

RIFLESSIONI SULL'ACCESSIBILITÀ DELLE AREE NATURALI PROTETTE E DEI BENI CULTURALI

Marco Gaetano Pulvirenti

Abstract: [ITA] L'accesso alle aree naturali protette e ai beni culturali costituisce una forma di fruizione e, come tale, è innanzitutto un "servizio, anche se non mancano le ricostruzioni in termini di "funzione". Il biglietto di ingresso è uno strumento per regolare il numero di persone che possono accedere all'area in un determinato periodo di tempo, al pari di altre misure (come p. es. la previsione di un numero chiuso o programmato). Rispetto a queste ultime, però la previsione del ticket consente anche la possibilità di generare entrate significative, e proprio per questo motivo sia la legge quadro sulle aree naturali protette (art. 16 comma 1, lett. f), sia (per i beni culturali) il Codice (artt. 103 e 110) lo prevedono. Nella Regione siciliana un recente intervento normativo (Decreto del Dirigente Generale 31 gennaio 2023, n. 865) ha previsto l'obbligatorietà del pagamento del biglietto di ingresso tramite POS, sia per evitare possibili furti del denaro contante sia per la riduzione dei costi di gestione del servizio. Questa previsione però genera non pochi dubbi di compatibilità con le norme della Costituzione e soprattutto non sembra del tutto compatibile con il diritto alla fruizione del bene, inteso come libertà individuale, da rivalutare in considerazione delle esternalità positive che caratterizzano le aree naturali in termini di benessere sociale e di capacità di favorire lo sviluppo turistico del territorio.

[ENG] Access to protected natural areas constitutes a fruition and, as such, is a "service" but it is also a "function". The ticket is a tool for regulating access, like other measures (such as, for example, the provision of a programmed number). Compared to the latter, however, the forecast of the ticket also allows the possibility of generating significant revenues. For this reason it is foreseen by the law n. 394/1991 (article 16 paragraph 1, letter f) and by the Code (articles 103 and 110). In Sicily the Decree of the General Manager n. 865/2023 provides for the obligation to pay the ticket via POS, both to avoid possible theft of cash and to reduce the management costs of the service. However, this provision generates many doubts as to its compatibility with the provisions of the Constitution and, above all, it does not seem entirely compatible with the right to use the property, understood as individual freedom, from the point of view of social well-being and the ability to promote tourism development of the territory.

SOMMARIO: 1. Le aree naturali protette. – 2. Accesso, biglietti e modalità di riscossione. – 3. Il diritto alla fruizione dell'area.

1. Le aree naturali protette.

Le aree naturali protette sono spazi geografici che presentano caratteristiche ecologiche, biologiche, culturali o paesaggistiche di particolare valore e che richiedono una protezione speciale per preservarne l'integrità, anche in funzione della resilienza agli impatti dei cambiamenti climatici. Le ragioni che giustificano l'istituzione di un'area protetta possono

del resto essere molteplici e sono indicate¹ all'art. 1 legge 6 dicembre 1991, n. 394² (c.d. legge quadro sulle aree protette)³, ed attengono all'integrazione dell'uomo con l'ambiente circostante, attraverso la salvaguardia dei valori e delle attività tradizionali, alla promozione dell'educazione al rispetto dell'ambiente naturale, alla ricerca scientifica ed alla formazione, ma anche all'incentivazione economica delle popolazioni residenti⁴ per cercare di contrastare il fenomeno del progressivo abbandono delle aree naturali⁵.

L'insieme delle prescrizioni che possono essere dettate per le varie aree protette⁶ hanno un immediato fondamento costituzionale innanzitutto nel compito di «tutela» affidato alla Repubblica all'art. 9 Cost. del «paesaggio» e adesso anche dell'«ambiente», della «biodiversità» e degli «ecosistemi» (ma anche del «patrimonio storico ed artistico della Nazione», nella misura in cui valori culturali siano rinvenibili nelle aree interessate), nonché della «salute» (art. 32 Cost.)⁷. Inoltre, i limiti alla proprietà privata (art. 42 Cost.) e al diritto d'impresa (artt. 41 e 43 Cost.) in vista della realizzazione dell'utilità sociale, in nome, fra l'altro, del principio solidaristico sancito all'art. 2 Cost., evidenziano la rilevanza di un'appartenenza collettiva che trascende l'interesse del singolo. Peraltro alle originarie funzioni di tutela e di conservazione si sono via via aggiunte anche politiche di

1 «a) conservazione di specie animali o vegetali, di associazioni vegetali o forestali, di singolarità geologiche, di formazioni paleontologiche, di comunità biologiche, di biotopi, di valori scenici e panoramici, di processi naturali, di equilibri idraulici e idrogeologici, di equilibri ecologici;

b) applicazione di metodi di gestione o di restauro ambientale idonei a realizzare una integrazione tra uomo e ambiente naturale, anche mediante la salvaguardia dei valori antropologici, archeologici, storici e architettonici e delle attività agro-silvo-pastorali e tradizionali;

c) promozione di attività di educazione, di formazione e di ricerca scientifica, anche interdisciplinare, nonché di attività ricreative compatibili;

d) difesa e ricostituzione degli equilibri idraulici e idrogeologici.

[...] In dette aree possono essere promosse la valorizzazione e la sperimentazione di attività produttive compatibili».

2 La legge quadro del 1991 ha supplito a quella che era considerata una imperfezione del sistema, ossia la mancanza di una legge generale sui parchi. Vd. P. BARILE, *Parchi e riserve: la legge cornice*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1974, 1384 ss.; L. PALADIN, *Parchi regionali e parchi nazionali secondo due recenti iniziative parlamentari*, in Le regioni, 1973, 608 ss.; P.G. FERRI, *Parchi*, in Enciclopedia del diritto, XXXI, Milano, 1981, 624.

3 Cfr. B. CARAVITA, *Potenzialità e limiti della recente legge sulle aree protette*, in Rivista giuridica dell'ambiente, 1994, 1, 1 ss.; N. GRECO, *La Costituzione dell'ambiente. I. Sistema e ordinamenti*, Bologna, 1996; P. MADDALENA, *La legge quadro sulle aree protette*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1992, 3, 648 ss.; G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Torino, 1994; A. SIMONCINI, *Ambiente e protezione della natura*, Padova, 1996; P. FRANCALACCI, *Le aree naturali protette. Lineamenti e strutture*, Rimini, 1998, 109 ss.

4 F. SCHENA, *Contributo per una analisi della disciplina in materia di conservazione e tutela delle aree naturali protette. Parte I*, in Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente, 2008, 4, 234.

5 La legge quadro dedica infatti attenzione alla promozione socio-economica delle collettività locali, tant'è che l'art. 9 attribuisce alla Comunità del parco il compito di elaborare il piano pluriennale previsto dall'art. 14, che riguarda tra l'altro la promozione delle attività compatibili (tra cui quelle artigianali e turistiche).

6 Sulla necessità di contemperare strumenti di tutela e forme di presenza umana, anche in relazione alle esigenze turistiche, v. A. CROSETTI, *Beni ambientali e turismo: appunti*, in Notiziario giuridico regionale, 1985, 5 ss.; ID., *Risorse naturali e turismo alla ricerca di un difficile equilibrio*, in Quaderni regionali, 2005, 2, 301 ss.

7 A. LOIODICE, *Parchi naturali: tendenze evolutive*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, III, Milano 1988, 393.

valorizzazione⁸, sulla falsariga di un'evoluzione che ha interessato anche altri ambiti, quale innanzitutto il patrimonio culturale⁹. Le finalità istituzionali di «conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale del paese» (art. 1 legge quadro) ben si adattano all'«uso multiplo dei parchi» elaborato dalla seconda conferenza mondiale sui parchi nazionali (Yellowstone, 1972)¹⁰, con l'obiettivo di perseguire l'integrazione tra uomo e ambiente naturale (art. 1, comma 3, lett. b) e la promozione di attività educative e ricreative (art. 1, comma 3, lett. c).

Le aree protette¹¹ possono essere parchi nazionali¹², parchi naturali regionali e riserve naturali¹³ (art. 2 legge quadro)¹⁴ e tutte condividono l'obiettivo comune di proteggere e conservare la biodiversità, gli ecosistemi¹⁵ e le risorse naturali, garantendo così la sopravvivenza di numerose specie vegetali e animali. Mentre la distinzione dei parchi in nazionali e regionali¹⁶ è funzionale al loro rilievo nazionale o territorialmente localizzato,

8 G. BELLOMO, *I modelli di conservazione e valorizzazione nelle aree naturali protette: profili italiani e comparati*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2008, 297 ss.

9 Sia consentito rinviare al nostro *Patrimonio culturale e ordinamento pluralista*, Torino, 2022, 1 ss.

10 P. BARILE, *Parchi e riserve: la legge cornice*, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1974, 4, 1368 ss.

11 Prima dell'approvazione della legge quadro, la Corte costituzionale aveva fornito alcune indicazioni utili a fissare i caratteri generali relativi alla disciplina dei parchi e delle riserve naturali, come ricordato da D. BORGONOVO RE, *Parchi naturali nazionali e regionali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X, Torino, 1995, 595 ss. A tal proposito, la sentenza 15 novembre 1988 n. 1029 aveva definito il parco, quale «istituzione giuridica tipizzata e preordinata alla protezione della natura, o alla difesa dell'ambiente naturale, o alla difesa di uno o più ecosistemi», mentre per la sentenza 15 novembre 1988 n. 1031 la riserva veniva indicata come «istituzione preordinata, come il parco naturale, alla protezione della natura, la quale è caratterizzata da finalità multiple e da un regime dei beni e delle attività che, pur se speciale, può essere variamente articolato». Vd. B. CARAVITA, *I parchi nazionali tra protezione della natura e tutela ambientale: la Corte riscrive l'art. 83 del d.p.r. n. 616 del 1977 e detta criteri per la legge quadro al legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, 8, 4954 ss.; A. PISANESCHI, *I parchi nazionali tra competenza esclusiva e concorrente in una sentenza "indirizzata" della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, *ivi*, 4977 ss.; A. COSTANZO, *Nota "a prima lettura" alla sent. n. 1031 del 1988 della Corte costituzionale*, *ivi*, 5029 ss.; G. CARPANI, *I parchi nazionali tra Stato e regioni*, in *Le Regioni*, 1990, 1, 273 ss.; D. BORGONOVO RE, *Riserve marine, conflitto di competenze e tautologia dell'interesse nazionale*, *ivi*, 306 ss.; R. BARBAGALLO, *Corte costituzionale e Parco nazionale del Gran Paradiso*, in *Il Foro amministrativo*, 1988, 5, 2748 ss.; C.L. MONTICELLI, *Ripartizione delle competenze tra Stato e regione in materia di parchi naturali ed altre aree protette*, *ivi*, 2752 ss.

12 M. Verrecchia, *Parchi nazionali*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XII, Torino, 1957, 385 indica come parchi nazionali i vasti territori che, alla suggestione delle bellezze naturali e panoramiche uniscono, in genere, la rarità delle formazioni geologiche, paleontologiche, zoologiche e botaniche.

13 Come ricorda già P.G. FERRI, *Parchi*, *cit.*, 630, le riserve naturali (ma egualmente anche la ripartizione dei parchi) sono classificate diversamente in base al regime vincolistico in rapporto alle caratteristiche naturali delle varie aree in funzione della tipologia di destinazione. Abbiamo così «riserva integrale» improntata alla più rigida conservazione dell'ambiente naturale nella sua integrità; «riserva orientata» che ammette opportuni interventi modificativi dell'ambiente; «riserva speciale», con specifica funzione conservativa di alcuni aspetti dell'ambiente (botanico, zoologico, forestale, geologico, ecc.); «area attrezzata» con attrezzature per l'impiego del tempo libero nel rispetto dei valori naturalistici.

14 A queste aree possono aggiungersi le ulteriori che possono essere individuate dalla Conferenza Stato-regioni (art. 7 comma 1 d.lg. 28 agosto 1997, n. 281) e, prima, dal Comitato per le aree naturali protette «allo scopo di rendere efficaci i tipi di protezione previsti dalle convenzioni internazionali e in particolare dalla convenzione di Ramsar» (art. 2 comma 5) del 2 febbraio 1971, relativa alle zone umide di importanza internazionale.

15 Si è (volutamente) usato l'espressione «ecosistemi», adesso ripresa nel novellato art. 9 comma 3 Cost., piuttosto che «ecosistema», già indicata all'art. 117 comma 2 lett. s) Cost.

16 Vd. C. BASEGGIO, *Competenze statali, regionali e locali in tema di aree naturali protette nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella recente legislazione regionale*, in *Le istituzioni del*

quella tra parchi e riserve attiene a profili più strettamente relativi alle funzioni da esercitare: i parchi hanno finalità generali di protezione e valorizzazione della natura mentre le riserve (peraltro di regola di dimensioni più ridotte) hanno principalmente una funzioni di natura conservativa connessa alla presenza di specifici valori fiore-faunistici o di diversità biologica¹⁷. La classificazione delle aree protette è quindi fissata dal legislatore nazionale¹⁸, senza che le regioni possano introdurre tipologie diverse ed ulteriori, come ha chiarito la Corte costituzionale¹⁹.

Alle maggiori dimensioni e complessità delle funzioni corrisponde una più articolata organizzazione dei primi rispetto alle seconde. Mentre per i parchi è previsto l'ente parco (dotato di autonoma personalità giuridica di diritto pubblico) nonché la comunità del parco, per le riserve naturali statali il decreto istitutivo individua il relativo organismo di gestione, sebbene la legge quadro all'art. 31 comma 3 conferisca la gestione delle riserve naturali, di qualunque tipologia, all'ente parco nel quale ricada una riserva. A sua volta al piano per il parco²⁰ (quale strumento conformativo ulteriore al regolamento²¹) è affidata la tutela dei

Federalismo, 2007, 5, 513 ss.

17 In questi termini è la giurisprudenza della Corte costituzionale. Vd. sentenza 15 febbraio 2017, n. 36. Sul criterio di distinzione tra le varie tipologie di aree, cfr. S. FOÀ, *Protezione dell'ambiente e aree naturali protette*, in S. NESPOR, A.L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'Ambiente*, Milano, 2009, 2058 ss.

18 Si aggiunga che i parchi nazionali sono istituiti con provvedimento legislativo (mentre le riserve naturali sono istituite con decreto ministeriale, sentita la regione) e secondo la Corte costituzionale l'individuazione di parchi nazionali direttamente per legge, anziché tramite procedimento amministrativo, è espressione della posizione eminente del Parlamento nel rappresentare l'interesse nazionale e non vi è motivo di negare al legislatore il potere di provvedere direttamente (sentenza 18 ottobre 2002, n. 422). Vd. M. PERUZZINI, *Il principio di continuità dell'ordinamento come limite agli effetti abrogativi delle leggi costituzionali sopravvenute*, in Nuove autonomie, 2003, 4-6, 730 ss.; G. GRASSO, *La Corte salva la continuità dell'ordinamento giuridico (di fonti di grado legislativo), ma indebolisce la forza delle (nuove) norme costituzionali di modifica del Titolo V*, in www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it. Come notato da S. FOÀ, *Protezione dell'ambiente e aree naturali protette*, cit., 2055, e da P.G. FERRI, *Parchi*, cit., 624. però, tale metodo depotenzia di fatto il ruolo delle regioni, il cui apporto partecipativo risulta circoscritto ad una fase amministrativa ormai vincolata al rispetto di decisioni già assunte in sede legislativa, e determina una sottrazione al sindacato giurisdizionale delle valutazioni effettuate in sede di istituzione dell'area protetta.

19 Cfr. sentenza 4 giugno 2010, n. 193. La questione riguardava le previsioni dell'art. 5 comma 1 legge regionale del Piemonte 29 giugno 2009, n. 19, che distingueva le aree in parchi naturali (caratterizzati da una molteplicità di valenze naturalistiche, paesaggistiche, culturali, storico-artistiche dove la presenza umana si integra in modo equilibrato con l'ambiente), riserve naturali (caratterizzate dalla presenza di uno o più ecosistemi importanti per la diversità biologica e per la conservazione del patrimonio genetico o da aspetti geologici, geomorfologici o paleontologici di rilievo), zone naturali di salvaguardia (nelle quali il regime d'uso e di tutela non condiziona l'attività venatoria, caratterizzate da elementi di interesse ambientale o costituenti graduale raccordo tra il regime d'uso e di tutela delle altre tipologie di aree facenti parte della rete ecologica regionale e i territori circostanti) e riserve speciali (caratterizzate da specificità di rilievo di carattere archeologico, storico, devozionale, culturale, artistico). Vd. F. DI DIO, *Lo stato della legge sulla tutela ambientale: alle Regioni resta soltanto la funzione amministrativa*, in Rivista giuridica dell'ambiente, 2010, 6, 981 ss.; G. SABATO, *La tutela del patrimonio culturale nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa*, in Giornale di diritto amministrativo, 2017, 1, 116 ss.

20 Sul piano per il parco quale strumento di pianificazione territoriale vd., tra gli altri, A. CROSETTI, *Federalismo amministrativo, governo del territorio e pianificazioni di area vasta*, Torino, 2004, 86 ss.; D. D'ORSOGNA, *Piani paesistici e piani dei parchi regionali: linee di tendenza della legislazione regionale alla luce della legge quadro sulle aree protette*, in Il Foro amministrativo, 1994, 6, 1180 ss.; M. LIBERTINI, *Le aree naturali protette nella giurisprudenza costituzionale*, in Rivista giuridica di urbanistica, 1991, 1, 135 ss.; G.F. CARTEI, *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Torino, 1995, 41 ss.

21 F. TERESI, *Parchi*, in Enciclopedia del diritto. Aggiornamento, V, Milano, 2001, 795.

valori naturali ed ambientali nonché storici, culturali, antropologici e tradizionali (art. 12 legge quadro), dovendosi occupare della organizzazione generale del territorio e della sua articolazione in aree o parti caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e tutela, con i vincoli e le destinazioni relative, gli indirizzi per gli interventi sulla flora e sulla fauna e sull'ambiente naturale in genere. Si determina così una sovrapposizione con alcune delle attribuzioni del piano paesistico²², considerato anche che le aree protette sono, a mente degli artt. 134 e 142 c.b.c., beni paesaggistici²³.

2. Accesso, biglietti e modalità di riscossione.

²² Il piano per il parco sostituisce ogni altro strumento di pianificazione, ed è immediatamente vincolante sia per l'amministrazione sia per i privati; il piano regolatore generale invero non può che recepire il contenuto dei vincoli impressi dal legislatore regionale con l'istituzione del Parco (TAR Lazio - Roma II, 9 settembre 2020, n. 9397). Cfr. R. TUMBILOLO, *Aree naturali protette. I. Profili generali*, in S. NESPOR, L. RAMACCI (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2022, 737. Negli anni Settanta del secolo scorso la Corte costituzionale aveva rilevato che la necessità che l'approvazione del piano regolatore era condizionata, con riferimento alle parti di esso incidenti sul parco, al previo raggiungimento di intese tra l'amministrazione statale (preposta al parco nazionale) e il comune e la regione (quali autorità urbanistiche), vd. C. cost. 14 luglio 1976, n. 175. Cfr. T. ALIBRANDI, P.G. FERRI, *I beni culturali ed ambientali nelle competenze regionali*, in *Il Foro amministrativo*, 1978, 2, 623 ss. L'attuale formulazione dell'art. 142 c.b.c. fissa il principio della prevalenza del piano paesaggistico sugli atti di pianificazione ad incidenza territoriale posti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette «per quanto attiene alla tutela del paesaggio» (C. cost. 30 maggio 2008, n. 180, 23 dicembre 2008, n. 437, e la ricordata sentenza 193/2010). Vd. F. DI DIO, *Cogenza del piano paesaggistico sul piano di assetto delle aree naturali protette: siamo sicuri che si tratti di un rapporto gerarchico?*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2008, 5, 801 ss.; G. SABATO, *La tutela del patrimonio culturale nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa*, cit., 116 ss. Proprio valorizzando il riferimento della «tutela del paesaggio» il Consiglio di Stato è giunto a limitare la prevalenza del piano paesistico solo sugli aspetti relativi alla mera tutela del paesaggio; in relazione ai piani dei parchi detta prevalenza è quindi da ritenersi relativa solo ai profili paesaggistici, con la conseguenza che la disciplina più restrittiva rispetto al piano paesistico stabilita per determinate aree, volta a tutelare quegli ulteriori valori che il piano per il parco pure tutela, non viola il principio di prevalenza (Cons. St., V, 24 febbraio 2012, n. 3517). Si è allora evidenziata una parziale riserva di competenza in favore del piano per il parco per ciò che non riguarda strettamente la tutela del paesaggio (S. AMOROSINO, *I rapporti tra i piani dei parchi e i piani paesaggistici alla luce del Codice Urbani*, in *Aedon*, 2006, 3). Più in generale, va osservato che la Corte costituzionale ha sottolineato l'importanza della «impronta unitaria della pianificazione paesaggistica», tenuto conto che sul territorio vengono a gravare più interessi pubblici, concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali (C. cost. 5 maggio 2006, n. 182/2006). G.F. CARTEI, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2013, 3, 703 ss.; F. MERLONI, *L'impossibile equilibrio tra governo del territorio e pianificazioni di tutela del settore*, in *Le Regioni*, 2006, 6, 1192 ss.; D. TRAINA, *Note minime su pianificazione del paesaggio e governo del territorio nella legge toscana n. 1 del 2005*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, 3, 1856 ss.; P. GRAUSO, *Tutela dell'ambiente, governo del territorio e strumenti di pianificazione*, in *Giurisprudenza amministrativa*, 2010, IV, 21 ss.; E. CALVI, *Governo del territorio e valorizzazione dei beni culturali come prerogativa statale: i confini della Regione*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 2006, 1, 169 ss. Può allora convenirsi sulla necessità della cooperazione di tutte le amministrazioni pubbliche nell'attività di tutela, pianificazione, recupero, gestione e valorizzazione del paesaggio, alla luce delle previsioni dell'art. 133 c.b.c. (così S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione*, in *Aedon*, 2005, 3). Sui rapporti tra i vari strumenti di pianificazione, vd. P. LOMBARDI, *L'evoluzione della disciplina sulla difesa del suolo tra dialettica Stato-regioni e prospettive applicative degli strumenti di pianificazione*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2012, 1, 121 ss. Va ricordato che l'art. 1, comma 9, lett. d), della legge delega 15 dicembre 2004, n. 308, avente ad oggetto la redazione del Codice dell'ambiente, stabiliva che per i territori compresi nei parchi i vincoli e la disciplina paesaggistica dovessero esser di competenza dei piani dei parchi; la previsione,

L'accesso alle aree protette, al pari di quello ai beni culturali, costituisce una forma di fruizione²⁴, essendo quest'ultima una forma di godimento pubblico del bene stesso, ed è innanzitutto un "servizio"²⁵ per il Codice (art. 101 c.b.c.)²⁶, anche se non mancano le ricostruzioni in termini di "funzione"²⁷ (si tratta comunque di una questione che va perdendo rilevanza, per via della individuazione dell'attività pubblica in senso unitario)²⁸. Per quanto riguarda i beni culturali e le aree naturali protette non possono invero essere ricondotti ad unità, comunque mantengono vari profili di continuità, tant'è vero che in non pochi casi aree naturali sono anche beni culturali, addirittura talvolta inclusi nella Lista UNESCO del Patrimonio mondiale, come si avrà modo di evidenziare più avanti.

La centralità della fruizione, quantomeno per i beni culturali e paesaggistici, è ben evidente nel Codice²⁹; essa del resto è stata indicata dalla dottrina come un elemento

come è noto, non ha poi avuto seguito. Il rispetto del principio della cogente prevalenza dei piani paesistici sulla pianificazione delle aree naturali protette è stato riaffermato dalla Corte costituzionale nella sentenza 30 maggio 2008, n. 180, con la quale è stata dichiarata incostituzionale l'art. 12, comma 2, legge della Regione Piemonte 19 febbraio 2007, n. 3 (Istituzione del Parco Fluviale Gesso e Stura), per il quale «*Il piano d'area è efficace anche per la tutela del paesaggio ai fini e per gli effetti di cui all'articolo 143 del d.lgs. n. 42/2004 e ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale 3 aprile 1989, n. 20 (Norme in materia di tutela dei beni culturali, ambientali e paesistici)*». Su quest'ultimo aspetto vd. F. DI DIO, *Cogenza del piano paesaggistico sul piano di assetto delle aree naturali protette: siamo sicuri che si tratti di un rapporto gerarchico?*, cit., 801 ss.; G. Sabato, *La tutela del patrimonio culturale nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa*, cit., 116 ss.

23 Già negli anni Settanta del secolo scorso M.S. GIANNINI, «*Ambiente*»: *saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, 1, 31, includeva i parchi tra i beni naturalistici (in qualche modo simmetrici ai centri storici) ossia quei beni in cui gli elementi valorizzanti sono anche correlati alla presenza o all'intervento dell'uomo, che è, tuttavia, chiamato a non alterare l'ambiente naturale ed assecondare i cicli ed i fenomeni spontanei della natura (cfr. A. CROSETTI, D. VAIANO, *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, 2014, 327). La questione è stata poi ripresa dalla Corte costituzionale (vd. la sentenza 15 luglio 1994, n. 302). Cfr. A. MORRONE, *La Corte costituzionale e la cooperazione tra Stato e regione nella fattispecie dell'intesa: analisi critica di un modello contraddittorio*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1995, 4, 659 ss.; A. COSTANZO, *Paradigmi e sussunzioni nel giudizio di costituzionalità. a proposito del "paradigma" della collaborazione tra Stato e regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, 10, 2598 ss.

24 Su vari aspetti della fruizione (sebbene applicata ai beni culturali), vd., di recente, L. CASINI, *Patrimonio culturale e diritti di fruizione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2022, 657 ss.; C. CASTALDO, *La fruizione come elemento di definizione del regime giuridico del bene culturale*, in *Diritto amministrativo*, 2022, 4, 1145 ss.

25 Cfr. C. BARBATI, M. CAMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2017, 214. A. BARTOLINI, *Beni culturali*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, VI, Milano, 2013, 121, parla di servizio universale. Come notato da G. Sciullo, *I servizi culturali dello Stato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, 409, «il servizio culturale non utilizza il bene come strumento, ma si atteggia come modo di essere del bene, in quanto (almeno quello di proprietà pubblica) orientato allo sviluppo della cultura e quindi alla fruizione pubblica, secondo destinazione desumibile dall'art. 9 Cost.», con un'impostazione che riprende la tesi dell'attitudine del bene demaniale a offrire un pubblico servizio, su cui vd. S. FOÀ, *La gestione dei beni culturali*, Torino, 2001, 30 ss.

26 Per M. DUGATO *Funzione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e come servizio privato di pubblica utilità*, in *Aedon*, 2007, 2, è un servizio pubblico in senso stretto.

27 A. PERINI, *Artt. 101 e 102*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2019, 950.

28 M.R. SPASIANO, *La funzione amministrativa: dal tentativo di frammentazione allo statuto unico dell'Amministrazione*, in *Diritto amministrativo*, 2004, 2, 341 ss.

29 Si vedano gli artt. 2 comma 4 («I beni del patrimonio culturale di appartenenza pubblica sono destinati alla fruizione della collettività»), 3 comma 1 («La tutela consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione») e 6 comma 1 («La

distintivo dei beni culturali³⁰; tenuto conto che per le aree naturali protette vale la medesima considerazione dell'esistenza di un vincolo di destinazione, quale asservimento della cosa all'uso nell'interesse della collettività³¹, tale ricostruzione può essere mantenuta anche per i parchi e le riserve. Per le aree naturali si pongono infatti le medesime questioni che riguardano i beni culturali, ed in particolare le modalità (pubblica ed individuale) della fruizione. Limitandoci a considerare solamente i beni di appartenenza pubblica, va detto che questi ultimi sono espressamente destinati alla fruizione della collettività «compatibilmente con le esigenze di uso istituzionale e sempre che non vi ostino ragioni di tutela» (art. 2, comma 4 c.b.c.)³².

Le problematiche relative all'accessibilità dei beni³³ riguardano innanzitutto l'eliminazione delle barriere (architettoniche e cognitive) in favore delle persone diversamente abili³⁴, questione posta già dall'art. 6 c.b.c., laddove richiama la fruibilità pubblica del patrimonio «anche da parte delle persone diversamente abili». In questo caso l'inserimento di ausili è più agevole per i beni culturali mentre per le aree naturali risulta più complessa la possibilità di realizzazione di opere che potrebbero modificare irreparabilmente i luoghi e che potrebbero non essere adeguate a garantire la conservazione del bene.

Quest'ultima considerazione, e più in generale ogni intervento sull'accessibilità dei luoghi che possa incidere in maniera irreversibile sui luoghi, richiama la previsione codicistica (contemplata per i beni culturali agli artt. 1 comma 6 e 6 comma 2 c.b.c.)³⁵ della prevalenza assoluta della conservazione e della tutela sulla loro valorizzazione (nel senso che va sempre preferita la tutela del bene allorché la valorizzazione potrebbe determinarne un deperimento). Così però si rischia di svalutare l'importanza di un patrimonio e può determinare (e spesso determina) politiche che rendono non fruibili beni per il rischio del loro danneggiamento. In realtà sarebbe più opportuno consentire all'amministrazione, nel bilanciamento degli interessi in gioco, di valutare la maggiore rilevanza pubblica della

valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso»).

30 Non possiamo non richiamare M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1976, 1, 36 ss., per il quale i beni culturali erano beni di interesse pubblico di fruizione.

31 Sul vincolo di destinazione per i beni culturali vd. S. FOÀ, *La gestione dei beni culturali*, cit., 147.

32 I beni di proprietà privata, invece, possono essere assoggettati a visita pubblica solo in casi eccezionali.

33 Una disamina di esperienze di accessibilità e di fruibilità di siti culturali è rinvenibile nella pubblicazione edita da parte dell'allora Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo dal titolo *Accessibilità e patrimonio culturale. Linee guida al Piano strategico-operativo, buone pratiche e indagine conoscitiva*, a cura di G. CETORELLI e M.R. GUIDO, in Quaderni della Valorizzazione, 2020, n. 7.

34 Molti progetti comunitari di sviluppo, come il programma Cultura 2000 hanno privilegiato il finanziamento di proposte indirizzate a favorire l'accesso alla cultura da parte dei disabili. Tra le principali esperienze possono qui ricordarsi il Museo Tattile Statale Omero di Ancona specializzato per favorire l'accesso alle opere da parte di non vedenti e ipovedenti, e le visite tattili al Cristo velato della cappella Sansevero a Napoli. A Torino nella Pinacoteca Albertina sono state installate di fronte alle opere varie tavole a rilievo di lettura iconografica in braille per ipovedenti. Anche all'estero vi sono varie esperienze positive di modalità di coinvolgimento di persone diversamente abili nella fruizione, si pensi al Musée Rodin di Parigi, che prevede visite organizzate con la possibilità di toccare i bronzi a mani nude, in un ambiente controllato e con l'assistenza di personale specializzato.

35 Sia consentito rinviare al nostro *Prime riflessioni sulla tutela del patrimonio culturale e dell'ambiente nel nuovo testo dell'art. 9 Cost.*, in Ildirittoamministrativo.it, 2023.

valorizzazione del bene rispetto a forme di tutela che potrebbero escludere del tutto la fruizione.

In questo senso si è già proposto di rivalutare il riferimento dell'art. 9 Cost. alla «promozione» (come non limitato all'ausilio di strumenti finanziari ma riguardante o, meglio, ricomprendente anche la valorizzazione), non limitandosi a richiamare solo la «tutela», e prendendo consapevolezza che i due termini vivono di una costante simbiosi senza che nessuno di essi possa (o debba) prevalere in sé, ma dovendosi sempre cercare di favorire la loro reciproca applicazione³⁶. Il tutto però senza dimenticare che in base alla legge quadro, mentre per i parchi è prevista una funzione anche di valorizzazione, per le riserve naturali la previsione sembra apparentemente limitata, come detto sopra, alla mera «conservazione».

La rimozione delle barriere di accesso è uno degli interventi di investimento dei fondi del PNRR (Missione 1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura, Misura 1 – “Patrimonio culturale per la prossima generazione” – M1C3 – Investimento 1.2 “Rimozione delle barriere fisiche e cognitive in musei, biblioteche e archivi”)³⁷, sebbene limitata ai luoghi della cultura (principalmente musei, biblioteche e archivi)³⁸. Va comunque rilevato che già le linee guida per la redazione del Piano per l'eliminazione delle barriere architettoniche della Direzione Generale Musei dell'allora Ministero per i beni e le attività culturali (oggi, della Cultura) vi includevano anche le aree e i parchi archeologici. In quest'ultimo caso è di tutta evidenza che si tratta di contesti ambientali non troppo dissimili rispetto alle aree naturali.

Le aree naturali protette rappresentano una risorsa economica importante per le comunità locali. Il turismo sostenibile³⁹ può generare entrate significative attraverso l'afflusso di visitatori interessati a scoprire la bellezza e la diversità delle aree, così da contribuire finanziariamente alla conservazione (e alla valorizzazione) dell'area. Queste entrate possono essere utilizzate per sviluppare infrastrutture turistiche, sostenere l'economia locale e finanziare la gestione e la tutela.

Tuttavia, l'accesso alle aree naturali protette deve essere regolamentato in modo da garantire una gestione efficace e sostenibile. Il sovraffollamento può causare danni agli ecosistemi, disturbare la fauna selvatica e compromettere l'esperienza di visita per i visitatori

36 Sia consentito rinviare al nostro *Patrimonio culturale e ordinamento pluralista*, cit., 216.

37 L'investimento ha lo scopo di ridurre gli ostacoli, le disuguaglianze e le lacune che limitano la partecipazione dei cittadini alla vita culturale e al patrimonio culturale. Le barriere architettoniche, fisiche, cognitive e sensoriali sono una criticità per i siti culturali italiani. Gli interventi proposti hanno i seguenti obiettivi: aumentare e diversificare l'offerta culturale rivolta a un più ampio spettro di utenti attraverso percorsi di visita innovativi nei siti del patrimonio culturale italiano e migliorare la qualità dei servizi; guidare gli operatori culturali nello sviluppo di “Piani di accessibilità”; progettare e realizzare interventi per la rimozione delle suddette barriere nei siti culturali italiani; formare il personale dell'Amministrazione e i professionisti del patrimonio culturale italiano, promuovendo la cultura dell'“Accesso a tutti” e dell'ospitalità, concentrandosi su aspetti legali, accoglienza, mediazione cultura.

38 Con Decreto n. 534 del 19 maggio 2022, è stato approvato dalla Direzione Generale Musei del Ministero della Cultura il Piano strategico per l'Eliminazione delle Barriere Architettoniche, che rappresenta il contesto metodologico di riferimento per la realizzazione dell'intervento previsto dal PNRR. Con il successivo D.M. n. 331 del 6 settembre 2022 sono stati ripartiti i fondi destinati all'investimento.

39 F. LEOTTA, *Percorsi di turismo sostenibile. Da Lanzarote alla Sicilia*, Roma, 2021; E.A. IMPARATO, *Il turismo nelle aree naturali protette: dalla compatibilità alla sostenibilità*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2008, 2, 327 ss.

stessi. Pertanto, è fondamentale adottare misure per limitare il numero di persone che possono accedere all'area in un determinato periodo di tempo. Sotto questo profilo il biglietto di accesso rappresenta uno strumento utile per regolare il flusso di visitatori e finanziare la gestione delle aree naturali protette⁴⁰. Proprio quest'ultimo aspetto permette di apprezzare l'utilità del biglietto rispetto ad altre misure che permetterebbero comunque il contingentamento turistico nell'area (si pensi agli accessi a numero chiuso o a numero programmato)⁴¹. Nondimeno, è importante che il sistema di biglietteria sia equo, trasparente e accessibile a tutti. In alcuni casi sono state sperimentate esperienze di contribuzione volontaria e quindi rimesse alla libera scelta dei turisti (si pensi ai contributi per l'accesso alle spiagge sarde La Pelosa, Punta Molentis, Cala Mariolu, Cala Goloritze, Cala Briola).

Gli strumenti finanziari (o tributari) tramite i quali rendere oneroso l'accesso possono comunque essere molteplici ed ulteriori rispetto ai biglietti: imposte di soggiorno, tasse di sbarco, pedaggi per l'accesso (pe esempio, alle zone a traffico limitato), parcheggi a pagamento.

Per le aree naturali, l'art. 16, comma 1, lett. f) legge quadro, individua tra le entrate dell'ente parco, «i canoni delle concessioni previste dalla legge, i proventi dei diritti d'ingresso e di privativa e le altre entrate derivanti dai servizi resi». Da questa disposizione parrebbe potersi trarre la giustificazione della previsione della possibile onerosità dell'accesso⁴².

Indicazioni utili possono comunque trarsi dalla disciplina prevista per i beni culturali. La previsione di biglietti di ingresso è espressamente prevista dagli artt. 103 e 110 c.b.c., con una disciplina che, a prima vista, sembra favorire l'alternativa tra gratuità ed onerosità dell'accesso («L'accesso agli istituti ed ai luoghi pubblici della cultura può essere gratuito o a pagamento»), e ciò a differenza della precedente formulazione dell'art. 100 t.u. del 1999 (in

40 Può qui richiamarsi un recente studio sulla c.d. "disponibilità a pagare" (willingness-to-pay) condotto nei tre maggiori Parchi Naturali Regionali siciliani (Etna, Madonie e Nebrodi), in cui è stata evidenziata l'intenzione di pagamento del biglietto (al potenziale prezzo di € 5,00 a persona) "per proteggere il parco e l'ecosistema" (il 30%), per "l'unicità delle zone protette" (il 26%), per "lo sviluppo economico del territorio" (il 17%), perché "il biglietto ha un costo ragionevole" (il 14.5%), o per "filantropia" (il 10%). Lo studio di S. Patti, *Contingent valuation of "Green" tourism within Regional Natural Parks of Sicily: a willingness to pay analysis*, è pubblicato in *Economia Marche Journal of Applied Economics*, 2017, 34 ss.

41 La tutela del decoro (soprattutto delle città d'arte) viene perseguita anche mediante ulteriori strumenti, come le ordinanze di polizia dei Sindaci a tutela del patrimonio culturale con cui, al fine di tutelare il decoro e la vivibilità del patrimonio culturale soggetto a particolare afflusso, anche notturno, può essere vietata la vendita di bevande alcoliche e del fast-food (art. 50, comma 7-bis, TUEL); oppure tramite il divieto o, all'opposto, l'imposizione dello svolgimento solo di alcune attività economiche (emblematico il caso della città di Firenze ricordato da A. Bartolini, *Patrimoni culturali e limitazioni urbanistiche*, in *Diritto amministrativo*, 2022, 1011); oppure ancora con la previsione fissata dal legislatore per la città di Venezia (art. 37-bis, d.I. 17 maggio 2022, n. 50 conv. in l. 15 luglio 2022, n. 91) di "integrare i propri strumenti urbanistici con disposizioni di carattere regolamentare", prevedendo - per gli immobili posti nel centro storico e nelle isole della laguna veneziana - il "dimensionamento massimo" degli immobili residenziali destinati a locazione turistica e l'obbligo del mutamento di destinazione d'uso per quelle abitazioni locate per più di 120 giorni all'anno (una previsione similare è stata introdotta dalla regione Lazio per il centro storico di Roma Capitale, con l'art. 5, comma 3-ter, comma 1, lett. h), l.r. Lazio 6 agosto, 2007, n. 13, come introdotto dall'art. 4, comma 1, lett. h), della l.r. Lazio 24 maggio 2022, n. 8).

42 L. DEL FEDERICO, *Ipotesi di onerosità per la fruizione dei beni comuni: il caso dei ticket d'accesso alle città d'arte*, in *Ragion pratica*, 2022, 3, 446.

base al quale l'accesso era "di regola" subordinato al pagamento di un biglietto)⁴³. Si è però evidenziato che la regola dell'onerosità sembra essere tuttora da mantenere, tenuto conto che i proventi dei biglietti sono destinati alla gestione, all'incremento e alla valorizzazione del patrimonio culturale (art. 110, commi da 2, 3 e 4 c.b.c.)⁴⁴ e pertanto la gratuità determina la riduzione delle risorse destinate al bene⁴⁵ nell'ottica dell'autofinanziamento dei beni culturali⁴⁶. Peraltro, anche il D.M. 11 dicembre 1997, n. 507 (nel testo modificato dal D.M. 28 settembre 2005, n. 222) ha mantenuto la regola della onerosità. Non va però dimenticata la tradizionale tendenza alla gratuità della fruizione dei beni pubblici nel settore culturale e naturalistico⁴⁷. Nella pratica, non solo sono tendenzialmente a pagamento l'accesso ai principali siti culturali e ai musei italiani, ma anche per l'ingresso a varie aree naturali esistono esperienze di non gratuità della fruizione⁴⁸.

Proprio la rilevanza degli interessi coinvolti spiega come l'attenzione circa il pagamento del biglietto abbia riguardato soprattutto la necessità di circoscrivere le ipotesi di gratuità e la destinazione delle somme raccolte⁴⁹, piuttosto che le modalità del versamento. Sotto quest'ultimo aspetto va evidenziato che la Regione siciliana⁵⁰ ha di recente introdotto l'obbligo del pagamento tramite POS (ossia, tramite dispositivo che permette di accettare pagamenti con carta di credito, debito e prepagata) per l'accesso all'Oasi Faunistica di Vendicari e, in un prossimo futuro, alla riserva di Cava Grande del Cassibile e a quella di Pantalica, Valle dell'Anapo e Torrente Cavagrande⁵¹. Si tratta di aree naturali presenti nel territorio di Siracusa caratterizzate dalla loro non comune bellezza, ma anche da un notevole sovraffollamento turistico, specialmente nel periodo della stagione estiva. La decisione è

43 P. SANTINELLO, *Art. 103*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 961.

44 G. CORSO, *Art. 103*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007, 416.

45 Dall'art. 110 c.b.c., sembra inoltre desumersi una correlazione tra soggetto pubblico produttore delle entrate ed entrate medesime. Vd. A.L. TARASCO, *Il patrimonio culturale. Modelli di gestione e finanza pubblica*, Napoli, 2017, 206.

46 A. CATELANI, *Il pubblico godimento dei beni culturali*, Padova, 2002, 173.

47 Cfr. T. MONTANARI, *Il paesaggio e il patrimonio storico e artistico: un unico bene comune*, in *Questione Giustizia*, 2017, 2, 66 ss.

48 In Italia il pagamento dell'ingresso dei parchi naturali è già stato sperimentato in varie zone, per esempio al Parco Nazionale delle Cinque Terre, dove in alta stagione si paga per percorrere il Sentiero Verde-Azzurro, oppure al Parco Nazionale dell'Asinara in Sardegna, o ancora al Parco Nazionale d'Abruzzo per accedere alla zona delle camosciare. Per le aree naturali possono ricordarsi l'accesso al Gran Cono del Vesuvio o al Parco Regionale della Maremma.

49 A. MANSI, *Il nuovo Testo unico per i beni culturali e ambientali*, Padova, 2000, 155; W. CORTESE, *Art. 110*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 430.

50 Nella Regione siciliana la onerosità dell'accesso alle aree protette (istituite ai sensi della legge 6 maggio 1981, n. 98) è prevista dalla legge 1 giugno 2012, n. 33, in cui si prevede che «a decorrere dalla data di pubblicazione della presente legge, al fine di incrementare i servizi ai visitatori e le attività di tutela delle aree protette, fatta eccezione per quelle ubicate nelle isole minori, è previsto il pagamento di un biglietto di accesso per le aree naturali protette e per le aree attrezzate da individuare con successivo decreto del! 'Assessore Regionale per il Territorio e Ambiente, emanato di concerto con l'Assessore Regionale per l'Economia, sentiti gli enti gestori delle aree naturali protette ed i comuni nei quali sono ricomprese le aree interessate» (art. 1 comma 2). La successiva Deliberazione di Giunta n. 119 del 15 marzo 2013 ha fornito indicazioni sull'istituzione del biglietto d'ingresso per l'accesso ai parchi e alle riserve naturali di diretta gestione della Regione.

51 Si veda il Decreto del Dirigente Generale 31 gennaio 2023, n. 865.

stata giustificata, da un lato, dal tentativo di evitare possibili furti del denaro contante altrimenti depositato nelle casseforti degli uffici posti all'interno delle riserve⁵², e dall'altro, dalla sensibile riduzione dei costi di gestione del servizio di prelievo, trasporto e sorveglianza degli introiti⁵³.

La previsione dell'obbligatorietà del pagamento elettronico genera però non pochi dubbi.

Non solo infatti è in gioco il diritto al bene (come vedremo più avanti), ma già si pongono perplessità di ordine costituzionale in ordine alla potestà regionale di imposizione del pagamento esclusivamente elettronico. Le modalità di versamento infatti sembrano riferirsi innanzitutto alle materie "moneta" e "sistema valutario" che in base all'art. 117, comma 2, lett. e) sembrano rientrano nella potestà legislativa statale esclusiva, essendo peraltro due degli ambiti tradizionalmente e "per natura" legati alla statualità⁵⁴, perché normalmente identificativi dell'identità nazionale⁵⁵. A tal proposito può ritenersi che oltre all'individuazione della "moneta" avente corso legale (peraltro oggi fortemente limitata per via degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea), anche la decisione delle modalità di pagamento della "moneta" medesima rientra tra le attribuzioni dello Stato. Non a caso, per esempio, la determinazione delle misure di attuazione dei servizi di pagamento elettronico è affidata alla Banca d'Italia, in attuazione dell'art. 31 d.lgs. 27 gennaio 2010, n. 11.

Del resto, proprio con disposizione nazionale (art. 49 d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231) è individuato il limite all'utilizzabilità del denaro contante, adesso fissato ad € 5.000,00. Da quest'ultima norma potrebbe addirittura trarsi il diritto al pagamento in contanti al di sotto della soglia legale (e a maggior ragione per importi di modico valore, come nel caso dei biglietti di ingresso alle aree naturali).

Allo stesso modo potrebbe ritenersi che la scelta della modalità di versamento rientri tra quei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, comma 2, lett. m) Cost.) la cui determinazione rientra anch'essa nella potestà legislativa statale esclusiva⁵⁶.

La questione sarebbe potuta essere in parte diversa qualora in luogo del biglietto l'ordinamento avesse ancora oggi previsto la tassa di ingresso, originariamente prevista e

52 Nel Decreto si dà conto di un episodio delittuoso avvenuto nel giugno 2021: «Considerato che [...] nella notte tra il 02 ed il 3 giugno 2021 il Centro di Marianelli è stato oggetto di un furto, regolarmente denunciato in data 03/06/2021, con asportazione della cassaforte e del denaro in essa custodito che ammontava ad € 22.837,00».

53 «Considerato che non esiste possibilità di un costante presidio per 24 ore degli ingressi alla riserva e pertanto non è possibile lasciare gli introiti giornalieri derivanti dal pagamento dei tickets in loco; Considerato che persiste il pericolo di furti sia durante l'espletamento delle operazioni di pagamento che durante il deposito dei valori presso la cassaforte della sede del Servizio 16 di Siracusa; [...] Ritenuto, al fine di salvaguardare la incolumità degli operatori addetti al servizio di sbigliettamento e di azzerare i costi di gestione del servizio di prelievo, trasporto e sorveglianza degli introiti, di adottare per l'ingresso alle riserve della provincia di Siracusa in gestione al Dipartimento dello Sviluppo Rurale e Territoriale, esclusivamente la modalità di sbigliettamento elettronico».

54 L. CUOCOLO, *Articolo 117, comma 2*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Bologna, 2018, 338.

55 L. ANTONINI, *Articolo 117 commi 2, 3 e 4*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 2008.

56 Sulla rilevanza delle materie "trasversali" nell'ambito di settori sensibili cfr. A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Milano, 2006, 126 ss.

mantenuta sino alla seconda metà degli anni Novanta del secolo scorso e rispondente alla logica dei tributi centrati sulle esternalità negative e sull'economia del benessere, come teorizzato da Pigou⁵⁷. Come è noto, infatti, la legge 27 maggio 1875, n. 2554 aveva istituito la tassa di ingresso ai monumenti, musei, gallerie e scavi di antichità dello Stato⁵⁸, generalizzando una regola prima prevista solo per taluni musei⁵⁹ e superando la precedente impostazione favorevole alla gratuità dell'accesso⁶⁰. Il successivo R.D. 11 giugno 1885, n. 3191 aveva aggiornato la materia con il regolamento per la riscossione della tassa. La disciplina venne poi riordinata con la legge 26 novembre 1955, n. 1317 e con la legge 23 luglio 1980, n. 502, istitutiva quest'ultima del Comitato per il coordinamento e la disciplina della tassa d'ingresso. Il D.M. 11 dicembre 1997, n. 507, in attuazione dell'art. 1 legge n. 78 del 1997, nel disporre la soppressione della tassa con l'introduzione del biglietto, determinò i connotati tipicamente privatistici del rapporto tra l'ente gestore del bene ed il visitatore, in luogo del precedente di natura pubblicistica⁶¹. Se ci fosse ancora la tassa di ingresso si sarebbero potuti determinare forme di competenza in capo alle Regioni⁶² (probabilmente sulla imposizione dell'onerosità dell'accesso, ma probabilmente non anche sulla scelta delle modalità di pagamento, per le ragioni viste sopra).

La questione non risiede tanto nella riserva di legge sulle "prestazioni patrimoniali" prevista dall'art. 23 Cost. (riserva peraltro progressivamente ristretta dalla giurisprudenza costituzionale⁶³, in favore di atti normativi di carattere secondario⁶⁴), peraltro confermata dalla disciplina prevista dall'art. 52 d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, quanto sulle competenze

57 A.C. PIGOU, *The Economics of Welfare*, Londra, 1920.

58 F. GRAZIANO, *Tasse di ingresso*, in *Digesto delle discipline privatistiche. Sezione civile*, XV, Torino, 1998, 353 ss.

59 A. RICCO, *Tasse e tessere d'ingresso in musei, gallerie, scavi e monumenti governativi del Regno d'Italia (1875-1939)*, in *Aedon*, 2011, 3.

60 L'ingresso era originariamente gratuito in considerazione del fatto che il patrimonio culturale doveva essere usufruibile da tutti i membri della comunità, senza discriminazioni o impedimenti collegati alla capacità economica, finanziaria o reddituale del singolo.

61 A. FANTOZZI, *Diritto tributario*, Torino, 1991, 56, aveva evidenziato la natura tributaria della tassa di ingresso.

62 Come notato da D. MORANA, *Art. 23*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, Bologna, 2018, *cit.*, 164, l'imposizione di prestazioni può essere disposta anche da leggi regionali, nei limiti in cui essa ricada entro gli ambiti materiali di competenza legislativa delle Regioni (ai sensi dell'art. 117 Cost.) e sempreché altre norme costituzionali non richiedano un intervento legislativo necessariamente statale.

63 La riserva di legge in tema di prestazioni imposte è stata costantemente qualificata dalla giurisprudenza costituzionale quale riserva relativa, in quanto l'art. 23 «non esige che la prestazione sia imposta "per legge", cioè che tutti i presupposti e gli elementi di essa risultino dalla legge, ma vuole soltanto che essa sia istituita "in base alla legge"» (vd., C.cost. 15 marzo 1994, n. 90; su questa sentenza si vedano i contributi di G. DOLSO su *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, 2, 861 ss., e di R. IANNOTTA su *Il Foro amministrativo*, 1994, 6, 1695 ss.).

64 La giurisprudenza è andata progressivamente riducendo lo spazio di intervento richiesto alla fonte di rango legislativo, accontentandosi della determinazione dell'oggetto e dei soggetti, attivi e passivi, dell'imposizione mentre la specificazione quantitativa della prestazione è spesso lasciata ad atti normativi di rango secondario, se non addirittura ad atti di natura amministrativa senza l'intermediazione dell'atto normativo secondario. Come chiarito da C.cost. 1 aprile 2003, n. 105, l'art. 23 «pone al legislatore l'unico obbligo di determinare preventivamente e sufficientemente criteri direttivi di base e linee generali di disciplina della discrezionalità amministrativa», dal momento che la legge deve prefigurare «i presupposti soggettivi ed oggettivi della prestazione», con particolare riguardo al soggetto debitore, ma non anche determinare la quantità dei prelievi.

legislative: a prima vista il problema sembra da doversi risolvere considerando che il “sistema tributario” (art. 117, comma 2, lett. e) Cost.) è materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato, mentre il solo “coordinamento del sistema tributario” rientra nella potestà concorrente (art. 117, comma 3 Cost.). In realtà pare decisivo il riferimento ai “tributi propri”⁶⁵ richiamati nell’art. 119 Cost.⁶⁶ per “Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”⁶⁷, anche alla luce del federalismo⁶⁸ fiscale⁶⁹.

Il tema pare oggi avere interesse in quanto sembra profilarsi la possibilità di casi in cui l’ingresso a siti ed aree sia subordinato al versamento di un importo qualificato normativamente in termini di “tassa” (da distinguere dalla c.d. imposta di soggiorno introdotta in numerose città). L’esempio paradigmatico è dato dall’art. 1, comma 1129 legge

65 Dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze 26 settembre 2003, n. 296 e 297 e 15 ottobre 2003, n. 311) i «tributi propri» regionali in senso stretto sono solamente quelli istituiti con legge regionale nel rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica. Vd. G. TERRACCIANO, *La revisione del Titolo V della Costituzione: nuovi equilibri tra livelli di governo e il coordinamento della finanza pubblica*, in *Federalismi.it*, 2015, 10; S. LA PORTA, *Una sola materia (il sistema tributario), due legislazioni esclusive. Brevi riflessioni sul concetto di "tributi propri" regionali*, in *www.rivistaaic.it*, 2012, 3; M. MARI, *Sull'autonomia finanziaria degli enti locali. L'unità del sistema*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 2003, 1, 207 ss.; A. BRANCASI, *Per “congelare” la potestà impositiva delle Regioni la Corte costituzionale mette in pericolo la loro autonomia finanziaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 3, 2562 ss.; L. ANTONINI, *La prima giurisprudenza costituzionale sul federalismo fiscale: il caso dell'IRAP*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2003, 4, 97 ss.; R. DI MARIA, *La normativa “negletta”. Brevi riflessioni sull'inerzia del legislatore e sulla ritrosia ermeneutica della Corte costituzionale di fronte all'art. 119 Cost.*, in *Federalismi.it*, 2003, 15; F. COVINO, *L'art. 119 Cost. tra l'inerzia del legislatore e i tentativi della Corte costituzionale di definire un modello di autonomia finanziaria regionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 2004, 7, 1342 ss.; S.F. COCIANI, *Olimpiadi, automobili e tartufi: due strani casi di riqualificazione di tributi regionali propri*, in *Rivista di diritto tributario*, 2004, 4, II, 178 ss.; G. RIVOSECCI, *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali: orientamenti e prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2016, 17ss.; T. VENTRE, *L'IRAP e la tassa automobilistica regionale non sono tributi propri delle Regioni: spetta alla esclusiva competenza dello Stato la modifica delle relative discipline*, ivi: A.E. LA SCALA, *Elementi ricostruttivi dell'“imposizione sul turismo”: opportunità e limiti nel contesto del c.d. federalismo fiscale*, in *Rivista trimestrale di diritto tributario*, 2012, 4, 953 ss.; A. BODRITO, *La Corte costituzionale individua i tributi propri delle Regioni*, in *Corriere tributario*, 2003, 43, 3579 ss.; F. DE LISI, *Abolizione della tassa regionale Veneto sulla raccolta dei tartufi: infondata la questione di legittimità costituzionale*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2004, 3, II, 160 ss.; M.A. GRIPPA SALVETTI, *La legittimità costituzionale di modifiche regionali a leggi statali*, in *Rassegna tributaria*, 2003, 6, 2066 ss.

66 Vd. L. Antonini, *La corte assegna l'Irap alla competenza esclusiva statale. Intanto il federalismo fiscale rimane al palo mentre decolla il «tributario» siciliano*, in *Le Regioni*, 2004, 1, 238 ss.

67 L’attuale formulazione dell’art. 119 Cost. («le Regioni stabiliscono») sembra giustificare la possibilità per le Regioni di introdurre autonomamente nuovi tributi, opzione che invece in base al testo originario («alle Regioni sono attribuiti») appariva maggiormente problematica. Vd. M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale*, Padova, 1983, 335 ss., nonché ID., *Lineamenti costituzionali del federalismo fiscale*, Padova, 1982, 19 ss.

68 La Corte costituzionale nella sentenza 16 gennaio 2004, n. 16 ha evidenziato che «per quanto riguarda l'assetto dei tributi locali, l'attuazione dell'art. 119 richiede il preventivo intervento del legislatore statale, che detti principi e regole di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, non potendosi ammettere, in mancanza di ciò, l'emanazione di discipline autonome delle singole Regioni o dei singoli Enti locali. Cfr. C.E. GALLO, *Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali dello Stato in favore di comuni alla luce del nuovo art. 119 Cost.*, in *Il Foro amministrativo C.d.S.*, 2004, 1, 65 ss.; C. SALAZAR, *L'art. 119 Cost. tra (in)attuazione e “flessibilizzazione” (in margine a Corte cost. sentt. nn. 16 e 49 del 2004)*, in *Le Regioni*, 2004, 4, 1026 ss.; L. GRIMALDI, *La potestà legislativa regionale in materia di turismo nella Costituzione (prima e dopo il 2001), nella giurisprudenza costituzionale e nel progetto di riforma “Renzi-Boschi”*, in *www.dirittifondamentali.it*,

30 dicembre 2018, n. 145⁷⁰, in base al quale «*il comune di Venezia è autorizzato ad applicare, per l'accesso, con qualsiasi vettore, alla Città antica e alle altre isole minori della laguna, il contributo di cui all'articolo 4, comma 3-bis, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (tassa di sbarco), alternativamente all'imposta di soggiorno di cui al comma 1 del medesimo articolo, entrambi fino all'importo massimo di cui all'articolo 14, comma 16, lettera e), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122*»⁷¹. La "tassa di sbarco"⁷² (o almeno da intendersi in questi termini alla luce della base normativa richiamata nella disposizione) così introdotta pare comunque essere *sui generis*, quantomeno perché troverebbe applicazione anche per gli accessi via terra, mentre non si applicherebbe agli accessi effettuati con proprio mezzo di trasporto, ed è stata ricondotta da taluno ai contributi di accesso⁷³. La giustificazione di questo intervento è chiaramente differente⁷⁴ da quello previsto dall'art. 1 decreto-legge 20 luglio 2021, n. 103, convertito dalla legge 16 settembre 2021, n. 125, in base al quale alcune vie urbane d'acqua di Venezia (Bacino di San Marco, Canale di San Marco e Canale della Giudecca di Venezia) sono state dichiarate monumento nazionale ed inibite al transito delle grandi navi, in particolare da crociera, per assicurarne la tutela della integrità, della sicurezza e del decoro⁷⁵.

2015; M. DE NES, *Fondi statali vincolati in materie regionali: una giurisprudenza (im)prevedibile*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, 2, 1979 ss.; M. BARBERO, *Fondi statali vincolati e federalismo fiscale: una visione d'insieme*, in www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it, 2005; ID., *Tipizzazione delle entrate di Regioni ed Enti locali e modalità di finanziamento delle funzioni amministrative: la posizione della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2004, 4.

69 La questione si pone ovviamente in termini differenti per gli enti locali rispetto alle Regioni, dal momento che i primi, pur potendo disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie (art. 52 d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446; art. 149 t.u.e.l.), non hanno potestà legislativa e pertanto necessitano di una base legislativa nazionale.

70 Alla previsione legislativa ha poi fatto seguito il relativo Regolamento approvato dal Comune di Venezia con deliberazione di Consiglio Comunale n. 11 del 26 febbraio 2019 e più volte modificato.

71 Come notato da L. DEL FEDERICO, *Ipotesi di onerosità per la fruizione dei beni comuni: il caso dei ticket d'accesso alle città d'arte*, *cit.*, 452, la disposizione di cui nel testo utilizza il termine "applicazione" in luogo di "istituzione" della tassa in alternativa all'imposta di soggiorno; quindi il Comune di Venezia potrebbe istituire sia l'imposta di soggiorno sia il contributo di accesso, pur non potendoli cumulare; pertanto l'imposta di soggiorno troverebbe applicazione per chi soggiorna, mentre il contributo per chi accede senza soggiornare.

72 Vd. F. GRAZIANO, *Tasse marittime e portuali*, in *Digesto delle discipline privatistiche. Sezione commerciale*, XV, Torino, 1998, 354 ss.; M. DEIANA, *Considerazioni sulla definizione giuridica di porto e sulla tassa di sbarco*, in *Diritto dei trasporti*, 1990, 2, 290 ss.; M. NOBILE, *Note sulla tassa di sbarco e imbarco*, *Diritto marittimo*, 1996, 3, 726 ss.; C. CALIENDO, *Tasse marittime*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIV, Milano, 1992, 31 ss.; P. SELICATO, *Tasse marittime e portuali*, in *Enciclopedia giuridica*, XXX, Roma, 1993, 1 ss.; G.C. CROXATTO, *Tasse marittime e portuali*, in *Novissimo digesto italiano*, XVIII, Torino, 1971, 1087 ss.

73 L. TOSI, E.M. BAGAROTTO, *La tassazione delle città d'arte ed il contributo di accesso alla città di Venezia*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, 2021, 1, 97 ss.

74 Altrettanto a logiche differenti sembra da ricondursi anche la previsione (inserita nella bozza di legge di bilancio per l'anno 2024) della facoltà, accordata ai comuni capoluogo di città metropolitana che alla data del 31 dicembre 2023 terminano il periodo di risanamento quinquennale decorrente dalla redazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, di istituire, con apposite delibere del Consiglio comunale, un'addizionale comunale sui diritti di imbarco portuale e aeroportuale per passeggero non superiore a 3 euro per passeggero.

75 «*1. Al fine di assicurare l'integrità, il decoro e la sicurezza delle vie d'acqua dichiarate monumento nazionale o riconosciute di interesse culturale ai sensi degli articoli 10 e 12 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, le misure di tutela e le prescrizioni concernenti gli usi non compatibili possono comprendere anche limitazioni e divieto del transito di navi con specifiche caratteristiche, riferite alla stazza lorda, alla lunghezza dello scafo, all'altezza di costruzione e alle emissioni di sostanze*

La previsione di questa particolare “tassa”, sebbene prevista da una normativa nazionale, è nella sostanza un modello per interventi di analogo tenore da parte di amministrazioni non statali, anche per accessi ad aree naturali protette.

In questo senso è possibile richiamare l’art. 4, comma 3-bis d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, come modificato ed integrato dalla legge 26 aprile 2012 n. 44 di conversione del D.L. 2 marzo 2012, n. 16, in base al quale i comuni che hanno sede giuridica nelle isole minori e i comuni nel cui territorio insistono isole minori possono istituire, con regolamento da adottare ai sensi del sopra ricordato art. 52 d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, in alternativa all’imposta di soggiorno, un «contributo» di sbarco⁷⁶ ai passeggeri che sbarcano sul territorio dell’isola minore, utilizzando vettori che forniscono collegamenti di linea o vettori aeronavali che svolgono servizio di trasporto di persone a fini commerciali, abilitati e autorizzati ad effettuare collegamenti verso l’isola.

Nelle isole Eolie, caratterizzate dal fatto di essere al tempo stesso un luogo di attrazione culturale ma anche un’area naturale protetta (inserite nella Lista UNESCO del patrimonio mondiale)⁷⁷, è stata allora introdotta l’«imposta»⁷⁸ di sbarco, istituita con la delibera di Consiglio Comunale del Comune di Lipari del 16 settembre 2016 n. 49. Essa viene corrisposta da ogni persona fisica che, per giungere nel Comune di Lipari, e in particolare isole di Lipari, Vulcano, Stromboli, Panarea, Filicudi e Alicudi, utilizzi i traghetti od altri mezzi delle Compagnie di navigazione che forniscono collegamenti marittimi di linea. Il gettito dell’imposta (la cui riscossione è a carico delle compagnie di navigazione) è destinato a finanziare interventi in materia di turismo e interventi di fruizione e recupero dei beni culturali e ambientali locali, nonché dei relativi servizi pubblici locali (art. 4 del regolamento del Comune). Quest’ultima finalità, per quanto maggiormente in linea con gli scopi previsti più in generale per i biglietti di accesso, è più riduttiva rispetto a quella prevista dal ricordato

inquinanti.

2. Le vie urbane d'acqua Bacino di San Marco, Canale di San Marco e Canale della Giudecca di Venezia sono dichiarate monumento nazionale.

In dette vie d'acqua, a decorrere dal 1° agosto 2021 è vietato il transito di navi aventi almeno una delle seguenti caratteristiche:

a) stazza lorda superiore a 25.000 GT;

b) lunghezza dello scafo al galleggiamento superiore a 180 metri;

c) altezza dalla linea di galleggiamento (air draft) superiore a 35 metri, con esclusione delle navi a propulsione mista vela - motore;

d) impiego di combustibile in manovra con contenuto di zolfo uguale o superiore allo 0.1 per cento».

⁷⁶ N.M. CONDEMI, *L’imposta di sbarco sulle isole minori*, Sarzana, 2020.

⁷⁷ Le Isole Eolie sono state inserite nella Lista UNESCO nel 2000 con la seguente giustificazione: «*Criterion (viii): The islands’ volcanic landforms represent classic features in the continuing study of volcanology worldwide. With their scientific study from at least the 18th Century, the islands have provided two of the types of eruptions (Vulcanian and Strombolian) to volcanology and geology textbooks and so have featured prominently in the education of all geoscientists for over 200 years. They continue to provide a rich field for volcanological studies of on-going geological processes in the development of landforms*».

⁷⁸ Non è questa la sede per approfondire il carattere tributario o meno del “contributo” previsto dall’art. 4, comma 3-bis d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23; vanno comunque evidenziati sia l’alternatività con l’imposta di soggiorno, sia il richiamo ivi contenuto all’art. 52 d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 sulla potestà regolamentare generale delle province e dei comuni sulle entrate, anche tributarie. Per la distinzione tra imposte e tasse, vd. per tutti F. MAFFEZZONI, *Imposta*, in Enciclopedia del diritto, XX, 1970 441 ss.; C. SACCHETTO, *Tassa (in generale)*, in Enciclopedia del diritto, XLIV, 1992, 3 ss.

art. 4, comma 3-bis, per il quale invece il gettito è destinato a finanziare interventi di raccolta e di smaltimento dei rifiuti, gli interventi di recupero e salvaguardia ambientale nonché interventi in materia di turismo, cultura, polizia locale e mobilità nelle isole minori.

Analogamente, il contributo di sbarco (a volte qualificato in termini di imposta) è previsto, tra le altre, anche per l'Isola d'Elba⁷⁹, l'Isola di Capri⁸⁰, l'Isola del Giglio e Giannutri⁸¹, le Isole Borromee⁸², le Isole Pontine⁸³, Pantelleria⁸⁴, l'Isola dell'Asinara⁸⁵, le Isole Egadi⁸⁶, le Isole di Lampedusa e Linosa⁸⁷, le Isole di La Maddalena⁸⁸ (e le altre isole minori di Caprera, S. Stefano, Spargi, Razzoli, Budelli e S. Maria)⁸⁹.

3. Il diritto alla fruizione dell'area.

Il diritto alla fruizione⁹⁰ (inteso come libertà individuale) è un diritto ulteriore rispetto a quello di proprietà o ad altri diritti reali o di godimento sul bene⁹¹, ed è innanzitutto un

79 Regolamento del Comune di Capoliveri approvato con deliberazione di Consiglio comunale del 25 marzo 2015, n. 18.

80 Regolamento del Comune di Anacapri approvato con deliberazione di Consiglio comunale del 31 ottobre 2012, n. 40.

81 Regolamento del Comune di Isola del Giglio approvato con deliberazione di Consiglio Comunale del 30 novembre 2016, n. 57.

82 Regolamento del Comune di Stresa approvato con deliberazioni di Consiglio comunale del 16 marzo 2016, n. 13 e 14. Va rilevato che T.A.R. Piemonte, sez. II, 12 febbraio 2019, n. 195 aveva annullato la deliberazione della Giunta comunale n. 21 del 5 febbraio 2018 di determinazione delle tariffe del contributo di sbarco per l'anno 2018 (per la contemporanea istituzione sia della tassa di soggiorno sia del contributo di sbarco, benché solo quest'ultimo fosse concretamente applicato). Cons Stato, sez. V, 21 gennaio 2021, n. 644, ha poi annullato la sentenza del T.A.R. (per la mancata tempestiva impugnazione delle delibere istitutive del contributo di sbarco e di approvazione del regolamento attuativo).

83 Regolamento del Comune di Ponza approvato con deliberazione di Consiglio comunale del 13 luglio 2017, n. 7.

84 Regolamento del Comune di Pantelleria approvato con deliberazione del Consiglio Comunale del 31 marzo 2017, n. 19

85 Regolamento del Comune di Porto Torres approvato con deliberazione del Consiglio Comunale del 7 marzo 2017, n. 16.

86 Regolamento del Comune di Favignana approvato con deliberazione del Consiglio Comunale del 29 dicembre 2012, n. 50.

87 Regolamento del Comune di Lampedusa e Linosa approvato con deliberazione di Consiglio Comunale del 30 novembre 2017, n. 69.

88 Regolamento del Comune di La Maddalena approvato con deliberazione di Consiglio Comunale del 30 marzo 2016, n. 16.

89 Si vedano le deliberazioni di Consiglio Comunale del Comune di La Maddalena del 31 marzo 2017, n. 12 e del 15 giugno 2017, n. 35.

90 R. CAVALLO PERIN, *Il diritto al bene culturale come libertà individuale e interesse della nazione*, in F. ASTONE (a cura di), *Patrimonio culturale, modelli organizzativi e sviluppo territoriale. Atti del Convegno di Messina 14-15 ottobre 2016*, Napoli, 2019, 18.

91 M.S. GIANNINI, *Le basi costituzionali della proprietà privata*, in *Politica del diritto*, 1971, 2, 445; P. RESCIGNO, *Proprietà (diritto privato)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVII, Milano, 1988, 254; S. RODOTÀ, *Art. 42*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1982, 69 ss.; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Beni pubblici*, in *Enciclopedia giuridica*, V, Roma, 1988, 13 ss.; ID., *Premesse per una teoria dell'uso dei beni pubblici*, Napoli, 1979; S. CASSESE, *I beni pubblici: circolazione e tutela*, Milano, 1967; AA.VV., *Titolarità pubblica a regolazione dei beni*, *Annuario Aipda* 2003, Milano, 2004; M. RENNA, *Beni pubblici*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, I, Milano, 2006, 714 ss.; ID., *Le prospettive di riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici*, in *Diritto dell'economia*, 2009, 1, 11 ss.; B. TONOLETTI, *Beni pubblici e concessioni*, Padova, 2008; G. MANFREDI, *La tutela proprietaria*

diritto assoluto della personalità⁹², derivante non solo dalle previsioni dell'art. 9 Cost., ma anche dai doveri di solidarietà sociale (art. 2 Cost.)⁹³. È stato invero sottolineato che l'identità collettiva e personale si afferma anche e soprattutto a mezzo di una più ampia fruizione da parte dell'individuo, singolarmente considerato o nelle sue formazioni sociali, dei beni che di tale identità costituiscono espressione⁹⁴.

Esso può rilevare non solo come diritto di credito (dato dall'acquisto di un biglietto) alla prestazione del servizio⁹⁵, ma addirittura anche in assenza del diritto di credito, per esempio nell'ambito della regolamentazione dell'apertura⁹⁶ di siti in occasione di scioperi⁹⁷ del personale⁹⁸.

Al più generale diritto «a partecipare alla vita culturale» (art. 15, co. 1, lett. a) Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali)⁹⁹ e a trarre beneficio dal bene (artt. 2 e 4 Convenzione di Faro)¹⁰⁰ va correlato il dovere non solo della conservazione¹⁰¹ (anche in questo caso desumibile dalle previsioni della Convenzione di Faro)¹⁰², ma anche della fruibilità, nel senso di mettere in condizione il pubblico di poter fruire di beni (culturali) e aree (naturali) e di «trarne beneficio»¹⁰³. È in altri termini anche una questione di «tutela» del fruitore¹⁰⁴.

Occorre allora riaffermare il principio della fruizione dei beni culturali e delle aree naturali, da intendere come risorse per l'intera comunità; da ciò si assume la loro dimensione pubblica e l'incremento della fruibilità, non solo in termini quantitativi (coinvolgimento del maggior numero di soggetti, anche con diverse condizioni di svantaggio, come diversamente abili, bambini ed anziani) ma anche qualitativi, quale miglioramento delle condizioni e delle modalità di fruizione (si pensi a servizi di accoglienza, di assistenza per le visite e alle forme di approfondimento post-fruitivo). In questo senso può declinarsi come diritto di cittadinanza anche in rapporto all'appartenenza dell'individuo alla comunità comunale¹⁰⁵, che è definita dalla residenza, cioè il «luogo in cui la persona ha la dimora abituale» (art. 43, comma 2, c.c.)¹⁰⁶.

Si tratta quindi di beni che determinano vantaggi nell'interesse dell'intera comunità, oltre che dei singoli, e che svolgono una particolare funzione di sviluppo morale e sociale della collettività¹⁰⁷, elemento questo che depone nel senso del loro inserimento non solo tra i beni

dell'immateriale economico nei beni culturali, in G. MORBIDELLI, A. BARTOLINI (a cura di), *L'immateriale economico nei beni culturali*, Torino, 2016, 121 ss.

92 Vd. R. CAVALLO PERIN, *Il diritto al bene culturale come libertà individuale e interesse della nazione*, cit., 22, che ha evidenziato che non è frequente «vedere affermato che la chiusura al pubblico senza giusta causa di un parco di rilievo storico o di un museo — in genere l'irragionevole negazione di fruire dei beni culturali di una Nazione (art. 9, Cost.) — possano essere considerati fatti illeciti lesivi del diritto assoluto della personalità di ogni cittadino italiano (artt. 2-9-13, Cost.), con risarcimento del danno e restitutio in integrum del titolare nella fruizione del bene».

93 A. MATTIONI, *Cultura e persona nella Costituzione*, in L. DEGRASSI (a cura di), *Cultura e istituzioni. La valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*, Milano, 2008, 10 ss.

94 Vd., con specifico riferimento ai beni culturali, S. FOÀ, *Gestione e alienazione dei beni culturali*, in *Titolarità pubblica e regolazione dei beni. La dirigenza nel pubblico impiego*, in *Annuario 2003 dell'Associazione Italiana dei professori di diritto amministrativo*, Milano, 2004, 175 ss.

95 G.F. CARTEI, *I servizi di interesse economico generale fra riflesso dogmatico e regola di mercato*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, 5, 1220 ss.; R. TOGNI, A. ROSSARI, *Verso una gestione dei beni culturali come servizio pubblico*, Milano, 1978, 25 ss.

comuni¹⁰⁸ ma anche tra i c.d. beni di merito¹⁰⁹. Anche per le aree naturali può infatti dirsi che la loro natura meritoria può farsi discendere innanzitutto nelle rilevanti esternalità positive che li caratterizzano in termini di benessere sociale e di capacità di favorire lo sviluppo turistico del territorio, nonché in considerazione dell'immanenza di un valore sociale, inteso come lascito, superiore e in ogni caso differente da quello desumibile attraverso la semplice espressione delle preferenze dei singoli individui in termini di mercato¹¹⁰.

L'idea di "eredità" del bene, propria dei beni culturali già nella loro semantica¹¹¹, può indicarsi infatti anche per le aree naturali e, più in generale, per i beni paesaggistici. Il riferimento alle «future generazioni»¹¹² indicato nel (nuovo) ultimo comma dell'art. 9 Cost., prelude alla realizzazione dell'aspirazione alla giustizia non solo intragenerazionale ma

96 L'intervento normativo è intervenuto a seguito della risonanza mediatica della chiusura di alcuni musei di Roma e degli scavi di Pompei, e dell'analoga vicenda che ha riguardato l'Anfiteatro Flavio ed i Fori Imperiali, rimasti chiusi a seguito di assemblee indette dalle rappresentanze sindacali per il mancato pagamento ai lavoratori del salario accessorio arretrato da parte del Ministero.

97 G. PIPERATA, *Sciopero e musei: una prima lettura del d.l. n. 146/2015*, in Aedon, 2015, 3; C. ZOLI, *La fruizione dei beni culturali quale servizio pubblico essenziale: il d.l. 20 settembre 2015, n. 146 in tema di sciopero*, *ivi*.

98 Il riferimento è al d.l. 20 settembre 2015, n. 146 *Misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione* conv. in l. 12 novembre 2015, n. 182, che ha aggiunto alle previsioni della legge 12 giugno 1990, n. 146 all'elenco dei servizi pubblici essenziali, che già comprendeva "i servizi ... di vigilanza sui beni culturali", "l'apertura al pubblico di musei e luoghi della cultura, di cui all'art. 101 del D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni".

99 Il Patto è stato concluso a New York il 16 dicembre 1966 e reso esecutivo in Italia con la legge 25 ottobre 1977, n. 881.

100 Convenzione Quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società, stipulata a Faro il 27 ottobre 2005 e sottoscritta a Strasburgo dall'Italia 27 febbraio 2013.

101 Si vedano le considerazioni in E. MOTTESE, *La lotta contro il danneggiamento e il traffico illecito di beni culturali nel diritto internazionale, la Convenzione di Nicosia del Consiglio d'Europa*, Torino, 2020.

102 Si veda l'art. 4, par. 1, lett. a) della Convenzione, in base al quale chiunque, da solo o collettivamente, ha la responsabilità di rispettare parimenti la propria e l'altrui eredità culturale e, di conseguenza, l'eredità comune dell'Europa.

103 Cfr. la prima parte del predetto art. par. 1, lett. a), per cui chiunque, da solo o collettivamente, ha diritto a trarre beneficio dall'eredità culturale e a contribuire al suo arricchimento.

104 C. TOSCO, *I beni culturali. Storia, tutela e valorizzazione*, Bologna, 2014, 157.

105 Si è parlato in questi casi di cittadinanza amministrativa; vd. i vari contributi in A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, nell'ambito di L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa italiana*, VIII, Firenze, 2016.

106 R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Diritto amministrativo*, 2018, 4, 844.

107 L'interesse della collettività spiega i suoi effetti anche sull'adeguatezza dell'organizzazione (con dotazioni finanziarie adeguate), come rilevato da S. Licciardello, *Profili giuridici della nuova amministrazione pubblica. Organizzazione per "autonomie" e "diritti" dei cittadini*, Torino, 1999, 204 ss.

108 Sia consentito rinviare alle considerazioni (svolte sui beni culturali) nel nostro *Patrimonio culturale e ordinamento pluralista*, *cit.*, 159 ss.

109 La figura dei beni di merito costituisce una evoluzione della moderna teoria economica dei beni pubblici analizzata da Paul Samuleson in varie opere, tra le quali *The Pure Theory of Public Expenditure*, in *Review of Economics and Statistics*, 1954; *Diagrammatic Exposition of A Theory of Public Expenditure*, *ivi*, 1955; *Aspects of Public Expenditure Theories*, *ivi*, 1958.

110 Anche in questo caso sia consentito rinviare alle considerazioni (svolte sui beni culturali) nel nostro *Patrimonio culturale e ordinamento pluralista*, *cit.*, 213 ss.

111 Non va ricordato solo l'espressione "comunità di eredità" fatta propria nella traduzione italiana della Convenzione di Faro, ma anche i vari termini la cui derivazione latina tradisce un chiaro riferimento ai lasciti

anche intergenerazionale¹¹³ (espressione del principio dell'obbligo dei decisori politici di "guardare al futuro")¹¹⁴, evidenza che la testimonianza e la salvaguardia del passato nelle sue varie forme (culturali, paesaggistico-naturali, scientifiche ed ambientali) costituiscono un impegno per il futuro¹¹⁵.

Deriva da quanto detto che le limitazioni all'ingresso sono giustificabili solo qualora determinino utilità apprezzabili ai beni, soprattutto nell'ottica della loro tutela e valorizzazione¹¹⁶. Per questo l'art. 110 comma 3 c.b.c. evidenzia, per i beni culturali, che i proventi derivanti dalla vendita dei biglietti d'ingresso agli istituti ed ai luoghi appartenenti o in consegna allo Stato sono destinati alla realizzazione di interventi per la sicurezza e la conservazione e al funzionamento degli istituti e dei luoghi della cultura appartenenti o in consegna allo Stato, nonché all'espropriazione e all'acquisto di beni culturali, anche mediante esercizio della prelazione (mentre i proventi derivanti dalla vendita dei biglietti d'ingresso agli istituti ed ai luoghi appartenenti o in consegna ad altri soggetti pubblici sono destinati all'incremento ed alla valorizzazione del patrimonio culturale, ai sensi del comma 4)¹¹⁷.

ereditari. Si pensi al "patrimonio culturale" (declinato in Spagna nei termini di *patrimonio cultural* o *patrimonio histórico*): il *patrimonium* era il complesso di beni ereditari (il *patrimonium paterni nominis* era infatti l'eredità ricevuta dal padre, costituita non soltanto dai beni materiali, ma anche da un lascito prezioso di tradizioni e di memorie custodite all'interno della famiglia). Analogamente, nei paesi anglosassoni si utilizza la nozione di *cultural heritage* (*heritage*, eredità), e in Germania quella di *Kulturerbe* (*Erbe*, eredità). A sua volta, anche "monumento" richiama il passato: deriva da *monere*, cioè «ammonire, far ricordare», e indica il senso di ammonimento, di richiamo del passato per il presente e per il futuro; nella civiltà latina la parola *monumenta* indicava qualsiasi oggetto in grado di ricordare un evento passato o una persona scomparsa. Si consideri che anche in russo si mantiene questa assonanza: per intendere il monumento si usa la parola *pamjatnik*, che deriva dalla radice *pamjat*, ossia «memoria».

112 S. LICCIARDELLO, *Beni pubblici e generazioni future*, in Giustamm, 2016, n. 9, ricorda il paradosso della deforestazione dell'Isola di Pasqua come conseguenza della realizzazione delle imponenti teste Moai che portò al declino della locale civiltà.

113 F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, 25, parla di «statuto costituzionale delle relazioni intergenerazionali».

114 F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *ApertaContrada*, 2022, 4.

115 Parla di «"futuro" come dimensione da preservare» R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, 122.

116 Per le aree naturali siciliane, la legge regionale 27 aprile 1999, n. 10 prevede che le somme derivanti dalla vendita dei biglietti sono acquisite dagli enti parco, dai gestori delle riserve, delle oasi naturali e delle aree attrezzate e sono destinate alla manutenzione delle aree protette e all'incremento delle dotazioni dei servizi (art. 6, comma 2). Per i beni culturali, la medesima legge regionale prevede che gli introiti derivanti dalla vendita dei biglietti di ingresso dei luoghi della cultura, sono destinati, a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge, all'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana per la realizzazione degli interventi di sicurezza, di conservazione, di vigilanza o di valorizzazione dei siti, ivi compresa la manutenzione ordinaria e straordinaria, anche delle strutture di pertinenza (art. 7, comma 1).

117 Ove si tratti di istituti, luoghi o beni appartenenti o in consegna allo Stato, i proventi di cui al comma 1 sono versati alla sezione di tesoreria provinciale dello Stato, anche mediante versamento in conto corrente postale intestato alla tesoreria medesima, ovvero sul conto corrente bancario aperto da ciascun responsabile di istituto o luogo della cultura presso un istituto di credito. In tale ultima ipotesi l'istituto bancario provvede, non oltre cinque giorni dalla riscossione, al versamento delle somme affluite alla sezione di tesoreria provinciale dello Stato. Il Ministro dell'economia e delle finanze riassegna le somme incassate alle competenti unità previsionali di base dello stato di previsione della spesa del Ministero, secondo i criteri e nella misura fissati dal Ministero

medesimo (art. 110, comma 2 c.b.c.).