

ADRIANA GALVANI

LA POLITICA AMBIENTALE DELLA SPAGNA PER UN RECUPERO DEL TURISMO COSTIERO

Premessa. – Il turismo spagnolo è nato negli anni in cui la domanda si concentrava sulla richiesta di sole e spiaggia e il paese aveva buon gioco nell'offrire abbondanti spazi costieri rispondenti a quelle esigenze, per di più a un prezzo allettante che attirava le classi lavoratrici di un'Europa in corsa verso il benessere. Con l'aumento accelerato del numero dei turisti si è avuta una corrispondente moltiplicazione delle strutture ricettive, che ha portato a una concorrenza basata principalmente sul fattore prezzo. Il mantenimento di bassi prezzi ha d'altra parte frenato le iniziative di rinnovamento nel medesimo istante in cui i redditi dei paesi sviluppati si andavano innalzando. Il crescente miglioramento delle condizioni generali di vita, e corrispondentemente di cultura, veniva a influire sulla segmentazione della domanda, richiedendo prodotti variegati, all'interno di una comune radice di qualità. Si può dire che sia cominciata così, dagli anni '80, a partire dalle classi privilegiate dal punto di vista economico e culturale, un rifiuto degli aspetti più squalificati di un turismo ad «alta densità» o di «grande scala» (Mowforth, 1993) che lasciava spazio a una domanda di natura, più personalizzata e meno guidata dal mercato. Apparivano così nuove nicchie di proposte che si vanno ulteriormente specializzando, e che si possono racchiudere in quattro grandi categorie di turismo: ecologico, culturale, di avventura, specializzato (ibid.).

Oggi giorno, quindi, la segmentazione procede velocemente, sia sul fronte dell'offerta sia su quello della domanda, le quali si influenzano a vicenda, creando un *feed-back* positivo per il mercato, contribuendo al rinnovamento del prodotto e venendo a incidere non solo sul numero dei turisti, ma anche sul numero dei viaggi di vacanza che ogni turista affronta, per rispondere alle molteplici esigenze dei complessi aspetti della personalità. Allorché le stazioni si premurano di attirare nuovi turisti, si preoccupano anche di soddisfare il maggior numero di loro esigenze, cosicché si dotano di migliori e moderne strutture e infrastrutture che arricchiscono l'aspetto globale del luogo con indubbi benefici su tutta la comunità ospitante.

L'evoluzione del turismo in Spagna. – Nella graduatoria dei paesi con maggiore entrate turistiche, la Spagna si colloca al terzo posto con 22,181 miliardi di dollari, che rappresentano il 7% del totale delle entrate turistiche mondiali, preceduta dagli Stati Uniti con 53,861 miliardi e dalla Francia con 25 miliardi, mentre è seguita dall'Italia con 21,577 miliardi di dollari (OMT, 1992).

In Europa la Spagna è al secondo posto dopo la Francia, per entrate del turismo internazionale, accreditandosi l'8% del PIL, con entrate di 4000 miliardi di pesetas, di cui il 56% apportato dagli spagnoli, contro il 44% degli stranieri. Già dal 1989 le «top five» in Europa erano in ordine: Francia, Spagna, Italia, Austria e Gran Bretagna, che accoglievano 149 milioni di turisti, corrispondenti al 55% degli arrivi europei, di cui più del 40% era detenuto dalle sole Francia, Spagna e Italia. Nel 1992 la Spagna assorbiva l'8,2% dell'intero movimento turistico internazionale con 39,638 milioni di turisti; solo due paesi ricevevano più turisti: la Francia con 59,710 milioni (12,4%), e gli Stati Uniti con 47,556 milioni (9,3%) mentre l'Italia si poneva in posizione retrostante con 26,113 milioni (5,4%). Nel 1993 i turisti internazionali in Spagna superavano già i 40 milioni (OMT, 1995). L'incidenza del turismo sull'economia è evidenziata anche dal suo forte impatto sull'occupazione, di cui copre l'11%. Nel 1990, 1.400.000 soggetti erano impiegati nel settore turistico, di cui il 59% in attività dirette (alberghi, ristoranti), il restante 41% in attività indirette (commercio, costruzioni, ecc.).

L'esordio del movimento turistico in Spagna risale agli anni '30 su decisione del Patronato Nazionale del Turismo, organo governativo, che realizzò un intervento diretto tramite la costruzione di qualche albergo lungo la nuova superstrada della costa mediterranea settentrionale, anche se vi contribuì, in maggior parte, un'iniziativa spontanea sulla Costa Brava, ad opera di residenti e di finanziamenti tedeschi che avviarono un complesso alberghiero a Tossa e il primo villaggio turistico spagnolo a San Agardò, a nord di San Feliù de Guixol. La guerra civile spagnola e la seconda guerra mondiale interruppero le attività turistiche, che comunque riguardavano circa 250.000 visitatori stranieri l'anno.

Un impulso decisivo è da attribuire al regime di Franco, il quale nel 1956 promulgò il «Plan Nacional de Estabilización» che mirava a una politica di «crescita a qualsiasi prezzo» per incamerare valuta pregiata dai più ricchi vicini tramite l'apertura al flusso straniero. Tale azione dava origine a uno sviluppo edilizio costiero che è arrivato ai peggiori eccessi del *boom* delle costruzioni affrettate, in un'ottica di breve periodo, che ha lasciato devastate le coste mediterranee a causa di una urbanizzazione massiccia che ha privato le spiagge di qualsiasi attrattiva naturalistica, lasciando sul luogo costruzioni che, già dopo 25 anni, si potevano considerare fatiscenti.

Il Piano di stabilizzazione del luglio 1956 provocò un vero balzo in avanti: tra il 1958 e il 1963 l'aumento dei turisti fu del 145% (quelli francesi aumentarono del 60%, gli italiani del 32%, i tedeschi del 17%). Tra il 1963 e il 1964 si toccò un aumento annuo *record* del 28,8% con un totale corrispondente a metà della popolazione locale, superando per la prima volta i dati del turismo italiano. Nel 1964 attraversarono le frontiere per affari o vacanze 105 milioni di persone, spendendo 10 milioni di dollari con un +15% rispetto all'anno precedente. Nel contempo le visite degli spagnoli all'estero rappresentavano solo il 10-15% delle visite in Spagna in termini di spesa e il 15-20% in termini di turisti.

Si è realizzata così la più rapida evoluzione della storia dello sviluppo turistico: se nel 1930 i turisti erano solo 266.000, dagli anni '50 la loro crescita cominciò a raggiungere cifre considerevoli. Da allora, il turismo ha conosciuto l'incremento maggiore tra tutti i settori di attività: mentre tra il 1948 e il 1962 il PIL andava aumentando del 4,1% l'anno e la produzione industriale del 7,5%, il turismo conosceva un aumento del 17,6%.

Nel 1959 per la prima volta le entrate turistiche superarono il *deficit* del commercio estero, rappresentando la più alta fonte di guadagno con una somma quasi corrispondente a quella del totale delle altre esportazioni. Nel 1960, per esempio, il turi-

smo eguagliò l'ammontare complessivo di sette tra i più importanti prodotti di *export*: agrumi, olio d'oliva, ferro e acciaio, piriti, tessili, vini e pomodori, pagando l'*import* corrispondente a oli vegetali, cotone, motori, petrolio, chimica e tabacco.

Nel 1965 però venivano già deluse le aspettative proiettate sull'arrivo di 16 milioni di turisti, di fronte a una realtà di 14 milioni, corrispondenti a una crescita del solo 6% rispetto al 1964, il che significava che ormai la facile crescita spontanea era in declino; le entrate però eguagliarono le previsioni per un miglioramento delle condizioni, ma soprattutto per un aumento dei prezzi (Naylon, 1967, p. 26). La situazione sarebbe rimasta buona, secondo Naylon, finché fosse rimasto basso il reddito *pro capite*, anche se egli definiva allora questo flusso come «manna falling from heaven, impelled by the favourable winds of stabilisation» (ibid., p. 33).

Dagli anni '50, quindi, il fenomeno venne guidato e assunse grande importanza, attraverso varie fasi significative: 1) la fase del decollo, caratterizzata da un tasso di crescita elevatissimo: le entrate di visitatori stranieri, che ammontavano nel 1950 a 750.000, divennero 6 milioni nel 1960; 2) la fase dell'espansione, che durò sino al 1973, anno in cui la domanda turistica subì un crollo, dovuto alla congiuntura internazionale (crisi petrolifera) e in cui le entrate alle frontiere ammontarono a 35 milioni; 3) la fase della maturità che giunge sino alla fine degli anni '80 ed è caratterizzata da aumenti moderati e oscillatori; 4) la fase della riconversione, con inizio dai primi anni '90, che è tuttora in corso.

L'evoluzione dell'offerta globale, nel decennio scorso, è stata caratterizzata da una continua crescita; il numero dei posti letto è aumentato in tutte le categorie, ad esclusione delle pensioni. Il numero di letti in alberghi è stato incrementato di un 23%; la categoria alberghiera che registra l'aumento maggiore è quella a 3 stelle con una crescita del 50%; la capacità ricettiva dei campeggi è aumentata di circa il 110%; i *residences* hanno aumentato la propria offerta di posti letto di un 38%; i posti letto in abitazioni a uso turistico sono aumentati intorno al 50%. Per quanto riguarda la distribuzione dell'offerta alberghiera per categorie, si segnala il prevalere del livello medio basso. Ciò è avvenuto per di più su una concentrazione molto forte: 12 o 13 province offrono ben l'82% della dotazione alberghiera con la preminenza di Gerona e Barcellona. Già nel 1960 intere regioni, quali la Costa Brava e le Baleari, erano vicine alla saturazione, specialmente per quanto riguardava il trasporto marittimo, mentre ora lo sono per il trasporto aereo. Le Baleari e le Canarie hanno assorbito, nel 1992, quasi i due terzi della presenza alberghiera straniera, pur costituendo solo il 2,5% del territorio nazionale, mentre sulla Costa Brava si andava concentrando l'offerta extralberghiera. Nel 1993 una sola Comunità Autonoma, quella delle isole Baleari, ha concentrato il 31% delle presenze totali, seguita dalle isole Canarie con il 16%, dall'Andalusia con il 12%, dalla Comunità Valenzana con il 9% e infine da Madrid con il 5%.

L'offerta si è andata rapidamente adeguando alla domanda, quando non ha cercato di prevenirla, portando a un fenomeno che è divenuto tipicizzante delle coste iberiche del Mediterraneo: quello della *urbanización*, chiamato anche *marbellización* (dalla località di Marbella), termine che viene applicato alle coste a edificazione massiccia. Dumas (1983a), individua nella provincia di Alicante 200 km di costruzioni continue, con uno squilibrio sempre più accentuato tra costa e interno, che ha condotto all'esecrabile fenomeno della metropolizzazione della costa, con conseguenze sociali che si sono ripercosse sull'abbandono delle case rurali (Pacione, 1977). Dopo la costruzione degli alberghi è iniziata quella degli appartamenti, sia sul continente sia sulle isole, il cui basso prezzo, oltremodo vantaggioso per gli stranieri,

Tab. 1 – *La struttura ricettiva della Spagna (in complesso nel 1992)*

1992	Posti letto	%
Alberghi	817.270	9
Pensioni	181.546	2
Residence	419.182	4
Campeggi	580.821	6
Ostelli	107.330	1
Alloggi extralberghieri*	7.500.000	78
<i>Totale</i>	<i>9.608.149</i>	<i>100</i>

Fonte: Ministerio de Comercio y Turismo

* sono stati considerati 4 posti letto per abitazione

in considerazione del basso valore della moneta locale, ha allettato i più agiati cittadini dell'Europa settentrionale che ora, per un fenomeno di «californizzazione», si stanno trasformando in residenti stabili, sempre per merito dei già accennati vantaggi del cambio. L'acquisto di una casa di vacanza è stato agevolato da una fiscalizzazione favorevole e da concessioni edilizie semplificate, che non hanno uguali in altre contrade europee. Ciò ha portato a una forte crescita di seconde case, fino al 138% dal 1970 al 1980, a Gerona addirittura del 143% (Morris e Dickinson, 1987), che si è tradotto in una pesante occupazione del suolo. Si è giunti a un'offerta turistica di più di 9,5 milioni di posti di cui l'80% situato in una categoria non regolamentata, composta per la maggior parte di appartamenti.

Del totale dei posti letto, ben 7.500.000 (corrispondenti al 78%) si trova infatti in appartamenti non controllati dalle organizzazioni turistiche pubbliche, contro i 2.058.524 regolamentati: questo tipo di offerta sfugge all'azione di miglioramento della qualità e ha contribuito a deteriorare l'immagine spagnola all'estero.

Il permanere di questa situazione crea non pochi problemi alle amministrazioni pubbliche, dato che limita, potendo arrivare ad annullare, l'efficacia delle misure tendenti al miglioramento della competitività dell'offerta di alloggi turistici; rappresenta una concorrenza sleale nei confronti dell'offerta regolare; deteriora l'immagine dell'offerta turistica all'estero; rappresenta una notevole perdita per lo Stato, come conseguenza della perdita di ricaduta tributaria. Solo con gli anni '90 sono state introdotte imposte atte a compensare le spese di infrastrutture. La tassazione e il progressivo decadimento dei primi edifici, appesantito pure da tecniche costruttive a basso prezzo che richiedono continue spese di manutenzione, ha spinto alla vendita di molti immobili; ma la loro età e le condizioni della maggior parte di essi, che li rendeva inappetibili, scoraggiava la domanda.

L'inversione di tendenza. – Il pervasivo fenomeno della utilizzazione costiera è andato sempre crescendo, soprattutto tra il 1980 e il 1988, anno in cui ha cominciato a diminuire in misura così forte che le entrate del 1990 si sono piazzate al di sotto di quelle del 1985. Dal 1988 al 1990 si sono persi ben 2,8 milioni di turisti. Si vanno quindi deteriorando i primati detenuti dalla Spagna: di prima meta per le vacanze nel Mediterraneo, di secondo mercato europeo per i viaggi all'estero, di terzo posto nel mondo per le entrate turistiche.

Un primo segnale negativo si era manifestato già nel 1965, quando cominciarono

a rallentare i tassi di crescita. Bisson (1986) accenna a una crisi nel 1975, alla quale fece seguito una ripresa smorzata, ma Morris e Dickinson (1987) fanno risalire la fase di declino al 1973 con la questione petrolifera o al 1976 con la morte di Franco, periodo dal quale prese avvio un cambiamento qualitativo nella domanda e una riflessione locale sulle priorità trasmesse dalla politica franchista riguardo alla meta delle massime entrate derivanti dallo scambio monetario. Da ciò, un conflitto tra programmatori e operatori economici che puntano, rispettivamente, al controllo e alla crescita, conflitto cocente nella fase democratica post-franchista e coincidente con il tramonto del periodo di massima espansione degli anni 1953-73. Sicuramente si può parlare di declino a partire dal 1980. Oltre ai movimenti ideologici, la topografia stessa ha imposto dei limiti, di fronte alla difficoltà di costruzione di strade e di rifornimento di acqua sulle colline, ma pure le municipalità tentavano di porre freni alle costruzioni, per la gravosità dell'approntamento delle infrastrutture corrispondenti, legate com'erano all'interesse puramente locale.

L'esperienza spagnola, in termini di pianificazione, dimostra infatti la difficoltà di organizzazione operativa a livello di spazi sovra-comunali e l'incapacità dei Centri d'interesse turistico nazionale (CITN) di organizzare lo sviluppo, con la conseguenza di notevoli conflitti nell'uso del suolo e dell'acqua (Valenzuela Rubio, 1985). Le prime iniziative, tese a superare il livello locale, risalgono al 1965, con il Piano generale di organizzazione del territorio, e al 1969, con il Piano commerciale della Baia di Cadice, che, approvato dieci anni più tardi, risultò completamente inadeguato. Nel biennio 1981-83 si ritornò a una procedura che lasciò spazio ai Comuni, con risultati tuttavia mediocri, per cui restano insanabili i conflitti nell'organizzazione territoriale (Zoido Naranjo, 1985). Una svolta si è avuta nel 1983: partendo dalla definizione costituzionale dello Stato spagnolo come Stato delle autonomie, le competenze in materia turistica di ambito regionale sono state assunte dalle diciassette Comunità Autonome. Di conseguenza, la regolamentazione di tale settore è propria dei governi autonomi, riservando all'amministrazione centrale tutti quei compiti che eccedono l'ambito territoriale di ogni singola comunità o si considerano di interesse generale, come la *Ley de espacios naturales* del 1988, che coinvolge tutte le comunità autonome del paese. Da allora è iniziato un iter legislativo volto a stabilire un compromesso tra le correnti favorevoli allo sviluppo e quelle tese al controllo degli spazi. Al punto in cui si è giunti, anche se si fermasse totalmente l'edificazione, aumenterebbe comunque l'uso dello spazio per l'approntamento delle strutture pubbliche e di servizio che sono state trascurate negli anni passati.

Un altro limite alla crescita è stato fornito dal trasporto aereo: il «turismo paracadute» (Morris e Dickinson, 1987, p. 17) si è aperto concentrando i turisti nelle aree balneari più appetibili, frenando il movimento verso l'interno, per colpa anche della mancanza di una pianificazione regionale, con effetti urbanistici a microscala che escludono le aree interne dalla vista mare.

La crisi ha indotto un aumento della pressione da parte dei *tour operators* che spingono per ridurre i margini dei gruppi alberghieri, cosicché i prezzi dei viaggi *à forfait* rimangono relativamente bassi, mentre i prezzi dei beni e servizi extra appaiono sproporzionati in rapporto al prezzo del pacchetto, che costituisce l'elemento base di riferimento, con la conseguenza che si riducono sempre più le spese extra o quanto meno si riduce la durata del soggiorno. Dato, quindi, che è venuto a cadere il fattore prezzo, a causa della situazione economica della Spagna, la via d'uscita consiste nel miglioramento della qualità e nella diversificazione delle strutture e delle attrazioni.

La perdita di attrattiva viene a pesare ancora più fortemente per l'elevatissimo

tasso di crescita dell'edificazione, facendo divergere la forbice tra offerta e domanda. A sua volta, la ricezione si pone a un livello piuttosto basso: almeno l'80% degli alberghi è compreso nella fascia da una a tre stelle, nel contempo il 57% degli esercizi ha più di 20 anni. La maggior parte degli alloggi, come si è già visto, non è regolamentata, essendo basata sul libero mercato degli appartamenti che sfuggono al controllo fiscale e qualitativo.

I fattori di crisi del turismo spagnolo sono spiegati dagli operatori con la caduta dell'attrattiva sole-spiaggia, ma più tecnicamente sono imputabili all'eccesso dell'offerta, addirittura smisurata, che ha fatto diminuire l'occupazione con un relativo aumento dei costi medi fissi, mentre i costi variabili sono aumentati per la imposizione fiscale – aggiuntasi tardivamente – per l'aumento dei costi della manodopera e del denaro. A ciò si è accompagnata una diminuzione della qualità causata da inquinamento ambientale, visuale e acustico, da un deterioramento del servizio e delle premure dovute al turista che hanno comportato un abbassamento del livello del turista stesso. La Spagna, scadendo così di qualità, si pone sul livello di concorrenza dei paesi del Sud del Mediterraneo che la sopravanzano per competitività dei prezzi.

La crisi attuale del turismo spagnolo deriva quindi dall'innalzamento dei costi, cui non ha fatto seguito un corrispondente aumento della qualità, deteriorando sensibilmente il rapporto qualità-prezzo. Finché il fattore prezzo costituiva il perno dell'attrazione internazionale, l'esigenza qualitativa non si poneva nella stessa misura in cui si pone ora, dato che è venuto a cadere il vantaggio competitivo, non solo per la fiscalizzazione e il tasso di cambio, ma per la concorrenza che si è fatta più pressante da parte delle mete lontane, a causa dell'accelerazione verso il basso dei prezzi dei voli aerei. La competitività, non più dipendente dal fattore prezzo, ha messo in luce il fattore qualità, che nei tempi attuali si pone come esigenza di qualità totale o «eccellenza», legato alla capacità di innovazione continua che può ripercuotersi positivamente sulla produttività.

Meta improcrastinabile è la creazione di nuovi prodotti, sia indipendenti sia complementari all'attrattiva balneare e, per questo, la Spagna ha buon gioco nel valorizzare le risorse naturali e culturali di cui dispone in abbondanza, facendo attenzione però a sviluppare un processo equilibrato e armonico sotto il profilo ambientale, integrato con le esigenze economiche della società ricettrice.

La crisi spagnola nel quadro della crisi europea. – Si stanno verificando dei cambiamenti nel campo turistico non solo in Spagna, ma a livello internazionale: sulla base di forti aumenti del turismo internazionale, l'Europa sta registrando un tasso di crescita inferiore al dato mondiale nel suo insieme, sebbene sia la principale regione ricettrice con più del 60% del turismo dal 1990. Da studi effettuati per l'Unione Europea (1995) appare che il turismo in Europa ha raggiunto un punto di saturazione, caratterizzato da una forte pressione concorrenziale, nel momento stesso in cui il consumatore, soprattutto nordico (1), acquisisce una forte coscienza ambientale e una spiccata capacità di critica nei confronti del prodotto, sulla base della comparazione delle offerte a livello internazionale, divenendo sempre più esigente nei riguardi della qualità. In tale situazione, il principale stimolo alla domanda sembra poter derivare solamente dalle formule innovatrici, soprattutto da quelle che tengono in

(1) I tedeschi e gli olandesi, che sono considerati i paladini dell'ambiente, stanno disertando le mete mediterranee, il cui paesaggio viene considerato irrimediabilmente distrutto. Infatti vengono oggi rifiutati i tipi di consumi degli anni '80, caratterizzati dall'ostentazione e dal marchio.

debito conto l'accresciuta sensibilità ai problemi dell'ambiente e della salute; la preferenza, manifestatasi recentemente per prodotti consistenti e durevoli; il rifiuto di prodotti di massa, in conseguenza di un gusto crescente per l'individualismo.

Certamente uno degli errori più gravi nella strategia turistica del passato è stato quello di adeguare l'offerta alla domanda dei periodi di punta, causando diseconomie che si concretizzano in un basso grado di utilizzazione delle strutture e in gravi deturpazioni dei paesaggi. Secondo gli esperti, occorrerebbe invece adeguarsi alla domanda media.

La crescita quantitativa, che sembrava la meta più appetibile negli scorsi decenni, si è ritorta contro gli interessi del settore, poiché ha distrutto gli elementi di attrazione qualitativa, ma allorquando si cercava di rispondere alla domanda ricettiva era ancora prematuro considerare l'esigenza degli spazi naturali che veniva emergendo solo dagli anni '80. La massimizzazione degli arrivi è stata uno degli obiettivi e, di conseguenza, uno dei fattori che meglio definiscono il modello turistico spagnolo. L'enfasi posta su tale scopo ha determinato la subordinazione di altre componenti della politica turistica, quali la promozione, i prezzi, la politica del suolo e la pianificazione, che hanno finito per creare degli squilibri nel settore, tra cui una crescente dipendenza dall'estero e una urbanizzazione turistica poco appropriata.

Tutte le attività condotte nell'area ricettiva devono essere invece compatibili con la capacità di carico dell'ambiente naturale, nel rispetto del principio di una utilizzazione delle risorse quanto più economica possibile. Tale nuova politica turistica si pone lo scopo di assicurare un funzionamento ecologico, economico e socio-culturale sostenibile a tutti i livelli di riferimento, in rapporto con i bisogni di una utilizzazione endogena ed esogena.

Il turismo trascina evidentemente dei problemi particolari, poiché coinvolge risorse naturali che occorre gestire in maniera responsabile, dato che costituiscono la base stessa del turismo, ma che vengono adulterate nel momento in cui sono utilizzate a scopo turistico. Per di più, nelle località turistiche si verifica una sovrapposizione di usi concorrenti, che possono danneggiarsi a vicenda. Occorre invece che funzioni molteplici convivano felicemente e che nei siti turistici a sviluppo monopolistico si venga ad aggiungere la funzione ecologica e culturale. Non necessariamente deve essere evitato il turismo, che non è apportatore di soli danni: i suoi vantaggi sono innegabili. Il concetto di sviluppo sostenibile non sfocia obbligatoriamente nel mantenimento di situazioni preesistenti e permette cambiamenti di orientamento.

Se non si tratta, dunque, di rifiutare il turismo – a volte, anzi, questo diviene un motore di sensibilizzazione ecologica anche per le comunità locali – occorre stabilire le modalità secondo cui deve svilupparsi. La crescita quantitativa deve trasformarsi per la Spagna in una crescita controllata, soprattutto in una crescita diversa, imposta dalla concorrenza dei nuovi spazi dell'Africa del Mediterraneo con i quali non risulta possibile rivaleggiare sul piano dei prezzi, ma certamente su quello della qualità e del rispetto ambientale. I governi possono assumere un ruolo decisivo nell'evidenziare un approccio globale allo sviluppo, che assieme al turismo coinvolga altri settori, quali l'agricoltura, i trasporti, la protezione dell'ambiente, dato che il turismo trascina diversificate attività economiche, ma soprattutto perché esso deve assumersi la difficile responsabilità di difesa dell'ambiente, soprattutto nelle aree sensibili.

La salvaguardia ambientale. – Pochi spazi hanno tanto sofferto la violenza dello sviluppo incontrollato del cosiddetto «miracolo spagnolo» degli anni '60 e '70 come le coste mediterranee della Spagna. Vi si è aggiunto il *boom* industriale, con la con-

seguenza di una depredazione abusiva di un ricchissimo patrimonio naturale e dell'abbandono delle attività tradizionali della pesca e dell'agricoltura. Sulle coste risiede il 35% della popolazione con una densità quattro volte superiore alla media nazionale, che si eleva esponenzialmente nella stagione estiva. Si è venuto così a rompere l'equilibrio ambientale, con la distruzione delle dune e la regressione litoranea per la mancanza di apporto di sabbia, che è divenuta, come l'acqua, una risorsa scarsa. Per porre riparo a tali danni non sono nemmeno ora più sufficienti i rimedi noti, quali le barriere a mare (Giner Grado, 1994). Un altro attacco è derivato dalla mancanza di leggi specifiche prima della promulgazione della «legge delle coste» del 1969, carenza che ha consentito l'acquisizione privata del dominio pubblico, tramite il titolo dell'usucapione. Ulteriori danni sono conseguiti alla concessione indiscriminata di licenze e autorizzazioni, diffusasi in un sistema di semplificazione, associata alla mancanza di norme conservative e abbinata alla lentezza dei procedimenti di sanzione, che hanno reso inderogabile una legislazione in merito, tanto più che esisteva una tradizione plurisecolare, risalente alle *Partidas* del re Alfonso X il Saggio (XIII secolo), secondo la quale era proibito edificare sulla riviera, per non intralciare l'uso comunale. Ciò veniva ribadito dalla costituzione spagnola del 1978, che all'articolo 132 recita: «sono beni di dominio pubblico statale la zona marittimo-terrestre, le spiagge, il mare territoriale e la piattaforma continentale».

Già da una conferenza del 1976, *Debat Costa Brava* (Gerona 1978), era emersa l'opposizione allo sviluppo di massa, supportata dalla constatazione della perdita di attrattive del paesaggio e della vita locale, assieme alla critica nei riguardi della crescita anarchica. Inoltre era emerso che la crescita aveva favorito solo il settore privato, per non parlare della distruzione degli edifici storici, della perdita di terreno agricolo, dell'inquinamento e della deforestazione. Dal punto di vista economico risultava troppo fragile la specializzazione settoriale.

Ora la Spagna si sta mettendo in luce per il suo zelo nel progresso della protezione ambientale. Un nuovo impulso è derivato dal cambiamento della situazione politica nel 1976 con la nascita delle 17 Regioni Autonome che hanno poteri propri nella protezione della natura, anche se risale all'anno precedente l'«Atto sulla protezione degli spazi naturali», ossia la legge 2 maggio 1975, che segna l'avvio della moderna legislazione ambientale da parte dello Stato. Nel 1985 fu poi approvata la legge che dichiarava l'acqua, superficiale e sotterranea, risorsa pubblica. Nel 1986 fu introdotta la valutazione di impatto ambientale, nel 1988 la famosa legge delle coste, di cui parleremo più avanti, alla quale fece seguito la legge 4 del 27 marzo 1989, relativa alla «Conservazione degli spazi naturali e della flora e fauna silvestre». Nel 1990 fu approvata la riforma della «legge del suolo» a cui seguirono varie leggi di istituzioni di parchi. Merita focalizzare l'attenzione sul fatto che alle leggi nazionali si accompagnano corrispondentemente le azioni legislative locali.

Il primo parco è nato nel 1917 e i primi problemi ambientali si sono posti in relazione alla caccia sulla quale è intervenuta la direttiva CEE 69/409 sulla protezione degli uccelli, mentre gli articoli 148 e 149 della costituzione spagnola prevedono una più ampia protezione ambientale e la delegano alle Comunità Autonome. Ora la Spagna conta due aree patrimonio mondiale, Coto Doñana e Carajonay, e 16.000 ha di aree umide, mentre Lanzarote è dichiarata riserva della biosfera.

Le Comunità Autonome più coinvolte come aree di attrazione turistica hanno avviato per prime azioni di riparo ai danni ambientali perpetrati per decenni e hanno intrapreso un arduo percorso di pianificazione e gestione controllata del territorio, come si può desumere dalla tabella 2 e dagli esempi che qui riportiamo.

Tab. 2 – *Spesa per la predisposizione di passeggiate marittime o di altre strutture costiere in Spagna e per la rigenerazione delle spiagge (1983-1992)*

Comunità	Lunghezza in m delle passeggiate marittime	Investimenti in milioni di pesetas	Lunghezza in m delle spiagge rigenerate	Investimenti in milioni di pesetas
Paese Basco	2.150	209,7	675	235,5
Cantabria	9.270	957,0	3.220	472,4
Asturie	2.250	663,2	1.680	187,9
Galizia	18.350	2.295,7	7.780	2.820,0
Andalusia	48.880	4.836,2	82.680	15.041,5
Murcia	14.450	850,8	19.310	3.229,4
Valenza	12.060	975,9	70.250	6.480,7
Catalogna	17.820	2.483,1	42.550	4.529,6
Baleari	10.470	714,6	2.050	2.202,2
Canarie	7.350	566,3	4.150	3.757,7
Ceuta	600	63,4	800	275,1
Melilla	500	50,0	620	351,3
<i>Totale</i>	<i>144.150</i>	<i>14.665,9</i>	<i>255.765</i>	<i>39.583,3</i>

Fonte: Ministerio de Obras Publicas, Transportes y Medio Ambiente

Lanzarote. E' un'isola immensamente bella, ma delicata, che vanta una ricchezza cromatica come poche al mondo. Dopo millenni di povertà ha conosciuto dagli anni '60 un grande incremento che cerca ora con molta intelligenza di guidare, per non turbare i delicati equilibri. Spicca all'interno dell'arcipelago delle Canarie, come pure in ambito mondiale, per la solerte opera di difesa delle caratteristiche peculiari del suo territorio. E' nota per i freni autoimposti alla crescita e per le innovazioni di carattere ambientale, approntate da un suo cittadino, l'architetto Manrique, strenuo antagonista di ogni attacco rivolto all'isola in nome di uno stereotipato progresso economico. La difesa dell'intangibilità degli spazi ha avuto buon gioco per l'esiguità del numero degli autoctoni. E' stato predisposto che gli edifici non superino l'altezza degli alberi e che siano da questi mimetizzati, che si sfruttino a scopo ricettivo le caverne, che restino le antiche forme di agricoltura, adeguate a questo ambiente particolare. Tutto lo sviluppo è legato all'ambiente, ai valori naturali, alla mancanza di rumore, a qualità quindi sempre più richieste dai turisti. Qui si può dire che sia perseguito in modo canonico lo sviluppo sostenibile che non porterà alla degradazione, come è avvenuto in altre isole delle Canarie o in altre zone della Spagna, poiché la ricchezza dell'isola è la sua stessa bellezza. Il governo ha adottato misure di controllo fisico e socio-culturale, riducendo le aspettative di crescita a favore di uno sviluppo qualitativo e di uno sviluppo turistico integrato con quello socio-culturale ed economico. Le misure verranno prese anche se il turismo ha risolto i problemi di sussistenza dell'intera popolazione che negli anni '50 si voleva trasportare su un'altra isola a causa della povertà. Dai primi anni '90 il governo ha prospettato tre ipotesi: la crescita incrementale, la crescita zero, la crescita qualitativa. Ha scelto quest'ultima per preservare il sistema insulare, economico, ambientale e sociale senza rotture. Per questo si è posto le seguenti mete: preservare il valore naturalistico

del 95% del territorio; governare in maniera integrata per superare i particolarismi; concordare il piano con il mercato; non accrescere, ma qualificare l'offerta; limitare a ottantamila i letti fino al Duemila e a centomila dopo il Duemila; aggiungere nuova offerta complementare qualitativa; concertare gli investimenti con le azioni pubbliche e private; creare un ufficio intercomunale.

Andalusia. L'Andalusia è la regione che vanta la maggior percentuale di territorio protetto, esattamente 1.477.871 ha, che costituiscono il 16,9% del totale regionale, suddiviso in 31 siti naturali, 28 riserve naturali, 22 parchi naturali e un parco nazionale (50.720 ha). In questa regione la domanda si è sempre focalizzata sul sole e sulla spiaggia, ma già alla fine degli anni '80 si manifestava una crisi di crescita, o di maturità, di fronte a nuovi ventagli di offerte. Si andavano intrecciando quindi una nuova offerta e una nuova domanda. A quel punto, nel 1990, la Confederazione degli impresari e la Giunta regionale andalusa approntarono un piano-*choc*, al fine di arrestare la crisi, predisponendo le seguenti strategie: finanziamenti pubblici per riorientare l'offerta; controllo sull'offerta clandestina; accordi con i municipi litoranei per migliorare i servizi pubblici; piano di formazione professionale; creazione di imprese pubbliche e di un centro di studi turistici. In seguito, nel *Plan Integral del Turismo in Andalucía* o *Plan Día*, del 1992, fu messa maggiormente in risalto la questione naturale, nell'ambito di un obiettivo generale di «aumento della redditività sociale, economica e ambientale, attraverso una qualificazione produttiva». In questo piano sono previste diverse azioni a sostegno dell'ambiente: ordinamento turistico del territorio, ricerca e sviluppo, modernizzazione e diversificazione dell'offerta, miglioramento dei servizi pubblici e dell'ambiente urbano, sviluppo integrale del turismo rurale per porre freno all'emigrazione, attenuazione dell'impatto dei nuovi insediamenti, riabilitando i nuclei rurali con lo sviluppo dell'artigianato.

Le Baleari. Il governo autonomo delle Baleari è stato il più precoce e attivo nel programma di ristrutturazione ambientale e qualitativa e l'esempio chiave è illustrato dalle iniziative del comune di Calvia, per il cui rinnovamento sono stati stanziati 14 miliardi di pesetas, finanziati per il 60% dal governo locale e per il 40% dal governo centrale. Tutti hanno collaborato, settore pubblico e privato congiuntamente; il settore pubblico ha iniziato per primo, per dare l'esempio, abbattendo costruzioni di sua proprietà, acquistando edifici e terreni privati da destinare a fruizione pubblica. Infatti nelle aree di più antico sviluppo non si era mai intervenuti, tanto che la spiaggia si era ridotta a due metri, pur in presenza di una legge del secolo scorso che dichiara inedificabili i primi cento metri di spiaggia. Per di più, alcuni grandi alberghi di vecchio insediamento avevano totalmente inglobato il fronte mare; a questi il governo ha ora sottratto spazio per costruire le passeggiate a mare. Tale politica di recupero è stata rinforzata da un'attenta predisposizione di servizi sulla spiaggia; sono stati investiti 1,7 miliardi di pesetas per impianti di depurazione degli scarichi a mare, sono state acquistate macchine per ripulire la spiaggia, o per risucchiare la sabbia onde rimpinguare la costa. Si tratta di una operazione che deve essere mantenuta pazientemente, giacché nel giro di 10-12 anni la sabbia ritorna al largo. Nessun ostacolo si è dimostrato insuperabile; si è giunti all'abbattimento di edifici, sia privati sia governativi, per ottenere spazi a fruizione pubblica, pur con una certa elasticità degli interventi (se certe strutture private dovevano venire rase al suolo, venivano indennizzate con spazi più interni). Altre opere pubbliche riguardano infrastrutture basilari come gli impianti per dissalare l'acqua marina, di cui uno già attivo e due in costruzione; lo sfruttamento delle sorgenti per far fronte alla grave ca-

renza d'acqua dolce, che ha imposto finora la soggezione al rifornimento di acqua via mare con una cisterna apposita. Si considera che la ristrutturazione sia stata realizzata per il 60%, con buoni risultati, se si attribuisce fede al premio «Gold Award» 1994, assegnato dall'agenzia Thompson per la migliore destinazione turistica europea. Il successo è stato pagante, in quanto si sono recuperati negli ultimi due anni i turisti che avevano disertato la località, tanto che la giunta municipale ha presentato un ulteriore piano quadriennale dal 1966 al 1999 alla Direzione generale delle Coste, che dipende dal Ministerio de Obras Publicas, Transportes y Medio Ambiente. Il piano si articola in 18 progetti, per un valore di 2 miliardi di pesetas, in buona parte destinate all'espropriazione di terreni privati. Il progetto più significativo mira all'inclusione di un'area verde all'interno della *masificación edificatoria* dell'area. L'investimento edilizio persiste sebbene punti a una edificazione meno aberrante, proponendo villette e *châlets* in blocchi isolati, circondati da zone verdi, armonizzandosi con l'architettura tradizionale, pur se vicini al mare e dotati di diversificate strutture per il tempo libero. Calvia, quindi, da stazione pioniera, per le sue bellezze naturalistiche si è lanciata all'avanguardia con un progetto pilota, per poter mantenere la sostenibilità del turismo.

L'esempio di Calvia si propone come modello di una situazione specifica sia del caso spagnolo sia delle vecchie stazioni turistiche in generale. Per quanto riguarda il caso locale, occorre precisare che la prima necessità che si configura per la Spagna è quella di unificare gli sforzi dei governi autonomi di concerto con il governo centrale, per conseguire dei risultati significativi. A livello generale dimostra che occorre l'azione congiunta del pubblico e del privato, i quali insieme predispongano un osservatorio turistico che monitorizzi i mutamenti incessanti per far fronte alle nuove esigenze, in modo da mantenere la sostenibilità non solo del turismo, ma della base economica di un luogo. Occorrerà semmai puntare alla diversificazione dell'offerta e degli investimenti, nell'ottica di un ripristino dell'ambiente originario, evitando uno schema privatore delle risorse locali che snaturi le possibilità insite nel luogo. Si viene a porre quindi in luce il trionfo: natura, economia, società. Esso dimostra che il turismo, come tutte le attività, va gestito e controllato da parte sia pubblica sia privata, e che va anche ridirezionato, in quanto l'edificazione è rigida e i turisti sono sempre più mobili, le loro decisioni e scelte sono sempre più rapide e meno controllabili.

La politica dell'ambiente. – Una delle difficoltà maggiori nello sviluppo del settore turistico è stata l'assenza di obiettivi e di programmi concreti. Il turismo è stato analizzato in genere con criteri esclusivamente incrementali, derivanti dalla crescita della domanda, il che ha provocato squilibri strutturali e la mancanza di adeguamento dell'offerta ai cambi prodotti nel mercato turistico nazionale e internazionale, con la conseguente vulnerabilità delle imprese.

Dopo anni di crescita indiscriminata e di edificazione selvaggia, giunti a un momento in cui il carico dell'offerta, assieme alla degenerazione dell'ambiente e alla obsolescenza di molte strutture, aveva portato a una saturazione – prevista già dai modelli di Miossec (1977) – da cui sembrava inevitabile cadere nell'abbandono, il timore fu che la Spagna venisse definitivamente sostituita dalle nuove mete esotiche e che il turismo sole-spiaggia avesse raggiunto il punto finale del suo ciclo di vita (Butler, 1980). Non risultando più possibile la concorrenza sul piano dei prezzi, fu intrapresa la corsa in salita sul binario della qualità. Vennero così avviati i piani nazionali, come il «Piano Futures», e molti piani a livello di Comunità Autonome, come il De-

creto Caldera, il «Piano di abbellimento delle facciate e delle zone turistiche», la legge sul golf, la legge di modernizzazione alberghiera, quella sugli spazi naturali nelle Baleari, quella in discussione sui porti turistici, il «Piano di organizzazione dell'offerta turistica». Nel 1992 fu approvata la «Ley de puertos del estado y de la marina mercante», che configura il titolo di proprietà statale di porti di interesse generale, mentre alla Comunità Autonoma era lasciata la giurisdizione sui porti turistici. Queste misure costituiscono i pilastri della presa in considerazione della protezione del patrimonio naturale, che ha avuto immediate conseguenze positive sull'ecosistema costiero.

Il Ministero del Turismo Spagnolo ha emesso nel 1990 un «Libro bianco» che punta a realizzare le seguenti priorità: miglioramento delle infrastrutture alberghiere; incentivi al turismo di qualità; segmentazione del mercato; impulso al turismo culturale; sviluppo del turismo parallelamente al rispetto ambientale; supporti al turismo rurale e alternativo; liberalizzazione dei trasporti. Altre azioni sono da attribuirsi al «Piano turistico integrato» e al «Piano triennale di marketing», oltre alla costituzione del Comitato per l'analisi della situazione del turismo in Spagna, composto da settore pubblico e privato, teso a colpire le situazioni illegali e a favorire investimenti di base come i trasporti o alternativi all'agricoltura, come il turismo rurale, e che, migliorando la situazione generale, possano contribuire alla rigenerazione del settore in questione, tramite una maggiore distribuzione territoriale.

La Spagna si sta avviando sulla strada di una rivalorizzazione, oltre che ambientale, anche culturale. Sta cominciando ad apparire il suo impegno nella salvaguardia del territorio: sono stati creati 10 parchi nazionali e offerti nuovi prodotti turistici come «El camino de Santiago de Compostela», che collega vari santuari, e la «Ruta de la Plata», per riscoprire i capolavori in argento. Nel 1992 Madrid è stata dichiarata capitale europea della cultura, per merito del suo «triangolo d'oro» di musei – del Prado, della Reina Sofía, di Thyssen-Bornemisza – considerati tra i migliori del mondo. Nello stesso anno si sono realizzati l'Expo a Siviglia e le Olimpiadi a Barcellona.

L'impegno di tutte le forze politiche, mosse da una forte determinazione, assieme a finanziamenti statali e comunitari, è stato in grado di far risalire la china alle cancellazioni ripetute da parte dei *tour operators* e alle mancate prenotazioni, che si erano fatte sentire dal 1989 al 1992, con i primi segnali di risollevarsi solo dal 1993, ed esiti soddisfacenti dal 1994 in poi, dimostrando come la pianificazione e l'organizzazione, al di là delle semplici risorse naturali, possano decidere del destino turistico di una località.

Legge delle coste. – Un momento decisivo per la storia della protezione ambientale in Spagna è costituito dalla legge 22 del 28 luglio 1988 o «legge delle coste», sostituitasi alla *Ley de costas* dell'aprile 1969. Essa si pone quali obiettivi prioritari la determinazione, protezione, utilizzazione e controllo del demanio pubblico marittimo e terrestre, con particolare attenzione alla fascia costiera, venendo a rispondere ai dettati costituzionali, come a quelli comunitari, contenuti nella raccomandazione 29/1973 del Consiglio d'Europa sulla protezione delle zone costiere o nella *Carta del Litorale* del 1981 della Comunità Economica Europea e in altri programmi della stessa.

Si tratta di una legge innovatrice, fondata sulle esperienze di paesi similari, ma anche sulle solide radici del diritto storico, destrutturate da errate applicazioni. La legge si propone di mantenere alla pubblica proprietà gli spazi che inglobano le caratteristiche naturali dell'ambiente; in più, di stabilire meccanismi che favoriscano l'incorporazione di altri terreni, per ampliare i limiti della stretta frangia costiera demaniale. Si recupera l'inalienabilità del demanio pubblico, con la facoltà del reinte-

gro del suo possesso d'ufficio, indipendentemente dal tempo trascorso. La legge è di essenziale importanza per la Spagna, sia per la estensione della linea costiera che si allunga per 7880 km, sia per lo sfruttamento che sta sopportando da una trentina di anni e che sussiste tuttora, pur se con un ritmo di crescita inferiore al passato. Vi si aggiunge il carico demografico e delle infrastrutture, essendo le coste tra le aree maggiormente sviluppate del paese che continuano ad attirare nuova popolazione. Si è avuto nel frattempo un restringimento del 17% della fascia costiera per la mancanza di apporti fluviali, a causa della captazione di acqua e di prelievo di solidi, della distruzione di dune e di lagune, della costruzione di massicce opere portuali, della deiezione di scarichi non depurati.

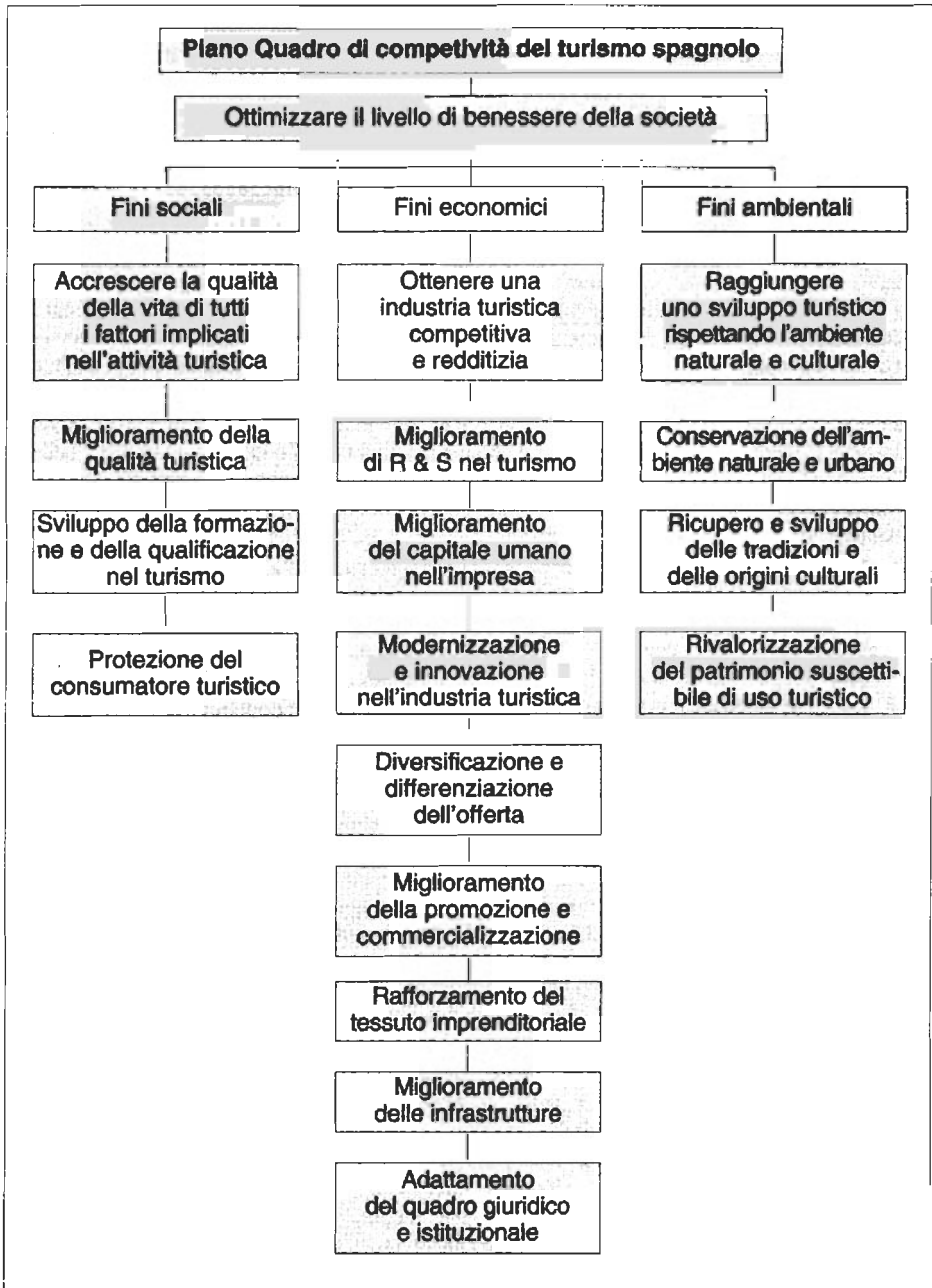
La legge cerca di estendere la propria influenza anche sugli spazi retrostanti, in quanto potrebbero qui verificarsi danni che si ripercuotono dal mare, in relazione al fatto che lo spessore della linea demaniale è piuttosto ristretto, estendendosi per 100 m – per soli 20 m nella zona urbanizzata – che risulta l'estensione minima nel diritto comparato, mentre la zona di influenza arriva a 500 m. Si cerca di impedire l'installazione di attività non necessarie, ponendo invece attenzione a quelle di particolare interesse, riducendo le concessioni da 99 a 30 anni, considerati sufficienti ad ammortizzare qualunque edificazione. Nel rispetto generale dei diritti legalmente acquisiti, la legge verrà pienamente applicata solo alle aree non urbanizzate e a quelle in cui i proprietari del suolo non vantino diritti di utilizzazione consolidati, conformemente alla legislazione urbanistica, per evitare un carico indennizzante e il ricorso alla revisione della pianificazione.

Nell'articolo 2 si precisano le finalità della legge: determinare il demanio pubblico marittimo-terrestre, per assicurare la sua integrità e un'adeguata conservazione, adottando, nel caso, i mezzi di protezione e restaurazione necessari; garantire l'uso pubblico del mare, della sua riva e del restante demanio pubblico marittimo-terrestre, senza altre eccezioni che non quelle derivanti da ragioni di pubblico interesse, debitamente giustificate; regolarizzare la utilizzazione razionale di questi beni in termini di accordo con la loro natura, i loro fini e nel rispetto del paesaggio, dell'ambiente e del patrimonio storico; conseguire e mantenere un adeguato livello di qualità delle acque e della riva del mare. La legge mira a lasciare alla fruizione dei cittadini gli spazi costieri, la cui utilizzazione sarà pubblica e gratuita, pur che sia in accordo con lo stato naturale e non richieda opere o installazioni di nessun tipo. E' previsto quindi che si possa passeggiare, nuotare, pescare, imbarcarsi o porre al riparo le barche, raccogliere frutti di mare o piante. Anche le installazioni sulla costa saranno di pubblico accesso, eccettuati, naturalmente casi di pubblica sicurezza. Alcune innovazioni meritano di essere citate, quali quelle che limitano la edificazione dei servizi di spiaggia, secondo le distanze che verranno man mano stabilite; la proibizione della circolazione dei veicoli o il loro stazionamento, il divieto di campeggio.

L'articolo 6, del resto, recita che i proprietari di terreni minacciati da invasione di acqua o di sabbia dal mare, per cause naturali o artificiali, potranno avviare opere di difesa, previa autorizzazione o concessione, sempre che non occupino spiaggia o producano effetti pregiudiziali in questa o nella zona marittimo-terrestre, né disconoscano le limitazioni e le servitù legali corrispondenti. In altro caso, i terreni invasi passeranno a formare parte del demanio pubblico, secondo i corrispondenti limiti. Viene poi stabilito un attento regime transitorio, al fine di permettere l'adattamento delle situazioni preesistenti ai nuovi regolamenti in essa contenuti.

Più nel dettaglio, l'articolo 25 del capitolo II proibisce, nelle zone di servitù, gli edifici residenziali, la costruzione o modificazione di vie di trasporto interurbane e di

Fig. 1 – Obiettivi del piano-quadro di competitività del turismo spagnolo



Fonte: Ministerio de Comercio y Turismo

Tab. 3 – *Budget del piano-quadro di competitività del turismo spagnolo (milioni di pesetas)*

Sottoprogrammi	1992	1993	1994	1995	Totale
I. Coordinazione	190	240	270	310	1.010
II. Modernizzazione	2.450	2.930	3.150	3.440	11.970
III. Nuovi prodotti	460	560	710	780	2.510
IV. Promozione	6.469	7.125	7.8508	635	30.079
V. Eccellenza	450	650	720	820	2.640
<i>Totale</i>	<i>10.019</i>	<i>11.505</i>	<i>12.700</i>	<i>13.985</i>	<i>48.209</i>

Fonte: Ministerio de Comercio y Turismo

quelle ad alta intensità di traffico, come delle aree di servizio, il tracciato aereo di linee elettriche ad alta tensione, lo scarico di residui solidi, rottami e acque residuali senza depurazione, la pubblicità attraverso cartelli o mezzi audiovisivi. L'autorizzazione per i servizi di spiaggia verrà concessa solo per installazioni smontabili e, in nessun caso, il conseguimento di autorizzazioni può snaturare il principio di uso pubblico delle spiagge. Saranno considerate opere di interesse generale, di competenza dell'amministrazione dello Stato, quelle necessarie alla protezione, difesa e conservazione del demanio pubblico marittimo e terrestre, così come al suo uso; quelle di creazione, rigenerazione e recupero delle spiagge; quelle di accesso pubblico al mare non previste nei piani urbanistici; le installazioni dell'acquicoltura in mare e in acque interne, senza pregiudizio delle Comunità Autonome; la illuminazione delle coste e i segnali marittimi. Per assicurare la coerenza delle realizzazioni delle opere pubbliche sul litorale è delegata allo Stato la facoltà di coordinamento delle attività delle amministrazioni locali coinvolte.

Il Piano Futures. – Sempre in contesto nazionale si configura l'elaborazione del Piano Futures o «Plano marco de competitividad del turismo español», approntato dal Segretariato Generale al Turismo del Ministero dell'Industria, del Commercio e del Turismo. Si tratta di un progetto teso all'adeguamento del fattore competitività, a cui hanno collaborato i Consigli del turismo delle Comunità Autonome, i *partners* sociali e le organizzazioni sindacali. Il documento fa il punto della situazione, comparando le destinazioni spagnole con le nuove mete, cercando di individuare i punti deboli dell'offerta nazionale, nella prospettiva di soluzioni legate al raggiungimento di un nuovo programma di competitività, legato sia alla qualità totale sia al raggiungimento di un punto di eccellenza, individuando anche nuovi prodotti legati al miglioramento della innovazione tecnologica da raggiungersi con incentivi finanziari (fig. 1).

Il piano, approvato dal Parlamento il 3 giugno 1992, e in vigore fino al 1995, è stato ideato al fine di creare condizioni favorevoli allo sviluppo sostenuto del turismo, per massimizzarne il beneficio economico e sociale, consolidandone la posizione competitiva. Il piano si è avvalso di un *budget* di 48 miliardi di pesetas, ed era diviso nei sottoprogrammi «coordinazione», «modernizzazione», «nuovi prodotti», «promozione», «eccellenza», tra i quali il peso maggiore è concesso alla promozione, che si aggiudica l'80% dei finanziamenti (tab. 3).

Spiccano qui apertamente gli obiettivi ambientali: non solo della conservazione, ma anche del miglioramento delle risorse naturali e culturali, non più elementi di contorno, ma forza costitutiva del turismo stesso. Al consumatore-turista più esigente

deve corrispondere un servizio più sofisticato che comporta un costante sviluppo della formazione e della qualificazione del personale; a ciò si deve accompagnare una diversificazione dell'offerta turistica, supportata da un miglioramento della promozione e della commercializzazione. Il Piano Futures, quindi, mira a una ridefinizione totale della qualità tramite principalmente la formazione professionale, puntando alla meta di un «prezzo di eccellenza turistica», un prezzo cioè che sia relazionato a un'offerta alta, offrendo un ottimale rapporto prezzo-qualità. A tal fine sono previsti robusti sostegni finanziari: i programmi di miglioramento della qualità nelle imprese riceveranno una sovvenzione del 15% del loro costo, che potrà giungere fino al 100% nel caso in cui si tratti di azioni di creazione di infrastrutture di qualità e di azioni di sensibilizzazione. Viene dato molto peso all'opera di informazione, di diffusione e di creazione stessa dell'esigenza della qualità, con l'applicazione rigorosa delle norme esistenti per il suo controllo, avviando la collaborazione con le iniziative del Piano nazionale di qualità e creando «comitati di qualità turistica» all'interno di istituzioni e tra gli agenti socio-economici. Un perno fondamentale della qualità è visto nello sviluppo tecnologico, tanto che si prevedono sgravi fiscali riguardo ai progetti tecnologici relativi al turismo e aiuti del 30%, ed eccezionalmente del 45%, a progetti di tecnologia, legati a programmi internazionali o in cooperazione tra più imprese e uguale finanziamento ai centri di sviluppo e diffusione delle tecnologie turistiche. Una particolare attenzione viene rivolta ai problemi ambientali, assieme al recupero e all'incentivazione delle tradizioni e delle radici culturali, alla valorizzazione del patrimonio storico artistico, monumentale e tradizionale attraverso l'adattamento a uso turistico di edifici singolari, preservando l'architettura autoctona.

Le imprese e le località che raggiungeranno il fattore di eccellenza produrranno un effetto di imitazione e di prestigio. Strumento fondamentale di questo prestigio sarà lo sviluppo della catena dei *paradores*, antichi castelli, conventi e ville nobiliari da riconvertire in accoglienti alberghi, ai quali è demandata una duplice funzione: di recupero di un patrimonio architettonico, di rivalorizzazione e preservazione dell'ambiente.

Resta comunque inteso che Futures è un piano-quadro, pragmatico, cooperativo e aperto che intende agire su tutti gli aspetti che condizionano il turismo, migliorando i fattori di produzione e sostenendo i cambiamenti strutturali. Nell'ambito dell'aspetto cooperativo merita un cenno la creazione di una Commissione interministeriale e di un Consiglio consultivo del turismo, atti a coordinare le azioni delle varie amministrazioni dello Stato che hanno ripercussioni sul turismo e a creare un canale di comunicazione tra l'amministrazione turistica e gli altri ministeri, per coordinare le risorse dedicate allo sviluppo e far conoscere al settore propriamente turistico tutte quelle realizzazioni che possono avere riscontri su tale attività.

La modernizzazione dell'industria turistica e, in particolare, l'aumento di qualità esigono il perfezionamento professionale dei lavoratori, la qualificazione e la specializzazione dei quadri della categoria e l'investimento in ricerca e sviluppo. Purtroppo la meta più difficile da raggiungere per gli operatori sarà il miglioramento del rapporto qualità-prezzo. Il programma di identificazione e valutazione di prodotti nuovi o complementari prende l'avvio da un'azione di rilevamento e inventario delle risorse esistenti per commercializzare il nuovo in aree stabilizzate o creare attrazioni in aree diverse. Per la promozione commerciale agisce una Banca d'informazione turistica che fornisce informazioni sull'offerta ricettiva e complementare e si porrà anche come banca di immagini e pubblicazioni.

Il piano mira alla creazione di un *habitat* ambientalmente ineccepibile, qualitati-

vamente elevato per valori estetici e ambientali. E' un Piano molto minuzioso perché prevede non solo la salvaguardia degli spazi naturali, ma anche residenziali, per i quali si stabilisce che devono essere curati gli arredi urbani, le facciate, le barriere vegetali, il sistema di segnaletica e di propaganda. Per tutte le suddette operazioni è prevista una serie di appoggi di carattere fiscale e finanziario, soprattutto per le azioni di diffusione delle informazioni all'estero. A sostegno dei finanziamenti e delle azioni occorrerà però sia un allungamento della stagionalità che un ridimensionamento della piccola taglia della maggior parte delle aziende turistiche.

Il piano delle infrastrutture. – Dopo il piano di recupero (Futures), è apparso il *Plan director de infraestructuras*, elaborato dal Ministero dei Lavori Pubblici e dell'Ambiente, per il periodo 1993-2007, il quale stabilisce i criteri di base per una gestione integrata che favorisca, assieme allo sviluppo, un uso sostenibile degli spazi costieri, riabilitando esteticamente e funzionalmente la fascia costiera ai fini di un'incattivazione turistica.

Il piano delle infrastrutture si divide in tre fasi: la prima concerne la rigenerazione delle spiagge e degli spazi litoranei, la creazione di nuove spiagge, il recupero di spazi di valore paesaggistico; la seconda riguarda la difesa delle coste, la limitazione dell'urbanizzato, l'eliminazione delle costruzioni abusive; la terza tende a favorire l'accessibilità al litorale. L'investimento totale è previsto in 450 miliardi di pesetas. Il progetto esalta la nuova considerazione apposta ai valori della costa tramite la costruzione delle passeggiate marittime – il cui modello è costituito dal Paseo della città olimpica di Barcellona – che hanno la duplice finalità di impedire la espansione edilizia, creando nel contempo una linea estetica che esalti gli abitati, offrendo per di più possibilità di svago e riposo.

Accanto al progetto a lungo termine, ne è stato varato uno quinquennale nel 1993, per il periodo 1993-97, da parte del Consiglio dei Ministri, denominato *Plan de actuaciones en la costa*, i cui obiettivi, paralleli a quelli del piano delle infrastrutture, cercano di eliminarne gli impedimenti e di effettuare un'azione di controllo e di osservazione. Il valore di questo progetto si pone sui 150 miliardi di pesetas, di cui il 50% sarà a carico delle spese generali dello Stato (inclusendo i fondi comunitari), mentre il restante provverrà dalle comunità autonome o dalle corporazioni locali. I comuni potranno avvalersi di imposte sull'aumento del valore generato dagli investimenti sulle aree costiere. Le province maggiormente favorite da quest'ultimo piano sono quelle di Valencia, di Barcellona, delle Baleari, di Las Palmas e di Tenerife.

Nella sua fase di ristrutturazione e abbellimento delle coste, la Spagna nel 1993 ha inoltre approvato il piano della Coruña che riabilita il Paseo Marítimo de Orillamar, tratto di un progetto finale che si estenderà per 14 km, fino alla Cala di Bens e che lo farà divenire la passeggiata a mare più lunga d'Europa. Il progetto presenta anche aspetti innovativi, dato che la sezione-tipo del Paseo risulta formata da cinque settori delimitati chiaramente: un viale atto alla circolazione dei veicoli e alla tranvia, uno spazio di parcheggio, una zona verde, una pista ciclabile e uno spazio pedonale. I viali di circolazione, della larghezza di sette metri, e quello ciclabile di tre metri saranno separati da aiuole di estensione variabile da 1,5 metri a 2,5 e il tram sarà riservato alla circolazione turistica. Il tutto sarà illuminato da lampade artistiche su disegno esclusivo, ispirato ad animali marini, sia verso l'interno sia verso l'esterno della passeggiata.

Oltre a ciò sono stati ristrutturati, nello stesso periodo, 256 km di spiaggia, che permettono l'accesso di due milioni di bagnanti.

L'attuale legislazione spagnola dimostra, quindi, che a tutti i livelli è avvenuta la

presa di coscienza della necessità sia di porre rimedi sia di offrire un prodotto più competitivo a livello internazionale e più confacente alle attuali esigenze ambientali. Ciò implica, come si è visto, forti investimenti che si avvalgono di progetti integrati, ma, non ultimo, della costanza e dell'impegno di tutti i cittadini.

Conclusioni. – La Spagna ha quindi ancora buone possibilità di poter proporre un nuovo tipo di turismo, più rispettoso dell'ambiente, in grazia della bassa densità demografica, dei suoi ampi spazi protetti, degli importanti parchi nazionali. Tramite la salvaguardia della natura potrà continuare a esercitare una forte attrazione per la sua vasta dimensione costiera e insulare, che continua a costituire indubbio fattore di attrazione nonostante la defezione di turisti volti a nuove formule. Un ulteriore sbocco naturalistico è costituito dagli spazi incontaminati che sono rimasti accanto alle pur sovrasfruttate aree costiere, sia verso l'interno sia nelle spiagge più appartate o nelle isole a minore frequentazione. Tuttavia riteniamo che lo sfregio attuato sugli spazi della primitiva occupazione e lo sfacelo urbanistico di alcuni tratti di costa siano ormai irrimediabili. Qui si può cercare di mantenere il richiamo abbinandovi le proposte per il tempo libero rivolte alle classi giovanili, ma sicuramente altre classi più sensibili agli aspetti estetici sono da considerarsi perdute. Lucia (1996, p. 615) afferma che un numero maggiore di opportunità di diversificazione dell'offerta turistica sia una condizione indispensabile per affrontare la sfida lanciata al turismo dai paesi esotici. Quindi, se un nuovo sviluppo è possibile in nuove aree, in quelle di vecchia data riusciamo a intravedere una continua china verso il declino, a meno che non si proceda alla distruzione fisica degli edifici meno accettabili, come d'altra parte è già stato fatto alle Baleari.

BIBLIOGRAFIA

- ARROYO F., *La playa de Tabernes de Valldigna (Valencia)*, in «Estudios Geogr.» Madrid, 1979, pp. 75-104.
- BISSON J., *Frénésie, crise, et reprise: un quart de siècle de tourisme hôtelier aux Iles Baléares*, in *Béziers et Biterris*, in «Bull. de la Société Languedocienne de Géogr.», Montpellier, 1986, pp. 581-586.
- BUTLER R., *The Concept of a Tourist Area Cycle of Evolution: Implications for Management of Resources*, in «Canadian Geographer», Ottawa, 1980, 1, pp. 5-12.
- CASILLAS BUENO J.C. e altri, *El turismo alternativo como un sistema integrado: consideraciones sobre el caso andaluz*, in «Estudios Turísticos», Madrid, 1995, pp. 53-74.
- COMMISSIONE EUROPEA-DIREZIONE TURISMO, *Le tourisme et l'environnement en Europe. Introduction et présentation des projets touristiques en Europe*, Lussemburgo, 1995.
- DIREZIONE GENERALE XXIII DELLA COMMISSIONE EUROPEA, *Les Partenariats transnationaux dans le tourisme européen*, Lussemburgo, 1966.
- DUMAS D., *L'activité touristique dans la province d'Alicante*, in «Rev. Géogr. des Pyrénées et du Sud-Ouest», Tolosa, 1983(a), pp. 239-257.
- DUMAS D., *Recherches sur l'activité touristique*, in «L'Espace Géogr.», Parigi, 1983 (b), 1, pp. 31-33.

- FOURNEAU F., *La Costa de la Luz de Huelva*, in «Publications de la Casa de Velazques. Série Recherches en Sciences sociales», Parigi, 1979, pp. 135-176.
- GAMERO E., *Legislation for Sustainable Tourism Balearic Islands*, in AA.VV., *Beyond the Green Horizon*, Londra, Tourism Council, 1992, pp. 49-52.
- GINER GRADO C., *La regeneración de las playas españolas como factor incentivador del turismo*, in «Estudios Turísticos», Madrid, 1994, pp. 5-14.
- GÓMEZ MORENO M.L., *Competencia entre agricultura y turismo por el dominio del espacio: el caso de Benalmádena*, in «Baetica», Malaga, 1983, pp. 113-158.
- GUARNIDO OLMEDO V. e SEGURA GÓMEZ I.M., *Una aproximación al estudio de la segunda residencia*, in «Paralelo», Almeria, 1989, 13, pp. 163-175.
- KULINAT K., *Fremdenverkehr in Spanien*, in «Geographische Rundschau», Braunschweig, 1986, pp. 28-35.
- LUCIA M.G., *Turismo e cambiamento. La lezione delle Isole Baleari*, in «Riv. Geogr. Ital.», Firenze, 1996, pp. 587-617.
- MANANTEAU L. e MARTÍN VICENTE A., *Environnement et tourisme*, in AA.VV., *Tourisme et développement régional en Andalousie*, in «Publications de la Casa de Velazques. Série Recherches en Sciences sociales», Parigi, 1979, pp. 243-304.
- MINISTERIO DE COMERCIO Y TURISMO-SECRETARIA GENERAL DE TURISMO, *FUTURES. Plano Marco de Competitividad del Turismo Español*, Madrid, 1992.
- MIOSSEC, J.M., *Un modèle de l'espace touristique*, in «L'Espace Géogr.», Parigi, 1977, pp. 41-48.
- MORRIS A. e DICKINSON G., *Tourist Development in Spain: Growth versus Conservation on the Costa Brava*, in «Geography», Sheffield, 1987, pp. 16-25.
- MOWFORTH M., *Eco-Tourism: Terminology and Definitions*, in «Research Report Series», Saint Catharines, 1993, 1 pp. 21-35.
- NAYLON J., *Tourism. Spain's most Important Industry*, in «Geography», Sheffield, 1967, pp. 23-40.
- OMT/WTO, *Yearbook of Tourism Statistics*, Madrid, varie annate.
- PACIONE M., *Tourism: Its Effect on a Traditional Landscape in Ibiza and Formentera*, in «Geography», Sheffield, 1977, pp. 43-47.
- PATMORE J.A. e COLLINS M.F., *Recreation and Leisure*, in «Progress in Human Geography», Sevenoaks, 1980, 1, pp. 91-97.
- QUEREDA SALA J.J., *Benicàssim y la espectacular transformación de su paisaje*, Castellon, Deputación Provincial, 1979.
- RICHEZ G., *Le développement du tourisme à Mallorca et ses conséquences socio-économiques. Actes de la table ronde sur l'Aire méditerranéenne*, Aix-en-Provence, 1980, Parigi, CNRS, 1981.
- SALA M., *Geoeología del paisaje en el macizo litoral catalán*, in «Rev. de Geogr.», Barcellona, 1982-83, pp. 23-45.
- SEGUI LLINAS M., *Nature et tourisme: l'équilibre indispensable pour l'avenir de l'île de Majorque*, in «Méditerranée», Aix-en-Provence, 1991, 1, pp. 15-20.
- SORRIBES J., *Desarrollo capitalista y proceso de urbanización en el País Valenciano (1960-75)*, Valencia, Istituto Alfonso el Magnánimo, 1985.

- SOTELO NAVALPOTRO J.A., *Bases para una cartografía regional de la degradación del medio ambiente en España (1980-90)*, in «Ciudad y Territorio. Estudios territoriales», Madrid, 1989, 31, pp. 153-183.
- TYRAKOWSKI K., *The Role of Tourism in Land Utilisation Conflicts on the Spanish Mediterranean Coast*, in «GeoJournal», Dordrecht, 1986, 1, pp. 19-26.
- VALENZUELA RUBIO M., *La consommation d'espace par le tourisme sur le littoral andalou: les centres d'intérêt touristique national*, in «Rev. Géogr. des Pyrénées et du Sud-Ouest», Tolosa, 1985, pp. 289-312.
- VERA REBOLLO J.F., *Turismo y territorio en el litoral mediterráneo español*, in «Ciudad y Territorio. Estudios territoriales», Madrid, 1990, pp. 81-110.
- VILAGRASA I. e IBARZ J., *Creixement urbà i producció de l'espai a Lleida (1940-1980)*, in «Documents d'Anàlisi Geogràfica», Barcellona, 1984, pp. 97-138.
- ZOIDO NARANJO F., *Urbanisme et aménagement du territoire dans la baie de Cadix*, in «Rev. Géogr. des Pyrénées et du Sud-Ouest», Tolosa, 1985, pp. 261-273.

SPAIN'S ENVIRONMENTAL POLICY FOR THE COASTAL TOURISM RECUPERATION. – The aim of this work is to demonstrate how tourist activity and tourist expectations have changed over the last two decades. This depend on the changes in the society, reflected in the framework of the leisure time. The post-industrialism is directed towards the environmentalism: when it is not possible to live in a natural landscape, because of the expansion of the industrialised world, we want to encounter the flora and the fauna out of our routine life. For that, for this last paradises we are disposed to support very long distances and great expenses. If the leisure attitudes are changing very quickly, not is the same for the tourist facilities or tourist organisations.

New countries are emerging, offering what we are interested in, meanwhile the distance is not more a problem. So the overcrowded beaches of the Mediterranean coasts exert no more the same attractiveness, unless for the low prices. But, if the features of the disseminated urbanised coasts of Spain can be reached at a low price, the services are more expensive than in the LDCs.

The first stations in the continent have destroyed the original images even of the best scenography, so they make a strong effort to remedy to the destruction of the environment and to recover the most natural aspects and the last green zones, through local, regional and national legislation.

Università di Bologna, Dipartimento di Scienze economiche, Sezione di Geografia