

TURISMO SOSTENIBILE E GESTIONE DEI CONFLITTI: IL DIFFICILE EQUILIBRIO TRA CONSERVAZIONE E SVILUPPO

*Sustainable tourism and management of conflicts: the delicate balance between
conservation and development*

Danila Iacovelli e Marco Fontana *

Abstract [It] - Il turismo è un settore industriale rilevante che può avere un impatto significativo a livello economico, sociale e ambientale. Pertanto, le sfide legate allo sviluppo sostenibile hanno una rilevanza specifica nel contesto del turismo. Questo articolo si focalizza sul significato e le applicazioni della nozione giuridica di turismo sostenibile. Gli elementi caratterizzanti la nozione possono essere ritrovati negli strumenti internazionali riguardanti lo sviluppo sostenibile (in particolare, l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite) e il turismo, specialmente nel contesto dell'Organizzazione Mondiale del Turismo delle Nazioni Unite (UNWTO). Altre indicazioni arrivano dal diritto europeo e dal diritto italiano. Il contributo muove da questo contesto per mettere in evidenza e analizzare i principi e gli interessi contrastanti alla base dell'idea di sviluppo sostenibile e turismo sostenibile: la chiave di lettura proposta per la comprensione e la soluzione di questi contrasti può essere vista nelle ultime tendenze nel diritto europeo e italiano, che sottolineano l'importanza delle componenti ambientali ed ecologiche della sostenibilità. Da un altro punto di vista, il conflitto può tradursi sul piano istituzionale in un difficile esercizio delle competenze coinvolte nella regolamentazione del turismo: il problema - molto attuale - del cd. "overtourism" offre interessanti casi di studio, che mostrano come l'evoluzione della regolazione richieda necessariamente un dialogo tra diversi livelli di governo, oltre all'impiego di nuovi strumenti normativi o l'adattamento di quelli esistenti.

Abstract [En] - Tourism is a relevant industry sector that can have significant economic, social and environmental impacts. Therefore, the challenges of sustainable development can have specific relevance in the context tourism. This article focuses on the meaning and applications of the legal notion of sustainable tourism. The elements implied in this notion can be found in international instruments concerning sustainable development (in particular, the United Nations 2030 Agenda) and tourism, especially in the context of the United Nations World Tourism Organisation (UNWTO). Other indications come from European and Italian law. The contribution moves from this context to highlight and analyse the conflicting principles and interests underlying the idea of sustainable development and sustainable tourism: the key to understanding and resolving these contrasts can be seen in the latest trends in European and Italian law, which emphasise the importance of the environmental and ecological components of sustainability. From another point of view, the conflict can translate on an institutional level into a difficult exercise of the competences involved in the regulation of tourism: the - very current - problem of so-called "overtourism" offers interesting case studies, which show how the evolution of regulation necessarily requires a dialogue between different levels of government, as well as the use of new regulatory instruments or the adaptation of existing ones.

Parole chiave: #turismo sostenibile #sviluppo sostenibile #comunità locali #SDGs #organizzazione mondiale del turismo (UNWTO) #overtourism #regolamentazione

Keywords: #sustainable tourism #sustainable development #local communities #SDGs #world tourism organization (UNWTO) #overtourism #regulation

Sommario: 1. Premessa. - 2. Sulla nozione di turismo sostenibile. - 3. Turismo sostenibile nel sistema internazionale ed europeo: gli SDG, le convenzioni e le iniziative dell'UE. - 4. Gli obiettivi conflittuali della sostenibilità nel turismo: tendenze nel diritto europeo e italiano. - 5. Le controverse soluzioni all'*overtourism*: regolamentazione delle locazioni brevi e competenze multilivello. - 6. Il caso di Venezia e l'istituzione del contributo d'accesso. - 7. Conclusioni.

1. Premessa.

Il turismo è un settore fondamentale in diversi sistemi economici, sempre più riconosciuto come una delle «industrie più importanti al mondo»¹. La crescita del settore turistico è stata considerata un elemento positivo per lo sviluppo. In alcuni paesi, come l'Italia, il turismo è spesso definito come il "petrolio locale", visto come un settore economico basato sul patrimonio storico e culturale del paese - beni culturali e risorse paesaggistiche - che potrebbe compensare la mancanza di risorse energetiche (convenzionali).

Tuttavia, come il petrolio vero e proprio, il turismo può avere un impatto sull'ambiente. Il turismo di massa crea ricchezza, ma, allo stesso tempo, il fatto che milioni di persone si spostino e soggiornino in un luogo per un breve periodo di tempo influisce sugli ecosistemi. Inoltre, il turismo di massa può avere un impatto anche sulle comunità locali e sulla protezione degli stessi beni che alimentano l'interesse a visitare i territori: il patrimonio culturale e i beni paesaggistici.

Pertanto, l'idea di sostenibilità trova senz'altro applicazione anche al settore del turismo. In questo articolo, offriremo brevemente qualche coordinata definitoria sul significato del turismo sostenibile e il connesso concetto di resilienza (paragrafo 2), per poi esaminare alcuni atti politici e giuridici a livello internazionale ed europeo, partendo dagli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite 2030 e considerando anche le iniziative specificamente dedicate al turismo (paragrafo 3). Ci concentreremo quindi su alcuni dei conflitti impliciti nell'idea di turismo sostenibile: obiettivi e interessi significativi per la promozione dello sviluppo sostenibile secondo le politiche internazionali e locali possono entrare in contrasto con altri obiettivi altrettanto rilevanti. Ci soffermeremo sulle possibili

¹ * L'articolo è espressione di una riflessione comune svolta dagli autori. I paragrafi 1, 2 e 6 sono da attribuire a Danila Iacovelli, mentre i paragrafi 3, 4 e 5 sono da attribuire a Marco Fontana. Le conclusioni sono da attribuire a entrambi.

Così, tra gli altri, I. AVELINI HOLJEVAC, *A Vision of Tourism and the Hotel Industry, in the 21st Century*, in *International Journal of Hospitality Management*, 22, 2, 2003, p. 129; United Nations Environment Programme (UNEP), *Pro-Poor Tourism: Harnessing the World's Largest Industry for the World's Poor*, 1997, p. 2. Sulla nozione di turismo sostenibile, M.G. FAURE, N.K.S. DHARMAWAN, I.M.B. ARSIKA (a cura di), *Sustainable tourism and law*, Eleven International, Chicago, 2014, e V. FRANCESCHELLI, F. MORANDI, C. TORRES (a cura di), *Sustainable tourism law*, ESHT-ENATEL, Estoril-Lisbon, 2a ed., 2019.

soluzioni dei conflitti in base della normativa europea e nazionale, dando la necessaria rilevanza alla protezione dell'ambiente e degli ecosistemi (paragrafo 4). In tale quadro, affronteremo due casi concreti che mostrano le iniziative regolamentari in corso (nel contesto italiano ma non solo) per ridimensionare in chiave sostenibile la fruizione turistica di fronte al fenomeno dell'*overtourism*: da un lato, la regolamentazione delle locazioni brevi (paragrafo 5); dall'altro, il caso dei *ticket* d'accesso ai centri storici, utilizzando come esempio la città di Venezia e le relative criticità (paragrafo 6). Infine, formuleremo alcune considerazioni conclusive nel paragrafo finale.

2. Sulla nozione di turismo sostenibile.

Il turismo può essere definito in senso ampio come viaggio di piacere², ma secondo l'Organizzazione Mondiale del Turismo delle Nazioni Unite (UNWTO), che si occupa di promuovere un approccio responsabile, sostenibile e universalmente accessibile, tale nozione ha un significato ancora più esteso. L'UNWTO identifica il turismo con «le attività delle persone che viaggiano e soggiornano in luoghi al di fuori del loro ambiente abituale per un periodo non superiore a un anno consecutivo, per motivi di svago, affari e altri scopi»³. Tale definizione implica l'eventualità che gli individui si spostino al di fuori del loro abituale luogo di residenza e lavoro per vari possibili motivi.

L'idea di sostenibilità, come delineata nel celebre Brundtland Report del 1987, si collega a uno «sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri bisogni»⁴.

La nozione di sviluppo sostenibile si è evoluta fino ad acquisire un ruolo centrale nella politica delle Nazioni Unite, che nell'Agenda 2030 ha fissato i relativi obiettivi (SDGs)⁵, in una prospettiva che comprende non solo la dimensione ambientale, ma anche quella economica, sociale e istituzionale.

Tali aspetti si riflettono anche nella definizione di turismo sostenibile utilizzata dall'UNWTO. Quest'ultimo è definito come «un turismo che tiene pienamente conto dei suoi impatti economici, sociali e ambientali attuali e futuri, rispondendo alle esigenze dei visitatori, dell'industria, dell'ambiente e delle comunità ospitanti»⁶. Tale definizione evidenzia l'importanza di bilanciare i benefici economici con l'impatto sull'ambiente e il benessere delle comunità locali.

Il settore turistico, da un lato, dipende fortemente dalla conservazione delle risorse naturali e culturali, mentre dall'altro può avere un impatto negativo su tale conservazione. Le emissioni legate al turismo contribuiscono al cambiamento climatico, che a sua volta può

² Cfr. J. MAK, *Tourism and the Economy. Understanding the economics of Tourism*, University of Hawaii Press, Honolulu, 2003, p. 3.

³ WORLD TOURISM ORGANIZATION (WTO), *Recommendations on Tourism Statistics*. Madrid, WTO, 1993.

⁴ Cfr. UN. SECRETARY-GENERAL; WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, 1987, Parte I, Capitolo 2, paragrafo 1.

⁵ Cfr. UNITED NATIONS, *Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015 A/RES/70/1, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*.

⁶ UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME AND UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANIZATION, *Making Tourism More Sustainable: A Guide for Policy Makers*, UNEP/UNWTO, Paris- Madrid, 2005, p. 12.

avere gravi implicazioni per l'industria turistica, ad esempio, rendendo alcune aree inadatte ai visitatori a causa di condizioni meteorologiche estreme, come alluvioni o caldo eccessivo⁷.

Sotto il profilo economico, il turismo può avere un impatto positivo sulle comunità locali aumentando l'occupazione e il reddito pro capite; tuttavia, può anche mettere sotto pressione le stesse comunità, influenzandone lo stile di vita, le tradizioni, le scelte di sviluppo urbano e le pratiche culturali⁸, nonché lo stato di salute e la capacità di vivere nelle proprie abitazioni⁹, ad esempio, generando un incremento dei prezzi delle case e, in generale, del costo della vita, con conseguenti impatti sui residenti¹⁰.

Per altro verso, le esigenze dell'industria turistica possono tradursi in una commercializzazione della cultura locale in funzione dei visitatori, contribuendo all'erosione dei modi di vita tradizionali¹¹.

In questo contesto, come già rilevato, la descrizione delle componenti del turismo sostenibile fornita dall'UNWTO prende in considerazione la triplice dimensione dello sviluppo sostenibile: ambientale, sociale ed economica¹². Dal punto di vista ambientale, l'Organizzazione Mondiale del Turismo evidenzia la necessità di utilizzare in modo efficiente le risorse naturali, proteggendo i processi ecologici e la biodiversità; sotto il profilo sociale, evidenzia l'importanza di rispettare l'autenticità socio-culturale delle comunità locali, che include il loro patrimonio culturale e i valori tradizionali, oltre a promuovere la

⁷ A. POSTMA, E. CAVAGNARO, E. SPRUYT, *Sustainable Tourism 2040*, in *Journal of Tourism Futures*, 3, 1, 2017, p. 14. Sul tema, tra gli altri, S. BECKEN, J. HAY, *Climate Change and Tourism: From Policy to Practice*, Routledge, Oxon, 2012.

⁸ A. POSTMA, E. CAVAGNARO, E. SPRUYT, *cit.*, p. 14.

⁹ Ci sono alcuni esempi molto pratici dei conflitti tra l'impatto economico del turismo, la protezione del patrimonio culturale e le conseguenze sociali dell'"overtourism" (che definiremo *infra*). Alcuni casi rilevanti sono legati all'ammissione di un sito nella Lista del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO. I Chew Jetties nella città di George Town, in Malesia, ad esempio, sono stati aggiunti alla lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO nel 2008 e sostanzialmente sono stati salvati dalla demolizione, ma da allora hanno subito il turismo di massa e tutti i suoi inconvenienti (si veda, L. BARRON, "Unesco-cide": does world heritage status do cities more harm than good?, in *The Guardian*, 2017). Nella zona cuscinetto del tempio di Angkor Wat, in Cambogia, il governo sta spingendo i residenti locali a trasferirsi per proteggere il sito UNESCO (si veda F. KELLIHER E P. RATHANA, *Mass evictions at Angkor Wat leave 10,000 families facing uncertain future*, in *The Guardian*, 2022). Un altro caso rinomato è Venezia, nella quale è in corso un dibattito sugli impatti sociali e ambientali del turismo di massa. Oltre a quanto si illustrerà *infra*, al paragrafo 6, si può citare la problematica delle navi da crociera nei canali cittadini, le quali sono state bandite dal Governo italiano, su sollecitazione dell'UNESCO, con il Decreto-Legge 20 luglio 2021, n. 103, tramutato in Legge dal Parlamento italiano con la Legge 16 settembre 2021, n. 125.

¹⁰ Come nel noto caso di Barcellona, dove l'Amministrazione cittadina ha regolamentato le locazioni a breve termine delle abitazioni ai turisti attraverso piattaforme web per proteggere il diritto dei residenti all'abitazione a prezzi accessibili (cfr. P. MCCLANAHAN, *Barcelona Takes on Airbnb*, in *New York Times*, 2021) ed è da ultimo giunto a vietarle del tutto (v. *infra*). Quest'ultimo problema è affrontato con uno sguardo al contesto italiano in F. CELATA, A. ROMANO, *Overtourism and Online Short-Term Rental Platforms in Italian Cities*, in *Journal of Sustainable Tourism*, 30, n. 5, 2022, 1020.

¹¹ Cfr. R. SHARPLEY, P.R. STONE, (eds.), *The darker side of travel: The theory and practice of dark tourism*, Channel View Publications, Bristol, 2017; E. COHEN, *Authenticity and commoditization in tourism*, in *Annals of tourism research*, 15 (3), 1988, pp. 371-386; G.P. NYAUPANE, D. B. MORAIS, A.R. GRAEFE, *An exploration of the nature of tourism interests: The case of cultural heritage tourists*, in *Journal of Sustainable Tourism*, 19(1), 2011, pp. 49-64.

¹² Si vedano la definizione e le componenti del turismo sostenibile del UNWTO in <https://www.unwto.org/sustainable-development>

comprensione interculturale e la tolleranza. Quanto all'aspetto economico, l'UNWTO promuove «operazioni sostenibili e a lungo termine», in grado di fornire benefici socio-economici a tutte le parti interessate, come «occupazione stabile e opportunità di generazione di reddito, servizi sociali per le comunità ospitanti», oltre a contribuire alla riduzione della povertà.

La pandemia di COVID-19 ha richiamato l'attenzione su un'altra nozione strettamente legata alla sostenibilità: la resilienza¹³. Tale concetto si riferisce alla capacità di adattarsi e rispondere a eventi dirompenti. Secondo il Rapporto di Previsione Strategica 2020 della Commissione Europea, la resilienza non riguarda solo il resistere e affrontare le sfide, ma anche la capacità di gestire le transizioni in modo sostenibile, equo e democratico¹⁴.

La riflessione sul COVID-19 ha offerto un'opportunità per rivedere le priorità, identificare i punti di forza e le vulnerabilità, e avviare un processo di trasformazione delle organizzazioni e delle istituzioni con un approccio sostenibile e resiliente.

Lo sviluppo di nuove strategie locali per il turismo rappresenta una misura fondamentale per promuovere pratiche più sostenibili, mirando a un impatto positivo a lungo termine sulle comunità locali e sull'ambiente. Tali strategie non solo possono contribuire alla conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale, ma anche stimolare l'economia attraverso un modello di crescita inclusivo, che abbandoni i tradizionali approcci di turismo di massa. Puntando su esperienze autentiche e su una gestione responsabile delle risorse, si favorisce una transizione verso un turismo che rispetti e integri le specificità locali, creando benefici duraturi per le generazioni future¹⁵.

Il turismo è una delle dieci aree economiche individuate nel Rapporto sulla *Green Economy* dell'UNEP¹⁶, il cui processo di "ecologizzazione"¹⁷ potrebbe aumentare la prosperità, sostenere l'economia locale, creare occupazione e ridurre la povertà¹⁸. Il rapporto sottolinea che i turisti «stanno guidando l'ecologizzazione del settore, come dimostra il tasso di crescita annuale

¹³ Cfr. WORLD BANK, *Resilient Tourism: Competitiveness in the Face of Disasters*, Washington, DC, World Bank, 2020.

¹⁴ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione dalla Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, 2020 Strategic Foresight Report*, Brussels, 9.9.2020, COM (2020) 493 final, par. 2. La Commissione Europea fa riferimento a questo aspetto nell'articolo del *JRC Report A. R. MANCA, P. BENZUR, E. GIOVANNINI, Building a Scientific Narrative Towards a More Resilient EU Society Part 1: A Conceptual Framework*, JRC Publications Repository, 2017.

¹⁵ Cfr. UNWTO, *EU Guidebook on sustainable tourism for development*. Secondo la definizione del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente e dell'Organizzazione Mondiale del Turismo, il turismo sostenibile è definito come 'un turismo che tiene pienamente conto dei suoi impatti economici, sociali e ambientali attuali e futuri, affrontando le esigenze dei visitatori, dell'industria, dell'ambiente e delle comunità ospitanti'.

¹⁶ UNEP, *Towards a green economy. Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, 2020. Il rapporto precisa che «Il capitolo sul turismo è stato sviluppato in collaborazione con l'Organizzazione Mondiale del Turismo (UNWTO)», p. 5.

¹⁷ In inglese, "greening".

¹⁸ *Ibid*, pp. 11-12. Il rapporto evidenzia che «Il viaggio e il turismo sono settori ad alta intensità di risorse umane, impiegando 230 milioni di persone, ovvero l'8% della forza lavoro globale, e si stima che un lavoro nel settore turistico principale crei circa un lavoro e mezzo aggiuntivo o indiretto nell'economia legata al turismo. Si prevede che la sostenibilità del settore rafforzi il potenziale occupazionale del settore con un aumento delle assunzioni e degli approvvigionamenti locali».

del 20% goduto dall'ecoturismo, circa sei volte superiore al tasso di crescita dell'industria nel suo complesso»¹⁹.

Nell'ecologizzazione di tale settore, è cruciale incentivare il coinvolgimento delle comunità locali, in particolare quelle delle fasce economiche più deboli, nella catena del valore del turismo, consentendo una distribuzione dei benefici più equa e inclusiva²⁰.

3. Turismo sostenibile nel sistema internazionale ed europeo: gli SDG, le convenzioni e le iniziative dell'UE.

Come già ricordato, le Nazioni Unite hanno adottato l'Agenda dello Sviluppo Sostenibile (Sustainable Development Agenda) per il 2030, che fissa 17 obiettivi (gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile - SDG) specificati in 169 "traguardi".

Gli SDG non contengono una sezione specifica relativa al turismo, ma includono diversi punti che riguardano il turismo sostenibile. Nella dichiarazione che introduce l'Agenda 2030²¹, l'Assemblea Generale statuisce, al punto 33, che gli obiettivi degli SDGs sono finalizzati, tra l'altro, a promuovere il turismo sostenibile, affrontare la scarsità d'acqua e l'inquinamento, rafforzare la cooperazione sulla desertificazione, sulle tempeste di polvere, sul degrado del suolo e siccità, oltre a incentivare la resilienza e la riduzione del rischio di disastri.

Alcuni obiettivi sono legati in modo più specifico al turismo sostenibile. Nell'Obiettivo 8, che mira a «[i]ncentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti», il traguardo 8.9 si propone di «[c]oncepire e implementare entro il 2030 politiche per favorire un turismo sostenibile che crei lavoro e promuova la cultura e i prodotti locali». Analogamente, l'Obiettivo 12, che mira a «[g]arantire modelli sostenibili di produzione e di consumo», include il traguardo 12.b, che si concentra sullo sviluppo e l'implementazione di «strumenti per monitorare gli impatti dello sviluppo sostenibile per un turismo sostenibile, che crea posti di lavoro e promuove la cultura e i prodotti locali».

Inoltre, l'Obiettivo 14, che mira raggiungere la conservazione e l'uso sostenibile delle risorse marine, degli oceani e dei mari, include il traguardo 14.7, che si propone di aumentare i benefici economici per i piccoli stati insulari in via di sviluppo e per i paesi meno sviluppati entro il 2030, attraverso l'uso sostenibile delle risorse marine, compresa la gestione sostenibile della pesca, dell'acquacoltura e del turismo.

A livello internazionale, il concetto di turismo sostenibile si è evoluto attraverso diverse fasi, con i seguenti atti principali: la Dichiarazione di Manila sul Turismo Mondiale (1980), che ha riconosciuto il turismo come un'attività che va oltre il mero aspetto economico; la Carta per il Turismo Sostenibile di Lanzarote (1995), che ha stabilito criteri per lo sviluppo del turismo sostenibile basati su considerazioni ecologiche, economiche, etiche e sociali; il Codice Etico Mondiale per il Turismo (1999), che ha fornito principi per guidare lo sviluppo del turismo; la Carta Mondiale per il Turismo Sostenibile (2015), che ha aggiornato la carta

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid. Il rapporto sottolinea che il coinvolgimento delle comunità locali «è essenziale per sviluppare l'economia locale e ridurre la povertà».

²¹ Si veda nota 5.

del 1995 in linea con l'Agenda 2030 dell'ONU; e la Convenzione Quadro dell'UNWTO sull'Etica del Turismo (2019), che è la prima convenzione vincolante adottata dall'UNWTO e mira a tradurre i principi del codice etico del 1999 in uno strumento giuridico vincolante per gli Stati parte. Sebbene la convenzione quadro sia vincolante in alcuni aspetti, essa trova applicazione soltanto negli Stati che l'hanno firmata e ratificata. Questi ultimi sono oggi un numero esiguo: ad oggi, la convenzione non è stata ancora ratificata da dieci o più Stati e dunque non è ancora entrata in vigore²².

Inoltre, il testo delle convenzioni contiene disposizioni che sembrano spesso essere dichiarazioni generali di principio e non obblighi vincolanti per gli Stati firmatari. Ad esempio, l'articolo 6 della convenzione, che riguarda «[i]l turismo, un fattore di sostenibilità ambientale», contiene disposizioni relative alla salvaguardia dell'ambiente naturale da parte di tutti gli operatori del settore dello sviluppo turistico; alla priorità per lo sviluppo turistico che favorisca il «salvataggio di risorse rare e preziose, in particolare acqua ed energia», o eviti «per quanto possibile la produzione di rifiuti»; alla distribuzione scaglionata dei flussi turistici e una distribuzione più equa delle vacanze; alla modellazione delle infrastrutture e delle attività turistiche al fine di proteggere le risorse naturali; alla limitazione delle attività degli attori; alla promozione del turismo naturalistico e dell'ecoturismo nel rispetto del patrimonio naturale, delle popolazioni locali e della capacità di carico dei luoghi. Tuttavia, la Convenzione Quadro rappresenta un passo importante verso il riconoscimento (giuridico) del turismo sostenibile.

Peraltro, la pubblicazione dell'UNWTO "Tourism and the Sustainable Development Goals - Journey to 2030" offre raccomandazioni per tutti gli operatori coinvolti nel turismo sostenibile, compresi quelli del settore privato.

Gli strumenti internazionali sopra menzionati contengono, quindi, regole fino ad ora non vincolanti, ma che possono servire come un quadro di riferimento per governi, enti pubblici e privati, e individui impegnati nel turismo sostenibile²³.

Infine, vale la pena menzionare che la nozione e gli elementi del turismo sostenibile sono oggetto di norme tecniche internazionali. L'ISO (Organizzazione Internazionale per la Standardizzazione) ha emesso il documento ISO 21401:2018 (Turismo e servizi correlati - Sistema di gestione della sostenibilità per le strutture ricettive - Requisiti). Gli *standard* riguardano l'attività di accoglienza, definita come la fornitura di «almeno strutture per dormire e servizi igienici». Con questo obiettivo, il documento ISO specifica i requisiti per implementare un sistema di gestione della sostenibilità basato sui tre "pilastri" della concezione attuale dello sviluppo sostenibile: aspetti ambientali, sociali ed economici.

Sul fronte dell'Unione europea, il turismo sostenibile trova un'affermazione già dal 2007, con la comunicazione della Commissione europea del 19 ottobre 2007, COM(2007)0621,

²² La convenzione, nel rispetto di quanto previsto nel suo articolo 20, entrerà in vigore dopo la decima ratifica, accettazione, approvazione o adesione. Cfr. UNWTO, *Framework Convention on Tourism Ethics*, adottata dalla Risoluzione A/RES/722(XXIII) of the General Assembly of UNWTO.

²³ UNWTO, *Tourism and the Sustainable Development Goals - Journey to 2030*; UNWTO, *Framework Convention on Tourism Ethics* (2019); *World Charter for Sustainable Tourism* (2015); *World Code of Ethics for Tourism* (1999); *Charter for Sustainable Tourism of Lanzarote* (1995); *Manila Declaration on World Tourism* (1980).

Agenda per un turismo europeo sostenibile e competitivo - che individua lo sviluppo sostenibile quale elemento da considerare per perseguire la competitività sul lungo termine del turismo in Europa e prevede azioni preparatorie triennali per attuare a tale direzione.

Più di recente, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione per una strategia UE in materia di turismo sostenibile²⁴, in cui rimanda ad alcune delle indicazioni formulate dal UNWTO²⁵ e incita, tra l'altro, la Commissione a rispettare le autorità locali che vogliano introdurre misure normative volte a contrastare 'gli effetti nocivi dell'eccesso di turismo'²⁶. Questo perché i provvedimenti adottati a livello locale possono essere visti come limitazioni della libertà di impresa in contrasto con il diritto europeo, se non supportati da un'adeguata giustificazione. Torneremo *infra* sul punto.

Nel 2022, il Consiglio dell'UE ha approvato le sue conclusioni sull'Agenda UE 2030 sul Turismo²⁷, in attuazione della competenza di sostegno, coordinamento e completamento in materia di turismo, ai sensi dell'articolo 6 e 195 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Nell'Agenda UE la sostenibilità del turismo viene menzionata diverse volte fin dalle prime indicazioni del documento, che si pone l'obiettivo di promuovere il turismo sostenibile considerando 'tutte le dimensioni chiave della sostenibilità economica, ambientale, culturale e sociale'²⁸, prevedendo altresì, nel piano di lavoro pluriennale allegato all'Agenda, diverse misure ispirate ad obiettivi di sostenibilità, quali "misure eque per le locazioni a breve termine", "Innovazione sostenibile dei servizi turistici" e il perseguimento di obiettivi relativi al turismo sostenibile e circolare anche nell'ambito della ricerca²⁹.

Da ultimo, è da rilevare che la nuova Commissione europea, insediata a fine 2024, propone un Commissario per i "Trasporti sostenibili e il Turismo". Anche se l'aggettivo "sostenibile" è riferito (almeno nella traduzione italiana) solo ai trasporti, gli obiettivi posti dal mandato al Commissario greco Apostolos Tzitzikostas contengono il riferimento all'intensificazione degli sforzi dell'Unione per la promozione di un turismo resiliente e competitivo, in linea con l'Agenda 2030 per il Turismo.

4. Gli obiettivi conflittuali della sostenibilità nel turismo: tendenze nel diritto europeo e italiano.

L'Agenda 2030 delle Nazioni Unite copre tutti gli aspetti dell'attività umana, portando a inevitabili conflitti, almeno in apparenza. Il concetto di sviluppo sostenibile media tra due

²⁴ Risoluzione del Parlamento europeo del 25 marzo 2021 sulla definizione di una strategia dell'UE per il turismo sostenibile (2020/2038(INI)) (2021/C 494/09) - Strategia dell'UE per il turismo sostenibile.

²⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 25 marzo 2021, cit., punto 24: «[il Parlamento] osserva che il turismo sostenibile dovrebbe tenere conto degli effetti economici, sociali e ambientali attuali e futuri, rispondendo dalle esigenze dei visitatori, del settore, dell'ambiente e delle comunità locali (15); rammenta che il settore del turismo e dei viaggi genera un'impronta ecologica a livello mondiale; pone in evidenza la necessità di trovare soluzioni sostenibili e flessibili per i trasporti multimodali e di elaborare politiche a tutela del patrimonio naturale e della biodiversità, rispettando l'autenticità socioculturale delle comunità di accoglienza, garantendo la sostenibilità e apportando vantaggi socioeconomici a tutte le parti interessate».

²⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 25 marzo 2021, cit., punto 37.

²⁷ Consiglio dell'Unione europea, Conclusioni del Consiglio UE sull'Agenda Europea per il Turismo 2030, Bruxelles, 1° dicembre 2022 (OR. en) 15441/22.

²⁸ *Ivi*, punto 3.

²⁹ *Ivi*, pp. 12 e ss.

obiettivi ampi che possono essere divergenti in molti modi: crescita e conservazione. In tale ottica, le tre principali dimensioni dello sviluppo sostenibile - ambientale, sociale ed economica - possono generare conflitti tra le misure per attuarle.

La questione è stata largamente discussa nella letteratura riguardante gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDG), che sono stati a volte criticati per eccessiva ampiezza e per la carenza di obiettivi specifici relativi alla protezione ambientale e ai cambiamenti climatici³⁰. Altri commenti si sono concentrati sui contrasti tra gli obiettivi, quali sono, come già evidenziato, i contrasti impliciti presenti nell'idea di sviluppo sostenibile³¹.

Il turismo e il patrimonio culturale sono esempi di attività umane che possono portare a conflitti. La protezione del patrimonio culturale può essere in contrasto con la valorizzazione e la promozione dello stesso per il turismo, l'istruzione e lo sviluppo economico e sociale. Allo stesso modo, la promozione del turismo può entrare in conflitto con la protezione degli ecosistemi e delle comunità locali. La produzione di energia da fonti rinnovabili può porsi in contrasto con la protezione del patrimonio culturale e del paesaggio.

I conflitti sopra menzionati coinvolgono valori e interessi quali la crescita economica, l'istruzione, il rispetto per le comunità locali, la protezione dell'ambiente e la salvaguardia del patrimonio culturale³².

In questo senso, gli interessi conflittuali nell'ambito di un'attività come quella turistica non riguardano soltanto un conflitto tra sviluppo economico e conservazione (dei beni culturali e dell'ambiente), ma anche conflitti meno immediati, come quello tra beni culturali e ambiente o anche diverse dimensioni dell'interesse ambientale.

Quando sorgono tali divergenze, è necessario stabilire regole che medino tra i diversi interessi in gioco.

Tali regole possono vietare determinate attività o imporre *standard* (note come regole di *command and control*), promuovere comportamenti virtuosi attraverso incentivi, o aumentare la consapevolezza degli utenti (in questo caso, dei potenziali turisti) riguardo alle problematiche presenti³³.

Gli strumenti giuridici che governano il turismo sostenibile possono comprendere diversi di questi aspetti. Come osservato nel paragrafo precedente, gli strumenti internazionali

³⁰ Cfr., ad esempio, A. SAXENA ET AL., *Striving for the United Nations (UN) Sustainable Development Goals(SDGs): what will it take?*; Y. ZENG ET AL., *Environmental destruction not avoided with the Sustainable Development Goals*, in *Nature Sustainability*, 3, 2020, p. 795.

³¹ Cfr. V. SPAISER ET AL., *The Sustainable Development Oxymoron: Quantifying and Modelling the Incompatibility of Sustainable Development Goals*, in *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 24, 6, 2017, p. 457.

³² C. AAS, A. LADKIN, J. FLETCHER, *Stakeholder collaboration and heritage management*, in *Annals of tourism research*, 32(1), 2005, p. 28, D. DREDGE, J.M. JENKINS, *Tourism and hospitality in the 21st century*, Goodfellow Publishers, 2007.

³³ Sugli strumenti per regolare e promuovere lo sviluppo sostenibile come un sistema complesso, vedi, ad esempio, M. CAFAGNO, D. D'ORSOGNA, F. FRACCHIA, *The Legal Concept of the Environment and Systemic Vision*, in L. URBANI ULIVI (a cura di), *The Systemic Turn in Human and Natural Sciences: A Rock in The Pond*, Springer International Publishing, Cham, 2019, p. 136; K. BOSSELMANN, B.J. RICHARDSON, *Introduction: New Challenges for Environmental Law and Policy*, in K. BOSSELMANN, B.J. RICHARDSON (a cura di), *Environmental Justice and Market Mechanisms: Key Challenges for Environmental Laws and Policy*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 1999, p. 3.

specificamente dedicati al turismo sostenibile non contengono strumenti vincolanti per gli Stati, considerando che l'unica convenzione formale (la Convenzione Quadro dell'UNWTO) non è ancora entrata in vigore e contiene disposizioni sotto forma di raccomandazioni. A livello europeo e nazionale, si possono naturalmente ipotizzare regole più vincolanti e dettagliate che affrontino i conflitti contenuti nel concetto di turismo sostenibile, promuovendo o imponendo pratiche sostenibili nel settore turistico.

Per una regolamentazione efficace volta al turismo sostenibile, così come per lo sviluppo sostenibile in generale, il primo problema sarebbe quindi identificare quale/i obiettivo/i - tra i diversi coinvolti, anche in modo potenzialmente conflittuale - possono essere considerati prevalenti. A tal proposito, alcuni autori hanno affrontato il significato del termine sviluppo sostenibile, anche alla luce dell'Agenda 2030 dell'ONU, sottolineando la necessità di considerare prevalente l'aspetto ambientale della sostenibilità e dello sviluppo sostenibile, dando particolare importanza alla salute e all'integrità degli ecosistemi (sostenibilità ecologica)³⁴.

L'idea che la protezione degli ecosistemi debba avere la priorità nel perseguimento degli obiettivi legati allo sviluppo sostenibile può ritrovarsi anche in alcune iniziative legislative a livello europeo. Come noto, la Commissione Europea ha lanciato nel 2019 il *Green Deal* europeo³⁵, con l'obiettivo di raggiungere la neutralità carbonica entro il 2050. Questo obiettivo fondamentale include la programmazione e l'implementazione di una serie di diverse misure nei settori delle politiche ambientali, energetiche e industriali. Ad esempio, il *Green Deal* comprende lo sviluppo di un'economia circolare nel sistema industriale europeo, l'aumento dell'efficienza energetica in tutti i settori economici, l'introduzione di strumenti fiscali (tassa sul carbonio alle frontiere) per stimolare la riduzione delle emissioni e l'implementazione di sistemi di mobilità senza emissioni.

Il turismo è direttamente incluso nel quadro politico del *Green Deal* europeo, ad esempio, nella definizione da parte della Commissione dei "percorsi di transizione" che guidano i settori industriali europei nelle transizioni "gemelle" (ossia la transizione verde e la transizione digitale)³⁶.

Secondo la dottrina, il *Green Deal* europeo segna un cambiamento profondo nelle stesse fondamenta del processo e della regolamentazione dell'integrazione europea, che influisce in molti modi sul sistema esistente³⁷. In base a questo punto di vista, una delle caratteristiche

³⁴ Cfr. M. MONTINI, F. VOLPE, *Regulation for Sustainability: Promoting an Ecology-based Approach*, in *Federalismi.it*, 3/2017, 8. Tale concetto di sostenibilità e di sviluppo sostenibile è anche sottolineato nella letteratura scientifica. Si veda, tra gli altri, F. CAPRA, P.L. LUISI, *The systems view of life*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, p. 353.

³⁵ Commissione Europea, Comunicazione dalla Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, *The European Green Deal*, Brussels, 11.12.2019, COM/2019/640 final.

³⁶ Commissione Europea, Comunicazione dalla Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, *Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery*, Brussels, 5.5.2021, COM(2021) 350 final.

³⁷ Cfr. E. CHITI, *Managing the Ecological Transition of the EU: The European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, 59, 1, 2022, p. 27. L'autore confronta il Green Deal con la Schuman Declaration of 9 May 1950. V. anche ID., *In motu. L'Unione europea e la trasformazione della costruzione giuridica della sostenibilità*, in AA. VV., *La Riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Atti del

del *Green Deal* è la preferenza per la protezione dell'ambiente (e in particolare la protezione degli ecosistemi) rispetto agli aspetti economici e sociali dello sviluppo sostenibile. Ciò che abbiamo definito come 'sostenibilità ecologica' diventa la priorità e una nuova nozione che supera la visione dello sviluppo sostenibile fondata sulle dimensioni ambientale, sociale ed economica. Questa idea - definita come "primazia ecologica" - è strettamente incentrata sulla preservazione e il ripristino degli ecosistemi ed è un principio guida delle politiche della Commissione Europea che fanno parte del *Green Deal*³⁸.

La prevalenza della dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile contenuta nel *Green Deal* europeo si rivela anche nell'accento posto su principi come *Do No Significant Harm* (non nuocere - all'ambiente, innanzitutto) ed *Energy Efficiency First* (efficienza energetica prima di tutto). Questi principi sono anche aspetti fondamentali del piano di recupero *Next Generation EU* dopo la pandemia.

L'idea di "primazia" ecologica e, più in generale, ambientale è quindi un principio che può guidare i decisori, le autorità pubbliche e, in ultima analisi, i giudici nella risoluzione dei conflitti posti dal turismo sostenibile sopra ricordati.

Alcuni elementi a favore di un approccio basato sull'attenzione alla salute degli ecosistemi possono essere riscontrati anche nella legislazione italiana. A tal proposito giova ricordare che, secondo il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, governato - come noto - dall'articolo 117 della Costituzione, la materia "turismo" viene ricondotta alla potestà "residuale" delle Regioni, ai sensi del quarto comma del suddetto articolo. A conferma di tale attribuzione, la Corte costituzionale ha fortemente ridimensionato la disciplina-quadro nazionale sulla materia - il cd. Codice del turismo - introdotto oltre dieci anni fa con il decreto legislativo n. 79/2011, dichiarando costituzionalmente illegittimi diversi articoli del testo originario³⁹. L'intervento della Corte sul Codice non ha però interessato alcune previsioni, tuttora vigenti, riguardanti le strutture imprenditoriali proprie del settore e in quanto tali riconducibili alla materia dell'ordinamento civile, di competenza statale⁴⁰. Tra queste, la nozione di «impresa turistica»⁴¹ e la connessa nozione di «impresa turistica senza scopo

Convegno Aidambiente 28 gennaio 2022, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, p. 183. In tale sede, vengono presentate posizioni critiche sulla "primazia ecologica" in A. POLICE, *Il diritto costituzionale dell'ambiente in Europa. Discorrendo con Edoardo Chiti e Massimo Monteduro*, in AA. VV., cit., p. 211; M. MONTEDURO, *Riflessioni sulla "primazia ecologica" nel moto del diritto europeo (anche alla luce della riforma costituzionale italiana in materia ambientale)*, ivi, p. 221.

³⁸ Ad esempio, la Strategia per la biodiversità 2030, presentata nella Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia UE per la biodiversità 2030, Bringing nature back into our lives*, Bruxelles, 20.5.2020, COM(2020) 380final. Vedi anche E. CHITI, cit., p. 35.

³⁹ Corte cost., 11 aprile 2012, n. 80; sul tema v. C. LOSAVIO, *La fragile residualità della materia "turismo": un difficile equilibrio di competenze tra Stato e Regioni*, in www.italianpaperonfederalism.issirfa.cnr.it, 2, 2020. Nel dettaglio, su 69 articoli sono stati dichiarati illegittimi «[...] l'art. 1, limitatamente alle parole "necessarie all'esercizio unitario delle funzioni amministrative" e "ed altre norme in materia", nonché [...] gli artt. 2, 3, 8, 9, 10, 11, comma 1, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20, comma 2, 21, 23, commi 1 e 2, 30, comma 1, 68 e 69».

⁴⁰ V. Corte cost., 11 aprile 2012, n. 80, punto 6.4 *Considerato in diritto*.

⁴¹ Le imprese turistiche sono definite come «imprese organizzate per la produzione, commercializzazione, intermediazione e gestione di prodotti e servizi, compresi gli stabilimenti balneari, delle infrastrutture e degli esercizi, inclusa la ristorazione, che fanno parte dei sistemi turistici locali, concorrendo alla formazione dell'offerta turistica» (Articolo 4 del Decreto Legislativo 23 maggio 2011, n. 79).

di lucro». Quest'ultima fa riferimento ad associazioni che operano nel campo del turismo per giovani, per scopi ricreativi, culturali, religiosi, assistenziali o sociali a favore dei membri delle associazioni o dei loro equivalenti internazionali⁴². L'attenzione all'ambiente emerge anche nelle competenze del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e dal coinvolgimento delle associazioni ambientali nella conferenza nazionale del turismo (di cui all'art. 56). In ogni caso, tuttavia, il codice - come più in generale la normativa statale italiana⁴³ - non include alcun riferimento esplicito al turismo sostenibile e non prevede disposizioni specifiche sulla protezione dei valori ambientali attraverso una nuova idea di turismo.

La materia "turismo" - a maggior ragione se ad essa si aggiunge l'attributo della sostenibilità - non può però ovviamente essere confinata in un unico monolite senza considerare le connessioni con altri settori, altri interessi e altre discipline. Come noto, e come mostrato poco fa considerando il codice del turismo, le materie dell'articolo 117 Cost. molto spesso non possono tradursi in fattispecie concrete - e corrispondenti discipline normative - che rispecchino rigidamente le distinzioni previste dalla Costituzione per il riparto delle competenze legislative⁴⁴. Il "turismo", come materia di per sé di competenza regionale, coinvolge necessariamente numerosi altri interessi, riconducibili ai valori più rilevanti dell'ordinamento quando viene connotato dalla sostenibilità.

In questa prospettiva, i segni di un'evoluzione del sistema italiano verso una maggiore sostenibilità (innanzitutto ambientale), che può coinvolgere e conformare le attività economiche di tipo turistico, si possono osservare innanzitutto nella riforma costituzionale degli articoli 9 e 41 del 2022. Quest'ultima ha espressamente introdotto nella Carta costituzionale - come noto - le previsioni relative al dovere della Repubblica di tutelare ambiente, biodiversità ed ecosistemi, anche nell'interesse delle nuove generazioni (art. 9, comma 3), al limite all'iniziativa economica privata fondato sul valore ambientale (art. 41, comma 2), nonché all'indirizzo e il coordinamento della stessa attività a fini ambientali (art. 41, comma 3)⁴⁵.

⁴² L'attenzione all'ambiente e agli aspetti sociali del turismo si poteva riscontrare anche in altre disposizioni, come quella sui «*sistemi turistici locali*» (art. 23), poi dichiarata incostituzionale nella pronuncia già citata. L'idea della previsione era che i "sistemi" potessero includere contesti turistici omogenei e integrati, in cui l'offerta turistica (integrata) si basasse sul patrimonio culturale, ambientale e sulle attrazioni del territorio, compresi prodotti agricoli e artigianali tipici, nonché sulla presenza diffusa di imprese turistiche.

⁴³ Sul tema si veda anche G. MENEGUS, *Sustainable tourism law in Italy? Yet to come*, in *AmbienteDiritto.it*, 1, 2025, disponibile alla pagina <https://www.ambientediritto.it/dottrina/sustainable-tourism-law-in-italy-yet-to-come/>. Diverso è il caso, come si vedrà *infra* (par. 5), della legge regionale, in cui cominciano ad esserci degli esempi molto recenti di leggi che menzionano specificamente il turismo sostenibile.

⁴⁴ Si può citare, tra i tanti contributi che hanno affrontato il problema, F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie*, Milano, Giuffrè, 2006, in part. pp.

⁴⁵ Le modifiche agli articoli 9 (parte dei principi fondamentali della Costituzione italiana) e 41 (sull'iniziativa economica del settore privato) sono state introdotte dalla Legge Costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1. Su questo tema si veda, tra i molti commenti, D. IACOVELLI, *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione nell'ecologia delle idee*, in www.jus.vitaepensiero.it, 29.06.2022; F. BOERO, *Esiste giustizia nella natura?*, in *dirittopolitecnico.it*, 2/2021, p. 15; v. anche M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit.; ID., *La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2022, p. 797; G. L. CONTI, *Costituzione e ambiente: prendere sul serio la legge costituzionale*, in *Rivista quadrimestrale*

Sebbene considerata da parte della dottrina sostanzialmente non innovativa⁴⁶, la riforma è stata presa in considerazione dalla giurisprudenza amministrativa negli anni successivi alla sua entrata in vigore. In particolare, la modifica delle norme costituzionali viene citata in un orientamento del Consiglio di Stato (Cons. di Stato, Sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167⁴⁷) che riguarda l'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Tale settore industriale è uno degli ambiti in cui si può rinvenire un conflitto tra due valori costituzionali fondamentali: da un lato, la tutela dell'ambiente (inteso - in senso "stretto" - come tutela di ecosistema e interesse delle generazioni future⁴⁸); dall'altro, la tutela del patrimonio culturale e del paesaggio.

Nella pronuncia citata⁴⁹, il Consiglio di Stato menziona la riforma costituzionale, oltre all'articolo 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (articolo 11) e la giurisprudenza "ILVA" della Corte costituzionale⁵⁰, per ribadire come l'equilibrio tra ambiente e patrimonio culturale debba essere individuato considerando le caratteristiche concrete del caso di specie, sulla scorta dei principi di proporzionalità e integrazione. Questo esame può portare alla conclusione che, in una fattispecie come quella presa in considerazione dalla pronuncia, la tutela dell'interesse culturale non abbia «il peso e l'urgenza per sacrificare interamente l'interesse ambientale indifferibile della transizione ecologica»⁵¹.

di diritto dell'ambiente, 1, 2022, p. 117; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Il Diritto dell'Economia* 68, n. 107, 1, 2022, p. 15, cit., p. 123; M. MONTEDURO, *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dell'ambiente (in senso lato e in senso stretto)*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1, 2022, p. 423; M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 1/2022, p. 1 ss.; G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull'inutile anzi dannosa modifica dell'art. 9 della Costituzione*, in *GiustiziaInsieme.it*, 2021; 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*, 28 febbraio 2022, pp. 1 ss.

⁴⁶ Se non addirittura dannosa: v. G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, cit. e T. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, 2021

⁴⁷ Su tale sentenza cfr. i commenti di A. BONOMO, *Il potere del clima. Funzioni pubbliche e legalità nella transizione ambientale*, Bari, Cacucci editore, p. 225, M. G. PULVIRENTI, *Prime riflessioni sulla tutela del patrimonio culturale e dell'ambiente nel nuovo testo dell'art. 9 Cost.*, in *Ildirittoamministrativo.it*, 2022, G. SCIULLO, *Nuovi paradigmi per la tutela del patrimonio culturale*, in *Aedon*, 3, 2022, p. 122 e A. PERSICO, *Promozione dell'energia rinnovabile e tutela del patrimonio culturale: verso l'integrazione delle tutele*, in *GiustiziaInsieme.it*, 2022.

⁴⁸ Cfr. M. MONTEDURO, cit., in part. p. 445.

⁴⁹ Il caso di specie riguarda l'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili (in particolare, pale eoliche) in prossimità di installazioni tradizionali tutelate (crocifissi votivi) in un'area rurale. Si è dunque in presenza di un vincolo indiretto derivante dalla tutela dei beni culturali nell'area di installazione degli impianti, ma gli stessi principi si possono applicare anche in altri casi che coinvolgono anche una tutela più propriamente paesaggistica. Cfr. in tal senso Cons. di St., Sez. IV, 6 dicembre 2022, n. 10664 (che trae spunto dalla decisione del Cons. di St., Sez. IV, 3 novembre 2015, n. 5001), nella quale si afferma che gli uffici locali del Ministero della Cultura (Soprintendenze) possono adottare criteri generali per la valutazione dei casi a loro sottoposti e possono considerare con cautela l'installazione di diversi impianti di energia rinnovabile (parchi eolici, nel caso specifico), per motivi di protezione paesaggistica. Tuttavia, secondo la giurisprudenza citata «non è altrettanto legittimo che la Soprintendenza si arresti a una valutazione per dir così tipica [...] e non scenda a considerare le caratteristiche della specifica vicenda» (così Cons. di St., n. 5001/2015, cit., punto 3.1).

⁵⁰ Segnatamente, Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85.

⁵¹ Cons. di Stato, n. 8167/2022 cit., punto 3.4.

Se quanto osservato sopra riguarda il rapporto tra due valori “equiordinati”, quali l’ambiente e il patrimonio culturale, la stessa pronuncia sottolinea - anche se in un inciso - come la riforma costituzionale del 2022 (in particolare dell’articolo 41) abbia definito una «*nuova assiologia compositiva*» rispetto al rapporto tra ambiente ed iniziativa economica privata. In altre parole, come osservato anche in dottrina⁵², la riforma del 2022 può essere individuata come la (definitiva) affermazione della prevalenza dell’interesse ambientale sull’attività economica, tanto che il primo può giustificare la limitazione e la conformazione della seconda⁵³.

Calando quanto analizzato fin qui nel contesto specifico dell’attività turistica, si può dunque ipotizzare la definizione anche in tale contesto di una gerarchia di interessi più marcata, che vede l’affermazione di una primazia del valore ambientale - di livello almeno pari alla tutela dei beni culturali e del paesaggio - sul contenuto più prettamente economico del turismo. Ciò può valere, dunque, per connotare l’attività economica turistica all’insegna della sostenibilità (innanzitutto ambientale), pur in assenza di un’affermazione specifica in tal senso dal punto di vista legislativo.

Sul fronte del riparto delle competenze tra i vari livelli di governo, la conformazione dell’attività turistica in senso sostenibile comporta ancor di più, in ragione dei principi già richiamati, il coinvolgimento di competenze statali dal punto di vista legislativo, legate anche alla natura “trasversale” della tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali nel riparto delle competenze dettato dalla Costituzione⁵⁴. Dal punto di vista delle funzioni regolamentari e amministrative, però, la sostenibilità comporta ancor di più il coinvolgimento degli enti locali, quali rappresentanti della comunità di riferimento anche per la tutela di interessi ambientali⁵⁵.

5. Le controverse soluzioni all’overtourism: regolamentazione delle locazioni brevi e competenze multilivello.

⁵² V. F. DE LEONARDIS, *cit.*, con riflessioni poi riprese anche in ID., *Lo Stato Ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, Giappichelli, 2023. In quest’ultimo già dall’introduzione (pag. XVI) si legge che l’art. 41 Cost., dopo la riforma del 2022, «*attribuisce al legislatore, allo scopo di perseguire “fini ambientali”, uno specifico potere di indirizzo e di coordinamento dell’economia che fin d’ora può essere definito come “potere di conformazione della produzione di beni e servizi in senso verde”. Si tratta della costituzionalizzazione della regola per la quale la tutela dell’ambiente costituisce ormai non solo un possibile limite “esterno” dell’attività economica pubblica e privata, come previsto dal secondo comma del medesimo articolo della Costituzione, anch’esso modificato in tal senso, ma anche un limite “interno” o, ancor meglio, un (possibile) “obiettivo di funzionalizzazione” dell’intera attività economica.*»

⁵³ In questo senso si possono richiamare altre pronunce recenti del Consiglio di Stato, in cui si afferma che la riforma costituzionale «*depone nel senso della maggiore, e non minore, tutela dei valori ambientali e paesaggistici nell’ottica della salvaguardia delle generazioni future e dello sviluppo sostenibile*» (cfr. Cons. di Stato, Sez. IV, 21 marzo 2023, n. 2836 e Sez. VII, 5 luglio 2023, n. 6578). In questo caso il principio è utilizzato per confermare le decisioni della Soprintendenza sul diniego di autorizzazioni paesaggistiche per lo svolgimento di attività economica ed edilizia.

⁵⁴ Su cui si veda, *ex multis*, Corte cost. 12 aprile 2017, n. 77.

⁵⁵ In questo senso, si può segnalare una recente pronuncia del TAR Veneto secondo cui la riforma costituzionale vale a rafforzare la legittimazione di un Comune a ricorrere contro un piano considerato lesivo dell’interesse ambientale nel proprio territorio (cfr. TAR Veneto, Sez. I, 18 luglio 2022, n. 1170).

Come visto nei paragrafi precedenti, uno dei conflitti potenziali insiti nell'attività turistica è quello tra le conseguenze (economiche) positive per la comunità di riferimento e gli impatti negativi sul contesto ambientale, oltre che culturale e sociale, della stessa comunità.

La declinazione della sostenibilità in questo ambito si traduce innanzitutto in una presa di consapevolezza dell'esistenza del conflitto descritto e nell'ideazione delle strategie per regolarlo.

In questo contesto si inserisce il problema dell'*overtourism*, termine inglese impiegato nel contesto internazionale (e anche italiano) per veicolare un'idea di impatto "eccessivo" del turismo in alcuni territori e che dipende solitamente dalla quantità e dalla qualità delle visite alla località interessata⁵⁶.

Il fenomeno dell'*overtourism* ha coinvolto molte località, in contesti diversi⁵⁷ e con aspetti del problema in parte distinti.

Nell'Unione europea e in Italia, uno dei profili più sentiti è l'abbandono delle parti più turistiche delle città (spesso coincidenti con i centri storici) da parte di residenti stabili, dovuto alla riduzione dell'offerta di immobili da destinare ad abitazione a lungo termine in favore delle cd. "locazioni brevi". Le locazioni brevi sono rese più semplici da applicazioni digitali che incrociano domanda e offerta (prima fra tutte, tanto da fungere ormai da sineddoche, la celebre AirBnb), permettendo di prescindere dall'intermediazione di strutture professionali e riducendo perciò i costi. L'esigenza di limitare il fenomeno si è manifestata soprattutto a livello locale. È celebre il già citato caso di Barcellona, il cui sindaco ha annunciato nel corso del 2024 che la Città non rilascerà più alcuna autorizzazione necessaria per la locazione di breve termine tramite piattaforma digitale a partire dal 2029⁵⁸. Iniziative di questo tipo possono porsi però in contrasto con il libero esercizio del servizio di ricezione turistica, tutelata anche a livello europeo. A tal proposito, la cd. direttiva Bolkenstein richiede che l'autorizzazione all'accesso di un settore economico come la ricezione turistica debba essere giustificata da prevalenti interessi generali e comunque debba essere rispettato il principio di proporzionalità e di non discriminazione⁵⁹.

⁵⁶ Una definizione di *overtourism* si rinviene sempre nel contesto del UNWTO, che fa riferimento a «l'impatto del turismo su una destinazione, o parte di essa, che influenzano eccessivamente la qualità di vita percepita dei cittadini e/o la qualità delle esperienze dei visitatori in un senso negativo» (cfr. WORLD TOURISM ORGANIZATION (UNWTO), CENTRE OF EXPERTISE LEISURE, TOURISM & HOSPITALITY, NHTV BREDA UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES, AND NHL STENDEN UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES, "*Overtourism*"? - *Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions*, Executive Summary, UNWTO, Madrid, 2018, p. 4). Nell'ambito dell'Unione europea, invece, una definizione è contenuta in uno studio sull'argomento redatto per la Commissione sui trasporti e il turismo del Parlamento europeo, secondo cui l'*overtourism* è "la situazione in cui l'impatto del turismo, in determinati momenti e in determinati luoghi, supera le soglie di capacità fisica, ecologica, sociale, economica, psicologica e/o politica" (cfr. P. PEETERS e AL., *Research for TRAN Committee - Overtourism: impact and possible policy responses*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2018, p. 18).

⁵⁷ Come visto *supra* (nota 9), molto spesso i siti colpiti da *overtourism* coincidono con i siti parte del Patrimonio dell'umanità dell'UNESCO: l'ingresso nella lista porta ad un incremento di popolarità e attenzione che può diventare "eccessivo", specie in contesti che non hanno una vocazione turistica particolarmente radicata.

⁵⁸ Per un esempio di come l'annuncio è stato riportato nella stampa nazionale spagnola si veda. <https://www.publico.es/sociedad/barcelona-eliminar-todos-pisos-turisticos-2029.html>.

La questione dei limiti alle locazioni brevi, in questo senso, è, stata oggetto della sentenza *Cali Apartments*⁶⁰, che ha riconosciuto come la necessità di «*garantire un'offerta sufficiente di alloggi destinati alla locazione a lungo termine economicamente accessibili*» possa giustificare un'autorizzazione preventiva per l'esercizio di attività di locazione di breve periodo. Tale misura deve però essere conforme al principio di proporzionalità e deve essere adottata in contesti in cui la «*tensione sui canoni*» è particolarmente accentuata. Queste circostanze devono essere provate dall'autorità che dispone l'autorizzazione.

Il legislatore europeo è poi intervenuto con alcune regole relative alle piattaforme per locazioni brevi: il Regolamento (UE) 2024/1028, che modifica il precedente Regolamento (UE) 2018/1724⁶¹, il quale prevede la registrazione obbligatoria, l'invio di informazioni e l'utilizzo di documentazione standard per i locatori a breve termine.

Una disciplina conforme a tali indicazioni si riscontra nel diritto italiano, che prevede il sistema del codice identificativo nazionale (CIN), assegnato dal Ministero del Turismo alle unità immobiliari ad uso abitativo destinate a contratti di locazione per finalità turistiche e alle unità immobiliari ad uso abitativo destinate alle locazioni brevi (ai sensi dell'art. 4 del d.l. 24 aprile 2017, n. 50), oltre che per le strutture alberghiere ed extra-alberghiere definite dalla legislazione regionale⁶². Il conseguimento del CIN è obbligatorio dal 2 gennaio 2025 e la sua mancanza viene punita con sanzioni di natura pecuniaria.

A tale regolamentazione europea e statale se ne affianca spesso, come anticipato, una locale. In Italia ci sono diversi casi: la Provincia autonoma di Bolzano, ad esempio, ha previsto un limite massimo di posti letto messi a disposizione sul territorio provinciale (ma anche a livello comunale e di singolo esercizio ricettivo), con gli artt. 34, comma 6, e 38, comma 4, della legge provinciale. 10 luglio 2019, n. 9 su Territorio e paesaggio (introdotti da l.p. 10/2022). Un decreto attuativo della Giunta provinciale ha definito le modalità di rilevamento del numero dei posti letto nonché i presupposti e i criteri per l'assegnazione dei posti letto ai singoli esercizi⁶³.

⁵⁹ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, in part. art. 9, par. 1: *I. Gli Stati membri possono subordinare l'accesso ad un'attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione soltanto se sono soddisfatte le condizioni seguenti: a) il regime di autorizzazione non è discriminatorio nei confronti del prestatore; b) la necessità di un regime di autorizzazione è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale; c) l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia.*

⁶⁰ Corte Giust. UE, Grande Sezione, 22 settembre 2020, C-724/18 e C-727/18, *Cali Apartments*; cfr. note a sentenza T. PATANZI, *Regulating short-term rentals: joined cases C-724/18 and C-727/18 Cali Apartments*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 4, 2021, p. 573 e V. HATZOPOULOS, *Disarming Airbnb: dismantling the Services Directive? Cali Apartments: Disarming Airbnb. Joined Cases C-724/18 and C-727/18*, in *Common Market Law Review*, 3, 2021, p. 905.

⁶¹ Per esteso: Regolamento (UE) 2024/1028 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024, relativo alla raccolta e alla condivisione dei dati riguardanti i servizi di locazione di alloggi a breve termine e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724, su cui si veda V. DELHOMME, *Regulation on data collection and sharing relating to short-term accommodation rental services, published in OJ*, in *Eulawlive.com*, 2024.

⁶² Così l'art. 13-bis del d.l. 18 ottobre 2023, n. 145, introdotto dalla legge di conversione 15 dicembre 2023, n. 191 e successivamente modificato dalla l. 30 dicembre 2024, n. 207.

⁶³ Decreto del Presidente della Provincia 26 settembre 2022, n. 25 - Criteri e modalità per il rilevamento, la determinazione del limite massimo e l'assegnazione di posti letto.

Un altro esempio celebre riguarda la Città di Firenze e la Regione Toscana. Il Consiglio comunale di Firenze, infatti, ha adottato nel 2023 (deliberazione consiliare 2 ottobre 2023, n. 39) una variante al Regolamento Urbanistico per introdurre nello stesso una specifica disciplina delle locazioni turistiche brevi. In particolare, tale variante includeva la previsione della “residenza temporanea”, come parte della destinazione residenziale e che comprende a sua volta le locazioni turistiche e le strutture ricettive extra alberghiere. Tale uso viene però del tutto vietato nell’ambito del nucleo storico della città (cd. “zona UNESCO”).

La misura in questione è stata annullata dal TAR Toscana⁶⁴ all’esito di una serie di ricorsi da parte di proprietari di immobili destinati a locazioni brevi, in ragione della incoerenza con le previsioni sopravvenute nei nuovi piani in corso di approvazione da parte della Città di Firenze⁶⁵.

Il Consiglio comunale, su impulso della Sindaca, ha però reiterato la misura anche nel corso del 2024, stavolta come variante al nuovo piano operativo. Le associazioni di proprietari hanno già impugnato anche tale nuova misura di fronte al giudice amministrativo.

Con lo stesso obiettivo di limitare le locazioni brevi, considerate strumento che favorisce l’*overtourism*, il Consiglio comunale di Firenze ha anche approvato a febbraio 2025 una modifica al regolamento di polizia locale che impedisce l’uso delle cd. *smart box*, piccole cassette con lucchetto a combinazione che permettono ai conduttori di breve termine di ritirare le chiavi dell’immobile che li ospita senza necessità di incontrare di persona il gestore per la consegna. Queste ultime, secondo le nuove norme comunali, sono vietate quando sono prospicienti su aree pubbliche o su strade pubbliche o aperte al pubblico.

A livello regionale, la Toscana ha introdotto un recente nuovo Testo unico sul Turismo (l.r. 61/2024), il quale, oltre a contenere una norma specifica sul turismo sostenibile⁶⁶, prevede la possibilità per i Comuni a più alta densità turistica, oltre a quelli capoluogo di provincia, di decidere criteri e limitazioni per l’esercizio di locazioni brevi per finalità turistiche in alcune aree del contesto cittadino, attraverso specifici regolamenti (art. 59).

Nel marzo 2025, il Governo italiano ha deciso di impugnare la legge regionale di fronte alla Corte costituzionale, reputando norme come quella sulle locazioni brevi in contrasto con le prerogative del legislatore statale e altre norme costituzionali. In particolare, la disposizione sulle locazioni brevi viene considerata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in contrasto con la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e tutela dei beni culturali, con la tutela della proprietà privata come disciplinata dal codice civile, e con i principi fondamentali contenute in previsioni legislative statali in materie di competenza concorrente (d.lgs. 18 agosto del 2000, n. 267 - Testo unico enti locali; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 - Testo unico dell’edilizia e d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio).

⁶⁴ Cfr., ad esempio, TAR Toscana, Sez. I, 10 luglio 2024, n. 855.

⁶⁵ Nel dettaglio, Piano strutturale e Piano operativo, ai sensi della legge regionale Toscana 10 novembre 2014, n. 65.

⁶⁶ Articolo 4.

Già in precedenza, il Governo aveva impugnato una legge della Toscana con finalità simile al nuovo Testo unico, la n. 86/2016. In quel caso il contenzioso era stato chiuso senza pronunce sulla costituzionalità della norma⁶⁷, che era stata contestata per violazione della competenza esclusiva dello Stato sull'ordinamento civile, ma successivamente modificata dal legislatore regionale determinando così la cessata materia del contendere nel giudizio.

La ricerca di una disciplina effettiva per la limitazione delle locazioni brevi da parte di enti locali e territoriali si scontra, dunque, con le prerogative di Stato e Unione europea. I Comuni (e, in parte, anche le Regioni) possono contare però sul potere pianificatorio che conforma in generale le caratteristiche dell'uso del territorio e può essere impiegato per il governo delle locazioni brevi. A tal proposito, vi sono esempi nella giurisprudenza amministrativa di contestazioni da parte degli enti locali di usi di immobili non conformi alla destinazione residenziale (come disciplinata dagli strumenti urbanistici comunali), quando in tali immobili vengono svolte in modo continuativo attività ricreative e di ospitalità ricettiva tali da essere incompatibili con l'uso residenziale e da richiedere l'applicazione di discipline di settore⁶⁸.

6. Il caso di Venezia e l'istituzione del contributo d'accesso.

Un altro caso emblematico dei contrasti inerenti agli interessi sottesi al turismo (sostenibile) è rappresentato dal contributo d'accesso istituito in diverse località di elevato valore artistico o storico, che rappresentano una forte attrattiva turistica con la conseguente necessità di regolare il flusso di visitatori.

Un esempio significativo è quello di Dubrovnik, dove, per mitigare gli effetti dell'*overtourism* e preservare il patrimonio storico, è stato introdotto un sistema di bigliettazione per l'accesso alle antiche mura cittadine. Questa misura, pur mirando a proteggere il sito dalla pressione turistica, ha generato dibattiti tra le autorità locali, gli operatori economici e i residenti, sollevando questioni legate all'equilibrio tra la tutela del patrimonio e l'accessibilità del sito.

In Italia, è significativo il caso della città di Venezia, che ha introdotto un contributo d'accesso al centro storico. L'adozione di tali misure è stata anche sollecitata dalle raccomandazioni, adottate dall'UNESCO nel luglio 2023, di inserire Venezia nella lista dei "Patrimoni dell'umanità in pericolo", evidenziando che «il continuo sviluppo, gli impatti dei cambiamenti climatici e del turismo di massa rischiano di provocare cambiamenti irreversibili all'eccezionale valore universale».⁶⁹ Nel corso di un successivo incontro dedicato

⁶⁷ Cfr. Corte cost. ord 20 febbraio 2020, n. 28.

⁶⁸ Cfr. Cons. di Stato, Sez. V, 2 ottobre 2024, n. 7913, che ha confermato TAR Lombardia - Milano, Sez. IV, n. 634 del 2023, il quale aveva a sua volta individuato la distinzione tra «*locazione turistica*» e «*attività turistico-ricettiva*», nel «*godimento dell'immobile, sotto il profilo civilistico*» e nella «*esclusione di attività ricettiva e della prestazione di servizi alberghieri, sotto il profilo amministrativistico*». Secondo questo approccio, in buona sostanza, la locazione per finalità turistiche consiste nella concessione in godimento di un immobile arredato accompagnata dalla prestazione dei soli servizi direttamente inerenti al godimento della *res locata* (somministrazione di acqua, luce e gas) e non anche servizi di carattere personale.

⁶⁹ Cfr. Draft Decision 45 COM 7B.189, in <https://whc.unesco.org/en/soc/4446>, in cui la World Heritage Committee, rammaricandosi del fatto che i risultati riportati nell'attuazione delle precedenti decisioni del Comitato e delle raccomandazioni delle missioni non riflettano un livello significativo di progresso

ai siti del Patrimonio Mondiale, svoltosi a Riyadh, in Arabia Saudita, il Comitato del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO, composto da 21 Stati membri, ha deliberato, nel settembre dello stesso anno, di non includere Venezia nella *"List of World Heritage in Danger"*, pur sottolineando la necessità di proseguire con determinazione nell'azione di tutela del sito, affrontando le sfide legate alla complessità dell'ecosistema di Venezia.

Già nel 2014, a Doha, l'UNESCO aveva espresso una serie di raccomandazioni⁷⁰, al fine di garantire gli equilibri idrogeologici della laguna e garantire la tutela del sito. In particolare, l'UNESCO ha riconosciuto la pressione turistica eccezionalmente alta, sollecitando lo sviluppo di una strategia sostenibile, che consenta ai turisti di apprezzare il valore della città, rispettando al tempo stesso la sua fragilità⁷¹.

Un approccio sostenibile al turismo dovrebbe contrastare l'esodo degli abitanti e la scomparsa delle attività tradizionali, bilanciando le esigenze economiche legate al settore turistico con la necessità di preservare l'impianto sociale e culturale della città, preservando l'identità storica e la qualità di vita dei residenti.

Come si evince dall'Annuario del Turismo, a cura della comune di Venezia, le presenze turistiche nel 2023 sono state di oltre 10 milioni e continuano a crescere di anno in anno⁷². Uno studio di alcuni decenni fa stimava il massimo carico turistico che la città può sostenere, ovvero il numero massimo di visitatori che una destinazione può accogliere senza alterarne le caratteristiche ambientali, economiche e socioculturali, né ridurre la qualità dell'esperienza turistica e valutava che per Venezia, già allora, tale soglia era stata superata, esponendo a rischio la sopravvivenza della comunità urbana⁷³.

In tale contesto, con regolamento del 12 settembre 2023, n. 51, è stato istituito il contributo di accesso alla Città antica del comune di Venezia e alle altre isole minori che si pone come alternativa all'imposta di soggiorno⁷⁴, in quanto l'ingresso nella città non può essere

nell'affrontare le persistenti e complesse problematiche legate in particolare al turismo di massa, ai progetti di sviluppo e ai cambiamenti climatici, i quali stanno causando un deterioramento e danni alle strutture edilizie e alle aree urbane, degradando l'identità culturale e sociale del sito e minacciandone l'integrità nei suoi attributi e valori culturali, ambientali e paesaggistici, considera pertanto che il sito continui ad affrontare pericoli accertati e potenziali derivanti sia da minacce individuali che dai loro impatti cumulativi, i quali nel loro insieme hanno effetti deleteri sulle caratteristiche intrinseche del sito.

⁷⁰ Decisione 38 COM 7B.27

⁷¹ Cfr. Decisione 38 COM 7B.27 (<https://whc.unesco.org/en/decisions/6014/>).

⁷² Cfr. Annuario del turismo dati 2023, Città di Venezia, in <https://www.comune.venezia.it/sites/comune.venezia.it/files/page/files/Regolamento%20Contributo%20di%20Accesso%20-%20agg.%20a%20DCC%20n.%2077-2024%20%281%29.pdf>, p. 28, in cui si rileva che nel 2023 gli arrivi hanno raggiunto un totale di 5.664.611 e le presenze di 12.628.079, con una crescita del 21,9% rispetto al 2022, con riferimento agli arrivi, e del 15,4% rispetto allo stesso anno, con riferimento alle presenze.

⁷³ P. COSTA, J. VAN DER BORG, *Un modello lineare per la programmazione del turismo. Sulla capacità massima di accoglienza turistica del Centro Storico di Venezia*, in *Coses Informazioni*, 1988, n. 32-33, pp. 21 ss., che stimava questo limite in 7,5 milioni di presenze annue (circa 20.750 visitatori al giorno), suddivisi tra 4,7 milioni di pernottanti e 2,8 milioni di escursionisti. Sul punto, si veda il Dossier di ITALIA NOSTRA, *Proposte per Venezia, Realtà presente e prospettive per il futuro*, in <https://www.italianostraveneziana.org/wp-content/uploads/2015/12/8.-Dossier-per-Borletti-Buitoni2.pdf>, p. 3.

⁷⁴ Il regolamento è stato adottato sulla base della l. 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019), la quale ha previsto all'art. 1, comma 1129, che 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'art. 4, comma 3-bis, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, alternativamente all'imposta di soggiorno di cui al comma 1 del

assoggettato al duplice tributo, e allo stato attuale è applicato solo in alcuni giorni all'anno, caratterizzati da elevata pressione turistica.

Il presupposto del contributo è l'accesso, con o senza vettore, al centro storico della città e deve essere corrisposto da ogni persona fisica, ad esclusione di determinate categorie di soggetti, puntualmente individuate all'art. 4 del regolamento, tra cui, i residenti, i lavoratori anche pendolari, gli studenti.

L'istituzione di tale contributo, da un lato, consente di finanziare i servizi pubblici aggiuntivi per far fronte all'afflusso turistico giornaliero, dall'altro, modera tali flussi turistici, limitando la fruizione dei servizi e dei beni pubblici⁷⁵.

Tale previsione presenta, tuttavia, diversi profili critici, in primo luogo da un punto di vista della qualificazione giuridica del contributo⁷⁶.

Tale prelievo si differenzia dall'imposta di soggiorno⁷⁷, che è desinata a incidere sui turisti che permangono sul territorio e non su quelli giornalieri e si configura - secondo l'interpretazione maggioritaria - come un tributo di scopo, sia pure in senso ampio, volto a finanziare gli interventi di manutenzione, anche a supporto delle strutture ricettive, nonché quelli funzionali alla fruizione e al recupero dei beni culturali e ambientali⁷⁸.

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. Il regolamento è stato successivamente modificato con deliberazione del Consiglio comunale n. 71 del 21.12.2023 n. 77 del 19.12.2024. Nel 2019, il Comune di Venezia aveva già approvato un "Regolamento per l'istituzione e la disciplina del contributo di accesso, con qualsiasi vettore, alla Città antica del Comune di Venezia e alle altre isole minori della laguna", che stabiliva le modalità di applicazione del contributo per l'accesso alla città storica e alle isole minori della laguna. Tuttavia, con deliberazione n. 39 del 3 luglio 2019, il Consiglio Comunale aveva sospeso l'efficacia di tale regolamento, al fine di procedere a una sua revisione.

⁷⁵ Cfr. S. GIORGI, *Il contributo di accesso veneziano e l'insostenibile overtourism: natura giuridica e prospettive di implementazione*, in *Riv. di diritto tributario*, 2/2024.

⁷⁶ Sul punto, *ex plurimis*, L. TOSI, E. M. BAGAROTTO, *La tassazione delle città d'arte ed il contributo di accesso alla città di Venezia*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2021, n. 1, p. 98 ss, in cui si evidenzia che le «città d'arte per effetto della loro ricchezza dal punto di vista artistico-culturale, pongono delle problematiche specifiche dovute ai costi aggiuntivi (c.d. extra-costi), di natura non solo economica», che consistono, in particolare, nei «maggiori costi che la pubblica amministrazione deve sostenere per la prestazione dei servizi pubblici», legati all'igiene ambientale e all'ordine pubblico, nonché al restauro e alla gestione dei siti culturali e alla realizzazione di infrastrutture destinate ai turisti, cui si aggiungono le esternalità negative, anche non strettamente economiche, che la popolazione residente soffre per effetto del sovraffollamento turistico.

⁷⁷ Tale imposta, disciplinata dall'art. 4 del D.Lgs n 23 del 2011, è stata adottata da circa mille comuni, sebbene la maggior parte del gettito fiscale si raccolga nei grandi centri turistici (Roma, Milano, Firenze, Venezia).

⁷⁸ Cfr. L. TOSI, E. M. BAGAROTTO, *La tassazione delle città d'arte*, cit., p. 106 ss., il quale evidenzia che il «sistema è stato al centro di accese discussioni per quel che riguarda le fattispecie legate alla c.d. sharing economy (in particolare per l'esistenza di un alto livello di sommerso) ed il ruolo dei portali che offrono appartamenti (Airbnb in primis), ma la situazione si sta progressivamente normalizzando, da un lato, poiché anche tali soggetti sono stati resi responsabili d'imposta (art. 4, comma 5 ter, D.L. n. 50/2017) e, dall'altro, in quanto sono stati sottoscritti numerosi accordi tra portali e Comuni volti a disciplinare il prelievo da parte dei primi ed il versamento ai secondi dell'imposta di soggiorno (c.d. «collect and remit»)); G. DE MAIO, *Imposta di soggiorno: riflessioni e prospettive in tempi di pandemia*, in *Federalismi.it*, 21, 2020, p. 123 ss., G. SCANU, *La tassazione sui flussi turistici tra fiscalità locale e competitività: alcune esperienze europee a confronto*, ivi, 3, 2009, p. 339, che pone in rilievo la duplice finalità dell'imposta di soggiorno di consentire la copertura dei costi aggiuntivi dei pubblici servizi ed internalizzare così le esternalità negative che i flussi turistici provocano sull'ambiente.

Il ticket di accesso alle città d'arte, da un lato, rappresenta una misura distinta, ma per molti versi «complementare» all'imposta di soggiorno, dall'altro, viene accostato all'imposta di sbarco⁷⁹, dalla quale pur si differenzia in quanto tale tributo è destinato ai comuni che hanno sede nelle isole minori o nel cui territorio insistono isole minori e colpisce i turisti che vi sbarcano attraverso vettori commerciali⁸⁰ e come tale ha un ambito di applicazione circoscritto alle sole isole⁸¹.

Sotto il profilo della natura giuridica del contributo d'accesso, si distinguono due principali orientamenti: uno che riconduce la misura su un piano privatistico o di diritto privato speciale, in parallelo con i pedaggi autostradali o con i ticket di accesso ai luoghi pubblici della cultura di cui all'art. 103 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, generalmente regolati in base a convenzioni o intese con il ministero, le regioni o gli enti pubblici territoriali competenti⁸²; l'altro, prevalente, che qualifica il contributo in termini pubblicistici e, specificamente, come un tributo⁸³.

Tale qualificazione si deduce da una serie di indici, quali la fonte legislativa dell'introduzione del contributo⁸⁴ e la determinazione dei presupposti del prelievo attraverso regolamenti comunali che rivelano tratti autoritativi e unilaterali, il regime tributario applicabile alla fattispecie, il rinvio alla disciplina della tassa di sbarco, la destinazione del gettito 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»⁸⁵, la funzione di concorso alla spesa per i servizi pubblici⁸⁶. Tali elementi denotano la natura tributaria del *ticket* di accesso, che presenta anche una forte connotazione ambientale⁸⁷.

⁷⁹ S. GIORGI, *Il contributo di accesso veneziano e l'insostenibile overtourism: natura giuridica e prospettive di implementazione*, cit., p. 5, in cui si osserva che il ticket di accesso alle città d'arte «è "costruito" come misura complementare all'imposta di soggiorno di cui al D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 e strutturato come imposta di sbarco, con la peculiarità per cui si applica anche accedendo via terra».

⁸⁰ Art. 4, comma 3 bis, del D.Lgs. n. 23/2011.

⁸¹ Sul punto, L. TOSI, E. M. BAGAROTTO, *La tassazione delle città d'arte*, cit., p. 109.

⁸² Cfr. L. DEL FEDERICO, *I ticket d'accesso alle città d'arte: strumenti utilizzabili, quadro normativo ed autonomia impositiva dei comuni*, in *Rivista di Diritto Tributario Internazionale*, 2, 2021, pp. 261 ss, secondo il quale lo strumento più significativo ed appropriato al fine di contenere il sovraffollamento è quello del corrispettivo per l'accesso ai luoghi della cultura di cui all'art. 103 del Codice dei Beni Culturali, qualificato come provento di natura patrimoniale e non tributaria, capace di assumere oltre ad una funzione moderatrice anche significativo rilievo economico finanziario. Per lo stesso A., indubbio interesse rivestono il road pricing ed il sistema dei parcheggi a pagamento di cui all'art. 7 del Codice della Strada, caratterizzate da notevole autonomia amministrativa da parte dei Comuni, ferme restando le esigenze di coordinamento con gli altri enti dotati di poteri peculiari nel sistema della circolazione stradale.

⁸³ Cfr. L. TOSI, E. M. BAGAROTTO, *La tassazione delle città d'arte*, cit., p. 109; S. GIORGI, *Il contributo di accesso veneziano*, cit., 6 ss.

⁸⁴ Art. 1, comma 1129, l. n. 145 del 2018.

⁸⁵ Art. 33, L. 28 dicembre 2015, n. 221, relativo al contributo di sbarco nelle isole minori a sostegno degli interventi di raccolta e di smaltimento dei rifiuti.

⁸⁶ Sul punto, S. GIORGI, *Il contributo di accesso veneziano*, cit., 6 ss.

⁸⁷ Cfr. L. TOSI, E. M. BAGAROTTO, *La tassazione delle città d'arte*, cit., p. 112, che evidenzia come si tratti di un prelievo «ancor più marcatamente ambientale dell'imposta di soggiorno, poiché, essendo stabilito in misura fissa, non è rapportato, neppure indirettamente, alla spesa sostenuta (e, dunque, alla forza economica manifestata) dal soggetto passivo».

Le imposte ambientali dovrebbero consentire di coprire i “costi esterni”, ovvero i costi sociali degli effetti negativi per la salute e per l’ambiente connessi all’esercizio di determinate attività, in applicazione del principio “chi inquina paga”.

I fini fiscali e quelli extrafiscali andrebbero tuttavia tenuti distinti, quanto meno sul piano dell’efficacia, in quanto più si realizza lo scopo fiscale, procurare entrate, meno agisce il disincentivo, e viceversa.

Le imposte ambientali non sono di per sé dirette a perseguire un’entrata, ma a realizzare fini “extrafiscali”. Tale profilo strumentale può riflettersi nella struttura dell’imposta, che viene modificata in vista dello scopo politico che si intende perseguire⁸⁸. In tal modo, l’imposizione può assumere una funzione disincentivante, laddove si colpiscano certi consumi o attività, o agevolatrice, quando introduca un trattamento eccezionale rispetto al regime ordinario che determinate attività dovrebbero subire⁸⁹.

Nella prima ipotesi, l’imposta realizza la propria funzione proprio quando non viene applicata.

In dottrina, si è evidenziato che il meccanismo dei tributi ambientali presenta il pregio di inviare segnali corretti al mercato, in quanto l’imposta determinando un aumento diretto del costo di produzione, nel caso di specie del costo di fruizione dei servizi, fornisce un’indicazione del costo del danno all’ambiente causato da determinati prodotti o attività e può tradursi in una riduzione della domanda dei beni colpiti dalla tassazione⁹⁰.

Nel caso di Venezia, tuttavia, il contributo d’accesso non si è mostrato particolarmente efficace nel moderare i flussi turistici⁹¹, anche considerando l’unicità della città e la scarsa sensibilità della domanda turistica al costo del *ticket*, a meno che questo non sia impostato ad un livello significativamente elevato, con conseguenti problemi di legittimità costituzionale.

Il contributo è stabilito in misura fissa e non è rapportato alla spesa sostenuta e quindi alla capacità contributiva del soggetto⁹².

La capacità contributiva è un aspetto della complessiva e unitaria capacità dell’individuo⁹³, espressa nell’ordinamento italiano dall’art. 53 della Costituzione, che si pone quale contrappeso obiettivo e razionale al potere di imposizione fiscale⁹⁴, nell’ambito di

⁸⁸ Così, E. DE MITA, *Interesse fiscale e tutela del contribuente*, Milano, 2006, 126 ss.

⁸⁹ *Ibid.*, 126.

⁹⁰ Cfr. M. CECCHETTI, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come “diritto dell’ambiente”*, in *Federalismi.it*, 2006, n. 25, 81 ss. Per contro, si è anche osservato che «con la scusa di fiscalità extrafiscale», si introducono alcune imposte al solo fine di conseguire entrate pubbliche più elevate. Sul punto, C.M. LÓPEZ ESPADAFOR, *Fiscalità ambientale e diritti umani, relazione elaborata per la Summer School* in “Diritti umani, ambiente e sviluppo economico” tenuta presso l’Università degli studi di Palermo il 12 giugno 2014, dove si evidenzia che «certe imposte sono presentate dal legislatore tributario come imposte di fiscalità ambientale, finalizzate a ridurre le emissioni di CO₂ (anidride carbonica), anche se la loro struttura lascia intravedere che in fondo la loro finalità principale non è questa, ma quella di ottenere più entrate pubbliche». Nello stesso senso, E. DE MITA, *Politica e diritto dei tributi in Italia, Dalla riforma del 1971 a oggi*, Il Sole 24ore, Milano, 2000, 126.

⁹¹ Sul tema, L. TOSI, E. M. BAGAROTTO, *La tassazione delle città d’arte*, cit., p. 116 ss; S. GIORGI, *Il contributo di accesso veneziano*, cit., 8 ss.

⁹² Cfr. S. GIORGI, *Il contributo di accesso veneziano*, cit., 6.

⁹³ G. BERTI, *Prefazione*, in E. DE MITA, *Interesse fiscale e tutela del contribuente*, cit., XII.

⁹⁴ Sulla nozione di capacità contributiva, E. DE MITA, *Interesse fiscale e tutela del contribuente*, cit., pp. 108 ss., in partic. 114 ss., dove si esplicita tale principio come ratio della singola imposta.

un rapporto tra stato e cittadino che si svolge su un terreno di solidarietà, quale principio portante dello stato democratico e sociale (art. 2 Costituzione).

Tale principio va inteso come un criterio di razionalità del tributo, che non deve allontanare la sfera finanziaria del soggetto dal risultato derivante dalla sua iniziativa economica in modo irragionevole e sproporzionato.

L'esigenza di un approfondimento giuridico della tassazione ambientale, in sede di politica legislativa, non è preordinata a un mero scopo ordinatorio dei tributi, ma all'individuazione della loro giustificazione sostanziale, anche in termini di legittimità costituzionale⁹⁵. Al contrario, come osservato in dottrina, le tasse ambientali sembrano coniate «dagli economisti in laboratorio, con la sola preoccupazione di rendere l'inquinamento compatibile con il mercato»⁹⁶.

Una delle condizioni sostanziali dell'efficacia del diritto consiste nell'aderire a quelle scelte di valore che, considerate legittime dalla società, siano riconosciute e salvaguardate come tali. Il valore ambiente, quale oggettivizzazione costituzionale del diritto-dovere all'ambiente, non può come tale essere esportato nella comunità giuridica senza una interiorizzazione etica delle norme di diritto che spingano il soggetto, individuale o collettivo, al rispetto consapevole, e non meramente "tattico" di valori meritevoli di tutela.

Sotto questo aspetto, il ricorso a misure extrafiscali, che si sovrappongono al sistema ordinario di tassazione, è di per sé il riflesso di un'integrazione debole delle politiche ecologiche in quelle economiche e sociali, che appaiono muoversi su piani ancora separati anziché confluire in programmi unitari.

La tassazione ambientale, risolvendosi nella corresponsione di un importo per l'inquinamento, non sembra idonea a radicare comportamenti sostenibili, tenuto anche conto dell'obiettivo difficoltà di monetizzare i costi ambientali di determinate attività, pur potendo contribuire alla loro promozione, se opportunamente modulata e coordinata con altre politiche.

Nel caso di Venezia, il contributo d'accesso non sembra raggiungere l'obiettivo di razionalizzazione dei flussi, che non può prescindere da un criterio di responsabilizzazione del turista, attraverso attività di sensibilizzazione alla fragilità della città e del suo ecosistema lagunare, che implicano, tra l'altro, la formazione dei professionisti del settore, la collaborazione con le università, il coinvolgimento delle scuole e degli istituti di educazione, la promozione di eventi culturali che coinvolgano residenti e turisti e promuovano l'arte e le tradizioni locali, incentivando i visitatori a supportarle economicamente in modo più consapevole.

Simili iniziative dovrebbero coniugarsi con un insieme di misure ambientali e urbane, che includono una pianificazione in grado di migliorare la gestione delle acque, ridurre l'inquinamento e l'impatto dei rifiuti prodotti da turisti e residenti.

Un ulteriore profilo problematico attiene alla compatibilità del *ticket* d'accesso con la garanzia di cui all'art. 16 della costituzione, secondo il quale ogni cittadino «può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la

⁹⁵ E. DE MITA, *Politica e diritto dei tributi in Italia*, cit., 125.

⁹⁶ *Ibid.*

legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza». La nozione di sicurezza, secondo la Corte costituzionale, non riguarda solo l'incolumità fisica, ma assume il significato di «situazione nella quale sia assicurato ai cittadini, per quanto è possibile, il pacifico esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce con tanta forza» e si identifica con «l'ordinato vivere civile che è indubbiamente la meta di uno stato di diritto, libero e democratico»⁹⁷.

Nel caso di specie, le limitazioni a tale libertà fondamentale appaiono funzionali al perseguimento di finalità di ordine pubblico e di tutela di un patrimonio culturale unico e vulnerabile, sebbene permangano dubbi sulla legittimità di una normativa che pone un onere economico sull'accesso, suscettibile peraltro di colpire in modo discriminatorio i destinatari della misura.

L'introduzione del contributo di accesso da parte del Comune di Venezia, quale strumento di soluzione al problema dell'*overtourism*, se da un lato può contribuire a generare dei flussi finanziari per far fronte alla domanda di servizi pubblici, dall'altro presenta una serie di criticità, come sopra evidenziato, e non sembra rispondere efficacemente all'esigenza di contenere la pressione turistica, responsabilizzando i visitatori e riducendo gli impatti urbani e sociali del sovraffollamento.

7. Conclusioni

Il termine "sostenibile" è ampiamente utilizzato come attributo fondamentale per molte attività economiche e sociali. Tuttavia, un'eccessiva estensione del significato di sostenibilità potrebbe portare a risultati ambigui e paradossali: la neutralizzazione della sua essenza⁹⁸.

L'enfasi sulla sostenibilità, così diluita, potrebbe condurre a un indebolimento della tutela dei valori fondamentali di protezione dell'ambiente e degli ecosistemi, non traducendosi dunque in misure concrete ed efficaci. Il punto è che per ogni iniziativa che miri a realizzare obiettivi sostenibili sussistono ragioni contrarie in nome della stessa "sostenibilità". Si pensi, ad esempio, al menzionato dibattito sull'energia rinnovabile, attraverso l'installazione di impianti fotovoltaici e eolici. Da un lato, tali impianti sono promossi per la loro capacità di generare energia pulita, un chiaro obiettivo sostenibile, e dall'altro hanno un impatto sul paesaggio naturale e sulla fauna selvatica. Inoltre, gli obiettivi di sostenibilità previste dalle misure internazionali ed europee, come il *Green Deal* e la sua legislazione attuativa, vengono considerati difficilmente raggiungibili e pongono sfide ai governi chiamati a perseguirli, a cominciare dal reperimento delle risorse finanziarie necessarie.

Tali conflitti implicano un necessario bilanciamento di valori in vista degli obiettivi da realizzare di carattere economico o sociale. Il turismo, da questa prospettiva, è un ambito

⁹⁷ C. cost. 14 giugno 1956, n. 2 in *giurcost.org.*; Id. 27 novembre 1980, n. 161, *ibid.*; Id. 23 marzo 1995, n. 115, *ibid.*, in cui si rileva che «per pubblica sicurezza deve intendersi la funzione inerente al mantenimento dell'ordine pubblico, cioè alla tutela dei beni giuridici fondamentali o degli interessi pubblici primari sui quali si regge la civile convivenza». Sul punto, in senso critico, G. DEMURO, Art. 16, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, vol. I, pp. 378.

⁹⁸ Un contributo del 2013 metteva in guardia sul rischio di "sustainababble", definito come «una cacofonica profusione di usi della parola sostenibile per significare qualsiasi cosa, da ambientalmente migliore a alla moda». Cfr. G. ENGELMANN, *Beyond Sustainababble*, in WORLDWATCH INSTITUTE (a cura di), *State of the World 2013, Is Sustainability Still Possible?*, Island Press, Washington D.C., 2013, p. 3.

emblematico con cui misurarsi⁹⁹: il problema essenziale è la ricerca di un equilibrio tra la promozione del turismo e la conservazione del patrimonio culturale e ambientale.

In tale contesto, la legislazione svolge un ruolo cruciale nell'identificazione degli obiettivi da perseguire, dando priorità ai valori fondamentali (a partire dalla protezione dell'ambiente e degli ecosistemi) e favorendo la loro integrazione reciproca e la relativa prevalenza su aspetti meno urgenti. Una regolamentazione attenta può contribuire ad assicurare che le iniziative turistiche non compromettano gli ecosistemi naturali e il tessuto sociale delle comunità ospitanti.

La gestione efficace dei conflitti nel settore del turismo richiede, infatti, un approccio integrato e coordinato, che consideri le diverse dimensioni della sostenibilità e coinvolga attivamente tutte le parti interessate, tenendo conto delle loro differenze.

Al fine di promuovere politiche di turismo sostenibile appare altresì necessario sviluppare un dialogo continuo tra i vari livelli di governo e il settore privato. La sinergia tra le autorità pubbliche e le imprese del settore turistico può favorire lo scambio di migliori pratiche, l'adattamento delle normative in modo flessibile e tempestivo e, al tempo stesso, può stimolare investimenti responsabili. L'interazione regolare consente anche di rispondere più efficacemente alle sfide emergenti e di integrare le innovazioni tecnologiche e operative che possono supportare la sostenibilità in modo dinamico ed efficace. Questo dialogo strutturato dovrebbe mirare a creare un ambiente in cui il turismo non solo prosperi economicamente, ma contribuisca in modo significativo alla conservazione delle risorse e al benessere delle comunità locali.

Le politiche per il turismo dovrebbero quindi armonizzarsi con le iniziative di conservazione ambientale, di protezione del patrimonio culturale e promozione del benessere economico delle comunità locali. Come visto, l'approccio integrato alla sostenibilità si traduce a livello istituzionale nel coinvolgimento di vari livelli di governo, sia dal punto di vista legislativo, sia dal punto di vista regolamentare e amministrativo. In questo senso, è fondamentale anche valorizzare le autonomie locali - a cominciare da quelle comunali: ad esse va garantita la possibilità di regolare i fenomeni potenzialmente dannosi legati al turismo (come l'*overtourism*), adeguando i propri strumenti classici, quali la pianificazione e l'applicazione di tariffe, a contesti nuovi. Una soluzione, in questo senso, potrebbe anche essere quella di concedere alle città che subiscono in modo più rilevante gli impatti del turismo (come Venezia e Firenze) degli spazi di sperimentazione normativa, sulla falsa riga di quanto avviene nel contesto delle nuove tecnologie digitali.

A tal proposito, le cd. *regulatory sandbox* - spazi di sperimentazione normativa - sono previsti, ad esempio, all'articolo 57 del Regolamento (Ue) n. 2024/1689 sull'intelligenza artificiale (cd. "AI Act"), come un ambiente controllato per promuovere l'innovazione e facilitare «lo sviluppo, l'addestramento, la sperimentazione e la convalida di sistemi di IA innovativi per un periodo di tempo limitato». In Italia, una disciplina specifica sulla sperimentazione delle tecnologie FinTech è stata introdotta dall'art. 36 del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, e il relativo D.M.

⁹⁹ Non per niente, l'epoca attuale si può identificare a livello sociologico come l'"età del turismo", in cui si sviluppa una "civiltà turista". Cfr. M. D'ERAMO, *Il selfie del mondo. Indagine sull'età del turismo da Mark Twain al Covid-19*, Milano, Feltrinelli, 2a ed., 2022, in part. cap. 17.

attuativo 30 aprile 2021, n. 100. Più in generale, l'art. 36 del d.l. n. 76/2020 (cd. Decreto semplificazioni 2020), prevede la possibilità di una deroga temporanea a norme che impediscano la «*sperimentazione di idee e iniziative*» innovative in ambito tecnologico e di digitalizzazione «*volte al miglioramento della competitività, dell'efficienza e dell'efficacia di servizi a cui cittadini e imprese*».

La funzione delle *regulatory sandbox* nel contesto europeo e italiano non solo facilita l'innovazione tecnologica ma crea anche un ambiente favorevole per testare le implicazioni normative e di mercato delle nuove tecnologie senza i rischi associati all'implementazione su larga scala. Questi ambienti controllati permettono agli innovatori di esplorare soluzioni creative alle sfide persistenti, migliorando la capacità delle imprese di adattarsi rapidamente ai cambiamenti e alle esigenze del mercato. Inoltre, la presenza di una *sandbox* regolatoria incoraggia gli investimenti da parte degli attori privati, potenziando così l'ecosistema innovativo nazionale e contribuendo a posizionare il paese all'avanguardia nel campo delle tecnologie emergenti. La proattività nel campo della regolamentazione può servire da modello per altre aree regolamentari, suggerendo come la flessibilità normativa possa essere utilizzata per stimolare lo sviluppo economico e tecnologico.

L'implementazione di strumenti di innovazione digitale nella regolamentazione del turismo può rappresentare un'opportunità per creare uno spazio (in questo caso, fisico, in quanto corrispondente ad un contesto territoriale specifico) in cui le autonomie locali siano abilitate a sperimentare soluzioni regolatorie innovative, senza incorrere nelle questioni di legittimità (anche costituzionale) evidenziate in questo contributo. Certo, ciò richiederebbe a sua volta norme statali e regionali che autorizzino adeguatamente gli spazi di sperimentazione. Un presupposto non da poco e in cui si potrebbero trasferire "in radice" gli stessi contrasti istituzionali che caratterizzano la regolamentazione del settore. Si può però confidare sul fatto che il turismo, con la sua rilevanza e le sue particolarità, possa essere un contesto adatto in cui ipotizzare uno stretto coordinamento tra diversi livelli di governo, volto alla promozione della sostenibilità e alla sperimentazione di soluzioni innovative.