

CAPITOLO PRIMO

IL TURISMO NELLA DIMENSIONE NORMATIVA

SOMMARIO

1. La centralità del turismo, nella vita e nell'economia. Il *leitmotiv* del turismo sostenibile. – 1.1. Il turismo in primo piano nell'agenda politica italiana. I Piani strategici di sviluppo. – 2. Il diritto sovranazionale del turismo. – 2.1. Il turismo nel diritto dell'Unione Europea. – 3. Il turismo nella Costituzione italiana. – 4. La legislazione ordinaria statale in tema di turismo. – 4.1. Il d.lgs. 79/2011 e l'allegato codice del turismo. – 4.2. Il d.l. 83/2014. – 5. Turismo, circuiti, itinerari ed eccellenze italiane. – 6. I distretti turistici. – 7. Le Carte del turista.

1. *La centralità del turismo, nella vita e nell'economia. Il leitmotiv del turismo sostenibile*

Nelle più antiche civiltà il turismo non era certo sconosciuto, stimolato com'era dall'istintivo bisogno di esplorare proprio di ogni individuo sano e da esigenze di natura religiosa e culturale. Fu l'invenzione di mezzi di trasporto capaci di semplificare ed agevolare gli spostamenti a determinarne la crescente diffusione e, inevitabilmente, a mutarne in larga parte i caratteri. Somiglianze tra il turista contemporaneo e quello del lontano passato esistono, ma è certo che l'evoluzione della civiltà si misura anche guardando al modo di intendere il turismo. Ci dicono che un tempo, nemmeno troppo lontano, il turismo era considerato cosa da ricchi, legato com'era a bisogni voluttuari, che pochi eletti potevano permettersi di soddisfare. Se chiedessimo oggi ad una persona per la strada cos'è il turismo, nessuna probabilmente risponderebbe associandolo al lusso, alla sovrabbondanza, alla superfluità; si paleserebbe, inve-

ce, unanimemente accolta, l'idea che il turismo è voce indispensabile, necessaria, di primaria e vitale importanza per l'individuo e per la società. Tutto men che voluttuario, quindi. E, per fortuna, si può praticare al giorno d'oggi del turismo anche senza dover investire un ingente patrimonio. Certo, ci sono costi da affrontare e non è e non sarà mai per tutti, ad esempio, viaggiare per diletto nello spazio, per volteggiare in aria in assenza di gravità, per vedere la terra rimpicciolire e chissà, tra non molto, per raggiungere la luna o qualche altro pianeta; ma, al di là del turismo spaziale, che muove solo ora i primi passi, sempre più folta si è fatta la schiera di chi, magari una volta nella vita, può permettersi di recarsi nell'altra parte del globo per visitare luoghi che, anche perché lontani, si mostrano particolarmente attraenti.

C'è chi ama viaggiare in "beata" solitudine, chi in "dolce" compagnia e chi in gruppo, chi elegge a valore dominante la libertà assoluta e chi mai rinuncerebbe alla gioia di condividere con altri emozioni, entusiasmi e delusioni; comunque – è un valoroso scrittore, Pino Cacucci, a rilevarlo – il «viaggio sa essere sublime e al contempo spietato», rivelandosi «uno straordinario metodo per saldare legami sani o sfaldare quelli insani, o quantomeno instabili». Il viaggio è scoperta dell'altro, ma anche di noi stessi. Dice il vero, in definitiva, chi afferma che il turismo realizza un interesse fondamentale e irrinunciabile, strettamente legato alla qualità dell'esistenza, alla formazione e al completo sviluppo della personalità dell'individuo: è quanto John Steinbeck intendeva rappresentare affermando che «Le persone non fanno i viaggi, sono i viaggi che fanno le persone». L'abbinamento più naturale è con la vacanza, la villeggiatura, la ricreazione, lo svago, l'arricchimento culturale, ma anche altre motivazioni più o meno serie – il lavoro, lo studio, i legami affettivi, un capriccio, un desiderio bizzarro ed improvviso – possono giustificare l'esigenza di spezzare transitoriamente i normali ritmi di vita, di mettere in pausa il lavoro, per spostarsi in luoghi diversi da quelli quotidianamente frequentati. Si usa anche in senso figurato il termine turismo, associato a fenomeni non accostabili al turismo propriamente inteso: si pensi, ad esempio, all'espressione "turismo dei diritti", sovente adoperata per rappresentare i casi – tutt'altro che rari – in cui ci si reca all'estero per veder realizzate aspettative frustrate nel proprio Paese da normative e divieti, a ragione o a torto, ritenuti iniqui o anacronistici. È per certi versi un viaggio anche quello, assai pericoloso e mosso dalla disperazione, che

moltitudini di individui sono indotti ad affrontare per sfuggire alla guerra, alla miseria, alla fame, a condizioni di arretratezza intollerabili: ma è superfluo rilevare che l'emigrazione – cui alludiamo – col turismo non ha nulla a che spartire, trovando quest'ultimo motivazione in ragioni ben diverse da quelle che spingono quegli esseri umani all'abbandono della terra ove hanno avuto la sventura di nascere. Non è un turista chi viaggia per dar corpo alla speranza di una vita per sé e per i propri cari migliore, né chi è spinto a ricercare altrove la possibilità di veder realizzati e protetti diritti che, ad onta del carattere universale loro riconosciuto nel mondo globalizzato, risultano, nel Paese di origine, sistematicamente calpestati.

Il turismo nel tempo è cambiato: oggi ci si muove molto più celermente ma si dedicano alle ferie periodi più ristretti e più di prima si utilizzano i weekend e i cc.dd. ponti per muoversi da casa. Evidentemente, anche il turista non è quello di una volta: è più dinamico e smalzato, ha un livello culturale non paragonabile a quello dei suoi predecessori, risponde ad un profilo con caratteristiche ed esigenze assai distanti da quelle degli antichi viaggiatori. Sembra, poi, al tramonto l'epoca del turismo di massa, quello – per intendersi – caratterizzato da un'offerta standardizzata: oggi è in grande espansione il c.d. turismo esperienziale, connotato invece da micro-segmentazione e personalizzazione molto avanzate. Le nuove tecnologie e l'informatica hanno prodotto grandi cambiamenti anche in ambito turistico, sia sul versante della domanda che in quello dell'offerta di prodotti e servizi: si associa, oggi, alla "turismatica" il ruolo centrale che gioca l'innovazione, quale imprescindibile fattore di sviluppo del settore. Dalla constatazione di questi elementari, ma essenziali, dati di realtà occorre prendere le mosse per scoprire ciò che il turismo ha rappresentato e rappresenta e per identificare le direttrici che ne dovrebbero guidare, auspicabilmente, lo sviluppo.

Può, al fine, rivelarsi utile il richiamo ad alcuni documenti, concordi nel porre l'accento, non sul turismo *tout court*, ma sul turismo sostenibile.

L'Organizzazione Mondiale del Turismo (OMT), nel 1988, ha riassunto ciò che va inteso per "Turismo Sostenibile" nella seguente dichiarazione: «Lo sviluppo sostenibile del turismo va incontro ai bisogni dei turisti e delle aree ospitanti attuali e allo stesso tempo protegge e migliora le opportunità per il futuro. Esso deve essere il principio guida per una gestione delle risorse tale che i bisogni economici, sociali ed

estetici possano essere soddisfatti e contemporaneamente possano essere preservati l'integrità culturale, gli equilibri fondamentali della natura, la biodiversità e il sostegno al miglioramento della qualità della vita». Qualche anno più tardi, la Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo, riunitasi a Rio de Janeiro dal 3 al 14-6-1992, poneva al centro le problematiche legate allo sviluppo sostenibile, proclamando che gli esseri umani «hanno diritto a una vita sana e produttiva in armonia con la natura», che il «diritto allo sviluppo deve essere attuato in modo da soddisfare equamente i bisogni di sviluppo e ambientali delle generazioni presenti e future» e che, nel «quadro della realizzazione dello sviluppo sostenibile, la tutela ambientale costituirà parte integrante del processo di sviluppo e non potrà essere considerata separatamente da questo».

Dalla Conferenza di Rio è scaturito un ampio e articolato programma di azione – denominato «Agenda 21» – che è una sorta di vademecum per lo sviluppo sostenibile del pianeta Terra. C'è attenzione, in detta agenda, anche per l'industria del turismo, essendo al riguardo sancito che i «viaggi e il turismo devono basarsi su modalità di consumo e di produzione sostenibili; la protezione dell'ambiente deve diventare un elemento costitutivo dei processi di sviluppo turistico; i problemi dello sviluppo turistico devono essere affrontati con la partecipazione dei cittadini interessati; lo sviluppo del turismo deve riconoscere e sostenere l'identità, la cultura e gli interessi della popolazione locale».

Si avverte chiara, dunque, l'esigenza di superare i tradizionali modelli di sviluppo dell'industria turistica, i quali, connotati dalla concentrazione delle località più attrattive in determinate zone soggette ad alta frequentazione stagionale, hanno un impatto fortemente negativo sull'ambiente, sull'economia e sul tessuto sociale delle comunità ospitanti; ed è, del pari, sentita la preoccupazione per le sorti delle generazioni future, sulle quali – in mancanza di un'immediata inversione di rotta – finirà per gravare un'eredità pesante, destinata a tramandarsi in perpetuo. Sostenibilità significa anche dare soddisfazione ai bisogni del presente senza compromettere la possibilità di soddisfare quelli delle generazioni future.

Questa complessità di riferimenti dà concretezza all'idea-forza del turismo sostenibile, la quale trova posto – con grande evidenza – in alcuni tra i più significativi atti internazionali recanti definizioni e principi generali riguardanti la materia turistica, a partire dalla «Carta di Lanza-

rote per un turismo sostenibile», approvata dalla Conferenza Mondiale sul Turismo Sostenibile lì riunita il 27 e 28-4-1995 (in **Appendice**). Premesso che «il turismo è un fenomeno ambivalente poiché può potenzialmente contribuire al raggiungimento di obiettivi socio-economici e culturali ma può anche, allo stesso tempo, essere causa del degrado ambientale e della perdita di identità locali», la Carta promuove «un approccio globale» e pone l'accento sul contributo attivo che il turismo, se «ecologicamente sostenibile nel lungo periodo, economicamente conveniente, eticamente e socialmente equo nei riguardi delle comunità locali», è certamente in grado di offrire allo sviluppo sostenibile del nostro pianeta. Si esalta l'ecoturismo, si mira – in pratica – ad un turismo che non sfrutti, ma «integri l'ambiente naturale, culturale e umano». Correda la Carta di Lanzarote un'appendice, ove sono tracciate le linee del «Piano d'Azione sul Turismo Responsabile», individuanti misure concrete da proporre all'attenzione di tutti i soggetti impegnati nell'industria turistica. Di questo Piano giova riportare il passo di apertura, sintetico ma denso ed eloquente: «Agli albori del terzo millennio il turismo si è considerevolmente evoluto dalle sue origini storiche nel XIX secolo ed è oggi considerato uno dei fenomeni mondiali sociali ed economici più dirompenti. Molti mutamenti quantitativi e qualitativi hanno caratterizzato l'evoluzione storica del turismo, in parallelo con le profonde trasformazioni conosciute dalle nostre società, che si stanno progressivamente avvicinando a nuove categorie di valori, quali l'ambiente naturale e la cultura, considerate ormai patrimonio comune dell'umanità e permeate dai concetti condivisi di diritti umani e qualità della vita. L'espansione dell'industria turistica è ovviamente contrassegnata da molteplici contraddizioni. L'ambiente, i paesaggi, così come le identità e le tradizioni culturali, hanno spesso pagato un tributo molto alto alle sirene tentatrici dello sviluppo turistico, che ha offerto vantaggi esclusivamente economici. È il sapore amaro lasciato da decenni di sviluppo turistico di massa, con scarsa attenzione alla qualità dello sviluppo, che è alla base di questa conferenza mondiale e che ci incoraggia a unire le nostre forze e la nostra immaginazione per costruire per il terzo millennio un turismo a misura d'uomo e sostenibile».

C'è, dunque, una potenzialità rovinosa nel turismo: esso inevitabilmente determina consumo di risorse ambientali e rappresenta, nel lungo periodo, una fonte di degrado dell'ecosistema del quale siamo parte. Esempi non mancano: le Cinque Terre sono un sito meraviglioso, Parco

nazionale e Area marina protetta inseriti dall'UNESCO nella lista del Patrimonio mondiale dell'umanità, ma quando un reportage del geologo Mario Tozzi pubblicato da "La Stampa" il 21-6-2017 denuncia che "stanno rischiando di perdersi, fra alluvioni di pioggia e visitatori, trasformandosi in uno dei tanti luoghi in cui si vive solo al servizio del turismo, in definitiva compromettendone la qualità e la bellezza", l'allarme è bene che scatti. Il Salento è un altro tesoro del nostro Paese che il turismo di massa, in rapida e vorticoso crescita, rischia di devastare. Lo sviluppo turistico va, perciò, saggiamente governato, tramite regole che ne assicurino la sostenibilità: facile a dirsi e non a farsi in un'epoca – come l'attuale – caratterizzata da un turismo alla portata di molti che sempre più si affida alla pratica del *do it yourself*, ma quella indicata è la sola via che ha senso percorrere e un'alternativa non c'è.

Hanno posto l'accento sul «turismo responsabile e sostenibile» anche i Membri dell'OMT, riuniti in Assemblea Generale a Santiago del Cile dal 27-9 all'1-10-1999, insieme ai rappresentanti dell'industria turistica mondiale, ai delegati degli Stati, dei territori, delle imprese, delle istituzioni e degli organismi. Sono stati solennemente adottati, in quella sede, mediante risoluzione A/RES/406(XII), i principi del «Codice Mondiale di Etica del Turismo» (in **Appendice**), ispirati dalla profonda convinzione «che il turismo, attraverso i contatti diretti, spontanei e non mediati tra uomini e donne di culture e stili di vita differenti, rappresenti una forza vitale al servizio della pace ed un fattore di amicizia e comprensione fra i popoli del mondo» e, nel contempo, dalla consapevolezza della necessità «di promuovere un turismo responsabile, sostenibile e accessibile a tutti, nell'ambito del diritto di tutte le persone di utilizzare il proprio tempo libero per fini di piacere o di viaggio, e nel rispetto delle scelte delle società di tutti i popoli». Evidente è il richiamo a non sfruttare indiscriminatamente, in nome dello sviluppo e della produzione senza limiti e senza regole, le risorse non rinnovabili del nostro pianeta.

Ancor prima, nel 1998, l'Assemblea generale delle Nazioni unite aveva dichiarato l'anno 2002 "Anno internazionale del turismo sostenibile", per sensibilizzare soprattutto sulla necessità di evitare e contrastare gli effetti gravemente negativi determinati dal turismo di massa. A distanza di 15 anni, in forza di decisione assunta dalla stessa assemblea, il 2017 è stato individuato quale "Anno internazionale del turismo sostenibile", per ribadire con forza come questo settore del mercato – fonte di un cospicuo fatturato e, dunque, economicamente assai significativo –

può e deve, però, contribuire al benessere dell'ambiente e delle persone e al miglior apprezzamento dei valori intrinseci delle diverse culture, rafforzando così la pace nel mondo. Senza dimenticare che il turismo sostenibile è voce importante nell'ambito dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile: trattasi di un programma d'azione, sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei Paesi membri dell'ONU, che ingloba 17 obiettivi – la scadenza che i firmatari si sono dati per il loro conseguimento è, per l'appunto, il 2030 – tutti legati alla creazione di condizioni di sviluppo e di prosperità nel rispetto delle persone e del pianeta.

Inutile dire che anche l'Unione Europea ha di mira l'obiettivo del turismo sostenibile. Tra i molti atti a questo riguardo interessanti, è da ricordare una risoluzione del Parlamento europeo del 27-9-2011 [P7_TA(2011)0407 – 2010/2206(INI)] (in **Appendice**), il cui titolo emblematicamente richiama l'«Europa, prima destinazione turistica mondiale» e l'obiettivo di «un nuovo quadro politico per il turismo europeo»: in essa è affermato che «la politica del turismo deve tener conto in modo coerente dello sviluppo sostenibile, dunque soddisfare le esigenze delle generazioni attuali a livello sociale, economico e ambientale senza perdere di vista gli interessi delle generazioni future». Le risoluzioni, ancorché prive di valore vincolante, sono documenti politicamente molto rilevanti.

C'è la fotografia della realtà e il progetto da realizzare in futuro nelle parole sin qui spese, che restituiscono chiara l'importanza vitale del turismo, non solo per l'economia. Alla fin fine, bene fotografa in sintesi la realtà del turismo l'art. 1 della l. reg. Lazio 6-8-2007, n. 13, che ne parla in termini di «fenomeno integrato di sviluppo economico sostenibile, di promozione e valorizzazione del territorio, di crescita sociale e culturale della persona e della collettività».

1.1. Il turismo in primo piano nell'agenda politica italiana. I Piani strategici di sviluppo

Per l'Italia – inutile dirlo – il turismo rappresenta un settore più rilevante di altri per il peso che ha (e che potrebbe avere) nell'economia nazionale e per le opportunità di lavoro che offre e che sarebbe in grado di offrire. «Il contributo del turismo al prodotto interno lordo dell'Italia ammonta a oltre 130 miliardi di euro (circa il 9% della produzione nazionale) e le persone impegnate in questo settore sono circa 2,2 milioni

(un lavoratore su dieci)»: questi dati, assai indicativi, sono tratti da un documento – denominato «Piano strategico per lo sviluppo del turismo in Italia» – che reca la data del 18-1-2013 ed è stato elaborato da un Gruppo di Lavoro del Ministro per gli Affari Regionali, il Turismo e lo Sport, presieduto da Piero Gnudi. Era stato l'art. 34 *quinquies*, co. 1, del d.l. 18-10-2012, n. 179 (convertito, con modificazioni, dalla l. 17-12-2012, n. 221) ad impegnare il Governo ad adottare, entro il 31-12-2012, su proposta del Ministro con delega al turismo, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, un piano strategico di sviluppo del turismo in Italia, di durata almeno quinquennale. Il turismo è una grande ricchezza e l'Italia può contare su un vantaggio competitivo se è vero il patrimonio ambientale, storico ed artistico di cui dispone è incommensurabile e di gran lunga superiore a quello che altri Paesi possono vantare. Sta di fatto, però, che questa fortuna non è adeguatamente sfruttata, non solo per limiti generali della nostra economia legati all'incapacità di attirare investimenti, alla condizione inadeguata dei servizi, alla scarsa trasparenza alla purtroppo endemica inefficienza dell'amministrazione pubblica; hanno un peso anche altri fattori ed il Piano strategico è lì a denunciarlo, mettendo impietosamente a nudo alcune tra le criticità dell'industria turistica italiana: «problemi di governance del settore, promozione all'estero estremamente frammentata e graduale marginalizzazione dell'Enit, nanismo delle imprese, limiti nella capacità di costruire prodotti turistici competitivi, infrastrutture insufficienti, formazione del personale inadeguata al mercato globale, difficoltà ad attrarre investimenti internazionali».

È stato presentato il 16-12-2016 il Piano strategico di sviluppo del turismo 2017-2022, elaborato dal Comitato Permanente di Promozione del Turismo, con il coordinamento della Direzione Generale Turismo del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MiBACT), ed approvato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. «Un documento di svolta che rafforza l'idea di Italia come museo diffuso e, proponendo anche nuove destinazioni, individua nel turismo, sostenibile e di qualità, uno strumento di policy per il benessere economico e sociale di tutti»: così si è espresso l'on. Dario Franceschini, allora Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo. E, in effetti, il Piano è assai ambizioso, avendo di mira il rilancio della *leadership* italiana sul mercato turistico

mondiale tramite, in particolare, il rafforzamento del legame fra turismo e cultura. Sono quattro gli obiettivi fondamentali individuati: a) diversificare l'offerta turistica e promuovere modalità di fruizione turistica del patrimonio del nostro Paese basate su rinnovamento e ampliamento dell'offerta delle destinazioni strategiche e sulla valorizzazione di nuove mete e nuovi prodotti; b) innovare il marketing, facendo leva sull'ampliamento e sulla diversificazione della domanda e dei mercati e sulle straordinarie possibilità offerte dalla rivoluzione tecnologica e digitale in vista del potenziamento dei servizi di promozione e commercializzazione; c) accrescere la competitività, per via soprattutto della digitalizzazione del sistema turistico italiano e dello sviluppo e qualificazione delle imprese del turismo; d) migliorare la *governance* del settore, per accrescerne l'efficienza e far sì che sia più partecipato il processo di elaborazione e definizione delle politiche turistiche. In questo quadro, sono indicate misure specifiche da adottare e linee di intervento da seguire.

I piani strategici sono importanti, è significativa la loro adozione ed è imprescindibile il loro costante, periodico aggiornamento per farne irrinunciabili strumenti sia per le istituzioni statali e regionali sia per i singoli operatori. D'altronde, ogni due anni, l'art. 56 del «Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo» – per brevità denominato codice del turismo, costituente l'Allegato 1 al d.lgs. 23-5-2011, n. 79 (v. *infra* § 4.1) – prevede sia indetta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro delegato la Conferenza nazionale del turismo, organizzata d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, per esprimere orientamenti per la definizione e gli aggiornamenti del documento contenente le linee guida del piano strategico nazionale e per verificare l'attuazione di dette linee nel confronto tra le istituzioni e le rappresentanze del settore.

Momenti collegiali di discussione ed elaborazione sono importanti, come pure i buoni propositi che nei piani e negli atti ufficiali sovente abbondano; il problema è far sì che ad essi seguano scelte innovative e azioni concrete, senza le quali nessun effettivo rilancio del settore è immaginabile. Con l'art. 11, co. 3 *ter* del d.l. 31-5-2014, n. 83 (convertito, con modificazioni, nella l. 29-7-2014, n. 106), ad esempio, si è individuata con priorità una linea da seguire, nell'ambito del Piano, per potenziare l'offerta turistico-culturale e valorizzare con azioni congiunte il paesaggio e il patrimonio storico-artistico della nazione: ideare e realiz-

zare itinerari turistico-culturali dedicati – inseriti nei circuiti nazionali di eccellenza e nei percorsi pedonali, ciclabili, equestri, mototuristicici, fluviali e ferroviari – onde mettere in rete i siti di interesse culturale e paesaggistico presenti in diversi territori, migliorandone la fruizione pubblica, nel contesto di progetti predisposti da Regioni ed enti locali, singoli o associati, d'intesa con il MiBACT e con il Ministero dello sviluppo economico. Come si vedrà nel prosieguo, molto è stato fatto in questa direzione, ma il più resta da fare.

Entreremo subito nella dimensione normativa del turismo, ma le note introduttive sin qui articolate costituiscono una premessa utile, per abbozzare i tratti dell'oggetto del nostro studio, per intravedere luci e ombre, problemi e limiti da colmare, grandi idee-guida da concretizzare, misure opportune e provvedimenti di immediato impatto da assumere, per tramutare il turismo, da opportunità per l'Italia, a voce certa di arricchimento della persona e di sviluppo economico, sociale e culturale.

2. *Il diritto sovranazionale del turismo*

Ça va sans dire che il viaggio è connaturato nel concetto di turismo. Un tempo le grandi distanze rendevano lunghi e dispendiosi i viaggi e ciò non incentivava certo il turismo, soprattutto quello verso mete lontane. Oggi – inutile segnalarlo – la realtà è cambiata e gli spostamenti nello spazio, anche intercontinentali, non costituiscono più un problema e comportano costi per l'utenza non proibitivi. La dimensione planetaria del turismo è, quindi, un fatto incontestabile. Sicché, anche sul piano normativo, sempre più spesso non è il diritto nazionale il referente principale, essendo le regole da applicare rinvenibili in fonti che potremmo definire "sovranazionali".

C'è, allora, innanzitutto, il diritto internazionale di fonte pattizia da considerare, quello dei Trattati e delle Convenzioni stipulate tra Stati che, con la ratifica, diventano parte integrante dell'ordinamento giuridico interno. Alla disciplina derivante da questa fonte, d'altronde, la nostra Costituzione riconosce un peso e una dignità superiori rispetto alle norme ordinarie, se è vero che l'art. 117, co. 1, Cost., nell'attuale formulazione, impone a Stato e Regioni di esercitare la potestà legislativa nel rispetto anche «dei vincoli derivanti (...) dagli obblighi interna-

zionali». La Corte costituzionale – v. le note sentenze del 24-10-2007, n. 348 e n. 349 – ha chiarito, per via del richiamo al meccanismo delle “norme interposte”, i rapporti tra detta disposizione e le norme della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) – firmata a Roma il 4-11-1950 e resa esecutiva in Italia con l. 4-8-1955, n. 848 – come interpretate dalla Corte di Strasburgo: sicché queste ultime – precisano i giudici della Consulta – sono attratte «nella sfera di competenza di questa Corte» e il «giudice comune non ha (...) il potere di disapplicare la norma legislativa ordinaria ritenuta in contrasto con una norma CEDU, poiché l’asserita incompatibilità tra le due si presenta come una questione di legittimità costituzionale, per eventuale violazione dell’art. 117, co. 1, Cost., di esclusiva competenza del giudice delle leggi». Quest’ultima disposizione non allude unicamente ai vincoli derivanti dalla CEDU, tant’è che prevale l’idea che i principi ora illustrati valgano per tutte le norme internazionali di origine pattizia, senza discriminazione alcuna, sempreché relative a trattati ratificati con espressa deliberazione parlamentare; ma si segnala anche l’opinione di chi, con riguardo a trattati diversi dalla CEDU, mantenendo fermo l’impedimento alla disapplicazione della norma interna contrastante con la norma internazionale, ipotizza che i giudici possano giungere a dar prevalenza della disciplina convenzionale (garantendo, quindi, il pieno rispetto degli obblighi internazionali) attraverso il ricorso all’interpretazione conforme o mediante l’impiego del criterio di specialità o per via dell’abrogazione, senza quindi necessariamente sollevare la questione di costituzionalità per violazione della norma interposta.

La CEDU non rivolge specifica attenzione al turismo, ma sancisce il diritto di ogni persona alla libertà (art. 5) e, nell’art. 2 del Protocollo addizionale n. 4 firmato a Strasburgo il 16-9-1963, garantisce e tutela la libertà di circolazione. Mentre sono numerosi i trattati internazionali, resi esecutivi in Italia con leggi dello Stato, direttamente riguardanti la materia del turismo o aventi implicazioni chiare con essa. Elencarli tutti sarebbe impensabile, per cui meglio far rinvio alle segnalazioni che nel corso della trattazione capiterà di fare. Alcuni di essi, peraltro, saranno anche oggetto di esame: è il caso, ad esempio, della Convenzione internazionale relativa ai contratti di viaggio (CCV), firmata a Bruxelles il 23-4-1970 e resa esecutiva in Italia dalla l. 27-12-1977, n. 1084 (v. *infra*, Cap. IV, § 8), come pure della Convenzione europea sulla responsabili-

tà degli albergatori per le cose portate dai clienti in albergo, firmata a Parigi il 17-12-1962 e ratificata con l. 10-6-1978, n. 316, la quale ultima – come si vedrà (v. *infra*, Cap. IV, § 5.1) – ha comportato modifiche rilevanti all'originaria disciplina del codice civile del 1942 sul deposito in albergo.

Dati ulteriori possono desumersi dall'elenco di atti, dichiarazioni, convenzioni e risoluzioni, direttamente interessanti la materia turistica o per qualche aspetto ad essa attinenti, che compare nel già richiamato Codice Mondiale di Etica del Turismo adottato nel 1999 dall'Assemblea Generale dell'OMT. Gli atti dell'OMT, in genere dichiarazioni, pur se non sono annoverabili tra le fonti del diritto internazionale, hanno un peso notevole nella definizione del diritto internazionale del turismo. Non fa eccezione detto codice, il quale enuncia, in dieci articoli, principi giuridicamente non vincolanti, ma non per questo suscettibili di essere bellamente disattesi o trascurati: la loro influenza sulle scelte politiche da assumere in campo turistico è, anzi, assai significativa. Parliamo, pertanto, di un testo di grande importanza, che – come si evince dall'art. 10 dello stesso codice – reca chiari l'invito e la raccomandazione a tutti gli operatori in ambito turistico, ad ogni livello, alle comunità d'accoglienza e agli stessi turisti, «a regolare la loro condotta sui principi enunciati nel Codice etico mondiale per il turismo e ad applicarli». Il rilievo emerge a tutto tondo dalla lettura delle rubriche dei dieci articoli che lo compongono, ove si fa riferimento al «contributo del turismo alla comprensione e al rispetto reciproco tra i popoli e le società», al «turismo quale mezzo di soddisfazione individuale e collettiva», al «turismo quale fattore di sviluppo sostenibile», al «turismo quale mezzo per utilizzare il patrimonio culturale dell'umanità e per contribuire al suo arricchimento», al «turismo quale attività vantaggiosa per i paesi e le comunità di accoglienza», agli obblighi che gli operatori dello sviluppo turistico devono osservare nei confronti dei turisti, al diritto di tutti al turismo, alla libertà di spostamenti turistici, ai diritti dei lavoratori e degli imprenditori dell'industria turistica, all'applicazione dei principi di cui trattasi.

2.1. *Il turismo nel diritto dell'Unione Europea*

Per ragioni che è facile intuire, nello scenario sovranazionale deve riservarsi un posto di primissimo piano a quello che sino a qualche anno

addietro poteva denominarsi ordinamento comunitario e che, oggi – per quanto appresso diremo – è più propriamente qualificabile come ordinamento dell'Unione Europea.

Sono stati dei trattati di diritto internazionale a dar vita alle Comunità Europee e, da ultimo, all'Unione Europea. Un breve *excursus* storico è opportuno. L'ordinamento comunitario è il frutto di un processo, in costante evoluzione, che ha preso avvio il 18-4-1951 con il Trattato di Parigi (reso esecutivo in Italia con l. 25-6-1952, n. 766) che ha dato vita alla Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA); questo trattato, concluso per la durata di cinquant'anni, essendo entrato in vigore il 23-7-1952 è giunto a scadenza il 23-7-2002. Risale al 25-3-1957 la firma dei Trattati di Roma istitutivi della Comunità Economica Europea (CEE) e della Comunità Europea dell'Energia Atomica (CEEa o EURATOM); detti trattati sono stati resi esecutivi nel nostro Paese con l. 14-10-1957, n. 1203. Nel percorso che porta dalla Comunità Economica Europea (CEE) all'Unione Europea (UE), momento determinante è il Trattato di Maastricht del 7-2-1992 (dall'Italia ratificato con l. 3-11-1992, n. 454), entrato in vigore il 1-11-1993: con esso, la Comunità Economica Europea (CEE) acquista la denominazione di Comunità Europea (CE) e già questa variazione segnala un cambiamento sostanziale del ruolo e delle prerogative affidati alla Comunità. Il Trattato in parola, infatti, innova in molti punti il Trattato istitutivo della Comunità Europea (già in precedenza modificato dall'Atto Unico Europeo, firmato a Lussemburgo il 17-2-1986 da alcuni Stati membri e il 28-2-1986 da altri, tra cui l'Italia) e a questo affianca il Trattato sull'Unione Europea (UE), col quale – come recita l'art. 1 – «le Alte Parti Contraenti istituiscono tra loro un'Unione Europea (...) fondata sulle Comunità europee, integrate dalle politiche e forme di cooperazione instaurate dal presente trattato». Gli eventi più recenti ci dicono che il posto dei trattati istitutivi della CE e della UE, per effetto del riordino operato dal Trattato di Lisbona del 13-12-2007 (ratificato dall'Italia con l. 2-8-2008, n. 130), è stato preso dal Trattato sull'Unione Europea (TUE) e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE); ci dicono anche – così recita il co. 1 dell'art. 6 TUE – che l'UE «riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati». Il resto è storia attuale, dagli sviluppi incerti viste le difficoltà che il disegno di unificazione europea sta incontrando.

Dobbiamo, dunque, chiederci se il turismo sia assunto in considerazione in detti trattati. La risposta è sì, con riguardo al TFUE, il quale: a) nell'art. 6, affida all'UE «competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri» nel settore; b) dedica, in via esclusiva, al turismo, il titolo XXII, ove un unico articolo – distinto con il n. 195 – pone l'accento sul ruolo complementare che l'UE è chiamata a svolgere per completare l'azione degli Stati membri «in particolare promuovendo la competitività delle imprese dell'Unione» operanti nel settore. Si può parlare di novità apportate dal Trattato di Lisbona. In precedenza, nessun richiamo esplicito al turismo era operato dal Trattato istitutivo della CEE (ove si eccettui quello presente nell'Allegato III, che elenca le “transazioni invisibili” alle quali l'art. 106 del Trattato fa riferimento dando rilievo all'impegno degli Stati membri a non introdurre nei loro rapporti nuove restrizioni per i trasferimenti ad esse relativi), mentre la nuova formulazione data all'art. 3 del Trattato istitutivo della CEE dal Trattato di Maastricht si limitava a porre in relazione l'azione della CE con l'adozione di generiche «misure in materia di energia, protezione civile e turismo». Un nesso col turismo poteva prospettarsi guardando, nel trattato da ultimo citato, al titolo XII concernente la cultura, essendo, in esso, incentivata la cooperazione tra gli Stati membri perché appoggiassero e favorissero gli scambi culturali non commerciali e la diffusione «della cultura e della storia dei popoli europei». Detto Titolo XII è ora riversato, con poche modifiche, nel Titolo XIII del TFUE. Se poi è vero che il turismo è tra i fattori determinanti ai fini della costruzione dell'Europa unita, riguardano certamente il turista e sono innegabilmente legati al turismo e al suo sviluppo i principi della libera circolazione delle persone, della libertà di stabilimento, della libertà di prestazione di servizi all'interno dell'Unione Europea, presenti nel Trattato istitutivo della CE post Maastricht, rispettivamente, negli artt. 18 [*ex art. 8 A*], 43 [*ex art. 52*] e 49 [*ex art. 59*] ed, ora, contemplati negli artt. 21, 49 e 56 TFUE. Anche la Carta dei diritti fondamentali dell'UE assicura, nel preambolo, «la libera circolazione delle persone, dei servizi, delle merci e dei capitali, nonché la libertà di stabilimento», sancendo altresì il diritto di ogni persona alla libertà (art. 6) e all'istruzione (art. 14).

Dunque, non può affermarsi che prima del Trattato di Lisbona il turismo fosse fuori del raggio di interesse e di azione della Comunità Europea: sono eloquenti i dati già riportati, ma si poteva anche far leva sul-

l'art. 308 [*ex art. 235*] del Trattato istitutivo della CE, come modificato dal Trattato di Maastricht, per legittimare la CE ad intervenire nel settore, ove ciò risultasse necessario al raggiungimento degli scopi della Comunità. Al citato art. 308 ora corrisponde l'art. 352 TFUE, ma quel che interessa evidenziare è la mole consistente della produzione normativa in materia turistica da parte della CEE, prima, e, successivamente, della CE. Devono, allora, richiamarsi i regolamenti e, soprattutto, le direttive – la differenza è nota e chiaramente desumibile dall'art. 288 TFUE – volti a regolare partizioni generali o aspetti assai specifici legati al turismo; e senza dimenticare il potere conferito dall'art. 40, l. 24-12-2012, n. 234 a Regioni e Province autonome, nelle materie di propria competenza, di provvedere direttamente al recepimento delle direttive europee.

Tra le direttive, giova ricordare la dir. 75/368/CEE (concernente misure destinate a favorire l'esercizio effettivo della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi per quanto riguarda varie attività, tra cui quelle di guida accompagnatrice e di interprete turistici), attuata con d.lgs. 23-11-1991, n. 391 e abrogata dall'art. 11 della dir. 99/42/CE (istitutiva di un meccanismo di riconoscimento delle qualifiche per varie attività professionali, tra cui quelle consistenti nell'organizzare, presentare e vendere, a forfait o a provvigione, gli elementi isolati o coordinati di un viaggio o di un soggiorno, nonché quelle di guide accompagnatrici ed interpreti turistici), attuata con d.lgs. 20-9-2002, n. 229 e, a sua volta, successivamente, abrogata ad opera dell'art. 62 della dir. 2005/36/CE; la dir. 90/314/CEE (relativa ai viaggi, le vacanze e i circuiti «tutto compreso»), attuata con d.lgs. 17-3-1995, n. 111 e oggetto di abrogazione, a decorrere dall'1-7-2018, per effetto dell'art. 29 della dir. 2015/2302/UE; la dir. 94/47/CE (concernente la tutela dell'acquirente per taluni aspetti dei contratti relativi all'acquisizione di un diritto di godimento a tempo parziale di beni immobili), recepita con d.lgs. 9-11-1998, n. 427 e poi abrogata dalla dir. 2008/122/CE (sulla tutela dei consumatori per quanto riguarda taluni aspetti dei contratti di multiproprietà, dei contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine e dei contratti di rivendita e di scambio), cui ha dato attuazione il d.lgs. 79/2011, modificando il capo nel d.lgs. 6-9-2005, n. 206, recante il Codice del consumo, dedicato ai «Contratti relativi all'acquisizione di un diritto di godimento ripartito di beni immobili».

Tra i regolamenti si segnalano: a) quello che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato (reg. 261/04/CE, che ha abrogato il reg. 295/91/CEE sull'*overbooking*); b) quello che istituisce il Codice doganale dell'Unione (CDU), introducendo semplificazioni nelle procedure grazie ad una più intensa digitalizzazione del dialogo tra imprese e dogana e maggior sicurezza per via della tracciabilità dell'intero ciclo di import/export e dello svolgimento dei controlli connessi (reg. 952/13/UE, che ha abrogato il reg. 450/08/CE e, dall'1-5-2016, il reg. 3925/91/CEE relativo all'eliminazione dei controlli sui bagagli dei viaggiatori intracomunitari, il reg. 2913/92/CEE istitutivo del codice doganale comunitario e il reg. 1207/01/CEE relativo al rilascio dei certificati di origine EUR e alla qualifica di esportatore autorizzato); c) quello che istituisce un quadro comune ai fini dello sviluppo, della produzione e della divulgazione sistematici di statistiche europee sul turismo (reg. 692/11/CE).

Molti altri atti provenienti dalla Comunità Europea e, ora, dall'UE interessano l'attività di impresa e le professioni e, quindi, anche la materia turistica.

Le regole di concorrenza tra imprese dettate dagli artt. 101 ss. TFUE vanno certamente rispettate. Lo stesso dicasi per quelle facenti capo alla dir. 2006/123/CE (più nota come direttiva Bolkenstein) relativa ai servizi nel mercato interno, nel cui ambito di applicazione – come chiaramente risulta dal *considerando* 33 – rientrano i servizi ai consumatori, ivi compresi i servizi nel settore del turismo, i servizi delle guide turistiche, i servizi ricreativi, i centri sportivi, i parchi di divertimento: vale, dunque, il principio – pure sancito nel d.lgs. 26-3-2010, n. 59 che alla direttiva *de qua* ha dato attuazione – secondo cui l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi costituiscono espressione della libertà di iniziativa economica e non possono essere sottoposti a limitazioni ingiustificate o discriminatorie.

Capiterà, ovviamente, nel corso della trattazione, di segnalare altri dati ed altri ancora possono evincersi dalla premessa alla già citata risoluzione del Parlamento europeo del 27-9-2011 (in **Appendice**). Peraltro, ai capitoli in cui tale risoluzione è articolata si può far ricorso per descrivere l'itinerario – che anche noi, in parte, seguiremo – che meglio consente di dar conto dei profili più rilevanti della materia.

3. *Il turismo nella Costituzione italiana*

Sono numerosi i dati da indicare per intendere quale considerazione la Carta costituzionale abbia del turismo: si staglia un quadro composito, che si è andato delineando nel corso degli anni ed è, quindi, il risultato di un'evoluzione che è opportuno – nei suoi tratti essenziali – descrivere.

Nel secondo dopoguerra, dopo la tragica parentesi del fascismo, segna l'avvio di una nuova stagione la Costituzione repubblicana, approvata dall'Assemblea costituente il 22-12-1947 ed entrata in vigore l'1-1-1948. Nel testo originario, un richiamo esplicito a «turismo ed industria alberghiera» era presente – nel titolo V – tra le materie, elencate dall'art. 117 Cost., in ordine alle quali alla Regione era dato emanare norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e sempreché le norme stesse non fossero in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni. Diversamente, alle Regioni a statuto speciale l'art. 116 Cost. riconosceva «forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali» e in questi il turismo era identificato quale materia di competenza legislativa primaria delle Regioni (e, nel Trentino-Alto Adige, delle Province autonome di Trento e di Bolzano) e, quindi, nemmeno soggetta al limite dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato. Al di là di quello contenuto nell'art. 117, nessun altro riferimento al turismo era contenuto nella Carta costituzionale e, pur tuttavia, era già all'epoca diffusa la consapevolezza che esso fosse implicato in valori costituzionali di primaria importanza, sul versante dei rapporti economici (l'art. 41 e la libertà di iniziativa economica privata) e non solo (si pensi all'art. 9, alla promozione dello sviluppo culturale e alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione; all'art. 13, che sancisce l'inviolabilità della libertà personale; all'art. 16 e alla libertà di circolazione e di soggiorno; all'art. 32 stante il beneficio per la salute che il turismo apporta; all'art. 34 e al diritto all'istruzione). Questa consapevolezza si è via via rinsaldata. Dottrina e giurisprudenza hanno in più occasioni confermato il legame con tali valori, pure sottolineando come il turismo sia fattore di arricchimento della qualità della vita delle persone e di armonico e completo sviluppo della loro personalità, sicché evidente è anche la relazione con gli artt. 2 e 3 Cost.; e deve considerarsi, altresì, certa la rilevanza sociale del turismo, che giustifica e im-

pone interventi di vario tipo da parte delle istituzioni pubbliche, anche volti a far sì che esso non sia solo appannaggio delle classi più abbienti.

Duro a morire il pregiudizio antiregionalistico, la piena attuazione del dettato del titolo V fu, di fatto, ostacolata, sicché, se gli statuti delle Regioni ad autonomia speciale di cui all'art. 116, co. 1, Cost. furono adottati con leggi costituzionali del 26-2-1948 (tranne quello della Regione Friuli-Venezia Giulia, approvato con l. cost. 31-1-1963, n. 1), per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario toccò attendere la l. 16-5-1970, n. 281. Da quel momento prese avvio il lungo e tormentato *iter* per il trasferimento delle funzioni, degli uffici e del personale alle Regioni nelle materie di loro competenza, che portò a risultati tangibili solo qualche anno più tardi con il d.p.r. 24-7-1977, n. 616. Quest'ultimo – tra l'altro – nell'art. 56 contribuiva a meglio definire il senso da dare all'espressione «turismo e industria alberghiera», quando nelle funzioni amministrative relative alla materia *de qua* comprendeva «tutti i servizi, le strutture e le attività pubbliche e private riguardanti l'organizzazione e lo sviluppo del turismo regionale, anche nei connessi aspetti ricreativi, e dell'industria alberghiera, nonché gli enti e le aziende pubbliche operanti nel settore sul piano locale». Nel d.lgs. 31-3-1998, n. 112 – altra tappa fondamentale della travagliata vicenda del conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle Regioni, alle Province, ai Comuni, alle comunità montane o ad altri enti locali – la definizione data dal d.p.r. 616/1977 veniva ulteriormente precisata, le funzioni amministrative relative alla materia «turismo ed industria alberghiera» concernendo «ogni attività pubblica o privata attinente al turismo, ivi incluse le agevolazioni, le sovvenzioni, i contributi, gli incentivi, comunque denominati, anche se per specifiche finalità, a favore delle imprese turistiche» (art. 43). Bisogna valutare questa realtà per comprendere, in concreto, quale portata abbia avuto l'attribuzione alle Regioni della potestà legislativa in materia di turismo ed industria alberghiera; ed è doveroso, ancora, ricordare che trattavasi di potestà legislativa concorrente – da esercitarsi «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato» – e che nessuna materia era all'epoca riservata in esclusiva alla potestà legislativa della Regione.

Il passaggio successivo – che non si può trascurare di evidenziare – è rappresentato dalla riforma del titolo V della Costituzione, realizzata ad opera della l. cost. 18-10-2001, n. 3, cui la l. 5-6-2003, n. 131 ha dato attuazione. Si sono così modellati in termini nuovi i rapporti tra Stato ed

enti territoriali, muovendo in direzione – almeno negli intenti – della creazione di uno Stato federale. Anche l'art. 117 è stato sostituito e le novità sono di grande rilievo. Il nuovo testo: a) enumera, nel co. 2, le materie assegnate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato; b) identifica, nel co. 3, quelle rispetto alle quali le Regioni ordinarie sono dotate di potestà legislativa concorrente con quella statale (potestà, da esercitare «salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato»); c) sancisce, nel co. 4, che in ordine ad ogni altra materia, le Regioni ordinarie risultano titolari di potestà legislativa esclusiva. Ciò posto, interessa a noi rilevare come il “turismo” e la “industria alberghiera” non trovino più posto nella nuova formulazione dell'art. 117 Cost., sicché, fermi restando i legami – sempre più saldi – con i valori “alti” di rilevanza costituzionale poc'anzi richiamati, debbesi dire che, attualmente, nessuna evidenza ha il turismo nella Carta costituzionale. Stando così le cose, per effetto della distribuzione delle materie operata dalla riforma, quella turistica, in passato oggetto di competenza legislativa concorrente, deve ora ritenersi entrata nella piena ed esclusiva competenza regionale. Le Regioni a statuto speciale – come detto – già erano tributarie di competenza primaria (e, dunque, piena ed esclusiva) in ordine alla materia turistica, per cui si può dire che ora il quadro si presenta sostanzialmente omogeneo.

Ogni Regione e Provincia autonoma ha legiferato sul turismo. Nella varietà, sono molti i profili disciplinati in modo uguale o simile, ma numerose sono anche le differenze, spesso incidenti su aspetti assai rilevanti, sicché non può definirsi totalmente armonico il quadro risultante dalle normative costituenti espressione della potestà legislativa regionale. Il senso comune porta a dire che non è un bene l'eccessiva diversificazione in un settore – quello turistico – che, per svilupparsi e crescere, dovrebbe invece avere a referente un insieme quanto più omogeneo di regole. Lo Stato si è dato carico di questa esigenza, con diversi interventi succedutisi negli anni, che hanno però – come vedremo – suscitato reazioni forti da parte delle Regioni, non disposte a tollerare intrusioni nella sfera della potestà loro riservata: l'ultimo e più significativo di tali interventi rimanda al codice del turismo – che, come detto, trovasi allegato al d.lgs. 79/2011 – sul quale si è pesantemente abbattuta la scure della Corte costituzionale.

Potremmo evitare ogni cenno al voto che il 4-12-2016 siamo stati chiamati ad esprimere, in occasione del referendum costituzionale in-

detto per approvare o respingere modifiche significative della nostra Costituzione, anche frutto della revisione del titolo V della parte II in ordine alla distribuzione della potestà legislativa tra Stato e Regioni. Come tutti ricorderanno, infatti, una larga maggioranza ha detto no alla riforma, sicché inalterato è rimasto il quadro costituzionale che interessa la nostra materia. Ciò nondimeno, non è fuor di luogo un richiamo – ancorché sintetico – agli effetti che si sarebbero determinati in caso di esito diverso del voto. Se avessero prevalso i sì, con ogni probabilità la disciplina del turismo sarebbe andata incontro a cambiamenti significativi, in direzione della tanto agognata maggiore omogeneità. La normativa attuale – come detto – si presenta varia e diversificata, essendo emanazione della potestà legislativa di ciascuna Regione; la riforma, invece, prevedendo l'assegnazione alla competenza esclusiva dello Stato delle «disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo» e conservando alle Regioni le prerogative relative alla «valorizzazione e organizzazione regionale del turismo», avrebbe certamente posto un freno alla frammentazione e sollecitato la ricomposizione in un contesto organico ed uniforme delle regole vigenti. Sarebbero, forse, insorti dispute e problemi nell'applicazione in concreto della prefigurata distribuzione dei compiti, ma certo è che la riforma avrebbe ridato allo Stato voce in capitolo in materia turistica: un obiettivo, questo, che resta negli auspici di molti e che, forse, è da considerarsi solo rimandato.

4. La legislazione ordinaria statale in tema di turismo

La spettanza alle singole Regioni del ruolo di primo piano nella determinazione delle regole che disciplinano il turismo in Italia dovrebbe consentire di valorizzare e curare in modo più adeguato le esigenze, non uniformi, dei territori di riferimento; ma l'esperienza dice che così non è. In ogni nostra Regione le attrattive turistiche abbondano, ma il livello di ricchezza delle Regioni è fortemente sperequato ed anche ciò fa sì che solo alcune siano virtuose nel gestire le loro potenzialità turistiche. La panacea forse non c'è, nel senso che assicurare pieno ed equilibrato sviluppo al turismo nel nostro Paese è opera che richiede interventi su molteplici versanti; ma riaffidare allo Stato la creazione delle regole nel settore potrebbe essere d'aiuto e contribuire al miglioramento della situazione per via dell'attenuazione dei forti divari esistenti. Intanto, van-

no messe in conto l'assenza di un quadro normativo omogeneo e, in corrispondenza, la presenza di un monopolio regionale che non ha, tuttavia, azzerato la possibilità da parte dello Stato di legiferare nella materia nostra, in passato come nell'attualità.

C'è da considerare, infatti, la contiguità e l'intreccio del turismo con altri ambiti, non ricadenti tra quelli devoluti alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni o appartenenti all'area della legislazione esclusiva dello Stato. Guardando a questi ultimi, viene spontaneo pensare alla giurisdizione, alle norme processuali, all'ordinamento civile e penale, alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali. Il turismo è in contatto, più o meno diretto, con queste materie e ciò fa sì che l'intervento dello Stato inevitabilmente si riverberi nel nostro settore, generando un effetto positivo nella misura in cui contribuisce alla definizione di un quadro di regole uniformi.

Va sottolineata la vicinanza della materia turistica con quella dei beni culturali e paesaggistici, costituenti un patrimonio che in Italia non ha pari nel mondo: nel codice del turismo, peraltro, è presente un capo dedicato al «Turismo culturale». Non può, perciò, considerarsi avulso dalla legislazione turistica il Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. 22-1-2004, n. 42 e successive modificazioni e integrazioni (v., tra le altre, quelle apportate dall'art. 12 del d.l. 83/2014, in direzione della semplificazione, trasparenza, imparzialità e buon andamento dei procedimenti in materia di beni culturali e paesaggistici); né lo è, sia pure in diversa misura, il codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18-4-2016, n. 50), che disciplina in modo specifico, con disposizioni *ad hoc*, la materia degli appalti nel settore dei beni culturali tutelati ai sensi del d.lgs. 42/2004. D'altronde, quando il d.lgs. da ultimo citato, nell'art. 1, co. 3, chiama lo Stato, le Regioni, le città metropolitane, le Province e i Comuni ad assicurare e sostenere la conservazione del patrimonio culturale e a favorirne la pubblica fruizione e la valorizzazione, ha certamente ben chiaro il fatto che il raggiungimento di tali obiettivi non può non concorrere lo sviluppo dell'attività turistica. Per incentivare l'attività di valorizzazione di beni culturali immobili di appartenenza pubblica, l'art. 115 del d. lgs. 42/2004 ne prevede la gestione anche in forma indiretta, tramite concessione a terzi o affidamento a fondazioni, associazioni o enti di altra natura: in attuazione di detta disposizione, l'art. 89, co. 17 del d.lgs. 3-7-2017, n. 117 – recante il Codice del Terzo settore – ha previsto che il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turi-

smo, le regioni, gli enti locali e gli altri enti pubblici possano attivare forme speciali di partenariato con enti del Terzo settore svolgenti attività di interesse generale. I ministri dei beni culturali delle sette nazioni più sviluppate (Stati Uniti, Giappone, Germania, Francia, Regno Unito, Italia e Canada), riuniti per il primo G7 della cultura a Firenze il 30 e 31-3-2017, presenti anche il commissario europeo per la cultura e il segretario generale dell'Unesco, hanno solennemente dichiarato che il patrimonio culturale contribuisce a preservare l'identità e la memoria dei popoli e favorisce il dialogo e lo scambio interculturale tra tutte le Nazioni, alimentando la tolleranza, la mutua comprensione, il riconoscimento e il rispetto delle diversità: il turismo, che tanto strettamente è legato alla fruizione di detto patrimonio, è fattore che giocoforza coopera al conseguimento di questi obiettivi. Nel designare il 2018 "Anno europeo del patrimonio culturale", la decisione UE 2017/864 ha individuato nella promozione dello sviluppo e del turismo sostenibili una delle voci capaci di contribuire alla salvaguardia ed alla valorizzazione del patrimonio culturale dell'Europa; incoraggiare strategie di sviluppo locale e regionale che sfruttino il potenziale di detto patrimonio, anche promuovendo il turismo sostenibile, è tra gli obiettivi specifici dell'Anno europeo.

Si è già citato il Codice del Terzo settore, recentemente adottato. Il turismo trova, in esso, spazi di rilevanza, essendo – tra l'altro – stabilito, nell'art. 5, co. 1, lett. k), che tra le attività di interesse generale esercitate dagli enti del Terzo settore, diversi dalle imprese sociali incluse le cooperative sociali, per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, rientrano quelle relative alla «organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso». Sono enti del Terzo settore anche le imprese sociali, le quali pure – stando al d.lgs. 3.7.2017, n. 112, che ne ha revisionato la disciplina – presentano implicazioni con il turismo: l'art. 2, co. 1, lett. k) contempla, infatti, nell'elenco delle «attività d'impresa di interesse generale» esercitate dalle imprese sociali, anche l'organizzazione e la gestione di attività turistiche di interesse sociale culturale o religioso.

Che dire, poi, della normativa a protezione dell'ambiente e, in particolare, del d.lgs. 3-4-2006, n. 152? Va da sé che esiste uno stretto legame con quella concernente il turismo, giacché quest'ultimo tende naturalmente ad essere praticato in contesti ambientali salubri e gestiti con cura. Significativo è l'art. 5 del d.lgs. ora citato, che nel definire il con-

cetto di impatto ambientale si rifà all'ambiente «come sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici», accreditando quindi un concetto ove è difficile non vedere in qualche misura anche implicato il fenomeno turistico. L'inquinamento, i rifiuti, la desertificazione, il dissesto idrogeologico minano l'ambiente e allontanano il turista, ma è, più in generale, l'avanzare troppo lento e farraginoso del processo di modernizzazione del Paese a precludere lo sfruttamento pieno della risorsa turistica: improbabile che progetti ambiziosi di crescita possano avere successo in carenza di infrastrutture e trasporti a livello dell'Europa più avanzata.

Anche le implicazioni con il diritto dei consumatori – o, per meglio dire, del consumo – sono tutt'altro che trascurabili, dovendosi però fare i conti col fatto che il diritto dei consumatori è materia di competenza statale, mentre nella normativa del consumo la legislazione regionale ha voce in capitolo. Nel d.lgs. 206/2005 recante il codice del consumo era, in origine, collocata la materia dei pacchetti turistici, poi confluita nel codice del turismo; in quest'ultimo, tuttavia, l'art. 32, nell'attuale formulazione, nel co. 3 precisa che per quanto non previsto nel capo concernente i contratti del turismo organizzato «si applicano le disposizioni del codice del consumo di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206». Resta ricompreso nel codice del consumo il capo I del titolo IV, che col turismo ha a che fare, essendo ivi disciplinati i contratti di multiproprietà, i contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine e i contratti di rivendita e di scambio (v. *infra*, Cap. IV, § 7.4).

La potestà legislativa dello Stato non è in discussione nell'ambito penale e sul dato è bene porre l'accento anche ai nostri fini, dal momento che, purtroppo, al turismo si associano anche fatti e comportamenti turpi e penalmente sanzionati. Alludiamo al turismo sessuale, praticato anche da un buon numero di nostri connazionali, che rappresenta una tra le facce più abiette e raccapriccianti della violenza sui minori. Il danno, a breve e lungo termine, arrecato alla salute psichica del bambino vittima di abuso sessuale è grave e irreparabile e ampiamente giustifica l'esigenza di protezione contro questi atti disgustosi, fortemente avvertita nella Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20-11-1989 e ratificata dall'Italia con l. 27-5-1991, n. 176 (v., in particolare, gli artt. 19 e 34), come pure nel Codice Mondiale di Etica del Turismo. In coerenza

con questo obiettivo, il Consiglio d'Europa ha adottato nel 2007 la Convenzione di Lanzarote per la salvaguardia dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali (firmata il 25-10-2007), entrata in vigore l'1-7-2010 e ratificata dall'Italia con l. 1-10-2012, n. 172. Si deve alla legge ora citata e ad altre intervenute – si segnala il d.lgs. 4-3-2014, n. 3, che ha attuato la dir. 2011/92/UE relativa alla lotta contro abuso e sfruttamento sessuale di minori e pornografia minorile – la modifica di alcuni articoli del codice penale, il quale, è bene ricordarlo, nell'art. 600 *quinquies* punisce chiunque organizzi o propagandi viaggi finalizzati alla fruizione di attività di prostituzione a danno di minori o comunque comprendenti tale attività e nell'art. 604 sancisce la c.d. extraterritorialità, stabilendo che le pene inflitte per questo ed altri reati (prostituzione minorile, pornografia minorile, violenza sessuale, atti sessuali con minorenne, corruzione di minore, ecc.) «si applicano altresì quando il fatto è commesso all'estero da cittadino italiano, ovvero in danno di cittadino italiano, ovvero dallo straniero in concorso con cittadino italiano». Le norme ora illustrate sono state introdotte nel c.p. ad opera della l. 3-8-1998, n. 269, la quale – in adesione ai principi della Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia poc'anzi citata – mira a contrastare lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù. Si colloca in questo quadro anche l'art. 16 della legge medesima, che fa obbligo agli operatori turistici che organizzano viaggi collettivi o individuali in Paesi esteri di inserire con evidenza nei materiali propagandistici e/o pubblicitari, nei programmi o nei documenti di viaggio, per un periodo non inferiore a tre anni decorrenti dal centottantesimo giorno successivo all'entrata in vigore della legge stessa, una comunicazione relativa alla sanzione penale che la legge italiana applica per i reati inerenti la prostituzione e la pornografia minorile, anche se commessi all'estero; la violazione di tale obbligo di comunicazione comporta l'assoggettamento ad una sanzione amministrativa pecuniaria. Ma il turismo incrocia il diritto penale anche in altri casi. Si pensi al reato di tolleranza abituale della prostituzione, introdotto dall'art. 3, n. 3 della l. 20-2-1958, n. 75 (nota come legge Merlin) in sostituzione delle disposizioni contenute negli artt. 531-536 c.p., che punisce «chiunque, essendo proprietario, gerente o preposto ad un albergo, casa mobiliata, pensione, spaccio di bevande, circolo, locale da ballo, o luogo di spettacolo, o loro annessi e dipendenze, o qualunque locale aperto al pubblico o utilizzato

dal pubblico, vi tollera abitualmente la presenza di una o più persone che, all'interno del locale stesso, si danno alla prostituzione». Al riguardo, la Corte di Cassazione ha riconosciuto esistente il reato in capo all'albergatore, non solo là dove questi fosse consapevole della qualità delle persone esercenti il meretricio nella sua struttura ricettiva, ma anche in caso di abituale utilizzazione, da lui acconsentita, dei locali dell'albergo per la sola attività di contatto o accordo tra cliente e persona dedita alla prostituzione, propedeutica al meretricio da consumarsi in altro luogo.

La potestà legislativa dello Stato si irradia anche nella materia dell'ordine pubblico e la sicurezza, che al turismo non è certo estranea. Lo Stato è chiamato, sia pure non da solo, ad assolvere compiti impegnativi su questo fronte, soprattutto in una fase delicata come l'attuale; la capacità di dare risposte efficaci è fattore che gioca un ruolo di primaria importanza nell'incentivare la domanda turistica. Il turista valuta diversi elementi prima di decidersi a visitare un Paese invece che un altro: e se è vero è che non c'è Stato che possa dirsi immune da problemi di ordine pubblico e sicurezza, è del pari innegabile che la scelta del turista ben difficilmente si indirizzerà verso un Paese "insicuro", ovvero non pronto ad affrontare, con leggi adeguate e in modo efficiente, tali problemi.

L'interferenza con materie di competenza esclusiva della legislazione statale può, a volte, essere così chiara da suscitare il fondato sospetto che lo Stato stia, in realtà, invadendo il campo delle prerogative regionali: ciò genera problemi di non facile soluzione e una condizione di latente potenziale conflitto. È indicativa, a questo riguardo, Corte cost. 14-1-2016, n. 1 (in **Appendice**), chiamata a sindacare la legittimità costituzionale dell'art. 31 del d.l. 12-9-2014, n. 133 (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, co. 1, l. 11-11-2014, n. 164) disciplinante i condhotel, una nuova tipologia di esercizio alberghiero contraddistinta dall'offerta di servizi, oltre che in camere tradizionali, in unità abitative a destinazione residenziale che può darsi appartengano a soggetti diversi dall'impresa alberghiera (v. *infra*, Cap. III, § 2): è vero – rileva la Corte – che detta disciplina attiene alla materia del turismo e industria alberghiera ed è quindi di competenza delle Regioni e delle Province autonome, ma non può dirsi che essa riguardi in via esclusiva la suddetta materia, in quanto presenta profili interferenti con la materia dell'urbanistica e del governo del territorio, nonché con l'ordinamento civile. Tra tutte queste materie,