

La didattica del diritto civile

a cura di Salvatore Mazzamuto e Enrico Moscati

Giuseppe Grisi - Salvatore Mazzamuto

Diritto del turismo

Quarta edizione



G. Giappichelli Editore – Torino

CAPITOLO PRIMO

IL TURISMO. LA 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 e in materie con esso interferenti. – 4.1. Il d.lgs. 79/2011 e l'allegato codice del turismo. – 4.2. Turismo e cultura. 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*

La malattia denominata COVID-19 – chiunque lo ha potuto constatare – ha messo in ginocchio il turismo e l'Italia ne ha sofferto più di altri Paesi. Sono trascorsi più di tre anni da quando – l'11-3-2020 – l'OMS dichiarava lo stato di pandemia ed ora che l'emergenza sanitaria sembra superata assistiamo al rimbalzo, a quanto pare non più di tanto ostacolato dall'aumento dei prezzi, generalizzato e particolarmente accentuato nel trasporto aereo: evidentemente, il desiderio irrefrenabile di riprendere a familiarizzare con il turismo segnala il bisogno di liberarsi dalle scorie del periodo buio trascorso e di riappropriarsi della vita. Dunque, fonti attendibili ci dicono che il turismo degli italiani è in forte crescita, soprattutto quello indirizzato verso mete lontane e situate all'estero ed è da record il numero degli stranieri che nel 2023 hanno individuato il nostro Paese quale destinazione per la loro vacanza; l'Italia, con oltre 440 milioni di presenze previste nel suo territorio – più del

12% rispetto all'anno precedente – raggiunge livelli mai toccati in precedenza. Sono dati che incoraggiano l'ottimismo. È importante che si torni a viaggiare con più voglia di prima, che si riprenda confidenza con il turismo, ma dovremo cercare di farlo con spirito diverso rispetto al passato, meno egoistico, più maturo e responsabile, più misurato e meno avvezzo agli eccessi, perché anche dalla drammatica vicenda che abbiamo vissuto c'è da trarre un insegnamento. La pandemia non è frutto del caso e non è un castigo divino. Essa ha testimoniato quanto patogeno sia il genere umano, aduso a soddisfare i suoi (sovente voluttuari) bisogni nel disinteresse per le implicazioni dannose dei suoi comportamenti: e se l'esperienza è maestra, c'è da credere che le persone, compresa la lezione, possano convincersi che una maggiore sobrietà e un più accentuato senso di responsabilità – componenti essenziali, anche nel turismo, di un nuovo equilibrio da salvaguardare – aiutino a vivere meglio, più a lungo e in buona salute.

Era inevitabile avviare il discorso ricordando il recente passato ed è parso doveroso segnalare, in premessa, la necessità, nel dopo COVID-19, di non ricadere negli errori del passato, di lavorare tutti alla costruzione di un nuovo modello di sviluppo, anche nel settore turistico, a misura d'uomo e sostenibile.

Ma deve guardare molto più indietro nel tempo chi intenda, per sommi capi, tessere le fila del discorso sul turismo. Nella dimensione storica, esso è fenomeno assai risalente: non è un azzardo dire che narrare la storia del turismo è uno dei tanti modi per ripercorrere la storia del genere umano su questo nostro pianeta.

Nelle più antiche civiltà il turismo non era certo sconosciuto, stimolato com'era dall'istintivo bisogno di esplorare proprio di ogni individuo sano o da altre esigenze di varia natura, per lo più religiose e/o culturali. 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 sono di gran lunga più numerose le differenze e dal confronto ciò che certamente emerge è che l'evoluzione della civiltà si misura anche guardando al modo di intendere il turismo.

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 cos'è il turismo ad una

persona qualunque incontrata per strada, nessuna probabilmente risponderrebbe associandolo al lusso, alla sovrabbondanza, alla superfluità; si paleserebbe, invece, 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, alla portata di molti giacché si può praticare al giorno d'oggi del turismo anche senza dover investire un ingente patrimonio. Certo, ci sono costi da affrontare più o meno elevati a seconda delle soluzioni turistiche prescelte, sicché, per fare un esempio estremo, non è – e, forse, non sarà mai – per tutti 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, senza scomodare il turismo spaziale che è già tuttavia una realtà, è certo incoraggiante notare che è sempre più folta 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.

Il turismo è naturalmente associato al viaggio. 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 il Nobel per la letteratura John Steinbeck intendeva rappresentare affermando che «Le persone non fanno i viaggi, sono i viaggi che fanno le persone».

Quando pensiamo al turismo – e a ciò che ci spinge a viaggiare – l'abbinamento più consono è con la vacanza, la villeggiatura, che per alcuni significano noia, fatica e stress, ma che per la maggioranza delle persone vuol dire ricreazione, riposo, svago, arricchimento culturale; ma resta fermo che anche altre motivazioni più o meno serie – 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 ameni e salubri, comunque diversi da quelli quotidianamente frequentati. Pure chi viaggia per lavoro o per studio usa ritagliarsi spazi per soddisfare esigenze prettamente turistiche.

Capita anche, però, di veder impiegato il termine turismo in modo inappropriato, associato cioè a fenomeni che col esso nulla hanno a che spartire. 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 realizzare pratiche (si pensi alla maternità surrogata e all'eutanasia) volte a soddisfare aspettative frustrate nel proprio Paese da normative e divieti, a ragione o a torto, ritenuti iniqui o anacronistici. Si parla di "turismo medico" per segnalare i viaggi alla ricerca di interventi chirurgici o trattamenti sanitari più convenienti o più sicuri in un Paese diverso da quello in cui si risiede. 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 nessuno ragionevolmente può accostare al turista il migrante, che è spinto all'abbandono della terra ove ha avuto la ventura di nascere per dar corpo alla speranza di una vita per sé e per i propri cari migliore, per 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 e praticare turismo "mordi e fuggi". Evidentemente, di pari passo con le trasformazioni che il mondo ha subito, anche il turista non è quello di una volta: è più dinamico e smaliziato, ha un livello culturale non paragonabile a quello dei suoi predecessori, risponde ad un profilo con caratteristiche ed esigenze assai distanti da quelle dei viaggiatori di un tempo. Nel '900, nel secondo dopoguerra, si è affermato il turismo di massa, quello – per intendersi – caratterizzato da un'offerta fortemente standardizzata ed anche per questo alla portata di molte tasche. Oggi, invece, è in grande espansione il c.d. turismo esperienziale, connotato invece da microsegmentazione 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: la rete e le piattaforme dominano il mercato e ne con-

formano i tratti influenzando i gusti e le preferenze dell'utenza. Il termine "turismatica" – di nuovo conio – è lì a testimoniare il ruolo centrale che gioca l'innovazione, ormai 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.

Il turismo è un fenomeno globale e si è imposto all'attenzione dell'ONU nel secolo scorso, quando si è cominciato ad apprezzarne appieno l'importanza e le enormi potenzialità. Risale al settembre 1979 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite che ha designato il 27 settembre – data in cui, nel 1970, è stato adottato lo statuto dell'Organizzazione Mondiale del Turismo (OMT) – *World Tourism Day* (Giornata mondiale del turismo): a partire dal 1980, dunque, ogni anno detta giornata viene celebrata con svariate iniziative volte a suscitare attenzione su temi, legati al turismo, di centrale importanza. L'Assemblea generale dell'OMT nell'agosto 2023 ha designato la Georgia e la Malesia quali Paesi ospitanti le celebrazioni ufficiali del *World Tourism Day* rispettivamente nel 2024 e nel 2025, il primo dedicato a "Turismo e pace" e il secondo a "Turismo e trasformazione sostenibile".

Al binomio tra sviluppo e turismo si aggiunge, immancabile, il richiamo alla sostenibilità; e all'espressione "Turismo sostenibile", fanno riferimento numerosi importanti documenti.

Dire in poche parole cosa sia da intendere con detta espressione non è facile. I testi che andremo a menzionare aiutano a comprenderlo, rivelando in modo chiaro che la sostenibilità non è da porre in relazione esclusiva con la modalità ed i mezzi impiegati dai turisti per muoversi nello spazio e raggiungere le località di destinazione, ma è da collegare all'atteggiamento complessivo che ad essi è richiesto di avere; atteggiamento, rispettoso della sostenibilità, se ispirato dalla consapevolezza che esistono limiti che non vanno varcati, che l'aspirazione a soddisfare l'esigenza insopprimibile di svago, di vacanza, di divertimento, di bellezza e di cultura che è il motore, inesauribile, del turismo, va sì coltivata, ma senza pregiudizio per valori altrettanto (se non più) importanti, con intelligenza, senso di responsabilità, prudenza e moderazione.

Quali documenti possiamo, al riguardo, segnalare? Citarli tutti sarebbe impossibile, ma possiamo prendere le mosse da una dichiarazione resa, nel 1988, dall'Organizzazione Mondiale del Turismo, che è istituzione

legata all'ONU (v. *infra*, Cap. III, § 3.1), ove bene troviamo riassunto ciò che va inteso per "Turismo Sostenibile": «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».

La sostenibilità del turismo comincia ora ad avere contorni più chiari. Anche gli eventi drammatici legati all'emergenza epidemiologica da COVID-19 ci segnalano che è impossibile vivere sani e felici in un pianeta malato e questa indicazione, riportata sul terreno nostro, dà concretezza all'idea che un turismo disinteressato alla preservazione degli equilibri naturali non può essere sostenibile. Ma il coronavirus ci ha anche detto che il benessere conquistato non è perpetuo, che la crescita e lo sviluppo non sono fattori ineluttabili, che l'uomo non è padrone della natura; se ne terremo conto nel nostro quotidiano, miglioreremo noi stessi e la so-

cietà di cui siamo parte e diventeremo turisti più maturi e responsabili, artefici del turismo sostenibile.

Come appare chiaro, dunque, la sostenibilità – nel nostro come in altri ambiti – rimanda alla ricerca, non agevole, di un equilibrio armonico tra interessi ed esigenze diverse.

Rendere sostenibile il turismo significa non solo marciare in direzione del superamento dei 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; occorre, soprattutto, che il turista, nel dar soddisfazione al suo bisogno di svago e divertimento, avverta la necessità di non compromettere, con comportamenti sguaiati e sconvenienti, la possibilità di far turismo delle generazioni future. Più che un appello, è ormai un imperativo: la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, ha ora risalto nella massima delle nostre fonti del diritto, giusta la recente modifica dell'art. 9 Cost. ad opera della l. cost. 11-2-2022, n. 1.

Questa complessità di riferimenti 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 Lanzarote 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 conside-

revolmente 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, che è insita nel suo incontrollato incremento: 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. Qui evocato è il sovraffollamento insostenibile in mete turistiche particolarmente apprezzate, ovvero il c.d. *overtourism* che, giustamente, sono in molti a denunciare: definito dalla Commissione per i trasporti e il turismo della Commissione Europea «la situazione nella quale l'impatto del turismo, in un certo momento e in una certa località, eccede la soglia della capacità fisica, sociale, economica, psicologica e/o politica», rappresenta, nel nostro Paese, un problema serio, da affrontare urgentemente con decisione e coraggio.

Lo sviluppo turistico va, dunque, saggiamente governato, tramite re-

gole 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. Il rilievo del testo – denominato “codice” per segnalarne in modo immediato l'alta dignità – 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. È anche prevista, nell'allegato, la creazione di un Comitato mondiale di etica del turismo, con una propria organizzazione ed un proprio regolamento interno, cui sono affidati «una funzione globale di “osservatorio” dei problemi riscontrati nell'applicazione del codice» e un ruolo di rilievo nella risoluzione, per via concilia-

tiva, delle dispute sull'interpretazione o applicazione del codice medesimo.

Parliamo, pertanto, di un testo di grande importanza, che – come si evince dall'art. 10 – 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». Detti principi, al pari degli atti dell'OMT (in genere, dichiarazioni), non sono giuridicamente vincolanti e sarebbe inappropriato accostarli alle fonti del diritto internazionale; ciò nondimeno esercitano una decisiva influenza sulle scelte politiche da assumere – anche a livello nazionale – in campo turistico, sicché solo in astratto è ipotizzabile che possano essere bellamente disattesi o trascurati.

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 della Risoluzione adottata il 25-9-2015 dall'Assemblea Generale dell'ONU “Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile”: trattasi di un programma d'azione assai ambizioso, che ingloba ben 17 obiettivi e 169 traguardi – 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 e reca formalizzato l'impegno a «raggiungere lo sviluppo sostenibile nelle sue tre dimensioni – economica, sociale e ambientale – in maniera equilibrata ed interconnessa».

Inutile dire che anche l'Unione Europea ha di mira l'obiettivo del turismo sostenibile.

Tra i molti atti a questo riguardo interessanti, si segnala la risoluzione del Parlamento europeo del 29-10-2015 [2014/2241(INI)] su nuove sfi-

de e strategie per promuovere il turismo in Europa (in **Appendice**), motivata dalla necessità di rispondere presto e in modo adeguato alle nuove sfide «che l'industria del turismo in Europa si trova ad affrontare (...), tra cui la digitalizzazione dei canali di distribuzione, lo sviluppo della nuova economia del consumo collaborativo, la crescente concorrenza delle mete emergenti e meno costose di paesi terzi, il cambiamento del comportamento dei consumatori, il passaggio a un'economia dell'esperienza, la richiesta di servizi di qualità per la clientela, la necessità di attrarre e trattenere personale qualificato, i cambiamenti demografici e la stagionalità». In precedenza, il 27-9-2011, un'altra risoluzione era stata adottata dal Parlamento europeo [P7_TA(2011)0407 – 2010/2206(INI)], il cui titolo emblematicamente richiama l'«Europa, prima destinazione turistica mondiale» e l'obiettivo di «un nuovo quadro politico per il turismo europeo»: anche 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».

Difficile parlare di turismo sostenibile quando, a causa della larga diffusione del Coronavirus-2 (SARS-CoV-2), la salvezza del turismo era divenuto il primo e fondamentale obiettivo. Nella risoluzione del Parlamento europeo del 17-4-2020 sull'azione coordinata dell'UE per lottare contro la pandemia e le sue conseguenze, dato atto che il settore dei trasporti e del turismo sono stati duramente colpiti, v'è la richiesta di «interventi volti a garantire la salute, la sicurezza e adeguate condizioni di lavoro degli operatori del settore dei trasporti e ad assicurare che le imprese di trasporto siano in grado di sopravvivere alla crisi» e manifestato è l'intento «di sviluppare un meccanismo di prevenzione e gestione a livello di Unione per il settore del turismo al fine di proteggere i nostri lavoratori, sostenere le nostre imprese e garantire la sicurezza dei passeggeri». Eppure, non passa in second'ordine la sostenibilità, che anzi conserva un posto di assoluto e centrale rilievo nella risoluzione del Parlamento europeo del 25-3-2021 sulla definizione di una strategia dell'UE per il turismo in risposta all'impatto devastante della pandemia; risoluzione importante, trattandosi all'epoca di sollecitare gli Stati membri ad attuare pienamente e senza indugio criteri comuni e coordinati per assicurare lo svolgimento in condizioni di sicurezza sanitaria dei viaggi. Ricordiamo che le risoluzioni, ancorché prive di valore vincolante,

sono documenti di grande rilevanza, giacché indirizzano l'azione dell'Unione europea ed influenzano fortemente le politiche degli Stati membri. Ma ancor più importanti sono i regolamenti e le direttive dell'UE e, *in primis*, quelli preesistenti al COVID-19 riguardanti i diritti dei passeggeri, recanti disposizioni che, nel contesto dell'evolversi della pandemia, hanno richiesto, in via interpretativa, un aggiornamento in ordine alle modalità di applicazione: si è puntato, così, soprattutto, a disciplinare, nell'emergenza venutasi a determinare, l'esercizio del diritto alla libera circolazione per i residenti nell'Unione, onde scongiurarne la totale sospensione.

Ma il Coronavirus-2 (SARS-CoV-2) ha segnato l'ingresso nel linguaggio comune e nella politica di un altro termine, divenuto di moda. Alludiamo alla "resilienza", che sta a significare capacità di resistere e reagire di fronte a difficoltà, avversità ed eventi negativi. Si confà l'abbinamento di detto termine al settore del turismo, tanto che la strategia delineata nel piano intitolato «Percorso di transizione per il turismo» adottato dalla Commissione europea nel febbraio 2022, proprio sulla resilienza fa leva per accelerare le transizioni digitale e verde in direzione di un turismo, da un lato, più moderno e con servizi all'avanguardia e, dall'altro, più circolare e maggiormente rispettoso dell'ambiente. Fa il paio con detto piano l'«Agenda europea per il turismo» approvata dal Consiglio europeo nel dicembre 2022, che traccia le linee di un programma di lavoro pluriennale dell'UE destinato a supportare l'impegno degli Stati membri, delle autorità pubbliche, della Commissione e dei portatori di interessi per rendere il settore del turismo più verde e più sostenibile, resiliente e digitalizzato. Chiaro è l'intento di consentire all'industria turistica di tornare rapidamente ai livelli pre-pandemia, ma con regole che ne disciplinino l'azione volte a dar concretezza all'idea di un turismo maturo e responsabile.

Ovviamente, non sono solo atti e documenti internazionali a porre l'accento sulla sua sostenibilità. Questa ha rilievo centrale anche in ambito normativo nazionale e non fa certo eccezione il nostro Paese, dove – come vedremo – si sviluppa soprattutto a livello regionale l'attività legislativa nel settore. Alle Regioni si deve, altresì, l'elaborazione di numerosi atti e documenti, che illustrando dati, numeri e statistiche che fotografano la realtà, contribuiscono all'inquadramento in una dimensione più concreta della sostenibilità: a quest'ultimo riguardo, può segnalarsi, particolarmente ricco e interessante, il "Piano regionale di svi-

luppo turistico sostenibile” della Regione Calabria, recante la data del marzo 2019, costituente strumento utile approntato – come si legge nell’introduzione – per rispondere alle «nuove sfide imposte in ambito turistico dalla competizione internazionale, dalla rivoluzione tecnologica e digitale, dalla crescente domanda di personalizzazione».

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 sintetizza 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*

La vicenda COVID-19 – com’è noto – ha costretto a rimodulare piani e strategie in precedenza elaborati per il settore turistico e determinato l’introduzione di una normativa emergenziale della quale, usciti dalla pandemia, residua ancora più di una traccia. Com’è noto, l’UE ha stanziato, con il Programma *Next Generation EU* (NGEU), ingenti investimenti per promuovere un graduale, robusto recupero dell’economia europea nella fase successiva a quella connotata dall’emergenza sanitaria; recupero, da realizzare in concreto all’insegna della transizione ecologica, della digitalizzazione, della competitività, della formazione e dell’inclusione sociale, territoriale e di genere. A questi fini, l’Italia ha presentato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), recante l’impegno del Governo a condurre in porto alcune fondamentali riforme e, tra gli obiettivi che il piano si propone di centrare, figurano il supporto alla transizione digitale e verde nei settori del turismo e della cultura, significativamente abbinati, e il sostegno alla ripresa dell’industria turistica culturale e creativa. Si collocano in questo contesto numerose misure, alcune delle quali – quelle adottate dalla l. 30-12-2021, n. 234, recante il bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2022 e il bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024 – consistenti nell’istituzione di fondi nello stato di previsione del Ministero del turismo, e più precisamente: a) del «Fondo unico nazionale per il turismo di parte corrente» – con una dotazione pari a 120 milioni di euro per ciascuno

degli anni 2022 e 2023 e a 40 milioni di euro per l'anno 2024 – cui ricorrere al fine di razionalizzare gli interventi volti ad accrescere l'attrattività e alla promozione turistica nel territorio nazionale, sostenendo gli operatori del settore nel percorso di attenuazione degli effetti della crisi e per il rilancio produttivo ed occupazionale in sinergia con le misure previste dal PNRR (art. 1, co. 366); b) del «Fondo unico nazionale per il turismo di conto capitale» – con una dotazione pari a 50 milioni di euro per l'anno 2022, 100 milioni di euro per l'anno 2023 e 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024 e 2025 – dal quale attingere per realizzare investimenti finalizzati ad incrementare l'attrattività turistica del Paese, anche in relazione all'organizzazione di manifestazioni ed eventi, compresi quelli sportivi, connotati da spiccato rilievo turistico, garantendo positive ricadute sociali, economiche ed occupazionali sui territori e per le categorie interessate (art. 1, co. 368). Questi ed altri interventi hanno fatto sì che una buona parte delle attività legate al turismo potessero resistere e sopravvivere alla grave e pesante crisi; ed ora che la pandemia è superata, che il turismo sembra aver riguadagnato spazio nella vita di ciascuno di noi e centralità nell'economia del Paese, tornano attuali – con gli aggiustamenti del caso – i piani e le strategie sviluppati in epoca pre-COVID 19, sicché ad essi è opportuno far cenno per delineare il contesto entro cui inquadrare l'esame, cui ci accingiamo, della dimensione normativa del turismo. Risulteranno, così, abbozzati i tratti dell'oggetto del nostro studio, lasciando 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.

Per il nostro Paese – inutile dirlo – il turismo rappresenta un settore più rilevante di altri, per il peso che ha nell'economia nazionale e per le opportunità di lavoro che offre. Eloquenti i dati emergenti dal «Piano strategico per lo sviluppo del turismo in Italia» – che reca la data del 18-1-2013 – elaborato da un Gruppo di Lavoro dell'allora Ministro per gli Affari Regionali, il Turismo e lo Sport, presieduto da Piero Gnudi: «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)». 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 Piano strategico, dunque, è promosso a strumento di programmazione e di indirizzo delle politiche nel settore.

Nel periodo pre-pandemia i dati hanno registrato rialzi considerevoli: nel 2017 il contributo totale del turismo all'economia italiana è stato di oltre 223 miliardi di euro, pari al 13% del PIL, con un'occupazione nel settore pari al 14,7% di quella totale del Paese.

Nessun dubbio, perciò, che il turismo sia una grande ricchezza e altrettanto palese è che l'Italia può contare su un vantaggio competitivo se è vero che 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 e alla purtroppo endemica inefficienza dell'amministrazione pubblica; hanno un peso anche altri fattori, che già il summenzionato Piano strategico denunciava, 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». A contribuire alla lamentata marginalizzazione dell'ENIT è il protagonismo e l'iperattività delle Regioni sul fronte della promozione del turismo nei propri territori, in aperta concorrenza tra di loro: questa attività di incentivazione, sviluppata in forme varie e non solo attraverso la realizzazione di siti Internet assai attraenti e ricchi di utili informazioni (v., ad es., *www.visitlazio.com*), è da numerose Regioni svolta anche all'estero e sovente – cosa che ha fatto e fa molto discutere – tramite l'apertura di sedi “diplomatiche” assai sfarzose, *ad hoc* acquistate a prezzi ragguardevoli e assai dispendiose da mantenere. Questa pratica, oltre a mal conciliarsi con le esigenze di bilanci regionali che dovrebbero prestare più attenzione al contenimento dei costi e alla riduzione delle spese, determina la

sovrapposizione con l'attività che, istituzionalmente, l'ENIT è chiamato a svolgere e, conseguentemente, la sua emarginazione.

Il 16-12-2016 è stato presentato il Piano strategico di sviluppo del turismo 2017-2022, 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.

L'attualità rimanda allo schema di Piano strategico per lo sviluppo del turismo per il periodo 2023-2027, trasmesso alle Camere il 5 aprile 2023. In esso è reso esplicito l'intento di «giocare un ruolo strategico, “di sponda con le misure economiche messe in campo dal Governo e dall'Europa con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)”», recante – come detto – progetti di investimento anche in materia di turismo; progetti, volti al miglioramento delle strutture turistico-ricettive e dei servizi turistici, con il duplice obiettivo di innalzare la capacità competitiva delle imprese e di promuovere un'offerta turistica basata su sostenibilità ambientale, innovazione e digitalizzazione dei servizi.

Il nuovo piano strategico poggia su cinque pilastri determinanti ai fini della sua realizzazione: governance, innovazione, qualità e inclusione,

formazione e carriere professionali turistiche, sostenibilità. Si punta anche alla promozione del *wellness*, incentivando le politiche riguardanti le strutture termali e il turismo del benessere, il turismo sportivo e il cicloturismo. Attenzione particolare è riservata all'esigenza di posizionare più chiaramente l'Italia come destinazione del turismo di alta gamma a livello internazionale e rendere più diffusa e accessibile la sua offerta.

I Piani strategici nazionali sono affiancati da Piani turistici regionali, rispondenti anch'essi ad una logica di programmazione. Sono tutti atti 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 solitamente in ogni strumento di programmazione 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 strategico nazionale, per potenziare l'offerta turistico-culturale e valorizzare con azioni congiunte il paesaggio e il patrimonio storico-artistico della nazione: ideare e realizzare itinerari turistico-culturali dedicati – inseriti nei circuiti nazionali di eccellenza e nei percorsi pedonali, ciclabili, equestri, mototuristici, 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, mol-

to è stato fatto in questa direzione, ma – notazione che, in Italia, capita purtroppo spesso di dover utilizzare – il più resta da fare.

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. Dobbiamo, dunque, fare i conti con la dimensione planetaria del turismo che, giocoforza, riverbera effetti anche sul piano normativo, tant'è che sempre più spesso non sono i diritti nazionali i referenti principali, essendo le regole da applicare rinvenibili in fonti che potremmo definire "sovranazionali"; fonti che, nell'attuale assetto, delineano un quadro assai complesso e articolato.

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 internazionali». 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: 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 valgono 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.

Si è citata la CEDU. Essa 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. Altri trattati internazionali, resi esecutivi in Italia con leggi dello Stato, riguardano, invece, direttamente la materia del turismo o mostrano implicazioni ben più chiare con essa. Elenarli 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 responsabilità 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 (v. *infra*, Cap. IV, § 5.1).

Una miniera di dati è il noto Codice Mondiale di Etica del Turismo adottato nel 1999 dall'Assemblea Generale dell'OMT (v. *supra*, § 1), che, seppur datato, incorpora un folto elenco di atti, dichiarazioni, convenzioni e risoluzioni, direttamente interessanti la materia turistica o per qualche aspetto ad essa attinenti, di grande utilità per operare una ricognizione, ad ampio spettro e storicamente documentata, sul diritto sovranazionale del turismo.

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, molte delle quali legate alle incognite del

dopo COVID-19 e ai problemi di rapporto con gli Stati membri, impegnati nell'attuazione dello strumento europeo elaborato per aiutarli, attraverso investimenti, a ripianare le perdite subite per effetto della crisi sanitaria, denominato *Next Generation EU*.

Doverosa è una premessa di ordine generale, per ricordare: a) il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, imposto dall'art. 117, co. 1, Cost. all'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni; b) che i Trattati dell'UE e il diritto c.d. comunitario godono di un primato sul diritto di ciascuno Stato membro; c) che vige il principio dell'efficacia diretta della normativa comunitaria, in forza del quale, là dove essa in modo chiaro ed inequivoco enunci doveri e attribuisca prerogative, i singoli cittadini diventano direttamente titolari di diritti soggettivi esercitabili ed azionabili di fronte ai giudici nazionali, tenuti a tutelarli, se del caso anche tramite la disapplicazione delle norme di diritto domestico ritenute contrastanti.

Ciò posto, dobbiamo, poi, nello specifico, innanzitutto 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».

Non può, però, affermarsi che prima del Trattato di Lisbona il turismo fosse fuori del raggio di interesse e di azione della Comunità Europea. Un nesso col turismo poteva prospettarsi guardando, nel Trattato di Maastricht, al Titolo XII concernente la cultura, essendo, in esso, incen-

tivata 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). C'era, poi, l'art. 308 [*ex art.* 235] del Trattato istitutivo della CE, come modificato dal Trattato di Maastricht, sul quale si poteva far leva 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 più 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; le direttive necessitano di attuazione e non va dimenticato 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 loro recepimento.

Tra le numerose direttive, possiamo 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 Bolkestein, dal nome del Commissario europeo per il mercato interno e i servizi nei primi anni duemila) 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 esaminando le risoluzioni del Parlamento europeo menzionate *supra* nel § 1, le quali pure rientrano nel novero degli atti ufficiali dell'Unione europea che testimoniano attenzione alla materia turistica.

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 costituzio-

nale 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 impone 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 (quello della Regione Friuli-Venezia Giulia fu approvato successivamente 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