



ASSOCIAZIONE EUROPEA DEGLI
ELETTI DELLA MONTAGNA

***Parere relativo alle proposte di regolamenti Fondi strutturali e il
futuro della politica di coesione***

25 febbraio 2005

Parere relativo alle proposte di regolamenti Fondi strutturali e il futuro della politica di coesione

25 febbraio 2005

Considerando

La proposta di regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo e il Fondo di coesione,

La proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale,

La proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo,

La proposta di regolamento del Consiglio che istituisce il Fondo di coesione,

La proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di un gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera (GECT),

La proposta di Regolamento del Consiglio concernente il sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR),

Il terzo rapporto in materia di coesione economica, sociale e territoriale,

Il Trattato che adotta la Costituzione europea firmato a Roma il 29 ottobre 2004 e, in particolare, l'art. III-220 relativo alla coesione economica, sociale e territoriale, nel quale si richiede "un'attenzione particolare alle regioni che presentano [...] permanenti svantaggi naturali [...] quali le regioni di montagna",

Le dichiarazioni dell'AEM di Santander nel 2003, di Covilha nel 2004.

L'AEM propone:

1. Il mantenimento di una politica di coesione economica, sociale e territoriale per tutta l'Europa.

La politica di coesione è il segno della solidarietà reciproca non solo tra Stati, ma anche tra regioni. Essa rappresenta inoltre la politica comunitaria di natura maggiormente trasversale e territoriale e pur non essendo una politica di pianificazione territoriale europea, costituisce una politica di equità economica, sociale e territoriale. Non è soltanto un fattore di convergenza, ma anche un fattore di competitività. Consente alle regioni più povere di accedere ai necessari strumenti di sviluppo e deve costituire per le altre regioni il mezzo per partecipare con maggiore serenità ed equità alla competitività territoriale aperta dal Mercato unico. Essenzialmente, tale politica rappresenta in modo emblematico la politica europea più vicina ai cittadini. La politica di coesione è pertanto una delle più utili ed efficienti, sebbene debba essere ancora migliorata in termini di efficacia.

La politica di coesione non può essere una modalità di sostegno permanente attuata dall'Europa a favore delle regioni; non deve configurarsi come una politica di assistenzialismo

o di sovvenzione, ma come una politica atta a coordinare e orientare in una prospettiva prospettica e strategica. Detta politica trasversale è l'unica in grado di mitigare gli svantaggi e valorizzare i vantaggi. In tal senso, deve sostenere la convergenza economica e sociale dei territori europei, contribuire alla cooperazione e promuovere l'impegno a medio e lungo termine nei confronti dei grandi obiettivi europei prioritari, quali gli obiettivi definiti in occasione dei Vertici di Lisbona e di Göteborg. A tal fine, deve essere ambiziosa e disporre dei fondi necessari alla sua azione.

L'AEM sostiene dunque, la proposta di quadro finanziario per il periodo 2007-2013 avanzata dalla Commissione che ritiene che l'importanza delle sfide individuate giustifichi un aumento del budget, ma che sia altresì possibile stilare un programma credibile in grado di rispondere alle esigenze dell'Unione entro il limite massimo attuale dei mezzi propri pari all'1,24% del RIL, corrispondente a un budget dell'1,14% del RIL europeo.

In tale ottica, le proposte di regolamenti presentate dalla Commissione europea il 14 luglio 2004 sembrano giuste ed equilibrate. Rimangono però prudenti, se non addirittura riservate, se si pensa ai cambiamenti radicali che devono affrontare i territori europei e, in particolare, i territori interessati le cui attività socio-economiche sono caratterizzate da un costo maggiore, come nel caso della montagna.

Infatti, date le caratteristiche geo-morfologiche e le specificità economiche, sociali e culturali che ne derivano, gli attori privati e le imprese, gli enti territoriali e le autorità pubbliche responsabili dei servizi di pubblica utilità devono affrontare costi maggiori nello svolgimento delle proprie attività. Sono in corso alcuni studi¹, ma talune informazioni sono già disponibili: le operazioni di costruzione e di manutenzione della rete viaria costano il 70% in più in montagna rispetto alle regioni di pianura e i costi per le abitazioni e l'edilizia sono superiori del 25%.

Eppure la portata delle sfide poste dal mantenimento delle popolazioni in montagna è incommensurabile per l'insieme della società europea. In materia di ambiente e di biodiversità, di gestione delle risorse idriche, di diversità culturale, di innovazione economica e sociale, di qualità agricola, artigianale e di offerta turistica, i territori di montagna offrono un evidente valore aggiunto a tutta l'Europa. Sono infatti territori d'avanguardia, tanto da rappresentare un vero e proprio laboratorio dello sviluppo sostenibile endogeno.

La maggior parte delle risorse idriche europee si trova in montagna e la maggior parte dei grandi bacini economici ed urbani dipende da tali risorse. Ma l'acqua non è l'unica risorsa dei territori di montagna. I lavori secolari delle popolazioni di montagna nell'agricoltura e nella pastorizia favoriscono una biodiversità ricca ma al contempo fragile; i sapori dei prodotti, lo splendore dei paesaggi e la diversità culturale creano posti di lavoro e sviluppo; il vincolo rappresentato dal lavoro stagionale ha condotto alla nascita di una pluri-attività volontaria, pratica pilota di una modalità di organizzazione del lavoro flessibile e sociale; grazie a un know-how di alta precisione vedono la luce tecniche industriali all'avanguardia; l'obbligo di affrontare i costi superiori delle attività, nonché le sfide geo-morfologiche e climatiche favorisce la nascita di una cultura dell'innovazione. I territori di montagna non sono solo sinonimi di specificità naturali, sociali e culturali, ma svolgono altresì il ruolo di territori pilota.

¹ Studio della regione autonoma della Valle d'Aosta e delle Università di Aosta, di Trento e del Molise per il Ministero italiano dell'Economia e delle Finanze relativo al maggiore costo economico nelle regioni di montagna; Studio DATAR sui costi maggiori delle attività nelle ZRR (zone di rivitalizzazione rurale).

Se il rilancio della strategia di Lisbona rappresenta oggi una priorità e se l'economia europea deve diventare, entro il 2010, l'"economia della conoscenza più competitiva del mondo", i know-how, i vantaggi e le innovazioni, le specificità dei territori di montagna non possono essere ignorati o trascurati. La considerazione delle specificità territoriali è pertanto una delle principali sfide dello sviluppo sostenibile europeo, come ricordato in occasione del Vertice di Göteborg.

Per questo aspetto dell'innovazione e per l'insieme degli effetti positivi della politica di coesione, i dibattiti relativi alle prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013 non devono tralasciare la politica che risponde in misura maggiore alle ambizioni economiche, sociali e territoriali dell'Unione europea. La posta in gioco storica rappresentata dall'allargamento a dieci nuovi Stati membri nel 2004, alla Romania e alla Bulgaria nel 2007, dall'approvazione di un progetto di Trattato costituzionale sottoposto alla ratifica parlamentare o tramite referendum, la sfida permanente di avvicinare l'Europa dei cittadini in un processo sempre più democratico, rendono il periodo 2007-2013 un momento chiave nella Storia europea, uno spartiacque: il suo ritorno politico o la sua dimissione mercantile e amministrativa.

2. Un progresso qualitativo degli obiettivi, della programmazione e della gestione

Le proposte di regolamenti presentate al Parlamento e al Consiglio il 14 luglio 2004 apportano un netto miglioramento alla politica di coesione. Esse arricchiscono gli aspetti economici e sociali di una dimensione realmente territoriale. Quest'ultima esisteva già implicitamente nelle azioni a favore di zone urbane o ultra-periferiche, ma anche nel riconoscimento del carattere periferico di talune zone continentali e costiere o della natura insulare o montagnosa di altre regioni. D'altra parte, gli approcci socio-economici delle programmazioni precedenti avevano *de facto* conseguenze sugli equilibri territoriali.

Con le nuove proposte di regolamenti in oggetto, la politica di coesione promuove a priori la necessità di tener conto dei diversi tipi di sviluppo endogeno sottintesi dal concetto di territorio.

L'integrazione dell'obiettivo di coesione territoriale rappresenta il mezzo più efficace per garantire maggiore competitività all'Europa in un contesto in cui *"l'insieme dell'Unione affronta le sfide derivanti da una probabile accelerazione della ristrutturazione economica a seguito della mondializzazione, dell'apertura degli scambi, degli effetti della rivoluzione tecnologica, dello sviluppo dell'economia della conoscenza, dell'invecchiamento della popolazione e dell'aumento dell'immigrazione."*²

Tale tendenza interessa direttamente tutti i territori nella loro diversità e le relative realtà locali. Le soluzioni non possono dunque, essere uniche e non possono neppure avere carattere meramente settoriale, dal momento che le realtà locali e regionali sono di chiara natura trasversale.

Se, grazie alla politica di coesione, negli ultimi anni è stato possibile registrare considerevoli progressi all'interno dell'Unione europea sul piano economico e sociale, le esigenze da soddisfare sono ancora molte. L'allargamento a dieci nuovi Stati membri, relativamente più poveri in termini di PIL, e la dispersione economica e sociale che ne deriva non possono

² Proposta di regolamento generale (2004) 492 def.

nascondere considerevoli disuguaglianze e fratture locali presenti in tutta l'Europa che neppure una lettura a livello regionale può eliminare. Ciò significa, in particolare, che il metodo che ha consentito di costituire il "mercato unico" non può essere riciclato per definire politiche pubbliche con conseguenze territoriali e che i soli criteri socio-economici (PIL regionale, tasso di occupazione, densità demografica, ecc.) sono insufficienti per comprendere una realtà territoriale. L'economia politica a sostegno della politica di coesione non può continuare a basarsi esclusivamente sull'analisi di Jean Bodin³.

Spetta quindi solamente a una politica europea rispondere in tutto e per tutto a queste domande locali, derivanti dalla diversità territoriale di una regione? La risposta non è forse da ricercare in una prospettiva istituzionale che unisca decentramento e sussidiarietà. Al contrario: è opportuno che ogni politica europea con conseguenze territoriali lasci, come minimo, la possibilità e tenti di incoraggiare gli enti pubblici a tener conto della diversità dei propri territori e, in particolare, dei territori caratterizzati da svantaggi naturali permanenti. *A fortiori* sono tali politiche europee con effetti sul territorio a dover iniziare a prestare un'attenzione particolare (...) alle regioni che devono affrontare gravi svantaggi naturali o demografici permanenti, quali le regioni [...] di montagna, come indicato dall'art. III-220 del Trattato che adotta una Costituzione.

È questa, in linea generale, l'interpretazione che si può fornire delle proposte di regolamenti presentate il 14 luglio. La proposta volta a tener conto delle specificità territoriali e, quindi, a prestare una particolare attenzione alle zone che presentano svantaggi naturali – isole e montagne – in fase di programmazione, rappresenta un evidente passo avanti sotto il profilo qualitativo della politica di coesione.

Le proposte della Commissione relative alla politica di coesione (e al budget) per il periodo 2007-2013 costituiscono indubbiamente uno dei più vigorosi contributi possibili al conseguimento delle grandi priorità europee definite a Lisbona e a Göteborg. Tale politica regionale rappresenta in pratica il principale strumento d'azione dell'Unione europea a favore degli obiettivi fissati dalle Istituzioni in materia economica, sociale e ambientale.

Pertanto, nel Fondo sociale europeo (FSE) si declinano gli elementi essenziali della strategia europea per l'occupazione; il FSE deve inoltre migliorare le risorse umane e le capacità amministrative degli enti pubblici regionali e locali dei nuovi Stati membri. Dovrebbe interessarsi forse anche alla definizione di metodi occupazionali specifici ed esemplari da seguire.

Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) deve finanziare gli accessi mancanti alle reti di comunicazione ad alta velocità riducendo in tal modo il divario digitale, ma anche alle reti secondarie delle infrastrutture di trasporto; il FESR deve inoltre finanziare la maggior parte delle azioni ambientali (tra cui Natura 2000), nonché le azioni a favore della prevenzione dei rischi naturali, senza tralasciare le azioni a favore dell'innovazione, delle reti di ricerca e di sviluppo, e dei trasferimenti tecnologici; esso deve infine promuovere l'economia della conoscenza nonché svariate misure a favore della competitività dei territori. Si tratta di una serie di azioni che il Programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico non potrebbe sostenere da solo.

³ Jean Bodin, economista e filosofo francese, 1529-1596, autore della formula *"Non c'è ricchezza né forza che non sia fatta di uomini"*

Le proposte di regolamenti sono altresì interessanti per il rinnovato approccio alla programmazione e alla gestione. Favorevoli a livelli superiori di decentramento e di sussidiarietà, possono agevolare una programmazione che si articoli intorno a grandi progetti coerenti, nonché una maggiore trasversalità, evitando così un'eccessiva dispersione dei fondi. La strategia proposta può inoltre contribuire a compiere passi avanti in termini di *governance* europea, nazionale e regionale. Devono essere pertanto organizzati dibattiti locali e regionali, se non addirittura inter-regionali e nazionali prima della fase di programmazione *stricto sensu*. Gli enti pubblici propri dei territori di montagna intendono favorire tali dibattiti.

Lo stesso approccio deve essere adottato in materia di gestione, in particolare per quanto concerne l'obiettivo di cooperazione territoriale. Deve quindi prendere corpo un dibattito relativo alle modalità di gestione dei fondi di cooperazione transfrontaliera e transnazionale. A livello locale, regionale, transfrontaliero o transnazionale, è auspicabile considerare le proposte dei Comitati dei massicci, delle Comunità di lavoro e dell'insieme delle istituzioni che lavorano parallelamente sulle frontiere naturali rappresentate dai massicci montani. Pertanto la proposta di trasformare il Programma di iniziativa comunitaria INTERREG in un obiettivo vero e proprio è di buon augurio per rafforzare il capitale sociale intra-europeo; si tratta di una sfida corrispondente al bisogno delle regioni economiche, naturali e culturali di accedere ai mezzi necessari per garantire il proprio auto-sviluppo o sviluppo endogeno.

In tal senso, la proposta di istituire un Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera (GECT) rappresenta un considerevole passo avanti a favore della cooperazione transfrontaliera e della sua sostenibilità. Gli enti territoriali risentono oggi del fatto di non disporre di mezzi alternativi al GEIE, la cui struttura è pesante e complessa, per abbandonare lo status di progetto e mantenere una cooperazione permanente. A tal fine, il GECT deve essere sostenuto e la proposta in oggetto deve essere migliorata, precisata e chiarificata.

3. Verso una dimensione "montagna" della politica di coesione economica, sociale e territoriale.

In questi ultimi anni si è registrato un netto progresso nell'evoluzione dei punti di vista e nel riconoscimento della problematica specifica dei territori di montagna. Per la prima volta una politica europea presta un'attenzione specifica ai problemi trasversali e multi-settoriali dei territori in altitudine e a forte pendenza; tale politica riconosce altresì le difficoltà e i costi superiori che caratterizzano l'attività economica e sociale in montagna. Infatti, l'art. 10 del FESR annuncia:

Zone che presentano svantaggi naturali

I programmi regionali cofinanziati dal FESR che includono zone caratterizzate da svantaggi naturali ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. (...), prestano particolare attenzione al superamento delle difficoltà specifiche di queste zone.

Fatti salvi gli articoli 3 e 4, il FESR contribuisce in particolare al finanziamento di investimenti volti a migliorare l'accessibilità, a promuovere e migliorare le attività economiche connesse al patrimonio culturale, a incentivare l'uso sostenibile delle risorse naturali e stimolare il settore turistico.

Il tasso di cofinanziamento supplementare di 5 punti per le regioni che presentano svantaggi naturali (e di 10 per le regioni che accumulano tali svantaggi, quali ad esempio le montagne insulari) costituisce un esplicito riconoscimento del maggiore costo dell'attività economica e sociale in montagna e sulle isole. Esso consentirà di centrare l'obiettivo in termini di

competitività e di occupazione, inserendosi in particolare nel tema dell'accessibilità alle infrastrutture dei trasporti e alle reti ad alta velocità, soprattutto a favore dei servizi di pubblica utilità. I territori di montagna troveranno inoltre progetti da proporre sulla problematica essenziale dell'ambiente e dei rischi naturali; dal finanziamento di Natura 2000 alle questioni di sicurezza civile, la montagna dispone dei mezzi per rispondere in pieno a tali obiettivi prioritari.

Infine la montagna deve mobilitarsi sui temi dell'innovazione e dell'economia della conoscenza nella ricerca e sviluppo, dell'innovazione delle PMI e del sostegno in rete degli Istituti di ricerca sulla montagna, del sostegno alla creazione e alle idee nuove, stimolando finanziariamente le attività della conoscenza. Questi territori devono trarre ispirazione dagli elementi alla base del dinamismo di alcuni di essi, nonché condividere buone prassi di sviluppo endogeno. Infine, la questione della pluri-attività deve essere integrata nella strategia europea per l'occupazione come forma innovatrice di lavoro che può rappresentare, su base volontaria, un bacino di idee nuove per l'occupazione europea.

È opportuno notare la saggezza che denota la scelta proposta di ricorrere alle delimitazioni nazionali (o regionali) delle zone di montagna. Una delimitazione europea ufficiale, per quanto necessaria, dovrebbe essere oggetto di un ampio consenso prima di essere definita.

D'altra parte i primi risultati del nostro progetto Interact Pro Monte sembrano confermare l'assoluta necessità di disporre di zone di cooperazione transfrontaliere e transnazionali coerenti con gli spazi geografici e con i massicci in particolare. Se la zonizzazione può superarli integrando gli agglomerati urbani delle regioni pedemontane, in ogni caso tale coerenza a livello di massicci è necessaria per garantire l'efficacia dei programmi. È altrettanto necessario un maggior coordinamento tra tale politica comunitaria e le convenzioni internazionali (Convenzione alpina), le comunità di lavoro (CTP, CTJ, CAFI, ArgeAlp, ecc.) e le politiche nazionali o interregionali relative ai massicci. Non solo: le scelte dei temi oggetto di cooperazione, nonché dei potenziali partecipanti sono altrettanto essenziali ai fini dell'efficienza di tale politica di cooperazione territoriale. Come non vedere oggi, per esempio, gli evidenti rapporti che dovrebbero esistere tra Interreg III B Spazio alpino e la Convenzione alpina? La coerenza geografica e la coerenza tematica saranno le chiavi del successo di questo obiettivo di cooperazione. È fondamentale poter contare in futuro su una coerenza in termini di zonizzazione, di obiettivi e di beneficiari finali in funzione del territorio coperto.

L'AEM presta pertanto particolare attenzione affinché tale obiettivo futuro di cooperazione territoriale possa apportare tutta l'efficacia possibile, consentendo al contempo di definire un progetto di politica europea dei massicci decisamente coerente e necessaria. Gli scambi transfrontalieri, transnazionali o interregionali sono indispensabili per l'arricchimento del capitale sociale, per la diffusione delle buone prassi e la valorizzazione dei vantaggi che consentono di trovare la via dello sviluppo endogeno sostenibile.

In quest'ottica, sembra opportuno cogliere l'occasione offerta dall'art. 6 § 3⁴ della proposta di regolamento FESR volta a creare una rete di cooperazione e di scambio sul modello di URBACT che potrebbe assumere la denominazione di MONTACT. L'AEM intende sostenere e riunire le volontà a favore della creazione di una tale rete presso la Commissione, gli Stati

⁴ Articolo 6 § 3 Proposta di regolamento FESR : "rafforzamento dell'efficacia della politica regionale grazie alla promozione di reti e scambi di esperienze tra gli enti regionali e locali sui temi di cui all'articolo 5, paragrafi 1 e 2, e all'articolo 8, inclusi i programmi di cooperazione in rete che riguardino l'intera Comunità ed azioni che richiedano studi, raccolta di dati, nonché l'osservazione e l'analisi delle tendenze di sviluppo nella Comunità."

membri e le Regioni. Potrebbe riunire gli enti regionali e locali interessati, gli enti specifici per la montagna, in collaborazione con le università e gli istituti di ricerca e gli organismi competenti, al fine di aumentare il grado di efficacia della politica regionale nei territori di montagna mediante la promozione del *networking* e dello scambio di esperienze tra gli enti regionali e locali.

Rimangono comunque alcune incertezze in particolare per quanto concerne il termine "talune", che limita il concetto di svantaggio naturale. Le regioni che presentano zone di montagna saranno scelte in base a criteri economici e sociali, piuttosto che geografici? Un PIL regionale consistente elimina lo svantaggio naturale permanente? "Talune" montagne di regioni quali la Lombardia, il Rodano-Alpi, la Catalogna, per esempio, più povere e spopolate rispetto alla media regionale, subiranno un nuovo effetto negativo a causa della vicinanza ai relativi capoluoghi regionali: la scomparsa dei fondi strutturali e della politica di coesione? Un'analisi di queste domande a livello di NUTS III sembra essere una buona soluzione, anche se rimane ingiusta (NUTS IV o NUTS V avrebbero consentito di eseguire un'analisi più precisa, anche se più difficili).

La questione si pone nello stesso modo nelle regioni di montagna che fanno parte dell'obiettivo di convergenza. Deve quindi essere avanzata la richiesta di un tasso di cofinanziamento superiore nei territori di montagna (o insulari) delle regioni della convergenza. Tale vantaggio concesso alle isole e alle montagne dato lo svantaggio naturale permanente che le caratterizza, può venir meno quando queste regioni saranno più povere? Detta assenza di attrattiva finanziaria per un'attenzione specifica alla montagna nell'obiettivo di convergenza non rischia di favorire lo spopolamento in massa di tali territori a favore delle zone urbane delle medesime regioni, come già accaduto in Portogallo, Spagna, nel sud dell'Italia e della Grecia mentre le montagne dei nuovi Stati membri sono ancora relativamente popolate? I negoziati di adesione dei paesi di montagna dei dieci sembrano confermare che le strategie di sviluppo nazionale si orientino in via prioritaria verso le zone urbane e gli agglomerati principali a scapito della montagna, sebbene ricca di risorse non ancora sfruttate.

L'AEM sottolinea che l'importo superiore richiesto (ma non obbligatorio) in termini di cofinanziamento può comportare, qualora i fondi previsti a budget rimangano invariati, una riduzione del numero di progetti. La concentrazione ricercata e giustificata da un punto di vista europeo può, in taluni contesti nazionali o regionali, sortire un effetto perverso e paradossale, riducendo l'attenzione che dovrebbe essere prestata ai territori di montagna. Se l'estensione, in termini di superficie, dei territori che presentano uno svantaggio naturale e geografico permanente è la ragione alla base di un finanziamento nazionale più consistente, l'importo di tali fondi supplementari deve essere stanziato a titolo complementare rispetto a ciò che percepirebbe qualunque altra regione in maniera indifferenziata e ciò in funzione della proporzione di territori di montagna presenti nelle regioni secondo le delimitazioni "montagna" nazionali.

Pertanto una politica a favore della montagna o delle isole non può limitarsi ai cinque punti di cofinanziamento supplementari.

Le proposte dei temi dell'art. 10 del FESR possono essere estesi e precisati negli artt. 4, 5 e 6 se si vuole conseguire l'obiettivo di coesione economica, sociale e territoriale e, in tal modo, gli obiettivi di convergenza, competitività, occupazione e cooperazione territoriale. Le specificità dei territori di montagna non si riducono, fortunatamente, solo alle "difficoltà

specifiche" e ai pochi temi citati dalla Commissione e una politica di coesione ambiziosa deve altresì sostenere la valorizzazione dei vantaggi specifici.

Qualche esempio. Se consideriamo, da una parte, la proposta a favore della *riabilitazione di spazi e terreni contaminati* (art. 4-3 & art. 5-2a) e, dall'altra, la ridotta proporzione di una zona di montagna in cui possa stabilirsi permanentemente un abitato, è fondamentale non lasciare inutilizzata e degradarsi fino alla *contaminazione* la scarsa superficie disponibile. È necessario poter intervenire per la riabilitazione degli spazi in modo generico.

Allo stesso modo, *lo sviluppo di infrastrutture connesse alla biodiversità e alla rete Natura 2000 che contribuiscano allo sviluppo economico sostenibile e alla diversificazione delle zone rurali* (art. 5-2a) è riduttivo dato che non tiene conto dell'insieme dei paesaggi culturali (o patrimonio paesaggistico) la cui architettura e il cui abitato sono gli elementi più visibili nonché i fattori più efficaci dello sviluppo economico sostenibile (come indicato dalla proposta 5 dell'art. 4). Ma l'indicazione nell'art. 10 della promozione e dello sviluppo delle *attività economiche connesse al patrimonio culturale* completa l'art. 6 o l'esclude?

La questione si pone di nuovo per il tema dell'accessibilità, nell'ambito del quale l'accesso alle Tecnologie dell'informazione e della comunicazione, non può essere limitato alle imprese (per cui l'alta velocità è necessaria), e l'accesso dei cittadini e delle scuole alle reti ad elevata velocità (in particolare mediante la trasmissione senza fili *wifi* o via satellite) sono assolutamente necessari per lo sviluppo sostenibile dei territori di montagna. Più in generale, la proposta dell'art. 10 del FESR verrebbe migliorata con l'inserimento di un riferimento esplicito ai servizi di pubblica utilità (di carattere economico e non), necessità assoluta per mantenere le popolazioni in montagna.

Oltre a un tasso di cofinanziamento superiore e a qualche tema, i territori di montagna necessitano di un trattamento specifico per valorizzare i vantaggi che offrono. A tal fine, l'AEM sostiene la necessità di adottare una modulazione strategica del tasso di cofinanziamento in funzione degli obiettivi e dei temi che sappiano tener conto in misura maggiore del maggior costo dell'attività economica e sociale in montagna, nonché dei vantaggi endogeni. L'AEM non abbandona l'idea di una direttiva europea "Montagne" che si interessi all'insieme delle politiche europee che talvolta negano le specificità della montagna (Concorrenza, mercato unico, ecc.) e a un Programma di iniziativa comunitaria (PIC), dedicato trasversalmente alla montagna.

L'AEM rileva più in generale una tendenza all'urbanizzazione del dibattito in materia di politica regionale. Tale evoluzione, rilevabile negli ultimi mesi nei lavori del Consiglio, rischia di accelerare ulteriormente gli effetti negativi della concentrazione urbana e del disequilibrio territoriale: la sovrappopolazione e la centralizzazione, i problemi che ne derivano quali l'insicurezza e l'inciviltà, la frattura sociale, la lacuna democratica, l'inquinamento di massa, ecc.

Se l'AEM sostiene la proposta di fondi unici, è assolutamente necessario garantire la coerenza tra l'azione del FESR e del FEASR affinché lo sviluppo rurale non si ritrovi come alibi di una politica regionale urbanizzata e di una politica di sviluppo rurale eccessivamente incentrata sull'agricoltura. La montagna è legata, in particolare, alle esperienze di LEADER, al riconoscimento storico del suo svantaggio agricolo e alla valorizzazione dei propri prodotti enogastronomici e agricoli. L'interesse del FEASR, con i suoi tre obiettivi, è pertanto evidente, in particolar modo visti il suo approccio multi-settoriale e multi-funzionale, le condizioni semplificate di partecipazione, la creazione di reti nazionali e dell'osservatorio europeo dei territori rurali, il richiamo alla correlazione tra i due pilastri della PAC al fine di

evitare sfasamenti mediante la modulazione obbligatoria. Ma è la dimensione territoriale il segreto di questo difficile equilibrio tra politica di sviluppo rurale e politica regionale. Eventuali arretramenti di tale dimensione territoriale comporterebbero accavallamenti, se non addirittura contraddizioni, derive o problemi di gestione.

Infine, il legame tra Politica di coesione e Politica della concorrenza rimane sempre di attualità, in particolare nel momento in cui la DG Concorrenza consulta gli Stati membri in merito al futuro delle linee guida sugli aiuti di Stato a finalità regionale (RAG). Visti il costo maggiore dell'attività economica e sociale in montagna, nonché la maggiore difficoltà nel conseguire gli obiettivi delle strategie di Lisbona e di Göteborg, è impossibile che gli aiuti di cui all'art. 87-3c scompaiano brutalmente dai territori di montagna dal fragile tessuto economico (che corrispondano a zone rurali profonde o a zone industriali a rischio di delocalizzazione).

Prestando una particolare attenzione alle regioni che presentano svantaggi naturali e sostenendo la proposta di delimitazione da parte degli Stati membri delle proprie zone di montagna, si mantiene implicitamente una forma di zonizzazione "politica regionale" a livello nazionale. È quindi necessario disporre di sostegni adattati alle regioni di montagna: deve pertanto essere applicato l'importo di cinque punti supplementari del tasso di cofinanziamento (10 per le regioni che accumulano più svantaggi) nelle linee guida di aiuti di Stato – a finalità regionale o orizzontali o *de minimis* – relativamente agli importi massimi di tali aiuti. Possono essere infatti prese ancora in considerazione svariate soluzioni volte a favorire il mantenimento delle popolazioni di montagna e delle attività economiche a favore dell'Unione europea nella sua totalità.

Se la DG Concorrenza accetta, in particolare, il mantenimento nelle *Regional Aids Guidelines* (RAG) delle regioni a scarsissima densità demografica a causa dei maggiori costi che devono affrontare per le loro attività di trasporto, accetta esplicitamente di concedere un sostegno a fronte di un costo maggiore permanente che giustificherebbe l'integrazione delle regioni di montagna e delle isole nel medesimo regime di trattamento.

#

I progressi e le incertezze delineati devono spingere tutti i rappresentanti dei territori di montagna a compiere un passo avanti in termini di proposte.

Il periodo di programmazione che si aprirà entro il 2006 deve essere il momento in cui gli enti pubblici di montagna proporranno alle Regioni e agli Stati una serie di progetti quantificati per il periodo 2007-2013 che rappresenteranno il contributo delle popolazioni di montagna alla politica di coesione.

A tal fine, l'AEM rimane attenta ai dibattiti tra gli Stati e la Commissione, ma anche ai dibattiti tra le Regioni e gli Stati affinché l'attenzione specifica richiesta per la montagna sia effettiva.

I tempi delle argomentazioni politiche devono essere progressivamente completati da proposte concrete di politiche pubbliche e di progetti di sviluppo endogeno dei territori di montagna nell'ambito degli obiettivi di convergenza, di competitività e di occupazione, nonché di cooperazione territoriale. L'AEM intende rendere più dinamica la rete costituita dai propri membri al fine di agevolare lo sviluppo di questi grandi progetti del futuro a favore dei territori di montagna e di tutta l'Europa.