

Vincenzo Franceschelli  
Francesco Morandi

# Manuale di diritto del turismo

*Coordinato da*

Maurizio Malo e Giorgia Tassoni

G. Benelli  
S. Busti  
G. Ciurnelli  
M. Cocuccio  
C. Colaluca  
V. Corona  
A. Corrado  
M. La Torre  
G. Meloni  
A. Perini  
L. Righi  
A. Santuari  
C. Tincani  
S. Vernizzi



OTTAVA EDIZIONE



**Giappichelli**

## ***Presentazione***

***Vincenzo Franceschelli e Francesco Morandi***

È questa l'ottava edizione del Manuale di diritto del turismo.

Tutto è cambiato da quando la precedente edizione (la settima, nella lunga vita di questo Manuale) fu pubblicata nel 2019 e raggiunse gli studenti, gli studiosi e gli operatori del diritto del turismo.

In quell'anno il settore dei viaggi era cresciuto in modo esponenziale e le prospettive di sviluppo erano impressionanti: nel 2006 erano stati registrati 846 milioni di arrivi internazionali in tutto il mondo. Dieci anni dopo, la UNWTO – United Nation World Tourism Organization, rilevò 1,2 miliardi di viaggiatori, mentre le stime della Banca mondiale prevedevano oltre 1,8 miliardi di turisti entro il 2029, con un incremento di oltre 420 milioni di posti di lavoro secondo il World Travel & Tourism Council.

Qualche anno prima, nel 2017 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite aveva proclamato il 2017 “Anno internazionale per il Turismo Sostenibile per lo Sviluppo” (International Year for Sustainable Tourism for Development).

I problemi erano, quindi, quelli della crescita esponenziale, della sostenibilità e dello sviluppo del turismo digitale. Sempre più turisti organizzavano i viaggi su internet. Era cambiato profondamente il modo in cui si sviluppava il rapporto tra utente e fornitore di servizi. Sembrava essenziale che il diritto del turismo si confrontasse con la sempre più rilevante funzione che avevano assunto le piattaforme di offerta online.

Se questi erano i temi sui quali incominciavano ad interrogarsi gli studiosi del diritto del turismo, a febbraio 2020 tutto è improvvisamente cambiato, e nel mondo è sceso il silenzio del lockdown dovuto alla pandemia di Covid-19.

Il turismo come impresa non esisteva più. Alberghi chiusi. Ristoranti chiusi. Aerei a terra. Musei deserti. Cinema e teatri chiusi. Visite cancellate. Palestre chiuse. Eventi cancellati. Stadi chiusi. Navi da crociera convertite in ospedali galleggianti. Qualche albergo convertito in residenza Covid. In pochi mesi, il turismo scomparve. I turisti svanirono. Una pausa illusoria durante l'estate. Poi, a ottobre 2020, la seconda ondata. E poi la terza. E nell'inverno (nevosio) chiusi gli impianti sciistici. Al desolante quadro si aggiunsero le frontiere chiuse, riaperte, richiuse secondo l'imprevedibile susseguirsi delle mutazioni del virus. E ancora, la gravissima crisi operativa e finanziaria delle imprese del settore, la

chiusura di molte aziende, la cassa integrazione e il licenziamento dei lavoratori, il dramma dei professionisti del turismo, i disagi per i viaggiatori e la vicenda relativa ai voucher.

Il diritto del turismo si ripiegò in se stesso per affrontare i problemi collegati alla risoluzione dei contratti turistici, tentando di contemperare i diritti dei turisti con l'esigenza di proteggere l'industria turistica.

Questa ottava edizione del Manuale è segnata dalla ripresa del turismo, che risorge dopo la crisi. Dalla prima edizione, che risale al lontano 1999 (eravamo nel secolo scorso!) il Manuale ha accompagnato l'evoluzione del diritto del turismo, cercando di coglierne e spiegarne la natura e di ricostruirne la struttura.

Da allora il diritto del turismo si è consolidato in una struttura sistematica ed interdisciplinare, che ci ha indotto in questa edizione, come in passato, a mantenere la suddivisione della materia in tre parti: turismo e principi, turismo e amministrazione, turismo e forme di autonomia privata.

L'analisi del diritto del turismo – una concezione unitaria che siamo orgogliosi di aver contribuito a costruire nell'arco di oltre vent'anni – è condotta nella prospettiva dei “poteri giuridici”. Il contenuto è quindi organizzato secondo le competenze normative (degli ordinamenti statale, regionali, dell'Unione europea, internazionale generale), le competenze amministrative (riferite alle diverse azioni: governo, promozione, incentivazione, controllo su imprese e professioni, leva fiscale) ed il ruolo dell'autonomia privata. Sulle tre parti campeggia – in questa edizione come nella precedente – la parola «turismo», a significare e testimoniare l'unità interdisciplinare della materia: Parte prima: Turismo e principi, Parte seconda: Turismo e amministrazione, Parte terza: Turismo e forme di autonomia privata.

L'esperienza di viaggio nel terzo millennio è ora fortemente influenzata dalle nuove tecnologie e dalla transizione digitale. L'innovazione tecnologica è da sempre parte integrante dei sistemi di mobilità ed è destinata a cambiare profondamente il rapporto con la dimensione del viaggio.

L'intelligenza artificiale e gli strumenti digitali hanno trasformato il modo in cui i viaggiatori interagiscono con gli operatori del mercato. Le aspettative dei clienti aumentano al pari dello sviluppo tecnologico, riducendo progressivamente il divario tra il non-travel e il travel retail.

La disponibilità di strumenti evoluti spinge i fornitori dei servizi ad adattarsi al mutevole contesto digitale e ad avvalersi di piattaforme intelligenti. Le imprese del turismo continueranno a crescere anche in funzione della tecnologia che saranno in grado di implementare, creando rapporti personalizzati con i propri clienti.

La capacità di gestire il flusso costante di nuove soluzioni rappresenta una sfida decisiva per assecondare l'esigenza dei viaggiatori di accedere ai servizi. Il panorama digitale della mobilità e del turismo si è già arricchito di sistemi facilitati

di pagamento, riconoscimento vocale, realtà virtuale, realtà aumentata, robot e intelligenza artificiale.

Sta cambiando profondamente il modo in cui i consumatori si aspettano di interagire con i fornitori dei servizi. È oggi possibile fornire in maniera semplice un'ampia gamma di soluzioni personalizzate e dilatare l'esperienza di viaggio del cliente. Le imprese hanno la concreta opportunità di ottenere un significativo vantaggio competitivo attraverso l'impiego generalizzato di nuovi strumenti intelligenti.

L'alta tecnologia influenza ormai ogni aspetto del settore dei viaggi, dalle società di trasporto ai servizi di ospitalità, dalle agenzie di viaggio alle stesse destinazioni turistiche.

Gli operatori più evoluti sfruttano appieno le potenzialità dei sistemi di intelligenza artificiale per supportare la scelta del prodotto e per favorire la commercializzazione dei servizi, sino all'impiego della realtà virtuale indicata dal metaverso. Le imprese utilizzano i nuovi dispositivi per facilitare la mobilità dei passeggeri e per organizzare i sistemi di pagamento. Gli strumenti digitali consentono ai travel agent di esaltare le esperienze di viaggio dei turisti e di attivare nuove leve di marketing. La gestione dei big data permette, infine, di sfruttare appieno le informazioni disponibili e ottenere la lealtà dei consumatori.

In questo scenario, negli ultimi dieci anni le possibilità offerte dalla rete hanno rivoluzionato il mondo della distribuzione dei servizi turistici. Ai canali tradizionali si sono affiancati e in larga parte sostituiti nuovi strumenti di promozione e nuovi sistemi di vendita, che hanno trasformato il modo in cui gli operatori del travel oggi si rapportano ai viaggiatori.

Nel contempo, l'economia della condivisione ha dilatato l'impatto delle piattaforme sulla realtà dei traffici commerciali, aprendo nuovi scenari nell'intermediazione dei servizi turistici e di mobilità. L'evoluzione tecnologica ha favorito l'affermarsi di nuove modalità organizzative e trasformato gli schemi tradizionali di approccio al mercato. L'affermarsi di alcuni player tecnologici, ormai dominanti sul mercato, ha cambiato il sistema di offerta dei servizi di ospitalità, favorendo l'affermarsi delle piattaforme globali di prenotazione. Le esperienze di carsharing e carpooling fanno ormai parte integrante degli ordinari sistemi di mobilità urbana e di trasporto extraurbano. I servizi tecnologici che mettono in connessione utenti finali e conducenti di veicoli privati attraverso piattaforme digitali sono già da tempo di uso comune in tutto il mondo.

Gli stessi prestatori dei tradizionali servizi di trasporto e di ospitalità hanno cambiato l'approccio al cliente e sfruttano ampiamente le nuove tecnologie. L'intelligenza artificiale e gli strumenti digitali sono pervasivi nel favorire la scelta della vacanza, nell'assicurare il godimento della prestazione e nella condivisione dell'esperienza di viaggio.

L'insieme dei fenomeni sommariamente descritti ha implicazioni dirette di carattere giuridico, che conseguono agli effetti di natura economica e sociale generati dal progresso tecnologico.

La continua evoluzione del mercato turistico e la costante ricerca di nuovi pro-

dotti descrive quindi uno scenario sostanzialmente inedito, che il sistema delle regole appare ancora inadeguato ad affrontare in maniera compiuta e che il Governo italiano cerca di affrontare anche attraverso le misure legate al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, finanziato dall'Unione europea nell'ambito del progetto NextGenerationEU.

V'è, infine, un terzo aspetto che nel nuovo millennio condiziona sempre di più l'evoluzione del diritto del turismo: la dimensione internazionale e il ruolo dell'UNWTO. Per sua stessa natura, il turismo – e quindi anche il diritto del turismo – ha sempre avuto una forte vocazione sovranazionale. Ma tale caratteristica strutturale è oggi esaltata dalle dimensioni del fenomeno, al punto che anche il diritto è destinato ad esserne fortemente influenzato.

L'Assemblea Generale dell'UNWTO ha adottato ufficialmente il Global Code of Ethics for Tourism. Aperta alla firma da parte degli Stati membri delle Nazioni Unite rappresenta un grande passo avanti per rendere il settore del turismo globale, più equo, più etico e più trasparente.

In occasione della crisi senza precedenti conseguente alla pandemia di Covid-19, il Segretariato dell'UNWTO ha poi predisposto un set di Recommendations for the assistance to international tourists in emergency situations, basato sull'art. 6 del Global Code of Ethics for Tourism e sull'art. 9 della UNWTO Framework Convention in Tourism Ethics.

Il 2021, infine, ha visto l'adozione da parte dell'Assemblea Generale della UNWTO dell'International Code for the Protection of Tourists (ICPT), come quadro normativo di riferimento fondamentale per la ripresa del turismo nell'era post Covid-19. Rivolto ai governi dei Paesi Membri, alle parti interessate, pubbliche e private, ed ai turisti stessi, l'ICPT mira a ripristinare la fiducia dei viaggiatori e creare le indispensabili condizioni di sicurezza, fornendo una serie di standard minimi internazionali ed un guida normativa pratica per la protezione in situazioni di emergenza e la tutela dei diritti dei turisti.

Infine, ma certamente non ultimo, come abbiamo sempre sostenuto, e come sosteniamo ora, dopo la crisi pandemica, il turismo è felicità e condivisione.

Per quanto tragico per il turismo sia stato il recente passato, per quanto complesso ci possa sembrare ricostruire il turismo dopo la sua crisi, per quanto difficili e complesse ci possano apparire le sfide del futuro, il diritto del turismo è e resta collegato al piacere del viaggiare e alla serenità della vacanza; all'avventura della scoperta di luoghi nuovi e alla conoscenza di altre culture; alla tolleranza per civiltà diverse e all'apertura al mondo; al piacere dell'incontro e alla capacità di accogliere l'altro.

Conoscere il diritto del turismo è così un modo di investire nella speranza e credere nella ripresa. È un modo per prepararsi, ancora una volta, alla gioia del viaggiare e maturare pienamente la capacità di accogliere. È una nuova occasione per affrontare le difficoltà del momento, ritornare alla centralità della persona e tracciare una concreta prospettiva di cambiamento della nostra realtà economica e sociale. E – non dimentichiamolo – il turismo rappresenta una concreta prospettiva

va di lavoro per i giovani, un orizzonte sicuro per le famiglie e un'opportunità per gli attori economici.

Rinnoviamo così, anche per questa ottava edizione, l'auspicio e la speranza che gli studenti e i colleghi, oltre che gli operatori economici e i professionisti del diritto, continuino a dare all'ormai classico Manuale l'attenzione e l'apprezzamento che gli hanno fino ad oggi riservato.

Vincenzo Franceschelli e Francesco Morandi

*Nel licenziare questa ottava edizione, rivolgiamo ancora una volta un ringraziamento particolare a Giorgia Tassoni per l'eccellente lavoro di aggiornamento, il prezioso contributo prestato nella verifica dei contenuti e il fondamentale supporto offerto agli Autori.*



**Parte prima**  
***Turismo e principi***



# Capitolo I

## *Il turismo nella Costituzione*

### *Maurizio Malo e Cinzia Colaluca*

SOMMARIO: 1. Il «valore» del turismo nella Costituzione. – 2. (*Segue*). Libertà d'impresa turistica e conservazione dei beni ambientali e culturali. – 3. (*Segue*). «Fare turismo», come libertà o come diritto? Il turismo come «libertà sociale».

#### **Abstract**

La Costituzione vigente non presenta alcuna disposizione utile alla collocazione sistematica del «turismo». Tuttavia, il fenomeno può essere ricondotto ad alcune delle disposizioni di principio espressive di valori costituzionali. I diversi interessi coinvolti – quelli del turista, degli imprenditori del settore, ma soprattutto l'interesse pubblico alla tutela dei beni ambientali e culturali, intesi come principali destinazioni turistiche – esprimono valori costituzionali distinti (libertà di circolazione e protezione del rapporto contrattuale; libertà d'impresa; principio della conservazione dei beni ambientali e culturali), ma talora contrastanti. È pertanto fondamentale stabilire una graduazione tra tali interessi, tutti costituzionalmente tutelati: a tal fine soccorre la giurisprudenza costituzionale, che ha riconosciuto nella tutela dei beni culturali ed ambientali un valore costituzionale supremo, rispetto al quale gli altri devono cedere. Il turismo può infine ricollegarsi anche a diritti sociali chiaramente delineati dalla Costituzione (diritto alla salute, all'istruzione) in quanto strumento volto a dare consistenza a tali diritti. In ragione del processo espansivo della nozione di diritti sociali avvalorata dalla Corte costituzionale, che vi fa rientrare ogni mezzo atto a garantire ad ognuno di poter sviluppare la propria personalità, si potrebbe in ipotesi ragionare del turismo come di «libertà sociale».

*The Italian Constitution does not directly refer to 'tourism' as a constitutional value. Nevertheless, it is possible to find a connection between 'tourism' and other constitutional provisions. Indeed, if 'tourism' is considered in its twofold dimension, i.e. as a social phenomenon involving the exercise of fundamental rights (e.g. freedom of movement, free enterprise, cultural rights, etc.), and as public interest concerning the protection of the national cultural heritage and environment (e.g. monuments, artistic paintings, wildlife, national parks, etc.), there is a need to balance all the different private and public interests involved. Thus, the main problem to be solved is how to fairly create a hierarchal scheme for addressing the needs stemming from different private and public actors. In this context, the constitutional court's case law has become of crucial importance since it has recognized the protection of environment and national cultural heritage as supreme values within the Italian legal system. Tourism is also strictly linked with those social rights enshrined in the Constitution (e.g., right to education). Therefore it could be possible to hypothesize that 'tourism' is per se a social right, though not mentioned in the Constitution.*

**Legislazione:** *Costituzione della Repubblica italiana*, in particolare artt. 9, 16, 31, 32, 34, 38, 41, 117. Art. 14, 1° comma, lett. *n*, legge cost. n. 2 del 1948 (*Statuto per la Regione Sicilia*);

art. 3, 1° comma, lett. *p*, legge cost. n. 3 del 1948 (*Statuto per la Regione Sardegna*); art. 2, 1° comma, lett. *q*, legge cost. n. 4 del 1948 (*Statuto per la Regione Valle d'Aosta*); art. 4, 1° comma, n. 10, legge cost. n. 1 del 1963 (*Statuto per la Regione Friuli-Venezia Giulia*); art. 8, n. 20, d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670 (Testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

**Giurisprudenza costituzionale:** (pronunce illustrate nel testo) sent. n. 388 del 1992; sent. n. 88 del 2007; sent. n. 96 del 2012; sent. n. 171 del 2012, sent. n. 104 del 2014; sent. n. 140 del 2015; sent. n. 138 del 2020; sent. n. 45 del 2022.

**Bibliografia:** *a) opere generali e commentari* (della principale legislazione) di **diritto del turismo**, con profili sulla collocazione della **materia a livello costituzionale:** GIANNINI M.S.-SEPE O., *L'organizzazione turistica in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 763 ss.; CHITI M.P., *Profilo pubblico del turismo*, Giuffrè, Milano, 1970; ALPA G.-CHITI M.P., *Legge 17 maggio 1983, n. 217 – Legge-quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1984, 1163 ss.; TEDESCHINI F., *Turismo*, in *Enc. del dir.*, Giuffrè, Milano, 1992, vol. XLV; TACCHI P., *Turismo. I Diritto pubblico*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1994, vol. XXXI; BERTOCCHI G.-FOÀ S., *Il turismo come servizio pubblico*, Giuffrè, Milano, 1996; RIGHI L., *Turismo*, in *Dig. disc. pubbl.*, *Agg.*, vol. I, Utet, Torino, 2000, 573 ss.; ROCCELLA A., *Turismo*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Il Mulino, Bologna, 1998, 170 ss.; DIAMANTI E., *Il turismo*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, tomo IV (*La disciplina dell'economia*), II ed., Giuffrè, Milano, 2003, 3627 ss.; GOLA M.-GROPPI T. (a cura di), *Diritto pubblico del turismo*, Rimini, 2005; RENNA M., *Turismo*, in CASSESE S. (curatore), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 2006, 6053 ss.; CHITI M.P., *Turismo*, in *Dizionario di diritto amministrativo*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2007, 759 ss.; MARINI F.S.-MORANA D., *Appunti di diritto pubblico del turismo*, Esi, Napoli, 2007; MALO M., *Baricentro regionale in materia di "turismo": teoria e prassi*, in AA.VV. (Cnr-Issirfa), *Regioni e attività produttive. Rapporto sulla legislazione e sulla spesa*, Giuffrè, Milano, 2008, 139 ss.; DEGRASSI L.-FRANCESCHELLI V. (a cura di), *Turismo. Diritto e diritti*, Giuffrè, Milano, 2010; MANFRELLOTTI R., *Il fondamento assiologico costituzionale della disciplina del turismo: premesse problematiche ad uno studio giuridico del turismo sociale*, in *Rassegna economica: rivista internazionale di economia e territorio*, 2010, 23 ss.; CARDOSI G.-TRIPODI E.M., *Il nuovo codice del turismo*, Maggioli, Rimini, 2011; IMPARATO E.A.-TORCHIA F., *Profili di diritto del turismo (privato e pubblico): corso istituzionale*, Esi, Napoli, 2011; SANTAGATA R., *Diritto del turismo*, II ed., Utet, Torino, 2012; GOLA M.-ZITO A.-CICCHETTI A. (a cura di), *Amministrazione pubblica e mercato del turismo*, Maggioli, Rimini, 2012; COGLIANI S.-GOLA M.-SANDULLI M.A.-SANTAGATA R. (a cura di), *L'ordinamento del mercato turistico*, Giappichelli, Torino, 2012; ALVISI C., *Il diritto del turismo nell'ordine giuridico del mercato*, Giappichelli, Torino, 2015; CASSANO G. (a cura di), *Diritto del turismo*, Maggioli, Bologna, 2019; PETRILLO C., *Profili costituzionali del turismo*, Esi, Napoli, 2019; GRISI G.-MAZZAMUTO S., *Diritto del turismo*, Giappichelli, Torino, 2020; SANTAGATA R., *Diritto del turismo*, Utet, Torino, 2021; *b) in tema di tutela e valorizzazione dei beni culturali e ambientali:* LEVI F. (a cura di), *La tutela del paesaggio*, Utet, Torino, 1979; CARTEI G.F. (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino, Bologna, 2007; CABIDDU M.A.-GRASSO N., *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, II ed., Giappichelli, Torino, 2007; AINIS M.-FIORILLO M., *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, II ed., Giuffrè, Milano, 2008; DEGRASSI L., *Cultura e istituzioni. La valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*, Giuffrè, Milano, 2008; CROSETTI A.-VAIANO D., *Beni culturali e paesaggistici*, III ed., Giappichelli, Torino, 2011; COVATTA L. (a cura di), *I beni culturali tra tutela, mercato e territorio*, Passigli, Firenze, 2012; SETTIS S., *Paesaggio Costituzione Cemento*, Einaudi, Torino, 2012; LEONE A.-MADDALENA P.-MONTANARI T.-SETTIS S., *Costituzione incompiuta. Arte, paesaggio, ambiente*, Einaudi, Torino, 2013; VIDETTA C., *Centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, in *Aedon*, n. 3/2012;

CASINI L. *La valorizzazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2014, 385 ss.; ATTI DEL CONVEGNO, «I centri storici tra norme e politiche», Gubbio, 6-7 giugno 2014, in *Aedon*, [http://www.aedon.mulino.it/atti/2015/centri\\_storici/convegno\\_centri\\_storici.html](http://www.aedon.mulino.it/atti/2015/centri_storici/convegno_centri_storici.html); SIMONATI A., *La disciplina regionale dei centri storici: caratteri e tendenze*, in *Riv. giur. urb.*, n. 2/2015, 295 ss.; CARPENTIERI P., *Il decoro dei monumenti deve attendere le intese con le Regioni: come subordinare la tutela (art. 9 Cost.) al commercio e alla «leale collaborazione» interistituzionale*, in *Giur. cost.*, n. 4/2015, 1246 ss.; SAU A., *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Le Regioni*, 2017; SANDULLI M.A. (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, III ed., Giuffrè Milano, 2019; SAU A., *Le frontiere del turismo culturale*, in *Aedon*, 1/2020; CHIZZONITI A.-GIANFREDA A., *Il turismo religioso: nuove dimensioni per la valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Aedon*, n. 2/2020; TIGANO M., *Turismo sostenibile e nuove strategie per la valorizzazione e la fruizione dei beni culturali di interesse religioso: i Parchi culturali ecclesiali*, in *Aedon*, n. 1/2022; MALO M.-MORANDI F. (a cura di), *Declinazioni di patrimonio culturale*, il Mulino, Bologna, 2021; c) **autori citati nel testo:** CHIZZONITI A.G., *Associazioni senza scopo di lucro ed attività turistica: ancora una pronunzia della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1998, 362 ss.; e dello stesso Autore, *Gli itinerari turistico-religiosi giubilari tra turismo e cultura*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto on line*, 1999; MARCHETTI B., *Il tempo libero*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2000, 667 ss.; CROSETTI A., *Risorse naturali e turismo alla ricerca di un difficile equilibrio*, in *Diritto del turismo*, 2006, 113 ss.; PAPA A., *Il turismo culturale in Italia: multilevel governance e promozione dell'identità culturale locale*, in *Federalismi*, 4/2007; e dello stesso Autore, *Il turismo culturale*, in COGLIANI S.-GOLA M.-SANDULLI M.A.-SANTAGATA R. (a cura di), *L'ordinamento del mercato turistico*, cit., 2012, 109 ss.; LONGO F., *In gita di distruzione*, El, San Dorligo della Valle (Trieste), 2009; PIRAS P., *Ambiente, patrimonio culturale, turismo e sviluppo sostenibile*, in *Aedon*, 1/2009; DEGRASSI L., *Contributo alla definizione della materia turismo. Promozione e organizzazione tra governance e dirigismo regionale*, in DEGRASSI L.-FRANCESCHELLI V., 2010, cit.; SPADARO A., *I diritti sociali di fronte alla crisi*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 4/2011; LILLI M., *Pierre Cardin si crede un doge e vuole il suo grattacielo in Laguna*, in <http://www.linkiesta.it/pierre-cardin-marghera-grattacielo>, 5 settembre 2012; RAZZANO G., *Lo statuto costituzionale dei diritti sociali*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 08/2012; AA.VV., *Il turismo internazionale in Italia: dati e risultati*, Banca d'Italia, Roma, 2013, in [bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it); CARLASSARE L., *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2013; CITTADINO C. (a cura di), *Astrid. Proposte di politiche pubbliche per il governo del Paese. Il turismo*, aprile 2013, in [Atrid-online.it](http://www.atrid-online.it); STELLA G.A., *Cemento e sprechi. Il «sacco» di Pompei*, in *Corriere della Sera* di mercoledì 6 febbraio 2013; ZORZI A., *Venezia, il Gabbiotto e un Ministro che ha ridato la vista ai ciechi*, in *Corriere del Veneto*, di mercoledì 5 giugno 2013.

## 1. Il «valore» del turismo nella Costituzione

Il «turismo» era espressamente menzionato nella Costituzione italiana, prima della riforma costituzionale del 2001, ed è ancora menzionato nelle leggi costituzionali statutarie in favore delle cinque Regioni speciali, al fine di garantire agli enti regionali parte della competenza legislativa nella materia (come viene spiegato nel Capitolo II). A livello costituzionale non compaiono invece disposizioni volte a collocare il turismo in senso sostanziale, come fenomeno individuale e sociale. È questione interpretativa, pertanto, quella relativa alla **posizione del turismo** fra le disposizioni di principio, espressive di **valori costituzionali**.

*Turismo e libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.)* Prima di essere implicitamente ricompreso fra le materie residuali di competenza legislativa regionale (in base all'art. 117, riformato, della Costituzione), il turismo faceva parte dell'elenco delle materie di legislazione concorrente (statale-regionale), modulato come *turismo ed industria alberghiera* (v. art. 117 Cost., *ante* riforma del 2001). Questa immagine, orientata al fattore imprenditoriale, conduceva e continua a condurre il fenomeno turistico principalmente fra le **attività economiche** (cfr. AA.VV., 2013; C. Cittadino, 2013), evocando così le disposizioni costituzionali sui *rapporti economici* (Titolo III, della Parte I, della Costituzione), e in particolare l'art. 41 Cost., sulla *libertà d'iniziativa economica privata*, in favore degli **operatori** del settore (attività ricettive turistiche, alberghiere ed extralberghiere; agenzie di viaggio e turismo; professioni turistiche; imprese di trasporto; ed altre imprese turistiche, secondo la formula generale ora offerta dall'art. 4 del codice del turismo, d.lgs. n. 79 del 2011).

*Turismo nelle leggi costituzionali statutarie, per le Regioni speciali* Peraltro, non in tutte le leggi costituzionali statutarie, in favore delle Regioni speciali, il turismo è coniugato esclusivamente con l'industria alberghiera (lo stesso legame si riscontra negli Statuti per la Regione Sardegna e per la Regione Friuli-Venezia Giulia: art. 3, 1° comma, lett. *p*, legge cost. n. 3 del 1948; art. 4, 1° comma, n. 10, legge cost. n. 1 del 1963; come pure nell'art. 8, 1° comma, n. 20, d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670, recante il testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige). Nello Statuto per la Regione Sicilia e nello Statuto per la Regione Valle d'Aosta, il turismo come materia di competenza legislativa primaria regionale è accompagnato anche dalla *tutela del paesaggio* (art. 14, 1° comma, lett. *n*, legge cost. n. 2 del 1948; art. 2, 1° comma, lett. *q*, legge cost. n. 4 del 1948); nello Statuto siciliano, pure dalla *conservazione delle antichità e delle opere artistiche* (art. 14, 1° comma, lett. *n*, legge cost. n. 2 del 1948). Può essere pertanto indicato l'art. 9, 2° comma, Cost., espressivo di un principio costituzionale fondamentale per la **tutela e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali**: beni che rappresentano le **mete** turistiche classiche e particolarmente ambite.

Com'è noto, tratto peculiare dell'art. 9 Cost. repubblicana è la stretta connessione tra il principio per la salvaguardia del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico della Nazione, indicato nel 2° comma, ed i valori fondamentali della promozione e dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica, espressi al 1° comma: conseguentemente, la tutela dei beni culturali e paesaggistici non può consistere solo in una passiva protezione degli stessi, ma deve divenire funzionale allo sviluppo culturale della collettività.

In questo quadro, il turismo può ben costituire un potente strumento per la crescita culturale degli individui, può esso stesso divenire «attività culturale» allorché favorisce la conoscenza e la diffusione del patrimonio culturale e ambientale nazionale e ne sostiene la piena valorizzazione (*anche* sotto il profilo economico).

*Turismo e tutela e valorizzazione dei beni culturali e ambientali (art. 9 Cost.)* D'altro canto, la crescente domanda di fruizione dei beni culturali ed ambientali, legata all'aumento del livello culturale ed all'accresciuta mobilità delle persone, sottopone il nostro patrimonio artistico e paesaggistico a sfruttamento e pressioni che richiedono provvedimenti di tutela, di programmazione, talvolta perfino di limitazione degli accessi dei turisti.

Perciò, una *equilibrata fruizione* dei beni culturali e paesaggistici deve necessariamente essere il filo conduttore di un «turismo sostenibile» nella prospettiva costituzionale.

Dal punto di vista di chi «fa turismo», ovvero dei **turisti** (singoli, famiglie, giovani, gruppi), il fenomeno è stato classificato – sotto il profilo costituzionale – come manifestazione della *libertà di circolazione* (art. 16 Cost.: in tema F.S. Marini-D. Morana, 2007, 36). In riferimento al rapporto contrattuale con le imprese turistiche, si è posto l'accento sulla *protezione del consumatore*, che implicitamente si può trarre dall'art. 41, 2° comma, Cost. e che invece si manifesta nitidamente nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (v. art. 169). Ci si può chiedere tuttavia se il turismo, dalla parte di chi lo pratica o desidererebbe praticarlo, possa assumere una qualificazione più forte rispetto a quella della mera libertà di circolazione, nel tempo libero, consentita a quanti abbiano la relativa disponibilità finanziaria.

Turismo e libertà di circolazione (art. 16 Cost.)

Turismo e tutela del consumatore

Il turismo muove quindi più valori costituzionali, che distintamente tendono ad emergere, a seconda del punto di osservazione: nella prospettiva dell'imprenditore (e dello sviluppo economico del Paese) è la libertà d'impresa ad emergere; nella prospettiva delle principali mete turistiche, è l'interesse pubblico alla conservazione (e valorizzazione) dei beni culturali ed ambientali che si erge; nella prospettiva del turista, sono almeno la libertà di circolazione e la protezione nel rapporto contrattuale, i valori di riferimento, ma altri potrebbero essere prospettati (v. *infra*, par. 3).

Sempre nella prospettiva del turista, emerge altresì *l'interesse pubblico* alla *fruizione* del patrimonio culturale: ciò significa, ad esempio, garanzia minima di accesso ai musei, apertura al pubblico dei siti, accessibilità e godibilità degli stessi.

Ci si può chiedere se sia ipotizzabile una qualche pretesa del turista di poter accedere ad un museo o ad un sito archeologico o artistico.

Come forse si ricorderà, nel 2015 frequenti manifestazioni di protesta dei dipendenti del Ministero dei beni culturali comportarono la chiusura dei siti archeologici più importanti di Roma, dal Foro Romano al Palatino, dalle Terme di Diocleziano al Colosseo, suscitando le vivaci reazioni di una moltitudine di turisti che non poté accedere agli stessi. In tale circostanza, il problema del contemperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero (art. 40 Cost.) e la tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione (art. 9 Cost.) fu oggetto di un intenso dibattito giuridico e politico. Ne derivò il d.l. n. 146 del 2015 (poi convertito nella legge n. 182 del 2015), che all'elenco dei servizi pubblici essenziali – già comprensivo di quelli relativi alla protezione ambientale, alla tutela ed alla vigilanza sui beni culturali – aggiunse anche quelli concernenti «*l'apertura al pubblico di musei e luoghi della cultura*». Pertanto, anche in questo settore, l'esercizio del diritto allo sciopero venne subordinato alle procedure previste dalla legge n. 146 del 1990, recante *Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona*, volte a garantire il contemperamento dei

diversi interessi in gioco: da una parte il diritto costituzionale allo sciopero e dall'altra quello alla fruizione da parte dei cittadini di servizi considerati indispensabili.

Posto, dunque, che l'apertura al pubblico dei musei e di luoghi della cultura costituisce servizio pubblico essenziale, potrebbe ipotizzarsi un qualche diritto al godimento del patrimonio in essi contenuto. Così ragionando, si giungerebbe a considerare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione non semplicemente alla stregua di interesse pubblico ma addirittura come *espressione di un diritto costituzionale della persona*.

## 2. (Segue). *Libertà d'impresa turistica e conservazione dei beni ambientali e culturali*

Le diverse prospettive attraverso le quali può essere guardato il fenomeno turistico mettono in evidenza anche **interessi diversi**, che possono essere addirittura contrastanti fra loro, o difficilmente conciliabili.

L'interesse degli operatori turistici può consistere – per esempio – nella costruzione di nuovi alberghi o nella realizzazione di villaggi turistici in località di particolare pregio paesaggistico: località che però, in virtù delle loro stesse caratteristiche, malamente possono sopportare la costruzione di nuove, a volte impressionanti strutture ricettive (si impone, del resto, l'interesse pubblico alla conservazione del paesaggio).

È noto il caso del complesso turistico alberghiero «Fuenti» sulla costiera amalfitana che, edificato in zona soggetta a vincolo paesaggistico, in violazione della relativa disciplina di tutela dei beni ambientali, venne demolito, in base alla sentenza del Cons. Stato, sez. VI, 28 gennaio 1998, n. 114.

Sensibile dottrina, già negli anni Settanta, aveva avuto modo di osservare, d'altronde, che «in tutti i paesi di elevata industrializzazione il patrimonio naturale e paesaggistico è intaccato» oltre che «dai processi di urbanizzazione» e «dall'abbandono delle attività primarie», proprio «dal fenomeno turistico» (F. Levi, 1979, 3).

Si pone quindi l'esigenza di stabilire una **graduazione fra interessi** diversi, che pure sono tutti costituzionalmente tutelati: nel seguire l'esempio ora proposto, si delinea, per un verso, l'interesse all'espansione dell'attività imprenditoriale; per altro verso, l'interesse alla tutela del paesaggio (in tema A. Crosetti, 2006).

Al fine di dirimere la questione soccorre la *giurisprudenza costituzionale*, che riconosce nella **tutela dei beni culturali e ambientali** un valore fondamentale, costituzionale supremo (in base all'art. 9 Cost.), rispetto al quale altri valori, che pure sono costituzionalmente stabiliti, devono cedere, come nel caso della **libertà di iniziativa economica**, che del resto, *ex art. 41, 3° comma, Cost.*, va indirizzata e coordinata a fini sociali.

a) Si può rammentare, in proposito, la sent. n. 388 del 1992, in cui la Corte costituzionale dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del d.l. 9 dicembre 1986, n. 832, convertito con modificazioni, dalla legge n. 15 del 1987, sui limiti al cambio di destinazione d'uso degli immobili siti in centri storici, impugnato in quanto ritenuto lesivo del diritto di libertà di iniziativa economica (infatti, in base a tale d.l. il Sindaco di Roma aveva vietato l'apertura di un Mc Donald's, nel centro storico). Secondo la Corte, il d.l., consentendo di precludere l'insediamento di determinate attività commerciali ritenute incompatibili con i caratteri tradizionali della zona, ha cercato «di assicurare la tutela delle tradizioni locali e delle aree di particolare interesse site nei territori comunali, caratterizzati da un nucleo edilizio ed abitativo riconducibile al concetto di **centro storico** il quale rappresenta l'immagine della città ed esprime anche l'essenziale della nostra storia civile ed artistica e della nostra cultura» (p. 2, *in diritto*). La Corte prosegue affermando che «gli interessi che si tutelano trovano fondamento nell'art. 9 Cost., che impegna la Repubblica ad assicurare, tra l'altro, la tutela del patrimonio culturale nazionale e dell'ambiente, ad assecondare la formazione culturale dei cittadini e ad arricchire quella esistente, a realizzare il progresso spirituale e ad acuire la sensibilità dei cittadini come persone»; cosicché «in tale situazione non risulta violato l'art. 41, 1° e 2° comma, Cost.», in quanto «esso, pur affermando la libertà di iniziativa economica privata, consente l'apposizione di limiti al suo esercizio» (punti 5 e 6, *in diritto*).

*Turismo e tutela dei centri storici: la sentenza della Corte cost. n. 388 del 1992*

L'insegnamento che – in linea generale – si può trarre dalla giurisprudenza della Corte costituzionale è che l'attività economica (art. 41 Cost.) deve piegarsi al valore costituzionale fondamentale del paesaggio (art. 9 Cost.).

Peraltro, è opportuno ricordare come in un paio delle più recenti pronunce della Corte costituzionale in tema di commercio in aree di valore culturale e nei locali storici tradizionali, la primarietà del valore in parola abbia subito un «temperamento» in presenza di profili connessi ad attività commerciali ed artigianali.

*Tutela del paesaggio (art. 9 Cost.) vs attività economica (art. 41 Cost.)*

È il caso della sent. n. 140 del 2015 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme statali che avevano ampliato e rimodulato la portata precettiva dell'art. 52 del codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42 del 2004), nella parte in cui non prevedevano l'intesa fra Stato e Regioni, né strumenti idonei a garantirne una leale collaborazione. Le disposizioni statali si collocavano certamente nella materia esclusiva statale della tutela del patrimonio culturale, ma anche in quella della «valorizzazione» dei beni e «promozione ed organizzazione» e delle attività culturali, rimesse alla potestà legislativa cosiddetta «concorrente». Inoltre esse contenevano previsioni che incidevano direttamente sulla regolamentazione di attività riconducibili alle materie del «commercio» ed «artigianato», appartenenti alla competenza residuale delle Regioni (v. Capitolo II, par. 2.1).

In sostanza, si trattava di norme di tutela del patrimonio volte a contenere il fenomeno del commercio ambulante (camion bar, bancarelle) che deturpa le aree pubbliche aventi particolare valore archeologico, storico, arti-

stico e paesaggistico, con la chiara finalità di garantire il decoro dei complessi monumentali, delle città d'arte interessate da elevati flussi turistici e dei centri storici. Tra gli obiettivi vi era pure la salvaguardia della «tradizione commerciale» dei centri storici, essendo previste specifiche disposizioni a tutela dei locali storici tradizionali.

Nella pronuncia in parola, la Corte non risolve la questione applicando la consueta tecnica di bilanciamento tra i due principi costituzionali, in base alla quale il valore di tutela paesaggistica assume carattere primario ed assoluto, mentre il principio della libera iniziativa economica è recessivo. In questo caso, le esigenze di salvaguardia e decoro dei monumenti, delle città d'arte e dei centri storici e quelle dello sviluppo economico vengono poste sullo stesso piano: la Corte si mostra, per così dire, più «sensibile» all'esercizio delle attività commerciali ed artigianali legate allo «sfruttamento turistico» del nostro patrimonio culturale rispetto al valore culturale.

Analogamente, la sent. n. 104 del 2014 ha giudicato illegittimo l'art. 11 della legge della regione Valle d'Aosta n. 5 del 2013 che nei centri storici vietava l'apertura e il trasferimento di sede di centri commerciali allo scopo di preservarne la tradizione commerciale. Secondo la Corte, la Regione, vietando con una legge l'apertura e il trasferimento nei centri storici di grandi strutture di vendita, precludeva in modo assoluto e *a priori* detta possibilità, incidendo direttamente sull'accesso degli operatori economici al mercato e limitando così la libertà di iniziativa di coloro che intendevano svolgere attività di vendita. Anche in questo caso, dunque, le misure di tutela dell'integrità fisica e culturale dei centri storici paiono soccombere dinanzi al libero esercizio di attività economiche: sembra mancare qui una attenta e sensibile valutazione dell'impatto di un grande esercizio commerciale sull'identità di un centro storico.

Invero, i centri storici si connotano per una variegata differenziazione di interessi, spesso contrapposti e perciò difficilmente conciliabili: in primo luogo quelli paesaggistico-culturali, ma pure quelli commerciali, dei turisti, dei residenti, di coloro che vi svolgono attività legate al terziario, ecc. Sarebbe opportuno che le diverse istanze culturali, economiche, sociali venissero valutate in maniera organica ed unitaria, fossero oggetto di adeguate politiche pubbliche e di programmazione, mentre sempre più spesso a tali bisogni fa fronte l'amministrazione comunale, tramite l'esercizio di poteri contingibili ed urgenti, in base all'art. 54, 4° comma del Testo unico degli enti locali. Come noto, tali ordinanze rappresentano il rimedio approntato dall'ordinamento per far fronte a situazioni di emergenza impreviste (anche in deroga alla normativa primaria), ma un tale potere deve essere temporalmente delimitato e deve essere esercitato nei limiti della concreta situazione di fatto che si tratta di fronteggiare.

A titolo d'esempio, si possono qui rammentare alcune controverse ordinanze adottate a Roma, in ragione del notevole afflusso turistico legato all'Anno Santo 2016: da quelle di pedonalizzazione di varie zone della Capitale, per facilitare la mobilità dei turisti e per valorizzare il patrimonio archeologico e monumentale della città (assai controversa quella relativa ad un tratto di via San Giovanni in Laterano e alla piazza del Foro di Traiano, poi

annullata dal Tar del Lazio su ricorso proposto da residenti e commercianti); alle famigerate ordinanze «anti-risciò» e «anti-centurioni», tese a contrastare diffuse forme di abusivismo che spesso costituiscono un rischio per la sicurezza dei turisti e minano il decoro delle aree archeologiche più note. La prima vietava di svolgere in alcune zone della città «qualunque attività assimilabile al trasporto pubblico collettivo o individuale di persone, con velocipedi a tre o più ruote»; la seconda di esercitare in tutto il territorio del sito Unesco dei Fori Imperiali qualsiasi attività che prevedesse «la disponibilità a essere ritratto come soggetto in abbigliamento storico in fotografie o filmati, dietro corrispettivo in denaro».

Dopo la chiusura dell'anno giubilare, l'amministrazione ha adottato due nuove ordinanze contenenti divieti analoghi alle precedenti, estesi a tutto il centro storico (ord. Sindaco Roma Capitale nn. 121 e 122 del 2016). Il Tar del Lazio ne ha ora sospesa l'esecuzione (ord. nn. 02018/2017 e 02012/2017): venuto meno il peculiare contesto rappresentato dall'anno giubilare e le connesse situazioni di emergenza, non appare più giustificato il divieto indiscriminato di svolgere attività di per sé lecite, il cui esercizio va disciplinato organicamente attraverso la via regolamentare.

Le vicende ora esposte mostrano chiaramente i limiti di un regime di tutela dei centri storici affidato solo a divieti e vincoli cautelari, anziché programmato in maniera organica ed inserito in un adeguato quadro normativo.

La destinazione dei beni culturali ad alcune attività turistiche e commerciali non si pone sempre in contrasto con il principio generale della tutela del patrimonio storico-culturale, ma anzi può talvolta contribuire a perseguire il fondamentale fine di **promozione della cultura** espresso dall'art. 9, 1° comma Cost. Pronunciandosi su due leggi regionali relative all'**utilizzo commerciale e turistico dei trabocchi**, antiche strutture di legno appoggiate sul fondale marittimo cui sono ancorate macchine e reti da pesca, nelle sentenze n. 138 del 2020 e n. 45 del 2022 la Corte costituzionale ha operato un bilanciamento tra esigenza di tutela del bene culturale e valorizzazione, anche economica, del medesimo da parte della Regione, evidenziando come la disciplina regionale diretta a promuovere la conoscenza dei trabocchi mediante visite guidate e attività di ristorazione e ad assicurare le migliori condizioni di fruizione pubblica del bene, anche da parte delle persone con disabilità, sia funzionale allo sviluppo culturale della collettività. Le due sentenze affrontano questioni relative alla c.d. potestà legislativa concorrente in tema di tutela e valorizzazione dei beni culturali: per questi profili si rinvia al Capitolo II, par. 2.3.

*Tutela dei beni culturali e loro utilizzazione commerciale e turistica (le sentenze della Corte cost. n. 138 del 2020 e n. 45 del 2022)*

b) L'insegnamento della Corte sulla tutela del paesaggio come principio costituzionale supremo è ribadito in una pronuncia (sent. n. 96 del 2012) dove, ancora, il valore paesaggistico è in latente conflitto proprio con l'attività imprenditoriale turistica, nella fattispecie delle **imprese agrituristiche**. In questo caso l'esposizione della Corte assume toni sottili e suggestivi, grazie ad una legge della Regione Umbria (n. 28 del 1997) che, nel disciplinare l'attività economica agrituristica, prevede che possano essere utilizzate

*Agriturismo e tutela dell'ambiente agricolo: la sentenza della Corte cost. n. 96 del 2012*

per tale attività soltanto le strutture esistenti nell'azienda prima dell'entrata in vigore della legge medesima. Nel giudicare infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata sul punto, la Corte spiega che la norma regionale (art. 3, 3° comma, legge Regione Umbria n. 28 del 1997) non fa altro che attuare un principio fondamentale recato dalla legislazione statale in tema di agriturismo (art. 3, 1° comma, legge n. 730 del 1985 e poi art. 3, 1° comma, legge n. 96 del 2006) «la cui *ratio* è quella di promuovere l'attività agrituristica, senza tuttavia consentire edificazioni nuove ed estranee allo svolgimento delle attività agricole in senso stretto, allo scopo di garantire il mantenimento della natura peculiare del territorio e preservarlo così dalla proliferazione di fabbricati sorti in vista soltanto dell'esercizio di attività ricettive in immobili non facenti parte, *ab origine*, dell'azienda agricola». La Corte ammette la «particolare rigidità» della norma regionale che tuttavia «non è manifestamente irragionevole», in quanto «il senso dell'indicazione di una data precisa è quello di bloccare nuove costruzioni, destinate sin dall'inizio a fini agrituristici, negli stessi territori ove sorgono quelle storiche e già impiegate nelle attività agricole in senso stretto». E si osserva che la norma non produce «un congelamento delle attività agrituristiche»; essa «prescrive, piuttosto, che ogni attività di agriturismo, vecchia e nuova, si avvalga di fabbricati *esistenti* sui fondi rustici in data anteriore all'entrata in vigore della legge regionale».

*Tutela del paesaggio (art. 9 Cost.) vs attività agrituristica (art. 41 Cost.)*

Pertanto, l'**attività agrituristica**, per quanto possa essere inclusa fra le iniziative imprenditoriali «ideali» nella prospettiva dello **sviluppo sostenibile**, deve quindi essa stessa misurarsi con la **tutela del paesaggio**: «interesse primario, sia della comunità nazionale, sia di quella regionale» che, nella fattispecie, consiste nell'interesse «a che le campagne non diventino luoghi di edificazioni massicce, che facciano ad esse perdere la loro intrinseca natura, per trasformarle in parchi turistici, nei quali l'attività agricola non sarebbe più reale e operante, ma solo fittizia e subalterna ad attività alberghiere»; «ciò determinerebbe l'alterazione del paesaggio, che deve invece essere tutelato e mantenuto, pure nella cura e nel rinnovamento delle strutture esistenti, nella sua essenziale natura agreste».

L'affermazione della Corte è fatta in riferimento all'attività agrituristica, ma evidentemente vale per ogni altra attività (e specialmente per eventuali attività dal forte impatto ambientale). Pertanto, a qualsiasi politica di sviluppo territoriale non è consentito di snaturare il paesaggio umbro, *naturalmente* agreste: una siffatta politica sarebbe, in fin dei conti, incostituzionale (contrastante con il valore espresso dall'art. 9 Cost.).

*La mirabile natura del luogo*

Si tratta di una affermazione in linea di principio «potente», in quanto consiste nel ritenere costituzionalmente impedita ogni attività che conduca alla alterazione della **mirabile natura del luogo**.

Secondo questi fondamentali parametri, andrebbe deciso (per esempio) se realizzare o meno la «torre di Pierre Cardin» (di duecentoquarantacinque metri, distribuiti su sessantacinque piani abitabili, a fini turistico-residenziali, proposta nel 2012), ai margini della Laguna di Venezia (M. Lilli, 2012).

E – si avverta – la straordinaria natura del luogo può essere un fatto così

evidente che neppure necessita di uno specifico provvedimento dichiarativo dell'autorità amministrativa: nel caso della sent. n. 96 del 2012, è la stessa Corte costituzionale – in buona sostanza – a dichiarare il **valore paesaggistico** delle **colline umbre**, indipendentemente da provvedimenti di vincolo; propiziata, piuttosto, dall'esigenza di spiegare la *ratio* della disposizione legislativa regionale che delimita le costruzioni esistenti, utilizzabili per attività agrituristica.

In sintesi, l'esemplare «natura del luogo» non può essere offesa da interventi con essa inconciliabili (lo impedisce, implicitamente, l'art. 9 Cost.): quanta distanza – però – tra questo assunto costituzionale e la diffusa e deprimente prassi del territorio italiano. Evidentemente, la legislazione ordinaria volta alla protezione del paesaggio si è rivelata mediamente debole, insufficiente; l'azione amministrativa da essa prevista troppo timida, perplessa; le deroghe (ancorché illegittime, in effetti) e le elusioni (illegali) sono state troppo frequenti.

Si chiede (per esempio) uno dei maggiori storici dell'arte veneziana (A. Zorzi, 2013), come «gli organi di tutela dello Stato» (Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici di Venezia e Laguna) abbiano potuto «avallare» la costruzione, in Piazza San Marco, adiacente al Campanile «in posizione ben visibile», di un orribile «casotto bianchiccio», per informazioni turistiche e vendita di biglietti. Solo in quanto se ne avvede – inorridito – il Ministro dei beni culturali, durante una visita a Venezia, scatta l'ordine di rimozione immediata del «gabbiotto». Il che conduce ad osservare che «se gli organi competenti non vedono le brutture e c'è bisogno del loro Ministro perché le vedano ... bisognerebbe che il Ministro girasse senza posa l'Italia, a dare la vista ai ciechi come Nostro Signore».

c) Altra emblematica pronuncia delle Corte costituzionale (in tema di tutela delle **aree naturali protette** e **strutture ricettive turistiche**) è costituita dalla sent. n. 171 del 2012, con cui viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge Regione Lazio n. 14 del 2011, sull'installazione di *strutture turistiche ricettive* prefabbricate (bungalow, capanni, gusci, tukul, case mobili, ecc.) all'interno delle *aree naturali protette*.

La Corte premette che la disciplina delle aree protette rientra nella «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» di cui all'art. 117, 2° comma, lett. s), Cost., settore di competenza legislativa statale. Osserva poi che la legge quadro sulle aree protette n. 394 del 1991, finalizzata essenzialmente alla tutela della natura attraverso la sottoposizione di parti di territorio a speciale protezione, prevede tra l'altro la predisposizione di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione della flora e della fauna. La Corte ricorda come – secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale – l'art. 117, 2° comma, lett. s), Cost., non configuri una materia in senso tecnico, perché la «*tutela ambientale è da intendere come valore costituzionalmente protetto*, che in quanto tale delinea una sorta di «materia

*Turismo e  
aree naturali  
protette: la  
sentenza della  
Corte cost. n.  
171 del 2012*

trasversale», in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, anche regionali, fermo restando che allo Stato spettano le determinazioni rispondenti ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, con la conseguenza che l'intervento regionale è possibile soltanto in quanto introduca una disciplina idonea a realizzare un ampliamento dei livelli di tutela «*e non derogatoria in senso peggiorativo*». Pertanto, la norma della Regione Lazio si pone in contrasto sia con l'art. 1 della legge quadro sulle aree protette che, «in attuazione degli articoli 9 e 32 della Costituzione e nel rispetto degli accordi internazionali, detta principi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette, al fine di garantire e di promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese», sia con l'art. 11, 3° comma della stessa legge quadro, che pone il divieto di attività ed opere che possano compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati, con particolare riguardo alla flora, alla fauna protetta ed ai rispettivi habitat.

*Turismo e aree demaniali marittime: la sentenza della Corte cost. n. 88 del 2007*

d) In qualche caso, invece, la **costruzione di villaggi turistici** può conciliare l'esigenza dello sviluppo dell'economia nazionale con quella della **tutela dell'ambiente**: nella sent. n. 88 del 2007, la Consulta giustifica un intervento normativo dello Stato, idoneo a ricondurre l'intera operazione ad una sostanziale e necessaria manovra unitaria su tutto il territorio nazionale (cosiddetta chiamata in sussidiarietà, su cui v. *infra*, Cap. II, par. 2.5), proprio in quanto la realizzazione di *insediamenti turistici di qualità* è finalizzata al *recupero ed alla bonifica di aree demaniali marittime compromesse sotto il profilo ambientale*: ciò comporta la valorizzazione dell'attività turistica sul piano economico interno ed internazionale (del resto la Corte osserva che il turismo è elemento determinante per lo sviluppo dell'economia nazionale) e nel contempo la riqualificazione paesaggistica di aree degradate, secondo il principio dello sviluppo sostenibile.

*Turismo sostenibile*

Nel limitare qui l'osservazione alle disposizioni di principio, si segnala che la legge di riforma del turismo, n. 135 del 2001, poi abrogata dal d.lgs. n. 79 del 2011 («codice del turismo») prescriveva la tutela e la valorizzazione delle risorse ambientali, dei beni culturali e delle tradizioni locali ai fini di uno **sviluppo turistico sostenibile** (art. 1, 1° comma, lett. c); ed ora il *codice del turismo* afferma che la «la realizzazione di *iniziative turistiche* finalizzate ad incentivare la valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico presente sul territorio italiano» va fatta «nel rispetto dell'articolo 9 della Costituzione e del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al *decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*» (art. 24, cod. tur. allegato al d.lgs. n. 79 del 2011).

Di recente, la Corte costituzionale, pronunciandosi su leggi regionali istitutive della rete sentieristica, nel riconoscere che la normativa interessa ambiti riconducibili alla potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo, afferma che la vocazione turistica (pur se univoca ed esclusiva) delle