

Relazione al disegno di legge “Integrazioni e modifiche alla LP 11 giugno 2002 n. 8 (Disciplina della promozione turistica in provincia di Trento) in materia di recepimento dei principi e dei contenuti del Protocollo Turismo della Convenzione delle Alpi”.

La Convenzione per la protezione delle Alpi, stipulata a Salisburgo il 7 novembre 1991 è il primo accordo multilaterale diretto alla protezione e all’organizzazione di una regione montuosa transfrontaliera.

Le nove Parti contraenti (Austria, Francia, Germania, Italia, Liechtenstein, Monaco, Slovenia, Svizzera e Unione europea; in totale l’area coperta dalla Convenzione si estende su un arco di 1000 Km circa di lunghezza e 200 di larghezza, coinvolgendo 8 Stati, 53 regioni, 5800 comuni e 14 milioni di residenti) con la ratifica di tale Convenzione quadro, si impegnano a realizzare una politica globale diretta alla tutela e alla protezione dell’ambiente alpino, con lo scopo di salvaguardare l’ecosistema naturale delle Alpi e promuovere lo sviluppo sostenibile di quest’area, tutelando anche gli interessi economici e culturali delle popolazioni residenti.

Il raggiungimento di tali obiettivi è subordinato alla realizzazione di alcune misure particolari, definite in appositi protocolli tematici, da intraprendere in dodici settori considerati di prioritaria importanza dalle Parti contraenti.

Gli otto protocolli stilati fino a questo momento (gli altri 4 protocolli, ancora in fase di elaborazione, riguarderanno invece la salvaguardia della qualità dell’aria, l’acqua, popolazione e cultura, rifiuti) e progressivamente adottati a partire dal 1994, riguardano i settori della pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile, della natura e paesaggio, dell’agricoltura, delle foreste, del suolo, del turismo, dell’energia e dei trasporti più un protocollo dedicato alla composizione delle controversie.

L’organo decisionale della Convenzione è rappresentato dalla Conferenza delle Parti che raggruppa i rappresentanti degli Stati membri (Ministri dell’Ambiente e funzionari).

La Conferenza si riunisce ogni due anni e la sua presidenza è assicurata in modo alternato dai paesi membri. All’Italia è stato assegnato l’incarico per gli anni 2001-2002.

La Conferenza elabora la politica di attuazione della Convenzione e dei suoi protocolli e ne assicura il seguito e il controllo.

L’organo esecutivo è invece rappresentato dal Comitato Permanente, composto da delegati delle Parti, che ha il compito di preparare il lavoro della Conferenza, di seguire le pratiche e di gestire gli affari. Il Comitato Permanente si riunisce quando è necessario e comunque una volta l’anno.

Infine un organo di supporto, è stato istituito, successivamente alla entrata in vigore della Convenzione, un Segretariato permanente, con una sede politica a Innsbruck e una tecnico-scientifica a Bolzano.

Le sue funzioni riguardano i lavori degli organi istituiti nell’ambito della Convenzione delle Alpi, ai quali fornisce supporto tecnico, logistico e amministrativo nell’attuazione della Convenzione e dei suoi Protocolli.

In Italia la Convenzione delle Alpi è stata ratificata con la Legge n. 403 del 14 ottobre 1999 ed è entrata definitivamente in vigore il 27 marzo 2000.

Alla fine del 1999, comunque, anche tutti gli altri Stati firmatari avevano concluso l'iter interno di ratifica e pertanto la Convenzione quadro è regolarmente in vigore in Austria, Svizzera, Germania, Francia, Liechtenstein, Italia, Monaco, Slovenia, Unione europea.

Lo stato di ratifica dei Protocolli attuativi, la cui procedura per l'entrata in vigore è la medesima della Convenzione quadro (i protocolli entrano in vigore tre mesi dopo aver depositato i documenti di ratifica presso la Repubblica d'Austria in qualità di depositario della Convenzione) non è invece così omogeneo.

L'Italia, la Svizzera e l'Unione europea, per il momento, sono le uniche tre Parti contraenti che hanno solamente firmato i nove protocolli attuativi senza procedere alla ratifica per nessuno di loro.

La Francia e il Principato di Monaco ne hanno ratificati solo alcuni (protocollo agricoltura di montagna e composizione delle controversie per la Francia; protocollo pianificazione e sviluppo sostenibile, turismo, difesa del suolo e composizione delle controversie per il Principato di Monaco).

Il Liechtenstein, la Germania, l'Austria e, recentemente, anche la Slovenia hanno invece già ratificato tutti i protocolli.

Con l'entrata in vigore in Slovenia, i protocolli Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile, Agricoltura di montagna, Turismo e Difesa del suolo avranno validità giuridica in cinque Stati, i protocolli Protezione della natura e tutela del paesaggio, Foreste montane, Energia e Trasporti in quattro, il protocollo Composizione delle controversie in ben sei degli otto Stati alpini.

Ad oggi in Italia è in corso l'iter parlamentare del disegno di legge, approvato dal Consiglio dei Ministri del 7 febbraio 2002, di ratifica dei nove Protocolli.

In un primo tempo su richiesta del Governo e della maggioranza che lo sostiene il Senato (in data 14 novembre 2003) e la III Commissione Permanente, Affari esteri e comunitari della Camera (in data 19 maggio 2004) avevano votato lo stralcio del Protocollo Trasporti. Il disegno di legge di ratifica è tornato al Senato dopo le modifiche votate in Aula dalla Camera dei Deputati il 27 gennaio 2005, che ha reintrodotto il Protocollo Trasporti (con un voto di stretta misura: 185 favorevoli e 184 contrari) e chiesto la copertura finanziaria del provvedimento.

I tempi per l'approvazione definitiva del Ddl, se continuerà a permanere (com'è probabile) l'atteggiamento ostile al Protocollo Trasporti del Governo e della maggioranza, sono ancora molto lunghi, posto che se il Senato riterrà di modificare di nuovo il testo si renderà necessario un ultimo passaggio all'altro ramo del Parlamento.

Infine, per quanto attiene all'implementazione della Convenzione, in Italia, tale funzione è attribuita al Ministero dell'ambiente e tutela del territorio, agli altri Ministeri che possono essere interessati ai problemi dei vari protocolli e alla Consulta Stato – Regioni dell'Arco Alpino, organo appositamente istituito dalla Legge 403/99.

Tale organo comprende tutti i livelli delle amministrazioni coinvolte nel processo di implementazione della Convenzione e altri soggetti interessati.

Il suo scopo principale è assicurare l'armonizzazione delle azioni adottate ad ogni livello ed evitare sovrapposizioni o vuoti legislativi. Individua inoltre le strutture regionali e locali preposte all'attuazione della Convenzione.

Il Protocollo “Turismo”, obiettivi e strumenti

L'obiettivo principale del protocollo “Turismo” è quello di contribuire, nell'ambito dell'ordinamento istituzionale vigente, allo sviluppo sostenibile del territorio alpino grazie ad un turismo che tuteli l'ambiente mediante specifici provvedimenti e raccomandazioni che tengano conto degli interessi della popolazione locale e dei turisti.

Può risultare particolarmente interessante leggere quanto scritto nella premessa del protocollo, in merito alle aspirazioni dei contraenti rispetto alla portata dello stesso:

- in conformità con il loro mandato in base alla Convenzione per la Protezione delle Alpi (Convenzione delle Alpi), del 7 novembre 1991, di assicurare una politica globale di protezione e di sviluppo sostenibile del territorio alpino;
- in attuazione dei loro impegni di cui all'articolo 2, commi 2 e 3 della Convenzione delle Alpi;
- considerata la volontà delle Parti contraenti di armonizzare gli interessi economici e le esigenze ecologiche e di garantire uno sviluppo sostenibile;
- coscienti del fatto che le Alpi rappresentano lo spazio di vita e di sviluppo economico della popolazione locale;
- convinti che la popolazione locale debba essere posta nelle condizioni di determinare essa stessa le prospettive del proprio sviluppo sociale, culturale e economico, nonché di concorrere alla sua realizzazione nel quadro del vigente ordinamento istituzionale;
- considerato il fatto che la nostra civiltà urbana sviluppa una crescente esigenza di turismo e di attività ricreative diversificate per l'uomo d'oggi;
- considerato che le Alpi rimangono uno dei più vasti spazi turistici e ricreativi d'Europa, grazie alle loro immense possibilità di attività ricreative, alla ricchezza dei suoi paesaggi e alla diversità delle condizioni ecologiche, e che sia quindi necessario situare le sue problematiche in un contesto più ampio di quello nazionale;
- considerato che una parte notevole della popolazione di alcune Parti contraenti abita sulle Alpi e che il turismo alpino è d'interesse pubblico in quanto contribuisce alla permanenza della popolazione locale;
- considerato che il turismo di montagna si sta sviluppando in un quadro concorrenziale mondializzato e contribuisce in modo significativo ai risultati economici del territorio alpino;
- considerato che la tendenza attuale sembra andare nel senso di una migliore armonia tra turismo ed ambiente: interesse sempre più marcato da parte della clientela per una bellezza naturale intatta sia d'inverno che d'estate, che spinge molti amministratori locali a migliorare la qualità della ricettività tutelando l'ambiente;
- considerato che nell'area alpina i limiti di adattamento degli ecosistemi di ogni sito vanno tenuti nella massima considerazione e vanno valutati in funzione della propria specificità;
- coscienti del fatto che il patrimonio naturale e culturale, così come i paesaggi, costituiscono delle basi essenziali del turismo alpino;
- coscienti del fatto che le diversità naturali, culturali, economiche ed istituzionali che caratterizzano gli Stati alpini hanno dato origine a sviluppi autonomi ed a una molteplicità di offerte turistiche che, lungi dal creare uniformità a livello internazionale, dovrebbero costituire fonti di attività turistiche diversificate e complementari;
- coscienti del fatto che si rende necessario uno sviluppo sostenibile dell'economia turistica basato sulla valorizzazione del patrimonio naturale e sulla qualità delle prestazioni e dei servizi, tenuto conto della dipendenza economica della maggior parte delle regioni alpine dal turismo e della possibilità di sopravvivenza che esso rappresenta per le popolazioni interessate;
- coscienti dell'esigenza di incentivare i turisti a rispettare la natura, di portarli a capire meglio le popolazioni che abitano e lavorano nelle regioni frequentate e di creare le migliori condizioni per una effettiva scoperta della natura dell'area alpina in tutta la sua diversità;
- coscienti che spetta alle organizzazioni turistiche di categoria e agli enti territoriali creare, in un quadro concertato a livello del territorio alpino, gli strumenti per migliorare le proprie strutture produttive e il loro funzionamento;
- desiderosi di garantire lo sviluppo sostenibile del territorio alpino con un turismo che tuteli l'ambiente, e che costituisca a sua volta una base essenziale delle condizioni di vita ed economiche della popolazione locale;
- convinti che determinati problemi possono essere risolti soltanto sul piano transfrontaliero e richiedono misure comuni degli stati alpini.

Come sottolinea la Commissione Internazionale per la Protezione della Regione Alpina (CIPRA), il Protocollo turismo ribadisce pertanto quanto già espresso in due documenti di assoluto riferimento in materia di turismo sostenibile: Agenda 21 (documento sottoscritto nel giugno 1992, durante il Vertice UNCED organizzato a Rio de Janeiro, da 178 Stati di tutto il mondo, si compone di 40 Capitoli specifici: il capitolo 28 "Iniziativa delle amministrazioni locali di supporto all'Agenda 21" riconosce un ruolo decisivo alle comunità locali nell'attuare le politiche di sviluppo sostenibile) e della Carta di Lanzarote (documento di intenti redatto nel 1995 da numerosi esperti fra cui anche rappresentanti italiani; la Carta raccoglie 18 principi che delineano in maniera generale in quale modo il turismo possa essere pianificato e svolto in modo tale da salvaguardare risorse naturali e il patrimonio per le generazioni future; tra questi: il rispetto del principio di sostenibilità, la necessità di cooperazione a tutti i livelli, la considerazione degli effetti ambientali del trasporto nel turismo). Il protocollo, di conseguenza, predispone che le Parti si impegnino a rimuovere gli ostacoli alla collaborazione internazionale tra gli enti territoriali dell'area alpina ed a promuovere la soluzione ai problemi comuni; grazie ad una cooperazione a livello territoriale appropriato, dando, dunque, particolare rilievo alla valorizzazione delle aree di confine, coordinando attività turistiche e ricreative che tutelino l'ambiente.

Gli strumenti proposti, ricorda la CIPRA, si riferiscono a:

- Ricerca della qualità dell'offerta turistica che abbia per oggetto l'insieme del territorio alpino tenendo conto, in particolare delle esigenze ecologiche. Tramite tale mezzo, sarà, dunque agevolato lo scambio di esperienze e la realizzazione di programmi d'azione comuni e di soluzioni adeguate per uno sviluppo equilibrato delle regioni e delle aree economicamente deboli;
- Pianificazione dell'offerta turistica consistente nella elaborazione di linee guida, programmi di sviluppo e piani settoriali, promossi a livello più appropriato, necessari per valutare e comparare i vantaggi e gli inconvenienti degli sviluppi previsti. A tale proposito giova ricordare la Direttiva 2001/42/CE sulla Valutazione Ambientale Strategica (non ancora recepita in Italia, ma già adottata da alcune regioni italiane). Lo scopo della VAS è quello di consentire la valutazione dell'impatto ambientale su piani e programmi, e non soltanto su singoli progetti, così come avviene nella VIA, al fine di prevedere gli effetti, nel lungo periodo, delle decisioni adottate e se queste risultino realmente sostenibili;
- Pianificazione dei flussi turistici consistente nella organizzazione della distribuzione e del soggiorno dei turisti in modo da garantire la preservazione dei siti in particolare delle aree protette;
- Promozione di progetti eco-compatibili da parte dei Contraenti. In generale il protocollo prevede che le Parti, si impegnino a promuovere, nella misura del possibile, solamente progetti che rispettino il paesaggio e che siano compatibili con l'ambiente. Nello specifico dei diversi aspetti del settore turismo delle Alpi, il Protocollo prevede, in ambito di politica alberghiera, che le Parti privilegino il recupero e l'uso degli edifici esistenti, modernizzando e migliorando la qualità delle strutture esistenti, ed in ambito di impianti di risalita, prevede che le nuove autorizzazioni siano condizionate allo smontaggio ed alla rimozione degli impianti di risalita fuori esercizio ed alla rinaturalizzazione delle superfici inutilizzate con priorità alla specie vegetali di origine locale;
- Valutazione della compatibilità dei progetti consistente nell'esame e nel riscontro della compatibilità dei progetti alla natura, al paesaggio ed all'ambiente generale. Il risultato della valutazione è elemento essenziale di cui tener conto al momento della decisione finale per la realizzazione concreta del progetto. Anche in questo caso il legislatore internazionale lascia alle Parti contraenti la realizzazione delle condizioni necessarie all'esame degli effetti diretti ed indiretti dei progetti. Nel nostro ordinamento lo strumento preordinato a ciò è la VIA (valutazione di impatto ambientale), istituto di recepimento comunitario (Direttiva 97/11/CE, recepita dall'art. 6, L. 349/86 e dal d.p.r. 12 aprile 1996 - VIA regionale - e dai

successivi decreti attuativi). Tali normative prevedono una procedura finalizzata a valutare preventivamente la compatibilità ambientale di un progetto prima del rilascio dell'autorizzazione necessaria per realizzare l'opera stessa. Da non dimenticare la valutazione di incidenza per la rete Natura2000;

- Delimitazione di zone di quiete, da parte dei Contraenti, in conformità con la normativa nazionale e secondo i criteri ecologici. In tali zone le Parti dovranno rinunciare agli impianti turistici;
- Riduzione del traffico a motore all'interno delle stazioni turistiche attraverso l'incentivazione di iniziative pubbliche o private mirate a favorire l'accesso ai siti tramite mezzi pubblici.

Il protocollo in esame introduce il concetto di "*turismo sostenibile*" (già inserito in Agenda 21 e della Carta di Lanzarote) inteso come ogni forma di attività turistica capace di mantenere nel tempo i suoi valori quantitativi e qualitativi ed in grado di far coincidere, nel breve e nel lungo periodo, le aspettative dei residenti con quelle dei turisti senza danneggiare i valori ambientali del territorio.

Il settore del turismo si pone in una posizione di grande rilievo, non solo perché fornisce uno strumento privilegiato per sensibilizzare il grande pubblico sulle questioni del rispetto dell'ambiente e del patrimonio storico-culturale, ma anche perché si presenta come mezzo atto a sostenere attività economiche e tradizionali e a migliorare la qualità di vita della popolazione. Il turismo, si conferma, dunque, come un settore ad alta occupazione ed "occupabilità".

In questo senso è prioritario che il turismo tuteli il patrimonio sul quale fonda la sua attività sviluppandosi coerentemente ai principi di sostenibilità ovvero in modo da rispondere ai bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la capacità delle generazioni future di rispondere ai propri.

Il Protocollo rappresenta quindi, secondo la CIPRA, una sorta di bilanciamento di interessi, (da una parte, la tutela dell'ambiente necessaria per garantire il diritto delle generazioni future di usufruire di tale bene e, dall'altra, il diritto dell'uomo odierno a poter usufruire delle risorse ambientali), con il quale le Parti, nell'attuazione delle misure adeguate per uno sviluppo sostenibile, devono misurarsi. Un bilanciamento che, comunque, deve avvenire nel rispetto del sistema proposto dal protocollo, cioè un sistema turistico secondo un approccio ambientale che pone la stessa attività come strumento per la realizzazione di uno sviluppo sostenibile. L'esigenza del protocollo risulta essere quella di rispettare la natura ed allo stesso tempo quella di rafforzare la competitività, l'innovazione e la diversificazione dell'offerta turistica.

Ecco, dunque, perché, il protocollo risulta essere un testo rivolto a considerare ed a mitigare situazioni di compromissione di aree alpine interessate dallo sfruttamento turistico ed economico e, quindi mirato a limitare i problemi causati dai flussi turistici di massa, più che uno strumento di programmazione e di indirizzo.

In Italia la legge 135/2001 "Riforma della legislazione nazionale del turismo" è incentrata sulla riorganizzazione della materia turistica attraverso la realizzazione di una "*politica del turismo*" tesa a valorizzare tutti gli aspetti del settore in quanto fenomeno economico, culturale, sociale e giuridico. Il turismo, con la nuova disciplina, non viene soltanto tutelato, ma viene promosso attraverso un contemperamento di interessi e situazioni legato alle diverse realtà locali ed alle esigenze degli operatori ed attraverso interventi nel settore, quali l'informazione, la conoscenza del territorio, l'appetibilità delle strutture ricettive e ricreative.

I punti di forza della legge sono: la sinergia fra settore pubblico e privato in ambito turistico tramite lo strumento della Conferenza Nazionale del turismo, la creazione del sistema turistico locale come ambito ottimale per soddisfare la domanda turistica e la redistribuzione delle funzioni mediante l'utilizzo degli strumenti del decentramento e della sussidiarietà.

Secondo la CIPRA, il quadro normativo provinciale della Provincia Autonoma di Trento non presenta specifici provvedimenti e raccomandazioni che, tenendo conto degli interessi della

popolazione locale e dei turisti, favorisca un turismo sostenibile del territorio alpino rivolto alla tutela dell'ambiente. Dunque viene ritenuto dalla stessa CIPRA "non adeguato" alle indicazioni del protocollo. La principale legge di riferimento in materia, L.P. 8/2002, specifica l'ambito ed i modi della programmazione e organizzazione turistica sul territorio, ma non promuove lo sviluppo di un tipo di turismo sostenibile nelle zone alpine, risultando inadeguata e non completamente conforme ai contenuti del protocollo in questione.

In base all'analisi del nuovo articolo 117 della Costituzione – così come modificato dalla Legge 3/2001 - sembrerebbe legittimo da parte delle Regioni e delle Province autonome concludere accordi aventi come oggetto i 12 protocolli attuativi, nei limiti delle proprie competenze ed una volta passato il vaglio dello Stato, per l'attuazione e l'esecuzione della Convenzione delle Alpi.

Descrizione del disegno di legge

Con il presente disegno di legge si intendono dunque apportare all'interno della legge provinciale di settore alcune modifiche ed integrazioni, al fine di recepire nella stessa i principi ed i contenuti del Protocollo Turismo della Convenzione delle Alpi. Nella consapevolezza e con la convinzione che, a prescindere dall'impegno dello Stato italiano volto al recepimento dello stesso, debba essere obiettivo primario della Provincia Autonoma impegnarsi affinché il Trentino, il cui territorio è posto interamente all'interno della regione alpina, possa sviluppare il settore turistico, primi in Italia, secondo indirizzi e principi condivisi con tutti gli altri territori alpini, in primis quelli dei Paesi che hanno già adottato nei loro rispettivi ordinamenti giuridici il Protocollo Turismo, cioè al momento Germania, Austria, Liechtenstein e Slovenia. Ciò vale a prescindere dall'adozione, da parte della Provincia Autonoma di Trento, di documenti di indubbia valenza politica quali l'Atto d'indirizzo sullo sviluppo del turismo, gli indirizzi per la revisione del Piano urbanistico provinciale ed altri.

L'articolo 1 sostituisce totalmente l'articolo 1 della LP 8/2002, individuando i principi fondamentali dello sviluppo turistico e riconoscendo finalmente al turismo un ruolo di risorsa per la crescita culturale e sociale del Trentino prima ancora che per lo sviluppo dell'economia provinciale. Comprende tra l'altro i principi dell'articolo 9 "Limiti naturali dello sviluppo" del Protocollo Turismo.

Con l'articolo 2 si inserisce l'articolo 1 bis nella LP 8/2002, recependo nella norma provinciale l'articolo 6 "Orientamenti dello sviluppo turistico" del Protocollo Turismo.

Con l'articolo 3 si amplia in maniera sostanziale la portata dell'articolo 2 della LP 8/2002, aggiungendo il comma 3 bis in materia di "indirizzi generali" della politica turistica del Trentino. Vi trovano spazio una serie di principi che compongono la parte centrale del Protocollo Turismo, dall'articolo 4 all'articolo 20 del medesimo.

L'articolo 4 apporta modifiche ed integrazioni all'articolo 5 della LP 8/2002, riconoscendo la necessità di acquisire una migliore conoscenza delle interazioni tra turismo e ambiente ed inserendo un nuovo comma 2 bis in materia di informazione permanente, così recependo parte del dispositivo dell'articolo 22 del Protocollo.

Cons. Roberto Bombarda
Gruppo Verdi e Democratici per l'Ulivo

Trento, 18 aprile 2005