



LINEE GUIDA

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



COLOFONE

Segretariato permanente della Convenzione delle Alpi

Herzog-Friedrich-Straße 15

A-6020 Innsbruck

Tel.: +43 (0)512 588 589-12

Fax: +43 (0)512 588 589-20

Sede distaccata di Bolzano / Bozen

Viale Druso / Drususallee 1

I-39100 Bolzano / Bozen

Tel.: +39 0471 055 357

Fax: +39 0471 055 359

www.alpconv.org

info@alpconv.org

Finanziato dalla Presidenza tedesca della Convenzione delle Alpi 2015–2016:

Ministero federale per l'Ambiente, la Protezione della Natura, le Costruzioni e la Sicurezza nucleare

Ministero Bavarese per l'Ambiente e la tutela dei consumatori

Progetto grafico e stampa: Kultig Werbeagentur

Foto: Andrea Hinterleitner, BMUB: Sascha Hilgers, Wolfgang Gasser, Mathilde Reiterer-Ertl, Markus Reiterer, Zoran Stanko, Aleš Krivec

© Segretariato permanente della Convenzione delle Alpi, 2017



Höchster Standard für Ökoeffektivität:
Cradle to Cradle™ zertifizierte
Druckprodukte innovated by gugler*
Bindung ausgenommen

greenprint*
klimapositiv gedruckt



PREFAZIONE

Le Alpi sono un territorio speciale sotto molti punti di vista, che coniuga bellezza e diversità in uno spazio vitale, economico, culturale e ricreativo nel cuore dell'Europa.

Attraverso la Convenzione delle Alpi e i suoi Protocolli di attuazione, i Paesi alpini si sono posti l'obiettivo non solo della protezione dell'ambiente, bensì anche del progresso sociale e culturale e dello sviluppo economico del territorio. Poiché i danni all'ecosistema alpino non si possono eliminare se non a fronte di un forte impegno caratterizzato da costi ingenti e generalmente da tempistiche molto lunghe, occorre cercare un equilibrio tra gli interessi economici e le esigenze ecologiche che sia sostenibile nel lungo periodo. A tale scopo la Convenzione delle Alpi con i suoi Protocolli di attuazione fornisce un solido quadro giuridico.

Tuttavia, nella prassi, occorre tradurre questo quadro giuridico in fatti concreti. Il Gruppo di verifica, organo giuridico centrale della Convenzione delle Alpi, oltre ad esercitare la sua funzione di controllo, assiste gli Stati alpini nell'adempimento dell'ordinamento della Convenzione delle Alpi. In questo contesto, durante la Presidenza di turno tedesca della Convenzione delle Alpi, il Gruppo di verifica si è occupato delle questioni essenziali per il settore del turismo.

Le Linee guida per *l'interpretazione dell'articolo 6, comma 3 del Protocollo Turismo*, che qui presentiamo, non solo illustrano gli insegnamenti che il Gruppo di verifica ha tratto da un singolo caso, ma sono anche frutto dell'approfondimento del tema del turismo nelle Alpi. Per la prima volta dalla sua istituzione nel 2002, il Gruppo di verifica si è avvalso dell'aiuto di esperti del mondo scientifico e del settore nonché del lavoro svolto dal Gruppo di lavoro Turismo sostenibile della Convenzione delle Alpi per chiarire le specificità del turismo alpino sotto tutti i punti di vista.

Nelle Linee guida, il Gruppo di verifica fornisce pratiche delucidazioni su concetti e norme fondamentali che consentono a tutti gli attori a livello statale, regionale, locale e comunale di attuare le prescrizioni del Protocollo Turismo nell'ambito dell'attività quotidiana, preservando l'equilibrio tra forme di turismo intensivo ed estensivo. Le Linee guida contengono inoltre utili e concreti criteri che agevolano l'adozione di decisioni programmatiche in conformità al Protocollo Turismo. Infine, le Linee guida possono essere utilizzate per la pianificazione, l'esecuzione e la verifica di progetti e processi decisionali che si sviluppino nello spazio alpino, allo scopo di garantire risultati in sintonia con l'ordinamento della Convenzione delle Alpi.

Dr. Marcus Schroeder

Presidente del Gruppo di verifica 2015–2016

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

I. 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. La XIV Conferenza delle Alpi di Grassau (Germania) ha approvato 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.



II. 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.



III. 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 delineazione 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.

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

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 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.



2. Si veda il paragrafo “Misurabilità dell’intensità turistica nelle Alpi” in “Turismo sostenibile nelle Alpi”, 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.

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;
- 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. 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 Beschneigung", 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

IV. 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.



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

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.

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.

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

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

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.



- 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

V. SPUNTI INTERPRETATIVI PER LA LOCUZIONE “PROVEDERE 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 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.



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

VI. 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, Güthler, Köhler, Schumacher, Söhnlein, "Leitfaden zur Umsetzung der Bestimmungen der Alpenkonvention in Deutschland", Berlino, 2008, pagina 220 e segg.

La Convenzione delle Alpi è un trattato internazionale sottoscritto dai Paesi alpini (Austria, Francia, Germania, Italia, Liechtenstein, Monaco, Slovenia e Svizzera) e dall'Unione Europea per lo sviluppo sostenibile e la protezione delle Alpi.

Segretariato permanente della Convenzione delle Alpi

Herzog-Friedrich-Straße 15
A-6020 Innsbruck
Tel.: +43 (0)512 588 589-12
Fax: +43 (0)512 588 589-20

Sede distaccata di Bolzano / Bozen

Viale Druso / Drususallee 1
I-39100 Bolzano / Bozen
Tel.: +39 0471 055 357
Fax: +39 0471 055 359

www.alpconv.org
info@alpconv.org