht». Esso rappresenta la base negoziale di quel "diritto dei coloni" che contraddistinguerà larga parte della contrattualistica agraria del basso Medioevo e che si può ritenere, secondo l'interpretazione del grande storico medievista Georges Duby, «il più spettacolare e decisivo evento economico» del basso Medioevo. Piccole comunità di contadini negozieranno il loro nuovo stato giuridico di «uomini liberi», impegnati nelle opere di dissodamento, nei confronti della controparte rappresentata dal potere feudale territorialmente competente. Nel caso di specie, relativo al contratto di Utrecht, il potere feudale risulta in capo all'arcivescovo Friederich di Amburgo-Brema. Il ruolo svolto dagli Enti ecclesiastici, soprattutto i monasteri destinatari di importanti donazioni fondiari e di benefici da parte della feudalità laica, sarà sempre più rilevante in questa grande rivoluzione agraria medievale. Un ruolo che aiuta a comprendere le ragioni profonde che determinarono la sperimentazione di strategie insediative finalizzate alla nascita di comunità rurali di villaggio o di cascine sparse (masi) ricavate dalla trasformazione del *saltus* - il cosiddetto "bosco nero" impenetrabile di montagna (*Schwarzwald*) - in aree da addomesticare per l'uso agricolo e di allevamento del bestiame. L'operazione così avviata si tradurrà nella nascita dei "nuovi dissodamenti" o "novali" (*Ried*, *Rauth*, *Schwendi*), ricavati dai disboscamenti ottenuti mediante l'asportazione delle ceppaie o con tagli a raso o, ancora, con la tecnica medievale del "debbio" (tecnica del "taglia e brucia"). Non a caso, il capo-colono veniva denominato «Reutmeister», ossia "maestro nel dissodamento" e spesso gli venivano riconosciute funzioni di "Ammano" della comunità, ossia di giudice competente fino al primo e secondo grado di giurisdizione con la sola esclusione dei reati criminali («il giudizio sopra il sangue»). Testimonianze significative di tali pratiche le possiamo rinvenire nella toponomastica di molte valli alpine. La consuetudine di dissodare terreni selvaggi, precedentemente non sfruttati sotto il profilo agricolo, veniva regolamentata da "contratti d'affitto ereditario" concessi in uso perpetuo ai coloni ed ai loro discendenti da parte dei feudatari proprietari dei fondi ("contratti di colonato"). Si richiamano, in tal senso, le puntuali analisi dello storico Enrico Rizzi che ha avuto il grande merito di portare alla luce documenti fondamentali per lo studio del diritto colonico nell'area alpina colonizzata dal popolo walser (E. RIZZI: 1987, 1990). Nel quadro della feudalità basso medievale veniva introdotta la distinzione giuridica fra «dominium utile» (usufrutto) del bene e «dominium directum» (nuda proprietà) riservato al Signore. L'istituto giuridico di riferimento era quello dell'«enfiteusi» (*Erbleihe*) riassumibile nell'obbligo assunto dai liberi coloni di impegnarsi nel miglioramento del fondo («*jus ad meliorandum*»). I contratti stipulati fra il signore e gli uomini che avrebbero dato origine a queste comunità residenziali, basate sui dissodamenti, riportavano un formulario di questo tipo: «[...] ut de nemore fiat novale, ut de terra inaedificata edificetur, in summa dicam ut melioretur» ([...] affinché si proceda alla trasformazione del bosco in nuovo dissodamento, i

terreni selvaggi vengano costruiti, in conclusione, vengano migliorati). L'assunzione di un siffatto impegno contrattuale dava adito al riconoscimento ai contadini dello status di «liberi homines». Nella stesura veniva spesso aggiunta la provenienza territoriale delle famiglie coloniche a scopo identificativo (Valisenses, Tirolenses ecc.). Viene pertanto a costruirsi, nel cuore delle Alpi, una vera e propria “civiltà delle curve di livello”, ancorata stabilmente a luoghi elevati rispetto agli insediamenti precedenti e dove l'autogoverno delle comunità è la condicio sine qua non nel garantire la continuità dell'impresa colonica sulla lunga durata. Siti privilegiati per l'insediamento erano in prevalenza i terrazzi a solatio (Sonnenseite, Sonnenberg), gli altipiani, ma anche i pendii più impervi delle alte vallate. Ampie aree prative a scopo foraggero, oltre a coltivi/seminativi prevalentemente cerealicoli, vennero ricavati dalla rarefazione degli spazi naturali creando soluzioni nella continuità della copertura forestale attraverso l'esbosco («ut de nemore fiat novale»). Il paesaggio alpino incominciò, d'ora in poi, ad assumere una fisionomia antropizzata ancora oggi riconoscibile. L'opera di colonizzazione agraria delle Alpi non può essere disgiunta, pertanto, dal riferimento sistematico al «diritto dei coloni». La concessione di “lettere di libertà” a gruppi di contadini, resi liberi mediante l'affrancamento dalla precedente condizione servile, nonché a comunità già presenti ab immemorabili sui territori alpini, è orientata dunque verso l'obiettivo principale di dare risposta alla crisi economica seguita alla crescita demografica ed alla necessità di legare le popolazioni ai territori secondo modalità libere ed incentivanti. In tal senso, l'attribuzione di particolari autonomie e libertà di autogoverno rispetto alle vecchie servitù feudali, ha rappresentato un potente stimolo nell'avviare un fenomeno sociodemografico che, dal XII secolo, si protrarrà fino al XV secolo e che, secondo molti storici delle Alpi (L. ZANZI: 2002, 2004; J. MATHIEU: 1998) ha contribuito a porre le fondamenta per l'autodeterminazione delle comunità.

Perciò possiamo legittimamente parlare, relativamente al periodo storico in questione, di autentiche “aristocrazie contadine” in contrapposizione al mondo rurale delle pianure sottostanti dove vigeva la servitù della gleba. L'organizzazione sociale ed amministrativa delle terre alte alpine tende a definirsi all'interno di “piccole patrie” regionali, strettamente dipendenti dalla permeabilità dei passi e dalla porosità dei versanti. In ciò favorite, soprattutto durante il secolo XIII (durante il quale si registra il maggiore attivismo insediativo), da una fase climatica tendenzialmente più calda che ha permesso l'innalzamento delle fasce di utilizzo agro-pastorale dei terreni. Si tratta del cosiddetto «optimum climatico» che lo storico francese Emmanuel Leroy Ladurie ha rilevato e descritto in relazione agli anni compresi fra il 1230 ed il 1290 (LE ROY LADURIE, 1983) e durante i quali si registrarono temperature particolarmente elevate. Ai fini della presente analisi è utile tracciare una panoramica che, pur non avendo la pretesa di essere esaustiva, sia in grado di fornire una documentazione attendibile a sostegno della tesi secondo la quale le comunità alpine, poco dopo l'anno mille e fino alla nascita dell'età moderna (XVI secolo), hanno sperimentato forme inedite di libertà e di autonomia. Nel corso del secolo XII, nel quale si colloca l'importante documento dell'anno 1106 - già richiamato quale imprescindibile riferimento storico-giuridico del diritto medievale dei coloni - anche le Alpi sono coinvolte nella grande rivoluzione negli assetti

normativi comunitari. Il geografo Werner Bätzing (BÄTZING: 2005) riconduce tali «battaglie di libertà» a diversi processi politici, incasellati in quattro tipologie:

> *Le autonomie nelle regioni alpine di antico insediamento.*

Il fondamento di queste autonomie si trova nel fatto che le società contadine sono preesistenti all'instaurarsi delle signorie feudali del primo Medioevo, per cui le strutture feudali non riescono ad imporsi e si trovano costrette a riconoscere i diritti di autogoverno locali.

> *Le autonomie cittadine.*

Si tratta della «rivoluzione politica» rappresentata dalla fondazione di città nell'Italia settentrionale nei secoli XI e XII, in quanto la popolazione delle città si sottrae al dominio delle autorità feudali e del Papato e, per mezzo di propri statuti, costituisce una forma di autogoverno (il Comune).

> *Privilegi accordati per garantire le sicurezza dei valichi.*

Poiché il Sacro Romano Impero (della Nazione germanica) nel Medioevo si estende fino all'Italia, il controllo dei valichi alpini ha grande rilevanza politica. Sin dal X secolo, gli imperatori tedeschi si propongono di assicurarsi i principali valichi alpini, concedendo ai rispettivi territori notevoli privilegi politici e fiscali, in modo da legarli a sé. E' il caso della nobiltà ecclesiastica (Principi-Vescovi, Vescovi-Conti, Abbazie principesche), della nobiltà feudale (Conti di Savoia, Conti di Tirolo, Conti di Gorizia, Delfino di Vienne e Principe del Briançonnais), delle aggregazioni territoriali regionali (Comunità di Urseren, a nord del Passo del San Gottardo).

> *I privilegi dei coloni.*

L'espansione degli insediamenti nell'Europa centrale nel corso della fase centrale del Medioevo, si attua come «colonizzazione». I coloni ottengono dai signori feudali taluni privilegi quale contropartita per il faticoso lavoro di rendere coltivabili le terre alte, prima non sfruttate.

E' il caso – per le Alpi – delle libertà concesse ai Walser, consistenti essenzialmente nel diritto di amministrare la giustizia ordinaria attraverso il proprio borgomastro (Ammano) e in privilegi fiscali. Di qui discende una serie di documenti storici di grande significato, che testimoniano la fierezza e la consapevolezza del ruolo dei nuovi abitanti delle «Alpi Somme». (A. SALSA: 2007).

Uno dei documenti più importanti a fondamento dell'autonomia delle comunità alpine è indubbiamente la «Carta delle Libertà», firmata a Davos il 31 Agosto 1289 fra il Signore feudale ed il rappresentante della comunità dei coloni di nuovo insediamento. Eccone il testo: «Il conte Ugo di Werdenberg e i nipoti minorenni Giovanni, Donato e Walter, figli di Walter V di Vaz, confermano aver concesso a Guglielmo l'Ammano e ai suoi compagni e ai loro eredi legittimi il possedimento di Davos, già assegnato loro da Walter V di Vaz al giusto interesse che essi dovranno versare annualmente con i proventi del possedimento: 463 formaggi al giorno di San Gallo, 163 misure di tela a San Martino e 56 giovani animali a San Giorgio, oppure l'equivalente in moneta: tre scellini milanesi per ogni formaggio, 4 scellini per ogni misura di tela, 12 scellini per ogni giovane animale.

Se essi pagheranno l'interesse dovuto, possiederanno le terre concesse in eterno, saranno liberi e non avranno da render conto di nulla a nessuno. Colui dei coloni che usufruirà del lago, dovrà versare in canone mille pesci al carnevale vecchio. Guglielmo sarà l'Ammano, ma quando decadrà la società dei coloni ne dovrà scegliere liberamente un altro, cui sarà rimessa l'amministrazione della giustizia, tranne le colpe gravi riservate al signore di Vaz, che dovrà però tenere giudizio nella valle. Anche i nuovi coloni che verranno ad aggiungersi a Guglielmo e ai suoi compagni, godranno delle stesse franchigie. Se il signore avrà necessità di questi uomini in caso di guerra, dovrà essere offerto loro un pasto, quando giungeranno alla prima meta».

Ancora lo storico Enrico Rizzi ha raccolto, in proposito, una grande quantità di fonti per la storia degli insediamenti walser (*Walser Regestenbuch*, 1991). Esse coprono un arco temporale compreso fra l'anno 1253 ed il 1492, anno che segna l'avvio dell'età moderna e l'inizio di una progressiva involuzione del modello autonomistico a vantaggio di un crescente centralismo burocratico. Le aree interessate a tale fenomeno insediativo si estendono dai villaggi dell'Alta Savoia (Les Allemands, Vallorcine, Samöens) a quelli del Vorarlberg (Damuels, Walgau, Kleine und Grosseswalsertal, Laterns, Hohenems, Mittelberg, Tannberg, Brandertal, Montafon) e del Tirolo occidentale (Galtür, Hischgl) passando per la Svizzera (Vallese, Grigioni), il Liechtenstein (Triesenberg) e le valli italiane del Monte Rosa (Gressoney, Alagna, Rimella, Macugnaga) e dell'Ossola Superiore (Formazza). La consultazione di contratti d'affitto ereditario (Erblehen), lettere di libertà (Freiheitsbrief), libri delle rendite (Urbar), ha contribuito a delineare un quadro completo della grande rivoluzione agraria e giuridica alpina del basso Medioevo, prevalentemente rivolta a favorire le autonomie e l'autogoverno delle comunità.

Nel Tirolo di lingua tedesca, l'intraprendenza politica del Conte Mainardo II (1238-1295) asseconderà la formazione di una classe di contadini liberi facenti parte, a pieno titolo, degli Stati Generali della Dieta tirolese (quarto Stato) e, in taluni casi, parificati alla piccola nobiltà (i Masi dello Scudo/Schilder Höfe della Val Passiria/Passeiertal) con compiti di difesa militare mediante "lancia e scudo". Durante il governo di Mainardo II i contadini liberi del Tirolo tedesco verranno a costituire una piccola aristocrazia rurale, fiera del proprio status e ruolo, nonché protagonista nella diffusione di masi indipendenti (fattorie agricole indivisibili) anche alle quote elevate mai sfruttate in precedenza. Il futuro Papa Pio II (al secolo Enea Silvio Piccolomini), già canonico della Cattedrale di Trento e parroco di Sarentino / Sarnthein (allora Principato Vescovile e Diocesi di Trento), definì i contadini liberi della valle: «Gente fortunata».

In una prospettiva non strettamente legata al «diritto dei coloni», di provenienza esterna, ma pur sempre nel quadro di una nuova stagione di attribuzioni di libertà a comunità già presenti sui territori, vanno inquadrati altri esempi di autonomie micro-regionali.

In Trentino, risale al 14 Luglio 1111 la nascita della Magnifica Comunità di Fiemme che, tra le prime in area alpina, negozia le proprie libertà di autogoverno con il Principe-Vescovo di Trento G(h)ebardo. La Comunità si definisce, statutariamente, come un insieme di "vicini" (gli abitanti

originari del luogo) i quali, su base democratica, gestiscono i “beni comuni” o “terre collettive” (boschi e pascoli, con annessi diritti di erbatico, legnatico, stallatico, ecc.) in maniera indivisibile, inalienabile, inusufruttibile. Risale al 1249 il primo documento scritto della Regola di Spinale nelle valli Giudicarie. Esso consiste in un contratto di affitto perpetuo (una porzione di bosco e pascolo) pattuito dai monaci dell’Ospizio di Santa Maria de Campèi (Madonna di Campiglio) con i “vicini” della comunità di Ragoli e Preore dietro la corresponsione di «un peso di formaggio buono e bello, secco e da monte». Per la Regola di Manèz, che interessa i “vicini” della comunità di Montagne, il primo documento scritto è datato nell’anno 1377, mentre il primo Statuto di Spinale è del 1410. Per quanto riguarda le comunità di Fiemme o di Spinale e Manèz si tratta di comunità complesse, formate da più nuclei insediativi consociati. Diversamente, un’importanza particolare rivestono anche le «Carte di Regola» (M. NEQUIRITO: 1988, 2002, 2003, 2005, 2010, 2011, 2015) le quali, pur essendo da ritenersi fonti di “diritto proprio”, sono rivelative della vocazione autonomistica delle genti trentine. La più antica delle normative “regoliere” trentine risale all’anno 1201 ed interessa la comunità di Civezzano. Il sistema delle Regole aveva un carattere democratico e partecipativo conforme ai modelli di “democrazia alpina” diffusi su tutto l’arco delle Alpi. Lo status di “vicino” si trasmetteva ereditariamente e la partecipazione alle assemblee costituiva un obbligo non facilmente aggirabile contribuendo a rafforzare il senso di responsabilità proprio di tutte le forme di autonomia e di autogoverno.

Al confine del Trentino con le Prealpi vicentine e veronesi - altipiani di Folgaria, Lavarone, Luserna, Lessinia e Sette Comuni - nuclei di boscaioli “roncadori”, già servi del monastero di Benediktbeuern in alta Baviera, vengono insediati dai signori locali (gli Ezzelini della zona di Bassano, il Principe-Vescovo di Trento Friederich von Wangen, il Vescovo di Verona) e dotati dello status di uomini liberi con il fine di dissodare i terreni occupati da foreste impenetrabili. Si tratta di un ulteriore tassello che si inserisce pienamente nel mosaico della grande colonizzazione rurale del basso Medioevo e che smentisce precedenti versioni mitologiche intorno all’origine scandinava delle genti cimbre (Zimbar/roncadori). Altre iniziative simili, adottate dalla feudalità laica ed ecclesiastica, si susseguiranno nell’intento di mettere a coltura aree non ancora antropizzate mediante il ricorso all’assegnazione di privilegi (formazione di comunità con propri statuti autonomi) in cambio di dissodamenti sistematici delle alte terre. E’ il caso della Magnifica Comunità di Folgaria, sorta nel XII secolo, o della Magnifica Reggenza dei Sette Comuni (Asiago, Rotzo, Roana, Gallio, Enego, Foza e Lusiana) costituitasi pochi anni più tardi, tra il XIII ed il XIV secolo.

Il modello delle “Assemblee dei Vicini” si diffonderà capillarmente in tutte le Alpi, pur assumendo denominazioni diverse – vicinanze, regole, partecipanze, comunanze, università – a seconda dei territori. A questi esempi di proprietà collettiva sono assimilabili i «Patriziati» ticinesi (corrispondenti alla «*Bourgeoisie*» della Svizzera Romanda), alle «Degagne» della Val Leventina (futuro baliaggio del Cantone di Uri) e le «Almenden» (malghe comuni) della Svizzera interna. Nei baliaggi italiani della Confederazione Elvetica i balivi (*Landvögte*), amministratori inviati dai

Cantoni sovrani, confermeranno le antiche consuetudini.

Nel settore occidentale delle Alpi, risale all'anno 1191 la «*Carta delle franchigie*» (*Charte des franchises*) – base storica dell'autonomia valdostana - concessa alla comunità di Aosta dal Conte Tommaso I di Savoia grazie alla mediazione del Vescovo diocesano. In essa si stabilisce quanto segue: «Io, Tommaso, conte di Moriana e marchese d'Italia, osservando e riconoscendo le difficoltà sopravvenute, concedo la libertà alla città di Aosta con i suoi sobborghi; agisco anche su consiglio del vescovo Valbert e dei miei baroni, in modo che giammai d'ora in avanti né io né i miei successori non esigeremo né per noi stessi né per i nostri funzionari le contribuzioni non consentite [...]». L'autonomia valdostana si doterà in seguito (1580) di una raccolta di consuetudini nota come «*Coutumier*» e di un organo di controllo: il «*Conseil des Commis*». Ancora nell'Ovest-Alpi, a partire dall'XI secolo, nella valle Maira/Macra (Alpi Cozie) si vanno formando consuetudini legate alle pratiche agro-silvo-pastorali che, nell'anno 1254, verranno codificate per iscritto nei relativi Statuti. Tuttavia, uno dei più importanti documenti riguardanti la concessione di libertà di autogoverno è sicuramente la *Grande Charte des Escartons*. Il 29 maggio dell'anno 1343 il delfino Umberto II e 18 rappresentanti di oltre 50 comunità delle valli alpine firmarono la «*Grande Charte*», scritta su pelle di pecora. Essa formalizzava il patto di affrancamento dalle servitù feudali, il diritto alla libertà individuale, alla proprietà e all'autogestione del territorio denominato «La Repubblica degli Escartons» (altro esempio di “Stato di Passo” alpino a scavalco della dislivellata). Con questa concessione di libertà il Baliaggio del Brianzone, analogamente ai baliaggi svizzeri, viene elevato al rango di Repubblica autonoma rispetto al Delfinato di Vienne. I capifamiglia potevano decidere liberamente sull'utilizzo dei pascoli, sulla costruzione di ponti e strade, sull'elezione dei consoli, sulla risoluzione delle controversie. Allorché il duca di Savoia, nell'anno 1690, entrò a far parte della Lega asburgica, quest'area divenne strategica e la Francia rafforzò militarmente tutta la zona di Briançon (sistema delle fortificazioni del Vauban, architetto militare del Re Sole Luigi XIV). Dopo le guerre di successione spagnola e il Trattato di Utrecht la Francia cedette al Piemonte sabauda, in base all'applicazione della dottrina geopolitica moderna dello “spartiacque” (*Ligne de partage des eaux / Wasserscheide Linie*), il territorio dei tre Escartons idrograficamente “italiani” (valle di Oulx, di Pragelas, di Chateau Dauphin). La Repubblica degli Escartons perse l'unità politico-amministrativa e cessò definitivamente di esistere nel 1790. Il dispositivo della *Charte* «decide e ordina: che tutti, senza eccezione, saranno ormai ritenuti e considerati come uomini liberi, affrancati e borghesi. Essi renderanno omaggio al delfino baciando il suo anello o il palmo superiore della sua mano come fanno gli uomini affrancati e liberi, e non più i due pollici come fanno i plebei ed i servi-contadini di questa epoca».

Nelle Alpi Orientali, un posto di rilievo rivestono le Regole d'Ampezzo, ancora oggi operative. La data di riferimento è quella del 1235, anno che registra l'emanazione dei primi Statuti, a conferma delle consuetudini locali, da parte del Signore feudale del Cadore, conte Biaquino Da Camino. Precedentemente, in epoca alto-medievale, i Longobardi dapprima (VI-VII secolo) ed i Franchi successivamente (VIII secolo), favorirono il costituirsi di proprietà gentilizie “indivise”

mediante concessioni rilasciate alle famiglie del luogo da parte del potere centrale. Pascoli e boschi erano di proprietà collettiva nel senso che venivano riconosciuti come proprietà privata dei consorti originari e, quindi, d'uso collettivo. I diritti di "dominio utile" si trasmettevano ereditariamente ma, in mancanza di discendenti, i fondi ritornavano alla comunità. La comunità ampezzana divenne anch'essa una circoscrizione autonoma, formata dai nuclei familiari autoctoni, che andavano così a formare delle vere e proprie "comunità corporate chiuse", cioè non aperte ai forestieri. In origine le Regole erano dodici, due alte e nove basse più a valle la Regola di Cortina. Lo scopo evidente era quello di garantire una gestione mirata al buon uso dei pascoli alti, governati dalle Regole «di monte» o Regole «Alte», distinte dalle Regole «Basse». Dieci anni prima del riconoscimento formale da parte del Signore del Cadore (1225), viene istituita la Regola di Lerosa e Travenanzes. All'anno 1238 risale la Regola di Falzàrego, al 1317 quella di Lareto e quindi tutte le altre. La massima espressione dell'autonomia ampezzana corrisponde all'intervallo cronologico compreso fra gli anni 1347 ed il 1420. In questo periodo le consuetudini regoliere, tramandate oralmente, vengono raccolte in un corpus di norme scritte denominate «Laudi». Dopo il 1400 l'espansionismo sulla terraferma ad opera della Serenissima Repubblica di Venezia interesserà ampie porzioni del nord-est alpino compreso tra il Friuli, già appartenente al Patriarcato di Aquileia (ivi incluso il Cadore), al basso Trentino (val Lagarina e alto Garda), al Bresciano, al territorio di Bergamo fino all'Adda. Anche l'Ampezzano subirà la stessa sorte. Tuttavia Venezia, come già accaduto per i Sette Comuni, confermerà gli Statuti di autonomia insieme con i relativi privilegi. L'alleanza fra il Sacro Romano Impero, retto dall'imperatore Massimiliano d'Asburgo Conte del Tirolo e papa Giulio II Della Rovere (Lega di Cambrai), arresteranno le ambizioni veneziane sui territori tirolesi segnando il passaggio dell'Ampezzano (senza il Cadore) al Tirolo (1511-1521) previa conferma delle antiche prerogative autonomistiche ed il ritorno del basso Trentino alla sovranità asburgica (1509). Il Cadore, nella fattispecie, si era già costituito in Magnifica Comunità a partire dal 1338 e, fino al 1511, includeva anche l'Ampezzano. L'organizzazione dell'autogoverno, sul modello delle altre realtà alpine del nord-est, era codificata negli Statuti relativi alle 27 Regole. Anche all'estremo delle Alpi orientali, nel settore giuliano-carnico, la struttura comunitaria di tipo vicinale sarà presente nella Carnia friulana, nonostante il grande impulso dato dalla Chiesa di Aquileia alla città di Tolmezzo. Nelle aree giuliane di lingua slovena le vicinie assumeranno la denominazione di «sosednja» reiterando, comunque, gli stessi modelli organizzativi degli altri comprensori alpini.

La prassi, ormai consolidatasi sulle Alpi, di costruire democrazie partecipative a struttura egualitaria si evolverà seguendo gli sviluppi della storia europea tardo-medievale. Dalle piccole "comunità corporate chiuse" di tipo colonico, insediate nei territori più elevati per rispondere alle sopraggiunte sfide demografiche e culturali, alle comunità di "vicini" rette da Regole rivolte a privilegiare l'indigenato originario, si passa a più ampie «comunità di valle» impegnate a mantenere l'autonomia amministrativa delle valli nei confronti dell'espansione territoriale dei Comuni cittadini, in particolare delle città padane. E' il caso della Val Camonica, della Val Sabbia, della Riviera di Salò, della Val Trompia in rapporto al Comune di Brescia. E, inoltre, della Val di Scalve,

delle alte Valli Seriana e Brembana, della Valle di Averara e san Martino rispetto a Bergamo. Della Valtellina e dei Contadi di Chiavenna e Bormio (Magnifica Terra) rispetto a Como e, successivamente, alla Repubblica delle Tre Leghe (Signori Grigioni) di cui, dall'anno 1512, diventerà suddita conoscendo momenti difficili della sua storia a causa delle lotte religiose con i Riformati. Un'altra importante esperienza di comunità autonoma sarà quella della Val Sesia, inquadrata amministrativamente nella *Universitas Vallis Sicidae*.

A conclusione di questo excursus storico intorno alle autonomie alpine va osservato che, proprio grazie alla collocazione strategica delle Alpi al centro dell'Europa ed alla presenza di comunità residenziali a cavallo di confini naturali e politici, la vocazione all'autogoverno delle sue genti si è potuta rafforzare nelle società di «Antico Regime» fino a produrre modelli di *governance* ancora oggi esemplari. Il convergere frequente di interessi economici fra decisori politici e comunità territoriali ha generato situazioni annoverabili fra i buoni esempi di organizzazione sociale ed amministrativa. Esempi che hanno reso possibile, in maniera accettabile, l'insediamento e la permanenza in montagna di popolazioni che, altrimenti, avrebbero imboccato altre strade. Sarà l'avvento della modernità, a seguito della nascita degli Stati-Nazione centralizzati, ad infliggere un duro colpo alle autonomie delle «piccole patrie» alpine decretandone una rapida dissoluzione. Ritornare a riflettere su questi temi può contribuire a ripensare certi modelli passati, non già nell'ottica dei «laudatores temporis acti», ma alla luce di un nuovo interesse emergente per le alte terre e per i «bona comuna».

Annibale Salsa

CAPITOLO

II

LE BASI IDEOLOGICHE E LE RADICI TEORICHE DELLA MACROREGIONE ALPINA

di Stefano Bruno Galli

L'arco alpino è una sorta di «cerniera» dal punto di vista geopolitico che tiene insieme le comunità volontarie territoriali insediate al di qua e al di là delle Alpi; comunità che vivono il confine come una ricchezza. E lo «spazio» alpino è assai più di un semplice luogo. È piuttosto la dimensione territoriale concreta di un sentire politico comune caratterizzato da non mai sopite vocazioni autonomiste, per effetto della storia, della cultura, delle tradizioni, dell'identità e della mentalità collettiva, che sono del tutto assimilabili e affini, generate dal confronto dell'uomo con la montagna. È il laboratorio privilegiato, nel corso dei secoli, di particolari forme di autonomia, di autogoverno e di libertà fiscali. È il territorio della ricomposizione dei conflitti, soprattutto di quelli con la pianura. L'area alpina, infatti, si differenzia dalle altre aree montane europee ed extraeuropee perché è circondata da ampie pianure intensamente popolate e altamente urbanizzate.

E tale prossimità è senza dubbio un punto di grande forza.

«Un disordine di montagne – ha scritto Émile Chanoux – fra la piccola e piatta pianura del Po e le grandi e molli piane del Nord. Così devono apparire, dall'alto, le Alpi. In queste montagne, un popolo vive» (Chanoux, 2007: 282). Le Alpi non risultano un elemento geomorfologico di frattura bensì quello spazio territoriale che ha generato un vero e proprio modello di civiltà. L'idea di un territorio alpino che ha superato i confini del tempo e dello spazio, anche a livello del mentale, e che non si configura più come quella catena montuosa sulla quale piantare le bandierine del confine sacro alla patria – poiché costituisce un baluardo naturale contro il nemico di sempre – è stata da tempo archiviata. E con essa sono state archiviate quelle che un esponente della tradizione etico-civile sudtirolese, Claus Gatterer, ha definito le «inimicizie ereditarie», cioè gli antichi e consolidati rancori alimentati dalla nascita e dal rafforzamento degli Stati nazionali; rancori che hanno inciso in profondità nella cultura politica e nel sentire comune tanto al di qua quanto al di là delle Alpi. E che comunque erano la concreta e tangibile espressione del grave problema storico che si celava dietro l'idea d'Europa e i suoi conflitti.

L'Unione europea sta ragionando nella prospettiva di promuovere strategie aggregative sul piano macroregionale da circa una decina d'anni perché le macro comunità territoriali risultano oggi la dimensione istituzionale più appropriata – dal punto di vista geo-economico e sociale – di fronte alla crisi degli Stati nazionali e all'offensiva dell'«economia globale». Esse interpretano e declinano secondo i tempi nuovi della politica e del potere nell'età della globalizzazione la classica dinamica tra Stato e mercato, che è mutata radicalmente e si configura piuttosto come il rapporto fra tali comunità allargate e l'economia globale. A queste comunità dev'essere riconosciuto un margine di autonomia politica e amministrativa del tutto nuovo per non «imbrigliarle» e per consentire a esse di muoversi con successo e fronteggiare le sfide del contesto economico internazionale.

Nel ciclo storico della modernità politica le Alpi hanno rappresentato un modello di incivilimento, cioè dei processi di civilizzazione, del tutto particolare, che ha seguito un percorso del tutto indipendente rispetto alle grandi correnti portatrici della civiltà europea. Autonomia, autogoverno, libertà fiscali, democrazia consensuale e partecipativa, giustizia e libertà: questi sono gli ingredienti della cultura politica delle comunità volontarie territoriali dell'arco alpino. È – in sé – un modello di civilizzazione, che si è contrapposto al feudalesimo, che ha utilizzato il diritto comune contro il diritto romano, che ha strizzato l'occhio alla Riforma e si è opposto alla Controriforma, che ha elaborato nel tempo dei modelli culturali e comportamentali riassunti in una mentalità collettiva fatta di lealtà nei confronti della comunità territoriale e delle sue istituzioni territoriali, di probità, spirito di sacrificio, dedizione, determinazione, senso del rischio.

Per vero, la cultura politica premoderna – si pensi a Petrarca («Ben provvide Natura al nostro stato/quando de l'Alpi schermo/pose fra noi e la tedesca rabbia») – ha percepito l'alpe come una specie di muraglia cinese che proteggeva la penisola, uno schermo appunto, una barriera naturale.

Si trattava di una percezione culturale che istillava, nell'immaginario collettivo, lo stereotipo dell'antico abitatore della montagna come espressione di un mondo a parte, non civilizzato e del tutto inadeguato ai modelli di cultura e di comportamento del vivere civile, inutile e grezzo, praticabile e abitabile solo da primitivi e da selvaggi, da barbari e da briganti. Un luogo dove la natura e la montagna aspra e selvaggia vinceva sull'uomo, costretto a una vita di lotta – per aspirare a un'armonia superiore – persa in partenza.

Basta citare quello che scrisse un giovane viaggiatore inglese, John Evelyn, a metà del Seicento, chiedendosi come mai ci fossero uomini disposti ad abitare l'alpe, realtà impervia e spaventosa, generata dall'ammasso – con la ramazza – della spazzatura della terra. Così si erano formate le Alpi, popolate da selvaggi, diavoli e streghe, draghi e fantasmi, folletti e giganti. Nei fatti, in ogni segmento dell'arco alpino c'è una storia o una leggenda legata al mito dell'uomo selvatico, malvagio, responsabile delle calamità naturali, delle frane e delle valanghe. Tale percezione negativa della montagna e, in generale, dell'arco alpino s'inverte nel corso del secolo decimottavo, nel Settecento, con il trionfo delle dottrine del diritto naturale e la pratica del grand tour, che prende piede nell'internazionale aristocratica dell'Europa dei Lumi. L'idea di toccare con mano quella realtà pre-politica rappresentata dallo «stato di natura», in cui vige il diritto «naturale» che attribuisce all'uomo, in quanto tale, delle prerogative esclusive e non negoziabili, che precede e spiega le dinamiche che conducono allo stato di società, induce molti alla contemplazione della montagna e dei suoi antichi abitanti.

Si costruisce così il mito del «buon» selvaggio, uomo felice e virtuoso perché non è contaminato dalla malvagità della civiltà, che corrompe lo spirito, ma vive indifferenziato rispetto alla natura, è tutt'uno con la natura e i suoi elementi. Basta leggere qualche pagina di Jean Jacques Rousseau. La montagna, per il Ginevrino, è davvero una categoria dello spirito tanto che, per difendersi dalle accuse che gli aveva rivolto la città di Ginevra che lo aveva espulso, scrisse le *Lettere dalla montagna*. E nella XXIII lettera di un'altra opera, la Nuova Eloisa, scrisse: «è un'impressione generale che provano tutti gli uomini, benchè non tutti siano degli osservatori, che sulle alte montagne, dove l'aria è rarefatta, si trovi una maggiore facilità nella respirazione, più leggerezza nel corpo, più serenità nello spirito; i piaceri sono meno acuti, le passioni più moderate; le meditazioni acquistano un carattere grande e sublime, proporzionate agli oggetti che ci colpiscono, una volontà tranquilla che non è né acre, né sensuale. Sembra che salendo al di sopra della dimora degli uomini si abbandonino i sentimenti bassi e terrestri e che man mano che ci si avvicina alle regioni eteree, l'anima acquisti qualcosa della loro inalterabile purezza. Si è seri senza malinconia, contenti e felici senza indolenza di esistere e di pensare; tutti i desideri troppo vivi si smorzano, perdono quell'acutezza che li rende dolorosi, lasciano in fondo al cuore un'emozione dolce e lieve; e così, in un clima favorevole, le passioni altrimenti angosciose si trasformano in felicità» (Rousseau, 1992: 212).

Basta leggere anche qualche pagina di Albrecht von Haller, il naturalista svizzero che nel 1732 scrisse *Die Alpen*, poemetto in cui alla corruzione della civiltà materiale contrappose l'elogio della

natura alpina incontaminata. Le virtù non si potevano sviluppare nelle città eleganti ma corrotte dal punto di vista della socialità, ma solo tra i montanari. L'alpe è il luogo della vita semplice e schietta, della volontà e del carattere, della tenacia, della sottomissione all'ordine naturale delle cose. E anche della felicità, perché i montanari sono un «popolo felice» dalla nascita alla morte, probi e sobri nei loro costumi, che vivono grazie a un'economia essenzialmente fondata sull'autosostentamento, grazie a prodotti della natura. Il culmine di questa rappresentazione positiva della vita e della natura alpina viene raggiunto alla fine del secolo decimonono, nel 1888, con la storia di Heidi, la piccola montanara svizzera che si ammala in città e che guarisce con l'aria pura dei monti.

Si tratta di una rappresentazione – quella legata alla memorialistica e alla testimonianza tra Sette e Ottocento – assai importante per la messa a fuoco di un particolarismo alpino, delle specificità del modello di civilizzazione alpino, fortemente caratterizzato da elementi antistatali e antimoderni. Le Alpi, contrariamente a quello che si pensa, non hanno determinato gli Stati nazionali moderni – non sono state cioè un elemento decisivo per la loro costruzione – bensì hanno subito gli Stati nazionali moderni, con i loro confini artificiali e la loro oppressione. Nel senso che le genti delle comunità volontarie territoriali dell'arco alpino erano l'espressione di uno spazio e di un mondo che non conosceva confini, dalle Alpi liguri alle Alpi giulie. Al di qua e al di là della catena alpina troviamo infatti le stesse popolazioni: Provenzali di qua e anche di là; franco-provenzali di qua e anche di là; tedeschi walser di qua e anche di là; ladini di qua e anche di là; tirolesi di qua e anche di là; tedeschi carinziani di qua e anche di là; sloveni di qua e anche di là. E non si è mai chiesto alle popolazioni alpine se dovessero sentirsi più affratellati con le genti della pianura piuttosto che con quelle che stavano al di là dell'Alpe. Le transumanze e i lavori stagionali, sino alla costruzione degli Stati e alla erezione delle barriere artificiali dei confini, hanno rappresentato un collante molto forte. Solo la pratica del contrabbando – e non è una provocazione – ha consentito di recuperare gli antichi legami, di andare oltre le divisioni degli Stati e dei confini. Una pratica dunque che si configura come la legittima reazione delle popolazioni alle divisioni artificiali e alle leggi imposte dagli Stati centrali.

La *Dichiarazione dei rappresentanti delle popolazioni alpine* – meglio nota come “Carta di Chivasso” – e il pensiero di Émile Chanoux, di Denis de Rougemont e di Guy Héraud, non sono che le punte avanzate di un comune sentire politico strettamente legato alla civiltà dello spazio alpino, che porta dritto ad Arge Alp e poi alla strategia macroregionale alpina. Un sentire politico che, per quanto sia polifonico, cioè variegato, articolato e composito, è analizzabile unitariamente per effetto della sua sostanziale compattezza e omogeneità. In esso sono infatti ravvisabili degli elementi comuni quali una sorta di «mistica» alpina, cioè l'attitudine alla contemplazione della magica e tremendamente affascinante realtà montana, fatta anche di impenetrabili misteri, con tutto quel che ciò comporta dal punto di vista culturale e sociale, in termini di virtù civiche e di mentalità collettiva. Una componente essenziale di questa «mistica» alpina è individuabile nella diffusa e forte religiosità – di natura cattolica o protestante fa poca differenza, anche perché il

cattolicesimo alpino assume dei contenuti riconducibili al protestantesimo – degli scrittori politici che animano tale corrente di pensiero. Anzi, vi è una specie di sincretismo alpestre che si trasferisce dal piano religioso al piano culturale e politico e che costituisce l'antiporta ideologico per la nascita di una federazione delle comunità volontarie territoriali dell'arco alpino, nel quadro di un'Europa federale dei popoli.

Altro elemento che accomuna i federalisti alpini è un forte e consapevole sentimento di resistenza all'oppressione, sia essa quella dello Stato autoritario o totalitario, sia essa quella dello Stato democratico comunque burocratico e accentratore. L'attaccamento identitario alle proprie radici è infatti da mettere alla base dell'autonomismo radicale di questi scrittori che vede nel federalismo – da inquadrare nell'ambito di un'indiscutibile sensibilità europeista – una prospettiva politica e istituzionale del tutto ragionevole e praticabile. L'europeismo che emerge dalla cultura politica di questi pensatori è indisciungibile dalla loro ammirazione per la Svizzera, l'epicentro dello spazio alpino. Per loro la «missione» della Confederazione è quella – in qualche modo – di elvetizzare l'Europa. Solo replicando – su scala europea – il modello elvetico è possibile costruire quell'Europa su base macroregionale che rappresenta una garanzia per la conquista della più ampia autonomia rispetto agli Stati centrali, considerati dei soggetti istituzionali ormai avviati al tramonto. Nei fatti, lo spazio alpino rappresenta una specie di Europa in miniatura, cioè un territorio in cui convivono culture diverse, dove si parlano idiomi linguistici diversi, dove diversi sono i sistemi politici di riferimento, tuttavia riconducibili all'unità e all'omogeneità che ricompongono le fratture e si conciliano sulle differenze. È l'unità nella diversità teorizzata da Denis de Rougemont.

La strategia macroregionale alpina è una realtà geo-economica che poggia sul primato del manifatturiero e dell'artigianato, delle micro e delle piccole imprese, nell'ambito di un'area transfrontaliera assai vasta, che coinvolge 7 Stati e 46 Regioni. L'idea di promuovere un vasto processo di articolazione cooperativa su base macroregionale, oltre i confini degli Stati, delle comunità volontarie territoriali dell'Arco alpino non è nuova. Nella storia del pensiero politico del ventesimo secolo c'è una filiera teorica – o una famiglia dottrinarica, se si preferisce – che ha avuto un'incubazione lunga quasi mezzo secolo e che parte dal federalismo personalista e integrale degli anni Trenta per giungere direttamente alle prime elezioni, nel 1978, del Parlamento europeo. Questa tradizione di pensiero si confronta con la continuità dello spazio alpino, da Nizza a Vienna, e sostiene il progetto di «federare» - in senso fortemente autonomista – le comunità territoriali che lo abitano, nel segno di un'identità comunque riconducibile all'unità politica e culturale, economica e sociale, pur nella disomogeneità interna, che marca le differenze all'interno della macroregione.

La macroregione alpina si configura allora come una realtà organica, ma – inevitabilmente – disomogenea. E può vantare, contrariamente alle altre strategie macroregionali già avviate, autorevoli padri nobili – da Chanoux a Rougemont, solo per restare sul piano teorico e dottrinario – e robuste radici storiche, dalla Dichiarazione di Chivasso (1943) a Arge Alp, la comunità alpina collocata oltre gli Stati nazionali e composta da Baviera, Grigioni, Lombardia, Salisburgo, San Gallo, Sudtirolo, Ticino, Tirolo, Trentino, Vorarlberg, fondata nel 1972 per affrontare insieme i problemi

ecologici, culturali, sociali ed economici. Probabilmente, senza Arge Alp non ci sarebbe la strategia macroregionale alpina; o comunque il suo decollo sarebbe stato assai più difficoltoso.

Il pensiero politico – che si configura come un fattore di modernità, non già come un suo prodotto – si è mosso dunque con largo anticipo rispetto alla progettazione della strategia macroregionale alpina sul piano istituzionale europeo. E ciò conferisce davvero alla macroregione alpina una forte e indiscutibile legittimazione politica e istituzionale. L'ha già osservato Guy Héraud mezzo secolo fa: «Molti federalisti europei, consci dell'irrazionalità delle frontiere nazionali-statali, e considerandole come un provvisorio compromesso, ne preconizzano la scomparsa in un futuro più o meno lontano a vantaggio di circoscrizioni delimitate secondo criteri economici» (Héraud, 1966: 178). Proprio per ciò, la strategia politica delle strategie macroregionali – per usare un gioco di parole – rappresenta il percorso privilegiato che l'Europa ha davanti a sé per rigenerarsi, di fronte alla sua crisi attuale.

Considerato l'eroe e il martire della resistenza valdostana, Émile Chanoux è uno dei grandi scrittori politici del federalismo alpino. Si formò negli ambienti universitari torinesi nel corso degli anni Venti; un ambiente che strideva se confrontato con quella società arcaica qual era la Val d'Aosta di quegli anni, dominata dal primato della civiltà contadina, inchiodata alle sue strutture tradizionali comunitarie, ai suoi modelli culturali e comportamentali consolidati, legati alla ruralità e apertamente condizionati da una forte religiosità. Sin da adolescente, Émile ha gravitato attorno all'associazionismo cattolico, a cominciare dalla Giovane Montagna, un sodalizio che si proponeva di educare i giovani all'amore per l'ambiente alpino. Nel 1923 comincia a scrivere degli articoli sul periodico *La Vallée d'Aoste* e aderisce poi alla *Jeunesse valdôtaine*, alla *Jeunesse catholique* (di cui sarà anche vice presidente federale), alla *Ligue valdôtaine pour la protection de la langue française en Vallée d'Aoste*, prima di fondare la *Jeune Vallée d'Aoste*. Un'adolescenza, dunque, tutta consumata nel solco del cattolicesimo militante e apertamente condizionata dalla figura dell'*abbé* Joseph Trèves (1874-1941), impegnato nella creazione delle opere sociali cattoliche e instancabile difensore della tradizione, ma anche dell'autonomia regionale.

Questo vivace movimentismo regionalista – tra gli anni Venti e gli anni Trenta – fu concretamente transnazionale, nel senso che è individuabile anche nell'esperienza francese e, soprattutto, svizzera: si pensi alla Lega del Gottardo nell'ambito della quale milita, durante gli anni della Seconda guerra mondiale, Denis de Rougemont. E costituì il «milieux» culturale per la successiva maturazione di quella generalizzata sensibilità autonomista che porterà alla teorizzazione di un processo di federalizzazione delle comunità volontarie territoriali dell'arco alpino. Per quanto attiene alla militanza chanousiana, certifica come dall'iniziale regionalismo il notaio aostano sia poi passato a un forte radicalismo autonomista per approdare a una indubbia consapevolezza federalista.

A Torino, Chanoux si confronta con un ambiente ricco di stimoli culturali e di suggestioni intellettuali e anche politiche, poiché frequenta gli ambienti e i personaggi che daranno poi vita al

Partito d'Azione. Studia giurisprudenza per laurearsi a soli ventun'anni con una tesi sulle minoranze etniche. Diventerà poi notaio e farà ritorno ad Aosta per difendere la sua comunità territoriale di appartenenza dalle soverchianti pressioni dello Stato fascista, burocratico e accentratore; uno Stato tenacemente impegnato a mettere in atto un programma di italianizzazione forzata della Vallée, tanto da confinare alla clandestinità la Jeune Vallée d'Aoste, che diventerà il punto di riferimento del movimento resistenziale, nell'ambito del quale pulsioni autonomiste e indipendentiste convergeranno nella lotta per la liberazione dal nazifascismo.

A ridosso del Natale 1943, tre mesi dopo l'8 settembre, a Chivasso si incontrano clandestinamente gli esponenti della Resistenza in Val d'Aosta e quelli delle Valli Valdesi per redigere la *Dichiarazione dei rappresentanti delle vallate alpine*. Partecipano a quell'incontro i valdostani Ernesto Page ed Émile Chanoux; i valdesi Osvaldo Coisson, Gustavo Malan, Giorgio Peyronel e Mario Alberto Rollier. Nessuno li aveva eletti «rappresentanti»: erano solo dei semplici intellettuali militanti di un sentire alpestre comune e diffuso, che interpretavano dignitosamente, con orgoglio e con fierezza. Vi è una convergenza ideologica tra gli antifascisti valdostani e gli antifascisti valdesi per un ordine politico radicalmente alternativo. Il federalismo è davvero una formula politica nuova, da applicare sul piano interno e internazionale, finalizzata alla tutela della democrazia e intrinsecamente antitotalitaria, che garantisce l'espressione e i diritti delle minoranze per quanto attiene all'autonomia culturale, linguistica e religiosa, delle comunità territoriali, e alla loro autonomia politica e amministrativa, economica e istituzionale, che poggia sul diritto all'autogoverno.

Dal punto di vista teorico, la Carta di Chivasso è un documento assai rilevante per la tensione europeista che emerge dal testo, non disgiunta da una forte sensibilità autonomista – intesa come una dimensione ideologica più alta rispetto alle semplici rivendicazioni linguistiche e culturali, che spesso degenerano nel micro-nazionalismo – strettamente legata al mondo alpino, che poggiava su un ordine politico di matrice autenticamente federale. E tuttavia, nella Carta di Chivasso l'Europa non si configura come la costruzione di un'utopia istituzionale sovranazionale di ispirazione federale, sul modello del Manifesto di Ventotene di Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi, che in quel momento già circolava. La proposta politica espressa nella Dichiarazione ha una sua forte tensione ideale e una ricchezza di contenuti istituzionali, ma anche culturali e sociali, legati all'ambiente alpino, che consentono di collocarla nell'ambito del filone del federalismo integrale. Ma il richiamo all'unità dell'Europa – per il quale si batterono in particolare Coisson, Malan, Rollier e Peyronel – non risulta l'elemento fondamentale del testo e non consente di inserire la Dichiarazione, in via esclusiva, nel filone del federalismo europeo.

Il documento assume come punto di partenza l'oggettiva oppressione politica subita dalle comunità dell'arco alpino nel corso dell'età fascista, compresa la «rapina» economica e la devastazione della cultura locale. Sostiene la necessità di superare gli irredentismi antagonisti, cioè gli attriti frontalieri, senza tuttavia abbandonare la prospettiva di restare uniti all'Italia libera di domani, che dovrà garantire l'autonomia politica e amministrativa, economica e culturale,

tutelando il bilinguismo. Il terreno di convergenza tra valdostani e valdesi fu la comune lotta al nazionalismo fascista e allo Stato burocratico e accentratore.

La *Dichiarazione* ha il profilo di una sorta di manifesto politico dei problemi della montagna. La rivendicazione dell'autonomia e del diritto all'autogoverno delle comunità volontarie territoriali dell'arco alpino era, del resto, il tratto saliente – dal punto di vista ideologico – del movimento resistenziale valdostano e anche di quello valdese: minoranza etnico-culturale l'una e minoranza religiosa l'altra, entrambe oppresse dal fascismo. E l'auspicio degli estensori della *Dichiarazione* di Chivasso è quello che, all'indomani della fine del conflitto, sorga una repubblica federale su base cantonale, garanzia di libertà e di democrazia, ma anche strumento privilegiato per arginare eventuali rigurgiti e recrudescenze dittatoriali. Repubblica che riconosca l'autonomia politica e amministrativa delle vallate alpine allo scopo di salvaguardare e tutelare le piccole patrie, cioè le «nazioni» senza Stato, difenderne l'identità — politica e culturale, economica e sociale — e promuoverne lo sviluppo.

Émile Chanoux sviluppò successivamente i contenuti della *Carta di Chivasso* nel suo celebre saggio intitolato *Federalismo e autonomie* e apparso clandestinamente nel 1944 nella serie "Quaderni dell'Italia libera" del Partito d'Azione. Dal punto di vista dottrinario, l'intervento di Chanoux a margine della *Dichiarazione* di Chivasso è molto importante. Esso certifica come, nell'ambito del paesaggio dei leader dei principali movimenti autonomisti, sofferenti per via delle angherie subite nel corso del ventennio fascista, lui sia l'unico – ancora nel corso del secondo conflitto mondiale – a guardare avanti, a pensare al dopo, a ritenere che oltre le contingenti ragioni dell'autonomismo, interpretato quale rivendicazione antifascista e antitotalitaria, v'è l'obiettivo del federalismo. E s'impegna in una intelligente separazione – collocandoli su due piani nettamente autonomi e indipendenti – tra lo Stato nazionale e lo Stato federale su un livello, tra il centralismo e il decentramento su un altro livello.

Lo Stato nazionale centralizzato è il modello peggiore, quello che – nel suo deliberato e tenace tentativo di negare le differenze e ricondurre tutto all'unità – esercita un potere coercitivo e opprime poiché detiene il monopolio dell'uso della forza e non rispetta la dignità dell'uomo. Per Chanoux è il modello – così celebrato e imitato nel corso del Novecento – da ridimensionare, se non da abbattere. La sua funzionalità dev'essere ridotta al minimo, adottando sistematicamente il principio di sussidiarietà, elemento essenziale del federalismo di Chanoux. E tuttavia non v'è chi non colga che il «motore» del principio di sussidiarietà è la struttura gerarchica dello Stato, dal livello centrale agli enti territoriali periferici.

Chanoux dimostra davvero di guardare avanti, più avanti degli altri, perchè l'autonomismo integrale – inteso come coscienza civica – non gli basta più, in quanto legittima una sola sovranità, quella dello Stato centrale. E Per Chanoux lo Stato «non è un complesso di individui, di cittadini, ma bensì un complesso di organismi sociali minori i quali a loro volta raggruppano gli individui. Ed ogni organismo sociale minore non è un organo dello Stato, ma un organismo a se stante, vivente di

vita propria, esprime un proprio diritto, avente diritto al rispetto della propria personalità come vi ha diritto la persona singola, l'uomo, il cittadino» (Chanoux, 2007: 190).

Si tratta di una visione autonomista integrale che poggia sull'«*identité valdôtaine permanente*» e sulla dimensione sociale multilivello: la famiglia, il villaggio, la vallata, la regione, il gruppo linguistico, la minoranza in lotta. Al centro dell'ordine politico – che è sempre legittimato dal basso, poiché poggia sul diritto volontario che presiede alla nascita delle comunità territoriali autonome, sul modello cantonale, come entità politiche e amministrative – c'è l'uomo inteso come persona umana. L'essenza del federalismo risiede in un rapporto equilibrato e paritario tra lo Stato centrale e i corpi sociali, secondo una visione fortemente autonomista dell'ordine politico. Le minoranze, che dispongono di una sorta di diritto naturale all'autogoverno, legittimato dalla storia; un diritto che è stato inspiegabilmente revocato.

«Piccoli popoli, abituati da secoli – scrive – a governarsi da sé, popoli ricchi come i loro fratelli di Svizzera, di tradizioni proprie, sviluppatasi in lunghi secoli di vita politica autonoma, popoli disciplinati nel loro spirito di libertà, fedeli al dovere sociale fino al sacrificio, si sono visti, in nome dello Stato italiano, alla cui formazione avevano, in parte, collaborato, privati di quelle autonomie politiche che avevano custodite attraverso i secoli» (Chanoux, 2007: 185). E la Svizzera rappresenta davvero un modello di convivenza europea: «L'Europa ha, nella Svizzera, l'esempio vivente, semplice e tangibile, di ciò che essa potrebbe essere domani se, caduta quella bardatura di ferro e di odi e di orgogli che li tiene separati, i suoi popoli sapessero comprendere che, in fondo, vi è fra di loro una storia comune ed una vita comune ed un comune avvenire. [...] Un regime federale sul tipo svizzero è garanzia di questo reciproco rispetto nell'interno degli Stati e nell'interno del continente europeo. Così i piccoli popoli delle Alpi, così simili alla Svizzera, sentono questa loro missione più alta: di richiamare i popoli maggiori a queste verità di pace e di tolleranza» (Ionesco, 1976: 190).

Per l'Europa, la Svizzera rappresenta un modello di convivenza: è uno spazio pluriculturale e multilinguistico, nel cuore alpino del Vecchio continente, riconducibile all'unità, malgrado le diversità. Così la pensava Émile Chanoux, così la pensava Denis de Rougemont. Espressione del popolo dell'alpe era Chanoux, con il suo federalismo imperniato sulla centralità della persona umana; un federalismo integrale assai affine, per quanto attiene ai contenuti teorici e dottrinari, a quello di Denis de Rougemont. Espressione delle alture del Giura era Denis de Rougemont, che nacque a Couvet – località del comune di Val de Travers (rimasto autonomo sino alla fine del 2008), nel cantone di Neuchâtel – all'inizio del 1906, lo stesso anno in cui nacque anche Chanoux.

La fama di Rougemont è strettamente legata al suo libro più noto e più letto: *L'Amour et l'Occident*. Gli anni Trenta furono un periodo particolarmente «denso» per Rougemont, che li visse con particolare trasporto culturale e intellettuale. Dopo aver frequentato i «non-conformisti», cioè gli esponenti della filosofia personalista, collaborò assiduamente con l'*Ordre Nouveau*. E partecipò a quell'autentica polifonia di voci quale si configurò la cultura della crisi, che mise a tema la fine di

un modello di civiltà, quello dell'Occidente, a causa dei nefasti esiti della Prima guerra mondiale e del totalitarismo che ha portato alla Seconda. Cultura della crisi che ha alimentato l'idea di una *finis Europæ* (Galli, 2006: 121-176).

E tuttavia, Rougemont e gli intellettuali raccolti attorno a *Ordre Nouveau* non guardavano all'indietro. Guardavano piuttosto in avanti. Basta scorrere – appunto – le pagine dei numeri della rivista e cercare di individuare i temi e i problemi affrontati: lo Stato-moloch, idolatrato come una sorta di divinità, la crisi economica, che è poi quella del capitalismo, e la crisi sociale successiva al tracollo del '29. Lo statalismo invasivo – attraverso il centralismo burocratico e amministrativo, dove la distinzione tra autorità e potere è piuttosto confusa – s'impone nei confronti della persona umana, nega il pluralismo degli aggregati sociali e dei corpi intermedi, cancella tutte le differenze, cerca di ricondurre tutto all'unità attraverso il monopolio dell'uso della forza, s'opponne alla partecipazione del cittadino ai processi decisionali e genera una democrazia che è puramente formale, ma non sostanziale. Lo Stato-nazione – fondato sull'errata sovrapposizione dello Stato con la Nazione originaria – condanna l'uomo allo sradicamento e all'impoverimento culturale e valoriale ed è pertanto naturalmente oppressivo. In questo senso i processi di federalizzazione che partono dal basso, dalla persona umana e dagli aggregati sociali, che altro non sono che comunità volontarie territoriali, costituiscono una ragionevole prospettiva. Insomma, così concepito il federalismo è un «ordine» politico davvero «nuovo».

Il percorso culturale di Rougemont «dentro» *Ordre Nouveau* segna l'evoluzione del suo pensiero dalla filosofia personalista alla consapevolezza che necessariamente l'evoluzione degli equilibri nel Vecchio continente – in funzione antitotalitaria – sia rappresentata dall'approdo a un nuovo ordine politico sovranazionale su base autenticamente federale, secondo il modello elvetico. Un federalismo che, per arginare l'ingerenza dello Stato idolatrato dalla modernità e, con le sue strutture e i suoi apparati, invasivo – qualunque sia l'ordine politico sul quale poggia – sino all'oppressione nei confronti del cittadino, ma anche per reimpostarne l'architettura istituzionale, si fonda sulle comunità volontarie territoriali. Nasce così l'idea di un'Europa dei popoli sulla quale avrebbe insistito negli anni immediatamente successivi alla tragica e drammatica conclusione del secondo conflitto mondiale.

«Se l'Europa deve essere federata, è affinché – scriveva Rougemont – ciascuno dei suoi membri possa essere aiutato da tutti gli altri e messo così in grado di preservare le proprie particolari caratteristiche e la propria autonomia» (Rougemont, 1947: 26). Ogni «nazione» che compone l'Europa rappresenta infatti «una specifica e insostituibile funzione, come quelle di un organo fisiologico. La vita normale di un corpo dipende dalla vitalità di ciascuno dei suoi organi, e la vita di un organo dipende dalla sua armonia con tutti gli altri» (*Ibidem*). Il federalismo integrale va infatti oltre la prospettiva di una migliore organizzazione burocratica e amministrativa dei poteri dello Stato finalizzata a promuovere l'efficienza e l'efficacia delle politiche pubbliche. Mira, piuttosto, alla federalizzazione dell'intera società e quindi alla creazione di un modello sociale – ben al di là dell'articolazione decentrata delle istituzioni dello Stato e delle organizzazioni sovranazionali – del

tutto nuovo e completamente federale, a partire dal basso, cioè dai territori e dalle comunità, vale a dire dai popoli e dagli uomini. Il federalismo integrale è una vera e propria filosofia di vita, una sorta di «terza via» tra collettivismo e individualismo e pone la persona e la sua comunità territoriale al centro dell'ordine politico.

Nell'ottobre 1937, la rivista *Esprit* dedicò un numero monografico alla Svizzera, alla sua storia e al suo presente. Da qui nasce il saggio di Rougemont *Mission ou démission de la Suisse* (1940), seguito – 25 anni dopo – dal libro *Suisse, ou l'histoire d'un peuple heureux*. Dall'analisi di Rougemont in ordine alla realtà politica e istituzionale, alla storia e alla cultura, alle attività economiche e produttive e alle organizzazioni sociali della Svizzera, ai suoi modelli di cultura e di comportamento, affiora bene il fatto che il federalismo è nella sua essenza un costume, un'attitudine interiore per ciò indisgiungibile da un sentire diffuso dal punto di vista culturale, che affonda le proprie radici nella religione protestante.

All'origine del conflitto mondiale, secondo Rougemont, c'è la crisi della cultura europea. La Svizzera, in quanto neutrale, ha l'obbligo di difendere l'intelligenza della cultura contro un certo primitivismo che si risveglia nei tempi di guerra e che promuove il primato dell'azione sulla cultura. La guerra è frutto dell'abdicazione della cultura e del fallimento dei sistemi centralisti. L'agonia della cultura ha portato a una profonda crisi della società. È necessario ricreare delle comunità a misura di persona, materialmente e moralmente. E il federalismo, che si configura come un aggregato di comunità volontarie territoriali, offre tutti i vantaggi della tolleranza liberale ma non i suoi inconvenienti: ciascuno, nella comunità dove è nato o nella comunità in cui ha scelto di vivere, può donare il meglio di se stesso.

In Svizzera vi è una profonda consapevolezza federale; una consapevolezza fondamentale per proporre una valida alternativa alla cultura politica europea in crisi e dimidiata tra individualismo borghese e collettivismo sociale. La Svizzera ha dunque la missione di tutelare il principio federativo e, per far ciò, deve rivendicare nei confronti di tutta l'Europa il suo diritto alla neutralità. E non deve assolutamente prendere le parti di uno Stato in particolare, ma proporre una nuova – e inedita – visione politica, culturale e sociale. Solo così può diventare concreto il progetto di un'Europa federale, perché il federalismo rappresenta l'unità nella diversità. E la Svizzera lo dimostra: federare significa «arranger ensemble des réalités concrètes» (Rougemont, 1965: 178), trovare un sentimento comunitario fondato sulle tradizioni civiche.

Per cogliere sino in fondo l'approccio di Rougemont al problema dell'Europa bisogna, ancora una volta, partire dalla filosofia personalista. «Per i federalisti integralisti, l'autonomia delle collettività che compongono una federazione – osserva Kinsky – deve corrispondere alla libertà dell'essere umano. La cooperazione contrattuale di queste collettività autonome – ciò che la scienza politica contemporanea chiama 'federalismo cooperativo' – trova la sua applicazione generale nel principio della mutualità dei rapporti sociali, cari a Proudhon. La sussidiarietà che regola la ripartizione delle competenze tra lo Stato federale e i suoi componenti altro non è che la

realizzazione parziale della distribuzione generale dei poteri tra i livelli dove si pongono i problemi economici, politici, sociali e culturali. Infine, la partecipazione degli Stati membri alla legislazione federale corrisponde alla necessità di rendere la società nella sua interezza più 'partecipativa' e di assicurare anche l'impegno e lo schiudersi dell'essere umano» (Kinsky, 1976: 133).

L'idea di fondo è che l'ordine politico federale si componga di comunità autonome di uomini liberi. L'uomo – inteso come persona umana – è il centro attorno al quale gravitano queste comunità volontarie territoriali autonome che, fra di loro, intrecciano rapporti di mutua collaborazione. Proudhon – una settantina d'anni prima – aveva già tracciato la strada, indicato inconsapevolmente con precisione la struttura ideologica del federalismo personalista, precisando – nel suo testo *Du princip fédératif* (1866) – che per porre fine all'«irreparabile abuso» della sovranità è assolutamente necessario «smembrarla». Nel quadro di tale «smembramento della sovranità», che è una s-composizione, risiede la vera politica della persona, forma durevole di solidarietà per l'umanità e unica garanzia organica, viva e durevole, contro la degenerazione meccanicista dell'individuo generata dalla sovranità monolitica dello Stato burocratico e accentratore.

Una ripartizione delle competenze fra lo Stato federale e le comunità federate a vantaggio di queste ultime risulta pertanto decisiva per dare vita a un'organizzazione dei poteri che, dal punto di vista istituzionale e politico, sia prossima al cittadino, cioè alla persona. La «regione» – intesa come soggetto politico e istituzionale territoriale – è la parola chiave dell'avvenire. Lo Stato-Nazione è troppo interessato a rinforzarsi economicamente in previsione delle guerre che sono legate alla sua stessa esistenza. Al contrario, la regione è sostenuta dalla necessità di rispondere a una comunità partecipativa e dotata di profondo senso civico. Il progresso ideale per Rougemont parte dalla persona umana, che si associa in piccole comunità volontarie che, a loro volta, si federano in regioni che, infine, si raggruppano in una federazione continentale. La regione è lingua e cultura, si fonda sull'autogestione partecipativa, non è un semplice soggetto amministrativo, disegnato artificialmente a tavolino, dell'articolazione istituzionale di uno Stato. «Le Regioni sono l'espressione della volontà di autogestione dell'uomo in lotta contro l'alienazione stato-centrica, civile o militare, fascista o comunista, dittatoriale o democratica» (Rougemont, 1977: 305). Già nel 1968, Rougemont aveva scritto: «non siamo che all'alba della formazione delle regioni in quanto elementi di base della futura Europa federale, ma in compenso siamo già giunti al crepuscolo del periodo degli Stati-nazione» (Rougemont, 1968: 122). Superata la «tirannide delle frontiere» le regioni si affermeranno assai rapidamente. Essendo «giovani» ed «elastiche», le regioni – «piene di vitalità» e «aperte verso il mondo» – daranno vita a una rete di relazioni e di scambi «il più possibile numerosi e frequenti».

La sintesi più alta di questo approccio integrale e personalista alle dottrine del federalismo e al problema politico all'Europa si trova nel *Rapporto al popolo europeo* (1979), che pare scritto ai nostri giorni per tutta una serie di riferimenti, dalla globalizzazione alle istanze di identità e di partecipazione democratica dei cittadini europei ai processi decisionali. Di fronte – scriveva Rougemont alla vigilia delle elezioni del primo Parlamento europeo – alla globalizzazione dei problemi e delle questioni, non si potrà costruire nessuna Europa «unita», se non aumentando la

partecipazione a tutti i livelli decisionali. Dal punto di vista politico, la strada obbligata è dunque il ricorso alla valorizzazione delle comunità locali e regionali che compongono il tessuto sociale e culturale del Vecchio continente, là dove le persone sono libere perché responsabili. Una federazione di comunità territoriali autonome di uomini liberi: l'Europa dei Popoli è già scritta nella storia di domani.

CAPITOLO

III

LE FORME DELLA COLLABORAZIONE TERRITORIALE: ESPERIENZE, LIMITI E PROSPETTIVE¹

di Alberto Bramanti e Remigio Ratti

Nell'apertura di uno dei più bei libri sulle Alpi pubblicato in Italia, scritto da Enrico Camanni (2002), si legge un pensiero di assoluta attualità nonostante siano già passati 15 anni, un tempo che ai ritmi odierni segnala cambiamenti epocali:

«Le Alpi si trovano a un bivio: diventare una “provincia” della pianura, o nella migliore delle ipotesi un parco-museo a uso dei cittadini, oppure inventare e sperimentare un modello di sviluppo – occasione unica in Europa – che sappia conciliare la difesa dell’ambiente con le ragioni dell’economia, la specificità alpina con il turismo, la tradizione con la modernità». (Camanni, 2002, II di copertina).

Non solo questa alternativa deve interrogare profondamente chi oggi riflette sul sistema delle Alpi (Ferlaino e Rota, 2013) ma ci pare che, sinteticamente, offra la chiave di lettura per valorizzare il percorso compiuto da Arge-Alp dalla sua nascita e per sottolineare le attenzioni che nel “passaggio di testimone” da questa esperienza derivano per la futura macro regione EUSALP (European Parliament, 2015).

1. Il ruolo di Arge-Alp nella riconciliazione delle “antinomie”

La “Comunità di Lavoro delle Alpi” Arge-Alp (Arbeitsgemeinschaft Alpenländer) nasce nel 1972 (12 ottobre, a Mösern in Tirolo) associando 10 soggetti territoriali di 4 Stati confinanti con lo scopo di affrontare esigenze comuni ai membri e sostenerle nei confronti dei rispettivi governi centrali/federali e di organismi interregionali e internazionali. Si punta inoltre a consolidare la coscienza della comune responsabilità nei confronti dell’ambiente alpino, promuovere i contatti fra le popolazioni e i cittadini; rafforzare la posizione dei Länder, Regioni, Province e Cantoni e contribuire all’integrazione europea.

Arge-Alp ha un compito di lungo periodo di grande rilievo: accompagnare il cambiamento in modo positivo e non dirompente; offrire un supporto e una bussola culturale per le popolazioni affinché si orientino in modo costruttivo evitando le due posizioni estreme, ugualmente perdenti, del particolarismo e della nostalgia che non salvano la cultura alpina, così come quella del progresso

e dello sviluppo illimitato che legge le Alpi quale esclusivo “terreno di gioco” e vi ripropone e riproduce i modi, i tempi e i ritmi della vita in città.

La riconciliazione delle tre (false) antinomie sopra richiamate – ambiente vs. economia, specificità alpina vs. turismo, tradizione vs. modernità – sono all’origine e a fondamento dell’operare della Comunità dell’Arge-Alp che, in modo molto empirico e sia pure con mezzi moderati, si è mossa caparbiamente in questa direzione aprendo un discorso regionale transfrontaliero specifico rispetto a quello di livello nazionale della *Convenzione della Alpi*, promosso nell’ultimo decennio del secolo scorso.

Consapevole che le problematiche relative allo sviluppo economico, ambientale e sociale non si fermano ai confini di Stato la Comunità di lavoro Arge-Alp ha affrontato in questi quarantacinque anni di esistenza e di cooperazione problemi e propositi comuni mediante la collaborazione transfrontaliera, in particolare in campo ecologico, culturale, sociale ed economico, la promozione della comprensione reciproca dei popoli dell’arco alpino e il rafforzamento di un senso comune di responsabilità per lo spazio vitale delle Alpi.

1.1 Ruolo del territorio e forme della collaborazione

Tutti i territori, e le Alpi non fanno eccezione, devono alimentare il proprio circuito di produzione ed uso creativo della conoscenza, rafforzando in ugual misura le due dimensioni fondamentali (Bramanti e Ratti, 1997) – interno-esterno, vicino-lontano – il cui bilanciamento dinamico risulta decisivo per il loro successo, così come devono potenziare e rafforzare le reti che li innervano. Come dunque i territori possono organizzarsi per governare il cambiamento e mettere in valore il proprio capitale territoriale? (Bramanti e Martignano, 2007; Bramanti e Ratti, 2014).

Una modalità consiste nell’individuare nella *scala locale* la dimensione ideale dell’azione territoriale, scala che coincide con il perimetro di una giurisdizione amministrativa data: si tratta del “grado zero” della territorializzazione, condizionato da un’idea di scala spaziale come “contenitore” (Bramanti e Rosso, 2013). Possiamo affermare che non è questo l’approccio prevalente diffusosi nei territori alpini poiché impedisce di cogliere le opportunità dell’integrazione multiscale che, sempre più, appare l’ingrediente vincente delle politiche di sviluppo regionale.

L’esistenza e l’operato della Comunità di lavoro ha contribuito a mettere in rete i territori, a fare emergere opportune sinergie, a identificare le scale territoriali più appropriate per rispondere a differenti bisogni. Sul piano culturale, poi, ha contribuito a scardinare quel sentimento spesso riaffiorante – soprattutto nei momenti di crisi – di un’autonomia decisionale letta come “splendido isolamento”.

La dimensione di rete diviene pertanto decisiva ma ogni rete richiede di essere governata; il passaggio dalla Comunità di lavoro (Arge-Alp) alla strategia macro regionale (EUSALP) rappresenta questa opportunità e chiama in causa una *governance* appropriata, una delle sfide ancora aperte per numerosi contesti territoriali (Bramanti, 2007).

La macro strategia alpina offrirà un contributo importante ai territori coinvolti se aiuterà le reti di relazioni già funzionanti a migliorare su tre punti specifici:

- > la capacità di attivare e alimentare costantemente i contatti esterni svolgendo le funzioni di *gateway* e di integratore di sistema (Arge-Alp è ben posizionata su questo fronte potendo contare al suo interno su due poli metropolitani quali Milano e Monaco di Baviera che certamente sono due *gateway* di primo livello di questa macro regione alpina e dell'Europa meridionale e oltre);
- > la capacità di concepire una strategia, sia sul fronte imprenditoriale sia su quello di coordinamento di secondo livello della *business community*, delle autonomie funzionali e delle amministrazioni territoriali;
- > la capacità di formare, modificare e diffondere le mental maps degli attori: tanto più forte è una visione del mondo, tanto più convergenti sono le aspettative degli attori che stimolano prepotentemente la loro capacità di apprendere e di creare risorse specifiche.

1.2 La governance territoriale nella sfida globale–locale

Una seconda chiave di lettura interessante è quella politica. Le Alpi – e i territori di Arge-Alp non fanno eccezione – hanno cominciato a impoverirsi non conseguentemente alla “severità” dell'ambiente alpino, con cui i popoli delle Alpi hanno imparato a convivere fin dai secoli passati, ma in conseguenza del riposizionamento economico e delle aree di potere di fronte alle sfide della società digitale e dei processi di globalizzazione. Questa constatazione chiama in causa il tema della “governanza” (*governance*) nell'era della società dei flussi: si stravolgono le frontiere, nascono nuovi attori e nuove logiche di sviluppo territoriale (Ratti, 2014). La globalizzazione incide sulle territorialità, vale a dire sulle capacità e le modalità di una collettività di trovare nuovi equilibri interni/esterni di fronte a sfide che ne modificano il proprio capitale territoriale. Una regione si vede esposta nel medesimo tempo a processi di banalizzazione e a necessità di risposte competitive differenziate (Bramanti e Ratti, 2014).

Le risposte richiedono nuove formule di governance pubblico-privata, meno statuali ma più funzionali alle aree in cui una comunità vive, si sviluppa, collabora e compete in una dimensione di tensioni “glocal”. La nuova governance presuppone un approccio orientato al progetto e il cui prodotto è da finalizzarsi in termini di capitale territoriale. Per questo è essenziale un processo partecipativo e la ricerca di prossimità non solo geografiche, ma organizzative e istituzionali (Ratti, 2002).

La governance territoriale postmoderna richiede risposte politiche a livello di ognuna delle quattro tipologie di spazi che coinvolgono ogni cittadino e più specificamente l'abitante delle regioni alpine: gli spazi del quotidiano (la dimensione locale); gli spazi dello sviluppo, quindi della dimensione regionale; gli spazi d'indirizzo e di competizione della dimensione macroregionale e gli spazi della globalità, da intendersi come forme d'integrazione regionale continentale (livello

europeo).

Ora si può affermare che ARGE-Alp ha innovato nella dimensione regionale transfrontaliera ed è aperta alle dimensioni macroregionale e della globalità, quelle che si annunciano con EUSALP.

2. Le forme della collaborazione territoriale nelle Alpi

Prima di entrare nello specifico del contributo offerto da ARGE-Alp attraverso la sua progettualità è utile sviluppare un sintetico ragionamento sulle differenti forme della cooperazione territoriale nel contesto alpino.

Le Alpi sono state per secoli spazio di contatto e di integrazione tra popoli confinanti (Salsa, 2016) e dopo la lunga e tragica parentesi bellica – che in alcuni casi ha prodotto anche la disarticolazione e riarticolazione dei confini nazionali – ha ripreso il suo lento cammino di contatto, interazione e integrazione. Processo ripartito “dal basso”, dalle comunità territoriali, dalle genti di montagna, che hanno ripreso a dialogare e a collaborare.

Se è possibile riconoscere un percorso di diffusione e di apprendimento delle esperienze di cooperazione tra regioni appartenenti a stati differenti, questo percorso ha storicamente seguito la progressione che parte dalla cooperazione transfrontaliera, si allarga alle reti a-spaziali di regioni che si uniscono per complementarità e/o similitudine, per approdare, più di recente, alla cooperazione d’area vasta (EUSALP appartiene a quest’ultima tipologia).

La *prima* (cooperazione tra vicini) è la più consolidata proprio perché mette insieme territori che geograficamente, culturalmente, spesso linguisticamente, appartengono a un contesto unitario e che si sono trovati separati da una barriera (la frontiera) per contingenze storiche e geo-politiche. Le tre Comunità di lavoro delle Alpi (ARGE-ALP, ALPE-ADRIA, CO.TR.A.O.) nell’arco di un decennio (gli anni ’70 del secolo scorso) mettono insieme – su base volontaristica e flessibile – numerosi territori appartenenti ai differenti paesi che condividono l’arco alpino quale spazio comune. Solo la prima risulta però ancor oggi pienamente operativa, le altre due infatti hanno dato vita nel tempo a differenti organismi, in alcuni casi dotati di maggiore incisività operativa. In particolare, nella parte orientale delle Alpi sono nati tre Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale (GECT), (Sapienza, 2012).

I GECT sono organismi dotati di personalità giuridica a norma del diritto europeo che consentono agli enti regionali e locali di diversi stati membri di raggrupparsi in un nuovo soggetto, a fini operativi. Il primo è nato all’interno dell’EUROREGIONE TIROLO–ALTO ADIGE–TRENTINO. Dopo molti anni di cooperazione all’interno dell’Euroregione, nel 2011 viene istituito il GECT che rafforza il legame storico e culturale tra le regioni appartenenti con un programma di cooperazione che copre una molteplicità di ambiti, quali l’energia, l’economia, i trasporti, il turismo. Nello stesso anno viene sottoscritto il GECT Go che unisce i tre comuni di Gorizia, Nova Gorica e Šempeter-Vrtojba per realizzare e gestire azioni di cooperazione territoriale in ambiti di legislazioni e procedure differenti. È invece dell’anno successivo la costituzione del GECT EUREGIO SENZA CONFINI che comprende il Länd della Carinzia e le regioni Veneto e Friuli Venezia Giulia per la

promozione, lo sviluppo e la valorizzazione dell'area geografica corrispondente al territorio delle tre regioni. Nel 2013 nascerà, all'estremo opposto dell'arco alpino, anche il GECT PARCO EUROPEO ALPI MARITTIME-MERCATOUR con il fine di proteggere la geologia e l'eccezionale biodiversità della regione a cavallo del confine, creando un vero e proprio parco europeo.

Appartiene ancora a questa prima tipologia di collaborazione la Comunità di lavoro REGIO INSUBRICA che nasce nel 2011 – mettendo insieme le province di Varese, Como, Lecco, Verbano-Cusio-Ossola, Novara e il Cantone del Ticino – con l'obiettivo di favorire lo scambio di informazioni, la conoscenza e la messa in rete degli attori chiave del territorio insubrico, al fine di integrare le rispettive forze e risorse; proporre una lettura della regione transfrontaliera nella sua globalità tale da condurre alla definizione di una progettualità comune o perlomeno coordinata; rimuovere gli ostacoli dovuti alla mancanza di conoscenza reciproca, incomprensioni o formalità burocratiche (Bramanti, 2005; Bramanti e Ratti, 1993; 2014).

La *seconda* prospettiva di cooperazione è quella delle reti di regioni senza vincoli di contiguità territoriale. Si tratta di progetti di cooperazione tra regioni che si cercano e si riconoscono anche a distanza sulla base di elementi di complementarità, di *assets* comuni, di economie di scala che possono essere congiuntamente perseguite. Non vi è spazio qui per dettagliare le numerose partecipazioni a reti europee delle regioni anche dell'arco alpino. Merita però una menzione la rete di comuni ALLEANZA NELLE ALPI – cofondata dalla CIPRA – che mette insieme oltre 300 comuni, dalla Francia alla Slovenia, che condividono l'obiettivo dell'applicazione della Convenzione delle Alpi.

La *terza* e più recente è quella della cooperazione d'area vasta, che dei primi due modelli assume alcuni elementi fondendoli:

- > dal *primo* modello assume la contiguità fisica che ne determina la delimitazione rispetto ad ambiti geografici dotati di una loro unitarietà e riconoscibilità: mari, corsi d'acqua, catene montuose, pianure;
- > del *secondo* modello assume l'affinità elettiva tra regioni che non sono contermini: per entrare fattivamente in una cooperazione d'area vasta occorre “riconoscersi”, decidere di collaborare insieme, trovare elementi unificanti che controbilancino tutto ciò che tenderebbe piuttosto ad allontanare e a porre in posizione conflittuale o, anche più semplicemente, ad ignorarsi.

La cooperazione d'area vasta, proprio per questi motivi, è una sfida più alta e più difficile rispetto ai primi due modelli richiamati. Esige solide motivazioni alla cooperazione, ed è resa più complicata dall'estensione e dalla numerosità dei partecipanti; richiede quindi di identificare elementi unificanti dal punto di vista del territorio, della cultura, delle esigenze delle popolazioni, dalle risposte ai grandi bisogni ambientali.

La CONVENZIONE SULLA PROTEZIONE DELLE ALPI del 1991 è una prima, interessante declinazione di tale spirito nell'arco alpino. È il primo trattato internazionale per la protezione di un'area

montana transnazionale considerata secondo la sua continuità geografica. L'obiettivo del trattato è la valorizzazione del patrimonio comune delle Alpi per preservarlo a beneficio delle generazioni future, coinvolgendo i soggetti pubblici che ne amministrano il territorio ma anche la comunità scientifica, il settore privato e la società civile.

L'elaborazione di una strategia macroregionale per le Alpi nasce dalla volontà di mettere a sistema e coordinare in modo più incisivo la molteplicità delle iniziative di cooperazione territoriale sorte negli anni lungo l'intero arco alpino. La macroregione alpina rappresenta infatti questa opportunità e questo traguardo e per funzionare al meglio dovrà valorizzare fino in fondo quel prezioso capitale territoriale accumulato negli anni – come il caso di ARGE-Alp insegna – dalla cooperazione di vicinato.

3. Il contributo di Arge-Alp: analisi di un decennio di progettualità

La Comunità di lavoro delle Alpi ha una storia ormai quarantacinquennale alle spalle. Un'evoluzione lenta ma costante in cui ha attraversato una fase pionieristica, quando di Alpi ancora poco si parlava al di fuori dei territori interessati (anni '70), una fase dello sviluppo tumultuoso e forse della "colonizzazione" della città sulla montagna (anni '80), una fase del "ripensamento" e dell'apertura dell'attenzione europea per la montagna (anni '90), la fase attuale, che convenzionalmente facciamo coincidere con il nuovo millennio, in cui la dimensione *glocal* ha certamente il sopravvento e le Alpi devono rileggere le proprie sfide nel contesto più ampio delle strategie macro-regionali, riposizionandosi nella competizione globale e in un trend di rafforzamento degli stati nazionali (Bassetti, 2013).

Lo spazio e il tempo concessi per questa riflessione hanno suggerito di concentrarsi sull'ultimo decennio (2006–2016), la motivazione strategica è che nella complessità dei problemi dell'ultimo decennio sono ricomprese molte problematiche su cui già in passato la Comunità ha lavorato. Quella più operativa invece riguarda la facilità nel reperire informazioni complete e omogenee sulle attività condotte negli ultimi dieci anni. Si è dunque provveduto alla ricostruzione sistematica dell'universo degli interventi realizzati nel lasso temporale scelto.

Negli ultimi dieci anni sono stati approvati e finanziati da ARGE-Alp 54 progetti, di cui 13 hanno riguardato la realizzazione di singole Conferenze, 2 mostre ed esposizioni, mentre 39 hanno promosso cooperazioni congiunte in ambito progettuale più ampio in termini di attività svolte e tempistiche realizzative.

Le tematiche dei 39 progetti sono tutte riconducibili alle aree di azione (in numero di 13) del *Piano Comune* di intervento redatto nel lontano 1996 ma ancora attuale, che include i principi e gli obiettivi prioritari messi a punto dagli attori membri della Comunità di lavoro. In chiave sintetica essi sono aggregabili in quattro macro aree che delineano il cuore dell'azione promossa, relativa a: ambiente; formazione–giovani; turismo; cultura alpina.

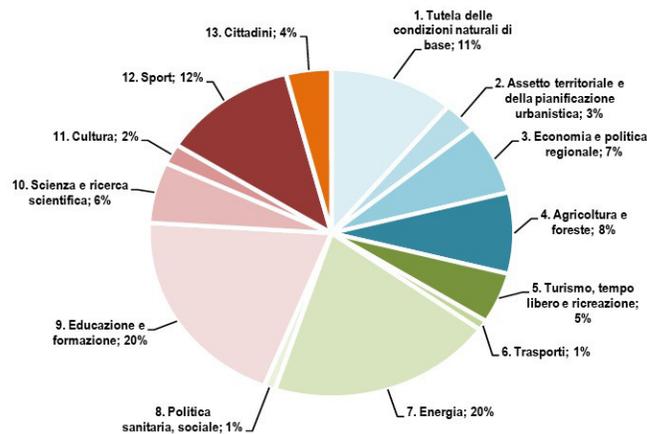
Il tema ambientale è stato fin dalle origini il cuore delle cooperazione (18 su 39 progetti) declinato anche come gestione dei rischi (6 su 39 progetti).

- > La formazione e le politiche giovanili sono risultate altre tematiche rilevanti (9 su 39 progetti interessano anche il settore della formazione).
- > La promozione e gestione sostenibile del turismo ha avuto un ruolo rilevante (6 progetti interessano anche il settore del turismo).
- > Infine la promozione della cultura alpina risulta anch'essa presente nella programmazione con una certa rilevanza (5 progetti).

Le attività sviluppate nell'ultimo decennio all'interno di ARGE-Alp sono, per così dire, progetti per la maggior parte "soft", nel senso che si declinano prevalentemente in attività di *community building*, disseminazione, animazione, scambio di buone pratiche, o di ricerca, documentazione, costruzione di visioni condivise (occasioni di formazione, workshop, eventi). Ciò risulta coerente con gli obiettivi della Comunità di lavoro e, soprattutto, con gli importi finanziari spendibili annualmente per sviluppare i progetti.

Le risorse disponibili sono infatti i fondi a disposizione di ARGE-Alp, che derivano dalla quota versata annualmente da ogni regione. Il bilancio della Comunità di lavoro ammonta circa a 500 mila euro l'anno, di cui circa un quinto viene utilizzato per coprire i costi vivi della struttura amministrativa, il personale è infatti direttamente a carico dei partner territoriali.

Figura 1 – Risorse investite per Obiettivi del nuovo "Piano Comune"



Fonte: Ns. elaborazione su banca-dati progettuale costruita dagli autori.

Note: Relativamente all'obiettivo "7. Energia" non era disponibile la documentazione relativa ad alcuni progetti finanziati, i dati mancanti sono stati pertanto ricalcolati sulla base del costo medio di progetti simili.

Rimangono annualmente circa 400 mila euro utilizzati per sostenere i progetti istituzionali della Comunità. La dimensione media dei progetti è di circa 120 mila euro – suddivisi sulla durata pluriennale dei progetti – con un po' di variabilità tra i progetti "minori" e alcune Conferenze (dove il costo medio si abbassa intorno al 20 mila euro) e alcuni progetti più strutturati e a più ampio raggio di impatto che arrivano ad impegnare un budget pluriennale tra i 200 e i 250 mila euro.

La Figura 1 riporta la suddivisione delle risorse investite nell'ultimo decennio, pari a circa 2,5 milioni di euro, sul totale dei 54 progetti classificati rispetto ai 13 *Obiettivi del Piano Comune*².

Un commento specifico merita l'Obiettivo 6, relativo ai trasporti, che pure la Comunità di lavoro individua tra i temi prioritari nel proprio Piano Comune, consapevole pur tuttavia che non potrà investire risorse né per progetti impegnativi di efficientamento energetico, né tanto meno per

interventi infrastrutturali che pure si renderebbero necessari sui territori partecipanti. Il lavoro su questo tema, dentro ad ARGE-Alp, si è dunque concretizzato nell'ultimo decennio in tre Conferenze, due sul tema "TEN-T" (*Trans-European Networks – Transport*) delle grandi dorsali di attraversamento delle Alpi e una sulla mobilità locale. L'Obiettivo 6 è stato inoltre oggetto di altre risoluzioni, in cui la Comunità di è espressa su alcune tematiche specifiche quali, ad esempio, quelle relative alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture (Direttiva "euro vignetta" dell'UE).

La Tabella 1 riporta una selezione dei 39 progetti "operativi", i primi 13 ordinati in modo decrescente per assorbimento di risorse finanziarie. Si tratta dei progetti più consistenti, con maggiore impatto e con un maggiore "effetto persistenza", più interessanti quindi per qualche breve considerazione.

Tabella 1 – *Progetti più rilevanti finanziariamente (80% circa della spesa totale)*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Totale ^(c)
1	35.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	485.000
^(a) 2	23.050	23.050	23.050	23.050	23.050	23.050	50.000	50.000	50.000	50.000	358.300
3					35.000	35.000	35.000	35.000	36.000	36.000	212.000
4				70.000	70.000	30.000					170.000
5								50.000	90.000		140.000
^(b) 6								23.000	29.000	29.000	110.000
7							37.000	36.000	37.000		110.000
8					104.525						104.525
9						25.000	35.000	15.000	25.000		100.000
10							40.000	40.000			80.000
11						40.000	40.000				80.000
12			14.750	8.000	8.000	14.750	14.750	14.750			75.000
13					10.000	62.000					72.000
tot.	58.050	73.050	87.800	231.050	300.575	279.800	301.750	313.750	317.000	165.000	2.047.825

Fonte: Ns. elaborazione su banca-dati progettuale costruita dagli autori. Ultimo aggiornamento al 6 luglio 2016.

Legenda: 1. Xchange; 2. Arge-Alp Sport; 3. Accademia Europea dei talenti di Lindau; 4. AlpHouse: cultura edilizia alpina ed ecologia; 5. Interconnessione di reti regionali e comunali di istruzione: promuovere i talenti; 6. Le regole del gioco nel triangolo fauna selvatica, bosco e spazio vitale; 7. L'influsso del permafrost su frane e crollo di pareti rocciose; 8. Wild Alps; 9. Misure di intervento mirate al consolidamento del commercio di vicinato nei comuni rurali; 10. Best Practices nelle stazioni sciistiche alpine; 11. Azioni comuni a favore del turismo ciclopedonale; 12. Ecologia ed economia nel bosco di protezione; 13. Soccorso piste nell'arco alpino.

Note: (a) Il progetto è stato finanziato per 20 mila euro anche nel 2006; (b) Il progetto sarà finanziato per 29 mila euro nel 2017; (c) La colonna Totale è comprensiva anche delle voci (a) e (b).

Giova quindi spendere poche considerazioni sui primi tre progetti della Tabella 1. "Xchange" (1999-2015, Vorarlberg) è un progetto attivo sin dal 1999 che consente e incentiva lo scambio transfrontaliero di apprendisti e alunni nonché di responsabili territoriali della formazione professionale. Si creano attraverso tale programma delle coppie di aziende che incrociano la formazione di propri apprendisti nella cornice del programma Xchange che offre un supporto nella ricerca delle aziende da abbinare, sostiene l'organizzazione dello scambio e finanzia le settimane di formazione. Al di là del guadagno formativo dei singoli che si spostano, c'è anche un guadagno indiretto delle aziende che entrano in contatto reciproco, o che approfondiscono conoscenze pregresse, attraverso lo scambio di personale.

Un altro settore in cui risulta particolarmente evidente l'effetto permanenza è quello sportivo.

Qui il progetto “*I Giochi Sportivi*” (1983-2015, Grigioni) si articola in una ventina di manifestazioni all’anno che coinvolgono circa 3.000 giovani. Si tratta di un’iniziativa che offre alle federazioni sportive un’importante piattaforma di comunicazione per lo scambio internazionale di esperienze e che consente a giovani attivi nello sport anche in territori “periferici” di partecipare a competizioni e di incontrare propri coetanei degli altri paesi Arge-Alp.

Merita infine una segnalazione il progetto “*Accademia Europea dei talenti di Lindau*” (2007-2014, Baviera) nel campo della formazione per i giovani. Il progetto prevede la selezione e il coinvolgimento di circa 60 giovani delle superiori in una *summer school* in cui hanno modo di approfondire, in un ambiente internazionale e in modo molto interattivo, discipline scientifiche e umanistiche.

4. Cooperazione per lo sviluppo in Arge-Alp: punti di forza e alcune criticità

Non è semplice tracciare un bilancio – sia pure parziale e provvisorio – dell’azione ricca e articolata della Comunità di lavoro nell’ultimo decennio in assenza di specifici studi valutativi. Incrociando però le informazioni ricavabili dai dossier sui progetti con le informazioni ricavabili dalle Conferenze annuali dei Capi di Governo di ARGE-Alp proponiamo tre linee di lettura che possono aiutare nell’offrire un bilancio: *i*) la diffusione di “buone pratiche”; *ii*) la progettualità di medio-lungo periodo (effetto “permanenza”); *iii*) una pratica consolidata di buona *governance* della Comunità.

4.1 Alcuni punti di forza

La prima linea di lettura dei punti di forza incrocia dei contenuti *soft*, ma di grande concretezza, con un metodo fortemente inclusivo. L’ambito tematico privilegiato in cui ciò è ben documentato è certamente l’ambiente, una priorità ad elevata soglia di sensibilità territoriale nei campi di intervento di ARGE-Alp.

Due esempi significativi risultano: “*Guida per la gestione dei rifiuti nei rifugi e nelle strutture in quota*” (2011, Trentino) e “*Efficienza energetica e tutela climatica nell’arco alpino. L’accettazione da parte dei cittadini tra convinzione da una parte e disposizioni/normative dall’altra*” (2015, Alto Adige).

Data la rilevanza del settore turistico e l’importanza di una promozione congiunta del territorio, vi è stato un importante lavoro di mappatura delle piste ciclabili, delle ricette gastronomiche e degli alpeggi, effettuata da Arge-Alp a cui si aggiungono svariati progetti sul tema della cultura alpina.

La diffusione di “buone pratiche” infine è sempre stata centrale nella cooperazione promossa da Arge-Alp. Due esempi significativi da richiamare sono certamente i seguenti.

> Il progetto “*Soccorso piste nell’arco alpino*” (2011, Salisburgo). In questo caso l’idea progettuale è nata dalla mancanza di regole sul soccorso alpino in Austria, presenti invece in Svizzera e Alto Adige. Grazie al progetto sono stati formati gli operatori del soccorso piste e sono state diffuse, nei territori che non ne disponevano, le pratiche già consolidate in alcune regioni.

> Il progetto “*Dissesto idrogeologico nell’arco alpino e prealpino: previsione, prevenzione e gestione dell’emergenza*” (2015 in corso, Canton Ticino). Qui l’obiettivo è la creazione di linee guida comuni sulla gestione dei rischi di dissesti idrogeologici in territorio alpino.

Un aspetto certamente positivo di una parte significativa della progettualità della Comunità è l’ottica di medio-lungo periodo con cui è stata sviluppata. Numerosi sono i progetti che, riproposti in più edizioni successive, contribuiscono ad accumulare un know-how, una cultura condivisa, una visibilità maggiore in termini di impatto nei confronti delle popolazioni dei territori, mostrandosi dei *trigger* in grado di innescare cicli virtuosi.

Infine, il tema della *governance* è una chiave di lettura interessante dell’operato di ARGE-Alp che è diretta e coordinata da un organo politico – la *Conferenza dei Capi di Governo* – e gestita da un organo amministrativo – il *Comitato Direttivo* – composto da funzionari designati (e parte dell’organico) di ogni regione che si riuniscono circa tre volte l’anno.

Alla *Conferenza dei Capi di Governo* partecipano, oltre ai rappresentanti politici delle regioni coinvolte, anche la *Convenzione Alpina*. La scelta dei progetti da finanziare avviene in modo collegiale, su proposte provenienti dalle singole regioni. Risulta abbastanza evidente che ARGE-Alp ha raggiunto nel tempo un buon livello di autodisciplina che aiuta il prevalere di un interesse comune sui possibili e sempre vivi particolarismi.

L’organo amministrativo che supporta la *Conferenza dei Capi di Governo* istruisce le proposte progettuali spianando la strada al processo decisionale della *Conferenza*. Il basso turnover del personale incaricato rafforza la collaborazione istituzionale che trova un importante elemento di supporto nella rete di rapporti informali creata in lunghi anni di lavoro comune. Il *Comitato Direttivo* si occupa anche della gestione finanziaria e della supervisione dell’avanzamento dei progetti. Per la vera e propria attuazione del programma di lavoro vengono istituiti gruppi di progetto ad hoc per ciascun caso con [specialisti provenienti](#) dalle singole regioni membro.

La struttura di *governance* che si sta delineando per EUSALP è formalmente simile a quella della Comunità di lavoro: organo politico decisionale; organo esecutivo di supporto e gestionale; *action groups* per le singole tematiche.

4.2 L’emergere di alcune criticità

Non si possono sottacere in chiusura di questa sezione alcune criticità che potranno essere oggetto di più attenta analisi e di un piano di miglioramento futuro. Due punti di metodo, che possono contribuire al miglioramento dell’efficacia dell’azione, e un punto di contenuto consegnato all’attenzione della formulazione di strategie future di ARGE-Alp.

Sul metodo la *prima*, e forse più importante, segnalazione riguarda l’auspicio di un più sistematico sfruttamento degli strumenti finanziari europei disponibili. Solo due progetti negli ultimi 10 anni sono stati co-finanziati attraverso lo strumento della cooperazione territoriale: “*AlpHouse: cultura edilizia alpina ed ecologia*” (2009, Baviera) e “*Network Mountain Forest – NMF*”

(2007, Baviera). Un accesso più sistematico e coordinato a tali strumenti consentirebbe certamente di ampliare il raggio di azione e di rendere più incisivi gli interventi della Comunità.

La *seconda* segnalazione di metodo riguarda la mancanza di una esaustiva Banca Dati informatizzata relativa alla progettualità realizzata in ARGE-Alp. È pur vero che dal sito della Comunità si ricavano numerose informazioni sui singoli progetti (ed in particolare sui più recenti) ma mancano informazioni complete e sistematiche sull'universo progettuale. A ciò dovrebbe inoltre aggiungersi un processo di monitoraggio e di una valutazione *ex-post* delle azioni intraprese. La mancanza di un impianto valutativo sistematico rappresenta una carenza da colmare e un ulteriore terreno di lavoro su cui EUSALP potrebbe offrire contributi di valorizzazione del contesto e di supporto.

Il *terzo* appunto è più un suggerimento per azioni future. È mancato sin qui un focus progettuale specifico sulle economie locali. Solo un paio di progetti nell'ultimo decennio hanno affrontato questo tema: “*Zone a scarso potenziale*” (2006, Grigioni) che ha mappato le procedure nazionali e regionali per la gestione di zone a basso potenziale e “*Brain Drain. Fuga di cervelli nelle regioni alpine*” (2010, Alto Adige). Quest'ultimo progetto ha inteso analizzare in termini quantitativi il fenomeno del *brain drain* nelle regioni di ARGE-Alp per offrirne una in lettura in positivo, individuando il possibile “*gain*” per le regioni dai quali le eccellenze emigrano. Lo studio ha individuato nelle reti di interconnessione che le regioni devono riuscire a mantenere con i proprio emigrati il fattore chiave che permette di estrarre comunque un beneficio per il territorio dalla perdita delle proprie eccellenze. Le nuove dinamiche competitive dei territori inoltre suggeriscono di alzare l'attenzione per i temi della declinazione territoriale della competitività e si rende preziosa una progettualità specifica su queste tipologie di interventi, a maggior ragione se si riesce ad aumentare la quota di finanziamento proveniente dalla cooperazione territoriale che può così divenire un volano di risorse per l'ampliamento e il rafforzamento delle azioni gestite da ARGE-Alp.

5. Verso la strategia macroregionale: l'eredità di Arge-Alp

La strategia macroregionale per la regione alpina (EUSALP) è divenuta realtà. Dopo quella Baltica, del Danubio e Adriatico-Ionica, la quarta strategia è operativa (European Parliament, 2015).

La soddisfazione della Comunità di lavoro ARGE-Alp risulta legittimamente elevata (ARGE-Alp, 2015), EUSALP è infatti il risultato di una costruzione *bottom-up* che viene da lontano, il cui processo politico è stato voluto, iniziato ed appoggiato proprio da ARGE-Alp (fin dal giugno 2011) con pieno e unanime coinvolgimento.

ARGE-Alp collaborerà dunque con EUSALP perseguendo (e proseguendo) l'obiettivo di offrire la propria risposta, tramite la collaborazione transfrontaliera, alle sfide e problematiche comune dei territori alpini, oltre che a promuovere la comprensione reciproca e il senso di responsabilità per le Alpi come spazio di vita. La voce dei Capi di Governo dei territori che già lavorano in ARGE-Alp si

farà sentire anche nella macrostrategia attraverso la loro partecipazione all'Assemblea plenaria di EUSALP.

Non vi è dubbio che l'eredità più significativa che Arge-Alp consegna riguarda proprio il metodo di lavoro. Un percorso di attenzione ai territori e di *governance multilivello* (Bramanti, 2012) di cui la strategia macro regionale rappresenta lo *scaling-up*: intorno al tavolo EUSALP si siedono 5 Stati membri, 2 Stati non membri, 48 regioni, con una popolazione che sfiora gli 80 milioni di abitanti. La sfida è rilevante e si comprende pertanto come sia forte la richiesta di Arge-Alp che l'approccio *bottom-up* – che fa parte del suo DNA – sia applicato estensivamente e che i territori vengano sistematicamente coinvolte nei processi decisionali.

Un secondo contributo positivo di Arge-Alp alla neo-nata EUSALP riguarda certamente la gestione dei meccanismi di collaborazione tra regioni che si fondano su tre principi ugualmente importanti: *i*) la pianificazione di attività di grande concretezza, che rispondono a esigenze puntuali dei territori; *ii*) un'ottica di medio-lungo periodo che consente l'accumulo di competenze, una positiva dinamica di apprendimento da esperienza, l'apprendimento sulle criticità passate e il miglioramento in termini di efficacia delle azioni ripetute; *iii*) infine, una rete di relazioni stabili tra funzionari dei differenti ambiti territoriali che costituiscono una vera propria "comunità di pratica" che consente di lavorare al meglio senza appesantimenti burocratici eccessivi.

Significativi potranno risultare anche i benefici derivanti dalla macro strategia EUSALP verso Arge-Alp, e specificamente riguardanti: *i*) una dimensione della rete ampliata che può offrire maggiore diversificazione ed "effetti massa" più significativi anche nei confronti dell'Europa; *ii*) un'attenzione specifica ai grandi problemi trasportistici e, in particolare, una visione coerente e condivisa dei nodi degli attraversamenti alpini e del riequilibrio modale tra strada e ferrovia. Infine, e altrettanto fondamentale, da EUSALP ci si può e deve attendere una *iii*) riconciliazione delle esigenze e dei punti di vista della città e della montagna così che le relazioni tra questi due mondi possano essere di mutuo beneficio.

Vi è una grande aspettativa circa il fatto che la macro strategia possa fondarsi sulla *valorizzazione delle diversità*. Le Alpi infatti sono un concentrato di "diversità" con valenze che toccano anche la sfera socio-culturale. La convivenza come interazione e non semplice tolleranza, la messa a valore di approcci e visioni profondamente segnati da singolarità e specificità, la valorizzazione di "minoranze" perfettamente integrate in contesti orientati all'inclusività, sono altrettante testimonianze di un patrimonio culturale proprio delle civiltà alpine che può essere preservato e rafforzato dall'applicazione diffusa del principio di sussidiarietà, che significa continuare con l'approccio *bottom-up* e preservare una *governance* multi livello funzionante.

6. Conclusioni: aree alpine e il futuro dell'Europa

Il futuro dell'Europa sembra a rischio. Mai come dopo la Brexit il continente si trova a dover ripensare alle forme della propria convivenza politica, economica e sociale. Il contributo e la sfida della macro regione alpina si situa a questo livello e potrebbe essere decisivo. Un tema, tra i molti, è

rivelatore di alcune potenzialità che il mondo delle “terre alte” esprime. È il tema dei flussi migratori e delle sfide sociali conseguenti.

A maggio 2016, la Commissaria europea per la politica regionale Corina Crețu ha inviato una circolare a tutti i programmi di cooperazione territoriale per invitarli a rimodulare le richieste per i prossimi bandi in modo da finanziare progetti sulla tematica della gestione degli attuali, ingenti flussi migratori.

Su questa tematica ARGE-Alp si era già mossa a partire dal 2007 con il progetto “*Il futuro insieme*” (2007, Tirolo) che è stato rifinanziato per quattro anni consecutivi e che ha previsto il coinvolgimento di amministrazioni locali di tutto il territorio di ARGEAlp in un Simposio annuale in cui si è potuto discutere sulla tematica dell’integrazione e assistere alla presentazione di diversi casi di *best practices*. Giova infine richiamare che il tema è stato ulteriormente ripreso nell’ultima *Conferenza dei Capi di Governo* (47-esima) che si è svolta il 30 giugno 2016 a Bezau e che ha approvato la Risoluzione “*Gestire le sfide poste dalla crisi dei profughi nell’arco alpino*” (ARGE-Alp, 2016).

Data l’importanza sempre maggiore della tematica anche a livello alpino, non solo nell’ambito del programma INTERREG ma anche della Strategia, le attività portate avanti con il progetto di ARGE-Alp possono diventare di particolare interesse per EUSALP.

Il compito della macro strategia alpina è quello di contribuire al rafforzamento delle identità in un contesto di aperture e di dialogo/confronto con l’esterno. Pur non essendo né istituzionalizzate – sono infatti state definite dei “*soft policy spaces*” – né direttamente legittimate democraticamente le macro strategie hanno una forza persuasiva importante sui singoli territori che vi partecipano e in un momento di debolezza istituzionale dell’Europa questo meccanismo di coordinamento *soft* può inverare la “forza dei legami deboli” richiamata dalla sociologia e superare alcuni *empasse*.

Le macroregioni rappresentano questa opportunità e questo traguardo e per funzionare al meglio devono valorizzare fino in fondo quel prezioso capitale territoriale accumulato negli anni – come il caso di ARGE-Alp insegna – dalla cooperazione di vicinato.

ARGE-Alp sulla cooperazione transfrontaliera, la Convenzione delle Alpi sulle grandi questioni ambientali e la macrostrategia EUSALP su una più stretta cooperazione tra Stati e regioni, hanno tutti un compito comune, e ruoli complementari, per dare forza a una vera politica europea di coesione che faccia perno sulle diversità per ricondurle ad unità. Con l’auspicio che un approccio *bottom-up* possa contribuire a realizzare il sogno dei padri fondatori: “*e pluribus unum*”.

Riferimenti bibliografici

- Arge-Alp (2015), 46a Conferenza dei Capi di Governo della Comunità di Lavoro delle Regioni Alpine. Verbale di sintesi, Lugano, 26 giugno.
- Arge-Alp (2016), Gestire le sfide poste dalla crisi dei profughi nell'arco alpino. Risoluzione, Bazan, 30 giugno.
- Bassetti, P., (2013), «Riflessioni». Togni R., a cura di, *Le Alpi. Riflessioni e integrazioni di convegni, seminari e interviste 1973-2012*. Giampiero Casagrande Editore, Lugano, pp. 17-24.
- Bramanti A. (2005) «La regione frontaliera Insubrica e le sfide del terzo millennio». Roic S., Bassetti P., Ratti R., a cura di, *La sfida dell'Insubria*. Giampiero Casagrande Editore, Locarno, pp. 159-162.
- Bramanti A. (2007), «Euroregione, poker (quasi) vincente». *Nordest Europa.it*, N. 10, ottobre, pp. 18-21.
- Bramanti A. (2012), «Regional Policies in Northern Italy: A Multi-Level Governance Challenge». Egli H., Boulianne L. Eds., *Forschungsmarkt regionsuisse & Tagung Regionalentwicklung 2011*. Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR, Luzern, pp. 23-34.
- Bramanti A., Martignano A. (2007), «La provincia di Sondrio e le Valli dei Grigioni: il silenzioso persistere dell'identità retica (1987-2007, ven-t'anni della Carta di Sondrio)». *Quaderni Valtellinesi*, I e II trimestre, N. 98/99, pp. 45-88.
- Bramanti A., Ratti R. (1993), *Verso un'Europa delle regioni. La cooperazione economica transfrontaliera come opportunità e sfida*. FrancoAngeli, Milano.
- Bramanti A., Ratti R. (1997), «The Multi-Faced Dimensions of Local Development». Ratti R., Bramanti A., Gordon R., Eds., *The Dynamics of Innovative Regions*, Gremi-Ashgate, Aldershot, pp. 3-46.
- Bramanti A., Ratti R. (2014), «Cooperazione transfrontaliera nell'era glocal: nuovi paradigmi teorici e un'applicazione al caso della Regio Insubrica». Bramanti A., Gorla G., a cura di, *Competitività territoriale, trasporti e politiche*. Egea, Milano, pp. 43-74.
- Bramanti A., Rosso P. (2013), «Towards a 'wide area co-operation': The economic rationale and political feasibility of the Adriatic Euroregion». Bellini N., Hilpert U., Eds., *Europe's Changing Regional Geography. The Impact of Inter-regional Networks*. Routledge, London pp. 81-100.
- Camanni E. (2002), *La nuova vita delle Alpi*. Bollati Boringhieri, Torino.
- European Parliament (2015), *New Role of Macro-Regions in European Territorial Cooperation. Study, Part I*. Directorate-General for Internal Market, Policy Department, B, Bruxelles.
- Ferlaino F., Rota F.S. (2013), a cura di, *La montagna italiana. Confini, identità e politiche*. Franco Angeli, Milano.
- Ratti F.M. (2002), *Il concetto di prossimità nell'economia spaziale dell'innovazione*. Editrice Sapiens, Lugano.
- Ratti R. (2014), «Aree di potere, governance territoriale e frontiere nella sfida globale-locale». Galli B., Pola G., a cura di, *Il Nord e la Macroregione Alpina*, Èupolis Lombardia, Guerini e Associati, Milano, pp. 81-98.
- Salsa A. (2016), *Le autonomie delle Alpi e le loro forme di governo (in questo volume)*.
- Sapienza R. (2012), *Strategie di intervento nazionali e cooperazione interregionale nell'Unione Europea: il caso dei GECT italiani*. XXXIII Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Roma.

¹ Si ringrazia per il prezioso lavoro preparatorio, di costruzione del database sui progetti realizzati da Arge-Alp nell'ultimo decennio, la dottoressa Francesca Teston che attualmente collabora con il Segretariato Tecnico del Programma Europeo Interreg Spazio Alpino.

Si ringraziano anche, per il tempo prezioso che ci hanno dedicato fornendoci informazioni o interagendo sui contenuti del capitolo: Maura Tenaglia, Provincia autonoma di Trento; Fritz Staudigl, Andreas Greiter, Cornelia Heis e Michaela Wenko, Segreteria Arge-Alp Länd Tirolo e Christian Girardi responsabile progetto "Il futuro insieme" (2007-2010). Gli autori rimangono peraltro i soli responsabili di quanto qui riportato.

Vincoli di spazio complessivi nell'economia del volume hanno comportato il taglio del lavoro per ricondurlo alla presente versione. Una versione ampliata dello scritto è disponibile al lettore interessato nella Collana Working Paper del CERTeT dell'Università Bocconi.

² In realtà la Comunità investe ulteriori somme – complessivamente quasi 1,5 milioni nel decennio – su progetti e iniziative che non fanno parte del bilancio di previsione. È prassi infatti mantenere una quota del bilancio a riserva per utilizzarla in attività in corso d'anno su progetti che non sono stati discussi durante la Conferenza dei Capi di Governo di giugno ma che sono risultati di

**MACROREGIONE ALPINA EUSALP E REGIONI ARGE ALP:
RETROSPETTIVA, STATO DELL'ARTE E POTENZIALI**

Peter Bußjäger, Tobias Chilla

Luglio 2016

La regione alpina è connotata da una forte complessità politica. Da un lato, in uno spazio geografico decisamente ristretto confinano qui tra loro le regioni di sette stati nazionali, portatori di consuetudini e sistemi politici assai diversi. Dall'altro, EUSALP viene a crearsi all'interno di una situazione già contraddistinta da una molteplicità di cooperazioni transfrontaliere internazionali (Balsinger 2016, Debarbieux et al. 2015). Tale 'densità istituzionale' comprende forme di cooperazione di scala diversa e con diverso momento di costituzione. Pur senza alcuna pretesa di completezza, bene lo illustra la cartina d'insieme (fig. 1) : il perimetro di EUSALP racchiude ampiamente tutte le regioni alpine e anche il territorio di ArgeAlp, ove la delimitazione nord-sud sia settentrionale che meridionale di EUSALP e di ArgeAlp corrispondono. Nella fascia settentrionale (Baviera, Vorarlberg e Tirolo), l'ArgeAlp risulta poi sovrapponibile alla Macroregione danubiana. La cartina mostra anche il territorio della Convenzione della Alpi e del Programma Interreg Spazio Alpino. Tale immagine non è tuttavia definitiva, dal momento che vi potrebbero confluire anche la Internationale Bodensee Konferenz - Conferenza Internazionale del Lago di Costanza, vari territori Interreg A e le Euroregioni, per lo più ad essi strettamente collegate. Vi è inoltre un crescente numero di Gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT), che nel caso di Tirolo, Alto Adige e Trentino corrisponde alla euroregione. Inoltre, anche a livello puramente di settore, la cooperazione transfrontaliera si esplicita in molte forme, come ad esempio la Piattaforma Corridoio del Brennero (BCP). La cartina non evidenzia invece altre due comunità di lavoro, ovvero l'Arge Alpe Adria (istituita nel 1978) a est, e la Communauté de travail des Alpes occidentales, istituita nel 1982 e divenuta nel 2006 Euroregione Alpes-Méditerranée, a ovest.

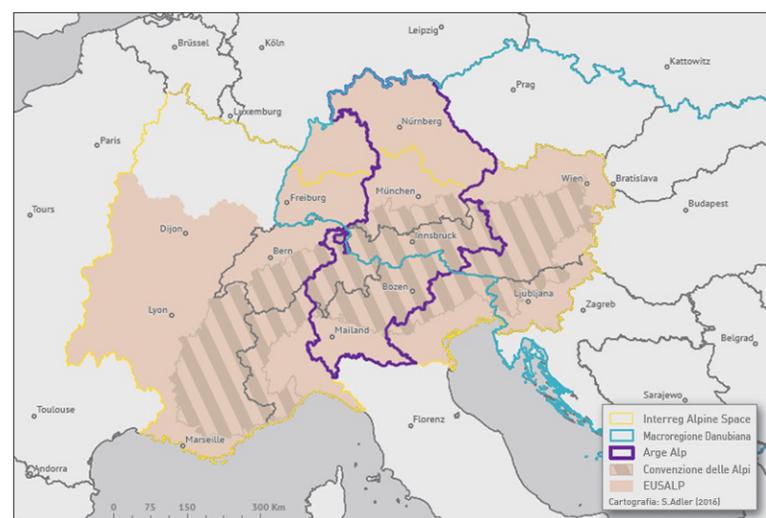


Fig. 1: La 'densità istituzionale' della regione alpina (Fonte: elaborazione propria)

Alla luce di questa complessa realtà ci si chiede come il setting istituzionale andrà modificandosi negli anni a venire: che ruolo può assumere l'ArgeAlp per EUSALP e, viceversa, quali cambiamenti comporterà per l'Arge Alp il processo EUSALP?

Per rispondere a questo interrogativo prenderemo in esame nel suo articolarsi temporale l'avvio di EUSALP e lo stato dell'arte, formulando una prospettiva di evoluzione che ne definisca anche i potenziali. Le nostre riflessioni in merito si muoveranno in un duplice ambito. Da un lato considereremo la dinamica politico-istituzionale, e in special modo il sistema multilivello con le sue componenti federali regionali, nazionali ed europee.

Dall'altro, confluiranno argomentazioni relative all'ambito dello sviluppo regionale sotto l'aspetto socio-economico, dal momento che le strategie macroregionali sono concepite come strumento di sviluppo delle regioni. E' a tale riguardo evidente quanto sullo sviluppo della regione alpina influisca la morfologia del territorio, che ne rende particolarmente complessa situazione trasportistica e sfruttamento economico. La stessa morfologia che è altresì alla base dell'attrattiva turistica e della ricchezza naturalistica della regione. Nonostante le tante sfide che tali caratteristiche del territorio comportano, la regione alpina non va tuttavia considerata strutturalmente debole tout-court; come avremo modo di illustrare entrando nel dettaglio, si tratta infatti nel complesso di una regione i cui indicatori sono particolarmente positivi, soprattutto nell'area ArgeAlp.

La nostra metodologia prende innanzitutto in esame la bibliografia in materia e i documenti fondamentali delle istituzioni interessate. Si sono poi valutati dati statistici secondari e li si sono in parte elaborati cartograficamente. Infine, si sono condotte una serie di interviste qualitative, in maniera da comprendere il più possibile sia il livello regionale che quello nazionale degli stati interessati. Le interviste qualitative sono state estese anche a rappresentanti della Commissione Europea e della Convenzione delle Alpi.

A) L'ArgeAlp e la nascita di EUSALP. Uno sguardo retrospettivo

Gli inizi. Un processo „bottom-up“ (fino a giugno 2012)

L'avvio del dibattito in merito a una Strategia Macroregionale (MRS) per le Alpi si può collocare nel 2010. L'implementazione della Strategia macroregionale per la regione baltica e il proposito di sviluppare una Strategia per l'area danubiana hanno portato i decisori politici della regione alpina a considerare una tale opzione anche per le regioni alpine.

Va tuttavia ricordato come già molto tempo prima la protezione della regione alpina e degli interessi delle popolazioni locali fossero oggetto di impegno comune da parte dei territori della regione. In sostanza, già la costituzione di ArgeAlp si collocava nel segno di queste iniziative (Staudigl 2013: 79). In tale sviluppo rientrano anche la Convenzione della Alpi, un accordo multilaterale degli stati alpini stipulato a livello di diritto internazionale, e il programma UE Alpine Space (ibidem: 80)

All'interno delle dichiarazioni a verbale dei capi di governo di ArgeAlp, il concetto di strategia macroregionale alpina compare per la prima volta in un intervento del presidente del Tirolo Platter del 16 giugno 2010 ad Appiano. La riflessione era che si dovesse agire in senso proattivo, sfruttando l'opportunità offerta dall'UE alla regione alpina con la tematica macroregione (ArgeAlp 2010).

Lo spunto iniziale per lo sviluppo di una strategia macroregionale alpina era stato tuttavia fornito già con la dichiarazione di Mittenwald del 12 marzo 2010, quando i Ministri dell'ambiente delle regioni ArgeAlp avevano preso l'iniziativa a favore di un posizionamento strategico comune della regione alpina a livello UE (Staudigl 2013: 81).

La dichiarazione, sostenuta da diversi ministri dell'ambiente delle regioni alpine, utilizzava per la prima volta in tale contesto il concetto di strategia macroregionale. In una risoluzione della Conferenza dei Capi di governo del 1° luglio 2011, l'ArgeAlp si espresse per la prima volta a favore di una rapida attuazione della Macroregione Alpina (ibid.).

La tematica, affrontata per la prima volta in seno ad ArgeAlp, si estese successivamente ai territori dell'intera regione alpina e venne dibattuta con sempre maggiore incisività tra le regioni ArgeAlp. Un ruolo di spicco ebbero inizialmente soprattutto la Baviera, il Tirolo, l'Alto Adige e la Lombardia, cui va il merito di aver portato avanti il progetto in maniera decisiva (ibid.).

L'11.05.2011, ad esempio, il Consiglio dei Ministri della Baviera deliberò un accordo quadro in merito a un'iniziativa bavarese per una strategia macroregionale europea per la regione alpina (StMUV - Ministero per l'Ambiente e la Tutela dei Consumatori, anno non indicato).

Ora si trattava quindi di portare avanti la questione anche nella sede ove si sarebbe deciso in merito a tale strategia, ovvero a livello europeo: l'8 novembre 2011, presso la rappresentanza della Baviera a Bruxelles si tenne una tavola rotonda cui parteciparono rappresentanti di tutte le regioni alpine e dell'UE (Staudigl 2013: 82).

Un ulteriore seminario, tenutosi il 13.01.2012 a Grenoble, dal titolo "Verso una strategia europea per lo spazio alpino", fornisce le basi per un documento elaborato da un "drafting team" coordinato dal Tirolo e perfezionato nel corso di alcune riunioni a Monaco e a Milano (ibid.).

In ogni caso, non è stata solo l'ArgeAlp ad avere un ruolo nello sviluppare la tematica, ma naturalmente anche la Convenzione delle Alpi: in base alle deliberazioni dell'XI Conferenza delle Alpi del 9 marzo 2011 (Convenzione delle Alpi 2011), si è conferito mandato a un gruppo di lavoro di contribuire al dibattito in corso in materia di MRS europea, avvalendosi del quadro della Convenzione delle Alpi con la sua impostazione equilibrata tra sviluppo e salvaguardia, il suo ambito di applicazione geografico e tematico e la sua ventennale esperienza in materia di collaborazione transnazionale nella regione alpina, nonché nella gestione delle sfide comuni e nella salvaguardia del territorio secondo il principio della partnership tra diversi livelli e stakeholder significativi (Convenzione delle Alpi, anno non indicato).

B) La fase del dialogo tra regioni, stati membri ed UE

Una pietra miliare fondamentale per quanto concerne la posizione delle regioni degli stati alpini in relazione allo sviluppo di una strategia per l'area alpina è stata posta su sollecitazione di ArgeAlp il 29 giugno 2012 a Bad Ragaz. In tale occasione si è infatti definita una posizione comune, stilando un documento d'intervento circa lo sviluppo di una strategia macroregionale alpina, sostenuto dai Capi di governo delle 26 regioni alpine (Institut für Föderalismus - Istituto per il Federalismo di Innsbruck 2013, 2014; ArgeAlp 2015). Nel documento d'intervento, ArgeAlp si dice anche concorde a promuovere la strategia macroregionale alpina presso governi nazionali e istituzioni europee. Si conclude con ciò in un certo qual modo la fase iniziale con il suo processo bottom-up e si avvia la fase del dialogo tra regioni, governi centrali e Unione Europea.

Il documento d'intervento ha definito gli elementi salienti di una futura strategia per l'area alpina, che dovrebbe concentrarsi su pochi focus, differenziandosi così rispetto alle strategie già note (Staudigl 2013: 82).

Nell'ambito di una Conferenza delle Regioni e degli Stati alpini, tenutasi a Innsbruck il 12 ottobre 2012, si è cercato di conferire maggiore visibilità a tale progetto, sia a livello nazionale che internazionale (Institut für Föderalismus 2014). Il progetto di una Strategia per la Regione Alpina è stato ufficialmente sottoposto al Commissario europeo responsabile per la politica regionale (Staudigl 2013: 82).

Un comitato di redazione delle Regioni e degli Stati alpini comune, paritetico e coordinato dalla Francia ha elaborato una proposta circostanziata di mandato alla Commissione europea da parte del Consiglio europeo, coinvolgendo in seguito anche rappresentanti della Convenzione delle Alpi e del Programma UE Spazio Alpino (INTERREG Alpine Space). Questi due attori avevano dal canto loro già elaborato dei contributi al processo: la Convenzione delle Alpi con il suo "input paper", adottato il 7 settembre 2012 dalla Conferenza delle Alpi a Poschiavo, e il Programma Spazio Alpino con la relazione finale del gruppo di esperti relativa al suo progetto di sviluppo della strategia, pubblicata il 31 maggio 2013. A metà 2013, il Programma Spazio Alpino ha infine realizzato uno studio in merito allo sviluppo della strategia nella regione alpina.

Il 23.05.2013 il Parlamento Europeo si esprime a favore di una strategia UE per la regione

alpina, posizione ribadita il 18.10.2013 anche in occasione di una Conferenza delle Regioni e degli Stati alpini.

Il 18 ottobre 2013 i 7 Stati alpini e le Regioni elaborano e firmano a Grenoble una dichiarazione politica, incluso il documento d'intervento, che dovrà venire sottoposto al Consiglio Europeo entro la fine del 2013.

Il 19 e 20 dicembre 2013 il Consiglio Europeo incarica la Commissione di elaborare una strategia per la regione alpina in collaborazione con gli stati membri (Institut für Föderalismus 2014). EUSALP conterebbe circa 80 milioni di cittadini in 48 Regioni di sette Stati, cinque dei quali membri dell'Unione (Germania, Francia, Italia, Austria e Slovenia) e due Paesi terzi (Liechtenstein e Svizzera). La roadmap prevedeva di completare entro la metà del 2014 il documento strategico e il piano d'azione, successivamente sottoposti a consultazione generale pubblica e, nella primavera del 2015, a valutazione dei relativi risultati interna alla Commissione. La comunicazione¹ e il piano d'azione² circa la Strategia UE per la regione alpina sono stati formalmente adottati dalla Commissione Europea il 28 luglio 2015 e infine dal Consiglio Europeo il 26 giugno 2016³. Con questa decisione, lo sviluppo della Strategia per la Regione Alpina entra nella sua terza fase, la fase decisionale, in cui l'Unione Europea ha assunto necessariamente un ruolo guida.

C) La fase decisionale. Top-down?

Da dicembre 2013 a luglio 2014, la Commissione predispone un 'documento di consultazione' come riferimento e guida per la strategia. La consultazione pubblica online prevista si svolge dal 16 luglio al 16 ottobre 2014 e gli esiti vengono presentati l'1 e il 2 dicembre 2014 a Milano nell'ambito di una conferenza (Institut für Föderalismus 2015).

Gli step seguenti hanno riguardato la preparazione del Piano d'azione e la comunicazione per EUSALP da parte della Commissione Europea.

La roadmap prevista per il prosieguo (giugno 2015: adozione da parte della Commissione, autunno 2015: adozione da parte del Consiglio Europeo; autunno 2015: conferenza d'avvio in seguito all'adozione della strategia) è stata rispettata con ritardi minimi (COM 2015a).

Dopo diverse riunioni di coordinamento del Comitato direttivo di EUSALP nel corso del primo semestre 2015, il 28 luglio 2015 la Commissione Europea adotta il Piano d'azione per la Strategia UE per le regioni alpine (COM 2015b). Il Consiglio adotta a sua volta la strategia il 27 novembre 2015 e la conferenza di avvio ha luogo il 25 e 26 gennaio 2016 a Brdo, in Slovenia.

Il ruolo guida della Commissione in questa fase fa sì che si possa in un certo qual modo affermare che a partire da questo momento i processi decisionali si siano svolti in modalità top-down. La Conferenza dei Capi di Governo di ArgeAlp riunitasi a Lugano il 26 luglio 2015 ha potuto nondimeno rilevare con soddisfazione come il processo da lei avviato sia stato accolto positivamente dall'Unione Europea. Essa ha inoltre osservato come, al contrario di altre strategie macroregionali, questo processo "si sia articolato in una modalità bottom-up molto promettente,

che ha tenuto conto dei bisogni e dei potenziali di Länder, province, cantoni e regioni” (ArgeAlp 2015). Ciò non deve naturalmente far dubitare che, a partire dal momento in cui si è reso necessario dare alla strategia una veste giuridica, la Commissione abbia assunto come ovvio il suo ruolo preminente e decisivo.

D) Sintesi provvisoria

In termini di sintesi provvisoria si può constatare come l’ArgeAlp abbia svolto un ruolo determinante ai fini della nascita di EUSALP. Dalle prime iniziative fino all’adozione della strategia da parte degli organi europei, il processo è durato circa cinque anni, e da tale prospettiva non è fuori luogo parlare di processo botton-up ben riuscito.

Uno sviluppo cui hanno naturalmente contribuito non solo l’ArgeAlp, ma anche la Convenzione delle Alpi e, in uno stadio successivo, i governi centrali degli Stati alpini. In diverse Regioni alpine, e pur se con valenza diversa, elaborazione e comunicazione della strategia hanno visto anche il coinvolgimento della società civile.

E) Lo stato dell’arte

La situazione politica

L’attuale situazione politica può essere considerata una fase di orientamento. Le premesse formali per le attività macroregionali sono soddisfatte, e ora si tratta quindi di tradurre i propositi politici in concreto. Cosa che nei prossimi anni avverrà in primis attraverso *Progetti* attuativi, sviluppati non da ultimo in seno ai nove Gruppi d’azione di EUSALP.

Sarà poi decisiva l’attività politica, ovvero la questione circa l’articolarsi a livello macroregionale delle *forze politiche* in riferimento alle varie tematiche. Si tratta di una fase di apertura e di scelte di orientamento.

Di fase di orientamento si può attualmente parlare non solo per EUSALP, ma anche per ArgeAlp. Il grande obiettivo strategico di creare una Macroregione Alpina può dirsi raggiunto. Al momento non si delineano quindi altri grandi obiettivi strategici. Nel corso delle interviste qualitative condotte, vari attori hanno affermato come l’ArgeAlp si collochi per ora un po’ in secondo piano. Un interlocutore piuttosto critico parla di “crisi d’identità”, mentre un esperto più ottimistico vede la situazione come occasione di “posizionamento”. Aspetti che vengono attualmente ripresi da un Gruppo di lavoro ArgeAlp, impegnato a elaborare i principi fondamentali per un orientamento strategico di ArgeAlp a medio termine che dovrà implementare il modello operativo del 1996. Il Gruppo di lavoro definirà inoltre le tematiche prioritarie (ArgeAlp 2016).

I rappresentanti delle regioni facenti parte di ArgeAlp sono sì attivi in vari contesti di EUSALP, tuttavia attualmente di rado con riferimento esplicito ad ArgeAlp stessa. Colpisce a tale riguardo la forte rappresentanza di ArgeAlp all’interno degli Action Group: in cinque dei nove Action Group, il coordinamento è infatti assunto da una regione ArgeAlp (Lombardia AG1, Trento AG3, Baviera AG 7 e 8, Alto Adige AG 9). In altri casi il rimando ad ArgeAlp è comunque molto forte (Euregio

Tirol – Alto Adige - Trentino AG 4, *Groupement Suisse pour les régions de montagne* AG 5). In altri termini: non vi è praticamente Action Group in cui il coordinatore non sia in stretta relazione con ArgeAlp. Anche le interviste qualitative hanno evidenziato questa forte rappresentanza delle regioni ArgeAlp in seno agli Action Group, e in special modo lo hanno fatto i rappresentanti del livello statale centrale, il che indica come la visibilità di ArgeAlp cresca anche attraverso la presenza di propri membri in queste realtà.

E' stato inoltre proposto che ArgeAlp acquisisca lo status di osservatore all'interno dello *Steering Committee* di EUSALP, cosa che non si è tuttavia finora realizzata.

Riassumendo, la situazione politica attuale si può quindi intendere come 'fase di orientamento su entrambi i fronti'. Una situazione favorevole, considerando che nell'implementazione di EUSALP confluisce quanto auspicato da ArgeAlp. Diversamente dalle forme di cooperazione regionale finora in essere, nel contesto di EUSALP gioca un ruolo anche la Commissione Europea. Ciò comporta sia opportunità che rischi, di cui gli attori politici sono perfettamente consapevoli.

Le possibilità di una scelta di impostazione in questa fase viene illustrata nel dettaglio a seguire. Prima, uno sguardo all'attuale sviluppo in ambito socio-economico.

F) La prospettiva dello sviluppo regionale

Regioni molto forti?

L'ArgeAlp riunisce regioni che hanno registrato tutto uno sviluppo particolarmente positivo rispetto alla media europea e che presentano in genere un livello di sviluppo superiore alla media anche rispetto alla loro realtà nazionale. Lo evidenzia la figura 2 sulla base del prodotto nazionale lordo (PNL), l'indicatore della performance economica. Ciò riguarda in special modo Alta Baviera, Lombardia e Alto Adige, ma anche la maggior parte delle altre regioni ArgeAlp. L'unica eccezione è rappresentata da alcune aree parziali della Baviera e dai Grigioni, inseriti peraltro all'interno di un contesto nazionale economicamente molto forte. Questo risultato è corroborato anche da altri indicatori: ad esempio, il mercato del lavoro presenta una situazione positiva analoga, e lo stesso dicasi per l'andamento dell'occupazione e la forte presenza di personale altamente qualificato nell'ambito ricerca e tecnologia. Un risultato particolarmente degno di nota, considerando che la morfologia del territorio montano non si ripercuote qui negativamente, e anzi il concetto di regioni periferiche penalizzate dalla morfologia non trova conferma a questa scala di livello. E' inoltre degno di nota che il territorio di ArgeAlp presenti un posizionamento economico relativamente forte anche senza comprendere regioni in cui è ubicata la capitale dello Stato, quindi in genere economicamente più forti.

Il perimetro di EUSALP indicato comprende a sua volta Regioni particolarmente ben posizionate rispetto alla media europea. Il posizionamento rispetto allo Stato di appartenenza è invece più eterogeneo. Berna e Lubiana e, sebbene con alcune limitazioni, anche il Liechtenstein, sono infatti anche capitali nazionali.

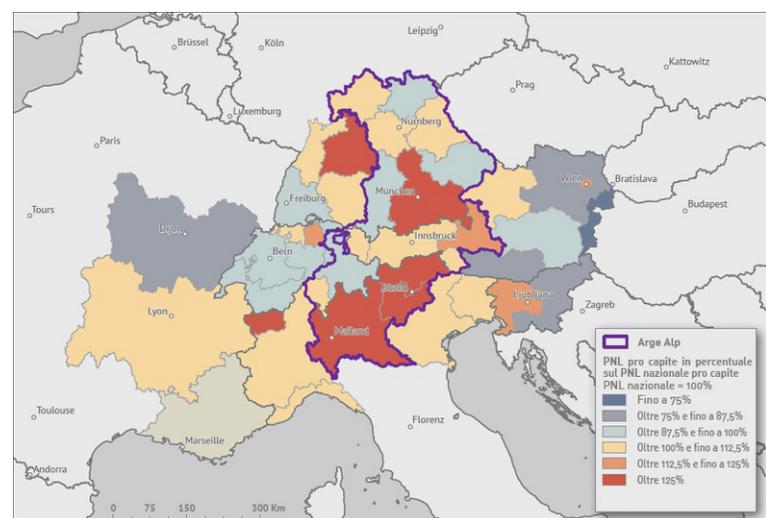


Fig. 2: La forza economica in percentuale sul rispettivo prodotto interno lordo nel 2013 (Fonte: immagine e cifre proprie; dati: Eurostat)

G) Corridoio metropolitano delle Alpi?

Le regioni all'interno del perimetro di ArgeAlp presentano buoni collegamenti su ampio raggio sia dal punto di vista economico che dei trasporti, come testimonia la straordinaria importanza del corridoio del Brennero per le regioni ArgeAlp e la presenza di città relativamente grandi che costituiscono la spina dorsale dell'economia regionale (soprattutto Monaco, Innsbruck, Bolzano, Trento, Milano).

Il Passo del Brennero rappresenta attualmente il principale corridoio sovraregionale, soprattutto per quanto concerne la mobilità su gomma (Messerli & Egli 2015). Con la realizzazione attualmente in corso della galleria di base del Brennero si creano le premesse perché l'importanza del trasporto su rotaia si accresca ulteriormente. Al contempo, però, notevoli sono gli investimenti anche in molte altre infrastrutture transalpine. La Galleria di base del San Gottardo è l'intervento attualmente di maggior rilievo; oltre a esso si osservano notevoli iniziative in tutto l'arco alpino.

E' evidente come la visione più allargata di EUSALP possa cogliere la dimensione europea della politica dei trasporti. Nell'ottica della politica regionale, vi sono a tale riguardo soprattutto due obiettivi. Da un lato si tratta di gestire il traffico di transito in maniera possibilmente attenta, affinché le emissioni non impattino più negativamente sulla qualità di vita della popolazione e sul potenziale turistico. Al tempo stesso, da un punto di vista economico sussiste una duplice sfida: come i territori attraversati possano trarre vantaggio da questa struttura nel lungo periodo sia sul fronte economico che demografico, e come si possa contemporaneamente garantire i collegamenti all'interno delle regioni. Si tratta di aspetti importanti per le regioni ArgeAlp, e l'attenzione ad essi rivolta da EUSALP offre alcuni potenziali.

H) Differenze e disparità territoriali

Quanto fin qui enunciato ha preso le mosse da una prospettiva ampia e sovraordinata, il che non deve tuttavia far dimenticare come le regioni considerate presentino realtà interne assai differenziate.

Per quanto riguarda le regioni alpine, vale il principio secondo cui i contrasti si evidenziano

maggiormente a un'osservazione su scala ridotta. Quanto più una località è periferica e in posizione elevata, tanto maggiore risulta la probabilità che essa sia strutturale debole, e viceversa (più nel dettaglio in Bätzing 2014: 304 sgg., Tappeiner et al. 2008: 106 sg.). Entro il raggio d'influenza delle metropoli e lungo le grandi valli si rilevano ad esempio uno sviluppo demografico sensibilmente migliore rispetto alle altre aree. Soprattutto nelle Alpi occidentali francesi, lungo il corridoio del Brennero e lungo le Alpi settentrionali in Alta Baviera, i valori sono spesso positivi, pur se comunque anche all'interno di queste regioni accanto a Comuni con indici in crescita se ne trovano spesso altri in cui la consistenza numerica della popolazione è in discesa.

Accanto a queste differenze a livello locale va rilevato un divario tra nord e sud, che caratterizza attualmente l'ArgeAlp. Lo illustra la figura 3, ove si riassume l'andamento dell'occupazione negli ultimi anni. In Baviera e in Vorarlberg si è registrato uno sviluppo molto positivo, nelle altre regioni austriache, in quelle svizzere e nelle province autonome dell'Italia settentrionale positivo, mentre nelle altre regioni dell'Italia settentrionale è stato invece negativo. Si evidenzia qui come le regioni più settentrionali siano uscite rafforzate dalla crisi post 2008, mentre quelle delle aree meridionali non ne sono state in grado nella stessa misura.

Come già più sopra rilevato, allargando l'analisi ai territori compresi entro il perimetro di EUSALP le differenze tra regioni vanno accentuandosi.

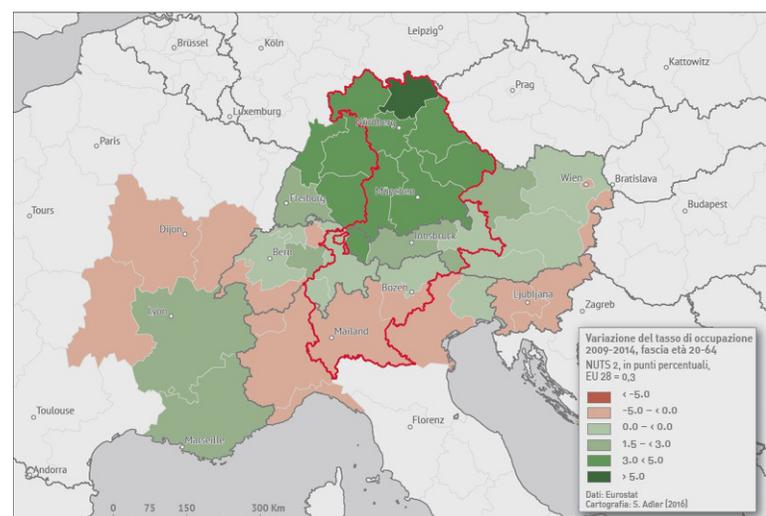


Fig. 3: Variazione del tasso di occupazione tra il 2009 e il 2014 a livello di NUTS-2

I) Un bilancio provvisorio

EUSALP rappresenta uno strumento dello sviluppo regionale europeo, al fine del quale risultano di fondamentale importanza le dieci regioni ArgeAlp al suo centro. Quanto enunciato ha dimostrato come il territorio di ArgeAlp comprenda alcune regioni con uno sviluppo superiore alla media dello spazio alpino, anche se sussistono comunque forti differenze al loro interno.

Nella prospettiva di ArgeAlp, la futura presenza di EUSALP significa allargare il focus e quindi una maggiore 'diversificazione', poiché le regioni site più a est e a ovest si differenziano senz'altro in termini sia socioeconomici che politici e, quindi, la portata delle disparità in certo qual modo aumenta.

L) Sinergie e complementarità tra EUSALP e ArgeAlp in una prospettiva futura

Attualmente in Europa si discute circa il ruolo che spetterà in futuro alle macroregioni, e come in questo processo le possibilità di intervenire sul loro configurarsi andranno modificandosi a livello nazionale, internazionale, regionale e interregionale (cfr. Chilla & Sielker 2015, Stead et al. 2016).

Le interviste condotte rivelano nel complesso una valutazione della situazione estremamente cauta. Gli attori di ArgeAlp menzionano senz'altro anche dei rischi, sia per EUSALP che per ArgeAlp. In particolare soprattutto per quanto concerne una possibile mancanza di incisività, qualora la volontà politica dovesse venir meno o non si riuscisse a generare progetti con sufficienti finanziamenti ai fini di concretizzare gli obiettivi. Prevalgono tuttavia quanti riconoscono una complementarità delle due strutture riconducibile a determinati fattori positivi. Una valutazione condivisa anche da persone che non rientrano nella cerchia degli attori di ArgeAlp, bensì lavorano all'interno degli staff dei governi centrali. Le valutazioni espresse vengono riassunte nei tre punti di seguito illustrati.

M) Potenziali di ArgeAlp per EUSALP

Molti esperti vedono il potenziale di ArgeAlp per EUSALP soprattutto nel fatto che essa può contribuire a questa prossima fase di implementazione e concretizzazione della strategia. Si sottolinea a tale riguardo l'esperienza pluriennale di ArgeAlp in materia di attuazione di programmi e strategie. L'ArgeAlp può quindi assumere una funzione di sviluppo e di filtro delle iniziative a livello macroregionale. La collaborazione consolidata nel corso degli anni consente di concertare preventivamente i progetti a livello di contenuti e di organizzazione. Una collaborazione che contempla priorità tematiche e possibili consorzi, ma anche questioni di prefinanziamento e cofinanziamento. E proprio nell'imminenza dell'implementazione di EUSALP, uno sviluppo progetto ben riuscito a livello macroregionale è da considerarsi un importante potenziale.

Tutto ciò promette in realtà molto bene, soprattutto considerando che l'ArgeAlp può venire vista anche come ambito funzionale. Infrastrutture trasportistiche, rapporti storico-culturali e una collaborazione a lungo termine consolidata all'interno di ArgeAlp rappresentano presupposti positivi al fine di una tale funzione, di cui EUSALP potrebbe avvantaggiarsi. A tale riguardo, alcuni esperti esplicitamente non escludono un allargamento di ArgeAlp con l'ingresso di singoli nuovi membri.

Un ulteriore potenziale importante viene visto nel fatto che l'ArgeAlp rafforzerebbe e garantirebbe il coinvolgimento delle regioni nel processo EUSALP. A tale proposito, alcuni degli intervistati hanno ricordato come, rispetto ad altre organizzazioni regionali, in Europa centrale l'ArgeAlp sia consolidata e disponga di strutture ben funzionanti, ragion per cui sarebbe di particolare importanza per EUSALP. Si aggiunga poi che, come già illustrato, le regioni appartenenti ad ArgeAlp sono come tali rappresentate all'interno degli Action Group di EUSALP.

Gli esperti intervistati sono dell'avviso che già il processo di avvio abbia dimostrato la centralità

del ruolo di regioni e gruppi regionali, e che su questo aspetto ci si dovrà basare anche nei momenti successivi. Rappresentanza esterna di EUSALP 'sul posto' e consenso sono a tale riguardo due concetti importanti.

N) Potenziali di EUSALP per l'ArgeAlp

Di rimando, si rileva come anche EUSALP presenti chiari potenziali per l'ArgeAlp. Con EUSALP viene infatti a crearsi una piattaforma ai fini dell'armonizzazione sovraregionale, di grande visibilità e radicata a livello europeo, sulla quale le regioni assumono un ruolo importante che va ad affiancare i rappresentanti nazionali. L'impostazione 'bottom up' individuata fin qui si rileva anche in questa fattispecie, e viene come tale considerata un potenziale. Il che non deve naturalmente indurre a ritenere che EUSALP sia già una realtà veramente acquisita in tutto il territorio alpino. Vi sono infatti Stati che non sono rappresentati in seno ad ArgeAlp, o le cui regioni non lo sono, i quali manifestano un atteggiamento di chiara riserva in tema di potenziale EUSALP.

Il fatto che in EUSALP confluiscono tutti gli attori ArgeAlp e anche molte delle tematiche afferenti, viene preso da alcuni come spunto di riflessione circa un più chiaro definirsi delle proprie specificità: al fine di evitare inutili ridondanze è infatti importante concentrarsi sui propri punti di forza. Oltre a costruire una collaborazione basata sulla fiducia, una direzione importante in cui muoversi sarebbe quindi una politica più mirata a sviluppo progetto e agenda setting.

Per quanto concerne le priorità tematiche, le valutazioni raccolte nell'ambito delle interviste qualitative non forniscono un quadro perfettamente definito, anche se i seguenti ambiti tematici paiono assumere potenzialmente una maggiore importanza. Come nell'atteso documento strategico di ArgeAlp, anche qui si cita spesso il settore trasporti, traffico e connettività, ponendo in primo piano il collegamento con l'infrastruttura del Brennero, ma si parla anche di trasporto pubblico e banda larga. In merito all'economia si fa riferimento al punto di forza sopra enunciato e soprattutto alla grande capacità innovativa, tenendo presente che in molte aree parziali è importante la sfida demografica. Vi è poi l'ambito del turismo. Se l'Arge Alp riuscirà a dare slancio a EUSALP in questi settori, gli sviluppi saranno decisamente promettenti. Senza dimenticare naturalmente le misure ambientali, tra cui ad esempio l'efficienza energetica e la gestione dei boschi di protezione.

O) Elementi funzionali a un esito favorevole

La buona riuscita della connessione operativa tra ArgeAlp ed EUSALP dipende da molteplici fattori. Gli esperti mettono in evidenza soprattutto i punti seguenti.

Già ora, il collegamento tra le due piattaforme a *livello di personale* è molto stretto. Che lo sia anche a livello istituzionale presuppone innanzitutto che l'ArgeAlp acquisisca status di osservatore in seno all'assemblea generale e all'executive board di EUSALP. In vista di una maggiore connessione appare tuttavia più importante che all'interno di ArgeAlp si riesca ad armonizzare gli input a medio termine che verranno poi sistematicamente realizzati. In tale contesto sarà fondamentale sintonizzare i progetti sulle tematiche specifiche delle regioni ArgeAlp. Al contempo,

si ritiene opportuno tenere ben presenti le competenze esistenti, come quella della Convenzione delle Alpi nell'ambiente, e la possibilità di progetti frontaliere specifici nella fascia di confine del contesto INTERREG ed Euroregione, tanto per citare due esempi.

Anche la dimensione finanziaria ha poi una certa importanza. Sostanzialmente, EUSALP non dispone di un proprio budget, e neppure l'ArgeAlp ritiene che la sua funzione consista nel mettere a disposizione fondi per lo sviluppo regionale. Per influire sullo sviluppo regionale in maniera sensibile sul lungo periodo, sarà importante assumersi il compito di 'organizzare' i budget: elementi importanti sono qui i fondi di settore, i budget della politica regionale europea e i cofinanziamenti. Resta quindi da vedere in che misura ArgeAlp ed EUSALP riusciranno a inserire tempestivamente questioni in materia di finanziamento.

Una focalizzazione tematica di ArgeAlp è importante per influire efficacemente sul processo ulteriore con priorità chiare.

L'attuale documento strategico di ArgeAlp (2016) illustra nel dettaglio le seguenti direttrici tematiche:

- > cambiamento climatico e impatto su economia, occupazione, turismo (identità culturale), protezione della natura, rischi naturali, energia ecc.
- > migrazione / integrazione: scambio di esperienze, concertazione e solidarietà
- > mobilità, connettività (trasporto pubblico, banda larga, digitalizzazione)

EUSALP si rivela destinata per sua natura ad affrontare queste tematiche. Al contempo, in questa selezione di tematiche si notano alcuni punti. Innanzitutto, il collegamento dei temi con gli orientamenti degli Action Group EUSALP non è molto stretto. Qui, l'ArgeAlp ribadisce la propria autonomia e la propria volontà di assumere un ruolo attivo, imboccando un percorso impegnativo:

- > nei documenti finora prodotti da EUSALP, il tema migrazione e integrazione riveste tutt'al più un ruolo indiretto. Considerata la grande importanza attuale del tema, la sua scelta appare tuttavia assolutamente corretta. Anche all'interno del processo EUSALP, l'ArgeAlp può qui dimostrare di poter continuare a svolgere la funzione di 'agenda setter'. La tematica rappresenta poi al tempo stesso una sfida, dal momento che le decisioni nazionali ed europee hanno ruolo preminente e su di esse non è facile influire.
- > Il tema del cambiamento climatico non è un focus esplicito di EUSALP, anche se compare in più punti (p.es. AG 6 e 8 come parte del 3° pilastro con focus sostenibilità). L'ArgeAlp potrà dimostrare a tale riguardo di essere in grado di offrire un proprio incisivo contributo nell'ambito di una tematica trasversale.
- > Il tema mobilità e connettività è invece molto vicino all'orientamento di EUSALP, dove è infatti sia pilastro a sé che Action Group.

Si nota inoltre come non si dia rilievo ad alcuni temi che parrebbero invece scaturire dall'analisi

di cui sopra. Ad esempio in particolare per quanto riguarda l'ambito economico, con i due temi afferenti di educazione ed energia. Un ambito tematico consono alle regioni ArgeAlp non solo per i loro particolari punti di forza in materia, ma anche perché si tratta di un campo in cui dispongono di particolari competenze.

Considerando gli elementi funzionali a un esito positivo, importante è infine anche la questione della *leadership* politica. Il processo richiede motori capaci di portare avanti le tematiche. La complessità del setting istituzionale e le risorse solo indirettamente disponibili per i temi rendono quindi fondamentale disporre di una buona rete di attori politici, capaci di sostenere e concretizzare la tematica sia presso l'opinione pubblica che a livello politico.

IV. Bibliografia

Convenzione delle Alpi (2011): Futuro della Convenzione delle Alpi e discussione circa una strategia europea per la regione alpina. Dichiarazione dell'XI Conferenza delle Alpi. <http://www.argealp.org/alpenraumstrategie/alpenkonvention/11.-alpenkonferenz-brdo-pri-kranju-9.3.2011>

Convenzione delle Alpi (anno non indicato): Contributo della Convenzione delle Alpi al processo per una Strategia per la macroregione alpina. Un "Input Paper". [http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum u. Region/4.Europ-Raumentwicklung/Makroregionen/EUSALP/2012_AR_Decl_Mittenwald.pdf](http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/4.Europ-Raumentwicklung/Makroregionen/EUSALP/2012_AR_Decl_Mittenwald.pdf)

ArgeAlp (2010): Verbali della 41. Conferenza dei Capi di governo della Comunità di Lavoro delle Regioni Alpine, Appiano, <http://www.argealp.org/publikationen/ergebnisprotokolle-regierungschefkonferenzen/41.-konferenz-der-regierungschefs-der-arbeitsgemeinschaft-der-alpenlaender-eppan>

ArgeAlp (2015): Risoluzione dei Capi di governo alla Commissione Europea e al Consiglio Europeo a sostegno di una Strategia Macroregionale per la Regione Alpina (EUSALP), Lugano, <http://www.argealp.org/content/download/3496/22345/version/5/file/TOP+4+-+Arge+Alp+Resolution.doc>

ArgeAlp (2016): Futuro orientamento strategico di ArgeAlp. Non pubblicato.

Balsinger, J. (2016): The European Union Strategy for the Alpine Region. In: Gänzle, S. & K. Kern (Hg.): A 'macro-regional' Europe in the making. Theoretical approaches and empirical evidence. Palgrave Basingstoke, S. 123-145

Bätzing, W. (2014): Die Alpen. Geschichte und Zukunft einer europäischen Kulturlandschaft. Beck.

COM (2015a): Communication from the Commission and the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning a European Union Strategy for the Alpine Region. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/alpine/eusalp_communicationtion_en.pdf

COM (2015b): Action plan concerning the European Union Strategy for the Alpine Region. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/alpine/eusalp_action_plan.pdf

Chilla, T.; F. Sielker (2015): Europeanisation and macro-regional cooperation – Nine points for discussion. In: Sielker, F. & K. Vonhoff (Eds.): Proceedings – Conference on the EU Strategy for the Danube Region: Challenges and Chances 2014 – 2020.

Debarbieux, B., Price, M., J. Balsiger (2015) 'The Institutionalization of Mountain Regions in Europe', *Regional Studies* 49 (7): 1193-1207

Institut für Föderalismus (2013): 37. Bericht über den Föderalismus in Österreich, Innsbruck.

Institut für Föderalismus (2014): 38. Bericht über den Föderalismus in Österreich, Innsbruck.

Institut für Föderalismus (2015): 39. Bericht über den Föderalismus in Österreich, Innsbruck.

Messerli, P. & H. Egli (2015): Alpen und Verkehr. Ein Spannungsfeld zwischen Bedrohung und Überlebensnotwendigkeit. *Geographische Rundschau* 67 (7-8): 50-57

Staudigl, F. (2013): Multi-Level-Governance im Alpenraum. Auf dem Weg zu einer makroregionalen Alpenstrategie, in: Bußjäger, P. & C. Gsodam (Hrsg.): Multi-Level-Governance im Alpenraum. Die Praxis der Zusammenarbeit im Mehrebenensystem, Schriftenreihe des Institut für Föderalismus (Wien, new academic press), S. 65–90,

Stead, D.; F. Sielker, T. Chilla (2015): Macro-regional Strategies: Agents of Europeanization and Rescaling? In: Gänzle, S.; K. Kern (Eds.): A Macro-regional Europe in the Making. Theoretical Approaches and Empirical Evidence. Palgrave Macmillan Basingstoke.

StMUV = Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (o.J.): Europäische Alpenstrategie. <https://www.stmuv.bayern.de/ministerium/eu/makroregionale/alpenstrategie.htm>

Tappeiner, U. ; A. Borsdorf; E. Tasser(2008, Hg.): Alpenatlas: Society - Economy – Environment. Spektrum

¹ COM(2015) 366

² SWD(2015) 147 final

³ Dichiarazioni a verbale del Consiglio EUCO 27/16