

Tagung der Alpenkonferenz
Réunion de la Conférence alpine
Sessione della Conferenza delle Alpi
Zasedanje Alpske konference

XIV

14.09.2016

TOP / POJ / ODG / TDR

A3

IT

OL: DE

ATTIVITÀ DEL GRUPPO DI VERIFICA
2015-2016

A Relazione del Presidente del Gruppo di verifica alla Conferenza delle Alpi

B Proposta di decisione

Allegati

- Allegato 1: Relazione conclusiva dell' esame approfondito del tema "Turismo"
- Allegato 2: Relazione conclusiva relativa all'istanza di verifica per un presunto mancato rispetto dell'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura e tutela del paesaggio per venti modifiche al decreto di istituzione dell'area di tutela paesaggistica "Egartenlandschaft um Miesbach" nel Circondario di Miesbach (Baviera)
- Allegato 3: Raccomandazioni per un'applicazione coerente dell'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura e tutela del paesaggio
- Allegato 4: Linee guida per l'interpretazione dell'art. 6 comma 3 del Protocollo Turismo nella prospettiva di una prassi di attuazione coerente a livello alpino

A Relazione del Presidente del Gruppo di verifica alla Conferenza delle Alpi

1. Introduzione

Sotto la Presidenza tedesca, il Gruppo di verifica ha effettuato le quattro riunioni seguenti:

- a) 21^a riunione: Berlino, 17 e 18 marzo 2015
- b) 22^a riunione: Benediktbeuern, 16 e 17 dicembre 2015
- c) 23^a riunione: Berlino, 12 e 13 aprile 2016
- d) 24^a riunione: Innsbruck, 6, 7 e 8 luglio 2016

Il Gruppo di verifica sottopone alla Conferenza delle Alpi la proposta di decisione riportata al punto **B**.

Per la prima volta nella sua prassi operativa, il Gruppo di verifica si è avvalso della possibilità di invitare esperti indipendenti specializzati nei temi da esso trattati e di farne confluire i contributi nel lavoro del Gruppo. Nel contempo, il Gruppo di verifica ha collaborato e scambiato informazioni con il Gruppo di lavoro Turismo sostenibile. Queste due innovazioni hanno arricchito l'attività del Gruppo di verifica, contribuendo in misura sostanziale ai suoi risultati.

Durante le riunioni, il Gruppo di verifica si è occupato della seconda fase della procedura ordinaria di verifica in conformità al punto n. II.3.1.1. del meccanismo di verifica, procedendo all'esame approfondito dei temi "turismo" (2.1) e "uso parsimonioso del suolo" (2.2).

Nell'ottica di una prassi di attuazione coerente a livello alpino, il Gruppo di verifica ha inoltre elaborato linee guida per l'interpretazione dell'art. 6 comma 3 del Protocollo Turismo (3) e le sottopone all'approvazione della Conferenza delle Alpi. Nel quadro della trattazione di un'istanza presentata da un Osservatore, il Gruppo di verifica ha poi elaborato alcune raccomandazioni finalizzate a un'applicazione coerente a livello alpino dell'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura. Entrambi i documenti contribuiscono alla certezza del diritto nell'applicazione delle relative norme e forniscono un aiuto agli operatori locali nell'attuazione della Convenzione delle Alpi.

Infine, nell'ambito della procedura straordinaria, il Gruppo di verifica si è occupato di due istanze presentate dal CAA e dalla CIPRA International per il presunto mancato rispetto di norme dei Protocolli di attuazione della Convenzione delle Alpi (3.).

2. Procedura ordinaria: seconda fase della procedura ordinaria di verifica (esame approfondito)

Nella 17^a riunione, tenutasi nel dicembre 2012 a Berna sotto la Presidenza svizzera, il Gruppo di verifica ha individuato i temi "turismo" e "uso parsimonioso del suolo" per la seconda fase della procedura ordinaria di verifica ai sensi del punto II.3.1.1 del meccanismo di verifica.

2.1. Esame approfondito sul tema "turismo"

Il Gruppo di verifica ha iniziato l'esame approfondito sul tema turismo sotto la Presidenza italiana, valutando precedenti relazioni, relazioni sullo stato delle Alpi e studi precedenti, nonché ulteriori informazioni delle Parti contraenti ed elaborando domande aggiuntive sottoposte alle Parti contraenti in merito agli articoli 5, 6 e 18 del Protocollo Turismo e all'art. 12 comma 1 del Protocollo Trasporti.

Sotto la Presidenza tedesca, il Gruppo di verifica ha esaminato le informazioni supplementari pervenutegli e in occasione della 23^a riunione ha invitato a Berlino quattro esperti indipendenti, per discutere con loro vari aspetti del turismo, rilevanti ai fini dell'attuazione del Protocollo Turismo. I contributi di tali esperti sono confluiti nella relazione conclusiva. Nella 24^a riunione, il Gruppo di verifica ha approvato provvisoriamente la relazione conclusiva di esame approfondito del tema turismo, finalizzandola nella procedura scritta. Le Parti contraenti avevano la possibilità di far pervenire i loro pareri definitivi entro il 29 agosto 2016. A questo punto, il Gruppo di verifica sottopone all'approvazione della Conferenza delle Alpi la relazione conclusiva di esame approfondito del tema "turismo" con raccomandazioni per le Parti contraenti (Allegato 1).

2.2. Esame approfondito sul tema "uso parsimonioso del suolo"

In occasione della 21^a riunione a Berlino, il Gruppo di verifica ha avviato anche l'esame approfondito sul tema "uso parsimonioso del suolo", chiedendo al Segretariato permanente di esaminare i materiali già disponibili e invitando le Parti contraenti a fornire gli eventuali dati sul consumo del suolo in loro possesso. Alla 24^a riunione del Gruppo di verifica, il Segretariato permanente e la Presidenza hanno presentato un documento di lavoro contenente un elenco di sottotemi riguardanti l'uso parsimonioso del suolo. Il Gruppo di verifica ha invitato le Parti contraenti a segnalare alla Presidenza e al Segretariato permanente i temi ritenuti prioritari per l'esame approfondito sul tema "uso parsimonioso del suolo".

3. Procedura straordinaria

Ai sensi del punto II.3.1.2. del meccanismo di verifica una domanda di verifica di una presunta mancata attuazione della Convenzione e dei suoi Protocolli dà inizio ad una procedura straordinaria di verifica. Sotto la Presidenza tedesca, il Gruppo di verifica si è occupato di due domande di questo tipo: una riguardante il parco eolico Sattelberg in Italia (3.1) e l'altra relativa alle modifiche dell'area di tutela paesaggistica "Egartenlandschaft um Miesbach" in Germania (3.2).

3.1. Domanda dell'Osservatore CAA per il presunto mancato rispetto dell'art. 2 comma 4 del Protocollo Energia a seguito della concessione edilizia per un parco eolico sul Sattelberg (Alto Adige/Südtirol, Italia)

La domanda è stata sottoposta al Gruppo di verifica in occasione della sua 16^a riunione, tenutasi nell'aprile 2012 a Lugano. Nella 18^a riunione dell'aprile 2013, il Gruppo di verifica ha sospeso tale procedura fino a una sentenza passata in giudicato da parte di un'autorità o di un tribunale della Parte contraente interessata o ancora fino a un mutamento della situazione di fatto. Il Gruppo di verifica ha continuato ad occuparsi di tale richiesta anche sotto la Presidenza tedesca, invitando a ogni riunione tutte le parti interessate a trasmettere le eventuali nuove informazioni relative a tale domanda. Poiché la situazione di fatto e di diritto non è mutata, la procedura non è stata ripresa.

Riguardo a questo caso, il Gruppo di verifica, nella 22^a riunione svoltasi a Benediktbeuern, ha convenuto che la conclusione dell'iter giudiziario nazionale non deve rappresentare un presupposto rigido per la trattazione di richieste in seno al Gruppo di verifica. Per il caso del Sattelberg tale decisione non ha alcun effetto.

3.2. Domanda di verifica di CIPRA International per un presunto mancato rispetto dell'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura e tutela del paesaggio per venti modifiche al decreto di istituzione dell'area di tutela paesaggistica "Egartenlandschaft um Miesbach" nel Circondario di Miesbach (Baviera, Germania)

La richiesta, sottoposta al Gruppo di verifica in occasione della 20^a riunione tenutasi nel luglio 2014, da allora è stata trattata all'interno del Gruppo. Ai tempi della Presidenza italiana, a tutte le parti interessate nonché agli Osservatori e alle Parti contraenti è stata offerta l'opportunità di esprimere un parere scritto.

Al fine di evitare anche solo la parvenza di un conflitto d'interessi, il Presidente tedesco, d'intesa con tutte le Parti contraenti e gli Osservatori, ha chiesto alla Repubblica Austriaca di presiedere la riunione del Gruppo di verifica durante la trattazione di tale caso. Alla 21^a riunione del Gruppo di verifica la CIPRA International era rappresentata da un legale. In occa-

sione di tale riunione svoltasi a Berlino, il Gruppo di verifica ha constatato che non sussiste il mancato rispetto del Protocollo dovuto alle modifiche contestate del regolamento concernente l'area di tutela paesaggistica "Egartenlandschaft um Miesbach". Nel contempo ha tuttavia precisato che tale conclusione non può essere considerata valida per le eventuali future modifiche dell'area di tutela paesaggistica "Egartenlandschaft um Miesbach", poiché qualsiasi modifica deve essere valutata in relazione a quanto previsto dall'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura. In occasione della 22^a riunione, ha posto fine alla procedura e ha approvato la relazione conclusiva (Allegato 2) unitamente alle raccomandazioni operative ai fini di un'applicazione coerente dell'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della Natura (Allegato 3). La Conferenza delle Alpi, nell'ambito di una procedura scritta, con la decisione del 5 agosto 2016, ha preso atto della relazione conclusiva, ha raccomandato alle Parti contraenti interessate di attuare le raccomandazioni contenute in tale relazione conclusiva e ha invitato il Segretariato permanente a pubblicare nella forma adeguata la relazione conclusiva e la documentazione di questa procedura straordinaria di verifica. Pertanto qui si sottopongono all'approvazione della Conferenza delle Alpi solo le linee guida per un'applicazione coerente a livello alpino dell'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura.

4. Linee guida per l'interpretazione dell'art. 6 comma 3 del Protocollo Turismo

La XIII Conferenza delle Alpi di Torino, con la decisione A1 n. 3, ha invitato il Gruppo di verifica a predisporre, ai fini di una prassi attuativa coordinata a livello alpino, delle linee guida per l'interpretazione dell'art. 6 (3) del Protocollo Turismo e quindi di avvalersi, ove necessario, del supporto tecnico dei Gruppi di lavoro e delle Piattaforme.

In tutte le quattro riunioni tenute sotto la Presidenza tedesca, il Gruppo di verifica si è occupato intensamente dell'elaborazione delle linee guida per l'interpretazione dell'art. 6 comma 3 del Protocollo Turismo, coinvolgendo a tale scopo il Gruppo di lavoro Turismo sostenibile nei lavori. Al fine di intensificare la collaborazione, il Presidente del Gruppo di verifica ha preso parte insieme a un rappresentante del Segretariato permanente a una riunione di tale Gruppo di lavoro. Il Gruppo di verifica ha sottoposto al Gruppo di lavoro Turismo sostenibile domande specifiche, rilevanti per l'interpretazione dell'art. 6 comma 3 del Protocollo Turismo e ha tenuto conto del parere dei Presidenti del Gruppo di lavoro nell'elaborazione delle linee guida.

La versione finale della bozza delle linee guida per l'interpretazione dell'art. 6 comma 3 del Protocollo Turismo è stata approvata provvisoriamente nella 24^a riunione del Gruppo di verifica. Una Parte contraente si è riservata di dare l'approvazione definitiva al termine di una consultazione a livello nazionale e ha sollevato tale riserva con la mail del 30 agosto 2016,

approvando quindi la versione finale delle linee guida. Tutte le altre Parti contraenti sono state invitate a prendere posizione in merito alla finalizzazione anche delle rispettive versioni linguistiche della bozza entro il 13 agosto 2016. Non essendo pervenuta alcuna opposizione, il Gruppo di verifica sottopone le linee guida all'approvazione della Conferenza delle Alpi (Allegato 4).

5. Integrazione delle regole procedurali del meccanismo di verifica

In virtù delle proprie esperienze pratiche, il Gruppo di verifica ha elaborato due integrazioni alle regole procedurali del meccanismo di verifica, con l'intento di impedire eventuali conflitti d'interesse nella presidenza delle riunioni e consentire una pubblicazione possibilmente tempestiva dei risultati del Gruppo di verifica.

5.1. Prevenzione dei conflitti d'interesse

Durante la trattazione della domanda della CIPRA International concernente l'area paesaggistica "Egartenlandschaft um Miesbach", il Gruppo di verifica si è trovato ad affrontare un caso che riguardava direttamente la Parte contraente che deteneva la presidenza del Gruppo. Onde evitare qualsiasi parvenza di conflitto d'interessi, il Presidente, d'intesa con le Parti contraenti, ha ceduto la presidenza della riunione a un'altra Parte contraente. Al fine di consentire anche in casi futuri una procedura che eviti qualsiasi conflitto d'interesse effettivo o apparente, il Gruppo di verifica sottopone un'integrazione delle regole procedurali alla Conferenza delle Alpi, affinché prenda una decisione. In conformità a tale integrazione, viene concessa al Gruppo di verifica la possibilità di affidare la presidenza a un'altra Parte contraente sino al termine del mandato della Parte contraente interessata, ai fini della gestione di tale domanda. Tale proposta di modifica costituisce oggetto della proposta di decisione in materia di aggiornamenti giuridici contenuta nel documento ACXIV/A7.

5.2. Tempestiva pubblicazione dei risultati del Gruppo di verifica

A causa della durata della procedura e della periodicità delle Conferenze delle Alpi, è possibile che tra la decisione del Gruppo di verifica e l'approvazione dei suoi risultati da parte della Conferenza delle Alpi intercorra un lungo periodo. Durante la trattazione della domanda relativa all'area di tutela paesaggistica "Egarten um Miesbach", il Gruppo di verifica ha individuato un'esigenza pratica, in particolare da parte degli operatori e del pubblico, di conoscere tempestivamente soprattutto le considerazioni giuridiche del Gruppo di verifica, per poterle mettere in pratica.

Pertanto, il Gruppo di verifica sottopone alla Conferenza delle Alpi un'ulteriore modifica da decidere, secondo la quale esso può decidere di pubblicare provvisoriamente anche prima

della successiva Conferenza delle Alpi le relazioni conclusive adottate riguardo a eventuali domande di verifica per presunta mancata attuazione della Convenzione e dei suoi Protocolli, fatta eccezione tuttavia per le raccomandazioni. In tal modo si garantisce la pubblicazione prima della Conferenza delle Alpi solo degli accertamenti di fatto e delle esposizioni di diritto, ma non delle raccomandazioni che possono contenere anche giudizi politici. Anche questa proposta costituisce oggetto della proposta di decisione in materia di aggiornamenti giuridici contenuta nel documento ACXIV/A7.

B Proposta di decisione

La Conferenza delle Alpi

1. prende atto della relazione del Presidente del Gruppo di verifica;
2. approva le linee guida per l'interpretazione dell'art. 6, comma 3 del Protocollo Turismo nella prospettiva di una prassi di attuazione coerente a livello alpino;
3. invita le Parti contraenti e il Segretariato permanente, nonché gli Osservatori a rendere tali linee guida accessibili ai decisori e al pubblico;
4. approva le raccomandazioni operative ai fini di un'applicazione coerente dell'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura e invita le Parti contraenti ad attuarle se necessario;
5. approva la relazione conclusiva sull' esame approfondito del tema "turismo" e invita le Parti contraenti ad adottare tutti i provvedimenti necessari per adempiere le raccomandazioni contenute in tale relazione.



alpenkonvention • convention alpine
convenzione delle alpi • alpska konvencija

Tagung der Alpenkonferenz
Réunion de la Conférence alpine
Sessione della Conferenza delle Alpi
Zasedanje Alpske konference

XIV

TOP / POJ / ODG / TDR

A3

IT

OL: DE

ANLAGE/ANNEXE/ALLEGATO/PRILOGA

1



alpenkonvention • convention alpine
convenzione delle alpi • alpska konvencija
Alpine Convention
German Presidency 2015 – 2016

Gruppo di verifica
della Convenzione delle Alpi

ImplAlp/2016/24/7/1

(OL:DE)

VERIFICA DI APPROFONDIMENTO SUL TEMA “TURISMO”

Relazione conclusiva

I. GENERALITA' SULLA VERIFICA DI APPROFONDIMENTO

Ai sensi del punto II.3.1.1. del meccanismo di verifica (decisione ACXII/A1) la procedura ordinaria di verifica consiste nella stesura di una relazione sullo stato di attuazione della Convenzione delle Alpi e dei suoi Protocolli redatta sulla base dei rapporti nazionali elaborati e consegnati ogni dieci anni (fase 1), nonché in un esame approfondito degli ambiti per i quali nella fase 1 si siano riscontrate eventuali carenze di attuazione (fase 2). Nella fase 2 il Gruppo di verifica esamina i progressi ottenuti nell'eliminazione delle carenze rilevate. Il punto II.3.1.10 del meccanismo di verifica (decisione ACXII/A1) prevede che a tal fine il Gruppo di verifica si possa avvalere, oltre che delle informazioni fornite dalle Parti contraenti, anche di ulteriori fonti quali, ad esempio, relazioni sullo stato delle Alpi, rapporti, studi e pareri di Gruppi di lavoro e Piattaforme, risultati di progetti e della consultazione di esperti. Esso può avanzare proposte di miglioramento dell'attuazione della Convenzione delle Alpi e dei suoi Protocolli, servendosi anche delle buone pratiche di altre Parti contraenti. Il Gruppo di verifica può decidere a propria discrezione quali temi desidera approfondire e in quale ordine.

La fase 2 della procedura ordinaria di verifica è stata attuata ora per la prima volta. Ne è emerso che per gli obblighi derivanti dalle norme della Convenzione delle Alpi e dei suoi Protocolli ed esaminati dal Gruppo di verifica può risultare in alcuni casi utile una più precisa determinazione dei contenuti. La prima procedura di verifica ha rappresentato, soprattutto sul piano del reperimento delle informazioni, un processo di apprendimento

che in futuro dovrebbe permettere al Gruppo di verifica di assolvere ancora meglio alla propria funzione di supporto alle Parti contraenti nel rispetto di tali obblighi.

II. PROCEDURA

A seguito delle raccomandazioni emanate dalla Conferenza delle Alpi sulla base dei rapporti di verifica esistenti (documenti ACX/B2/2 e ACXI/A1/2), il Gruppo di verifica nella sua 17a riunione del dicembre 2012 a Berna ha selezionato per la fase 2 della procedura ordinaria in atto i temi "turismo" e "uso parsimonioso del suolo". Nella 18a riunione svoltasi a Ponte di Legno nell'aprile 2013 il Gruppo di verifica ha deciso di affrontare per primo il tema "turismo". Le raccomandazioni della Conferenza delle Alpi in quest'ambito riguardavano la migliore attuazione degli impegni delle Parti contraenti volti ad assicurare la promozione del turismo sostenibile anche mediante misure che rafforzino l'attrattività economica del turismo naturalistico, ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo Turismo e in particolare dei commi 3 e 4, nonché la prevenzione e riparazione dei danni ambientali causati dalle attività e infrastrutture turistiche e la più attenta applicazione delle disposizioni relative all'uso di apparecchi a motore e velivoli a fini ricreativi, ai sensi degli articoli 15 comma 2 e 16 del Protocollo Turismo e 12 comma 1 del Protocollo Trasporti.

Per fare il punto sul materiale disponibile, il Gruppo di verifica ha elaborato innanzitutto una tabella riepilogativa che riassume difficoltà, carenze e contraddizioni del settore turistico con alcuni esempi di attuazione. Tale sintesi si fonda su rapporti del Gruppo di verifica (documenti ACX/B2/1 e ACXI/A1/1), relazioni sullo stato delle Alpi (in particolare RSA 4 "Turismo sostenibile nelle Alpi"), studi e ulteriori informazioni fornite dalle Parti contraenti. Su questa base, il Gruppo di verifica in occasione della sua 20a riunione ha concentrato la propria verifica di approfondimento sugli articoli 5, 6 e 18 del Protocollo Turismo e sull'articolo 12 comma 1 del Protocollo Trasporti, formulando su di essi alcune domande supplementari (documento ImplAlp/2013/19/4/3).

Nella 20a, 21a e 22a riunione il Gruppo di verifica ha chiesto alle Parti contraenti di trasmettere le relative risposte nelle quattro lingue ufficiali della Convenzione delle Alpi entro termini definiti, indirizzandole sia ai membri del Gruppo di verifica, sia al Segretariato permanente. Al 9 marzo 2016 risultavano pervenute le risposte di Germania e Austria (entro i termini iniziali e nelle quattro lingue della Convenzione), Svizzera, Francia e Slovenia (nelle quattro lingue della Convenzione) e Italia (solo in italiano). Non sono pervenute le risposte di Liechtenstein, Principato di Monaco e UE. Il 30 settembre 2015 il CAA e la CIPRA International hanno trasmesso un contributo comune relativo agli articoli 5 comma 1 e 6 commi 1, 2, 3 e 4 del Protocollo Turismo e all'articolo 12 comma 1 del Protocollo Trasporti. Il 23 febbraio 2016 i presidenti del Gruppo di lavoro "Turismo sostenibile" hanno trasmesso un sunto delle risposte dei membri del Gruppo di lavoro alle

domande relative all'articolo 5 comma 2 e all'articolo 6 commi 1, 2 e 3 del Protocollo Turismo¹.

Per integrare il materiale disponibile la Presidenza e il Segretariato permanente, sentite le Parti contraenti, hanno invitato gli esperti di turismo Andrea Macchiavelli (Università di Bergamo, Italia), Franz Prettenthaler (Joanneum Research di Graz, Austria), Sonja Sibila Lebe (Università di Maribor, Slovenia) e Matthew Naylor (Università di Grenoble, Francia) alla 23a riunione del Gruppo di verifica, tenutasi nell'aprile 2016 a Berlino. Con loro il Gruppo di verifica ha discusso in maniera approfondita le prassi applicative degli articoli 5, 6 e 18 del Protocollo Turismo nelle Alpi. Questa modalità di acquisizione delle informazioni è stata messa in atto per la prima volta in tale occasione, rivelandosi molto utile.

Ulteriori spunti per il rapporto conclusivo, specie per quanto riguarda gli esempi di buone pratiche, sono stati forniti infine dalla conferenza "Turismo sostenibile nelle Alpi: una sfida (senza alternative)", organizzata dalla Presidenza tedesca l'8 giugno 2016 a Sonthofen.

Nella sua 24^a riunione nel luglio 2016 a Innsbruck, il Gruppo di verifica ha approvato a titolo provvisorio la bozza della relazione conclusiva, predisposta dalla Presidenza e dal Segretariato permanente, riguardo l'esame approfondito del tema "Turismo" con le modifiche elaborate congiuntamente. In seguito, il Gruppo di verifica ha finalizzato la bozza mediante procedura scritta e l'ha sottoposta all'approvazione della XIV Conferenza delle Alpi, tramite il Comitato permanente.

III. STATO DI ATTUAZIONE DELLE DISPOSIZIONI DELLA CONVENZIONE DELLE ALPI IN MATERIA DI TURISMO SOTTOPOSTE A VERIFICA DI APPROFONDIMENTO

1. L'art. 5 comma 1 del Protocollo Turismo della Convenzione delle Alpi stabilisce:

"Le Parti contraenti si impegnano a provvedere ad uno sviluppo turistico sostenibile con un turismo rispettoso dell'ambiente. A questo fine favoriscono l'elaborazione e la realizzazione di linee guida, di programmi di sviluppo, di piani settoriali, promossi dalle istanze competenti al livello più appropriato, che tengano conto degli obiettivi del presente Protocollo".

a.) Domande del Gruppo di verifica

Domanda a): Le Parti contraenti come hanno sostenuto l'elaborazione di tali linee guida, programmi di sviluppo e piani settoriali? Come ne è garantita l'attuazione? Quali esempi di buone pratiche esistono anche a livello regionale e locale?

¹ Le versioni complete di tutti i contributi menzionati sono disponibili sul sito web della Convenzione delle Alpi all'indirizzo www.alpconv.org.

Domanda b): Come ci si è assicurati che tali linee guida, programmi di sviluppo e piani settoriali tengano conto degli obiettivi di questo Protocollo?

b.) Misure adottate dalle Parti contraenti

Le Parti contraenti che hanno risposto a questa domanda hanno menzionato l'elaborazione di documenti per indirizzare il turismo verso uno sviluppo sostenibile e hanno presentato alcuni esempi realizzati su scala regionale.

La Germania ha indicato la strategia per il turismo del governo bavarese, che costituisce un quadro di orientamento per tutte le parti coinvolte e abbraccia tutti i settori politici che hanno attinenza con il mondo del turismo. Compito e obiettivo della politica nazionale nel settore turistico è infatti la creazione delle condizioni per uno sviluppo positivo, sostenibile ed ecologico del turismo in tutto il paese, mentre la pianificazione, lo sviluppo e l'incentivazione diretta del turismo sono di competenza dei Länder. Stato nazionale e Länder si riuniscono a intervalli regolari in un apposito comitato per concordare obiettivi e attività in ambito turistico. Nella politica turistica la Germania ha puntato sul dialogo con tutti i soggetti coinvolti e sul reciproco consiglio e sostegno. Questo vale anche per la pianificazione a livello di Länder e di sviluppo regionale.

In Francia le linee guida, i programmi di sviluppo e i piani settoriali vengono elaborati secondo precise disposizioni di legge. A livello regionale gli obiettivi a medio termine per lo sviluppo del turismo sono stabiliti dal Codice del turismo (*Code du tourisme*) e dal Piano regionale per lo sviluppo del turismo e delle attività ricreative, soprattutto per quanto riguarda il finanziamento. Inoltre, la regione elabora un piano di gestione e sviluppo sostenibile del territorio (SRADDT) che, in conformità alla legge quadro di gestione e sviluppo sostenibile del territorio (LOADDT), indica gli obiettivi principali per quanto riguarda l'ubicazione di grandi opere, infrastrutture e servizi di interesse generale, con l'intento di contribuire a mantenere i servizi pubblici nelle zone problematiche, a garantire uno sviluppo territoriale armonico tra aree urbane, limitrofe e naturali, a ripristinare le zone danneggiate e a proteggere l'ambiente e il patrimonio culturale, tenendo conto della dimensione interregionale e transfrontaliera. A livello locale, la legislazione in materia urbanistica disciplina l'utilizzo del territorio e, nel rispetto del piano di coerenza territoriale (SCoT), del piano regolatore locale (PLU) o della pianta comunale, garantisce che vengano tenuti in considerazione tutti gli aspetti legati alla sostenibilità degli obiettivi di sviluppo turistico. Essa ha lo scopo di creare un equilibrio tra il territorio urbano e quello rurale, mediante una distribuzione geografica bilanciata e la riduzione delle emissioni climalteranti, ottenuta grazie all'uso di mezzi di trasporto alternativi. Le Nuove Unità Turistiche (NUT) sono operazioni di sviluppo turistico nelle zone di montagna. Queste sono soggette a regimi differenti qualora il territorio sia soggetto o meno al piano di coerenza territoriale (SCoT). Derivanti dalla legge di montagna, la loro finalità è di conciliare da un lato l'obiettivo dello sviluppo dall'altro, di proteggere gli ambienti naturali, particolarmente sensibili nelle zone di montagna, impedendo in particolare lo sviluppo di

una dispersione urbana. In mancanza dello SCoT, le NUT sono consentite attraverso uno specifico regime. L'autorizzazione è rilasciata dal prefetto coordinatore del massiccio per le NUT del massiccio (le più importanti), o dal prefetto del dipartimento quando si tratta di NUT dipartimentali. Il promotore della NUT deve presentare un dossier che contenga la descrizione del progetto, le caratteristiche, i possibili impatti e il quadro economico-finanziario. Quando il territorio è sottoposto al SCoT, le NUT non sono sottoposte al regime di autorizzazione presentato, ma lo SCoT deve prevedere la creazione di NUT all'interno del territorio. A tal fine, il documento programmatico e degli obiettivi deve definire alcune caratteristiche delle NUT.

L'Italia si è dotata nel 2013 a livello nazionale di un Piano strategico del Turismo (PST2020) che viene attuato principalmente dal Ministero per gli Affari regionali e dagli assessorati al turismo delle regioni e delle province autonome mediante strumenti di pianificazione strategica basati sul piano nazionale. In particolare l'Azione 35 "Istituzione di un programma di sensibilizzazione al rispetto dell'ambiente e del decoro" è interamente dedicata alle relazioni tra turismo e ambiente e in particolare alla qualità degli spazi pubblici a uso turistico.

L'Austria ha indicato programmi nazionali e piani, programmi e linee guida regionali che in parte si richiamano esplicitamente alla Convenzione delle Alpi.

Per la Svizzera è fondamentale riuscire a migliorare le condizioni quadro per gli operatori turistici, creare un'offerta turistica più attraente e consolidare la propria presenza sul mercato. L'implementazione dei principi dello sviluppo sostenibile è un altro importante obiettivo della strategia di crescita.

In Slovenia l'orientamento delle attività turistiche ai principi della sostenibilità è assicurato dalla strategia per lo sviluppo turistico 2012-2016 varata dal Ministero per l'economia e da altri documenti, tra cui ad esempio il piano di gestione del Parco nazionale del Triglav 2015-2024. Esistono poi corsi di formazione per la gestione ecologica delle strutture alberghiere e incentivi per l'ottenimento dell'Ecolabel europeo. A livello nazionale sono stati inoltre introdotti il sistema europeo di indicatori per il turismo ETIS e il sistema internazionale GSTC.

Gli Stati membri dell'UE fanno riferimento alla Direttiva comunitaria 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, la quale prevede una valutazione ambientale strategica anche per gli aspetti turistici. In Svizzera viene eseguita una valutazione di impatto, che abbina la valutazione ambientale strategica alla valutazione di sostenibilità del singolo progetto.

c.) Informazioni sull'attuazione e l'efficacia delle misure

In Germania l'elaborazione e attuazione di linee guida per uno sviluppo sostenibile del turismo viene concertata con tutte le organizzazioni e associazioni rilevanti, che

partecipano dunque attivamente al relativo dibattito. Si punta inoltre sulla consulenza e sul supporto agli operatori turistici. Questo vale anche per la pianificazione territoriale e lo sviluppo regionale.

In Francia gli strumenti di pianificazione (SCoT, PLU e pianta comunale) contengono obiettivi che, secondo la legislazione in materia urbanistica, devono prevedere anche il raggiungimento di finalità ambientali. Inoltre i piani, programmi e progetti sono sottoposti a una valutazione ambientale strategica. Per la creazione di nuove unità turistiche occorre un'autorizzazione (in assenza di SCoT), a disposizione del pubblico e sottoposta al parere preventivo di un certo numero di soggetti pubblici, tra cui la commissione specializzata NUT del Comitato del massiccio o la commissione dipartimentale della natura, dei siti e del paesaggio, che verifica il rispetto di particolari disposizioni urbanistiche nelle regioni montane, tra cui la qualità dei luoghi e il loro equilibrio ecologico. Secondo uno degli esperti consultati, i piani decisi dal Consiglio nazionale per la montagna e dal Comitato del massiccio delle Alpi in realtà hanno una valenza più che altro simbolica e vengono sovente disattesi in sede di attuazione.

In Italia, dal 2001 il turismo è di competenza esclusiva delle regioni. I documenti di pianificazione turistica delle regioni sono sottoposti ad una valutazione ambientale strategica, che deve assicurare che gli impatti negativi potenziali siano evitati. A livello nazionale il monitoraggio viene eseguito dall'Osservatorio Nazionale del Turismo (ONT), il quale al seguito della stipula di accordi con ISTAT, Banca d'Italia e Unioncamere effettua il monitoraggio. Sono in atto procedure volte a ripristinare il ruolo di indirizzo dello Stato per quanto riguarda le normative. Uno degli esperti sentiti ha ricordato che esistono leggi, programmi e piani sovracomunali, ma che le competenze effettive in materia di utilizzo sono in capo ai Comuni, motivo per cui nella realtà vengono prese decisioni spesso divergenti dai piani sovracomunali.

In Austria gli obiettivi delle strategie di sviluppo turistico dei Länder coincidono per molti aspetti con quelli del Protocollo Turismo della Convenzione delle Alpi. Buona parte di questi documenti è frutto di un ampio processo partecipato che ha visto l'intenso coinvolgimento di tutte le parti nell'interesse della Convenzione delle Alpi.

La Svizzera vuole integrare il tema dello sviluppo sostenibile in maniera trasversale in tutti gli ambiti politici, compreso il turismo. A tal fine è istituito uno scambio continuo di informazioni tra l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale e gli enti che attuano le politiche regionali e turistiche. Il conseguimento degli obiettivi viene garantito dall'efficace cooperazione fra i soggetti preposti alla politica dell'ambiente e a quella del turismo.

La Slovenia spiega che per quanto riguarda lo sviluppo sostenibile del turismo e delle mete turistiche il ministero competente tiene conto sia dell'allineamento al Protocollo Turismo, sia delle norme europee e globali. Il ministero esorta inoltre anche altri soggetti che operano in ambito turistico a livello regionale e locale ad attuare una politica di

sviluppo sostenibile del settore. Uno degli esperti consultati evidenzia gli effetti positivi già riscontrati in Slovenia dopo l'introduzione dell'Ecolabel per gli alberghi con relativi incentivi economici da parte del Ministero dell'economia.

I presidenti del Gruppo di lavoro "Turismo sostenibile" osservano che non esistono a livello nazionale piani e programmi settoriali di sviluppo turistico specificamente riferiti al territorio della Convenzione delle Alpi. Nella maggior parte dei casi il turismo è una parte dei piani integrati di sviluppo regionale, qualora esistenti. L'elaborazione di linee guida, programmi di sviluppo e piani settoriali è disciplinata dalla normativa generale sulla pianificazione regionale.

I presidenti del Gruppo di lavoro "Turismo sostenibile" raccomandano di accettare i giudizi preliminari negativi, al fine di avviare una procedura di adeguamento dei piani e dei progetti e, tramite valutazioni successive, garantire un monitoraggio periodico dei processi.

Per quanto riguarda il livello più indicato per l'elaborazione e l'attuazione di linee guida per uno sviluppo turistico sostenibile, alcuni degli esperti interpellati hanno espresso l'avviso che il ragionamento e la pianificazione su piccola scala costituiscano un problema nel turismo. Scale maggiori accrescerebbero invece la competitività e consentirebbero sinergie atte a favorire un approccio meno invasivo nello sviluppo delle infrastrutture. Uno sviluppo turistico gestito congiuntamente a livello sovracomunale parrebbe inoltre favorire la concertazione e la diversificazione dell'offerta. Nelle realtà territoriali già abituate a una pianificazione congiunta risulterebbe oltretutto più semplice attuare progetti interregionali, p. es. ciclovie. Un esperto ha fatto notare che in almeno una delle Parti contraenti la costituzione di consorzi o aggregazioni di comuni finalizzata allo sviluppo turistico funziona soltanto fintanto che vi è un cofinanziamento da parte dello Stato. Questo fa sì che la progettazione sia sempre di breve respiro, in quanto limitata al periodo di finanziamento. Sarebbero perciò utili strumenti che favoriscano una pianificazione più lungimirante e una maggiore sensibilizzazione.

d.) Pareri delle Parti contraenti e degli Osservatori

Il CAA e la CIPRA International osservano in riferimento alla Germania che, pur essendo il governo bavarese orientato verso uno sviluppo sostenibile, ciò non sempre trova riscontro nell'attuazione delle linee guida e dei programmi di sviluppo.

La Germania non condivide tale valutazione e afferma che sia le linee guida delle destinazioni turistiche, sia i programmi di sviluppo turistico a tutti i livelli sono improntati a uno sviluppo turistico sostenibile ed ecologico, come dimostrerebbero numerosi esempi di buone pratiche.

A proposito della prassi in Baviera (Germania), CAA e CIPRA International asseriscono che malgrado i cambiamenti climatici sono stati investiti incentivi statali consistenti nelle

infrastrutture alpine per gli sport invernali, generando anche rischi economici. A titolo di esempio, il CAA e la CIPRA citano i casi di Garmisch-Partenkirchen, Jenner/Berchtesgaden e Sudelfeld (ampliamento e modernizzazione delle aree sciistiche, compresi gli impianti di innevamento).

La Germania sostiene che l'incentivazione del turismo da parte del Libero Stato di Baviera si limita infatti alle sovvenzioni per le attività di marketing, non fosse altro che per le norme europee sugli aiuti di stato. Ogni ulteriore programma di sostegno regionale agli impianti di risalita si orienta integralmente alle disposizioni comunitarie in tema di aiuti di stato e al Protocollo Turismo della Convenzione delle Alpi. Vengono dunque incentivati solo progetti di rilevanza turistica, atti a contribuire al miglioramento qualitativo dell'offerta, tali da garantire l'utilizzo degli impianti di risalita per tutto l'anno e dunque anche nella stagione estiva, conformi alle esigenze ecologiche, urbanistiche e di pianificazione del territorio e progettati all'interno del piano alpino bavarese inserito nel programma di sviluppo territoriale. La redditività viene misurata principalmente in base al numero delle presenze e degli arrivi. Ne risulta che nelle località turistiche che hanno beneficiato di investimenti nelle infrastrutture gli arrivi sono cresciuti del 40% e i pernottamenti di poco meno dell'11%.

CAA e CIPRA International ritengono poi che ci siano ancora margini per sostenere la diffusione in Baviera dei cosiddetti "Villaggi degli Alpinisti" (<http://www.mountainvillages.at/>).

La Germania precisa che la Baviera è assolutamente disponibile a valutare l'estensione ad altre località turistiche della certificazione dei Villaggi degli Alpinisti proposta dai club alpini austriaco e tedesco, purché ciò avvenga in cooperazione con le associazioni e i responsabili locali. Solo un approccio bottom-up garantisce infatti la sostenibilità di tale strategia e la sua riuscita nel lungo periodo. Su questi temi il Libero Stato di Baviera intrattiene un dialogo continuo con le associazioni e i responsabili locali.

CAA e CIPRA International richiamano anche lo strumento del piano alpino bavarese inserito nel programma di sviluppo territoriale del 1972. Si tratta di un piano di prevenzione che per impedire l'eccessiva urbanizzazione, mettere in sicurezza gli spazi naturali e ridurre il potenziale di rischio determinato da valanghe ed erosioni agisce sulla disciplina di alcune concessioni (ad esempio per funivie, impianti di risalita, piste da sci, strade e sentieri). Nel piano il territorio è suddiviso in zone denominate C, B e A a seconda che la realizzazione di nuove infrastrutture per i trasporti sia vietata (zona C, con alcune eccezioni quali le strade forestali e quelle che conducono agli alpeggi), consentita nel rispetto di parametri rigorosi (zona B) o generalmente consentita (zona A), fermo restando che anche nella zona A occorre comunque verificare la compatibilità con il territorio e l'ambiente per i progetti urbanisticamente significativi.

La Germania precisa che il piano alpino ha influenzato largamente l'ultima versione del programma di sviluppo territoriale, rielaborata nel 2013, che costituisce la base dell'azione politica del governo bavarese.

Riguardo alla procedura francese delle UTN, il CAA e la CIPRA International fanno presente che si tratta di un importante strumento per l'adeguamento, l'autorizzazione o il divieto di nuove infrastrutture turistiche, minacciato tuttavia nel 2015 dalla legge "Macron", e precisano che lo SCoT deve essere integrato da perizie dettagliate, soprattutto per le nuove infrastrutture turistiche.

La Francia dichiara che l'articolo 106 della legge per la crescita, l'attività e pari opportunità economiche del 6 agosto 2015, detta "Legge Macron", ha affidato al Governo il compito di rimuovere, mediante ordinanza, l'attuale procedura relativa alle Nuove Unità Turistiche (NUT). Questa legge prevede la soppressione della procedura d'autorizzazione per le nuove unità turistiche previste dal codice urbanistico pur prevedendo le modalità successive in base alle quali queste unità turistiche sono create e controllate nel quadro dei documenti o delle autorizzazioni urbanistiche .

Per quanto concerne l'Italia, CAA e CIPRA International segnalano i molti esempi positivi di progetti e modelli turistici sostenibili, tra cui Sweet Mountains (<http://www.sweetmountains.it>), i quali sono tuttavia riconducibili a iniziative di privati, data la carenza di progetti e strategie a livello regionale o nazionale.

In Svizzera mancherebbe secondo CAA e CIPRA International un quadro strategico superiore per le aree montane che comprenda anche il settore del turismo. La legge sulla protezione dell'ambiente e del paesaggio (LPN) verrebbe spesso scavalcata, poiché gli interessi economici prevalgono sugli interessi della natura e del paesaggio.

Il CAA e la CIPRA International esortano inoltre a intensificare lo scambio di informazioni fra politica regionale e politica nazionale.

e.) Esempi di attuazione

Gli esempi di attuazione indicati dalla Germania riguardano l'Algovia, la regione del Berchtesgadener Land e la strategia di sostenibilità 2020 di Garmisch-Partenkirchen.

In Algovia si persegue dal 2009 una strategia innovativa con un marchio basato sulla sostenibilità. La concessione del marchio ufficiale con il logotipo "Allgäu" è infatti subordinata a criteri di sostenibilità. La relativa certificazione può essere richiesta da operatori del turismo e del suo indotto, ma anche da altri soggetti operanti ad esempio nel settore agricolo ed energetico, oppure da enti locali. Il parco naturale "Nagelfluhkette" e il progetto di tutela delle torbiere "Allgäuer Moorallianz" si occupano invece di indirizzare i flussi di visitatori e offrire esperienze a contatto con la natura. Progetti sull'energia come

“Energiezukunft Allgäu” o “Energieeffizienz-Netzwerk Allgäu” e l’impiego di bici e automobili elettriche servono a ridurre le emissioni di CO₂. Con l’iniziativa pilota “Outdoor führt weiter“ l’agenzia viaggi faszinatour (http://faszinatour.eu/unternehmen/index_en.htm) propone infine attività istruttive e sostenibili a contatto con la natura, dando ai partecipanti la possibilità di realizzare direttamente progetti quali la piantumazione di un bosco di protezione o il miglioramento degli habitat naturali di animali rari.

La zona circostante il monte Watzmann e il lago Königsee è parco nazionale da ormai 35 anni. Con il suo programma di escursioni e il suo sistema di segnalazione dei sentieri, l’area protetta di Berchtesgaden accoglie i visitatori senza arrecare danno alla sensibile flora e fauna del parco. Per l’esemplare accostamento tra scenari naturali e paesaggi antropizzati il Berchtesgadener Land è stato inoltre proclamato nel 1990 dall’UNESCO riserva internazionale della biosfera. Con il passare del tempo si sono moltiplicate le proposte turistiche all’insegna della sostenibilità. Dal 2001 le ferrovie tedesche della Deutsche Bahn con l’offerta “Fahrziel Natur” (destinazione natura) assicurano un trasporto ecologico verso i paesaggi naturali più belli della Germania, compreso naturalmente il Berchtesgadener Land. Sul posto esiste poi una rete di trasporto pubblico locale ben strutturata. Le autocorriere della regione Berchtesgaden-Königssee e gli autobus urbani di Bad Reichenhall possono essere utilizzati gratuitamente con le rispettive tourist card. Grazie alle loro proposte per una mobilità ecologica, Bad Reichenhall e Berchtesgaden rappresentano la Germania fra le “Perle delle Alpi”. Il Comune di Ramsau è stato invece insignito nel 2015 del marchio di “Villaggio degli Alpinisti”.

Gli esempi di attuazione a livello locale indicati dalla Francia si riferiscono ai Comuni della valle di Chamonix che hanno messo in atto una politica comune di rafforzamento dei trasporti pubblici da più di dieci anni. Così, il treno Mont Blanc Express serve tutti i villaggi di St Gervais les Bains-Le Fayet a Martigny (Svizzera). Inoltre, la città di Chamonix ha istituito: un servizio di trasporto su richiesta, corsie specifiche dedicate agli autobus, presenza del wifi sugli autobus o ancora un piano per i veicoli elettrici (compresi i bus). Inoltre, l’uso del trasporto pubblico è gratuito per i possessori della “Tessera dell’Ospite” (la Carte d’Hôte) consegnata all’arrivo presso qualsiasi struttura ricettiva nella zona. Il concorso MO₂ "Montagna e mobilità" (2016) lanciato da Transdev, Chambéry Métropole e la valle di Chamonix ha premiato due progetti: il primo è il progetto Chamooove (Chamonix), una applicazione digitale per trovare rapidamente e facilmente una soluzione di trasporto in comune; il secondo vincitore è Hippomobile (Megève), una piattaforma di trasporto-navetta con carrozza trainata da cavalli con un complemento elettrico di aiuto alla trazione fornita dal cavallo. Altri esempi si riferiscono agli schemi di coerenza territoriale (SCoT) attuati nelle aree di Chablais, Fier-Aravis e Arlysère, oltre che a quelli in fase di elaborazione per Tarentaise-Vanoise, Maurienne e Pays des Ecrins.

L’Italia cita il piano del turismo 2014-2018 della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, che fa dell’intera regione una destinazione turistica sostenibile indicando i requisiti da

soddisfare nei settori turistico, agroalimentare e culturale, nei trasporti, nell'artigianato e nell'industria.

L'Austria illustra il programma di mobilità sostenibile nell'ambito dell'iniziativa per la lotta ai cambiamenti climatici "klimaaktiv" (<http://www.klimaaktiv.at/english.html>), avviata dal Ministero per l'agricoltura, le foreste, l'ambiente e le acque: il programma, denominato "klimaaktiv mobil", opera con consulenze gratuite e incentivi economici per sostenere le aziende, i gestori di parchi veicoli e i committenti di opere, ma anche le amministrazioni locali e regionali, gli operatori turistici, le scuole e le iniziative giovanili nello sviluppo e nell'attuazione di progetti di mobilità e trasporto atti a ridurre le emissioni di CO₂. Nell'ambito degli incentivi è prevista una voce apposita per la gestione della mobilità nel tempo libero e nel turismo. Anche a livello di Länder esistono piani, progetti e linee guida specificamente dedicati al turismo, quali il "Kursbuch Tourismus Oberösterreich 2011-2016" nell'Austria Superiore, il "Tourismusleitbild 2010+" e la „Tourismusstrategie 2020" nel Vorarlberg, lo „Strategieplan Tourismus 2020" nel Salisburghese; in Tirolo presentano un riferimento diretto alla Convenzione delle Alpi il documento strategico per lo sviluppo del territorio "ZukunftsRaum Tirol", il piano urbanistico di settore "Raumverträgliche Tourismusentwicklung" e il programma tirolese per gli impianti di risalita e i comprensori sciistici. Inoltre, nell'ambito del programma di sviluppo rurale e con il Club Alpino austriaco leader del progetto, l'Austria ha lanciato e finanziato fin dal principio il progetto dei Villaggi degli Alpinisti.

La Svizzera porta quale esempio il sostegno dell'Ufficio federale dell'ambiente alla realizzazione di parchi naturali regionali come quello di Gantrisch, nonché la commercializzazione degli stessi tramite Svizzera Turismo per posizionare il paese nel settore del turismo naturalistico.

2. L'art. 5 comma 2 del Protocollo Turismo della Convenzione delle Alpi stabilisce:

"Tali provvedimenti consentiranno di valutare e di comparare i vantaggi e gli inconvenienti degli sviluppi previsti, in particolare ai fini:

- a) delle conseguenze socioeconomiche per le popolazioni locali,
- b) delle conseguenze per i suoli, l'acqua, l'aria, l'equilibrio naturale e i paesaggi, tenendo conto dei dati ecologici specifici, delle risorse naturali e dei limiti di adattamento degli ecosistemi,
- c) delle conseguenze per le finanze pubbliche."

a.) Domanda del Gruppo di verifica

Domanda: Come vengono valutati e comparati i pro e i contro degli sviluppi previsti in relazione agli aspetti seguenti?

a. *effetti socioeconomici sulla popolazione residente,*

b. conseguenze per il suolo, l'acqua, l'aria, l'equilibrio naturale e il paesaggio in considerazione delle specifiche condizioni ecologiche, delle risorse naturali e dei limiti di adattamento degli ecosistemi.

b.) Misure adottate dalle Parti contraenti

Le Parti contraenti che hanno risposto alla domanda hanno affermato di tenere nella dovuta considerazione tali aspetti nella pianificazione regionale e nelle procedure di autorizzazione.

La Germania spiega che la valutazione dei programmi di sviluppo regionale compete principalmente ai singoli Länder. Durante la procedura di approvazione le autorità preposte alla pianificazione territoriale e gli uffici governativi regionali contemperano le varie esigenze tenendo in debito conto sia gli effetti socioeconomici, sia le altre conseguenze indicate.

La Francia afferma che la valutazione ambientale dei piani, dei programmi e dei progetti contribuisce a porre l'ambiente al centro del processo decisionale. Si tratta di una valutazione che accompagna e influenza l'intero processo di elaborazione di piani, programmi e progetti. Nel quadro di uno SCoT o di un PLU, la valutazione ambientale si interessa di tutti gli aspetti e di tutte le decisioni di assetto del territorio e quindi del complesso degli impatti ambientali. La problematica ambientale così evidenziata viene messa a confronto con le direttive e le disposizioni dei piani o delle linee guida, al fine di proporre misure di prevenzione, riduzione o compensazione. Inoltre, la documentazione a corredo della domanda di autorizzazione per le UTN contiene una parte dedicata all'ambiente che illustra, tra l'altro, la situazione del contesto naturale e gli effetti prevedibili del progetto sui volumi di traffico. Nell'ambito della procedura UTN viene effettuata anche una verifica delle condizioni generali di sostenibilità economica e finanziaria del progetto, nonché dei suoi effetti sulle finanze locali.

Francia e Slovenia precisano inoltre che tutti i piani, programmi e progetti sono sottoposti a una valutazione ambientale strategica conforme alla relativa direttiva UE e che tale valutazione prende in esame l'insieme degli effetti ambientali.

In Italia, la valutazione è in primo luogo di competenza delle Regioni, che sono soggette solo in parte alle condizioni stabilite dallo Stato. Per evitare la frammentazione giuridica, le strategie di intervento delle regioni sono contenute all'interno di leggi specifiche, le quali prevedono una programmazione annuale (Regione Lombardia) o pluriennale (Regione Liguria). I dati raccolti a livello nazionale dall'Osservatorio Nazionale del Turismo (ONT) o da istituti regionali quali quello della Provincia Autonoma di Trento e della Regione Piemonte consentono analisi sia socioeconomiche che ambientali.

Le strategie politiche dei Länder austriaci in materia di turismo tengono in considerazione sia gli effetti socioeconomici degli interventi progettati, sia le loro conseguenze sull'ambiente e sul paesaggio. Si segnalano in particolare il Conto satellite regionale del turismo nell'Alta Austria, che misura e valuta annualmente la creazione di valore nel turismo, e l'analisi dettagliata condotta in Tirolo su undici consorzi territoriali variamente strutturati. Per quanto concerne gli effetti delle attività turistiche sulla popolazione residente, tale analisi giunge alle seguenti conclusioni: nel caso del turismo invernale, la prossimità di importanti comprensori sciistici sembra essere un presupposto essenziale per lo sviluppo della zona, mentre le dinamiche relative al turismo estivo non appaiono altrettanto definite. Quanto agli effetti delle misure a sostegno delle zone strutturalmente deboli, vale comunque la precisazione che il turismo nelle aree decentrate può rafforzare il mercato del lavoro, ma non pare incidere in misura significativa sui movimenti migratori. Questa interpretazione suggerirebbe piuttosto che il turismo contribuisca solo in minima parte ad arginare l'esodo della popolazione.

In Svizzera, la Nuova politica regionale della Confederazione mira a migliorare la competitività delle regioni. L'Ufficio federale dell'ambiente è responsabile della tutela e della valorizzazione delle aree naturali e del paesaggio. Esso sovrintende anche all'attuazione delle misure di adattamento ai cambiamenti climatici che hanno implicazioni anche per il settore turistico.

La Slovenia segnala infine che nelle attività turistiche la responsabilità di salvaguardare gli interessi della popolazione residente spetta ai comuni, i quali assolvono tale funzione tramite lo strumento della pianificazione territoriale. La rete di comuni "Alleanza nelle Alpi" ha elaborato raccomandazioni specifiche in questo ambito.

c.) Informazioni sull'attuazione e l'efficacia delle misure

Secondo i presidenti del Gruppo di lavoro "Turismo sostenibile" occorrono procedure di valutazione ambientale strategica che tengano conto anche degli aspetti economici e sociali. Attualmente le conseguenze socioeconomiche dei progetti turistici per la popolazione locale non costituirebbero parte integrante della legislazione europea, ma solo della pianificazione regionale.

Secondo uno degli esperti consultati mancherebbe anche una valutazione sistematica del rischio socioeconomico determinato dalla fluttuazione dei flussi turistici. Le informazioni in merito agli effetti socioeconomici dei progetti turistici sulla popolazione alpina sarebbero ancora troppo carenti. Viene perciò suggerita nell'ambito della Convenzione delle Alpi la creazione di una base di dati attendibile per l'intera regione alpina.

Un altro suggerimento formulato da uno degli esperti riguarda l'obbligatorietà delle analisi economiche preliminari. Queste dovrebbero precedere qualunque altra verifica (p. es. la valutazione di impatto ambientale) o investimento, di modo che vengano realizzati solo

progetti economicamente ed ecologicamente sostenibili. In questo contesto si ricorda anche il “climate proofing of investments”, che richiama anche il sistema bancario a una maggiore razionalità economica. Occorrerebbe poi tenere conto anche delle nuove tendenze e possibilità. L'utilizzo di strumenti come il sito di prenotazione di alloggi privati per vacanze “Airbnb”, ad esempio, permetterebbe di sfruttare molto meglio il patrimonio edilizio esistente, ma farebbe al tempo stesso crollare il valore delle seconde case.

d.) Esempi di attuazione

L'esempio del Tiroler Lechtal, indicato dall'Austria, dimostra che con l'impulso di un'incentivazione straordinaria abbinata a un piano generale organico e autentico e a un marketing mirato anche le regioni strutturalmente deboli possono ottenere un certo successo.

3. L'art. 6 comma 1 del Protocollo Turismo della Convenzione delle Alpi stabilisce:

“Le Parti contraenti tengono conto, per lo sviluppo turistico, delle esigenze di protezione della natura e di salvaguardia del paesaggio. Si impegnano a promuovere, nella misura del possibile, solamente progetti che rispettino i paesaggi e siano compatibili con l'ambiente.”

a.) Domande del Gruppo di verifica

Domanda a): Con quali metodi e provvedimenti si tiene conto delle esigenze di protezione della natura e di salvaguardia del paesaggio nella promozione del turismo?

Domanda b): Come viene garantito che siano promossi, per quanto possibile, soltanto progetti che rispettano i paesaggi e sono compatibili con l'ambiente?

b.) Misure adottate dalle Parti contraenti

Le Parti contraenti attuano la protezione della natura e la salvaguardia del paesaggio essenzialmente tramite le procedure di autorizzazione per l'infrastruttura turistica e gli insediamenti d'impresa. La Svizzera richiama a questo proposito l'applicazione della Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio. In Baviera, questo aspetto viene tenuto in considerazione nella valutazione complessiva sull'ammissibilità del progetto specifico agli strumenti di promozione. In Svizzera, gli agricoltori che si prendono cura del paesaggio ricevono anche pagamenti diretti dalla Confederazione. L'Italia fa riferimento all'obbligo di valutazione di impatto ambientale quale misura preventiva da eseguirsi, a seconda del progetto, a livello nazionale o regionale. Piani e programmi sono inoltre soggetti a una valutazione ambientale strategica.

Le Parti contraenti che hanno risposto alla domanda sul modo in cui si garantisce che siano promossi, per quanto possibile, soltanto progetti che rispettano i paesaggi e sono

compatibili con l'ambiente sottolineano che per poter beneficiare di incentivi un progetto deve disporre di tutte le autorizzazioni stabilite dalla legge. Ciò vale in particolare per l'autorizzazione ambientale e per l'esito positivo della valutazione d'impatto ambientale, citato da Francia, Austria e Germania.

In Svizzera viene inoltre stilato ogni quattro anni un bilancio nazionale sullo stato di applicazione dei principi dello sviluppo sostenibile nella politica per il turismo.

In Slovenia, le direttive emanate dal Ministero dell'economia per i comuni che rientrano nel campo di applicazione della Convenzione delle Alpi si richiamano alle disposizioni della stessa Convenzione e ne impongono il rispetto nella stesura dei piani regolatori comunali.

c.) Informazioni sull'attuazione e l'efficacia delle misure

I presidenti del Gruppo di lavoro "Turismo sostenibile" raccomandano di controllare e valutare l'efficacia dei metodi e degli strumenti di valutazione specifici per il turismo, eventualmente utilizzando indicatori concreti e specificamente riferibili al turismo sostenibile.

Uno degli esperti consultati osserva che è difficile tutelare concretamente un valore come la "qualità del paesaggio", poiché esso dipende molto dalla percezione soggettiva. L'oggettivazione operativa di tale valore rappresenterebbe un utile strumento aggiuntivo che dovrebbe essere definito coinvolgendo la popolazione e gli operatori turistici. A questo proposito si constata che la Svizzera vanta una lunga tradizione nell'analisi della qualità del paesaggio, alla quale essa attribuisce grande importanza. La conseguente attività di cura del paesaggio viene però incentivata con strumenti di politica agricola, e non turistica.

Uno degli esperti interpellati rileva che spesso verrebbero incentivati progetti discutibili dal punto di vista della protezione della natura, mentre la soluzione più efficace dal punto di vista della politica ambientale sarebbe quella di non finanziare progetti incompatibili con i suoi obiettivi.

d.) Pareri delle Parti contraenti e degli Osservatori

Il CAA e la CIPRA International criticano il fatto che le Parti contraenti indichino solo metodi e provvedimenti poco specifici e che nella prassi gli interessi della protezione della natura e della cura del paesaggio non vengano considerati nei meccanismi di incentivazione del turismo. Spesso le perizie ambientali sarebbero di dubbia qualità e i pareri negativi non sarebbero presi nella dovuta considerazione dagli organi decisionali. A tale proposito vengono citati gli esempi di Garmisch-Partenkirchen e Bayrischzell-Sudelfeld (Germania), i collegamenti tra Monte Elmo e Croda Rossa, tra Maranza/Gitschberg e Valles/Jochtal (Alto Adige, Italia), tra Andermatt e Sedrun e tra

Grimentz e Zinal (Svizzera), nonché l'ampliamento del comprensorio sciistico di Chaberton a Monginevro (Francia).

Per la Germania le osservazioni di CAA e CIPRA International sulla dubbia qualità delle perizie ambientali o sul fatto che i pareri negativi non vengano presi adeguatamente in considerazione dagli organi decisionali non sono condivisibili né a livello generale, né in riferimento agli esempi citati. Sia le decisioni relative a Garmisch-Partenkirchen che quelle riguardanti Bayrischzell-Sudelfeld si sono basate su indagini ambientali approfondite e qualificate e sull'equilibrio fra interventi e misure di compensazione. I relativi pareri sono integralmente a disposizione per l'eventuale verifica da parte di un tribunale. In entrambi i casi sono state previste e attuate importanti misure di compensazione dell'intervento.

4. L'art. 6 comma 2 del Protocollo Turismo della Convenzione delle Alpi stabilisce:

"Esse avviano una politica sostenibile che rafforzi la competitività di un turismo alpino a contatto con la natura, portando in tal modo un notevole contributo allo sviluppo socioeconomico del territorio alpino. Saranno privilegiati i provvedimenti a favore dell'innovazione e della diversificazione dell'offerta."

a.) Domande del Gruppo di verifica

Domanda a): L'introduzione e l'attuazione di una politica sostenibile, come previsto da questa disposizione, ha effettivamente rafforzato la competitività del turismo alpino a contatto con la natura? In cosa consiste tale rafforzamento?

Domanda b): Il turismo a contatto con la natura riesce a fornire un effettivo contributo allo sviluppo socioeconomico del territorio alpino?

Domanda c): Come ci si assicura che i provvedimenti a favore dell'innovazione e della diversificazione dell'offerta siano efficaci?

b.) Misure adottate dalle Parti contraenti

Per quanto concerne il rafforzamento della competitività del turismo naturalistico, anche al livello politico federale, la Germania è conscia della domanda per questo tipo di turismo. Ministero federale dell'economia e Ministero federale dell'ambiente collaborano strettamente al fine di raggiungere il maggior numero possibile di attori del settore turistico. Si prevede che i progetti federali in materia di turismo - ad esempio la promozione del turismo culturale nelle zone rurali - costituiranno un modello e avranno ricadute positive anche sulla regione alpina. A livello federale, le attività hanno perseguito, tra l'altro, anche l'obiettivo di presentare i sistemi di certificazione in essere nel turismo sostenibile, dare loro maggiore visibilità e, in questo modo, contribuire a un maggiore peso dei certificati nelle decisioni dei consumatori a favore di un certo tipo di offerta. La Germania

accompagna inoltre l'industria turistica nel processo volto a potenziare l'offerta di turismo sostenibile e a commercializzare meglio i prodotti innovativi.

Anche l'Austria ha implementato molti progetti destinati a rafforzare il turismo naturalistico e ha sostenuto gli operatori in modo mirato nello sviluppo di innovazione e diversificazione.

La qualità è un tema su cui si lavora in maniera continuativa in Svizzera già da 15 anni circa, con un programma volto a incentivare la qualità e il controllo qualità nelle imprese del turismo tramite l'attribuzione di un marchio di qualità.

In Slovenia i comuni agevolano l'acquisizione dei terreni necessari e forniscono sostegno alle attività di marketing e alla creazione di reti tra operatori.

In Italia esistono molto programmi di promozione che mirano a rinnovare e migliorare la qualità dell'offerta turistica.

c.) Informazioni sull'attuazione e l'efficacia delle misure

Presso tutte le Parti contraenti che hanno risposto a questa domanda, un'attività di sensibilizzazione a favore del turismo sostenibile, opportune misure di marketing e incentivi mirati agli operatori per lo sviluppo di prodotti e migliori standard qualitativi hanno avuto ricadute positive sulle economie regionali. Vi sono inoltre misure specifiche volte a promuovere il turismo naturalistico.

In Germania, ad esempio, si osserva che gli orientamenti e le linee guida per lo sviluppo di infrastrutture e di un'offerta turistica sostenibile conducono a un potenziamento della relativa offerta a livello di destinazioni e aree protette, che incontra una domanda corrispondente. Un importante effetto positivo in tal senso è il crescente numero di reti di diversi tipi di attori che vengono a formarsi in queste regioni - operatori della mobilità, strutture ricettive e ristoratori, nonché operatori del turismo esperienziale - in grado di creare, lungo la filiera turistica, un prodotto turistico nel suo complesso più sostenibile di quanto non accadesse in passato.

L'Italia descrive il turismo "verde" come un settore in rapida crescita, ma tuttora di nicchia. In Italia tra il 2012 e il 2013 il numero dei visitatori sarebbe aumentato solo nei parchi nazionali, a fronte di un calo in tutto il paese. I presidenti del Gruppo di lavoro "Turismo sostenibile" affermano che è difficile dire se il turismo a contatto con la natura sia divenuto in generale più competitivo, tuttavia si può osservare una tendenza secondo la quale, nelle Alpi, il turismo rispettoso dell'ambiente potrebbe essere più stabile e meno esposto alle crisi economiche e aggiungono che i prodotti ecologici molto spesso hanno successo su mercati in crescita e differenziati.

Tutte le Parti contraenti che hanno risposto alla domanda sul contributo del turismo naturalistico allo sviluppo socioeconomico dello spazio alpino sottolineano come, rafforzando il turismo a contatto con la natura, siano stati conservati o creati posti di lavoro e come ciò abbia dato a sua volta un contributo importante allo sviluppo socioeconomico, in particolare nelle aree isolate. In relazione a questo aspetto, la Germania ha menzionato l'aumento degli introiti fiscali che consentono ai comuni di investire nei servizi per la collettività. L'Austria ha sottolineato l'importanza di questi effetti economici come fattore essenziale contro il rischio di esodo della popolazione, mentre la Slovenia ha rilevato l'esistenza di un rapporto di interdipendenza tra turismo e agricoltura.

Secondo quanto affermato dalla Germania, l'efficacia dei provvedimenti a favore della diversificazione dell'offerta è garantita da un mercato funzionante, in cui l'offerta risponde alla domanda in crescita di vacanze nella natura. Secondo l'Austria in molti casi i progetti che stimolano il turismo a contatto con la natura possono essere realizzati solo se finanziati con sovvenzioni mirate. Nell'innovare l'offerta turistica si corre sempre il rischio che la nuova offerta incontri un'accoglienza scarsa o nulla sul mercato.

d.) Pareri delle Parti contraenti e degli Osservatori

Il CAA e la CIPRA International menzionano la crescente domanda di un turismo a contatto con la natura, che favorirebbe l'aumento dei posti di lavoro, il benessere e rafforzerebbe la competitività. Tuttavia, secondo il CAA e la CIPRA le Parti contraenti prediligono i progetti intensivi che autorizzano e promuovono malgrado una valorizzazione spesso scarsa delle risorse regionali. Il progetto Via Alpina (<http://www.via-alpina.org>) avrebbe ricevuto poco sostegno dalle Parti contraenti e nel contempo, sarebbero a rischio i Parchi nazionali della Vanoise (Francia) e dello Stelvio (Italia). Il Parco Nazionale Vanoise è minacciato di una diminuzione dell'effetto protettivo. Lo sviluppo futuro del Parco Nazionale dello Stelvio è incerto a causa della ripartizione delle competenze circa la sua gestione tra la Provincia Autonoma di Bolzano, la Provincia Autonoma di Trento e la Regione Lombardia.

FIANET ritiene che il settore europeo degli impianti di risalita generi un altissimo valore aggiunto (nel caso dell'Austria, per esempio, 111.300 posti di lavoro - valore aggiunto diretto/indiretto compresi i consumi intermedi) e, attraverso il notevole contributo che apporta a livello regionale per la creazione di posti di lavoro, rappresenta un partner sostenibile per contrastare l'esodo migratorio della popolazione rurale. Ormai da molti anni il settore degli impianti è impegnato ad assicurare una convivenza equilibrata tra natura, ambiente e valorizzazione turistica nelle Alpi. Tale percorso di sviluppo non può però portare a una situazione di stallo, ma deve piuttosto essere attuato garantendo la sostenibilità ambientale ed economica e creando le condizioni per un'ulteriore evoluzione. Nel complesso si rileva che l'intero settore sciistico si concentra su un'area molto ristretta (Austria: 0,28% della superficie totale) pilotando in maniera sostenibile i flussi dei visitatori, mentre il turismo estensivo sfrutta tutti gli ambienti naturali.

La Germania rileva che l'attuazione locale della Via Alpina spetta al Club alpino tedesco (DAV) e che le attività di quest'ultimo, quindi anche l'attuazione della Via Alpina, beneficiano del sostegno finanziario della Baviera. Il DAV garantisce un eccellente lavoro grazie alle sue sezioni. L'approccio della Via Alpina e del DAV, in quanto membro del Comitato di pilotaggio, di collocare la Via Alpina sulla rete di sentieri e strutture ricettive esistente e di inserire il logo della Via Alpina, consente di creare sinergie tra l'offerta locale e sovregionale ed è sinonimo di efficienza e sostenibilità.

L'Austria interviene in merito e osserva che quanto dichiarato dalla CIPRA e dal CAA, che cioè la Via Alpina troverebbe uno scarso sostegno dalle Parti contraenti, andrebbe relativizzato, dato che l'Austria ha contribuito finanziariamente, anche in relazione ai Villaggi degli Alpinisti.

Anche la Svizzera descrive la Via Alpina come la migliore rete di lunga percorrenza che ha pertanto beneficiato di notevoli finanziamenti e ritiene che ora occorra finanziare anche altre voci.

La CIPRA spiega che le risorse disponibili per una rete sentieristica così estesa come la Via Alpina sono insufficienti e che si può realizzare solo un livello minimo di attività. Allo stato attuale pertanto non è chiaro se e come il progetto possa proseguire.

e.) Esempi di attuazione

Tra gli esempi menzionati di una maggiore sensibilizzazione al turismo sostenibile e di iniziative di marketing in materia nonché di sostegno agli operatori per lo sviluppo di prodotti e il miglioramento della qualità figurano lo sviluppo di proposte turistiche naturalistiche in Baviera, in particolare nelle già citate regioni dell'Algovia e del Berchtesgadener Land, l'impulso dato alle attività all'aria aperta nell'ambito del tema "Movimento e contatto con la natura" (escursioni a piedi, in bicicletta, a cavallo, ecc.) in Austria superiore, il marketing attivo per i parchi naturali promosso dall'ente nazionale "Svizzera Turismo" e la partecipazione di tutti i portatori di interessi del settore turistico alla definizione di misure pertinenti in Slovenia, nelle regioni di Pohorje e Solčavsko e a Bohinj e Idrija.

Esistono inoltre iniziative di promozione ad-hoc per il turismo a contatto con la natura, come il canale di sovvenzioni speciali per l'infrastruttura alpina (rifugi e sentieri), il programma per l'economia regionale nell'area del parco naturale Tiroler Lechtal in Austria o ancora Innotour in Svizzera che offre sostegno finanziario a una rete di mobilità dolce e il monitoraggio della sostenibilità nel settore alberghiero.

5. L'art. 6 comma 3 del Protocollo Turismo della Convenzione delle Alpi stabilisce:

"Le Parti contraenti provvederanno affinché nelle zone fortemente turistiche sia perseguito un rapporto equilibrato tra forme di turismo intensivo ed estensivo".

a.) Domanda del Gruppo di verifica

Domanda: Attraverso quali metodi le Parti contraenti si assicurano che nelle zone fortemente turistiche possano coesistere forme di turismo intensivo ed estensivo?

b.) Misure adottate dalle parti contraenti

Le Parti contraenti che hanno risposto a questa domanda applicano metodi diversi al fine di assicurare la coesistenza di forme di turismo intensivo ed estensivo nelle zone a maggiore vocazione turistica.

Mentre la Germania effettua una valutazione accurata durante la procedura di assegnazione delle sovvenzioni, ad esempio nell'ambito della promozione regionale in Baviera (BRF, RÖFE), affinché le esigenze del turismo estensivo siano rispettate anche nelle zone fortemente turistiche, la Svizzera preferisce giocare la carta della diversificazione, ampliando l'offerta consueta dei comprensori sciistici (piste da sci e impianti di risalita) con aree destinate all'escursionismo sulla neve, allo sci alpinismo, ecc. L'Austria tiene conto del turismo estensivo nei programmi di pianificazione territoriale dei Länder. In Slovenia gli enti per il turismo locali godono di una certa libertà di manovra nella ricerca di un rapporto equilibrato tra forme di turismo estensivo e intensivo. L'Italia cita i progetti finalizzati a una migliore distribuzione e diversificazione dell'offerta turistica. Tuttavia, ad eccezione della Valutazione di impatto ambientale e della Valutazione ambientale strategica non esistono misure specifiche per le zone a forte vocazione turistica, se non i pedaggi stradali.

c.) Informazioni sull'attuazione e l'efficacia delle misure

I presidenti del Gruppo di lavoro "Turismo sostenibile" sostengono che la classificazione di una forma di turismo dipende dai suoi effetti sulla sostenibilità del sistema. Pertanto le forme intensive ed estensive dovrebbero essere sempre messe in relazione a una meta turistica concreta. La stessa forma di turismo con lo stesso numero di visitatori potrebbe infatti risultare intensiva o estensiva a seconda della capacità di carico della destinazione. Uno degli esperti interpellati ha sottolineato, tuttavia, come il concetto di "maximum carrying capacity" non sia stato sufficientemente esaminato. Il turismo estensivo potrebbe, ad esempio, distinguersi dal turismo intensivo in base al numero di pernottamenti per abitante. Tutti gli esperti interpellati convengono che è difficile quantificare, dato che la soglia della capacità di carico varia a seconda della regione. Sono le ricadute sul territorio circostante, sul paesaggio e sulla cultura a rivestire un ruolo importante.

Un altro esperto interpellato definirebbe l'intensità attraverso l'attrattiva di un luogo: se il turismo insiste su poche località o un'area limitata è di tipo intensivo. La diversificazione dell'offerta turistica offrirebbe quindi la possibilità di scegliere tra turismo intensivo ed estensivo. L'indebitamento di alcuni gestori di comprensori sciistici diventa problematico quando i governi devono sostenere i costi potenziali per lo smantellamento degli impianti.

I presidenti del Gruppo di lavoro "Turismo sostenibile" raccomandano da un lato un bilanciamento istituzionalizzato degli interessi a livello locale, regionale e nazionale coinvolgendo tutti i soggetti interessati: in campo agricolo, forestale, artigianale, commerciale, culturale e sociale, nonché gli ospiti e la popolazione locale. Dall'altro sostengono l'istituzione di nuove aree protette di grandi dimensioni, abbinata a zonizzazioni e piani di gestione.

Si precisa che l'articolo 6 comma 3 del Protocollo Turismo sarà arricchito da linee guida interpretative al fine di garantire una prassi attuativa coordinata nell'arco alpino. Il risultato sarà presentato alla XIV Conferenza delle Alpi che deciderà in merito. Nella stesura di tali linee guida confluisce anche l'input fornito dalle risposte delle Parti contraenti alle domande di approfondimento sul tema "turismo".

d.) Pareri delle Parti contraenti e degli Osservatori

Il CAA e la CIPRA International menzionano l'ampliamento e le unioni dei comprensori sciistici in Svizzera, che limitano le forme di turismo estensivo e naturale, nonché la creazione e l'estensione delle zone di quiete, come misure di compensazione, legate a tali forme di turismo.

IL CAA sottolinea come la vera motivazione del turismo alpino risieda nel paesaggio, non nelle infrastrutture artificiali come i parchi avventura. Questa motivazione potrebbe trovare maggiore riscontro nella politica e nel marketing se, ad esempio, si commercializzasse maggiormente il turismo naturalistico.

e.) Esempi di attuazione

L'Austria cita alcuni esempi di Salisburgo e del Tirolo per evidenziare come si tenga conto delle esigenze del turismo estensivo nei piani di assetto del territorio dei Länder. Il piano regolatore per la costruzione di impianti sciistici nel Land Salisburgo stabilisce che i sentieri escursionistici esistenti devono mantenere inalterata la loro funzione e qualità; sarebbe inoltre vietato lo sfruttamento di spazi naturali mai utilizzati per lo sci e dei ghiacciai. In applicazione dell'art. 6 comma 3 del Protocollo Turismo, il programma del Tirolo per le funivie e i comprensori sciistici stabilisce che l'ampliamento degli attuali comprensori sciistici è consentito a condizione che sia garantita la compatibilità con le esigenze di salvaguardia delle aree importanti per le escursioni e lo sci alpinismo. Un progetto è ritenuto compatibile con tale esigenza se a) non intende sfruttare uno spazio in

cui sia compreso un territorio di particolare importanza per lo sci alpinismo; b) vengono opportunamente considerati gli itinerari escursionistici di particolare rilevanza e soprattutto i sentieri transnazionali; c) non si arrecano gravi danni agli spazi naturali circostanti le strutture ricettive alpine, segnatamente i rifugi; d) non viene sfruttato un territorio che da anni è utilizzato per la formazione alpina – soprattutto di personale di soccorso e pronto intervento, guide alpine, istruttori e simili – e particolarmente idoneo a questo scopo.

Il margine di manovra di cui godono in Slovenia gli enti per il turismo locali nella ricerca di un rapporto equilibrato tra forme di turismo estensivo e intensivo è illustrato nel dettaglio da esempi tratti dalla Logarska Dolina e dalla zona di Bohinj.

6. L'art. 6 comma 4 del Protocollo Turismo della Convenzione delle Alpi stabilisce:

"Qualora venissero presi provvedimenti di incentivazione, andrebbero rispettati gli aspetti seguenti:

- a) per il turismo intensivo, l'adattamento delle strutture e degli impianti turistici esistenti alle esigenze ecologiche e lo sviluppo di nuove strutture conformi agli obiettivi del presente Protocollo;
- b) per il turismo estensivo, il mantenimento o lo sviluppo di un'offerta turistica prossima alle condizioni naturali e che rispetti l'ambiente, nonché la valorizzazione del patrimonio naturale e culturale delle regioni turistiche interessate".

a.) Domande del Gruppo di verifica

Domanda a): Come ci si assicura, per i provvedimenti di incentivazione nel campo del turismo intensivo, che le strutture e gli impianti turistici esistenti siano adattati alle esigenze ecologiche? Come viene garantito inoltre che lo sviluppo di nuove strutture sia conforme agli obiettivi del Protocollo Turismo?

Domanda b): Come ci si assicura, per i provvedimenti di incentivazione in ambito di turismo estensivo, che sia mantenuta o sviluppata un'offerta turistica rispettosa della natura e dell'ambiente? Come ci si assicura che tale offerta valorizzi il patrimonio naturale e culturale?

Domanda c): Come è valutata l'efficacia di queste misure?

b.) Misure adottate dalle parti contraenti

Da tutte le Parti contraenti che hanno risposto alla domanda sui provvedimenti di incentivazione nel campo del turismo intensivo è stato sottolineato che gli incentivi al turismo sono concessi solo quando sono soddisfatti i requisiti posti dalle leggi specifiche in vigore e a condizione che i beneficiari dispongano delle autorizzazioni necessarie. Le esigenze ecologiche sarebbero tutelate soprattutto dalle procedure previste dalle norme

sulla tutela ambientale. Alla luce di quanto sopra, l'Austria ritiene che un'ulteriore verifica tecnica sugli aspetti di tutela ambientale da parte degli organi che rilasciano le sovvenzioni non sia né opportuna, né utile.

La Svizzera cita la possibilità di ottenere buoni risultati anche con strategie o accordi di cooperazione, il coinvolgimento delle parti interessate al turismo sostenibile e il rispetto delle esigenze ecologiche durante la costruzione delle infrastrutture di accesso alle aree di turismo intensivo. In questa risposta, la Slovenia riferisce di porre l'accento sul miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici e sullo sviluppo di nuove offerte nel settore dell'architettura sostenibile. L'Italia considera le strategie paesaggistiche come dei forti strumenti obbligatori che all'occorrenza fanno riferimento al Protocollo Turismo.

Le Parti contraenti che hanno risposto alla domanda sui provvedimenti di incentivazione nel campo del turismo intensivo, lo hanno fatto evocando una vasta gamma di provvedimenti volti a rafforzare il turismo naturalistico e a valorizzare il patrimonio naturale e culturale delle zone a vocazione turistica. Tali provvedimenti spaziano dai vincoli costruttivi alla consulenza tecnica per i costruttori da parte di amministrazioni e autorità regionali, o ancora all'attività della soprintendenza ai beni culturali tedesca, all'imposizione di requisiti per un'offerta turistica vicina alla natura e rispettosa dell'ambiente nei programmi economici regionali e/o nelle direttive in materia di incentivi in Austria, all'introduzione di standard ecologici nel settore alberghiero sloveno, al ricorso a finanziamenti FESR in Italia e al potenziamento della mobilità dolce con la rete svizzera SvizzeraMobile.

Diversi strumenti di valutazione dell'efficacia sono stati menzionati dalle Parti contraenti che hanno risposto alla domanda sull'efficacia dei provvedimenti di incentivazione. Mentre i programmi economici regionali in Austria e in Italia hanno una durata predeterminata e devono essere oggetto di una valutazione intermedia e una finale sulla base degli indicatori stabiliti nel programma, in Svizzera si preferisce mantenere un confronto periodico tra le parti coinvolte in modo da riuscire a coordinare la politica per il turismo con quella per i trasporti pubblici e la mobilità dolce. In Germania e Slovenia non esistono strumenti specifici di valutazione dell'efficacia.

c.) Informazioni sull'attuazione e l'efficacia delle misure

In Germania, le misure adottate in passato si sono rivelate efficaci. La Slovenia ha ottenuto i primi risultati positivi con l'introduzione del sistema europeo di indicatori sul turismo ETIS presso le proprie destinazioni turistiche.

Alla domanda sul potenziale di cui dispongono le forme di turismo intensivo ed estensivo, uno degli esperti interpellati ha risposto che attualmente in Francia il numero di sciatori tra turisti e popolazione locale è nettamente più basso. Tale calo sarebbe dovuto non solo allo scarso innevamento, ma anche alla propensione delle persone a diversificare le proprie attività nel tempo libero. Il turismo alpino risentirebbe inoltre della globalizzazione

dell'industria del turismo e dei bassi prezzi dei viaggi verso mete distanti. Il numero globale degli sciatori tuttavia non è in calo. Una chiara tendenza sarebbe infatti l'aumento del loro numero nei comprensori sciistici più grandi, contrapposto a un calo nelle aree più piccole, teatro di un turismo estensivo, e la diversa provenienza dei turisti.

Lo studio sul comportamento della popolazione tedesca in materia di viaggi, presentato dalla Presidenza tedesca l'8 giugno 2016 a Sonthofen, in occasione della conferenza sul turismo, mostra come nell'anno 2016 una metà scarsa dei consumatori tedeschi preveda di intraprendere un viaggio nel corso dell'inverno. Di questo gruppo di persone, il 44% ipotizza inoltre di fare un viaggio nelle Alpi. Solo per un quinto gli sport invernali sono una priorità, mentre rivestono maggiore importanza passeggiate, escursioni, alloggi confortevoli, gastronomia regionale, natura o rifugi con ristoro. La priorità è accordata a delle aspettative strettamente legate all'offerta turistica sostenibile: risulta pertanto evidente che oltre alla tradizionale offerta di attività sportive tradizionali esiste un notevole potenziale per altre offerte invernali.

d.) Pareri delle Parti contraenti e degli Osservatori

Secondo il CAA e la CIPRA International nessuno degli Stati alpini ha una strategia chiara e completa che preveda l'adeguamento delle strutture di turismo intensivo esistenti ai requisiti ecologici, in quanto prevalgono gli interessi economici.

Il CAA e la CIPRA International accolgono con favore iniziative volte a favorire il turismo estensivo, ma specificano che in Germania l'obbligo di rispetto, ai sensi del diritto urbanistico e dell'edilizia, non è direttamente correlato agli incentivi nel campo del turismo estensivo.

La CIPRA International sottolinea come nella concessione di sovvenzioni si continui a non dare la priorità alle forme di turismo ecocompatibili. Le forme di turismo compatibili con l'ambiente sono di norma iniziative limitate nel tempo e nello spazio, con effetti circoscritti.

Uno degli esperti interpellati suggerisce che i grandi prodotti turistici esistenti vengano inseriti nelle strategie di sostenibilità, sottoponendoli a un "greening" per ottenere, così facendo, una maggiore compatibilità ambientale. I grandi prodotti turistici hanno tuttavia anche effetti positivi, come l'incremento nella radiazione riflessa dovuta all'innevamento. La CIPRA International ritiene che sarebbe importante un vero "greening" del turismo main stream. Allo stato attuale, tuttavia, le iniziative in tal senso sono state di natura meramente estetica. Il turismo naturalistico rappresenta ancora un nicchia, proprio come lo è stato un tempo il turismo sciistico. Grazie a cospicui finanziamenti, il turismo sciistico si è trasformato in un turismo di massa. Tale ponderazione può anche essere capovolta.

e.) Esempi di attuazione

Vi è una serie di esempi attuativi, come i Villaggi degli Alpinisti (<http://www.mountainvillages.at/>), le Perle Alpine (<http://www.alpine-pearls.com/>), Sweet Mountains (<http://www.sweetmountains.it/>) o la rete di mobilità dolce SvizzeraMobile (<http://www.schweizmobil.ch/it/schweizmobil.html>).

7. L'art. 18 del Protocollo Turismo della Convenzione delle Alpi stabilisce:

"(1) Le Parti contraenti cercheranno di scaglionare meglio nello spazio e nel tempo la domanda turistica delle regioni interessate.

(2) A tale scopo, è opportuno incoraggiare la cooperazione fra gli Stati per quanto riguarda lo scaglionamento delle vacanze e le esperienze di prolungamento delle stagioni turistiche".

a.) Domanda del Gruppo di verifica

Domanda: In che modo le Parti contraenti sostengono la cooperazione fra gli Stati per quanto riguarda lo scaglionamento nello spazio e nel tempo della domanda turistica nei luoghi di villeggiatura? Se non viene fornito alcun sostegno, per quale motivo? Sono stati compiuti progressi?

b.) Misure adottate dalle Parti contraenti

Nelle risposte delle Parti contraenti sono stati menzionati soprattutto i provvedimenti adottati a livello nazionale per una migliore distribuzione dei periodi di ferie. In Germania ad esempio, la Conferenza dei ministri per gli affari culturali, la Conferenza dei ministri dell'economia nonché la Conferenza dei primi ministri hanno elaborato, rispettivamente, un corridoio estivo che prevede il massimo scaglionamento. In Austria dal 1998 i Länder hanno la possibilità di rinviare di una settimana le vacanze scolastiche di metà anno per ragioni di politica turistica, cosa accaduta finora in tre occasioni (2002, 2008, 2013). In Svizzera è ormai consolidata la prassi di scaglionare nel tempo le vacanze scolastiche. Ad esempio, la settimana bianca viene organizzata in settimane diverse a cavallo tra gennaio e marzo. In Francia sono scaglionate sia le vacanze invernali che quelle primaverili, sebbene tale soluzione non sia il risultato di una cooperazione internazionale. Anche in Slovenia le vacanze scolastiche sono scaglionate diversamente in due grandi regioni.

L'Italia cita la collaborazione con la Francia in vari progetti UE. In Austria, il Ministero federale per la scienza, la ricerca e l'economia attua da anni misure di bilanciamento dei flussi turistici. All'interno di una ambiziosa tabella di marcia elaborata nell'ambito di un ampio processo partecipativo a livello nazionale, vengono attualmente valutate insieme alle regioni alpine di lingua tedesca (Baviera, Svizzera, Alto Adige) le opportunità per migliorare la mobilità turistica nello spazio alpino.

c.) Informazioni sull'attuazione e l'efficacia delle misure

Austria e Slovenia menzionano il fatto che a livello europeo se ne discute da anni, senza aver raggiunto soluzioni valide per tutta l'Europa.

L'Austria sottolinea che il Protocollo Turismo della Convenzione delle Alpi è stato ratificato dall'UE e che pertanto le sue disposizioni rappresentano anche obblighi di diritto UE.

d.) Esempi di attuazione

L'Italia cita a titolo di esempio i progetti per una migliore distribuzione dei flussi di visitatori nel corso dell'anno. Tra questi menziona il progetto "Strattour" nell'ambito del Programma di cooperazione transnazionale Interreg Francia-Italia "ALCOTRA 2007-2013" e progetti cofinanziati dal Programma UE Cosme.

8. L'art. 12 comma 1 del Protocollo Trasporti della Convenzione delle Alpi stabilisce:

"Senza esigerlo dalle altre regioni, le Parti contraenti si impegnano a ridurre, per quanto possibile, l'impatto ambientale e acustico prodotto dal traffico aereo. Tenuto conto degli obiettivi del presente Protocollo esse si adoperano affinché venga limitato, e all'occorrenza vietato, il lancio da aeromobili all'esterno degli aerodromi. Ai fini della protezione della fauna selvatica, le Parti contraenti adottano misure adeguate per limitare in termini di spazio e tempo il traffico aereo non motorizzato nel tempo libero".

a.) Domande del Gruppo di verifica

Domanda a): L'impatto ambientale e acustico prodotto dal traffico aereo è stato ridotto grazie alle misure adottate? In caso negativo, sono state adottate nuove misure per raggiungere questo obiettivo?

Domanda b): L'art. 12 comma 1 del Protocollo Trasporti prevede l'adozione di misure volte a limitare in termini di spazio e di tempo il traffico aereo non motorizzato nel tempo libero ai fini della protezione della fauna selvatica. Come viene garantita l'efficacia di questi provvedimenti?

b.) Misure adottate dalle Parti contraenti

Le Parti contraenti sostengono di contenere al massimo l'impatto ambientale e acustico prodotto dal traffico aereo.

Secondo la Germania, le autorità dell'aviazione applicano le norme in materia di trasporto aereo tenendo conto dell'impatto ambientale specifico di ogni singolo caso. Atterraggi e decolli di aeromobili motorizzati all'esterno degli aerodromi autorizzati sarebbero soggetti a restrizioni e ammessi solo con un permesso particolare.

In Francia non sono stati adottati provvedimenti specifici per l'arco alpino volti a ridurre l'inquinamento acustico causato dal traffico aereo, ma esistono altre misure che non derivano dalla Convenzione delle Alpi. Tra queste, la legge sulla montagna vieta gli atterraggi fuori dagli aerodromi per gli aeromobili da diporto, impone limiti ai circuiti di traffico negli aerodromi in area alpina e restrizioni sull'altitudine minima di sorvolo sopra le aree centrali dei parchi nazionali e delle riserve naturali, oltre a prevedere incentivi finanziari per l'installazione di impianti di scarico silenziosi o eliche meno rumorose.

L'Italia, oltre a tre leggi nazionali sull'inquinamento acustico varate dal 1997 al 2005, cita la legge quadro sull'inquinamento acustico del 1995 che prevede una classificazione acustica del territorio nazionale. Le aree protette possono essere sorvolate da aeromobili motorizzati solo previa autorizzazione. In tali aree sono previste inoltre altitudini minime di sorvolo e i sorvoli in elicottero devono soddisfare criteri minimi uniformi. Nelle Province autonome di Trento e Bolzano - Alto Adige tali voli sono vietati.

In Austria, l'orario di servizio dei tre aeroporti ubicati nel perimetro di applicazione della Convenzione delle Alpi è limitato per tutto l'anno e in ogni caso verrebbero rispettate le procedure vincolanti di riduzione del rumore durante il decollo sancite nel manuale dell'aviazione civile austriaca. Anche qui vigono limitazioni per i circuiti di traffico negli aerodromi, i circuiti notturni e i voli stazionari di esercitazione degli elicotteri.

In Slovenia è possibile imporre limitazioni di volo e sono state adottate misure di riduzione del rumore provocato dagli aeromobili.

Infine va rilevato che in Svizzera sarebbero stati fissati valori massimi di emissione sonora per i voli notturni sugli aeroporti nazionali che sono nettamente inferiori ai limiti internazionali e sarebbero state individuate anche delle zone di quiete interdette al traffico aereo.

La situazione del traffico aereo non motorizzato da diporto varia da paese a paese.

In Germania, le autorità che rilasciano le autorizzazioni adottano provvedimenti opportuni per disciplinare i tipi di traffico aereo e le finestre temporali ammesse.

In Svizzera vengono emanate limitazioni per decolli ed atterraggi a tutela delle aree naturali montane solo nel caso in cui non sia possibile definire degli accordi su base volontaria. Nelle 42 riserve naturali l'accesso per motivi ricreativi, quindi anche per il traffico aereo non motorizzato da diporto, è comunque limitato durante i periodi sensibili.

In Slovenia i decolli e gli atterraggi di velivoli non motorizzati da diporto sono soggetti ad autorizzazione. Norme specifiche si applicano al Parco nazionale del Triglav.

La Francia non è in grado di fornire informazioni sugli alianti né sugli altri tipi di traffico aereo non motorizzato da diporto e precisa che il Ministero francese per la gioventù e lo sport dovrebbe avviare una concertazione con le federazioni della categoria.

A differenza dei paesi sopraccitati, in tutta l'Austria è possibile scegliere liberamente il punto di decollo e di atterraggio per alianti, deltaplani, parapendii e aerostati. Non esiste una norma generale che disciplini il traffico aereo non motorizzato da diporto neppure a livello di singoli Länder. In conformità con quanto disposto dalle leggi di tutela ambientale può tuttavia accadere che in determinati casi l'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente sia considerato superiore e quindi siano interdetti gli atterraggi in aree non regolamentate. Vigono inoltre alcuni regolamenti sulle aree protette che prevedono limitazioni al traffico aereo non motorizzato da diporto. Si tratterebbe soprattutto delle aree in cui si trovano specie animali protette che manifestano una maggiore sensibilità. In Carinzia sarebbe in preparazione una revisione della legge sulla protezione della natura, in base alla quale l'allestimento di punti di decollo per i parapendii e per i deltaplani sarà soggetto a un'autorizzazione a norma di legge. Sarebbe opportuno menzionare qui anche le iniziative di sensibilizzazione dei piloti realizzate in Tirolo.

Altro materiale sulle misure delle Parti contraenti è reperibile alla sezione 2.2.2 dello studio condotto nell'anno 2009 da Segretariato permanente della Convenzione delle Alpi, intitolato "Disposizioni in vigore sul territorio concernenti l'utilizzo di veicoli a motore terrestri ed aerei nelle Alpi", visionabile al seguente link: <http://www.alpconv.org/italpineknowledge/research/default.html>.

c.) Informazioni sull'attuazione e l'efficacia delle misure

Le risposte delle Parti contraenti non forniscono informazioni in merito alla riduzione dell'impatto ambientale del traffico aereo, incluso l'inquinamento acustico, ad eccezione della Svizzera, la quale ha dichiarato che il numero di voli compiuti dall'aeronautica militare è stato ridotto e che i provvedimenti tecnici adottati hanno consentito di ridurre l'impatto ambientale del traffico aereo.

A fine 2012, la classificazione acustica del territorio italiano risulta incompleta e disomogenea. Attualmente, appare estremamente difficile affermare con certezza che l'inquinamento acustico è stato effettivamente ridotto nello spazio alpino.

d.) Pareri delle Parti contraenti e degli Osservatori

Il CAA e la CIPRA International ritengono che il traffico aereo è aumentato anziché diminuito e che non c'è stata alcuna riduzione.

Il CAA e la CIPRA International sostengono inoltre che in Italia non esiste una legge nazionale che disciplini i voli a motore per scopi turistici.

Il CAA e la CIPRA International constatano che in alcuni paesi esistono effettivamente restrizioni per il traffico aereo non motorizzato, ma lamentano la scarsa chiarezza in merito all'applicazione delle stesse.

e.) Esempi di attuazione

L'Italia cita la Valle d'Aosta come esempio positivo nella riduzione dell'inquinamento acustico da traffico aereo.

IV. DOMANDE DI VERIFICA PERTINENTI

Sulle disposizioni della Convenzione delle Alpi in materia di "turismo", oggetto di esame approfondito, è stata avviata anche una procedura di verifica straordinaria in conformità con il punto II.3.1.2. del meccanismo di verifica (decisione ACXII/A1). La domanda presentata dal CAA riguardava il presunto mancato adempimento dell'art. 6 comma 3 del Protocollo Turismo in relazione all'autorizzazione per la costruzione di una funivia sul Piz Val Gronda (Tirolo, Austria). Tale procedura si è conclusa con la decisione della Conferenza delle Alpi (documento ImplAlp/2014/20/6a/3). Data la necessità di chiarire ulteriormente l'interpretazione dell'art. 6 comma 3 del Protocollo Turismo, la Conferenza delle Alpi ha invitato il Gruppo di verifica a predisporre, ai fini di una prassi attuativa coordinata a livello alpino, delle linee guida per l'interpretazione dell'art. 6 comma 3 del Protocollo Turismo (si veda la sezione III.5.c.) della presente relazione, inserire indicazioni e della versione finale, numero del documento).

V. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

L'esame approfondito delle disposizioni della Convenzione delle Alpi in materia di "turismo" è il primo esame approfondito che il Gruppo di verifica abbia effettuato. Tale esperienza consente di trarre le seguenti conclusioni e raccomandazioni per le future procedure:

- **Cooperazione con Gruppi di lavoro e Piattaforme specializzati**

Il Gruppo di verifica ritiene che la cooperazione con i presidenti del Gruppo di lavoro "Turismo sostenibile" si sia dimostrata efficace. Ciò ha consentito di attingere alle

competenze specifiche necessarie nel lavoro del Gruppo di verifica e di farne tesoro nei risultati dello stesso. Pertanto, anche in futuro occorrerà puntare a una cooperazione con i presidenti dei Gruppi di lavoro e delle Piattaforme rilevanti o con gli stessi Gruppi di lavoro e Piattaforme.

- **Partecipazione di esperti esterni**

Coinvolgere degli esperti esterni, compresi quelli che dispongono di una esperienza pratica, ha dato buoni risultati. Il Gruppo di verifica ritiene che, come è accaduto in questo caso, nella scelta degli esperti sia particolarmente importante garantire un equilibrio sia in termini geografici che di competenze tecniche. La partecipazione di esperti esterni dà un maggiore taglio pratico ai lavori in corso e dovrebbe essere prevista anche nell'ambito di future verifiche di approfondimento.

- **Ulteriori domande e documenti**

Nel contesto dell'esame approfondito, il Gruppo di verifica ha elaborato ulteriori domande sulla tematica oggetto di approfondimento. Tali domande sono particolarmente utili se non riguardano solo le misure attuative adottate, bensì anche le ragioni che sottendono il funzionamento o il mancato funzionamento delle misure attuative. Appare inoltre necessario che le domande indaghino anche su come possa essere verificata e garantita l'efficacia delle misure.

Al fine di poterne garantire l'elaborazione nell'ambito dell'esame approfondito, è urgente e necessario che le Parti contraenti rispondano sia alle domande che alle domande supplementari entro i termini previsti e nelle lingue alpine.

In generale si constata che il lavoro del Gruppo di verifica ha potuto attingere anche alla Quarta Relazione sullo Stato delle Alpi sul turismo sostenibile, dato che tale relazione non contiene solo informazioni essenziali sull'oggetto dell'approfondimento, ma anche un'ampia raccolta di esempi di attuazione.

Date le risorse limitate, sarebbe opportuno predisporre ulteriori documenti come una tabella riepilogativa delle difficoltà, delle carenze e delle contraddizioni nel settore preso in esame solo qualora ciò risulti ragionevole nell'ambito di un'analisi dei costi/benefici e qualora sia prevedibile che tali documenti consentano di acquisire maggiori conoscenze.

Per quanto concerne lo stato di attuazione delle disposizioni della Convenzione delle Alpi sul tema del "turismo", si può constatare che le Parti contraenti si adoperano per una buona attuazione di tali disposizioni.

I seguenti ambiti presentano un potenziale di miglioramento:

- **Art. 5 comma 1 del Protocollo Turismo**

Dato che non esistono ovunque a livello nazionale e regionale specifici piani e programmi di sviluppo turistico settoriali, sarebbe opportuno elaborare tali orientamenti strategici per uno sviluppo turistico sostenibile in tutto il perimetro della Convenzione delle Alpi. Ciò può anche avvenire attraverso l'inserimento del settore turistico in piani di sviluppo integrati. Il Gruppo di verifica ritiene che una pianificazione lungimirante, a livello sovracomunale, possa dare buoni frutti.

Nell'attuazione delle linee guida in essere per uno sviluppo turistico sostenibile è importante garantire che le norme sovracomunali vengano rispettate. A tale fine si raccomanda un monitoraggio periodico dell'attuazione degli strumenti per uno sviluppo turistico sostenibile.

Il Gruppo di verifica ritiene inoltre che sia utile un maggiore scambio di informazioni tra il livello regionale e nazionale.

- **Art. 5 comma 2 del Protocollo Turismo**

Il Gruppo di verifica reputa che siano necessarie delle procedure di valutazione ambientale strategica che tengano conto anche degli aspetti economici e sociali.

- **Art. 6 comma 1 del Protocollo Turismo**

Il Gruppo di verifica raccomanda che le Parti contraenti stabiliscano - ove possibile - l'efficacia dei metodi e degli strumenti di valutazione dei progetti turistici e prendano in considerazione lo sviluppo di indicatori per i progetti che rispettino il paesaggio e siano compatibili con l'ambiente.

Il Gruppo di verifica invita inoltre le Parti contraenti a verificare se al loro interno il valore "qualità del paesaggio" sia sufficientemente operazionalizzato e laddove non lo sia a valutare lo sviluppo di adeguati strumenti dietro coinvolgimento degli abitanti e dei turisti.

Il Gruppo di verifica riferisce che ha già esaminato dei criteri di qualità del paesaggio nella sua relazione finale riguardante la domanda di verifica per un presunto mancato rispetto dell'art. 11 comma 1 del Protocollo "Protezione della natura e tutela del paesaggio" per venti modifiche al decreto di istituzione dell'area di tutela paesaggistica "Egartenlandschaft um Miesbach" nel Circondario di Miesbach/Baviera e anche nelle raccomandazioni operative per un'applicazione coerente dell'articolo 11 comma 1 del Protocollo "Protezione della natura e tutela del paesaggio" in tutta la regione alpina.

- **Art. 6 comma 2 del Protocollo Turismo**

Il Gruppo di verifica raccomanda una promozione mirata dei progetti innovativi volti a dare impulso al turismo naturalistico.

- **Art. 6 comma 3 del Protocollo Turismo**

Il Gruppo di verifica invita le Parti contraenti, qualora non fosse già stato fatto, a mirare a un bilanciamento istituzionalizzato degli interessi a livello locale, regionale e nazionale, coinvolgendo tutti gli attori interessati come per esempio quelli del settore agricolo, forestale, artigianale, commerciale, culturale e sociale, nonché gli ospiti e la popolazione locale. .

- **Art. 6 comma 4 del Protocollo Turismo**

Il Gruppo di verifica invita a coinvolgere le strutture turistiche esistenti nelle strategie di sostenibilità nell'ottica di un loro contributo nel miglioramento della compatibilità ambientale del turismo intensivo e raccomanda che si presti particolare attenzione alla promozione dell'offerta turistica naturalistica e rispettosa dell'ambiente.

- **Art. 18 del Protocollo Turismo**

Il Gruppo di verifica raccomanda che le Parti contraenti della Convenzione delle Alpi intensifichino i propri sforzi affinché si trovino soluzioni a livello intergovernativo e, ove possibile, europeo per uno scaglionamento delle vacanze.

- **Art. 12 comma 1 del Protocollo Trasporti**

Il Gruppo di verifica ritiene sia necessario che le Parti contraenti della Convenzione delle Alpi adottino tutti i provvedimenti necessari a ridurre l'impatto ambientale e acustico prodotto dal traffico aereo.



alpenkonvention • convention alpine
convenzione delle alpi • alpska konvencija

Tagung der Alpenkonferenz
Réunion de la Conférence alpine
Sessione della Conferenza delle Alpi
Zasedanje Alpske konference

XIV

TOP / POJ / ODG / TDR

A3

IT

OL: DE

ANLAGE/ANNEXE/ALLEGATO/PRILOGA

2



alpenkonvention • convention alpine
convenzione delle alpi • alpska konvencija

Gruppo di verifica
della Convenzione delle Alpi

ImplAlp/2015/22/5a/2

OL: DE

Domanda di verifica di CIPRA International per un presunto mancato rispetto dell'art. 11 comma 1 del Protocollo "Protezione della natura e tutela del paesaggio" per venti modifiche al decreto di istituzione dell'area di tutela paesaggistica "Egartenlandschaft um Miesbach" nel Circondario di Miesbach/Baviera

Rapporto finale

1. PROCEDURA

In data 30 giugno 2014, la CIPRA International, organizzazione avente statuto di Osservatore in seno alla Convenzione delle Alpi, ha presentato al Gruppo di verifica una domanda di verifica per il presunto mancato rispetto, da parte della Repubblica federale tedesca, dell'art. 11 comma 1 del Protocollo "Protezione della natura e tutela del paesaggio (Protocollo Protezione della natura) in relazione a una serie di modifiche apportate all'area di tutela paesaggistica "Egartenlandschaft um Miesbach" situata nel Circondario di Miesbach in Baviera. Allo stesso tempo la CIPRA International ha chiesto al Gruppo di verifica di proporre misure atte a migliorare il rispetto dell'articolo in oggetto.

In occasione della 20^a riunione, tenutasi il 23 e 24 luglio 2014 a Genova, il Gruppo di verifica ha deciso di procedere alla disamina di tale domanda in conformità al punto II.2.3¹ relativo alle funzioni e al punto II.3.1.2² relativo alla procedura di verifica.

La domanda è conforme ai requisiti delle richieste di verifica della presunta mancata attuazione della Convenzione e dei suoi Protocolli stabiliti dal Gruppo di verifica nel corso della sua 16^a riunione³, ovvero di presentare una dettagliata descrizione dei fatti e della

¹ Meccanismo di verifica (documento AC XII/A1), punto II.2.3: "Il Gruppo di verifica tratta le domande di verifica relative al presunto non rispetto della Convenzione e dei suoi Protocolli che gli vengono sottoposte dalle Parti contraenti e dagli osservatori."

² Meccanismo di verifica (documento AC XII/A1), punto II.3.1.2: "Le Parti contraenti o gli osservatori possono in qualsiasi momento indirizzare al Gruppo di verifica una richiesta scritta e motivata di verifica di una presunta mancata attuazione della Convenzione e dei suoi Protocolli. Una simile richiesta dà inizio a una procedura straordinaria di verifica, alla quale si applicano per analogia le stesse regole valide per la procedura ordinaria."

³ Documento ImplAlp/2012/16/9/2

procedura, ivi incluse cartine e immagini pertinenti, nelle quattro lingue ufficiali della Convenzione delle Alpi⁴.

Occorre rilevare che il Gruppo di verifica non è vincolato al contenuto della domanda indirizzatagli. A fronte di una domanda di verifica del rispetto della Convenzione delle Alpi e dei suoi Protocolli, il Gruppo di verifica ha la facoltà di decidere sotto quali aspetti legali esaminarla.

La presidenza del Gruppo di verifica coincide con quella della Conferenza delle Alpi⁵. Poiché l'esame della domanda in oggetto riguardante la Germania avrebbe dovuto svolgersi nel biennio 2015-2016, quindi sotto la presidenza tedesca, il Gruppo di verifica, senza alcun effetto pregiudizievole sulla trattazione di domande future, nella sua 20^a riunione ha accettato la proposta della Germania di affidare a una Parte contraente indicata dalla Germania stessa la presidenza del Gruppo di verifica durante il periodo d'esame della presente domanda rientrando nella presidenza tedesca della Convenzione delle Alpi. Con la mail del 13 novembre 2014 l'Austria si è dichiarata disponibile ad assumere tale funzione.

Inoltre, in occasione della 20^a riunione, il Gruppo di verifica ha invitato la Germania a prendere posizione in merito alla domanda e a trasmettere il proprio parere al Segretariato permanente e ai membri del Gruppo di verifica entro il 31 ottobre 2014. In seguito, le Parti contraenti e gli Osservatori rappresentati nel Gruppo di verifica sono stati invitati, qualora lo desiderassero, a far pervenire entro il 31 ottobre 2014, al Segretariato permanente e ai membri del Gruppo di verifica eventuali considerazioni a proposito della domanda. Ai fini dell'ulteriore esame della domanda, il Gruppo di verifica ha chiesto al Segretariato permanente di redigere, sulla base delle memorie in suo possesso, un documento di sintesi e di sottoporglielo entro il 15 gennaio 2015.

In data 31 ottobre 2014 la Germania ha trasmesso la propria presa di posizione ai membri del Gruppo di verifica e al Segretariato permanente. Tale presa di posizione è disponibile nelle quattro lingue alpine. Le altre Parti contraenti e gli Osservatori non hanno fatto pervenire osservazioni.

A integrazione della propria domanda di verifica, la CIPRA International ha presentato un "parere giuridico-legale" in lingua tedesca in data 11 marzo 2015 e in lingua inglese in data 13 marzo 2015.

⁴ La domanda della CIPRA International contiene i seguenti documenti: una traduzione della domanda nelle quattro lingue alpine, un sunto della domanda anch'esso nelle quattro lingue della Convenzione delle Alpi, una cartina dell'area in questione e una copia della decisione della Corte costituzionale della Baviera del 13 settembre 2012, fascicolo 16-VII-11.

⁵ Punto II.1.1. del meccanismo di verifica

Sulla base dei materiali in suo possesso e del dibattito tenutosi nel corso della 21^a riunione del 17/18 marzo 2015, a Berlino, il Gruppo di verifica ha constatato la non sussistenza di un mancato rispetto dell'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura dovuto alle modifiche contestate del decreto di istituzione dell'area di tutela paesaggistica "Egartenlandschaft um Miesbach". Il Gruppo di verifica ha invitato le Parti contraenti e gli Osservatori a far pervenire alla Presidenza e al Segretariato permanente, entro il 30 aprile 2015 e in tutte le lingue della Convenzione delle Alpi, eventuali osservazioni sul documento di sintesi del Segretariato permanente trasmesso prima della riunione. Ha altresì chiesto al Segretariato permanente di redigere un rapporto finale sull'istanza sulla base del dibattito tenutosi nel corso della riunione, del documento di sintesi e delle osservazioni pervenute entro il termine fissato, e a sottoporlo ai membri del Gruppo di verifica affinché possano far pervenire eventuali commenti entro il 30 settembre 2015. Il Gruppo di verifica ha inoltre chiesto al Segretariato permanente di redigere una bozza di raccomandazioni operative per un'applicazione coerente dell'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura in tutta la regione alpina, da inviare entro il 30 giugno 2015 ai membri del Gruppo di verifica affinché possano far pervenire eventuali commenti entro il 30 settembre 2015.

La Germania e la CIPRA International hanno trasmesso le proprie osservazioni sul documento di sintesi del Segretariato permanente rispettivamente in data 29 aprile 2015 e 6 maggio 2015. Le altre Parti contraenti e gli Osservatori non hanno fatto pervenire alcun commento.

Sulla base dei risultati della 22^a riunione del Gruppo di verifica tenutasi il 16/17 dicembre 2015 a Benediktbeuern il Segretariato permanente presenta dunque il rapporto finale sulla domanda di verifica di CIPRA International relativa alle modifiche al decreto di istituzione dell'area di tutela paesaggistica "Egartenlandschaft um Miesbach".

2. CONTENUTO DELLA DOMANDA E DEL PARERE INTEGRATIVO DI CIPRA INTERNATIONAL

La domanda fa riferimento a 20 modifiche al decreto di istituzione dell'area di tutela paesaggistica "Egartenlandschaft um Miesbach" e alla concessione di una speciale autorizzazione per la realizzazione del campo da golf di Piesenkam senza modifica del decreto, nel periodo da dicembre 1989 a maggio 2013.

La CIPRA International afferma che, nelle decisioni in merito alla modifica del decreto dell'area protetta, non è stato considerato l'effetto cumulativo dei 20 interventi, violando così l'obbligo di conservazione di cui all'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura. Il rilievo attribuito alla funzione protettiva dall'art. 11 del Protocollo Protezione della natura chiarisce che, oltre all'obbligo di conservazione formale sussiste un obbligo di conservazione materiale. Pertanto, nell'ambito della modifica del decreto si sarebbe

dovuto verificare quali sono i valori soglia al di là dei quali non è più garantita la funzione protettiva ai sensi dell'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura, per evitare un'erosione dell'area protetta dovuta a misure in contrasto con la sua funzione protettiva.

La CIPRA International afferma altresì che l'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura, andando oltre i principi e le finalità protettive definiti nelle leggi di protezione della natura, consentirebbe la modifica di un'area protetta che contrasti con le sue funzioni protettive solo in presenza di altri forti interessi pubblici. Nella valutazione degli interessi per le disposizioni in materia di protezione della natura, tali interessi pubblici dovrebbero assumere una portata di particolare rilievo, quale la tutela di vite umane o la protezione di beni materiali di grande valore per prevalere sugli interessi naturalistici, poiché l'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura sarebbe da considerarsi quale decisione di principio per la conservazione delle aree protette.

La CIPRA International sostiene poi che la Convenzione delle Alpi non è stata considerata, per quanto concerne la 18^a modifica al decreto, nell'ambito della procedura e, per la 20^a, nella decisione di valutazione. La 20^a modifica sarebbe poi in contraddizione con l'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura. Anche per quanto riguarda l'autorizzazione del campo da golf di Piesenkam non sarebbe stata effettuata una valutazione che tenesse conto della Convenzione delle Alpi e l'art. 11 comma 1 non sarebbe stato applicato né direttamente né indirettamente.

Da ultimo la CIPRA International sostiene che il duraturo rispetto dell'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura nell'ambito di applicazione della Convenzione delle Alpi nel territorio tedesco sarebbe posto a rischio dai seguenti elementi: la diretta applicabilità di tale norma nel diritto nazionale viene negata dalla giurisprudenza dei supremi tribunali bavaresi, non esiste nella legislazione nazionale una disposizione corrispondente alla norma di diritto internazionale e non viene fatto uso dello strumento dell'interpretazione della legislazione nazionale in modo conforme al diritto internazionale.

In questo contesto la CIPRA International ha richiesto al Gruppo di verifica di esaminare il presunto mancato rispetto dell'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura da parte della Germania in ragione delle suddette modifiche all'area di tutela paesaggistica "Egartenlandschaft um Miesbach" chiedendogli di proporre misure che mettano le Parti contraenti nelle condizioni di rispettare meglio e in modo accertabile gli obblighi assunti con l'art. 11 comma 1 del Protocollo "Protezione della natura e tutela del paesaggio".

Nel suo parere integrativo, la CIPRA International ha sottolineato come una norma di diritto internazionale chiara e sufficientemente precisa come quella dell'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura trovi applicazione diretta in Germania in base alla giurisprudenza. Anche la collocazione sistematica di tale norma nel Capitolo II "Misure specifiche" del Protocollo Protezione della natura nonché lo spirito e la ratio di tale norma

depongono a favore di una applicazione diretta, come ha confermato la dottrina in modo unanime⁶.

La CIPRA International ha pertanto raccomandato al Gruppo di verifica di riconoscere che l'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura avrebbe dovuto in ogni caso trovare applicazione da parte delle autorità competenti per i regolamenti di modifica dal n. 9 al n. 20 dell'area di tutela paesaggistica "Egartenlandschaft" nonché per l'autorizzazione del campo da golf di Piesenkam.

In relazione alla incontrovertibilità dell'obbligo di conservazione materiale imposto alle Parti contraenti dall'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura, la CIPRA International ha invitato il Gruppo di verifica a dichiarare l'inammissibilità, in linea di principio, di ogni compromissione di un'area protetta esistente. La possibilità di una deroga, prevista dalla legislazione nazionale sulla protezione della natura, non consente a una Parte contraente di aggirare la disposizione di cui all'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura, poiché in base alla giurisprudenza della Corte costituzionale federale una concorrenza tra una norma di diritto internazionale direttamente applicabile come l'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura e un'altra norma, di livello federale, come l'art. 67 della Legge federale sulla protezione della natura, andrebbe risolta con un'interpretazione e un'applicazione del diritto nazionale conformi al diritto internazionale.

CIPRA International raccomanda pertanto al Gruppo di verifica di riconoscere che l'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura in quanto "lex specialis" per l'ambito di applicazione della Convenzione delle Alpi prevale sull'art. 67 della Legge federale sulla protezione della natura qualora l'autorizzazione di un progetto ai sensi dell'art. 67 della Legge federale sulla protezione della natura non sia coperta nel caso concreto dall'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura.

In merito al criterio di verifica di una possibile compromissione della funzione protettiva nella tutela del paesaggio, la CIPRA International propone che nel caso di specie si utilizzino i seguenti criteri:

- quanto più estesi sono gli effetti di un progetto sul paesaggio,
- quanto più forte è l'interessamento di aree, nelle quali il carattere paesaggistico specifico dell'area protetta risulta particolarmente evidente,
- quanto più ampia è l'area interessata in modo permanente dagli interventi di natura edilizia,

⁶ Le fonti citate in merito comprendono anche il "Leitfaden für die Anwendung der Alpenkonvention" (Vademecum per l'applicazione della Convenzione delle Alpi), pubblicato nel 2008 dal Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Ministero federale per l'ambiente, la protezione della natura e la sicurezza nucleare) e dal Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (Ministero bavarese per l'ambiente, la salute e la tutela dei consumatori).

- quanto meno un progetto si configura come un elemento di crescita organica di aree insediative chiuse già esistenti,
- quanto più l'area protetta, in prossimità dell'area su cui insiste il relativo progetto, ha già subito modifiche negative o riduzioni della superficie in passato, tanto più è probabile che si sia in presenza di una compromissione della funzione protettiva.

Ciò premesso, la CIPRA International ha suggerito al Gruppo di verifica di sollecitare la Germania affinché migliori i decreti di istituzione di aree di tutela paesaggistica in essere nel territorio alpino tedesco per quanto riguarda la descrizione della funzione protettiva e, in particolare, avvalendosi dei criteri di cui sopra, preveda una zonizzazione delle aree di tutela paesaggistica estese, che comprenda gli elementi principali, zone di sviluppo, assi visivi, ecc.

Infine, la CIPRA International afferma che sia nel diritto internazionale che nel diritto UE debba essere rispettato il principio di proporzionalità nell'applicazione delle norme giuridiche. La disposizione di cui all'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura di conservare, gestire e ove necessario ampliare le aree protette esistenti deve pertanto essere interpretata nel senso che una riduzione o altra compromissione di un'area protetta è ammessa solo in casi eccezionali atipici e solo nella misura strettamente necessaria.

3. PRESA DI POSIZIONE DELLA PARTE CONTRAENTE INTERESSATA

Nella sua presa di posizione la Germania sostiene che, per quanto riguarda i primi otto regolamenti di modifica, emanati dal 6 dicembre 1989 al 5 aprile 2001, non si può parlare di violazione del Protocollo Protezione della natura, in quanto quest'ultimo è entrato in vigore per la Germania solo il 18 dicembre 2002.

Né si rilevarebbe una violazione di eventuali obblighi precontrattuali di diritto internazionale consuetudinario, codificati all'art. 18 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (CVDT), in virtù dei quali le Parti contraenti, qualora abbiano firmato un trattato e prima della sua entrata in vigore, sono tenute ad astenersi dal compiere atti che rendano impossibile il conseguimento dell'oggetto e dello scopo del trattato. L'art. 18 CVDT non richiede tuttavia in alcun modo agli stati firmatari di anticipare gli effetti dell'entrata in vigore e di attenersi letteralmente alle disposizioni di un trattato, ma solo di garantirne l'attuabilità in futuro. I regolamenti di modifica dal n. 3 al n. 8, emanati tra il 30 luglio 1997 e il 5 aprile 2011 rientrano nella finestra temporale compresa tra la firma del Protocollo Protezione della natura da parte della Germania, avvenuta il 20 dicembre 1994, e l'entrata in vigore del trattato, per cui sarebbero compatibili con l'obbligo di astensione di cui all'art. 18 CVDT. Con tali regolamenti la Germania non ha abolito le aree protette rientranti nel campo di applicazione territoriale del Protocollo Protezione della natura e non li ha neanche ridotti in una misura tale da privare di significato l'obbligo di conservazione espresso all'art. 11 comma 1 del Protocollo suddetto.

La Germania afferma inoltre che anche per i regolamenti dal n. 9 al n. 20, così come per l'autorizzazione del campo di golf di Piesenkam, non sussistono le premesse per una violazione dell'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura, poiché l'interpretazione di tale disposizione giunge alla conclusione che l'obbligo di conservazione non è assoluto, ma si limita alla conservazione della specifica funzione protettiva di un'area protetta. Anche accumulando tutte le modifiche apportate, l'area protetta sarebbe stata conservata. Inoltre, anche sommando le superfici che sono state sottratte all'area protetta, le caratteristiche tipiche dell'area non vengono modificate e l'impatto sull'intera area protetta è trascurabile.

In particolare, a parere della Germania l'interpretazione del Protocollo Protezione della natura ai sensi dell'art. 31 comma 1 CVDT "in buona fede in base al senso comune da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto ed alla luce del suo oggetto e del suo scopo" e la sua applicazione ai regolamenti dal n. 9 al n. 20 oltre che all'autorizzazione del campo da golf di Piesenkam produrrebbe il seguente risultato:

Nel termine "area protetta esistente" sono comprese tutte le accezioni di aree protette. Un'area protetta esistente è uno spazio la cui delimitazione è già stata effettuata. Ai sensi dell'art. 26 della Legge federale sulla protezione della natura l'area di tutela paesaggistica Egarten è un'area di protezione del paesaggio designata e come tale rientra nella categoria area protetta esistente.

L'art. 26 della Legge federale sulla protezione della natura definisce le aree di protezione del paesaggio come quelle aree formalmente designate come tali e nelle quali è necessaria una speciale tutela della natura e del paesaggio per la conservazione, lo sviluppo o il ripristino della continuità produttiva e dell'efficienza delle risorse naturali o della capacità rigenerativa e d'uso sostenibile di tali risorse, inclusa la tutela dei biotopi e degli habitat di determinate specie animali e vegetali selvatiche, a causa della diversità, dell'unicità e della bellezza o del particolare rilievo storico-culturale del paesaggio o della sua particolare importanza per scopi ricreativi.

Già dal testo dell'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura emerge che ai fini della conservazione è determinante la specifica funzione protettiva dell'area in questione. La funzione protettiva, giustificando la delimitazione di un territorio come area protetta, fornisce dunque la motivazione per la sua protezione e crea le basi per ciò che è meritevole di essere conservato. Le rispettive funzioni protettive risultano di norma dall'atto giuridico concreto, tramite il quale avviene la protezione, o dai fondamenti legislativi, su cui si fonda la protezione.

Il criterio della salvaguardia della funzione protettiva, in merito all'impegno e all'obbligo di conservare, ha una doppia funzione: in primo luogo, estende il divieto di

perturbazione dell'area protetta ad opera delle Parti contraenti anche a compromissioni materiali, specificando che una conservazione unicamente formale non è sufficiente, se la funzione protettiva dell'area protetta non viene in tal modo conservata; in secondo luogo, limita l'impegno a conservare dal punto di vista sia formale sia materiale in modo tale da ammettere quelle compromissioni che lasciano impregiudicata la funzione protettiva della zona protetta. Pertanto anche le alterazioni delle aree protette esistenti non sono proibite in senso assoluto e generale, ma devono essere misurate sulla base della specifica funzione protettiva dell'area concreta. L'espressione "conservare in coerenza con la loro funzione protettiva" va quindi interpretata nel senso che vanno proibite solo le misure in contraddizione con la funzione protettiva.

Il divieto collegato alla specifica funzione protettiva è tuttavia fondamentalmente assoluto. Contrariamente al parere della CIPRA, qualora venga compromessa la funzione protettiva, il testo dell'articolo 11 non lascia spazio ad una ponderazione degli interessi in questione. La designazione di un'area protetta come tale testimonia la maggiore meritevolezza in termini di tutela della natura e del paesaggio, ulteriormente definita dalla specifica funzione protettiva. In tal modo la stessa designazione di un'area protetta definisce la propria prevalenza astratta nei confronti di altri interessi e, sulla base del diritto internazionale, rende superflua la ponderazione.

Tornando all'area di "Egartenlandschaft um Miesbach", la funzione protettiva dell'area oggetto della controversia deriva pertanto dalla sua caratterizzazione quale paesaggio rurale tradizionale con elementi strutturali seminaturali del paesaggio. Entrambe le caratteristiche all'art. 10, comma 1, terza frase del Protocollo Protezione della natura vengono menzionate quali elementi meritevoli di protezione. Tipici dell'Egartenlandschaft sono i cosiddetti boschetti, una forma di siepi, costituite da filari di alberi lunghi e fitti e da altri strati di vegetazione nel sottobosco, che circondano i campi e fungono da frangivento e da protezione per il bestiame al pascolo nei prati vicini.

Tenendo conto dei regolamenti di modifica dal n. 9 al n. 20 e dell'autorizzazione per il campo da golf di Piesenkam, secondo la Germania la superficie si ridurrebbe di fatto dell'1,34% rispetto alla superficie del 2002, momento dell'entrata in vigore per la Germania del Protocollo Protezione della natura, quindi di una percentuale tanto scarsa da non consentire di ravvisare un'erosione dell'area protetta pregiudizievole per la funzione protettiva dell'area in esame. Le superfici interessate da tutti i regolamenti di modifica e dal campo da golf, a quanto si può vedere, non mostrano elementi della natura e del paesaggio particolarmente meritevoli di protezione e non si trovano nell'area dei boschetti, tipici dell'area protetta.

In merito alla realizzazione del campo da golf, si aggiunge il fatto che la possibilità della deroga era già prevista all'art. 67, comma 1 della Legge federale sulla protezione della natura e nell'allora vigente art. 49 della Legge bavarese sulla protezione della natura ed

è pertanto diventata parte integrante della delimitazione dell'area protetta. L'area protetta quindi non è mai stata dotata di una superficie resistente ai cambiamenti. L'impegno a conservare ai sensi dell'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura non può estendersi oltre la delimitazione dell'area protetta e deve pertanto considerare la possibilità della deroga. Un limite si delinea solo laddove la funzione protettiva di un'area non può più essere raggiunta. In merito al campo da golf di Piesenkam si constata inoltre che l'intensità degli interventi nell'area protetta è molto più bassa di quella necessaria per sottrarre intere superfici. Essenzialmente vengono realizzati solamente superfici di gioco e singoli ripari alla partenza e lungo i percorsi. Non si tratta di una tipica edificazione legata a strutture di impermeabilizzazione delle superfici. Grazie alla bassa intensità della compromissione, questa area è rimasta formalmente parte integrante dell'area protetta e non è stata tolta.

Riguardo alla questione della diretta applicabilità dell'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura, la Germania afferma che per il caso di specie si tratta unicamente di stabilire se un'area protetta esistente, al momento dell'entrata in vigore del Protocollo Protezione della natura, è conservata e indipendentemente dal fatto se il citato art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura, secondo la valutazione giuridica della Parte contraente interessata, sia direttamente applicabile o meno. Poiché il compito del Gruppo di verifica, ai sensi del punto II.2.3. e in concertazione con il punto II.2.1. del meccanismo di verifica, si esaurirebbe nella verifica concreta di un "presunto mancato rispetto", non sarebbe compito del Gruppo di verifica illustrare, nell'ambito di una procedura straordinaria, questioni giuridiche astratte e generali come la diretta applicabilità dell'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura.

Nel complesso la Germania ribadisce che l'istanza sarebbe infondata e non sussisterebbe violazione dell'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura.

Essa richiede altresì che venga respinto l'invito a proporre misure volte a migliorare l'attuazione dell'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura, in quanto tale proposta non costituirebbe parte integrante della procedura straordinaria di verifica, ma rientrerebbe nelle funzioni generali del Gruppo di verifica. In merito si dovrebbe decidere separatamente dal caso presente, sulla base delle altre attività da svolgere a cura del Gruppo di verifica.

4. STATO DI FATTO

Il paesaggio a sud della città di Miesbach è caratterizzato da boschetti, una forma di siepi, costituite da filari di alberi lunghi e fitti e da altri strati di vegetazione nel sottobosco, che circondano i campi e fungono da frangivento. Formatisi a seguito di opere di abbattimento di foreste, che hanno lasciato integri gli arbusti marginali, i boschetti hanno una larghezza generalmente compresa tra i 2 e i 15 metri e una lunghezza di alcuni chilometri. Nella

tecnica agricola, un tempo praticata, dell'alternanza di colture e pascolo (una forma particolare di rotazione triennale delle colture) i boschetti proteggevano i terreni coltivati dal bestiame che pascolava sul terreno accanto lasciato a maggese.

In data 28 ottobre 1955 l'Ufficio del Circondario di Miesbach aveva emanato una "disposizione per la tutela dell'Egartenlandschaft um Miesbach", in cui il territorio dei comuni di Hausham, Parsberg, Wall, Wies, Schaftlach, Waakirchen nonché del comune di Dürnbach veniva sottoposto alla tutela della Legge sulla protezione della natura. L'area di tutela paesaggistica originariamente aveva una superficie di 10.396 ha. La delimitazione originaria dell'area protetta avveniva su ampia scala senza differenziare fra le zone in cui lo sviluppo edilizio sarebbe stato accettabile e quelle in cui l'edificazione, a causa del particolare valore della natura e del paesaggio, non sarebbe stata consentita. La messa sotto tutela mirava ad arginare il ritiro dei boschetti caratteristico del paesaggio locale, provocato dalla progressiva automazione delle aziende agricole.

Prima dell'entrata in vigore del Protocollo Protezione della natura l'area di tutela paesaggistica veniva modificata tramite i seguenti regolamenti di modifica:

1° regolamento del 06.12.1989, che riguarda 2,72 ha a Gmund, zona industriale di Moosrain;

2° regolamento del 25.01.1994, che riguarda 12,00 ha ad Hausham, ospedale distrettuale;

3° regolamento del 30.07.1996, che riguarda 1,06 ha a Miesbach, Bergham, zona residenziale;

4° regolamento dell'01.08.1997, che riguarda 11,65 ha a Miesbach, zona industriale nord;

5° regolamento del 19.03.1999, che riguarda 3,92 ha a Gmund, zona industriale di Festenbach;

6° regolamento del 25.03.1999, che riguarda 2,00 ha a Miesbach, zona industriale est;

7° regolamento del 04.04.2000, che riguarda 1,33 ha a Miesbach, zona industriale nord;

8° regolamento del 05.04.2001, che riguarda 1,20 ha a Miesbach, Bergham, zona residenziale.

Il Circondario di Miesbach si trova al 100% nel perimetro della Convenzione delle Alpi. Il Protocollo "Protezione della natura e tutela del paesaggio" veniva ratificato dalla Repubblica Federale di Germania in data 12 luglio 2002 ed entrava in vigore il 18 dicembre 2002. Con l'emanazione della legge ad approvazione obbligatoria (Zustimmungsgesetz) del 16 agosto 2002 il Protocollo veniva recepito nella legislazione federale. Al momento dell'entrata in vigore del Protocollo la superficie dell'area di tutela paesaggistica era ancora pari a 10.360,12 ha.

Dopo l'entrata in vigore del Protocollo Protezione della natura per la Germania, l'area di tutela paesaggistica veniva modificata tramite i seguenti regolamenti di modifica:

9° regolamento del 30.07.2003, che riguarda 1,64 ha a Warngau, Wall-Hummelsberg, zona residenziale;
10° regolamento dell'08.12.2005 che riguarda 3,80 ha a Waakirchen, Oberkammerloh, zona industriale;
11° regolamento, che doveva riguardare 1,03 ha a Miesbach, non è stato implementato a causa del ritiro della proposta;
12° regolamento del 20.07.2006, che riguarda 3,00 ha a Miesbach, Kreuzberg, zona residenziale;
13° regolamento del 05.12.2006, che riguarda 0,43 ha a Hausham, Brentenstraße, struttura socioterapeutica;
14° regolamento del 06.08.2014, che riguarda 8,20 ha a Waakirchen-Krottenthal, zona industriale;
15° regolamento del 05.08.2008, che riguarda 9,55 ha a Gmund, zona industriale Kreuzstraße;
16° regolamento del 05.08.2008, che riguarda 0,6 ha a Miesbach, Harzberg, terreno residenziale;
17° regolamento del 05.08.2008 che riguarda 11,00 ha a Miesbach, zona industriale nord;
18° regolamento del 10.07.2012, che riguarda 3,5 ha a Miesbach, associazione di allevatori;
19° regolamento del 25.10.2011, che riguarda 1,3 ha a Warngau, Schrädlerwiese in Wall, zona residenziale;
20° regolamento del 25.10.2011, che riguarda 10,3 ha a Waakirchen, Golfhotel Landsmed Steinberg.

Inoltre, senza l'esclusione formale dell'area interessata dall'area di tutela paesaggistica, nel maggio 2013 è stato approvato un campo da golf con una superficie totale di circa 85 ha circa, cosicché l'area di tutela paesaggistica, compresi gli 89,2 ha sottratti mediante i regolamenti di modifica, veniva ridotta, di fatto, di 174,2 ha, corrispondenti a 1,68% della superficie totale originaria del 1955. Considerando la superficie di base al momento dell'entrata in vigore del Protocollo Protezione della natura, si ha una riduzione effettiva di 138,32 ha, pari all'1,34%.

Con la decisione del 13 settembre 2012, la Corte costituzionale della Baviera ha respinto come infondata l'istanza di incostituzionalità dei regolamenti di modifica n. 18, 19 e 20, presentata nell'ambito di una mozione popolare. Nelle sue motivazioni giuridiche, la Corte costituzionale della Baviera, con rinvio alla giurisprudenza del Tribunale amministrativo bavarese, ha stabilito che l'Art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura non produce alcun effetto giuridico diretto⁷. I regolamenti di modifica in discussione evidentemente non sono in contrasto con l'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura, poiché il testo stesso della disposizione afferma che, soprattutto nel caso di aree protette di grandi dimensioni, nelle quali le esigenze di tutela delle superfici su cui

⁷ Cfr. decisione della Corte costituzionale della Baviera del 13 settembre 2012, fascicolo 16-VII-11, pag. 21

insistono non siano definite in maniera univoca, l'esclusione di talune superfici è consentita⁸. La Corte costituzionale ha tuttavia riconosciuto che interventi puntuali nell'area di tutela del paesaggio senza una pianificazione coordinata potrebbero presentare il rischio di un'erosione strisciante dell'area protetta. Nondimeno, considerando l'estensione delle rimanenti superfici ancora sottoposte a tutela, ha ritenuto che non fosse ancora superato il limite al di là del quale la funzione protettiva del vincolo paesaggistico sull'area non può più essere conseguita⁹.

5. SINTESI DELLA DISCUSSIONE IN SENO AL GRUPPO DI VERIFICA

La discussione sulla domanda di verifica tenutasi nel corso della 21^a riunione del Gruppo di verifica in data 17/18 marzo 2015, a Berlino, ha prodotto i seguenti risultati:

Si è convenuta l'incontestabilità del fatto che il concetto di "area protetta" indichi un'area delimitata, formalmente designata come tale, per la quale vigono disposizioni specifiche di tutela che ne garantiscono la funzione protettiva assegnatale. Le aree protette assumono forme e denominazioni diverse. L'area di tutela paesaggistica "Egartenlandschaft um Miesbach" è da ritenersi un'area protetta ai sensi dell'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura.

Anche l'interpretazione del concetto "conservare", nel senso di preservare da distruzioni o modifiche, non è stata contestata.

Ciò vale altresì per l'interpretazione del concetto di "funzione protettiva" laddove esso motivi la designazione di un'area protetta come tale, ovvero fornisca il motivo della sua protezione. La funzione protettiva risulta di norma dall'atto giuridico concreto, tramite il quale avviene la protezione, o dai fondamenti legislativi su cui si fonda la protezione.

Il momento determinante ai fini della funzione protettiva delle aree protette esistenti ai sensi dell'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura è il momento in cui il Protocollo Protezione della natura entra in vigore per una Parte contraente, ovvero il momento della messa sotto tutela dell'area per le aree protette istituite successivamente.

Per quanto concerne l'ambito di applicazione *ratione temporis* del Protocollo Protezione della natura in Germania, si è convenuto che le disposizioni del Protocollo Protezione della natura non sono applicabili ai regolamenti di modifica dal n. 1 al n. 8, emanati prima dell'entrata in vigore del Protocollo Protezione della natura in Germania, in data 18 dicembre 2002.

⁸ Cfr. decisione della Corte costituzionale della Baviera del 13 settembre 2012, fascicolo 16-VII-11, pag. 21

⁹ Cfr. decisione della Corte costituzionale della Baviera del 13 settembre 2012, fascicolo 16-VII-11, pag. 2

Per i membri del Gruppo di verifica, dall'atto di istituzione dell'area protetta risulta che la funzione protettiva dell'area di tutela paesaggistica "Egartenlandschaft um Miesbach" consiste nella conservazione del carattere specifico di paesaggio rurale tradizionale con siepi, cespugli, boschetti, gruppi arborei, filari di alberi e arbusti seminaturali. In particolare i boschetti, una forma di siepi, costituite da filari di alberi lunghi e fitti e da altri strati di vegetazione nel sottobosco, rientrano tra gli elementi caratterizzanti questo paesaggio.

Il Gruppo di verifica si è trovato inoltre concorde sul fatto che il riferimento alla funzione protettiva di cui all'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura chiarisca che le aree protette non debbano essere conservate solo in quanto categorie giuridiche ("conservazione formale") bensì anche in base alla propria funzione ("conservazione materiale"). Il riferimento alla funzione protettiva comporta inoltre che le misure che lasciano impregiudicata la funzione protettiva non sono oggetto della norma in esame. L'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura non configura un divieto assoluto di modifica. Le aree protette possono subire modifiche in termini di estensione spaziale o dei beni posti sotto tutela se tali modifiche non pregiudicano la funzione protettiva. Sono tuttavia vietati i provvedimenti in contrasto con la funzione protettiva.

Per quanto concerne il criterio per una conservazione delle aree protette in coerenza con la loro funzione protettiva, si è convenuto che occorra in ogni caso una visione complessiva delle risorse rilevanti da tutelare, anche in senso temporale, e che occorra considerare l'effetto cumulativo al fine di impedire un'erosione strisciante dell'area protetta.

Nel caso in esame non si è potuta ravvisare una compromissione degli elementi caratterizzanti il paesaggio, in particolare dei boschetti, a seguito dell'insieme di trasformazioni previste dai regolamenti di modifica dal n. 9 al n. 20 nonché dell'autorizzazione del campo da golf di Piesenkam.

Il Gruppo di verifica ritiene che la verifica dell'applicabilità diretta di una disposizione del Protocollo nell'ordinamento giuridico nazionale di una Parte contraente non rientri tra le proprie competenze nella procedura straordinaria di verifica. Oggetto della verifica è esclusivamente l'efficace applicazione di un obbligo previsto dal diritto internazionale. La decisione relativa alla modalità di adempimento di tale norma di diritto internazionale spetta al relativo soggetto di diritto internazionale. Nel caso di specie si tratta esclusivamente di verificare se l'area di tutela paesaggistica "Egartenlandschaft um Miesbach" sia stata o non sia stata effettivamente conservata in coerenza con la propria funzione protettiva.

Il dibattito in seno al Gruppo di verifica ha inoltre evidenziato che la definizione della funzione protettiva nel caso della tutela del paesaggio risulta problematica non solo per ragioni estetiche, che influiscono sulla percezione del paesaggio, ma anche per l'impossibilità di definire in modo univoco le esigenze di tutela delle superfici su cui insistono le aree protette di grandi dimensioni. Ne consegue che è molto difficile ricorrere

a dei valori soglia laddove occorre verificare se un'area di tutela paesaggistica risulta conservata in coerenza con la sua funzione protettiva. Il Gruppo di verifica ha ritenuto invece decisamente adeguati i criteri che CIPRA International ha proposto nel proprio parere integrativo. Tali criteri di verifica consentono la determinazione di potenziali compromissioni della funzione protettiva nella tutela del paesaggio. In questa direzione va anche il suggerimento di precisare, ove possibile ricorrendo a tali criteri, la funzione protettiva nei decreti di istituzione delle aree di tutela del paesaggio in essere.

Sulla base del materiale in suo possesso e della discussione, il Gruppo di verifica non ha potuto pertanto ravvisare elementi che configurino un mancato rispetto dell'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura dovuto alle modifiche contestate del decreto di istituzione dell'area di tutela paesaggistica "Egartenlandschaft um Miesbach".

Nel Gruppo di verifica si è infine delineato un consenso sulla necessità di pubblicare il rapporto finale e i materiali di questa procedura straordinaria di verifica prima della decisione della XIV Conferenza delle Alpi, per un loro utilizzo ai fini di un'efficace applicazione dell'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura.

6. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Sulla base del materiale di cui è in possesso e della discussione condotta nel corso della 22^a riunione, il Gruppo di verifica constata quanto segue:

- 1) In seguito all'entrata in vigore del Protocollo Protezione della natura per lei, ogni Parte contraente è tenuta ad applicare l'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura e a provvedere affinché tali disposizioni vengano rispettate in tutte le procedure rilevanti. Tale impegno sussiste indipendentemente dal fatto che la Parte contraente consideri una norma direttamente applicabile o meno nel proprio ordinamento giuridico. È proprio nel caso in cui una Parte contraente neghi la diretta applicabilità che occorre adottare misure atte a garantirne ugualmente il rispetto
- 2) Il concetto di "area protetta esistente" di cui all'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura comprende qualsiasi forma di area protetta, a prescindere dalla sua denominazione. L'area di tutela paesaggistica "Egartenlandschaft um Miesbach" è da ritenersi in ogni caso un'area protetta ai sensi dell'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura.
- 3) La rispettiva funzione protettiva risulta di norma dall'atto giuridico concreto, tramite il quale avviene la messa sotto tutela ad opera delle autorità competenti in materia, o dai fondamenti legislativi, su cui essa si fonda. Nel caso dell'area di tutela

paesaggistica “Egartenlandschaft um Miesbach“, la funzione protettiva mira a conservare il carattere specifico di paesaggio rurale tradizionale con elementi strutturali seminaturali del paesaggio. In particolare i boschetti, una forma di siepi, costituite da filari di alberi lunghi e fitti e da altri strati di vegetazione nel sottobosco, che rientrano tra gli elementi caratterizzanti quest’area di tutela paesaggistica.

- 4) L’art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura formula quindi per le aree protette un obbligo di conservazione di diritto internazionale in coerenza con la rispettiva funzione protettiva. Tale obbligo è di natura sia formale che materiale. Una conservazione puramente formale pertanto non è sufficiente laddove la funzione protettiva dell’area protetta non venga assicurata a motivo di compromissioni materiali.
- 5) L’art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura non configura un divieto assoluto di modifica. Tuttavia, qualsiasi modifica deve essere valutata in base all’effettiva funzione protettiva di un’area protetta. I provvedimenti che per la loro qualità, intensità o estensione sono in contrasto con tale funzione protettiva sono pertanto in ogni caso vietati.
- 6) Per le aree protette già esistenti alla data di entrata in vigore del Protocollo Protezione della natura occorre fare riferimento alla funzione protettiva determinante in quel momento. Per le aree protette istituite successivamente è determinante la funzione protettiva al momento della messa sotto tutela dell’area. Per l’istanza concreta ne deriva che le disposizioni del Protocollo Protezione della natura non si applicano ai regolamenti di modifica dal n. 1 al n. 8, adottati prima dell’entrata in vigore del Protocollo Protezione della natura per la Germania.
- 7) Riguardo ai regolamenti di modifica dal n. 9 al n. 20, nonché all’autorizzazione del campo da golf die Piesenkam, dal materiale in suo possesso e dalla discussione il Gruppo di verifica non ha potuto ravvisare elementi che configurino un mancato rispetto dell’art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura.
- 8) Nel contempo il Gruppo di verifica precisa che tale conclusione non può essere considerata valida per le eventuali future modifiche dell’area di tutela paesaggistica “Egartenlandschaft um Miesbach“, poiché qualsiasi modifica deve essere valutata in relazione a quanto previsto dall’art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura, al cui rispetto la Germania è tenuta. A tale fine occorre inoltre che eventuali future modifiche si ispirino a un piano complessivo che le coordini, in modo che anche accumulando tutte le modifiche si garantisca nel tempo la salvaguardia della funzione protettiva dell’area protetta.

9) Il Gruppo di verifica propone che, in sede di futura verifica della conservazione della funzione protettiva di aree di tutela paesaggistica in previsione di progetti di modifica, si debbano applicare i seguenti criteri:

- quanto più estesi sono gli effetti di un progetto sul paesaggio,
- quanto più forte è l'interessamento di aree, nelle quali il carattere paesaggistico specifico dell'area protetta risulta particolarmente evidente,
- quanto più ampia è l'area interessata in modo permanente dagli interventi di natura edilizia,
- quanto meno un progetto si configura come un elemento di crescita organica di aree insediative chiuse già esistenti,
- quanto più l'area protetta, in prossimità dell'area su cui insiste il relativo progetto, ha già subito modifiche negative o riduzioni della superficie in passato,

tanto più è probabile che si sia in presenza di una compromissione della funzione protettiva.

10) Il Gruppo di verifica ritiene che possa rivelarsi utile il ricorso ai criteri di cui al punto 10 in caso di eventuale designazione futura di aree di tutela paesaggistica o di modifica delle basi giuridiche di aree di tutela paesaggistica nell'ambito di applicazione del Protocollo Protezione della natura. In tale contesto si potrebbero individuare quelle aree e quegli elementi all'interno delle aree protette nei quali il carattere paesaggistico specifico è particolarmente evidente e/o quelle aree che sono di particolare rilevanza per la natura dell'area protetta.

11) Il Gruppo di verifica raccomanda una tempestiva pubblicazione del rapporto finale e dei materiali della presente procedura straordinaria di verifica ai fini del suo utilizzo nell'attuazione dell'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura e invita pertanto la Conferenza delle Alpi a deliberare in merito mediante procedura epistolare.



alpenkonvention • convention alpine
convenzione delle alpi • alpska konvencija

Tagung der Alpenkonferenz
Réunion de la Conférence alpine
Sessione della Conferenza delle Alpi
Zasedanje Alpske konference

XIV

TOP / POJ / ODG / TDR

A3

IT

OL: DE

ANLAGE/ANNEXE/ALLEGATO/PRILOGA

3



alpenkonvention • convention alpine
convenzione delle alpi • alpska konvencija

Gruppo di verifica
della Convenzione delle Alpi

ImplAlp/2015/22/5a/4

OL: DE

**RACCOMANDAZIONI OPERATIVE PER UN'APPLICAZIONE COERENTE
DELL'ART. 11 COMMA 1
DEL PROTOCOLLO "PROTEZIONE DELLA NATURA E TUTELA DEL PAESAGGIO"
IN TUTTA LA REGIONE ALPINA**

L'articolo 11 comma 1 del Protocollo "Protezione della natura e tutela del paesaggio" (Protocollo Protezione della natura) della Convenzione delle Alpi dispone quanto segue:

Le Parti contraenti si impegnano a conservare, a gestire e, dove necessario, ad ampliare le aree protette esistenti, in coerenza con la loro funzione protettiva, nonché a delimitare, dove possibile, nuove aree protette. Esse adottano tutte le misure idonee ad evitare compromissioni o distruzioni di tali aree.

In riferimento al rapporto finale sulla domanda di verifica relativa alle modifiche apportate al decreto di istituzione dell'area di tutela paesaggistica "Egartenlandschaft um Miesbach"¹, il Gruppo di verifica formula le seguenti raccomandazioni operative per un'applicazione coerente dell'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura in tutta la regione alpina:

- 1) Il Protocollo Protezione della natura della Convenzione delle Alpi rientra nel diritto dei trattati internazionali e deve pertanto essere interpretato secondo le regole di interpretazione del diritto internazionale codificate nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (CVDT). Ai sensi dell'art. 31 comma 1 CVDT l'interpretazione del Protocollo Protezione della natura avviene pertanto "in buona fede in base al senso comune da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto ed alla luce del suo oggetto e del suo scopo".
- 2) In seguito all'entrata in vigore del Protocollo Protezione della natura per lei, ogni Parte contraente è tenuta ad applicare in modo efficace l'art. 11 comma 1 di tale Protocollo e a provvedere affinché tali disposizioni vengano rispettate in tutte le procedure rilevanti. Tale impegno sussiste indipendentemente dal fatto che la Parte

¹ Indicazione del numero del documento ImplAlp/2015/22/5a/2

contraente consideri una norma direttamente applicabile o meno nel proprio ordinamento giuridico. È proprio nel caso in cui una Parte contraente neghi la diretta applicabilità che occorre adottare misure atte a garantirne ugualmente il rispetto.

- 3) Il concetto di “area protetta esistente” di cui all’art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura comprende qualsiasi forma di area protetta, a prescindere dalla sua denominazione. La messa sotto tutela avviene di norma ad opera delle autorità nazionali competenti in materia.
- 4) La funzione protettiva risulta di norma dall’atto giuridico concreto, tramite il quale avviene la protezione, o dai fondamenti legislativi, su cui si fonda la protezione. Per le aree protette già esistenti alla data di entrata in vigore del Protocollo Protezione della natura per una Parte contraente occorre quindi fare riferimento alla funzione protettiva determinante in quel momento. Per le aree protette istituite successivamente è determinante la funzione protettiva al momento della messa sotto tutela dell’area.
- 5) L’art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura formula per le aree protette un obbligo di conservazione di diritto internazionale in coerenza con la rispettiva funzione protettiva. Tale obbligo è di natura sia formale, e riguarda quindi lo statuto giuridico, che materiale, e riguarda pertanto i beni posti sotto tutela. Ne consegue che una conservazione puramente formale non è sufficiente laddove la funzione protettiva dell’area protetta non venga assicurata a motivo di compromissioni materiali.
- 6) L’art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura non configura un divieto assoluto di modifica. Tuttavia, qualsiasi modifica deve essere valutata in base alla funzione protettiva concreta di un’area protetta. I provvedimenti che per la loro qualità, intensità o estensione sono in contrasto con tale funzione protettiva sono pertanto in ogni caso vietati. Per conservare le aree protette in coerenza con la loro funzione protettiva occorre che le modifiche si ispirino a un piano complessivo che le coordini, in modo che anche accumulando tutte le modifiche si garantisca nel tempo la salvaguardia della funzione protettiva dell’area protetta.
- 7) Si suggerisce di applicare i seguenti criteri in sede di futura verifica della conservazione della funzione protettiva di aree di tutela paesaggistica in previsione di progetti di modifica:
 - quanto più estesi sono gli effetti di un progetto sul paesaggio,
 - quanto più forte è l’interessamento di aree, nelle quali il carattere paesaggistico specifico dell’area protetta risulta particolarmente evidente,

- quanto più ampia è l'area interessata in modo permanente dagli interventi di natura edilizia,
- quanto meno un progetto si configura come un elemento di crescita organica di aree insediative chiuse già esistenti,
- quanto più l'area protetta, in prossimità dell'area su cui insiste il relativo progetto, ha già subito modifiche negative o riduzioni della superficie in passato,

tanto più è probabile che si sia in presenza di una compromissione della funzione protettiva.

- 8) In futuro, in caso di designazione di aree di tutela paesaggistica o di modifica delle basi giuridiche di aree di tutela paesaggistica esistenti nell'ambito di applicazione del Protocollo Protezione della natura potrebbero rivelarsi utili i criteri di cui al punto 7. In tale contesto si potrebbero individuare quelle aree e quegli elementi all'interno delle aree protette nei quali il carattere paesaggistico specifico è particolarmente evidente e/o quelle aree che sono di particolare rilevanza per la natura dell'area protetta.
- 9) Si raccomanda inoltre di comunicare le presenti raccomandazioni operative sull'art. 11 comma 1 del Protocollo Protezione della natura a un ampio pubblico, in particolare a decisori e operatori del diritto rilevanti, attraverso adeguate misure di trasferimento di know-how.



alpenkonvention • convention alpine
convenzione delle alpi • alpska konvencija

Tagung der Alpenkonferenz
Réunion de la Conférence alpine
Sessione della Conferenza delle Alpi
Zasedanje Alpske konference

XIV

TOP / POJ / ODG / TDR

A3

IT

OL: EN

ANLAGE/ANNEXE/ALLEGATO/PRILOGA

4

**LINEE GUIDA PER L'INTERPRETAZIONE
DELL'ARTICOLO 6, COMMA 3 DEL PROTOCOLLO TURISMO
NELLA PROSPETTIVA DI UNA PRASSI ATTUATIVA COERENTE
A LIVELLO ALPINO**

1. INTRODUZIONE

La XIII Conferenza delle Alpi ha incaricato il Gruppo di verifica di elaborare delle linee guida per l'interpretazione dell'articolo 6, comma 3 del Protocollo Turismo ai fini di una prassi attuativa coordinata a livello alpino e quindi di avvalersi, ove necessario, del supporto tecnico dei Gruppi di lavoro e delle Piattaforme.

L'elaborazione delle linee guida si è conclusa con il raggiungimento di un consenso sul relativo documento in occasione della 24a riunione del Gruppo di verifica tenutasi il 6-8 luglio 2016 a Innsbruck.

2. NORME INTERPRETATIVE GENERALI

L'Articolo 6, comma 3 del Protocollo Turismo della Convenzione delle Alpi recita:

“Le Parti contraenti provvederanno affinché nelle zone fortemente turistiche sia perseguito un rapporto equilibrato tra forme di turismo intensivo ed estensivo”.

Il Gruppo di verifica ha basato la propria interpretazione dell'articolo 6, comma 3 del Protocollo Turismo sulle seguenti considerazioni:

- Il Protocollo Turismo della Convenzione delle Alpi è un trattato internazionale e come tale dovrebbe essere interpretato in conformità alle disposizioni codificate nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. In forza dell'art. 31, comma 1 della succitata Convenzione, i trattati internazionali come il Protocollo Turismo devono essere

interpretati *“in buona fede in base al senso comune da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto ed alla luce del suo oggetto e del suo scopo”*.

- Ne consegue che l'interpretazione debba basarsi sul significato comunemente attribuito ai disposti nel loro contesto. L'articolo 6, comma 3 del Protocollo Turismo contiene alcuni termini per i quali non esiste tuttavia un significato generalmente condiviso. A questo punto occorre prestare particolare attenzione all'oggetto e allo scopo di questa disposizione e del contesto in cui si colloca. L'articolo 31, comma 2 della Convenzione di Vienna stabilisce che il contesto utile all'interpretazione di un trattato comprende, oltre al testo, al preambolo e agli allegati, anche qualsiasi accordo relativo al trattato. Alcune indicazioni in merito all'oggetto e allo scopo delle disposizioni presenti nel Protocollo Turismo possono essere quindi tratte dagli obiettivi sanciti nel preambolo e in particolare nell'articolo 2, comma 2, lett. i) della Convenzione delle Alpi, nonché da tutte le disposizioni del Protocollo medesimo e del suo preambolo. Un'importanza particolare va attribuita in questo caso all'articolo 1 del Protocollo Turismo, in cui sono esplicitate le finalità del Protocollo nel suo insieme, e all'articolo 6 relativo agli "Orientamenti dello sviluppo turistico".
- Le seguenti linee guida sono volte ad agevolare un'interpretazione e attuazione armonizzata dell'art. 6, comma 3 del Protocollo Turismo da parte delle Parti contraenti della Convenzione delle Alpi che ne terranno conto in conformità all'art. 31, comma 3, lett. a) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

3. INTERPRETAZIONE DELLA LOCUZIONE “ZONE FORTEMENTE TURISTICHE “

Secondo il senso e la comprensione comune, per “zona” s'intende uno spazio di una certa estensione territoriale delimitato in base a determinati criteri. La locuzione “zone fortemente turistiche” dovrebbe essere analizzata nel contesto del Protocollo Turismo tenendo presente sia la nozione di zona delimitata che quella di sfruttamento a fini turistici.

a) Interpretazione del termine “zona”

Occorre fare alcune considerazioni sulla delineazione delle zone cui viene fatto riferimento nell'articolo 6, comma 3. Allo scopo di garantire un'applicazione coerente del Protocollo Turismo nella regione alpina, la delineazione di queste zone dovrebbe portare all'individuazione di zone analoghe nei paesi alpini. Nell'articolo 6, comma 3 del Protocollo Turismo il termine “zone” è associato nel contesto a “fortemente turistiche”, a suggerire che la zona deve essere delineata in funzione della caratteristica dello sfruttamento a fini turistici e non può essere pertanto definita in base a criteri puramente geografici o statistici e senza tenere conto delle attività turistiche.

L'associazione tra il concetto di “zone” e quello di “fortemente turistiche” sembra inoltre indicare che tale zona è sinonimo di “destinazione turistica”. Una destinazione turistica può

essere definita “un territorio geografico o amministrativo prescelto da un visitatore o da una categoria di visitatori che offre le risorse naturali e culturali, le infrastrutture e i servizi necessari per il soggiorno del visitatore e in grado di soddisfare le sue aspettative. In questo senso è un’unità strategica competitiva per il turismo incoming”¹.

Questa interpretazione è confermata dalla locuzione “zone fortemente turistiche”. I termini impiegati suggeriscono che lo sfruttamento a fini turistici è il tratto distintivo della zona in questione.

Il titolo ufficiale dell’articolo 6 “Orientamenti dello sviluppo turistico” lascia intendere che tutti i commi dell’articolo 6, ivi compreso il comma 3, devono servire come quadro di riferimento per lo sviluppo del turismo in sintonia con le finalità del Protocollo Turismo della Convenzione delle Alpi. Tenendo presente tale scopo si può affermare che la delimitazione esatta di una siffatta destinazione turistica dovrebbe essere stabilita caso per caso in base alle caratteristiche specifiche della zona e delle strategie politiche attuate per essa.

Di conseguenza le Parti contraenti avrebbero un margine discrezionale che dipende sia dalle principali attrattive turistiche e dall’infrastruttura circostante, sia dalle politiche attuate per lo sviluppo della zona turistica. Nella misura in cui una zona subisce gli effetti d’importanti attività turistiche o dell’infrastruttura di supporto, si può senz’altro ipotizzare che faccia parte di una destinazione turistica. Un limite imprescindibile per tutte queste zone sarebbe necessariamente il perimetro della Convenzione delle Alpi, giacché gli obblighi di diritto internazionale sanciti dall’articolo 6, comma 3 del Protocollo Turismo trovano applicazione esclusivamente all’interno del perimetro della Convenzione delle Alpi.

b) Interpretazione della locuzione “fortemente turistica”

Non esiste una definizione di “fortemente turistica” né nella Convenzione quadro, né nel Protocollo Turismo. Il termine “zone” in combinazione con il concetto “fortemente turistiche” e il contesto generale dell’articolo 6 suggeriscono che questo concetto si riferisce all’utilizzo o allo sfruttamento di risorse in una determinata zona ad opera delle attività turistiche e della relativa infrastruttura. Quando tale utilizzo o sfruttamento si debba definire “forte” dipende ancora una volta dall’interpretazione e dall’approccio adottato.

Lo sfruttamento di una zona per finalità turistiche può essere misurato sulla scorta di alcuni elementi. Dal punto di vista dell’offerta, si possono calcolare i posti letto negli alberghi e in strutture ricettive simili rispetto al numero di abitanti residenti.

In alternativa si può affrontare la questione orientandosi in base alla domanda, quindi calcolando il numero di pernottamenti per abitante. I dati disponibili per questi indicatori sono tuttavia raffrontabili solo parzialmente a livello internazionale a causa delle differenze

¹ Adattamento di una definizione di Bieger / Beritelli, “Management von Destinationen”, Monaco, 2013, pag. 53 e segg.

tra i diversi paesi. Sono presenti invece dati sufficienti sulla disponibilità di posti letto per abitante². Svariate pubblicazioni definiscono un rapporto di 1:1 o 2:1 tra i posti letto disponibili e gli abitanti e di 50:1 tra i pernottamenti e gli abitanti come indice di un elevato sfruttamento turistico³.

Altri tratti distintivi dello sfruttamento turistico possono essere il contributo del turismo all'economia generale di una regione⁴, l'impatto del turismo sull'impiego di risorse come l'acqua e l'energia⁵ o ancora la pressione sul suo patrimonio sociale e culturale⁶. Non si può neppure tralasciare lo sviluppo dell'infrastruttura turistica con le sue strutture ricettive, la viabilità, i parcheggi, la disponibilità di impianti sportivi per gli sport estivi e invernali e la relativa infrastruttura che sono tutti indicatori dello sfruttamento di una zona a fini turistici.

Dinanzi a questa abbondanza di elementi da considerare non sembra possibile estrapolare un valore-limite concreto da applicare a tutti i casi. L'applicazione dell'articolo 6, comma 3 deve tenere conto delle diverse circostanze vigenti nelle varie zone turistiche. Quello che segue è un elenco indicativo (non esaustivo) di criteri che fungono da orientamento nella determinazione dell'elevato sfruttamento a fini turistici di una zona specifica:

- rapporto tra numero di letti in alberghi e strutture ricettive simili e numero di abitanti residenti;
- numero di pernottamenti in rapporto al numero di abitanti;
- un rapporto massimo di 2:1 tra i posti letto e gli abitanti consente di ipotizzare che si tratti di una "zona fortemente turistica", salvo il caso in cui le circostanze specifiche dimostrino il contrario;
- un rapporto di 50:1 tra i pernottamenti e gli abitanti sembra indicare anch'esso un elevato sfruttamento a fini turistici, salvo il caso in cui le circostanze specifiche portino a un risultato diverso;

² Si veda il paragrafo "Misurabilità dell'intensità turistica nelle Alpi" nella "Relazione sullo stato delle Alpi" pubblicata dal Segretariato permanente della Convenzione delle Alpi, 2013, pag. 60 e segg.

³ V. anche "Stellenwert der Gemeinden im österreichischen Tourismus" Ministero austriaco per l'Economia e il Lavoro, 2008, pagina 4 per gli indicatori e le carte "Indice di funzione turistica in base alla popolazione (posti letto) 2010 – a livello di comuni" e "Indice di funzione turistica in base alla popolazione (pernottamenti) 2010 – a livello di comuni" in "Turismo sostenibile nelle Alpi", Relazione sullo stato delle Alpi pubblicata dal Segretariato permanente della Convenzione delle Alpi, 2013, pagine 61 e 63. Si tenga presente che gli studi scientifici possono impiegare metodi diversi di misurazione degli indicatori e fornire quindi risultati divergenti.

⁴ Si veda per esempio "Wertschöpfung des Tourismus in den Regionen Graubündens – Stand und Entwicklung", relazione finale commissionata dall'Ufficio dell'economia e del turismo dei Grigioni, 2008, pagina 40 e segg.

⁵ Vedi anche Teich, Lardelli, Bebi, Gallati, Kytzia, Pohl, Pütz, Rixen "Klimawandel und Wintertourismus: Ökonomische und ökologische Auswirkungen von technischer Beschneidung", relazione dell'Istituto federale svizzero di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio WSL, 2007.

⁶ Vedi anche Marion Thiem, "Tourismus und kulturelle Identität" in "Aus Politik und Zeitgeschichte", supplemento del settimanale *Das Parlament*, numero 47/2001

- un numero di istituzioni che offrono servizi turistici superiore alla media regionale/nazionale, un numero di visitatori giornalieri rispetto agli abitanti superiore alla media regionale/nazionale;
- impatto del turismo sull'utilizzo delle risorse, come acqua ed energia, superiore alla media regionale/nazionale;
- infrastruttura funzionale al turismo, come mezzi di trasporto e impianti sportivi;
- contributo superiore alla media del turismo all'economia generale della regione.

Si osservi che i criteri sopra descritti sono puramente indicativi e non esclusivi. Seppure essi portino a supporre la presenza di una "zona fortemente turistica", le Parti possono confutare questa ipotesi in casi eccezionali e facendo riferimento a circostanze specifiche.

4. INTERPRETAZIONE DELLA LOCUZIONE "FORME DI TURISMO INTENSIVO ED ESTENSIVO"

Il termine generico "forme di turismo" rimanda all'intera gamma di attività turistiche svolte nell'area alpina, sia nella stagione invernale che in quella estiva, e il conseguente utilizzo delle risorse.

Non esistono disposizioni del Protocollo Turismo o altre fonti di diritto primario o secondario della Convenzione delle Alpi in cui siano definite le forme di turismo intensivo ed estensivo, quindi la finalità e lo scopo del Protocollo medesimo oltre che il contesto dell'articolo 6, comma 3 diventano decisivi ai fini dell'interpretazione di questi termini. Il titolo dell'articolo 6 "Orientamenti dello sviluppo turistico" dimostra che lo scopo dei successivi commi è quello di fornire delle indicazioni in merito allo sviluppo turistico futuro. L'articolo 1 del Protocollo sancisce la finalità generale, ossia fornire un contributo a uno sviluppo sostenibile tramite un turismo che tuteli l'ambiente. L'articolo 6, comma 4, lett. a) stabilisce inoltre un collegamento tra il turismo intensivo e il rispetto delle esigenze ecologiche. L'articolo 6, comma 4, lett. b) associa il turismo estensivo ed ecologico alla valorizzazione del patrimonio naturale e culturale. In questo ambito si può affermare con ragionevole certezza che la distinzione tra le forme di turismo intensivo ed estensivo è basata sui loro diversi requisiti ecologici e culturali, nonché sul diverso impatto che esercitano sull'ambiente.

In termini più concreti l'articolo 6, comma 4, lett. a) stabilisce che gli incentivi al turismo intensivo devono garantire l'adattamento delle strutture e degli impianti turistici esistenti alle esigenze ecologiche o alle esigenze legate alla tutela del patrimonio culturale, mentre lo sviluppo di nuove strutture deve avvenire in conformità agli obiettivi del Protocollo. Da questo contesto si può dedurre che la distinzione tra forme di turismo intensivo ed estensivo dipende da un giudizio qualitativo sul loro impatto ambientale e sull'utilizzo delle risorse.

Allo scopo di differenziare le attività a seconda del loro impatto ambientale è stato sviluppato il concetto di “capacità portante”⁷. La capacità portante descrive in modo generico la capacità di una risorsa di essere utilizzata senza subire danni permanenti in virtù del proprio tasso di rigenerazione e/o del suo tasso di sostituzione ad opera di altre risorse rigenerabili. La capacità portante tiene conto anche delle ricadute sui sistemi ecologici e socio-culturali.

Siccome la capacità portante di una data zona è sempre legata alla struttura specifica, al clima e all’ubicazione della località, il confine che stabilisce la separazione tra le forme di turismo intensivo ed estensivo deve essere definito individualmente per ogni singola destinazione turistica. La medesima forma di turismo con lo stesso afflusso di ospiti può essere considerata intensiva in una zona ed estensiva in un’altra, in funzione delle loro caratteristiche specifiche. Da ciò discende che un dato tipo di attività non è intrinsecamente intensivo o estensivo. La sua classificazione varia in funzione della capacità portante dell’area in cui tale attività è condotta.

a) Interpretazione della locuzione “forme di turismo intensivo”

Secondo il senso corrente, il termine “intensivo” suggerisce in questo contesto che l’impatto ambientale o culturale o ancora l’utilizzo delle risorse è maggiore nelle forme di turismo intensivo che in quelle di turismo estensivo. Le prime si contraddistinguono di solito per l’impatto significativo che esercitano sulla zona e il maggiore consumo di risorse. Per esempio, se il consumo di almeno una risorsa o l’impatto di almeno una funzione sensibile del sistema è prossima ai limiti della capacità portante oppure se l’infrastruttura modifica in modo permanente le funzioni sensibili del sistema, si può presumere che tale forma di utilizzo è di tipo intensivo.

Le forme di turismo intensivo sono tendenzialmente concentrate in aree ristrette dove hanno un impatto piuttosto intenso o forte⁸. Il turismo di massa va considerato senza dubbio una forma di turismo intensivo⁹. A differenza del turismo individuale, il turismo di massa si concentra in genere in località turistiche molto frequentate¹⁰ che devono essere in grado di fornire strutture adeguate come servizi di approvvigionamento e di smaltimento dei rifiuti, nonché posti letto e impianti ricreativi come funivie, campi da golf, piscine.

⁷ Vedi Christopher Garthe, „Tourismus und Sport in Schutzgebieten – Tragfähigkeitsanalysen und Besucherbegrenzungen als Managementansatz“, Monaco, 2005, pag. 11 e segg.

⁸ Vedi “Die Alpenkonvention – Umsetzung in nationales Recht“, Kuratorium Wald, 2010, pagina 20

⁹ Si veda il paragrafo “Differenziazione tra turismo intensivo e turismo dolce e relativo impatto“ in “Turismo sostenibile nelle Alpi”, Relazione sullo stato delle Alpi pubblicata dal Segretariato permanente della Convenzione delle Alpi, 2013, pagina 49 e segg.

¹⁰ Vedi Hartmut Leser, Diercke Wörterbuch Allgemeine Geographie, 1997

b) Interpretazione della locuzione “forme di turismo estensivo”

Nella sua accezione consueta, il termine “estensivo” impiegato in relazione al turismo suggerisce un tipo di turismo che ha molti punti in comune con un’offerta turistica ecologica, sostenibile e vicina alla natura¹¹, anche se queste due forme di turismo non devono necessariamente coincidere.

Per turismo vicino alla natura s’intende un tipo di turismo che tutela la natura ed il paesaggio e promuove la cultura e l’economia della zona turistica. Questa forma di turismo può avere luogo tanto nelle destinazioni turistiche di tipo intensivo che in quelle di tipo estensivo¹². Si può affermare che le forme di turismo estensivo sono in genere contraddistinte da un impatto più contenuto sul territorio e un minore consumo di risorse. Ai fini del quadro normativo della Convenzione delle Alpi una forma di turismo estensivo presso una località può essere classificata tale se, per esempio, il suo consumo di risorse e l’impatto complessivo sull’intero sistema è nettamente inferiore alla capacità portante della zona.

Sempre che siano svolte nel rispetto delle norme di tutela della natura, le attività del turismo vicino alla natura che rientrano nel turismo estensivo possono includere l’escursionismo e l’alpinismo, la mountain-bike e il cicloturismo, lo sci-alpinismo, l’escursionismo con le ciaspole, lo sci da fondo, lo slittino, il nuoto, le escursioni nella natura, il soggiorno presso gli agriturismi¹³.

Le forme di turismo estensivo sono incentrate sull’esperienza dei paesaggi naturali e culturali nel loro stato originario. Di conseguenza il turismo estensivo richiede che le risorse paesaggistiche non siano sfruttate intensamente con l’edificazione di strutture e impianti turistici¹⁴. Le forme di turismo estensivo sono associate a un impiego estensivo di un territorio vasto¹⁵. In genere le forme di turismo estensivo fanno a meno di un’infrastruttura supplementare allo scopo di ridurre al minimo le ripercussioni negative.

¹¹ Si veda il paragrafo “Definizioni: la sostenibilità del turismo” in “Turismo sostenibile nelle Alpi”, Relazione sullo stato delle Alpi pubblicata dal Segretariato permanente della Convenzione delle Alpi, 2013, pagina 13 e segg.

¹² Vedi Dominik Siegrist e Susanne Gessner “NaTourCert – Alpenweite Qualitätsstandards des naturnahen Tourismus“, 2012, pagina 28

¹³ Vedi anche “Naturnaher Tourismus in der Schweiz“, Hochschule für Technik Rapperswil e Universität Zürich, 2002, pagina 19

¹⁴ Vedi “Das Schweizerische Tourismuskonzept“, Commissione consultiva per il turismo del Consiglio federale, 1979, pagina 77 e segg.

¹⁵ Vedi “Die Alpenkonvention – Umsetzung in nationales Recht“, Kuratorium Wald, Vienna, 2010, pagina 20

5. SPUNTI INTERPRETATIVI PER LA LOCUZIONE “PROVVEDERE AFFINCHÉ SIA PERSEGUITO UN RAPPORTO EQUILIBRATO TRA FORME DI TURISMO INTENSIVO ED ESTENSIVO”

Il verbo “perseguire” trasmette il senso di “cercare di raggiungere” oppure di “agire con determinazione per ottenere qualcosa”. La locuzione “provvederanno affinché” indica che qualcuno “presta attenzione a” ed è utilizzata talvolta con il significato di “salvaguardare”.

La locuzione “provvedere affinché sia perseguito” indica quindi perlomeno un obiettivo cui aspirare. Per quanto non sia prescritto il raggiungimento di un risultato concreto, si richiede uno sforzo attivo verso il conseguimento dell’obiettivo auspicato di un rapporto equilibrato tra forme di turismo intensivo ed estensivo. In questo comma non è fornita alcuna prescrizione in merito ai mezzi da impiegare per il raggiungimento dell’obiettivo. Nel contesto dell’art. 6, comma 3 del Protocollo Turismo ciò potrebbe implicare il governo di tutte le parti coinvolte, sia pubbliche che private. Le Parti contraenti possono adempiere quest’obbligo, ad esempio, sensibilizzando le autorità direttamente coinvolte in merito alla necessità di individuare i provvedimenti che consentirebbero di trovare un equilibrio tra le diverse forme di turismo in fase di rilascio delle autorizzazioni per i progetti di sviluppo turistico.

Un rapporto è equilibrato quando trova un suo punto di parità, tuttavia non è facile fornire una definizione univoca di tale equilibrio. Tenuto conto che lo sviluppo turistico nell’arco alpino è un processo in continuo divenire, un “rapporto equilibrato” in questo contesto non indica uno stato definitivo, quanto piuttosto uno sforzo costante per il raggiungimento e il mantenimento di un equilibrio.

Le Parti contraenti devono quindi intervenire attivamente per trovare un certo equilibrio tra le forme di turismo intensivo ed estensivo. In pratica dovrebbero raggiungere un rapporto equilibrato tra le forme di turismo che portano a concentrazioni elevate di turisti in aree delimitate e attrezzate con strutture turistiche che possono avere un forte impatto sul territorio e comportare un maggiore consumo di risorse da una parte, e le altre forme di turismo che favoriscono il contatto diretto con un ambiente vergine e minimizzano l’impatto delle strutture turistiche sul paesaggio, dall’altra parte.

Nelle località turistiche bisogna quindi perseguire un equilibrio tra le forme di turismo che richiedono un’infrastruttura tecnica destinata al turismo di massa e le altre forme di turismo in cui l’ambiente naturale e culturale è conservato nel suo stato originale, per quanto possibile, e può essere vissuto senza la frapposizione di infrastrutture turistiche – sempre tenendo conto della capacità portante di quella zona. L’art. 6, comma 3 del Protocollo Turismo non stabilisce con uno standard assoluto quando tale equilibrio è stato raggiunto. Tuttavia è possibile fornire una spiegazione di massima che sia in linea con le finalità della Convenzione delle Alpi e del Protocollo Turismo. In questo ambito è opportuno fare

riferimento alle disposizioni pertinenti dell'articolo 2, comma 2 lett. i) della Convenzione delle Alpi in cui si afferma la necessità di designare delle zone di quiete, come pure agli articoli 1, 6 comma 4, 9 e 10 del Protocollo Turismo. Negli articoli citati sono menzionati alcuni esempi di misure da adottare per perseguire un rapporto equilibrato tra le diverse forme di turismo.

Il fatto di perseguire un rapporto equilibrato tra le forme di turismo intensivo ed estensivo nelle zone fortemente turistiche sottintende che dovrebbe essere possibile praticare entrambe le forme di turismo in una medesima zona fortemente turistica. Ciò implica che anche nel momento in cui vengono realizzati progetti di sviluppo in zone fortemente turistiche, dovrebbe essere possibile nel migliore dei casi avere ambienti dotati delle infrastrutture tecniche necessarie al turismo di massa che coesistono con altre parti del paesaggio lasciate al loro stato naturale per quanto possibile e prive di infrastrutture turistiche. In determinate circostanze tuttavia le iniziative a favore di un turismo naturalistico non possono essere conciliate in un medesimo territorio con i progetti per la costruzione di impianti a fune e comprensori sciistici¹⁶. Da un punto di vista di sostenibilità ambientale e in casi specifici si può argomentare che le forme di turismo intensivo concentrate in aree limitate e con una gestione molto efficiente delle risorse e della mobilità possono avere un impatto meno negativo delle forme di turismo estensivo in cui poche persone hanno accesso ad esempio a vaste zone vergini che raggiungono tramite formule di viaggio individuali. Inoltre la classificazione del turismo naturalistico come forma di turismo estensivo o meno dipende sempre dalla capacità portante della zona in questione.

Il contesto dell'articolo 6, comma 3 del Protocollo Turismo e il titolo ufficiale sembrano suggerire che l'articolo 6, comma 3 sia stato scritto in vista dello sviluppo turistico futuro della regione alpina. Si può quindi ipotizzare con ragionevole certezza che l'articolo 6, comma 3 accetti la situazione di fatto presente al momento della ratifica e non chieda alle Parti contraenti di rivedere lo sviluppo turistico preesistente. Pare inoltre che l'obiettivo di un rapporto equilibrato sia un obiettivo mobile. Occorre quindi prestare attenzione quando si intende sviluppare ulteriormente l'attività turistica.

Non essendo possibile definire matematicamente un equilibrio quantitativo tra le forme di turismo intensivo ed estensivo di cui all'art. 6, comma 3, l'equilibrio che va ricercato è quello tra i diversi interessi che si celano dietro alle forme di turismo intensivo ed estensivo. Quindi le decisioni sullo sviluppo delle zone turistiche devono tenere conto sia dei diversi interessi nel loro ulteriore sviluppo, sia delle varie ripercussioni che le forme di turismo prospettate possono avere sull'ecosistema e l'ambiente nonché sul paesaggio e sulla cultura della zona in questione. L'articolo 6 stabilisce come requisito minimo che questi interessi siano soppesati alla luce della capacità portante della zona. Ciò significa

¹⁶ Vedi "Bericht zur Strategischen Umweltprüfung der Novelle aufgrund der Zwischenevaluierung des Tiroler Seilbahn- und Schigebietsprogramms 2005", Innsbruck, 2011, pagina 26 con riferimenti

che durante il processo decisionale occorre considerare i diversi interessi in un processo aperto, trasparente e inclusivo in cui i diversi gruppi d'interesse possono essere ascoltati.

6. SINTESI E PROSPETTIVE

- Dall'entrata in vigore del Protocollo Turismo, le Parti contraenti hanno l'obbligo di dare attuazione effettiva all'art. 6, comma 3 del Protocollo Turismo e di garantire la conformità al disposto in tutte le procedure pertinenti. L'obbligo sussiste a prescindere se sia direttamente applicabile o meno nel sistema legislativo interno della Parte contraente. Se una Parte contraente dovesse negare l'applicabilità diretta, si dovranno adottare misure opportune allo scopo di garantire comunque l'ottemperanza al Protocollo.
- L'articolo 6, comma 3 del Protocollo della Convenzione delle Alpi reca una disposizione in cui è definito un obiettivo. Esso crea le condizioni per una composizione tra interessi divergenti durante le fasi di pianificazione, approvazione e realizzazione dei progetti di sviluppo turistico. Le disposizioni dell'articolo 6, comma 3 sono quindi direttamente o indirettamente applicabili alle procedure di pianificazione e tutela ambientale¹⁷.
- Le Parti contraenti hanno l'obbligo di perseguire un equilibrio tra le forme di turismo intensivo ed estensivo nei processi decisionali relativi alla pianificazione, all'approvazione e alla realizzazione di progetti di sviluppo turistico. In questo, esse dispongono di un margine discrezionale e possono considerare i diversi interessi. Le decisioni saranno sempre prese caso per caso, valutando nel complesso il progetto e la zona fortemente turistica in questione.
- Nel realizzare progetti di sviluppo in zone fortemente turistiche l'attenzione dovrebbe essere rivolta a consentire la coesistenza di paesaggi dotati di infrastrutture tecniche per il turismo di massa con ambienti lasciati per quanto possibile allo stato originario e non danneggiati da infrastrutture turistiche.
- Si suggerisce che l'articolo 6, comma 3 del Protocollo Turismo andrebbe applicato di preferenza nelle prime fasi di pianificazione territoriale.

¹⁷ Vedi "Die Alpenkonvention: Handbuch für ihre Umsetzung" Ministero austriaco per l'Agricoltura e le Foreste, l'Ambiente e le Acque, Vienna, 2007, pagina 39 e Cuypers, Gütthler, Köhler, Schumacher, Söhnlein, "Leitfaden zur Umsetzung der Bestimmungen der Alpenkonvention in Deutschland", Berlino, 2008, pagina 220 e segg.