

GIORGIO VALUSSI

## LE INTESE TRANSFRONTALIERE DELLA REGIONE ALPINA: LA COMUNITA' DI LAVORO ALPE-ADRIA (\*)

Le Alpi sono una regione con caratteri altimetrici e morfologici originali che ne hanno fatto per secoli un diaframma tra le regioni centrali e quelle meridionali dell'Europa. Siccome sulle sue creste corrono importanti linee displuviali, che separano i versanti idrografici del Mare del Nord, del Mar Nero e del Mediterraneo, in ossequio alla dottrina dei confini naturali sulle Alpi sono sorte numerose frontiere politiche che attribuiscono questa regione, fisicamente unitaria, a sei Stati diversi: la Francia, la Svizzera, l'Austria, la Germania, l'Italia e la Jugoslavia; e corrono pure molti confini amministrativi interni agli Stati, che rendono più complessa la carta politica della regione, anche in forza delle autonomie che per motivi storici e culturali molte regioni hanno acquisito dagli Stati di cui fanno parte.

Così, anche quando la funzione di barriera è crollata di fronte alle moderne tecnologie, che consentono l'attraversamento della montagna in comode gallerie o valichi di facile accesso, è rimasto il frazionamento politico ad ostacolare la libera circolazione attraverso le Alpi, tanto più che i paesi alpini non appartengono tutti al medesimo sistema politico-economico.

D'altra parte le Alpi hanno in comune numerosi caratteri fisici, dalle forme del rilievo al clima, dall'idrografia alla vegetazione, che configurano molti problemi comuni nel quadro di un'economia montana piuttosto depressa.

Area di rifugio e di intenso popolamento nel medioevo, le Alpi sono state penalizzate dalla Rivoluzione Industriale che ha reso sempre meno convenienti le attività tradizionali: dall'agricoltura di fondovalle all'allevamento, dalle attività estrattive all'artigianato.

Nel corso dell'Ottocento si è venuta manifestando nelle vallate alpine una notevole pressione demografica, proprio quando entrava in crisi l'econo-

---

(\*) Relazione puntualmente preparata dall'autore per il convegno *Le intese transfrontaliere dell'arco alpino. Modelli per la nuova Europa*, organizzato dallo stesso Valussi e tenuto il 18 gennaio 1991, poco dopo la sua morte, presso la Società Geografica Italiana.

mia montana. Ne è derivato un massiccio spopolamento che ha ridotto ai minimi termini i quadri demografici, man mano che i montanari emigravano verso le pianure e le città, in Europa e oltreoceano.

Lo sfruttamento idroelettrico depauperò le montagne della loro più preziosa risorsa, per consentire la produzione energetica necessaria alle pianure. Il disboscamento ad uso della produzione di legname, l'abbandono dei seminativi, dei prati e dei pascoli, la costruzione delle nuove vie di comunicazione innescavano giganteschi processi di erosione che cominciarono a degradare i paesaggi alpini. D'altra parte le industrie, nelle poche aree da esse prescelte, rompevano altri equilibri facendo conoscere anche alle montagne gli effetti di processi inquinanti.

Il turismo sembrò capace di rifunzionalizzare e rivitalizzare la decadente economia alpina, penetrando in molte vallate in forme più o meno massicce. Ma sebbene la sua principale risorsa siano proprio i paesaggi e le bellezze naturali, anche il turismo, specie nelle forme più recenti legati agli sport invernali, ha cominciato a lasciare tracce devastanti, contribuendo al degrado della montagna.

Si tratta comunque ancora della più vasta area verde e naturale d'Europa, tuttora ben conservata in molte sue parti, specie dove sono scattate le misure di protezione ambientale: un'area ideale per la ricreazione e l'impiego del tempo libero dei vasti e popolosi bacini urbani e industriali che si estendono ai piedi del grande sistema montuoso.

Ma il patrimonio alpino non è solo naturale, poiché, nel corso dei secoli, popoli diversi per lingua, religione, usi e costumi hanno impresso nel territorio le tracce della loro cultura, che si condensano in migliaia di centri storici e in centinaia di migliaia di case rurali, stalle, fienili, alpeggi. Anche il patrimonio culturale è però molto fragile e soggetto ad usura, quando non venga addirittura spazzato via dai nuovi insediamenti turistici. Inoltre ci sono le forme tradizionali dell'economia montana che richiedono di essere sostenute e modernizzate, al fine di consentire una base economica a sostegno dell'insediamento residuale, la cui sopravvivenza è essenziale per ogni operazione di tutela e di valorizzazione della montagna.

La presenza di questi processi evolutivi in tutte le regioni alpine ha fatto nascere quello che viene comunemente indicato come «il problema della montagna», che esiste in forme più o meno intense in tutti i paesi alpini e che ogni Stato cerca di affrontare con apposite norme di legge. C'è poi un altro fatto da considerare. Siccome sulle Alpi corrono i confini politici degli Stati, le regioni alpine di ogni Stato vengono a trovarsi in una posizione periferica che nuoce al loro sviluppo e che si traduce inevitabilmente in termini di marginalità economica. Il fenomeno è tanto più grave in quelle regioni che sono state, a partire dalla metà del secolo scorso, separate da confini politici, come la Lombardia e la Savoia (1859), il Veneto e il Friuli (1866), il Trentino-Alto Adige (1919), la Venezia Giulia (1919-20 e 1947).

Alcune regioni delle Alpi Orientali facevano parte fino al 1918 di un unico grande impero, quello austro-ungarico, e si sono trovate, al momento

del suo dissolvimento, in tre Stati diversi, con la conseguente rottura di relazioni secolari. Esiste quindi in tutte le regioni alpine una situazione di disagio che da un lato promuove forze centrifughe al potere centrale e dall'altro richiede una maggiore collaborazione tra le regioni vicine, anche oltre i confini politici costituiti, per postulare una nuova centralità alpina, che richiami su queste regioni l'attenzione dei governi e degli imprenditori.

Forme di collaborazione transfrontaliere esistevano da tempo nelle Alpi, ma furono poi paralizzate dalle vicende belliche della prima e seconda guerra mondiale o ostacolate dalle relazioni non sempre amichevoli degli Stati confinanti.

Dopo la seconda guerra mondiale, in un diverso clima politico, la presenza, all'interno di Stati nazionali diversi, di popolazioni aventi lingua e cultura uguale a quelle delle regioni confinanti portò ad un rafforzamento dei rapporti comuni tra le regioni frontaliere, favoriti dagli statuti di autonomia concessi anche alle regioni italiane e da specifici accordi internazionali: basti pensare ai legami strettissimi esistenti tra il Piemonte-Valle d'Aosta e la Savoia, tra la Lombardia e il Canton Ticino, tra il Trentino-Alto Adige e il Tirolo, tra il Friuli-Venezia Giulia e la Carinzia, tra il Friuli-Venezia Giulia e le due repubbliche iugoslave di Slovenia e di Croazia.

In questo contesto di estrema intensità di relazioni, sia a livello culturale che economico, la prima iniziativa volta a una cooperazione istituzionalizzata tra regioni frontaliere dell'area alpina è storicamente rappresentata dalla fondazione della Comunità di Lavoro delle Alpi Centrali (ARGE-ALP), costituita nell'ottobre del 1972 a Moesern, nel Tirolo, con la partecipazione di sette regioni appartenenti a quattro Stati diversi: per l'Austria i *Länder* di Tirolo, Vorarlberg e Salisburgo, per la Svizzera il Cantone dei Grigioni, per la Germania il Libero Stato di Baviera, per l'Italia il Trentino-Alto Adige – con le province autonome di Trento e Bolzano – e la Lombardia. A questi nel corso degli anni '80 si aggiungevano i due cantoni svizzeri Ticino e San Gallo, cosicché ARGE-ALP è venuta a comprendere nove regioni con una superficie di 142.000 km<sup>2</sup> e una popolazione complessiva di 23.000.000 di abitanti.

Questa Comunità sorse, come sottolineato dai promotori, per affrontare in maniera istituzionale i problemi e le esigenze comuni dei paesi membri. A essa fece seguito, poco dopo, la fondazione della Comunità Transfrontaliera delle Alpi Occidentali (COTRAO), di cui entrarono a far parte otto regioni di tre paesi: per l'Italia Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta; per la Svizzera i cantoni di Ginevra, Vaud e Vallese; per la Francia le regioni Rodano-Alpi e Provenza-Costa Azzurra. La superficie è di circa 118.000 km<sup>2</sup>; la popolazione, di oltre 16.000.000 di abitanti.

Rimaneva scoperto il settore delle Alpi Orientali, dove fin dagli anni '50 erano in atto intense forme di collaborazione tra Friuli-Venezia Giulia, Carinzia e Slovenia, il cosiddetto «nucleo storico» dell'Alpe-Adria.

Per ciò che riguarda il confine italo-iugoslavo, forme di collaborazione transfrontaliera derivano dallo stesso trattato di pace firmato a Parigi nel

1947, il quale richiede alla Jugoslavia di assicurare le forniture elettriche e idriche ai territori confinanti del Friuli-Venezia Giulia. Gli accordi di Udine del 1955 promossero intensi traffici di frontiera tra le due fasce a ridosso del confine politico, in cui vivono reciproche minoranze etniche, mediante l'uso di un apposito lasciapassare che dà diritto al transito attraverso numerosi valichi internazionali di seconda categoria. Per gli scambi commerciali tra le due zone venne aperto un apposito conto autonomo. Tali accordi furono successivamente migliorati e potenziati, fino a fare del confine tra i due paesi una vera e propria frontiera aperta. Il trattato di Osimo del 1975 introdusse nella parte economica numerosi accordi tendenti soprattutto a migliorare la viabilità transconfinaria, anche con la costruzione di nuove strade e autostrade. Altri accordi vennero sottoscritti per la pesca nel Mare Adriatico. Al 1970 risale il primo accordo commerciale fra la Jugoslavia e la Comunità Europea che contribuì ad un ulteriore incremento degli scambi fra le regioni confinanti.

Il confine italo-austriaco, stabile dal 1919 e meno interessato dalla presenza di minoranze di frontiera, fu pure oggetto nel 1955 di un accordo sul traffico di frontiera, con annesso protocollo per gli scambi commerciali e i pagamenti. Nel 1972 anche l'Austria stipulò un accordo commerciale con la Comunità Europea, che ha promosso una progressiva liberalizzazione degli scambi con l'abolizione reciproca delle tariffe doganali interne. Trattandosi però di un confine di alta montagna i traffici si limitano al valico internazionale di Tarvisio-Coccau, mentre un interesse turistico-stagionale riveste il valico di Pramollo-Nessfeld.

Anche sul confine austro-ugoslavo erano intervenute alcune aperture fin dal 1966 con l'istituzione di commissioni miste tra Stiria e Slovenia e tra Carinzia e Slovenia. Un accordo sul piccolo traffico di frontiera venne sottoscritto ad Ancarano nel 1967, con annesso protocollo commerciale e di pagamento, e un accordo turistico a Dubrovnik nel 1973.

Dai rapporti bilaterali si era passati fin dagli anni '50 a rapporti di tipo multilaterale, quando nel 1954 al Comitato Friuli-Carinzia per gli scambi culturali aderì anche la Slovenia, dando luogo alla costituzione del cosiddetto «Trigon», primo nucleo storico della Comunità di Lavoro. Nel 1962 tale Comitato promosse la prima fiera triangolare di Lubiana, cui fu attribuito il nome di Fiera «Alpe-Adria» e che nel 1968 divenne una fiera internazionale.

L'adesione della Croazia trasformò nel 1970 il «Trigon» in «Quadrigon», con la formalizzazione di un Comitato di collaborazione per il turismo e la pianificazione territoriale, avvenuta a Lubiana, a cui ogni governo regionale partecipava con due membri per due sessioni annuali. Opera di tale Comitato fu un *Primo rapporto comune sulla pianificazione territoriale* nelle quattro regioni e la pubblicazione di un bollettino comune di informazione e di un catalogo di una mostra itinerante sui problemi della pianificazione urbanistica.

Un decisivo impulso alle iniziative del Quadrigon venne nel 1972 dalla costituzione della Comunità di Lavoro delle Alpi Centrali, ARGE-ALP, che

fornì un nuovo modello di collaborazione. Furono il successo iniziale dell'ARGE-ALP e la convocazione a Monaco di Baviera nel 1976 di una Conferenza delle regioni dell'area alpina allargata i fattori che accelerarono l'aggregazione delle regioni alpino-adriatiche, ufficialmente proposta dalla Stiria nella conferenza tecnica di Coraz del 1977.

Il 20 gennaio 1978 fu siglato a Venezia il Protocollo d'intesa da cui ebbe origine la Comunità di Lavoro delle regioni delle Alpi Orientali (Alpe-Adria), con la partecipazione come membri fondatori di nove regioni appartenenti a quattro Stati diversi: per l'Italia il Veneto e il Friuli-Venezia Giulia; per l'Austria la Stiria, la Carinzia, il Salisburgo e l'Alta Austria; per la Germania la Baviera; per la Jugoslavia la Slovenia e la Croazia. Di esse sette aderirono in qualità di «membri effettivi» e due (Baviera e Salisburgo) in qualità di «osservatori attivi».

Il Protocollo d'intesa, di 13 articoli, definisce gli obiettivi e fissa le regole di comportamento all'interno della nuova struttura di consultazione. Così l'art. 2 prevede l'ammissione di altre regioni interessate all'iniziativa. L'art. 3 individua i principali problemi di interesse comune: le comunicazioni transalpine, il movimento portuale, la produzione e il trasporto di energia, l'agricoltura, l'economia forestale, l'economia idrica, il turismo, la protezione dell'ambiente, la protezione della natura, la tutela del paesaggio, la conservazione del paesaggio culturale e ricreativo, l'assetto territoriale, lo sviluppo urbanistico, i rapporti culturali. Le riunioni annuali dell'assemblea dei membri sarà presieduta a turno da un presidente regionale, secondo l'ordine alfabetico, che rimane in carica per due anni (artt. 5-9). L'assemblea, che si esprime in tutte le lingue ufficiali, può formulare raccomandazioni ai singoli governi (art. 10). Per le discussioni di singoli problemi, si possono formare gruppi di lavoro.

Il successo ottenuto dai primi incontri della Comunità promosse l'adesione di altre regioni non solo degli Stati fondatori, ma anche di Ungheria e Svizzera: nel 1981 fu accolta la richiesta del Trentino-Alto Adige, nel 1985 quella della Lombardia, nel 1986 entrarono le contee ungheresi di Győr-Sopron e di Vas, nel 1987 il *Land* austriaco del Burgenland, nel 1988 le contee ungheresi di Somogy e Zala, nel 1989 la contea ungherese di Baranya e il cantone svizzero del Ticino (gli ultimi due come «osservatori attivi»). Così, oggi i membri sono diciotto, divisi tra sei Stati, con una superficie complessiva di 285.000 km<sup>2</sup> e una popolazione di oltre 38.000.000 di abitanti.

Dal punto di vista geografico, specie dopo gli ultimi ampliamenti, il territorio dell'Alpe-Adria non si presenta né come una regione naturale, delimitata da monti, da mari e da fiumi, né come una regione funzionale, imperniata su particolari relazioni socio-economiche. La sua esistenza, resa ambigua ed incerta dai continui allargamenti, risponde peraltro a un'idea di base entrata ormai nell'immaginario collettivo: quella di una regione imperniata sul sistema alpino che gravita verso l'Adriatico.

Il Mare Adriatico, che penetra nell'Europa centrale offrendole un vicino sbocco al mare, e le Alpi, che digradano verso questo mare cui le uniscono

le pianure italiane, connotano in un certo modo tutto il territorio della Comunità di Lavoro, tanto da farne una delle cerniere più importanti dell'Europa, dove le valli e i valichi alpini presiedono alle relazioni tra le pianure danubiane del versante settentrionale e la Pianura Padano-veneto-friulana del versante meridionale.

Si tratta di una regione a morfologia complessa: gli altopiani e i bassopiani bavaresi e austriaci, le vaste pianure ungheresi e croate, le catene alpine, le colline subalpine, le pianure e le lagune adriatiche.

L'intera Comunità si iscrive nei limiti dell'antico impero romano: *Raetia*, *Noricum* e *Pannonia* a nord, *Venetia et Histria*, *Illiria* e *Dalmatia* a sud, regioni di un sistema spaziale policentrico e multietnico che unificava le molteplici diversità. La colonizzazione latina, e successivamente quelle germanica, slava, e ungherese, sovrapponendosi a più antichi substrati, hanno impostato un modello insediativo la cui trama articolata obbediva alle indicazioni della morfologia e dell'idrografia.

Pur essendo ardua ogni generalizzazione, questo insediamento romano si è rafforzato ed esteso nel medioevo, quando gli imperi hanno lasciato largo spazio allo sviluppo delle città, che riuscirono ad autoamministrarsi con propri statuti di autonomia. Si è affermato così il sistema dei centri storici che è il carattere peculiare delle regioni dell'Alpe-Adria.

Appare subito evidente come questa Comunità colleghi regioni appartenenti a sistemi politico-economici diversi: le regioni italiane e la Baviera fanno parte della CEE, le regioni austriache e svizzera dell'EFTA, le regioni iugoslave hanno una posizione di equidistanza dalla CEE e dal COMECON, con cui la Jugoslavia ha formalizzato accordi commerciali, le regioni ungheresi fanno ancora parte del COMECON. Mentre le regioni occidentali godono dell'economia di mercato, le regioni iugoslave e ungheresi facevano parte dell'area socialista e stanno attraversando oggi la difficile fase di transizione verso l'economia di mercato. Analoghe diversità si riscontrano anche nel campo politico-militare: Italia e Germania membri della NATO, Austria neutrale, Jugoslavia non impegnata, Ungheria ancora nel Patto di Varsavia (ma nuovo membro del Consiglio d'Europa).

Il merito principale di questa Comunità doveva essere proprio quello di mediare tra sistemi politico-economici diversi, promovendo collaborazioni che altrimenti sarebbero state meno facili. Va subito rilevato però che la Comunità è priva di personalità giuridica internazionale, per cui non è un soggetto di diritto. Solo nel 1988, in occasione del decennale, i rappresentanti dei governi nazionali sottoscrissero, a Millstatt, una dichiarazione di apprezzamento e di sostegno per l'attività di cooperazione dell'Alpe-Adria. Tutte le attività svolte e gli atti formali conseguentemente emanati non sono in nessun caso assimilabili ad accordi internazionali, perché il Protocollo d'intesa manca dei requisiti propri di un accordo internazionale. Alpe-Adria esprime dunque una forma di concertazione tra enti che si sostanzia in una collaborazione materiale giuridicamente irrilevante, ma di notevole rilievo politico. Le stesse determinazioni della Comunità, assunte sempre all'unanimità, ven-

gono chiamate «raccomandazioni» per sottolineare che non si tratta di atti giuridicamente impegnativi se non in seguito alla ricezione in atti di diritto interno da parte dei singoli enti.

La struttura istituzionale di Alpe-Adria prevede l'esistenza di quattro organi:

1) l'Assemblea dei presidenti dei governi regionali, organo supremo della Comunità;

2) la Commissione dei dirigenti regionali, con compiti di indirizzo e di coordinamento;

3) le Commissioni permanenti per i problemi che interessano le regioni;

4) la Segreteria.

La Commissione dei dirigenti elabora tutte le proposte di deliberazione che vengono poi sottoposte all'assemblea plenaria dei capi di governo. A sostegno del lavoro della Commissione dirigenti sono state istituite nel corso dell'attività di Alpe-Adria sei commissioni permanenti, e precisamente:

1) Assetto del territorio e tutela dell'ambiente;

2) Trasporti e traffici;

3) Cultura, gioventù, sport e scienza;

4) Economia e turismo;

5) Agricoltura e foreste, zootecnia ed economia montana;

6) Sanità e igiene.

All'interno di queste commissioni operano diversi gruppi di lavoro.

L'interesse suscitato dalle iniziative comunitarie in altri ambiti delle società locali ha fatto sorgere accanto agli organi della Comunità altre strutture o iniziative di cooperazione, tra cui si segnalano la Conferenza dei rettori delle università e la Conferenza dei presidenti delle camere di commercio.

Siccome taluni problemi assumono dimensioni sovracomunitarie, che interessano tutta la regione alpina, si sono instaurati proficui rapporti di collaborazione con le altre due comunità di lavoro, e in particolare con l'ARGE-ALP. La cooperazione con quest'ultima si è concretata, oltre che in attività di reciproca informazione, anche in uno studio di problemi comuni (infrastrutture e traffico, piogge acide, tutela dell'ambiente). Il 15 gennaio 1988, in un incontro avvenuto a Sion, le tre comunità hanno deciso di costituire la Conferenza dei presidenti delle tre comunità di lavoro dell'arco alpino.

Nei primi dieci anni di attività Alpe-Adria ha manifestato un notevole dinamismo, ottenendo significativi risultati.

Il settore in cui la collaborazione interregionale ha goduto di un maggiore respiro è stato quello curato dalla *Commissione Cultura*. L'area della Comunità si prospetta come uno spazio esemplare per un'efficace azione interculturale tesa al superamento delle barriere nazionali. In questa direzione, particolare attenzione è stata dedicata alla valorizzazione delle minoranze linguistiche o nazionali, che vantano grandi tradizioni culturali e che svolgono, secondo la dichiarazione di Millstatt, «un'utile funzione di ponte, rappresentando un fattore importante per la reciproca comprensione e per una maggiore collaborazione». Il complesso delle iniziative realizzate è tal-

mente vasto da renderne difficile anche una breve sintesi. Esse vanno dai convegni culturali agli accordi per trasmissioni radiofoniche e televisive, dai seminari giovanili alle manifestazioni musicali, teatrali e nel campo delle arti figurative. Sono stati istituiti il passaporto culturale e borse di studio universitarie e sono stati organizzati, a partire dal 1982, i «Giochi della gioventù di Alpe Adria». Nell'ambito di questa commissione operano i gruppi di lavoro «Centri storici», «Atlante Archeologico», «Minoranze», «Sport e Gioventù».

La complessa problematica curata dalla *Commissione Assetto del territorio e tutela dell'ambiente* ha dato luogo alla stesura di un rapporto nell'intento di pervenire ad un quadro conoscitivo in tema di infrastrutture di trasporti, servizi civili e conservazione dell'equilibrio ecologico, al fine di evitare fenomeni migratori e migliorare le condizioni di vita dei residenti. Al primo rapporto, apparso nel 1982, ha fatto seguito un secondo rapporto, aggiornato nel 1990. Uno specifico rapporto è stato dedicato alla gestione delle acque; un altro alla difesa dell'ambiente (la difesa del suolo, la tutela delle acque, lo smaltimento dei rifiuti solidi, la protezione dall'inquinamento atmosferico). In materia di difesa dell'ambiente, particolare attenzione è stata riservata al Mare Adriatico, area di rilevante importanza per le sue funzioni produttive e turistiche. Allo scopo di accertare il suo stato di salute si è dato vita all'«Osservatorio dell'Alto Adriatico», con il compito di provvedere alla raccolta, elaborazione e diffusione di dati sulla qualità delle acque. Un'apposita riunione informale dei presidenti regionali per trattare questo tema, in presenza dell'emergenza «mucillagini», ha avuto luogo a Spalato nel settembre 1988, e le sue conclusioni sono state approvate nella successiva assemblea plenaria di Venezia nel novembre 1988. All'Osservatorio è stato affidato il mandato di elaborare una proposta di progetto per il risanamento delle acque, stabilendo i necessari contatti con tutti gli organi competenti.

La commissione ha anche approfondito con due appositi gruppi di lavoro i temi riguardanti problemi terminologici (glossario) e cartografici. Un altro gruppo di lavoro si occupa dei parchi nazionali. Sono state realizzate alcune manifestazioni di ampio respiro.

Nel campo delle attività produttive la *Commissione Agricoltura, foreste, zootecnia ed economia montana* ha elaborato alcuni principi generali per la conservazione e lo sviluppo dello spazio rurale come base vitale, anche al fine della tutela ambientale. Sono state approfondite le problematiche di specifici comparti, quali la frutticoltura (rapporto sulla coltura del melo), il settore zootecnico e lattiero-caseario, la veterinaria, la tutela del suolo, la cooperazione agricola; per quest'ultimo tema è stato pubblicato il volume *Mappa della cooperazione agricola in Alpe-Adria*.

La *Commissione Economia e turismo* si è occupata delle profonde trasformazioni – dirette e indotte – provocate da quella che viene comunemente definita «rivoluzione tecnologica», formando un apposito gruppo di lavoro. Le proposte di collaborazione prevedono scambi di esperienze sui parchi tecnologici e l'accertamento di trasferibilità di tecnologie. La collaborazione nel settore dell'energia si propone di affrontare i temi del risparmio

energetico e delle energie rinnovabili, nonché di pervenire ad un quadro energetico comparativo attraverso la rilevazione dei singoli bilanci energetici regionali. La crescita del settore turistico fa parte dei processi storici di sviluppo della maggior parte delle regioni appartenenti ad Alpe-Adria, tanto che sulla scena mondiale questo appellativo viene spesso considerato come sinonimo di turismo. Il gruppo di lavoro Turismo persegue il miglioramento dell'attrattività dell'offerta turistica, il miglioramento della concorrenzialità rispetto ad altri mercati, la collaborazione fra le aziende di soggiorno e gli altri operatori turistici, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale e culturale. Queste finalità di massima si sono tradotte in sede operativa in due diversi indirizzi di attività: l'incremento del flusso turistico all'interno delle regioni e la promozione all'esterno di un'immagine turistica globale di Alpe-Adria. Di grande rilievo in quest'opera di avvicinamento fra le regioni di Alpe-Adria sono state numerose manifestazioni culturali, come ad esempio il «passaporto culturale», gli incontri periodici fra facoltà universitarie, l'organizzazione di Giochi della gioventù, la pubblicazione dell'«Alpe-Adria Journal». Nel 1989 è stata indetta una «Conferenza generale sul turismo», svoltasi in marzo a Dubrovnik, in cui gli operatori turistici e i rappresentanti politici hanno discusso attorno allo stesso tavolo una serie di proposte per lo sviluppo turistico all'interno della Comunità. Nei primi anni '80 è nata l'idea di presentare un «pacchetto comune» di opportunità offerte dalle regioni di Alpe-Adria. Sulla base di queste premesse si è formato un gruppo di lavoro denominato «Promozione turistica», il quale ha coordinato la realizzazione dei primi *dépliants* illustrativi e l'organizzazione di una manifestazione di presentazione dell'Alpe-Adria turistica al mercato britannico, svoltasi a Londra nel 1986. Sono stati inoltre realizzati un video multivision e una carta degli itinerari turistici di Alpe-Adria. Nel 1988 si è deciso formalmente di appoggiare, come un'azione voluta da tutta la Comunità, la proposta, presentata al Comitato Olimpico Internazionale dalle regioni Carinzia, Friuli-Venezia Giulia e Slovenia, di organizzare congiuntamente le Olimpiadi invernali del 1996 nel *Dreiländereck*, l'angolo dei tre confini comprendenti le stazioni sciistiche di Tarvisio, Arnoldstein e Kranjska gora. Successivamente la domanda è stata ripetuta per le Olimpiadi del 2002. Più recentemente è stato confezionato un pacchetto turistico riguardante gli «Itinerari asburgici» (Trieste, Lubiana, Klagenfurt e Graz) da offrire congiuntamente sui mercati americano e giapponese.

Osservando la posizione geografica dell'area di Alpe-Adria, interessata da intensi e crescenti flussi di traffico ovest-est e nord-sud, appare evidente l'importanza della *Commissione Trasporti*, che si propone di assicurare la funzionalità e l'efficienza delle infrastrutture di traffico. L'area è infatti interessata da grandi itinerari stradali e ferroviari europei ed è intersecata da tratti di reti idrovie. Il compito di individuare indirizzi comuni, soprattutto sotto il profilo finanziario e ambientale, è risultato molto arduo. L'attività svolta pone le basi dell'auspicata politica comune, incentrando l'attenzione sulle grandi infrastrutture, sui tempi di attesa ai valichi di frontiera, sui porti

dell'Alto Adriatico e sul trasporto aereo interregionale. E' stato pubblicato un rapporto comune sulle grandi infrastrutture. Relativamente ai porti dell'Alto Adriatico, che costituiscono i naturali scali della Comunità, sono stati acquisiti elementi utili per promuovere interventi di coordinamento e integrazione funzionale tra Venezia, Trieste, Fiume e Capodistria. Inoltre sono state realizzate iniziative comuni di tipo promozionale con la presentazione dei quattro porti a Monaco di Baviera nel 1984 e a Budapest nel 1986.

Nell'intento di migliorare i collegamenti aerei interni della Comunità con servizi aerei di terzo livello, sono stati promossi due convegni specifici, vari incontri e un rapporto comune sulla situazione e le prospettive.

Infine la *Commissione Sanità ed igiene* si è occupata, con appositi gruppi di progetto, di alcoolismo e tossicodipendenze, di radiazioni ionizzanti e di epizootie.

Il bilancio dei dodici anni trascorsi non presenta però solo aspetti positivi. Infatti il successo dell'iniziativa e il conseguente ingresso di sempre nuove regioni ne hanno anche indebolito, con il gigantismo, le strutture, soggette a continue integrazioni di membri e al progressivo ampliamento dell'area di studio. Si ha l'impressione che quel che si è guadagnato in estensione lo si sia perduto in profondità ed efficienza.

L'ingresso delle contee ungheresi ha avuto senz'altro il pregio di riallacciare antichi vincoli storici e culturali tra l'area ungherese e quella adriatico-alpina. Inoltre ha avuto il vantaggio di agganciare alla Comunità un secondo paese socialista, animando il confronto fra i sistemi politico-economico e rafforzando le posizioni delle repubbliche iugoslave. Si tratta, peraltro, di semplici entità amministrative, paragonabili alle nostre province, prive di qualsiasi autonomia e in condizioni di netta inferiorità rispetto alle altre regioni.

L'ingresso della Lombardia ha bilanciato sul versante meridionale il peso della Baviera con un considerevole apporto di imprenditorialità e managerialità, ma ha anche creato uno squilibrio tra regioni forti e regioni deboli, spostando l'asse della Comunità verso le Alpi Centrali, già riunite nell'ARGE-ALP, verso la quale la Lombardia si colloca come un ponte. Anche l'adesione del Canton Ticino ha il vantaggio di aggregare alla Comunità un nuovo Stato, ma concorre ad allontanarne il baricentro dalle Alpi Orientali e dall'Adriatico.

D'altra parte la costituzione avvenuta nel 1990 della Comunità di Lavoro per il Medio ed Alto Adriatico, di cui fanno parte tutte le repubbliche iugoslave e le regioni italiane Emilia-Romagna, Marche, Abruzzo, Molise e Puglia, ha ridotto l'interesse della Croazia per l'Alpe-Adria, spostando la sua attenzione verso il Sud.

C'è poi il fatto che nel corso degli anni '80 le differenze tra i diversi sistemi economici cui le regioni di Alpe-Adria appartengono – quello di mercato e quello a pianificazione centrale – si sono lentamente ridotte e, dopo gli avvenimenti del 1989, tendono a scomparire. In sostanza nelle regioni ad economia pianificata (quelle di Jugoslavia e Ungheria) c'è una crescente

propensione non solo al decentramento decisionale, ma anche all'integrazione sul mercato internazionale; e ciò tende a svalutare uno dei motivi principali per cui si è formata la Comunità. D'altra parte anche l'Austria ha chiesto di aderire alla CEE, riducendo l'interesse per la sua appartenenza all'EFTA e per la sua neutralità. Inoltre, con la riunificazione della Germania l'attenzione della Baviera potrebbe spostarsi verso i *Länder* della Germania orientale, alleggerendo il suo interesse per le regioni meridionali.

Resta però il fatto che l'Alpe-Adria ha promosso un certo tipo di integrazione e di sviluppo armonico in una parte d'Europa che fu già politicamente unita, potenziandone i rapporti con la Comunità Europea. E' il primo esempio riuscito di collaborazione interregionale istituzionalizzata in Europa, tanto più importante in quanto avviene su confini difficili, in un'area geopolitica complessa. E' un modello di collaborazione esemplare che ha avvicinato i vari organismi rappresentativi alla popolazione, per cui una comunità di lavoro è divenuta soprattutto una comunità di popoli.

Alpe-Adria, imperniata su due distinte ma integrate realtà geografiche, quali la catena delle Alpi e l'Adriatico, è così divenuta un laboratorio per la crescita comune della nuova Europa e una marcia in più per la collaborazione. Ma proprio mentre la Comunità aveva bisogno di rafforzarsi e consolidarsi sono intervenute le rivoluzioni democratiche nell'Europa orientale, che hanno cambiato radicalmente i connotati della situazione geopolitica europea.

Tra le conseguenze della «rivoluzione post-comunista» vi è la costituzione, promossa dall'Italia, della «Conferenza quadrilaterale» a livello di Stati nazionali, avvenuta a Budapest l'11 novembre 1989 con l'adesione di Austria, Jugoslavia e Ungheria. Successivamente, con l'adesione della Cecoslovacchia, tale conferenza ha mutato il nome in «pentagonale». Sulle macerie della cortina di ferro rivive la Mitteleuropa.

Nell'agosto 1990 a Venezia i cinque ministri degli esteri hanno approvato un ventaglio di progetti comuni, opportunamente finanziati, che riguardano trasporti e telecomunicazioni, cultura e turismo, ambiente, piccole e medie imprese, scienza e tecnologia, informazione: progetti a cui corrispondono altrettanti gruppi di lavoro che si propongono di ricreare il quadro unitario dell'Europa adriatico-danubiana.

La Conferenza pentagonale, che impegna tutta l'Italia di nord-est, può considerarsi in qualche modo il miglior frutto delle esperienze maturate in Alpe-Adria, ma potrebbe anche esserne la pietra tombale, poiché ne persegue gli stessi obiettivi, ma con atti giuridicamente impegnativi e quei mezzi finanziari di cui Alpe-Adria non può, per sua natura, disporre.

In quest'ottica di rilancio dei vecchi legami mitteleuropei è sorta in Italia un'altra entità: l'Associazione del Nord-est, costituita il 31 marzo 1990 tra Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige ed Emilia-Romagna per offrire ai nostri operatori economici informazioni di prima mano sui nostri vicini e a questi ultimi le conoscenze e le esperienze accumulate dalle nostre piccole e medie imprese.

Concepita come un'impalcatura transitoria, in attesa che l'Europa si dia strutture più complesse, la Conferenza pentagonale ha già prodotto per emulazione altre iniziative, quali la «Cooperazione del Baltico» (fra Polonia, repubbliche baltiche dell'URSS e Cecoslovacchia), la «Cooperazione interbalcanica» (fra Romania, Bulgaria, Grecia, Jugoslavia e Albania), mentre la Turchia ha chiesto all'URSS una «Cooperazione del Mar Nero». Risulta così evidente il ruolo pionieristico svolto dalla Comunità Alpe-Adria e dalle altre comunità transfrontaliere dell'arco alpino, che hanno contribuito efficacemente a dare forma alla «casa comune europea».

Non va però dimenticato che nel 1986 si è costituita l'«Assemblea delle Regioni d'Europa» (ARE) che ha espresso un ufficio politico permanente. A essa aderiscono oltre cento istituzioni regionali europee e le adesioni si sono allargate oltre l'ambito della CEE e del Consiglio d'Europa, verso le nuove democrazie dell'Europa centrale e orientale. L'obiettivo è quello di valorizzare il ruolo delle regioni e di consentire la loro partecipazione ai livelli decisionali delle istituzioni europee, rivendicando funzioni proprie nella Comunità, nel Consiglio d'Europa e nella Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione Europea.

Inoltre nel 1989 si è riunita a Monaco di Baviera la «Conferenza delle Regioni d'Europa», che opera nell'ambito della CEE come espressione delle regioni forti dotate di maggior autonomia. Tale conferenza, che nel 1990 ha tenuto riunioni a Bruxelles e a Riva del Garda, si oppone al pericolo di un nuovo centralismo comunitario e si batte per la partecipazione delle regioni ai processi decisionali comunitari, chiedendo a questo fine una revisione del Trattato di Roma. La conferenza ha approvato una raccomandazione che richiede l'istituzione di un Consiglio Europeo delle Regioni, con potere consultivo obbligatorio, potere di proposta e potere di ricorso agli organi di giustizia comunitari. Tale orientamento potrebbe favorire più ampie intese con le regioni di frontiera che non fanno parte della CEE, per cui la Conferenza ha deciso di congiungere gli sforzi a quelli dell'Assemblea delle Regioni Europee per il conseguimento dei comuni obiettivi.

E alla CEE interessa favorire le esperienze delle comunità di lavoro dell'arco alpino, *in primis* di Alpe-Adria, come è emerso anche nel recente convegno svoltosi a Milano il 9 e 10 novembre 1990 su «La cooperazione economica in Alpe-Adria e l'integrazione delle economie europee». Il vicepresidente della Commissione CEE, Filippo Maria Pandolfi, ha sottolineato che il prossimo inizio della Conferenza intergovernativa sull'unione politica «offre l'opportunità di inserire nei trattati comunitari forme appropriate di presenza e rappresentanza delle realtà regionali». Infatti le regioni possono dare un contributo fondamentale in questa fase di assestamento, perché consentono di valorizzare le molte particolarità che compongono il tessuto sociale europeo e perché impediscono gli eccessi del centralismo.

Per le Comunità transfrontaliere dell'arco alpino c'è quindi ancora un posto importante nello scenario politico europeo. Esse possono proficuamente continuare ad assolvere il loro ruolo nel consesso di tutte le regioni

d'Europa, portando le esperienze fin qui acquisite e ponendosi come modelli di una futura collaborazione interregionale.

TRANSBORDER AGREEMENTS OF ALPINE REGION: ALPE-ADRIA WORK COMMUNITY. – The Alps form a basically unitarian region divided by political and administrative borders. These borders make difficult the solution of the serious problems of a depressed mountain economy - penalized by Industrial Revolution compared to plain areas - and of a threatened natural and cultural heritage. All this, on the one hand, causes centrifugal pushes with respect to membership countries, on the other hand, tendencies toward transborder aggregation forms. The first enterprise in these terms was the Central Alps Work Community, constituted in 1972, among Italian, German, Austrian and Swiss regions; a little later, the Western Alps Transborder Community, among Italian, French and Swiss regions, followed.

As for the Eastern Alps, after a series of co-operation agreements among bordering countries, in 1978 the Alpe-Adria Community was born. With this name they wanted to make clear the basic idea of a region pivoted on the Alps and gravitating on the Adriatic Sea. At the beginning, it was formed by 9 regions belonging to 4 nations; nowadays, it includes 18 regions belonging to 6 nations (Italy, Austria, Germany, Yugoslavia, Hungary and Switzerland), for a total of 285.000 km<sup>2</sup> and over 38 millions of inhabitants. The author illustrates the institutional structure of the Community what has been done and the problems to solve in the new European political framework.