

Audizione informale in videoconferenza del Segretario Generale della Commissione Nazionale Italiana per l'Unesco, Enrico Vicenti, sulla tutela ambientale delle Dolomiti alla luce della prevista realizzazione di infrastrutture per lo svolgimento dei giochi olimpici invernali "Milano-Cortina 2026" presso l'VIII Commissione della Camera dei Deputati (Ambiente, territorio, lavori pubblici).

Martedì 27 aprile 2021 ore 13.30

Premessa

La Convenzione di Londra del 1945 istitutiva dell'Unesco prevede all'Art.7 l'istituzione di Commissioni nazionali che assolvono un compito consultivo presso il loro Governo per tutti i problemi che si riferiscono all'Organizzazione e funzionano da organo di collegamento per tutte le questioni che interessano l'Unesco. La Commissione Nazionale Italiana per l'Unesco (Cniu) è stata istituita nel 1950 (www.unesco.it).

In merito alla tutela ambientale delle Dolomiti alla luce della prevista realizzazione di infrastrutture per lo svolgimento dei giochi olimpici invernali "Milano-Cortina 2026" la Cniu fornisce le proprie valutazioni in considerazione dell'iscrizione delle Dolomiti nella lista del Patrimonio Mondiale dell'Unesco (PM) nel 2009.

Inquadramento generale

La "Convenzione per la protezione del Patrimonio Mondiale Culturale e Naturale", adottata dall'Unesco nel 1972, prevede precise misure di conservazione e protezione da parte della comunità internazionale e precisi obblighi di salvaguardia per gli Stati parte al fine di rispondere alla minaccia di distruzione del patrimonio per cause naturali o per l'impatto dello sviluppo socio-economico, considerata una perdita per l'intera umanità.

In particolare stabilisce per gli Stati parte l'obbligo di "garantire l'identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale" situato sul loro territorio (art.4) adottando misure che ne assicurino una funzione nella vita delle comunità nonché la tutela e la

valorizzazione tramite strumenti giuridici, ricerca scientifica, formazione professionale, programmi di protezione ambientale e di pianificazione generale (art.5).

“Nel pieno rispetto della sovranità degli Stati sul cui territorio è situato il **patrimonio culturale e naturale**” la Convenzione prevede inoltre che gli Stati parte “riconoscono che esso costituisce un **patrimonio universale alla cui protezione l’intera comunità internazionale ha il dovere di cooperare**” e si astengono dall’adottare provvedimenti in grado di danneggiare direttamente o indirettamente il patrimonio culturale e naturale presente sul territorio loro e degli altri Stati (art.6).

La “governance” della Convenzione è assicurata dal **Comitato per il PM** composto da 21 Stati eletti a rotazione (art.8) assistito da un Segretariato, il **Centro per il PM (CPM)**. Le disposizioni per l’attuazione della Convenzione sono contenute nelle “**Linee guida operative**” <https://whc.unesco.org/en/guidelines/>

Le “Linee guida operative” sottolineano l’ “**eccezionale valore universale**” (EVU) **dei siti iscritti nella lista del PM la cui rilevanza è tale da “trascendere i confini nazionali”**. La protezione dei Siti è della massima importanza per l’intera comunità internazionale in quanto la loro fruizione va garantita per le generazioni presenti e future (paragrafo 49). Ciò comporta la **necessità di tutelare l’autenticità e/o l’”integrità” degli attributi del sito che ne hanno determinato l’EVU** (paragrafo 78). L’”integrità”, che rileva per i siti naturali, è data da tutti gli elementi che ne esprimono il valore, da una dimensione adeguata a rifletterne la specificità e dall’assenza di forme di sviluppo deteriorate o di abbandono (paragrafo 88).

In quest’ottica, **qualora uno Stato intenda intraprendere specifici interventi e nuove costruzioni suscettibili di avere un impatto sull’EVU dovrà previamente informare il Comitato del Patrimonio astenendosi dall’assumere decisioni poi difficili da revocare** (paragrafi 118 bis e 172) e fornendo tutti i dati dei progetti necessari per consentire agli Organi consultivi di valutarne la portata sull’EVU. Tra i documenti richiesti vi è anche una **valutazione di impatto ambientale** che costituisce un prerequisito per i progetti e le attività pianificate all’interno o intorno ad un sito PM. **In caso di minaccia di serio deterioramento del valore estetico o scientifico del Sito il Comitato può richiederne l’iscrizione nella “Lista dei Siti in pericolo”** (paragrafo 180).

Qualora il Comitato verifichi, in consultazione con lo Stato interessato, che il Sito abbia perso il suo EVU può decidere di rimuoverlo dalla lista (paragrafo 192).

Si può qui ricordare come precedente la decisione del Comitato del 2009 di cancellare dalla lista il sito “Valle dell’Elba a Dresda” per la costruzione al suo interno di un ponte considerato incompatibile con le caratteristiche del sito iscritto.

L’organo consultivo e operativo che assiste il CPM per i siti naturali è l’**International Union for Conservation of Nature (IUCN)** che svolge attività di valutazione delle candidature e monitoraggio della conservazione delle iscrizioni nella lista del PM. **L’IUCN sottolinea l’importanza di valutazioni di impatto ambientale prima dell’avvio di progetti** relativi all’uso del territorio **suscettibili di alterare lo stato di conservazione** di Siti naturali e del loro EVU, mettendo in risalto la necessità di

tutelarne l'integrità per le generazioni future ed **evidenziando la necessità di prendere sempre in considerazione i legami con il paesaggio circostante in quanto “un Sito del PM non può essere considerato in modo separato dal suo più ampio ecosistema” in modo specifico quando progetti di particolari dimensioni sono in grado di avere un impatto negativo sull'EVU del Sito.**

Proposte di questa portata per l'IUCN non sono compatibili con gli obiettivi della Convenzione e non dovrebbero essere autorizzate.

L'IUCN raccomanda che la valutazione d'impatto ambientale risponda a 8 principi tra cui il coinvolgimento anche di esperti in tutela della biodiversità. Nel valutare gli effetti che nuovi progetti possono avere sull'EVU, i Siti del PM, come ogni altra area protetta, sono intesi come parte integrante del più ampio paesaggio e non possono essere considerati indipendentemente dai processi ecosistemici. **L'IUCN sottolinea che la documentazione relativa ai nuovi progetti deve essere resa pubblica e tutti gli attori interessati (governativi e non governativi, gestori del Sito PM, comunità) devono essere consultati.**

https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/iucn_advice_note_environmental_assessment_18_11_13_iucn_template.pdf

Riassumendo: 1) lo Stato ha l'obbligo di assicurare la protezione, salvaguardia e trasmissione alle generazioni future dei siti iscritti nella lista del PM che sono di “eccezionale valore universale” e che appartengono idealmente alla comunità internazionale verso la quale tale obbligo sussiste (oltre che verso tutti gli altri Stati parte della Convenzione). 2) Qualsiasi progetto infrastrutturale suscettibile di ledere l' "eccezionale valore universale" deve essere preventivamente e prioritariamente comunicato all'Unesco, anche qualora sia al di fuori del perimetro del Sito in quanto va tenuto conto dei legami con il paesaggio circostante; 3) tale progetto va comunicato prima che decisioni irreversibili siano prese; 4) deve essere reso pubblico ed oggetto di consultazione con tutti gli attori interessati; 5) viene valutato dagli Organi competenti, anche sulla base della valutazione di impatto ambientale tenendo presente che il Sito è considerato nel suo più ampio contesto eco sistemico.

Va inoltre considerato che l'Unesco, come tutte le altre Agenzie specializzate delle Nazioni Unite, è chiamata a concorrere alla realizzazione dei 17 obiettivi dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile tramite l'insieme delle sue iniziative. La Convenzione del PM costituisce uno degli strumenti principali dell'Organizzazione per contribuire al raggiungimento degli Obiettivi, **in particolare l'11.4 sulla protezione e salvaguardia del patrimonio culturale e naturale del mondo ma anche, per il contesto ambientale che qui interessa, il 14 e il 15 relativi alla vita sott'acqua e sulla terra (consumo di suolo).** Tutti i Siti PM devono contribuire al massimo grado alla realizzazione degli Obiettivi con adeguate politiche di gestione e la definizione e la condivisione di buone pratiche.

L'Unesco concorre alla sostenibilità ambientale ed in particolare della difesa della bio e geo diversità e dell'adattamento ai cambiamenti climatici anche tramite le Riserve

della Biosfera, i Geoparchi, gli elementi del Patrimonio Culturale Immateriale e numerose iniziative in ambito educativo scolastico e universitario, formale e informale. E' interessante notare che tale impegno è ben sviluppato sull'intero arco alpino all'interno del quale si trovano numerose iscrizioni nelle predette iniziative Unesco.

Le Dolomiti PM

Le **Dolomiti** sono state incluse nella lista del PM nel 2009 come sito naturale seriale essendo stato riconosciuto il loro **“eccezionale valore universale” (EVU) sulla base di due dei dieci criteri previsti: il VII “presentare fenomeni naturali eccezionali o aree di eccezionale bellezza naturale o importanza estetica” e l’VIII “costituire una testimonianza straordinaria dei principali periodi dell’evoluzione della terra, comprese testimonianze di vita, di processi geologici in atto nello sviluppo delle caratteristiche fisiche della superficie terrestre o di caratteristiche geomorfiche o fisiografiche significative”.**

Il sito (<https://whc.unesco.org/en/list/1237>) è composto da **9 sistemi montuosi** separati da valli e altri gruppi di montagne che si trovano in tre differenti Regioni (Trentino-Alto Adige, Veneto e Friuli Venezia Giulia), godono di particolari sistemi di protezione ambientale a livello nazionale, regionale o comunitario (prerequisito per l’iscrizione) ed è gestito, come espressamente previsto dall’Unesco, tramite un apposito organismo la **“Fondazione Dolomiti-Dolomiten-Dolomitis-Unesco”** dove siedono i rappresentanti delle Regioni e Province interessate (<https://www.dolomitiunesco.info/>). E' importante sottolineare che l’EVU del Sito è stato riconosciuto in quanto composto dall’insieme dei 9 sistemi montuosi i quali, individualmente, non avrebbero giustificato l’inclusione nella lista del PM. Il deterioramento di uno o più di questi elementi potrebbe compromettere l’EVU dell’insieme.

Le Dolomiti sono uno dei 5 siti naturali su un totale di 55 iscritti nella lista del PM dall’Italia. **Il rapporto di monitoraggio periodico dell’IUCN ha espresso, nel 2020, una valutazione “buona ma con preoccupazione” con una prospettiva al deterioramento del Sito, considerando una minaccia all’EVU l’eccessiva presenza turistica (10 milioni di turisti annui) e di infrastrutture correlate soprattutto in alcune sue aree della buffer zone** come ad es. il lago di Braies, le Tre Cime di Lavaredo e la Marmolada. Particolare attenzione è stata rivolta anche alle criticità ambientali e all’impatto del **cambiamento climatico** (tempesta Vaia e ritiro ghiacciaio della Marmolada). Il rapporto fa esplicito riferimento alle **“pressioni per future ulteriori infrastrutture turistiche aumentate in vista dei Giochi Olimpici del 2026 e la costruzione di nuove piste da sci e di impianti già in corso”** (<https://worldheritageoutlook.iucn.org/explore-sites/wdpaid/478641>).

Del progetto di ampliamento delle infrastrutture sciistiche in diverse parti delle Dolomiti e di altre criticità relative al Sito delle Dolomiti la Cniu è stata informata a mezzo stampa a seguito della presentazione di un **Rapporto di Mountain Wilderness**

(MW) e di altre Associazione a difesa dell'ambiente a Venezia nel dicembre 2019 presentatole poi direttamente dalla stessa Associazione. Il rapporto affronta diverse criticità tra cui quella di **nuovi impianti sciistici tra la Pusteria e il Comelico, tra Cortina e i comprensori sciistici del Sella Ronda e del Civetta, tra le Tofane e le Cinque Torri sempre a Cortina (in corso di realizzazione), sulla Marmolada, nel gruppo Latemar-Catinaccio e nelle Dolomiti del Brenta**. Su alcuni di questi si sono susseguiti nel tempo articoli di stampa locale e nazionale.

La questione è risultata alla Cniu da subito delicata in quanto potenzialmente in grado di ledere la credibilità internazionale dell'Italia che in sede olimpica ha assunto l'impegno formale di organizzare i Giochi nel rispetto della sostenibilità, nonché di condurre al mancato rispetto degli obblighi derivanti dall'adesione alla Convenzione del 1972 sopra ricordati.

Avendo constatato la totale **mancanza di concrete informazioni sui progetti in corso** da parte della Fondazione Dolomiti Unesco, ente gestore del Sito, e tenendo presente che il Centro del PM ha chiesto formalmente chiarimenti all'Italia nell'ottobre scorso dopo aver ricevuto il Rapporto di MW (ex paragrafo 174 delle "linee guida operative"), **il Consiglio Direttivo (CD) della Cniu, in cui siedono i Rappresentanti dei Ministeri competenti per le tematiche Unesco, ha affrontato la questione a più riprese (gennaio 2020, gennaio e marzo 2021).**

Il CD della Cniu del marzo scorso sulle questioni relative al **territorio cortinese** (Mondiali 2021 e Olimpiadi 2026) ha appreso dal **Ministero della Cultura (MIC)** che l'allargamento di due piste già esistenti, la modernizzazione di un impianto esistente e la realizzazione di uno nuovo per collegare due comprensori separati delle Cinque Torri e delle Tofane sono stati valutati paesaggisticamente compatibili dai competenti uffici periferici del MIC considerando che si tratta di riconfigurazioni di elementi e situazioni già esistenti che non hanno interessato paesaggi integri.

Circa i **progetti di impianti sciistici tra Comelico e Pusteria** il MIC ha segnalato che l'area alpina interessata, sempre nel bellunese, è stata oggetto nel 2019 della "Dichiarazione di notevole interesse pubblico" per la conservazione del paesaggio montano nella sua totalità. Sono ora attese la modifica urbanistica del Piano di Assetto del Territorio del Comune di Comelico Superiore, la relativa Valutazione Ambientale Strategica, con il parere della Soprintendenza e la valutazione di impatto ambientale provinciale per la realizzazione di impianti.

Per quanto riguarda le "**Dolomiti Friulane e d'Oltre Piave**" la tutela del Sito Unesco è resa possibile grazie al Piano Paesaggistico Regione Friuli Venezia Giulia improntato sui principi della Convenzione europea del paesaggio e del D. Lgs. 42/2004.

Ad inizio aprile la **Regione Veneto**, rispondendo ad un sollecito del Ministero della Transizione Ecologica (MITE), **ha indicato come "ipotesi di strategia di sviluppo non ancora definita" i collegamenti tra Cortina e i comprensori sciistici Civetta e Sella Ronda ma che "non si può nemmeno pregiudizialmente prevedere che tale collegamento debba essere realizzato al di fuori delle superfici sciabili attualmente già individuate, e destinate quindi a tale funzione, nel Piano Neve Regionale"**. Ha informato della costituzione di un "tavolo tecnico permanente per il coordinamento e la programmazione del Piano di Interventi sul territorio bellunese" e si è detta disposta

a presentare l'esito dei lavori alla Fondazione Dolomiti UNESCO in fase di conclusione. Su questo punto **il MITE ha opportunamente e prontamente indicato alla Regione che la programmazione che ha un impatto sul Sito PM delle Dolomiti deve essere concertata sin dalle fasi iniziali con la Fondazione Dolomiti Unesco e ha chiesto nel contempo di confermare che non sono in esame iniziative infrastrutturali capaci di ledere l'integrità del Sito.**

Considerazioni conclusive

In merito alla realizzazione di infrastrutture sciistiche in vista delle Olimpiadi invernali “Milano-Cortina 2026” occorre, alla luce di quanto sopra esposto, assumere una posizione di estrema cautela. E' infatti difficile immaginare che la realizzazione di ampliamenti dei comprensori sciistici già esistenti della dimensione ventilata nel rapporto di MW possa essere effettivamente compatibile con la tutela dell'integrità del Sito PM delle Dolomiti e del suo EVU. Di conseguenza forte sarebbe per il Sito il rischio, in caso di loro effettiva realizzazione, di venire iscritto nella Lista del PM in pericolo con un conseguente forte danno di immagine per il territorio interessato e l'intero Paese.

In quanto Stato parte della Convenzione sul PM del 1972: 1) incombe sull'Italia l'obbligo di non realizzare progetti infrastrutturali che impediscano di assicurare la protezione, salvaguardia e trasmissione alle generazioni future del Sito delle Dolomiti; 2) a fronte di progetti infrastrutturali a forte impatto ambientale l'Italia deve preventivamente e senza prendere decisioni irrevocabili informare l'Unesco secondo le indicazioni delle “Linee guida operative” e dell'IUCN sopra ricordate. 3) Tale obbligo riguarda sia progetti afferenti le zone “core” e “buffer” del Sito, sia quelle al di fuori del suo perimetro. 4) Tali progetti devono essere resi pubblici ed oggetto di consultazione con tutti gli attori interessati e vedere coinvolta sin dalla fase iniziale la Fondazione Dolomiti Unesco, come indicato dallo stesso Mite alla Regione Veneto. 5) In nessun caso procedure nazionali ad hoc per l'approvazione d'urgenza di progetti relativi ai Giochi olimpici possono derogare alle disposizioni della Convenzione del 1972.

Fino ad ora risulta che il sindaco di un comune ha espresso la sua contrarietà sulla base delle poche informazioni giornalistiche disponibili difendendo il valore ambientale e storico-culturale di alcune vallate potenzialmente interessate, che sono state teatro di aspri combattimenti durante la Prima guerra mondiale. Anche **il Club Alpino Italiano**, la più antica e numerosa associazione di appassionati della montagna con oltre 300.000 iscritti, ha espresso la propria contrarietà alla luce degli esiti dei lavori eseguiti per i Mondiali sciistici di Cortina che hanno comportato un significativo impatto ambientale con sbancamenti e disboscamenti significativi.

Vi sono poi ragioni di carattere “politico” che militano a favore del preciso e puntuale rispetto della Convenzione.

L'Italia si attribuisce quel ruolo di "potenza culturale" che anche la comunità internazionale le riconosce e ciò comporta l'assunzione di precise responsabilità nella tutela e salvaguardia del Patrimonio culturale e naturale, settori in cui la comunità internazionale guarda al nostro Paese come modello.

Il solo rischio di subire la "sanzione morale" di vedere le Dolomiti iscritte nella lista in pericolo con la relativa perdita di credibilità internazionale per giunta a ridosso dell'analogha situazione che l'Italia sta affrontando nel caso di Venezia dovrebbe consigliare delle scelte estremamente prudenti.

L'Italia, non va dimenticato, è il primo contributore finanziario dell'Unesco, siede ininterrottamente da molti anni nel suo organo di governo, il Consiglio Esecutivo, ed è quest'anno candidata ad entrare nel Comitato del PM, l'organo di governo della Convenzione del 1972.

Avere la leadership nella lista del PM con 55 Siti iscritti, oltre ad essere un eccellente strumento di promozione della cultura e della natura del nostro Paese, è anche e soprattutto un'assunzione di responsabilità nel favorire il miglior funzionamento dei principi della Convenzione sul PM, l'iniziativa di maggior successo dell'Unesco alla quale conferisce una grandissima visibilità su scala internazionale.