CARLA BASSU
SALVATORE MARIO GAIAS

DIRITTO PUBBLICO DEL TURISMO



Editoriale Scientifica

Carla Bassu Salvatore Mario Gaias

DIRITTO PUBBLICO DEL TURISMO

EDITORIALE SCIENTIFICA

Questo volume è finanziato dalla Regione Autonoma della Sardegna, nell'ambito della Legge regionale 7 agosto 2007, n. 7 "Promozione della Ricerca Scientifica e dell'Innovazione Tecnologica in Sardegna". Programma attività annualità 2024.

© Copyright 2026 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com
ISBN 979-12-235-0819-0

INDICE

INTRODUZIONE 7

CAPITOLO 1 – *Il turismo come fenomeno giuridico trasversale* 11

CAPITOLO 2 – *Il turismo nel diritto internazionale e nel diritto dell'Unione europea* 19

CAPITOLO 3 – *Il turismo nella Costituzione italiana e il riparto di competenze Stato-Regioni* 33

CAPITOLO 4 – *Il sistema delle fonti interne e la legislazione statale e regionale in materia di turismo* 43

CAPITOLO 5 – *L'organizzazione pubblica del turismo* 55

CAPITOLO 6 – *Le imprese turistiche* 63

CAPITOLO 7 – *Le strutture ricettive: attività, disciplina amministrativa e classificazione* 71

CAPITOLO 8 – *Le agenzie di viaggio e turismo* 83

CAPITOLO 9 – *Le professioni turistiche* 89

CAPITOLO 10 – *Le tipologie speciali di turismo* 95

CAPITOLO 11 – *La tutela dei diritti del turista* 113

APPENDICE A – *L'insularità nella Repubblica italiana delle autonomie* 119

APPENDICE B – *L'insularità nel Mediterraneo. Spagna, Portogallo e Corsica a confronto* 151

Introduzione

Questo volume nasce dall'esperienza dell'insegnamento di Diritto pubblico del turismo svolto presso il Dipartimento di Scienze umanistiche e sociali dell'Università degli Studi di Sassari e, prima ancora, da un'esigenza maturata nel confronto quotidiano con studentesse e studenti chiamati ad avvicinarsi al diritto nell'ambito di un percorso di studi prevalentemente umanistico.

È proprio questa la prospettiva dalla quale il manuale è stato pensato e costruito. Non si rivolge, infatti, prioritariamente a studenti di giurisprudenza, né presuppone una conoscenza già acquisita delle categorie fondamentali del diritto pubblico ma destinato soprattutto a chi incontra il diritto all'interno di corsi di laurea a indirizzo umanistico, linguistico, culturale e turistico, nei quali la dimensione giuridica rappresenta uno degli strumenti necessari per comprendere fenomeni sociali, economici e territoriali più ampi.

Da questa particolare destinazione discende la scelta metodologica che attraversa l'intero volume: rendere accessibili le categorie del diritto pubblico senza rinunciare al rigore giuridico, semplificando il linguaggio per accompagnare chi legge nell'acquisizione progressiva di un lessico e di un metodo che consentano di comprendere perché il diritto incida concretamente sull'organizzazione, sullo sviluppo e sulla fruizione del fenomeno turistico.

Il turismo costituisce, da questo punto di vista, un osservatorio particolarmente efficace perché si tratta di un fenomeno sociale ed economico prima ancora che giuridico e, proprio per questo, non può essere racchiuso entro i confini di un unico settore dell'ordinamento. Il diritto del turismo è una materia necessariamente composita e trasversale che coinvolge il diritto costituzionale e amministrativo, ma incontra anche il diritto dell'Unione europea, la disciplina dell'impresa e del mercato, la tutela dei consumatori, il

diritto del lavoro, la protezione dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale. A questa trasversalità per materie si aggiunge una seconda dimensione, altrettanto importante relativa ai livelli di decisione pubblica e governo. Il turismo è infatti regolato attraverso un sistema nel quale interagiscono organizzazioni internazionali, Unione europea, Stato, Regioni ed enti locali. Comprendere chi possa decidere, con quali strumenti ed entro quali limiti significa entrare direttamente nel cuore di alcuni dei problemi fondamentali del diritto pubblico contemporaneo: il sistema delle fonti, il riparto delle competenze, l'autonomia territoriale, la sussidiarietà, i rapporti tra ordinamento nazionale e ordinamento europeo.

Studiare il diritto pubblico attraverso il turismo consente di osservare le categorie generali dell'ordinamento mentre operano nella realtà. La Costituzione, le fonti del diritto, l'organizzazione amministrativa, le autonomie territoriali o il diritto dell'Unione europea cessano di apparire come costruzioni astratte nel momento in cui servono a comprendere questioni molto concrete: chi disciplina una struttura ricettiva, quali regole deve rispettare un'impresa turistica, come vengono organizzate le professioni del settore, quali diritti spettano al turista, come si conciliano sviluppo economico e tutela dell'ambiente, quali poteri spettano allo Stato e quali alle Regioni. La Costituzione italiana offre in questo senso un esempio significativo perché il turismo non vi trova oggi una menzione espressa che non corrisponde però a una mancata considerazione sostanziale. Al contrario, il fenomeno turistico intercetta una pluralità di principi e diritti di rango costituzionale, come la libertà della persona e il suo pieno sviluppo, l'eguaglianza sostanziale, la libertà di circolazione, la tutela della salute, la libertà di iniziativa economica, la protezione del paesaggio, dell'ambiente e del patrimonio storico e artistico. È precisamente questa pluralità di connessioni a rendere il turismo un terreno privilegiato per comprendere come una Costituzione viva non soltanto nelle disposizioni che nominano espressamente una materia, ma anche nelle relazioni che si instaurano tra principi, diritti, interessi e trasformazioni della società.

Il volume segue perciò un percorso progressivo che si dipana dall'inquadramento del turismo come fenomeno giuridico trasversale analizzando la sua dimensione internazionale ed europea e la sua collocazione nel sistema costituzionale italiano; vengono quindi affrontati il sistema delle fonti e il riparto delle competenze tra Stato e Regioni, l'organizzazione pubblica del settore e, successivamente, le discipline che riguardano imprese, strutture ricettive, agenzie di viaggio, professioni turistiche, forme speciali di turismo e tutela dei diritti del turista. Chiudono il percorso due approfondimenti dedicati all'insularità, considerata dapprima nell'ordinamento costituzionale italiano e poi in prospettiva comparata mediterranea. La scelta di dedicare uno spazio specifico all'insularità non è casuale perché questo manuale nasce in Sardegna, nell'alveo dell'Università di Sassari, in un Dipartimento in cui il turismo rappresenta una delle chiavi attraverso cui interrogarsi sulle opportunità e sulle diseguaglianze connesse al territorio. La condizione insulare rende particolarmente evidenti questioni che il diritto pubblico è chiamato ad affrontare, come l'accessibilità e la continuità territoriale, il rapporto tra sviluppo e sostenibilità, la valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale, la stagionalità, l'equilibrio tra crescita dei flussi turistici e tutela delle comunità residenti. Il turismo diventa così anche uno strumento per leggere il territorio attraverso le categorie dell'eguaglianza, della coesione e dell'autonomia.

C'è, infine, una ragione più generale che giustifica la presenza del diritto pubblico nella formazione di chi studia lingue, culture, comunicazione e turismo: conoscere il diritto significa acquisire uno degli alfabeti fondamentali della cittadinanza e comprendere non soltanto quali siano le regole applicabili a una determinata attività, ma da dove quelle regole provengano, chi abbia il potere di adottarle, quali limiti incontri quel potere e quali strumenti l'ordinamento metta a disposizione delle persone per la tutela dei propri diritti. L'obiettivo di queste pagine non è dunque quello di trasformare studenti di discipline umanistiche in giuristi ma di for-

nire loro gli strumenti essenziali per riconoscere la dimensione giuridica dei fenomeni che saranno chiamati a studiare, amministrare o affrontare nella propria esperienza professionale. Imparare a orientarsi tra Costituzione, leggi, regolamenti, fonti europee, competenze amministrative e diritti significa imparare a leggere con maggiore consapevolezza la realtà nella quale si opera. Se questo manuale riuscirà a far percepire il diritto non come un insieme distante di norme e definizioni, ma come uno strumento attraverso cui comprendere e governare fenomeni complessi, avrà raggiunto il suo principale obiettivo didattico.

Carla Bassu

Salvatore Mario Gaias

CAPITOLO 1

IL TURISMO COME FENOMENO GIURIDICO TRASVERSALE

Il presente capitolo introduce l'inquadramento generale del diritto pubblico del turismo, muovendo dalla sua qualificazione come materia composita e trasversale, per poi esaminare il passaggio dal turismo quale fenomeno sociale alla sua emersione come oggetto di disciplina giuridica, la distinzione tra norme giuridiche e norme sociali, la trasversalità orizzontale della materia e, infine, la trasversalità verticale, ossia il sistema plurilivello degli enti legittimati a produrre norme in materia turistica.

1.1 Il diritto del turismo come materia composita

Il diritto del turismo può essere definito come l'insieme delle regole e delle norme giuridiche finalizzate a disciplinare il complesso e composito settore turistico. Si tratta di una materia composita perché il turismo, per sua stessa definizione, costituisce un settore sfaccettato e multidisciplinare che, dal punto di vista giuridico, presenta profili di rilievo tanto per il diritto pubblico quanto per il diritto privato, commerciale, del lavoro, dei trasporti e penale.

La dottrina che si è occupata sistematicamente della materia ha da tempo rilevato come la Costituzione italiana non offra, in sé, una collocazione sistematica univoca del «turismo»: gli interessi coinvolti – quelli del turista, quelli degli operatori economici del settore e, soprattutto, l'interesse pubblico alla tutela del patrimonio ambientale e culturale, che costituisce spesso la principale risorsa su cui si fonda l'offerta turistica – esprimono valori costituzionali distinti e, talvolta, in tensione reciproca. Il fenomeno turistico può peraltro ricollegarsi anche a diritti sociali espressamente riconosciuti dalla Carta costituzionale, quali il di-

ritto alla salute e all'istruzione, di cui costituisce, per molti versi, una forma di attuazione.

Questa assenza di una «sede» costituzionale unitaria è precisamente ciò che rende necessario, sul piano metodologico, l'approccio trasversale che caratterizza l'intero impianto della materia e che verrà sviluppato nei paragrafi seguenti, prima nella sua accezione orizzontale e poi in quella verticale.

1.2 Dal fenomeno sociale alla disciplina giuridica

Il turismo è, storicamente, un fenomeno sociale ed economico ben prima che un fenomeno giuridico. Tradizionalmente riservato a ristrette élites, esso si è progressivamente trasformato, nel corso dell'ultimo secolo, sino a divenire un fenomeno di massa: una trasformazione che colloca convenzionalmente l'origine del turismo «di massa» a partire dagli anni Sessanta del Novecento, quando la fruizione del tempo libero e della vacanza cessa di essere prerogativa di pochi per estendersi a strati sempre più ampi della popolazione.

Solo in epoca relativamente recente, dunque, la materia turistica è divenuta oggetto di attenzione da parte della normativa nazionale, subnazionale, internazionale e sovranazionale. Prima di essere regolamentato giuridicamente, il turismo era oggetto esclusivamente di regole di natura sociale: convenzioni, consuetudini e prassi prive del carattere della giuridicità in senso tecnico.

1.3 Norme giuridiche e norme sociali: una distinzione preliminare

La distinzione tra norme giuridiche e norme sociali costituisce un presupposto metodologico indispensabile per comprendere il percorso attraverso cui il turismo è transitato da fenomeno regolato socialmente a materia oggetto di disciplina giuridica positiva.

Norme giuridiche: sono vincolanti per l'intera comunità di riferimento, a prescindere dall'adesione individuale dei singoli consociati; la loro violazione comporta l'applicazione di sanzioni, di natura amministrativa o penale, azionabili dall'ordinamento indipendentemente dalla volontà del destinatario.

Norme sociali: sono vincolanti soltanto per chi appartiene, ed aderisce volontariamente, alla comunità sociale di riferimento; la loro violazione comporta, quale massima sanzione, l'allontanamento dalla comunità sociale stessa, senza che si attivino i meccanismi coercitivi propri dell'ordinamento giuridico.

Il criterio distintivo, dunque, non è tanto il contenuto della regola, quanto la sua fonte di legittimazione e il meccanismo sanzionatorio ad essa collegato: eteronomia e coercibilità, da un lato, adesione volontaria e sanzione «sociale», dall'altro. È proprio l'acquisizione, da parte delle regole in materia turistica, del carattere della giuridicità in questo senso tecnico a segnare il passaggio descritto nel paragrafo precedente.

1.4 La trasversalità orizzontale della materia turistica

La tipologia delle norme applicabili al fenomeno turistico varia in ragione dell'interesse che esse mirano di volta in volta a tutelare: ciò vale, a maggior ragione, per le discipline trasversali, quale è per l'appunto la materia turistica. Si può schematicamente distinguere:

– Turismo e diritto pubblico/costituzionale: norme poste a tutela dei diritti individuali del cittadino-turista;

– Turismo e diritto commerciale/economico: norme a tutela degli aspetti economici legati all'attività turistica, in primis la libertà di iniziativa economica privata riconosciuta dall'art. 41 della Costituzione;

– Turismo e diritto del lavoro: norme finalizzate a tutelare chi opera nel settore turistico, spesso con modalità contrattuali peculia-

ri rispetto agli schemi standard (si pensi, in particolare, al lavoro stagionale, non sempre adeguatamente garantito);

– Turismo e diritto penale: norme di contrasto a fenomeni patologici connessi al turismo, quali il c.d. turismo sessuale, piaga di rilevanza universale che, per alcuni ordinamenti, costituisce un capitolo del tutto autonomo nell'ambito della disciplina turistica.

Il riferimento alla libertà di iniziativa economica privata quale fondamento costituzionale della tutela degli aspetti economici del turismo va ricondotto all'art. 41 Cost. («L'iniziativa economica privata è libera...»), e non all'art. 51 Cost., che disciplina invece l'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza. Il testo qui riportato tiene conto di tale correzione.

Si segnala inoltre che l'art. 41 Cost. è stato modificato dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 (in vigore dal 9 marzo 2022), che ha inserito, tra i limiti alla libertà di iniziativa economica privata già previsti dal secondo comma (sicurezza, libertà, dignità umana), anche il danno «alla salute e all'ambiente», e ha esteso al terzo comma la possibilità per il legislatore di indirizzare l'attività economica pubblica e privata anche a fini ambientali, oltre che sociali. Si tratta di una novità di sicuro interesse per la materia turistica, stante la crescente centralità della sostenibilità ambientale e sanitaria nella regolazione dell'impresa turistica.

1.5 Lo sviluppo del settore turistico e la domanda di regolazione pubblica

In Italia si registra, nel medio-lungo periodo, una crescita progressiva e significativa dell'importanza strategica del turismo, che rappresenta oggi una voce di assoluto rilievo nell'economia nazionale. Il settore ha attraversato, nel biennio 2020-2021, una fase di grave contrazione dovuta all'emergenza sanitaria da Covid-19, che ne aveva reso incerte le prospettive di sviluppo; i dati più recenti disponibili mostrano tuttavia un pieno recupero e, anzi, un supe-

ramento dei livelli pre-pandemici: secondo le rilevazioni della Banca d'Italia, il surplus della bilancia dei pagamenti turistica ha raggiunto, nel 2024, i 21,2 miliardi di euro (pari all'1% del PIL, come nel 2019), confermando la tendenza positiva già registrata nel triennio precedente, mentre i dati provvisori relativi al 2025 segnalano un'ulteriore crescita della spesa dei viaggiatori stranieri, accompagnata da un aumento della permanenza media piuttosto che del numero complessivo degli arrivi.

La crescita del settore turistico ha determinato, nel nostro Paese, un incisivo intervento pubblico di regolazione del fenomeno, giustificato dalle molteplici implicazioni che il turismo dispiega:

- sui canali occupazionali;
- sulla sicurezza;
- sull'ordine pubblico;
- sulla tutela e valorizzazione del territorio;
- sulla salvaguardia del patrimonio artistico e culturale.

È proprio questa domanda di regolazione, articolata su una pluralità di interessi pubblici concorrenti, a spiegare perché la disciplina del turismo non possa essere ricondotta a un unico centro di produzione normativa, ma richieda l'intervento coordinato di una pluralità di attori istituzionali, secondo lo schema esaminato nel paragrafo che segue.

1.6 La trasversalità verticale: il sistema plurilivello delle fonti in materia di turismo

L'esigenza di intervenire con una normativa organica ed efficiente sta alla base del coinvolgimento, in materia turistica, di una pluralità di attori istituzionali collocati a livelli diversi: lo Stato, le Regioni, gli enti locali, le organizzazioni internazionali e l'Unione europea. È questa la c.d. trasversalità verticale della materia, che si affianca e completa la trasversalità orizzontale esaminata al § 1.4: mentre quest'ultima attiene ai diversi rami del diritto che il turismo

interseca, la trasversalità verticale attiene ai diversi livelli di governo legittimati a produrre norme giuridiche in materia turistica (livello statale, sub-nazionale, internazionale e sovranazionale).

Il presente paragrafo si limita a introdurre il livello statale e regionale; i livelli internazionale e sovranazionale, pure menzionati, saranno oggetto di trattazione specifica nei capitoli successivi.

1.6.1 Il livello statale e regionale: il turismo come materia «residuale»

Il riparto delle competenze normative tra Stato e Regioni in materia di turismo costituisce uno dei profili più discussi e problematici del diritto costituzionale delle autonomie territoriali. Prima della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, operata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, il testo originario dell'art. 117 Cost. annoverava espressamente «turismo e industria alberghiera» tra le materie di competenza legislativa regionale, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale (competenza concorrente).

A seguito della riforma del 2001, l'espressione «turismo e industria alberghiera» è scomparsa dal testo dell'art. 117 Cost. Poiché tale disposizione elenca, ai commi secondo e terzo, le materie di competenza legislativa esclusiva statale e di competenza legislativa concorrente, mentre il quarto comma attribuisce alle Regioni la potestà legislativa «in riferimento a ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato», il turismo è da allora ricondotto dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale prevalenti nell'alveo delle materie c.d. residuali, di competenza legislativa esclusiva regionale. Tale qualificazione è stata più volte confermata dalla Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 197/2003, e ribadita, tra le altre, dalla sentenza n. 214/2006.

La qualificazione del turismo come materia residuale regionale non esclude, tuttavia, che lo Stato conservi margini di intervento normativo, in ragione del carattere esso stesso trasversale di nume-

rose competenze statali esclusive elencate dall'art. 117, secondo comma, Cost. (tra cui, a titolo esemplificativo, la tutela della concorrenza, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, l'ordinamento civile) idonee a intersecare, più o meno direttamente, la disciplina del turismo in senso stretto. Si tratta, in altri termini, di una duplice trasversalità che si sovrappone: quella, orizzontale, tra i diversi rami del diritto, e quella, verticale, tra i diversi livelli di governo, complicata dal fatto che, all'interno di quest'ultima, le stesse competenze esclusive statali presentano a loro volta carattere trasversale rispetto alle materie residuali regionali.

Si segnala, infine, per completezza informativa, che nel corso delle ultime legislature sono state presentate diverse proposte di legge costituzionale volte a reintrodurre il turismo tra le materie di competenza legislativa concorrente Stato-Regioni ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., nell'intento di rilanciare l'unitarietà delle politiche nazionali di settore; allo stato, tuttavia, nessuna di tali proposte ha concluso il proprio iter, sicché il turismo resta, a tutti gli effetti, materia di competenza legislativa residuale regionale.

Corte costituzionale, sentt. n. 197/2003 e n. 214/2006: la Consulta ha confermato che, a seguito della riforma del Titolo V, il turismo rientra tra le materie di competenza legislativa residuale delle Regioni, precisando peraltro che tale competenza regionale non è «piena», in quanto rimane soggetta all'incidenza delle competenze trasversali statali (tutela della concorrenza, ordinamento civile, tutela dell'ambiente, livelli essenziali delle prestazioni) e ai vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

1.6.2 Gli enti locali

Accanto allo Stato e alle Regioni, gli enti locali (Comuni, Città metropolitane, e, in prospettiva storica, le Province) intervengono nella disciplina del turismo essenzialmente sul piano amministrativo

e regolamentare, in attuazione e specificazione della legislazione regionale di settore, nell'esercizio delle funzioni loro attribuite o conferite in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118 Cost. Tale livello di intervento risulta particolarmente significativo in materia turistica, trattandosi di un settore in cui l'articolazione territoriale delle politiche pubbliche – si pensi alla gestione dei flussi turistici nei centri storici, alla regolazione delle locazioni brevi o alla fiscalità di scopo (imposta di soggiorno) – richiede strumenti di intervento capillari e prossimi al territorio.

Riferimenti bibliografici essenziali

P. L. VIPIANA, *Diritto pubblico del turismo*, Pacini, Pisa, 2020.
R. SANTAGATA, *Diritto del turismo*, V ed., Utet, Milano, 2018.
V. FRANCESCHELLI, F. MORANDI, *Manuale di diritto del turismo*, Giappichelli, Torino, 2022.
F. MORANDI (fondatore), *Rivista italiana di Diritto del turismo*, FrancoAngeli, Milano.
A. PETRILLO, *Profili costituzionali del turismo, in Le materie di competenza regionale. Commentario*, a cura di G. Guzzetta, F. S. Marini, L. Morana, Jovene, Napoli, 2015.

CAPITOLO 2

IL TURISMO NEL DIRITTO INTERNAZIONALE E NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Il presente capitolo prosegue l'analisi della trasversalità verticale della materia turistica, introdotta al Capitolo 1, esaminando i due livelli «sovrastatali» del sistema plurilivello delle fonti: quello internazionale, con le organizzazioni governative e non governative operanti nel settore, e quello sovranazionale, con l'inquadramento del turismo nell'ordinamento dell'Unione europea e la tipologia delle relative fonti normative, primarie e derivate.

2.1 Le organizzazioni internazionali in materia turistica

Le organizzazioni internazionali che operano espressamente nel settore turistico si classificano in due categorie, a seconda della natura dei soggetti che le compongono:

– organizzazioni internazionali governative (O.I.G.), composte da Stati sovrani, che agiscono in base a regole stabilite da più nazioni e devono rendere conto ai rispettivi governi (l'esempio di riferimento in materia turistica è UN Tourism, già Organizzazione mondiale del turismo – OMT);

– organizzazioni internazionali non governative (O.N.G.), composte da soggetti privati (enti, associazioni, istituti) che decidono di coordinarsi a livello transnazionale per il perseguimento di un fine di interesse generale, senza scopo di lucro (l'esempio di riferimento in materia turistica è il World Travel and Tourism Council – WTTC).

Il criterio distintivo tra le due categorie risiede, dunque, nella presenza o meno degli Stati tra i soggetti costitutivi: le O.I.G. sono espressione della sovranità statale e hanno, in linea di principio, il potere di produrre regole vincolanti per gli Stati membri; le O.N.G.

non dispongono di un analogo potere normativo, pur potendo esercitare un'influenza rilevante attraverso l'attività di lobbying, di raccolta dati e di elaborazione di standard di settore.

2.2 UN Tourism (già Organizzazione mondiale del turismo): origini ed evoluzione

L'organizzazione intergovernativa di riferimento in materia turistica nasce nel 1925 come Unione internazionale degli organismi ufficiali del turismo, associazione non governativa con compiti tecnici e organizzativi. Nel 1967 una risoluzione dell'Unione ne determina la trasformazione in organizzazione intergovernativa, con lo scopo di affrontare su base mondiale i problemi relativi al turismo e di cooperare con le organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite (in particolare l'Organizzazione mondiale della sanità, l'UNESCO e l'Organizzazione internazionale del trasporto aereo civile). Nel 1975 l'Unione assume la denominazione di Organizzazione mondiale del turismo (OMT) ed entra a far parte della struttura esecutiva del Programma di sviluppo delle Nazioni Unite; nel 2003, a seguito di una risoluzione adottata in occasione della 15ª Assemblea generale, tenutasi a Pechino, l'OMT diventa agenzia specializzata delle Nazioni Unite, riconoscimento di assoluto rilievo per il settore turistico in ambito internazionale.

L'OMT ha sede a Madrid e costituisce la più grande istituzione turistica mondiale. Organo supremo è l'Assemblea generale, composta dai delegati dei membri effettivi, che si riunisce di norma ogni due anni (con possibilità di sessioni straordinarie); ad essa aderiscono gli Stati membri effettivi, gli osservatori permanenti (tra cui la Santa Sede e la Palestina) e i membri affiliati – governi locali, associazioni, imprese turistiche, compagnie aeree, catene alberghiere, operatori e agenzie di viaggio – che rappresentano in seno all'organizzazione gli interessi dei privati del sistema turistico. Il Consiglio esecutivo adotta i provvedimenti di esecuzione delle deli-

bere dell'Assemblea (assimilabile, in un'ottica divulgativa, alla funzione di governo dell'organizzazione), mentre il Segretariato svolge compiti di gestione e rappresentanza. Il finanziamento è assicurato dai contributi degli Stati membri, ripartiti secondo un metodo deliberato dall'Assemblea che tiene conto del livello di sviluppo economico e del peso del turismo internazionale per ciascun Paese.

Lo scopo dell'organizzazione consiste nel promuovere e sviluppare il turismo quale strumento di espansione economica, di comprensione internazionale, di pace e prosperità, nonché di rispetto e osservanza universale dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione. L'Italia ha approvato ed eseguito lo Statuto dell'organizzazione, adottato a Città del Messico il 27 settembre 1970, con la legge 5 dicembre 1977, n. 1018.

Nel gennaio 2024 l'organizzazione ha adottato una nuova denominazione e identità visiva, passando da «UNWTO» (United Nations World Tourism Organization) a «UN Tourism», pur conservando integralmente il proprio status giuridico di agenzia specializzata delle Nazioni Unite e la propria sede di Madrid. Il rebranding non incide sulla struttura istituzionale sopra descritta, ma va tenuto presente nella terminologia corrente.

Quanto alla composizione, i dati più aggiornati (dicembre 2025) indicano l'adesione di 160 Stati membri, 6 membri associati e oltre 480 membri affiliati. L'Italia resta membro effettivo dal 1978 ed è stata rieletta, da ultimo nel 2023, al Consiglio Esecutivo per il periodo 2023-2027.

2.3 Le organizzazioni internazionali non governative: il WTTC

Le organizzazioni non governative sono associazioni internazionali a carattere privatistico, prive di scopo di lucro, costituite allo scopo di instaurare un legame a livello transnazionale tra enti di nazionalità diversa che perseguono un fine di interesse generale (si

pensi, in ambito diverso da quello turistico, alla Croce Rossa Internazionale o a Greenpeace).

In materia turistica, l'organizzazione non governativa di riferimento è il World Travel and Tourism Council (WTTC), istituito nel 1990 per sostenere il settore attraverso l'attuazione di strategie concordate con i governi e le associazioni di categoria. Ha sede a Londra e riunisce tra i propri membri i principali rappresentanti dell'industria turistica mondiale (strutture alberghiere, attività di intrattenimento, catering, trasporti). La sua attività consiste principalmente nell'analizzare l'impatto economico dei viaggi e del turismo a livello nazionale e mondiale e nell'intervenire, sulla base dei dati raccolti, con azioni mirate di sensibilizzazione e proposta verso i decisori pubblici.

2.4 Il turismo nel diritto dell'Unione europea: una competenza di sostegno

Il fenomeno turistico assume, in Europa, un ruolo di assoluto rilievo economico e sociale; ciò nonostante, il turismo non rientra tra le materie di competenza normativa diretta dell'Unione europea. I trattati istitutivi delle Comunità europee non contenevano, in origine, disposizioni specifiche sul settore turistico: il solo riferimento, del tutto generico, si rinveniva nell'art. 3, lettera u), del Trattato di Maastricht, che annoverava tra le politiche comunitarie generiche «misure nel settore del turismo», senza tuttavia attribuire alcuna base giuridica autonoma per l'azione dell'Unione.

Il turismo si presenta, in questo senso, come materia trasversale anche a livello di diritto dell'Unione: le politiche comunitarie che maggiormente lo intersecano sono quella di sviluppo regionale, quella per l'occupazione, quella ambientale, culturale e quella per lo sviluppo delle piccole e medie imprese. Numerose azioni intraprese in tali ambiti producono, di riflesso, un impatto rilevante sul comparto turistico, ad esempio in termini di miglioramento delle

strutture ricettive o di salvaguardia del patrimonio storico e naturale, che costituisce spesso la principale risorsa su cui si fonda l'offerta turistica dei territori.

Il presupposto sistemico dell'intera costruzione europea in chiave turistica resta, in ogni caso, il principio della libera circolazione delle persone, che rappresenta il primo e imprescindibile presupposto di ogni forma di turismo: senza libertà di spostamento sul territorio non è concepibile alcuna attività turistica. La politica comune dei trasporti ha inoltre svolto un ruolo rilevante nell'incremento degli scambi turistici in ambito europeo, sebbene per lungo tempo essa non sia stata esplicitamente concepita come funzionale allo sviluppo del turismo, quanto piuttosto come strumento generale di promozione commerciale e di integrazione del mercato interno.

2.5 L'evoluzione della politica turistica europea

Nel corso degli anni Ottanta del Novecento la Comunità europea riconosce al turismo un'importanza economica e sociale autonoma rispetto agli altri campi di azione comunitaria. Le principali tappe di tale evoluzione possono così riassumersi:

– 1986: viene istituito il Comitato consultivo del turismo, con il compito di raccogliere le informazioni relative alle iniziative nazionali e comunitarie nel settore, facilitandone lo scambio e la consultazione (attualmente, in seno alla Commissione europea, tali funzioni sono svolte da un'Unità turismo nell'ambito della Direzione generale per il mercato interno, l'industria, l'imprenditoria e le PMI);

– 1990: viene dichiarato «Anno europeo del turismo» con Decisione del Consiglio del 21 dicembre 1988, n. 89/46/CEE;

– 1996: la Commissione europea pubblica il Libro verde sul ruolo dell'Unione nel campo del turismo, che esamina le misure esistenti e prospetta l'opportunità di una politica comune di settore;

– 1997-2000: viene attuato il primo programma pluriennale sul turismo (programma Philoxenia), volto a stimolare la qualità e la competitività del turismo europeo, nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, della soddisfazione delle esigenze dei turisti e dell'uso razionale delle risorse naturali e culturali;

– 1998: viene istituito il Gruppo ad alto livello sul turismo e l'occupazione (GAL), composto da esperti del settore, con il compito, tra gli altri, di incoraggiare le imprese turistiche e di migliorare il funzionamento del mercato turistico europeo;

– 2004: il progetto (naufragato per il mancato completamento del processo di ratifica) di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa aveva previsto una specifica politica comunitaria in materia turistica;

– 2007-2009: il Trattato di Lisbona, firmato nel 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, include finalmente il turismo, all'art. 6, lettera d), TFUE, tra gli ambiti in cui l'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri: si tratta di una svolta significativa, poiché le relative misure possono da allora essere adottate secondo la procedura legislativa ordinaria, laddove in precedenza era necessaria l'unanimità in seno al Consiglio.

La disciplina materiale di tale competenza è poi specificamente recata dall'art. 195 TFUE, che stabilisce che l'Unione completa l'azione degli Stati membri nel settore del turismo incoraggiando la creazione di un ambiente propizio allo sviluppo delle imprese del settore e favorendo la cooperazione tra Stati membri, in particolare tramite lo scambio di buone pratiche.

Trattandosi di competenza di sostegno e non di competenza concorrente o esclusiva, l'esercizio dell'azione europea in materia turistica non può in alcun caso comportare l'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri (art. 2, § 5, TFUE e art. 195, § 2, TFUE): un limite strutturale che spiega perché, come si vedrà al § 2.9, gli atti di diritto derivato che incidono sul turismo intervengano quasi sempre attraverso basi giuridiche

«trasversali» (tutela dei consumatori, trasporti) piuttosto che attraverso una politica comune del turismo in senso proprio.

Si segnala che il Consiglio dell'Unione europea ha adottato, il 1° dicembre 2022, l'Agenda europea per il turismo 2030 (con orizzonte al 2050), un piano di lavoro pluriennale, privo di natura vincolante, volto a orientare la transizione verde e digitale del settore turistico europeo, rafforzarne la resilienza e sostenerne la competitività, in attuazione del precedente Percorso di transizione per il turismo (Transition Pathway for Tourism, febbraio 2022) elaborato dalla Commissione europea.

2.6 Le fonti del diritto dell'Unione europea

Per comprendere in che modo l'Unione europea possa incidere sulla materia turistica, pur in assenza di una competenza diretta, occorre richiamare la tipologia delle fonti del diritto dell'Unione, distinte in fonti di diritto primario e fonti di diritto derivato.

2.6.1 Le fonti di diritto primario

Le fonti di diritto primario comprendono essenzialmente i trattati istitutivi, ovvero il Trattato sull'Unione europea (TUE) e il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), nella versione risultante dal Trattato di Lisbona del 2009. Tali trattati stabiliscono la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, fondano il potere delle istituzioni europee e definiscono il quadro giuridico entro cui queste ultime attuano le politiche dell'Unione. Sono fonti di diritto primario anche i trattati modificativi dell'Unione europea, i protocolli allegati ai trattati istitutivi e modificativi, nonché i trattati di adesione degli Stati membri.

2.6.2 Le fonti di diritto derivato

Le fonti di diritto derivato si distinguono in atti unilaterali (regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni, pareri) e atti convenzionali (accordi internazionali tra l'Unione e Stati terzi o organizzazioni terze; accordi tra Stati membri; accordi interistituzionali).

Il regolamento (art. 288 TFUE) è un atto normativo di portata generale, obbligatorio in tutti i suoi elementi, che non può essere applicato in modo incompleto, selettivo o parziale; è vincolante per le istituzioni, per gli Stati membri e per i singoli individui. Il regolamento è self executing, ossia direttamente applicabile in tutti gli Stati membri senza necessità di misure di recepimento nel diritto nazionale, e conferisce diritti e doveri indipendentemente da un atto nazionale di attuazione. È applicabile a partire dalla sua entrata in vigore, di regola venti giorni dopo la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, e i suoi effetti prevalgono, in modo simultaneo, automatico e uniforme, su tutte le legislazioni nazionali con esso contrastanti.

La direttiva (artt. 288 e 289 TFUE) è un atto normativo vincolante per gli Stati membri destinatari quanto al risultato da raggiungere, mentre lascia agli Stati la discrezionalità circa i mezzi da impiegare. A differenza del regolamento, la direttiva deve essere recepita dagli Stati membri, entro un termine tendenzialmente compreso tra sei mesi e due anni, mediante misure di portata nazionale comunicate alla Commissione; solo dopo il recepimento essa produce effetti nei confronti dei singoli individui. Decorso inutilmente il termine di recepimento, la Commissione può adire la Corte di giustizia per far condannare lo Stato inadempiente; la mancata esecuzione della sentenza può a sua volta comportare una nuova condanna al pagamento di penalità pecuniarie, e la Corte ha inoltre riconosciuto ai singoli cittadini, in determinate circostanze, la possibilità di ottenere il risarcimento dei danni causati dal recepimento tardivo o incompleto. Scaduto il termine, la direttiva acquista un effetto diretto verticale (i cittadini possono invocarla in giudizio

contro lo Stato), ma non un effetto diretto orizzontale (non è invocabile contro altri privati).

La decisione è un atto obbligatorio, di portata generale oppure individuale; in quest'ultimo caso è vincolante solo per i destinatari indicati, che possono essere Stati membri o singoli privati (si pensi alle decisioni con cui la Commissione sanziona le imprese responsabili di intese restrittive o di abuso di posizione dominante). Per produrre effetti, la decisione deve essere notificata all'interessato.

Raccomandazioni e pareri sono, infine, atti non vincolanti: le prime costituiscono inviti rivolti agli Stati a conformarsi a un determinato comportamento; i secondi esprimono il punto di vista di un'istituzione su un determinato oggetto.

Tutti gli atti dell'Unione europea sono pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (GUUE); il portale Eur-Lex (https://eur-lex.europa.eu) consente di reperire il testo dei trattati, le GUUE più recenti, i lavori preparatori degli atti dell'Unione e la giurisprudenza della Corte di giustizia.

2.7 I rapporti tra norme europee e norme interne

Aderendo alle Comunità europee, l'Italia ha accettato che la normativa prodotta in sede europea entrasse direttamente nel proprio ordinamento, senza l'intermediazione del legislatore nazionale. La Corte di giustizia ha precisato che l'effetto diretto del diritto dell'Unione comporta, quale corollario, la prevalenza del diritto europeo su quello interno, di modo che le norme nazionali contrastanti con esso debbano ritenersi recessive. A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione (l. cost. n. 3/2001), l'art. 117, primo comma, Cost. prevede oggi un esplicito riferimento al rispetto, da parte della potestà legislativa statale e regionale, dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, oltre che dagli obblighi internazionali; resta tuttavia alla giurisprudenza costituzionale il

ruolo determinante nella definizione concreta dei rapporti tra le due normative.

Secondo l'orientamento inaugurato dalla Corte costituzionale con la sentenza c.d. Granital (sent. n. 170/1984), occorre distinguere diverse ipotesi di contrasto tra norme:

– contrasto tra legge ordinaria e norma europea self-executing: si applica direttamente la norma europea, mentre quella nazionale contrastante è semplicemente disapplicata dal giudice comune (a prescindere dal fatto che sia anteriore o successiva);

– contrasto tra legge ordinaria e norma europea non self-executing: non avendo effetto diretto, la norma europea non può essere direttamente applicata dal giudice; tuttavia, il principio di prevalenza del diritto dell'Unione impedisce la persistente applicazione della norma interna contrastante, sicché il giudice, ove ravvisi il contrasto, deve sollevare questione di legittimità costituzionale della legge italiana, per violazione indiretta degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.;

– contrasto tra norme sub-legislative e norme europee: prevale, secondo il principio gerarchico, la norma dell'Unione;

– contrasto tra norme costituzionali e norme europee: la Corte costituzionale non ammette che il diritto dell'Unione possa derogare ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana, secondo la nota teoria dei c.d. controlimiti.

2.8 Il recepimento del diritto dell'Unione europea in Italia

Per porre rimedio ai ritardi storicamente accumulati dall'Italia nell'attuazione del diritto europeo, fu adottata nel 1989 la legge n. 86 (c.d. legge «La Pergola»), successivamente modificata più volte e, da ultimo, sostituita dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234, che disciplina oggi la partecipazione del Parlamento e delle Regioni al processo decisionale dell'Unione

europea e l'esecuzione degli obblighi che ne derivano. In base a tale disciplina, il Parlamento approva ogni anno, su iniziativa del Governo, la legge di delegazione europea, che delega il Governo al recepimento delle direttive e degli altri atti dell'Unione (il relativo disegno di legge deve essere presentato entro il 28 febbraio di ogni anno), nonché la legge europea, volta ad adeguare direttamente l'ordinamento interno a quello europeo, anche allo scopo di definire le procedure di infrazione avviate dalla Commissione nei confronti dell'Italia.

Nelle materie di propria competenza legislativa, l'attuazione delle norme europee spetta alle Regioni: l'art. 117, quinto comma, Cost. stabilisce infatti che le Regioni e le Province autonome partecipano, nelle materie di loro competenza, alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi dell'Unione e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato. Qualora si registri inerzia regionale nell'attuazione del diritto europeo, lo Stato può, previo parere della Conferenza Stato-Regioni, adottare le disposizioni sostitutive necessarie: si tratta, in questo caso, di atti statali «cedevoli», che perdono efficacia nel momento in cui la Regione adotta la propria disciplina di attuazione. Poiché è comunque lo Stato, quale soggetto dell'Unione, a rispondere in sede europea degli inadempimenti verificatisi sul proprio territorio, indipendentemente dall'ente che ne sia responsabile, l'art. 43 della legge n. 234/2012 riconosce allo Stato un diritto di rivalsa nei confronti della Regione o dell'ente pubblico responsabile della violazione del diritto dell'Unione.

2.9 Il diritto derivato dell'Unione europea in materia turistica

Pur in assenza di una politica comune del turismo in senso stretto, l'Unione europea ha adottato, nel corso degli anni, diversi

atti di diritto derivato che incidono direttamente sul settore, intervenendo attraverso basi giuridiche trasversali quali la tutela dei consumatori e i trasporti.

a) La disciplina dei pacchetti turistici

Il primo intervento organico in materia è costituito dalla direttiva del Consiglio 90/314/CEE del 13 giugno 1990, concernente «i viaggi, le vacanze e i circuiti tutto compreso», recepita in Italia con il d.lgs. 17 marzo 1995, n. 111, successivamente confluito, con l'abrogazione di quest'ultimo, nel d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo), che disciplinava specificamente i «servizi turistici» agli artt. 82-100.

b) La compensazione e assistenza dei passeggeri aerei

Il regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, istituisce regole comuni in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, cancellazione del volo o ritardo prolungato. Tale regolamento, in quanto self-executing, è direttamente applicabile in ciascuno Stato membro.

Direttiva 90/314/CEE: NON è più in vigore. È stata abrogata, con effetto dal 1° luglio 2018, dalla direttiva (UE) 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, che estende la tutela anche ai viaggi «su misura» combinati attraverso piattaforme online (non più soltanto ai pacchetti preconfezionati venduti da tour operator). La nuova direttiva è stata recepita in Italia con il d.lgs. 21 maggio 2018, n. 62, che ha modificato non più il Codice del consumo, bensì il Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo (c.d. Codice del turismo, d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79): la disciplina dei pacchetti turistici e dei servizi turistici collegati è oggi contenuta, pertanto, negli artt. 32-51-novies del Codice del turismo, e non più negli artt. 82-100 del Codice del consumo.

Accanto a tali interventi, occorre segnalare che l'evoluzione più recente della politica turistica europea (Percorso di transizione per

il turismo, 2022; Agenda europea per il turismo 2030, dicembre 2022) non ha, ad oggi, prodotto atti di diritto derivato vincolante specificamente dedicati al settore, confermando la natura essenzialmente «soft» e trasversale dell'intervento dell'Unione in materia turistica, coerente con il carattere di competenza di sostegno ex art. 6, lett. d), TFUE.

Riferimenti bibliografici essenziali

M. GESTRI, *Commento all'art. 195 TFUE, in Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, a cura di F. Pocar, M. C. Baruffi, II ed., Cedam, Padova, 2014.

P. L. VIPIANA, *Diritto pubblico del turismo*, Pacini, Pisa, 2020.

V. FRANCESCHELLI, F. MORANDI, *Manuale di diritto del turismo*, Giappichelli, Torino, 2022.

CAPITOLO 3

IL TURISMO NELLA COSTITUZIONE ITALIANA E IL RIPARTO DI COMPETENZE STATO-REGIONI

Il presente capitolo completa l'esame della dimensione nazionale del sistema plurilivello delle fonti in materia turistica, già introdotto al § 1.6.1, muovendo dalla collocazione del turismo nella Costituzione italiana – nella sua duplice accezione di Costituzione formale e Costituzione materiale – per poi approfondire, alla luce del principio di sussidiarietà verticale, le dinamiche del riparto di competenze normative tra Stato e Regioni.

3.1 Il turismo nella Costituzione formale

Attualmente il termine «turismo» non compare nel testo della Costituzione italiana. Un riferimento espresso alla materia era invece presente nel testo previgente alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, operata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3: l'art. 117 Cost., nella sua formulazione originaria del 1948, annoverava infatti «turismo e industria alberghiera» tra le materie di competenza legislativa regionale (nei limiti dei principi fondamentali fissati dalla legislazione statale). A seguito della riforma del 2001, come già osservato al § 1.6.1, tale riferimento espresso è stato eliminato dal testo dell'art. 117 Cost.

Va peraltro sottolineato che, né prima né dopo la riforma del 2001, la prima parte della Costituzione (dedicata ai principi fondamentali e ai diritti e doveri dei cittadini) ha mai contenuto un riferimento espresso al turismo. Tale esclusione lascia intendere che la materia non rientrasse tra le priorità individuate dai Costituenti nel 1948: un dato comprensibile se si considera che l'Assemblea costituente, nell'immediato dopoguerra, era necessariamente concentrata sulla ricostruzione dei diritti di libertà lesi dal ventennio autorita-

rio (libertà di espressione, di associazione, diritti politici) e sui bisogni primari di una popolazione uscita da un conflitto mondiale, mentre il turismo di massa si sarebbe affermato solo a partire dagli anni Sessanta.

3.2 Il turismo nella Costituzione materiale: l'evoluzione interpretativa

Se il dato letterale della Costituzione formale esclude, dunque, ogni riferimento espresso al turismo, un diverso discorso vale per la Costituzione materiale, ossia per l'effettivo atteggiarsi dei rapporti costituzionali quali risultano dall'evoluzione della prassi, della dottrina e della giurisprudenza costituzionale. Nel tempo, lo sviluppo del settore turistico ha indotto l'ordinamento a prenderlo in considerazione; a lungo, tuttavia, tale considerazione si è limitata alla sola dimensione economica del fenomeno, riconosciuto e tutelato dalla Costituzione unicamente quale espressione della libertà di iniziativa economica e della tutela dei lavoratori del settore.

L'evoluzione della società e della percezione collettiva dei valori e dei diritti individuali ha successivamente determinato una progressiva espansione della considerazione costituzionale del fenomeno turistico. Oggi, grazie all'attività interpretativa della dottrina e della giurisprudenza, il turismo presenta una rilevanza costituzionale ben più ampia della mera prospettiva economica: esso si rivela infatti strumentale allo sviluppo di numerose fattispecie e prerogative individuali tutelate dalla Carta. L'attività turistica, intesa come spostamento sul territorio per fini ricreativi, risulta funzionale all'espressione di diritti espressamente riconosciuti e garantiti a livello costituzionale.

L'espansione del fenomeno turistico e il superamento di una concezione meramente economica sono alla base dell'attuale configurazione giuspubblicistica della materia. Il turismo viene oggi considerato dalla dottrina prevalente una «libertà sociale»: categoria

peculiare, che occupa una posizione intermedia tra la tradizionale classificazione dei diritti civili e dei diritti sociali, risultando strumentale alla manifestazione di entrambi i profili. Parte della dottrina ricostruisce tale libertà nell'ambito della fattispecie aperta dei diritti inviolabili di cui all'art. 2 Cost., interpretazione che consente di ricomprendere tra le libertà costituzionalmente rilevanti anche istanze non espressamente tipizzate dal testo del 1948, purché riconosciute dalla coscienza sociale, dalla giurisprudenza e dal legislatore ordinario.

3.3 Le norme costituzionali di riferimento in materia turistica

Pur in assenza di una menzione espressa, il turismo trova dunque copertura costituzionale indiretta in una pluralità di disposizioni, che è utile esaminare singolarmente.

3.3.1 Art. 2 Cost.: il turismo come espressione della libertà individuale

Art. 2, comma 1, Cost.: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità […]».

Il turismo è ricondotto dalla dottrina a un'espressione della libertà individuale tutelata da questa disposizione: l'individuo ha diritto di viaggiare per migliorare sé stesso e per esprimere la propria personalità, in coerenza con la clausola aperta sui diritti inviolabili che l'art. 2 Cost. consente di valorizzare in chiave evolutiva.

3.3.2 Art. 3, comma 2, Cost.: il turismo e l'uguaglianza sostanziale

Art. 3, comma 2, Cost.: «[…] È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto

la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

Il turismo è anche espressione del principio di uguaglianza sostanziale: tutte le persone, a prescindere dalla propria condizione fisica, economica o sociale, hanno diritto di spostarsi sul territorio per finalità di svago e di accedere ai relativi servizi. Parte della dottrina individua proprio nel combinato disposto degli artt. 2 e 3, comma 2, Cost. il fondamento di un vero e proprio diritto costituzionale al turismo, quale libertà sociale.

3.3.3 Art. 9 Cost.: cultura, paesaggio e sostenibilità del sistema turistico

Art. 9 Cost.: «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

In questa disposizione il riferimento al turismo è indiretto, ma di primario rilievo: da un lato, il turismo costituisce strumento di promozione e diffusione dei beni culturali del territorio, che devono essere valorizzati e resi fruibili ai visitatori (la vacanza può essere letta, in questa prospettiva, anche come modalità di arricchimento culturale); dall'altro, la tutela del paesaggio sancita dal secondo comma è funzionale alla configurazione di un sistema turistico sostenibile, che preservi nel tempo la risorsa su cui l'offerta turistica territoriale si fonda.

Come già segnalato al § 1.4 con riguardo all'art. 41 Cost., anche l'art. 9 Cost. è stato modificato dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, in vigore dal 9 marzo 2022, che vi ha inserito un nuovo terzo comma, ai sensi del quale la Repubblica «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni» e la legge dello Stato «disciplina i modi e le forme di tutela degli animali». Si tratta di un aggiornamento di sicuro interesse per la materia turistica: la nuova formulazione

dell'art. 9 Cost. rafforza, su un piano generale, il fondamento costituzionale delle politiche di sostenibilità ambientale del turismo già desumibile, in via interpretativa, dal riferimento alla tutela del paesaggio contenuto nel previgente secondo comma.

3.3.4 Art. 16 Cost.: la libertà di circolazione e soggiorno

Art. 16 Cost.: «Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche. Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge».

Il turismo rappresenta anzitutto un'espressione della libertà di circolazione, compresa tra i diritti fondamentali del cittadino: si tratta, come noto, di una libertà riservata ai titolari della cittadinanza (italiana o, per l'effetto della cittadinanza europea esaminata al Capitolo 2, dell'Unione). La libertà del turista-cittadino è soggetta agli stessi limiti previsti dalla Costituzione per la generalità dei consociati: solo motivi di sanità o di sicurezza possono giustificare una restrizione alla circolazione e al soggiorno sul territorio italiano o, *mutatis mutandis*, europeo, mentre è espressamente esclusa qualsiasi limitazione fondata su ragioni politiche.

3.3.5 Art. 32 Cost.: il turismo funzionale alla tutela della salute

Art. 32 Cost.: «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana».

Alcune specifiche declinazioni del fenomeno turistico sono considerate funzionali alla tutela della salute e, per questa via, indiret-

tamente tutelate dalla Costituzione: si pensi al turismo termale, ovvero alle colonie estive per bambini o anziani, spesso sostenute da forme di sovvenzione pubblica in quanto strumentali alla prevenzione e al benessere psicofisico dei destinatari.

3.3.6 Art. 41 Cost.: la libertà d'impresa nel settore turistico

La disciplina dell'art. 41 Cost., già esaminata al § 1.4 con riferimento alla trasversalità orizzontale della materia (e alla cui verifica normativa si rinvia, quanto alla novella del 2022 in tema di salute e ambiente), viene qui richiamata nella sua declinazione specificamente turistica: l'iniziativa economica privata in materia di turismo, al pari di ogni altra iniziativa economica, deve svolgersi in modo coerente con l'utilità sociale – recando cioè un servizio alla collettività e non un danno – e nel rispetto della sicurezza, della libertà e della dignità umana. Si pensi, a titolo esemplificativo, all'obbligo per gli stabilimenti balneari di garantire l'accesso alla battigia e ai servizi essenziali, o al divieto per le strutture alberghiere di inquinare l'ambiente circostante o di sfruttare la manodopera impiegata.

3.4 Il riparto di competenze Stato-Regioni e il principio di sussidiarietà verticale

La disciplina del riparto di competenze normative tra Stato e Regioni in materia di turismo, già esaminata al § 1.6.1 con riguardo all'art. 117 Cost. e alla sua evoluzione post-2001, deve essere letta in combinato disposto con il principio di sussidiarietà verticale, che disciplina l'allocazione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli territoriali di governo e che, come si vedrà, condiziona in concreto l'esercizio della potestà legislativa regionale in materia turistica.

3.4.1 Il principio di sussidiarietà verticale

In termini generali, il principio di sussidiarietà attiene ai rapporti tra i diversi livelli territoriali di potere e comporta, da un lato, che lo svolgimento delle funzioni pubbliche debba avvenire al livello di governo più vicino ai cittadini e, dall'altro, che tali funzioni vengano attratte al livello territorialmente superiore solo laddove quest'ultimo sia in grado di svolgerle meglio del livello inferiore (sussidiarietà in senso verticale). Si tratta di un principio relativamente recente per l'ordinamento costituzionale italiano, avendovi trovato ingresso – insieme ai principi di differenziazione e di adeguatezza – soltanto con la riforma del Titolo V del 2001, che ha introdotto il nuovo testo dell'art. 118 Cost., ai sensi del quale «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

Applicato alla materia turistica, il principio comporta che le relative funzioni amministrative dovrebbero essere attribuite, in linea di principio, al Comune quale ente più prossimo al cittadino; l'intervento di enti di livello superiore (Regione, Stato) è ammesso solo laddove il livello inferiore si dimostri inadeguato o inefficace nell'esercizio della funzione, e sempre che l'esigenza di esercizio unitario lo giustifichi.

3.4.2 L'attrazione in sussidiarietà

A partire dalla sentenza n. 303 del 2003, la Corte costituzionale ha elaborato il modello della c.d. attrazione (o chiamata) in sussidiarietà, che ha corretto e alleviato la rigidità del riparto di competenze delineato dall'art. 117 Cost. In base a tale modello, qualora lo Stato, in vista del soddisfacimento di interessi unitari, decida di allocare presso le proprie istituzioni funzioni amministrative che dovrebbero spettare alle Regioni, tale conferimento – in nome del principio di legalità, per

cui ogni funzione amministrativa deve essere disciplinata dalla legge – trascina con sé anche la corrispondente potestà legislativa, in deroga al riparto ordinario stabilito dall'art. 117 Cost.

Il meccanismo può essere così ricostruito: supponendo che la realizzazione di un servizio di rilievo turistico (ad esempio una grande infrastruttura funzionale al flusso turistico) interessi il territorio di più Regioni, e trattandosi di materia di competenza regionale (turismo, governo del territorio, grandi reti di trasporto), spetterebbe in via ordinaria alla legge regionale, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., stabilire a quale ente assegnare la relativa funzione amministrativa (ad esempio il rilascio dell'autorizzazione al soggetto privato realizzatore dell'opera). Tuttavia, poiché l'opera coinvolge una pluralità di Regioni e, dunque, interessi sovraregionali, il principio di sussidiarietà impone di individuare l'ente più adeguato ad esercitare la funzione: in ipotesi di questo tipo, tale ente è tipicamente lo Stato, sia per evitare la frammentazione delle autorizzazioni tra discipline regionali eventualmente difformi, sia per la dimensione stessa degli interessi da tutelare. Attratta a sé la funzione amministrativa, lo Stato acquisisce, in nome del principio di legalità, anche la potestà di disciplinarla con propria legge: si realizza, in tal modo, l'attrazione in sussidiarietà, per effetto della quale, in una materia formalmente regionale ai sensi dell'art. 117 Cost., la disciplina legislativa viene dettata dallo Stato in applicazione dell'art. 118 Cost.

La giurisprudenza costituzionale ammette tale meccanismo derogatorio a condizione, tuttavia, che ricorrano precisi requisiti, elaborati dalla stessa sentenza n. 303/2003 e costantemente ribaditi dalla giurisprudenza successiva:

– che si tratti di un intervento strettamente necessario per il soddisfacimento di interessi unitari di rilievo nazionale, secondo un giudizio di proporzionalità e ragionevolezza;

– che l'attrazione in sussidiarietà sia accompagnata da adeguate forme di leale collaborazione con le Regioni interessate, tipicamente mediante la previa acquisizione di un'intesa in sede di Con-

ferenza Stato-Regioni: ove l'intesa non si perfezioni per il dissenso regionale, lo Stato può adire la Corte costituzionale per far accertare il comportamento contrario al principio di leale collaborazione da parte dell'ente territoriale.

È bene tenere distinti i due piani sin qui esaminati: da un lato, la qualificazione formale del turismo come materia residuale regionale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., che resta il dato di partenza del sistema; dall'altro, la possibilità, sul piano dell'attuazione concreta, che tale competenza venga in singoli casi legittimamente attratta al livello statale attraverso il meccanismo, di matrice giurisprudenziale, dell'attrazione in sussidiarietà. Le concrete manifestazioni normative di tale fenomeno nella legislazione statale sul turismo – in particolare il Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo (d.lgs. 79/2011) e il relativo scrutinio di costituzionalità operato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 80/2012 – saranno esaminate in un capitolo dedicato.

Riferimenti bibliografici essenziali

P. L. VIPIANA, *Diritto pubblico del turismo*, Pacini, Pisa, 2020.

V. FRANCESCHELLI, F. MORANDI, *Manuale di diritto del turismo*, Giappichelli, Torino, 2022.

A. PETRILLO, *Profili costituzionali del turismo*, in *Le materie di competenza regionale. Commentario*, a cura di G. Guzzetta, F. S. Marini, L. Morana, Jovene, Napoli, 2015.

Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza «ortopedica» della Corte costituzionale*, in *Giur. cost*., 2003.

L. CUOCOLO, *Il riparto di competenze tra Stato e regioni. Vent'anni di giurisprudenza costituzionale sul Titolo* V, Pacini, Pisa, 2023.

T. GROPPI, *Il federalismo*, Laterza, Roma-Bari, 2004.

T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, II ed., Giappichelli, Torino, 2003.

R. TARCHI (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale: un primo bilancio*, Giappichelli, Torino, 2006.

CAPITOLO 4

IL SISTEMA DELLE FONTI INTERNE E LA LEGISLAZIONE STATALE E REGIONALE IN MATERIA DI TURISMO

Il presente capitolo completa l'analisi della dimensione nazionale del sistema plurilivello, richiamando anzitutto la mappa generale delle fonti del diritto italiano, per poi esaminare come, in concreto, lo Stato sia intervenuto in materia turistica attraverso il meccanismo dell'attrazione in sussidiarietà (già illustrato in via generale al § 3.4.2), con particolare riguardo al Codice del turismo e al suo travagliato scrutinio di costituzionalità. Il capitolo si chiude con una rassegna, aggiornata, della legislazione statale di settore e con un quadro delle materie oggi disciplinate a livello regionale.

4.1 Il sistema delle fonti del diritto italiano: una mappa essenziale

Prima di esaminare la legislazione statale in materia turistica, è utile richiamare sinteticamente la struttura delle fonti del diritto italiano, ossia degli atti e dei fatti idonei a produrre norme giuridiche vincolanti nel nostro ordinamento.

4.1.1 Costituzione e leggi costituzionali

La Costituzione italiana è la legge fondamentale dello Stato, poiché ne disciplina l'organizzazione e il funzionamento. Approvata dall'Assemblea Costituente il 22 dicembre 1947, è entrata in vigore il 1° gennaio 1948. Le sue disposizioni, pur avendo spesso carattere programmatico e richiedendo un'attuazione legislativa più dettagliata, rivestono efficacia immediatamente vincolante sia per il legislatore, che deve conformarvisi nell'emanazione delle norme, sia per l'interprete, che deve leggerle e applicarle in modo ad esse coe-

rente. Le leggi in contrasto con la Costituzione sono annullabili dalla Corte costituzionale: per questo la Costituzione occupa, nel sistema delle fonti, la posizione sovraordinata rispetto a tutte le altre.

La Costituzione italiana è «rigida»: per modificarla occorre un procedimento aggravato, disciplinato dall'art. 138 Cost., che richiede una doppia deliberazione conforme di ciascuna Camera a distanza di almeno tre mesi, con la seconda votazione da approvarsi a maggioranza assoluta dei componenti; se tale seconda deliberazione non raggiunge la maggioranza dei due terzi, la legge può essere sottoposta a referendum popolare confermativo su richiesta di un quinto dei membri di una Camera, di cinquecentomila elettori o di cinque Consigli regionali. Lo stesso procedimento aggravato si applica anche quando il Parlamento intenda legiferare in materie coperte da riserva costituzionale. Resta inoltre precluso, oltre al divieto esplicito di revisione della forma repubblicana (art. 139 Cost.), ogni intervento che incida sui principi fondamentali su cui si regge l'ordinamento costituzionale (principio democratico, rispetto della persona umana, unità della Repubblica).

4.1.2 La legge ordinaria

Le leggi ordinarie sono adottate dal Parlamento e promulgate dal Presidente della Repubblica. Alcune materie sono, per previsione costituzionale, necessariamente riservate alla legge, in forma compiuta (riserva di legge assoluta, come per le norme incidenti sulla libertà personale o per l'individuazione delle sanzioni penali) o quantomeno nei loro aspetti fondamentali, lasciando spazio a fonti di rango subordinato per la disciplina di dettaglio (riserva di legge relativa). Le leggi possono essere annullate dalla Corte costituzionale per contrasto, formale o sostanziale, con la Costituzione.

4.1.3 Gli atti aventi forza di legge: decreto legislativo e decreto-legge

L'ordinamento attribuisce forza di legge anche ad atti adottati dal Governo, deliberati dal Consiglio dei Ministri ed emanati, con efficacia costitutiva, dal Presidente della Repubblica:

– il decreto legislativo (art. 76 Cost.) è adottato dal Governo sulla base di una legge-delega del Parlamento, che ne definisce l'oggetto, il termine e i principi e criteri direttivi cui l'Esecutivo deve attenersi: la violazione della delega determina l'illegittimità costituzionale del decreto delegato (profilo di importanza decisiva per la vicenda del Codice del turismo esaminata al § 4.3);

– il decreto-legge (art. 77 Cost.) è adottato autonomamente dal Governo, sotto la propria responsabilità, in casi straordinari di necessità e urgenza; ha efficacia provvisoria e perde effetto sin dall'inizio se non è convertito in legge dal Parlamento entro sessanta giorni dalla pubblicazione.

Le principali abbreviazioni correnti sono: l. (legge), d.lgs. o d.lg. (decreto legislativo), d.l. (decreto-legge).

4.1.4 Le leggi regionali

La Costituzione attribuisce alle Regioni un'ampia potestà legislativa, che può essere esclusiva, concorrente (subordinata al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legge statale) o integrativa (conferita da leggi statali e a queste subordinata). Ambiti e limiti della funzione legislativa regionale sono stabiliti dall'art. 117 Cost.: si rammenta qui, in particolare, la clausola di competenza residuale del quarto comma, in forza della quale il turismo, non comparendo negli elenchi delle materie di competenza esclusiva statale (art. 117, comma 2) né di competenza concorrente (art. 117, comma 3), ricade nella competenza legislativa residuale delle Regioni.

Contro una legge regionale ritenuta lesiva del riparto costituzionale, il Governo può promuovere questione di legittimità co-

stituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione; lo stesso potere spetta, in senso inverso, alle Regioni nei confronti degli atti statali (o di altre Regioni) ritenuti lesivi della propria competenza.

4.1.5 Le fonti secondarie: regolamenti e circolari

Regolamenti e circolari appartengono alla categoria delle fonti secondarie. I regolamenti sono atti formalmente amministrativi, in quanto promanano dal potere esecutivo, ma dotati di valore normativo, sia pure subordinato alle fonti di rango primario; si distinguono, in base all'autorità emanante, in regolamenti governativi, regolamenti e direttive ministeriali, decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (D.P.C.M.). Le circolari, generalmente rivolte da un ufficio amministrativo a un altro, hanno finalità informativa, interpretativa o di coordinamento e sono considerate norme amministrative interne, prive di piena efficacia normativa esterna, pur risultando utili all'interprete per ricostruire l'orientamento della pubblica amministrazione.

4.1.6 I criteri di risoluzione dei conflitti tra fonti

Quando due norme confliggono tra loro, l'ordinamento individua diversi criteri risolutivi:

– criterio gerarchico: la norma di rango inferiore in contrasto con una di rango superiore è soggetta ad annullamento (es. una legge incostituzionale, annullata dalla Corte costituzionale ex art. 136 Cost.) o a disapplicazione da parte del giudice comune (es. un regolamento in contrasto con una legge);

– criterio cronologico: tra due norme di pari rango, prevale quella successiva (*lex posterior derogat* priori);

– criterio di competenza: prevale la norma emanata dall'organo costituzionalmente competente in ragione della materia o dell'ambito territoriale, secondo il riparto tra i vari livelli di gover-

no, oggi ispirato anche al principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost.;

– criterio di specialità: tra norme di pari rango e provenienti dalla medesima fonte, la norma speciale deroga alla norma generale (*lex specialis derogat generali*).

4.2 L'intervento statale in materia di turismo: la sussidiarietà in azione

Come già illustrato in via generale al § 3.4, nonostante l'art. 117, quarto comma, Cost. riservi alle Regioni la competenza normativa sul turismo, la crescente rilevanza economica e sociale della materia a livello nazionale, la necessità di promuovere un'immagine unitaria dell'offerta turistica italiana all'estero e l'esigenza di coordinare l'utilizzo dei fondi europei hanno spinto lo Stato a intervenire ripetutamente con propria normativa nel settore.

A ciò si aggiunge un dato empirico: non tutte le Regioni si sono dimostrate egualmente tempestive ed efficaci nell'esercizio delle prerogative legislative loro affidate dalla riforma del 2001, sicché lo Stato è intervenuto, in ragione del principio di sussidiarietà verticale, con normativa propria. Un esempio paradigmatico di questa dinamica è costituito dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 settembre 2002: il provvedimento riconosce espressamente, in premessa, che «il turismo è materia di esclusiva competenza regionale», eppure stabilisce linee guida sugli standard minimi delle attività ricettive vincolanti per la successiva legislazione regionale (recependo l'accordo tra Stato, Regioni e Province autonome sui principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico).

La Corte costituzionale ha in più occasioni avallato questo tipo di intervento statale, affermando che il legislatore statale può assumere un ruolo di raccordo delle politiche regionali e attrarre a livello centrale determinate funzioni amministrative secondo il mecca-

nismo dell'attrazione in sussidiarietà, a condizione che l'intervento risulti giustificato, proporzionato e attuato d'intesa con le Regioni interessate.

4.3 Il Codice del turismo: genesi, crisi costituzionale ed esito

4.3.1 Genesi e struttura

Il tentativo più organico di disciplina statale uniforme della materia turistica è costituito dal Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo (c.d. Codice del turismo), allegato al d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, adottato in attuazione dell'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 (legge di semplificazione e riassetto normativo) e, nella sua seconda componente, in attuazione della direttiva 2008/122/CE in materia di multiproprietà e prodotti per le vacanze di lungo termine. Il Codice nasce con l'obiettivo dichiarato di offrire una disciplina uniforme di riferimento per l'intero territorio nazionale, in un comparto la cui presentazione, specie a fini di promozione internazionale, mal si presta a una frammentazione regionale eccessiva.

4.3.2 La sentenza della Corte costituzionale n. 80/2012

Il Codice del turismo è stato tuttavia oggetto di plurimi ricorsi in via principale da parte delle Regioni Toscana, Puglia, Umbria e Veneto, per violazione degli artt. 76, 77, primo comma, 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost. Con la sentenza n. 80, depositata il 5 aprile 2012, la Corte costituzionale ha accolto le censure regionali, individuando il vizio non già nell'intento di riordino in sé, ritenuto anzi necessario per un comparto cruciale dell'assetto economico nazionale, bensì nell'eccesso di delega: la legge delega n. 246/2005, recante disposizioni generali di semplificazione e riassetto normativo, non conteneva infatti criteri specifici in materia di tu-

rismo né autorizzava il Governo a ridisciplinare ex novo i rapporti tra Stato e Regioni nella materia, tanto meno facendo ricorso al meccanismo dell'attrazione in sussidiarietà, che richiede una precisa manifestazione di volontà legislativa del Parlamento e l'indicazione di adeguate forme di leale collaborazione con le Regioni, requisiti del tutto assenti nella delega del 2005.

Per questi motivi la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1 (in parte), 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 del Codice: disposizioni che pretendevano di disciplinare in modo unitario e vincolante, tra l'altro, la classificazione e gli standard qualitativi delle strutture ricettive alberghiere, extra-alberghiere e all'aperto, le procedure amministrative relative alle agenzie di viaggio, nonché di introdurre una disciplina statale uniforme per il turismo accessibile e per il turismo con animali al seguito: ambiti che la Corte ha ritenuto rientranti nella competenza legislativa residuale delle Regioni.

A seguito della sentenza n. 80/2012, il Codice del turismo ha perso il proprio originario carattere di sistematicità e organicità: la Corte non ha annullato l'intero decreto, ma ha colpito diciannove articoli dell'Allegato 1, riducendo la portata del testo essenzialmente alle disposizioni di diritto privato del turismo rimaste indenni dallo scrutinio di costituzionalità – in particolare il Titolo VI, relativo ai contratti del turismo organizzato, al c.d. danno da vacanza rovinata e alle locazioni turistiche – oltre ad alcune norme di carattere generale sull'assetto istituzionale del settore. Come già segnalato al § 2.9, proprio la disciplina dei contratti di pacchetto turistico contenuta in tale Titolo VI è stata successivamente modificata dal d.lgs. 62/2018, di recepimento della direttiva (UE) 2015/2302.

Va inoltre segnalato, quale sviluppo istituzionale successivo alla vicenda qui ricostruita, che nel 2021 è stato ricostituito, con il d.l. 22/2021, un autonomo Ministero del Turismo dotato di portafoglio (già soppresso nel 1993 a seguito di referendum abrogativo): un dato che, pur non incidendo sul riparto costituzionale di competenze

legislative tra Stato e Regioni in materia di turismo, conferma la persistente attenzione istituzionale statale per il settore, nell'ottica di coordinamento e indirizzo compatibile con i limiti tracciati dalla sentenza n. 80/2012.

4.3.3 Le prospettive: intersettorialità e tendenza all'accentramento

La vicenda del Codice del turismo illustra, in termini generali, una tendenza strutturale: il carattere intersettoriale della materia turistica, già esaminato al Capitolo 1 in termini di trasversalità orizzontale, favorisce una costante tendenza dello Stato all'accentramento normativo e all'esercizio di funzioni di indirizzo – più che di mero raccordo – rispetto alle politiche regionali. Ciò accade perché, tra le materie di competenza legislativa esclusiva statale (art. 117, comma 2, Cost.) e di competenza concorrente (art. 117, comma 3, Cost.), sono presenti numerose voci suscettibili di incidere trasversalmente sul settore turistico, secondo lo schema esaminato al paragrafo che segue.

4.4 I settori di competenza statale che incidono trasversalmente sul turismo

Pur non disponendo di una competenza legislativa diretta e generale in materia di turismo, lo Stato può incidere sul settore attraverso l'esercizio di competenze legislative proprie, elencate dall'art. 117, secondo e terzo comma, Cost., che intersecano la materia turistica in via trasversale. Tra queste si segnalano, a titolo esemplificativo:

- la tutela della concorrenza;
- la salvaguardia dell'ambiente e dei beni culturali;
- le professioni (materia di competenza concorrente, nella quale lo Stato detta i principi fondamentali);

– il controllo del territorio;
– porti e aeroporti;
– le grandi reti di trasporto e di navigazione;
– la valorizzazione dei beni ambientali e culturali;
– la tutela del diritto alle ferie del lavoratore;
– la libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost., già esaminato ai §§ 1.4 e 3.3.6);
– l'ordinamento civile;
– l'urbanistica e il governo del territorio.

Un esempio paradigmatico di questa erosione – legittima, quando rispettosa dei limiti costituzionali esaminati – dell'autonomia normativa regionale in materia turistica è offerto dal settore delle professioni turistiche (si pensi alle guide turistiche): trattandosi di «professioni», materia di competenza concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., lo Stato ha titolo per fissare i principi generali della disciplina, lasciando alle Regioni la sola potestà di dettaglio.

4.5 Il turismo negli ordinamenti regionali

L'attribuzione alle Regioni della competenza legislativa piena (sia pure, come visto, non incondizionata) in materia turistica ha prodotto, nella prassi, l'emanazione di normative diversificate tra le singole realtà regionali, in coerenza con il pluralismo territoriale voluto dalla riforma del Titolo V. Attualmente risultano tipicamente disciplinati da normativa regionale, nel rispetto degli eventuali principi generali fissati con legge statale per le materie di competenza concorrente:

– il sistema di promozione e informazione turistica territoriale;
– l'agriturismo;
– il turismo termale;
– le agenzie di viaggio e turismo;

– le professioni turistiche (nel rispetto dei principi generali stabiliti con legge dello Stato).

4.6 Rassegna e aggiornamento della legislazione statale in materia di turismo

A seguire una rassegna dei principali provvedimenti statali in materia turismo.

Provvedimento	Stato di vigenza e note aggiornate
L. 29 marzo 2001, n. 135 (Riforma della legislazione nazionale del turismo)	Sostanzialmente superata dai successivi interventi statali; la Corte costituzionale (sent. n. 80/2012) ha dato atto della sopravvenuta carenza di interesse rispetto a questioni di legittimità originariamente sollevate contro di essa, confermando che le sue disposizioni non precludevano comunque l'adozione di autonoma normativa regionale.
D.P.C.M. 13 settembre 2002 (standard minimi delle attività turistiche)	Tuttora punto di riferimento storico del modello dell'attrazione in sussidiarietà applicato al turismo (§ 4.2); va verificata caso per caso, in sede di approfondimento normativo puntuale, l'eventuale sopravvenienza di atti più recenti sui medesimi standard.
L. 14 maggio 2005, n. 80 (rafforzamento e rilancio del settore turistico)	In vigore per le parti non successivamente abrogate o sostituite; ha costituito la base per interventi successivi, tra cui la riforma dell'ENIT.
D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79 (Codice del turismo)	Vigente solo parzialmente: numerosi articoli dell'Allegato 1 sono stati dichiarati costitu-

	zionalmente illegittimi dalla sentenza n. 80/2012 (§ 4.3.2). Le disposizioni superstiti riguardano essenzialmente il diritto privato del turismo (Titolo VI: contratti di pacchetto turistico, danno da vacanza rovinata, locazioni turistiche), a propria volta novellato dal d.lgs. 62/2018 di recepimento della direttiva (UE) 2015/2302 (cfr. § 2.9).
Piano strategico «Turismo Italia 2020» (2013)	Superato. Sostituito dal Piano Strategico di Sviluppo del Turismo 2017-2022 e, da ultimo, dal Piano Strategico del Turismo 2023-2027, adottato dal Consiglio dei Ministri nel luglio 2023 su proposta del Ministero del Turismo (istituito con d.l. 22/2021), articolato in cinque pilastri: governance, innovazione, qualità e inclusione, formazione, sostenibilità.
D.l. 31 maggio 2014, n. 83, conv. con modif. dalla l. 106/2014 (c.d. Art Bonus)	In vigore. Il credito d'imposta per le erogazioni liberali a sostegno della cultura (Art Bonus) ha carattere strutturale e permanente.
Protocolli d'intesa interministeriali del 2008-2009 (Portale nazionale del turismo, classificazione alberghiera, ecc.)	Di valore storico-ricostruttivo: le materie da essi trattate sono state in larga parte superate da successivi interventi, tra cui il nuovo sistema nazionale di classificazione delle strutture ricettive («Italy Stars & Rating») previsto dal Piano Strategico del Turismo 2023-2027.

Riferimenti bibliografici essenziali

P. L. VIPIANA, *Diritto pubblico del turismo*, Pacini, Pisa, 2020.

V. FRANCESCHELLI, F. MORANDI, *Manuale di diritto del turismo*, Giappichelli, Torino, 2022.

A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza «ortopedica» della Corte costituzionale*, in Giur. cost., 2003.

L. CUOCOLO, Il *riparto di competenze tra Stato e regioni. Vent'anni di giurisprudenza costituzionale sul Titolo V*, Pacini, Pisa, 2023.

T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, II ed., Giappichelli, Torino, 2003.

R. TARCHI (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale: un primo bilancio*, Giappichelli, Torino, 2006.

CAPITOLO 5

L'ORGANIZZAZIONE PUBBLICA DEL TURISMO

Dopo aver esaminato, nei capitoli precedenti, il sistema delle fonti che disciplinano la materia turistica ai diversi livelli di governo, il presente capitolo si sposta dal piano della produzione normativa (il potere legislativo, chi crea diritto) al piano dell'amministrazione (il potere esecutivo, chi rende concretamente fruibili le norme sul territorio). Si esaminano dunque gli enti e gli organi competenti a programmare, coordinare, autorizzare, promuovere e controllare l'attività turistica, per poi passare in rassegna i principali strumenti di sviluppo e promozione del settore previsti dalla legislazione statale e regionale.

5.1 L'organizzazione statale del turismo

Nel 2021 lo Stato ha infatti ricostituito un autonomo Ministero del Turismo, dotato di portafoglio proprio (assente dal 1993, anno in cui l'originario Ministero del turismo e dello spettacolo, istituito nel 1959, era stato soppresso a seguito di referendum abrogativo).

Il Ministero del Turismo (MiTur) è stato istituito, dal punto di vista organizzativo, dal decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22, convertito con modificazioni dalla legge 21 maggio 2021, n. 71, scorporando le relative competenze dal Ministero della Cultura (già Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, MiBACT).

La struttura organizzativa oggi vigente è quella disciplinata dal d.P.C.M. 30 ottobre 2023, n. 177 (in vigore dal 20 dicembre 2023), che ha abrogato il precedente regolamento di organizzazione (d.P.C.M. 20 maggio 2021, n. 87) e articola il Ministero in quattro direzioni generali di livello dirigenziale: a) Direzione generale personale e affari legali; b) Direzione generale controllo,

regolamentazione, acquisti, formazione e professioni turistiche; c) Direzione generale promozione, investimenti e innovazione per il turismo; d) Direzione generale tecnologia, retribuzione, digitalizzazione e statistica.

Il medesimo d.P.C.M. n. 177/2023 ha inoltre istituito, all'art. 14, l'Osservatorio nazionale del turismo, organismo di supporto tecnico-conoscitivo alle politiche del Ministero, costituito formalmente nel 2024.

Nonostante la revisione del Titolo V del 2001 abbia trasferito alle Regioni le funzioni legislative in materia di turismo, lo Stato ha conservato significativi spazi di intervento, resi necessari dalle esigenze di carattere unitario e dalla rilevanza strategica del settore, anche in ragione della non sempre adeguata capacità di dialogo e coordinamento dimostrata dalle Regioni nelle politiche turistiche locali. Si rende dunque necessario un intervento strutturato di coordinamento tra i diversi livelli di governo, che si svolge prioritariamente in seno alla Conferenza Stato-Regioni e agli altri organismi esaminati nei paragrafi che seguono.

5.2 Gli organismi di coordinamento tra Stato e Regioni

5.2.1 La Conferenza Stato-Regioni

La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome (Conferenza Stato-Regioni: art. 12, l. 23 agosto 1988, n. 400, e art. 44, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112) è un organo intergovernativo con il compito di promuovere il coordinamento della programmazione statale e regionale, garantendone il raccordo con l'azione degli enti e dei soggetti, pubblici o privati, cui è affidata la gestione di servizi di pubblico interesse. La Conferenza deve essere obbligatoriamente consultata – sia pure con parere non vincolante – sugli schemi di disegni di legge, decreti legislativi o regolamenti governativi su materie di interesse regionale, tra

cui, naturalmente, il turismo; essa esplica la propria azione attraverso lo strumento delle intese e degli accordi, secondo il modello di leale collaborazione già richiamato al § 3.4.2 in tema di attrazione in sussidiarietà.

5.2.2 La Conferenza nazionale del turismo

Accanto agli organismi generali di raccordo Stato-Regioni-autonomie locali, la disciplina di settore prevede un organismo dedicato esclusivamente al turismo: la Conferenza nazionale del turismo (art. 56 Codice del turismo), organo consultivo convocato almeno ogni due anni dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro delegato, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni. Si tratta di un organo a composizione mista, cui partecipano rappresentanti delle istituzioni nazionali, regionali e locali, imprenditori turistici, rappresentanti dei consumatori, del turismo sociale, dei sindacati, delle associazioni ambientaliste e di altre associazioni private di categoria. La Conferenza ha funzioni di coordinamento tra istituzioni e istanze socio-economiche, verifica l'attuazione delle linee guida del piano strategico nazionale del turismo e favorisce il confronto e l'elaborazione di politiche condivise dagli operatori del settore.

L'art. 56 del Codice del turismo non figura tra le disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime dalla sentenza n. 80/2012: si tratta pertanto di una delle norme organizzative del Codice tuttora pienamente vigenti, e ciò vale anche per gli artt. 58 e 22, richiamati ai paragrafi seguenti.

5.2.3 Il Comitato permanente di promozione del turismo

Il Comitato permanente di promozione del turismo in Italia (art. 58 Codice del turismo) è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro con delega al turismo e assicura la rappresentanza di tutti i soggetti pubblici e privati operanti nel set-

tore. Ha funzioni di coordinamento delle politiche turistiche e costituisce una sede istituzionale in cui raccordare i singoli interventi di settore, in un'ottica di omogeneizzazione nazionale dei servizi. Tra gli ambiti di azione promossi dal Comitato rientrano, in particolare: l'identificazione omogenea delle strutture pubbliche dedicate ai servizi per il turista; gli accordi di programma con le Regioni; i progetti di formazione nazionale; il sostegno alle imprese per la riqualificazione dell'offerta; la promozione dell'immagine dell'Italia all'estero, con particolare riguardo ai sistemi turistici di eccellenza; l'organizzazione di eventi nazionali a impulso turistico; il raccordo tra Regioni, Province, Comuni e istituzioni di governo.

5.3 Gli enti pubblici di promozione turistica: l'ENIT

Accanto al Ministero, nell'ambito centrale opera un ente amministrativo dedicato alla promozione turistica: l'ENIT. L'Ente nazionale per l'incremento delle industrie turistiche fu istituito nel 1919 con funzioni di propaganda turistica all'estero, e nel corso del tempo ha conosciuto numerose riorganizzazioni: dapprima, nel 1990 (l. n. 292/1990), gli fu attribuita personalità giuridica di diritto pubblico e autonomia statutaria; nel 2004-2005 fu trasformato in Agenzia nazionale del turismo; nel 2014, con il d.l. 83/2014, gli fu riconosciuta la natura di ente pubblico economico, con funzioni di promozione del turismo tramite l'organizzazione e la commercializzazione di servizi turistici, culturali e di prodotti enogastronomici, tipici e artigianali, in Italia e all'estero. All'ENIT si deve, tra l'altro, l'elaborazione della Carta del turista, guida che informa il turista italiano sui propri diritti e sulle modalità per farli valere in caso di inadempienza degli operatori.

L'art. 25 del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2023, n. 74, ha autorizzato il Ministero del Turismo a costituire, nel corso del 2023, una società per azioni denominata «ENIT S.p.A.», con capitale sociale iniziale

di 7 milioni di euro e azioni attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze, che esercita i diritti dell'azionista. Contestualmente alla costituzione della nuova società – avvenuta con decreto ministeriale del 29 novembre 2023 – l'ente pubblico ENIT-Agenzia nazionale del turismo è stato soppresso e le relative funzioni sono state trasferite a ENIT S.p.A., qualificata come società in house ai sensi dell'art. 16 del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (d.lgs. 175/2016) e sottoposta ai poteri di vigilanza e controllo del Ministero del Turismo, oltre che al controllo della Corte dei conti.

Le funzioni sostanziali di promozione dell'immagine turistica unitaria dell'Italia restano, nella sostanza, quelle già svolte dal precedente ente pubblico; muta invece la veste giuridica, ora privatistica (benché in house e sottoposta a controllo pubblico), secondo un modello di trasformazione societaria che negli ultimi anni ha interessato diversi enti pubblici economici italiani.

5.4 Le istituzioni private con rilevanza pubblicistica

Funzioni di promozione turistica sono esercitate anche da enti di natura privatistica ma di rilievo pubblicistico, la cui base giustificativa può essere ricondotta al principio di sussidiarietà orizzontale (che vede i soggetti privati favoriti dagli enti pubblici nello svolgimento di attività di interesse generale, quale complemento del principio di sussidiarietà verticale).

Le associazioni Pro-Loco

Sono enti di diritto privato non profit, con rilevanza pubblicistica, con funzioni di accoglienza e informazione turistica, tutela e miglioramento delle risorse turistiche locali, promozione di iniziative e manifestazioni volte alla conoscenza, allo sviluppo e alla valorizzazione del patrimonio storico, culturale, folkloristico, ambientale e paesaggistico delle località in cui sono insediate. Si tratta di associazioni private non riconosciute (prive, cioè, di personalità giu-

ridica), tutelate dall'art. 18 Cost. quale espressione della libertà di associazione, e disciplinate dal codice civile secondo il regime proprio delle associazioni non riconosciute: i contributi degli associati e i beni acquistati costituiscono il fondo comune dell'associazione, indivisibile per tutta la sua durata; delle obbligazioni assunte dai rappresentanti dell'associazione rispondono, oltre al fondo comune, personalmente e solidalmente coloro che le hanno contratte.

Il Touring Club Italiano (TCI)

Persegue lo scopo di sviluppare il turismo anche attraverso la pubblicazione di riviste, guide e libri di settore, tra cui la nota Guida del Touring su alberghi e ristoranti (i titolari di strutture ricettive interessati all'inserzione devono essere iscritti al TCI e versare una quota annuale). Il TCI offre inoltre assistenza legale ai propri soci nella tutela dei loro diritti in qualità di turisti.

Il Centro Turistico Studentesco e Giovanile (CTS)

Associazione privata senza scopo di lucro, volta a favorire gli scambi culturali e la mobilità giovanile; affiliata all'International Student Travel Confederation, organizza tra l'altro campi di studio in Italia e all'estero.

5.5 Gli strumenti di sviluppo e promozione dell'offerta turistica

La legislazione statale in materia turistica prevede una serie di strumenti volti al coordinamento delle iniziative di promozione e valorizzazione dell'offerta turistica, con particolare riferimento alla promozione delle eccellenze in settori quali l'ospitalità alberghiera e l'enogastronomia.

5.5.1 I circuiti nazionali di eccellenza

I circuiti nazionali di eccellenza a sostegno dell'offerta turistica e del sistema Italia (art. 22 Codice del turismo, non toccato dalla sentenza n. 80/2012) sono contesti turistici, percorsi, prodotti e iti-

nerari tematici omogenei che collegano Regioni diverse, non necessariamente limitrofe (si pensi ai circuiti del turismo del mare, della montagna, della cultura, della natura). Il loro obiettivo è la promozione delle destinazioni turistiche italiane, a beneficio dello sviluppo economico di territori che, pur ricchi di eccellenze, non riuscirebbero singolarmente a ottenere risultati soddisfacenti in termini di valorizzazione. Nel quadro dei circuiti nazionali di eccellenza si inseriscono iniziative quali la valorizzazione delle case cantoniere, delle stazioni ferroviarie o marittime e dei fari non più utilizzabili a scopi istituzionali, attraverso la loro concessione a titolo gratuito a imprese turistiche (incluse cooperative e associazioni), nel rispetto delle procedure amministrative vigenti e per un periodo massimo di nove anni.

5.5.2 I sistemi turistici locali

I sistemi turistici locali sono identificati dalla legislazione regionale come contesti turistici omogenei o integrati, comprendenti ambiti territoriali anche appartenenti a Regioni diverse (sistemi interregionali), caratterizzati dall'offerta integrata di beni culturali, ambientali e attrazioni turistiche – inclusi i prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato locale – o dalla presenza diffusa di imprese turistiche, singole o associate. Non costituiscono vere e proprie istituzioni, bensì tecniche di programmazione negoziata che valorizzano il ruolo delle comunità locali, assumendo diverse forme giuridiche (accordi di programma, patti, convenzioni), con lo scopo di favorire la collaborazione tra enti pubblici e imprese private nella formazione di un prodotto turistico a livello territoriale.

5.5.3 Gli strumenti di promozione dell'eccellenza turistica italiana

Gli artt. 59-65 del Codice del turismo (anch'essi indenni dallo scrutinio della sentenza n. 80/2012) prevedono strumenti idonei a

conferire riconoscimenti alle imprese turistiche distintesi per lo standard eccellente del servizio offerto. Tra questi, l'attestazione di eccellenza turistica nel settore enogastronomico e alberghiero (art. 59), che comprende, con riferimento al settore enogastronomico, l'attestazione di «Maestro di cucina italiana» (per le imprese di ristorazione che rispondano a requisiti di eccellente qualità e tipicità del servizio) e, con riferimento all'ospitalità, l'attestazione di «Maestro di ospitalità italiana», attribuita annualmente a imprese alberghiere che abbiano contribuito a promuovere l'immagine dell'Italia nel mondo. Le procedure di assegnazione e il numero massimo di riconoscimenti conferibili sono demandati a un regolamento del Presidente del Consiglio dei Ministri (o del Ministro delegato), acquisito il parere della Conferenza Stato-Regioni.

5.5.4 Gli strumenti di promozione su base regionale

Anche in ambito regionale sono previsti strumenti di promozione del turismo. Tra gli interventi più significativi si segnala, a titolo esemplificativo, la legge della Regione Lazio 6 agosto 2007, n. 13, che ha istituito un marchio turistico regionale e una Scuola di alta formazione per il turismo: un esempio, tra i molti possibili, della diversificazione delle politiche regionali di settore già rilevata al § 4.5.

Riferimenti bibliografici essenziali

P. L. VIPIANA, *Diritto pubblico del turismo*, Pacini, Pisa, 2020.

V. FRANCESCHELLI, F. MORANDI, *Manuale di diritto del turismo*, Giappichelli, Torino, 2022.

CAPITOLO 6

LE IMPRESE TURISTICHE

Dopo aver esaminato le fonti e l'organizzazione pubblica del turismo, il capitolo affronta il profilo tecnico-operativo della materia, esaminando la nozione di impresa turistica: i vincoli costituzionali ed europei che ne condizionano la disciplina, la definizione legislativa e i suoi requisiti, le principali categorie di imprenditori turistici e le discipline speciali riservate a determinate tipologie di impresa.

6.1 L'impresa turistica: definizione e vincoli di sistema

Nonostante la riforma costituzionale del 2001 abbia reso il turismo materia di competenza legislativa regionale, le Regioni non hanno esercitato appieno tale ruolo: in ragione della trasversalità della materia, gran parte della normativa di coordinamento è rimasta a livello statale, e le Regioni non hanno definito, tra l'altro, linee guida comuni per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico, né sono intervenute con una definizione organica di impresa turistica di ambito regionale.

Di fronte a questa inerzia, l'ordinamento non può presentare vuoti normativi: il riferimento definitorio resta, per questo motivo, quello nazionale. Anche qualora le Regioni provvedessero in futuro a elaborare una propria definizione, questa dovrebbe comunque essere formulata nel rispetto di precisi vincoli di ordine costituzionale ed europeo, che impongono un bilanciamento tra i diversi interessi tutelati dall'ordinamento.

6.1.1 I vincoli costituzionali

Nel disciplinare il settore dell'impresa turistica, il legislatore

(statale o regionale) deve anzitutto agire nel rispetto dell'art. 41 Cost.: la libertà di iniziativa economica privata è sacrosanta, ma non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà o alla dignità umana. Tali limiti di ordine costituzionale incidono direttamente sulle finalità dell'impresa turistica: così, la disciplina regionale di una struttura termale deve tutelare il diritto alla salute degli utenti, e l'autorizzazione all'esercizio di un'impresa turistica deve essere subordinata al rispetto dei requisiti di garanzia dell'integrità dei beni culturali e ambientali (art. 9 Cost.).

6.1.2 I vincoli del diritto dell'Unione europea e del diritto nazionale

La normativa regionale incontra altresì limiti nel diritto dell'Unione europea, richiamati dall'art. 117, primo comma, Cost.: si tratta, in particolare, della necessità di garantire la libertà di stabilimento delle imprese e la libera prestazione dei servizi sull'intero territorio dell'Unione. Un'impresa turistica costituita in un Paese membro deve poter operare liberamente in qualsiasi altra parte dell'Unione.

Le Regioni incontrano infine limiti nel diritto interno, dovendo rispettare la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lett. l, Cost.) e di ordine pubblico e sicurezza (art. 117, secondo comma, lett. h, Cost.): è lo Stato, ad esempio, a stabilire i requisiti di sicurezza (uscite di emergenza, accessibilità per i disabili, norme antincendio) che una struttura ricettiva deve rispettare.

Proprio la sovrapposizione di questi limiti – costituzionali, europei e di riparto interno delle competenze – spiega perché, per ragioni di omogeneità e certezza normativa, la definizione di impresa turistica sia tuttora rinvenibile nel diritto nazionale, che stabilisce regole di ordine pubblicistico riguardanti i controlli all'accesso e nel corso dell'attività d'impresa da parte dell'autorità amministrati-

va, a garanzia di interessi pubblici quali la salvaguardia degli standard di sicurezza e igiene.

6.2 La definizione legislativa di impresa turistica

Ai sensi dell'art. 4 del Codice del turismo: «sono imprese turistiche quelle che esercitano attività economiche, organizzate per la produzione, la commercializzazione, l'intermediazione e la gestione di prodotti, di servizi, tra cui gli stabilimenti balneari, di infrastrutture e di esercizi, compresi quelli di somministrazione, facenti parte dei sistemi turistici locali, concorrenti alla formazione dell'offerta turistica».

La categoria delle imprese turistiche va ben oltre le sole strutture ricettive: ricomprende tutte le imprese la cui attività concorre alla formazione dell'offerta turistica ed è dunque finalizzata a soddisfare le esigenze del turista. Rientrano in questa nozione ampia, ad esempio, anche le agenzie di viaggio e turismo e i tour operator.

L'impresa turistica è un'impresa «a statuto speciale»: pur ricadendo nell'alveo del diritto privato e commerciale, è soggetta a una peculiare disciplina pubblicistica, in ragione degli interessi generali collegati all'esercizio dell'attività turistica (tutela del consumatore-turista, sicurezza, igiene, salvaguardia del paesaggio e dei beni culturali). La nozione di impresa turistica non può essere pienamente compresa se non in relazione alla definizione generale di imprenditore dettata dall'art. 2082 del codice civile: «è imprenditore chi esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi».

6.3 I requisiti dell'imprenditore turistico

Dalla definizione generale dell'art. 2082 c.c. si ricavano i requisiti necessari ai fini dell'acquisizione della qualità di imprenditore,

applicabili anche all'imprenditore turistico: la professionalità, l'organizzazione e la gestione dell'attività con metodo economico.

6.3.1 La professionalità

La professionalità consiste nell'esercizio abituale, e non meramente occasionale, di una determinata attività produttiva. Non è imprenditore, ad esempio, chi predispone un singolo pacchetto di viaggio per conto di amici, né chi organizza una singola manifestazione o un evento occasionale. La professionalità, tuttavia, non implica l'esercizio continuato dell'attività in senso cronologico: diversamente, sarebbero esclusi dalla nozione di imprenditore tutti coloro che esercitano un'attività a carattere stagionale. Sono dunque imprenditori turistici anche coloro che esercitano periodicamente, ma in modo abituale, una determinata attività: si pensi ai titolari di stabilimenti balneari attivi solo pochi mesi l'anno, o di impianti sciistici operativi solo in presenza di neve. Per acquisire la qualifica di imprenditore turistico occorre, in sintesi, il costante ripetersi di atti di impresa secondo la cadenza tipica di quella determinata attività.

6.3.2 L'organizzazione

Un'attività può dirsi organizzata quando è esercitata mediante un impiego coordinato di fattori produttivi, quali il capitale e il lavoro proprio o altrui. Non è dunque imprenditore chi concede in locazione il proprio appartamento in una località turistica per il periodo estivo; è invece imprenditore turistico chi, nel medesimo luogo di villeggiatura, organizza mezzi (un ufficio) e persone (personale dipendente) allo scopo di locare o vendere abitazioni ai vacanzieri.

6.4 Le categorie di imprenditori turistici

L'impresa turistica ha a oggetto, di norma, la produzione di un servizio a scopo di lucro: chi ne è titolare acquista pertanto, in linea generale, la qualifica di imprenditore commerciale ai sensi dell'art. 2195, n. 1, c.c. Va tuttavia precisato che l'imprenditore turistico è di regola, ma non sempre, un imprenditore commerciale: quando la produzione del servizio turistico è collegata alla coltivazione di un fondo, alla selvicoltura o all'allevamento di animali, unitamente all'attività di ricezione e ospitalità (il caso classico è l'agriturismo, già incontrato al § 4.5), chi esercita l'attività assume la qualifica di imprenditore agricolo, non commerciale, soggetto a una disciplina specifica (ad esempio, non soggetto a liquidazione giudiziale nei casi in cui l'imprenditore commerciale lo sarebbe).

L'imprenditore turistico può inoltre operare a diversi livelli dimensionali: è imprenditore turistico tanto il titolare di una grande catena alberghiera internazionale, quanto il piccolo imprenditore ai sensi dell'art. 2083 c.c. (esonerato, tra l'altro, dall'iscrizione nella sezione ordinaria del registro delle imprese), come il gestore di un bed & breakfast che svolga, pur professionalmente, un'attività ricettiva di conduzione familiare.

6.5 Le imprese turistiche europee ed extraeuropee

Per le imprese costituite secondo il diritto di uno degli Stati membri dell'Unione europea vale il principio della libertà di stabilimento sull'intero territorio dell'Unione, già richiamato al § 6.1.2. L'art. 4, comma 4, del Codice del turismo prevede inoltre che le imprese turistiche non costituite conformemente alla legislazione di uno Stato membro possano essere autorizzate a stabilirsi e a esercitare la propria attività in Italia, in virtù del principio di reciprocità, previa iscrizione nel registro delle imprese e a condizione che siano in possesso dei requisiti richiesti dalle leggi statali e regionali, requi-

siti che variano a seconda che l'impresa svolga o meno attività ricettiva.

6.6 Le imprese turistiche senza scopo di lucro

Possono esercitare attività turistiche, con la semplice presentazione di una segnalazione di inizio attività agli uffici competenti, anche le associazioni che operano senza scopo di lucro nel settore del turismo giovanile, per soddisfare finalità ricreative, assistenziali o sociali esclusivamente in favore degli associati, anche se appartenenti ad associazioni straniere con analoghe finalità, legate tra loro da accordi internazionali di cooperazione (art. 5 Codice del turismo. Si pensi alle attività turistiche di carattere sociale, culturale o religioso. L'assenza di scopo di lucro non incide, in ogni caso, sulla tutela del viaggiatore: restano infatti applicabili tutti i requisiti e le garanzie a salvaguardia dei diritti del turista, già richiesti per le imprese commerciali.

6.7 Le imprese turistico-balneari

Una caratterizzazione ad hoc è prevista per le imprese turistico-balneari: attività di ristorazione o somministrazione di alimenti e bevande, noleggio di imbarcazioni o natanti, gestione di strutture ricettive e attività ricreative e sportive, e gli altri esercizi commerciali svolti sui beni del demanio marittimo. Allo scopo di promuovere il rilancio di tali attività, è consentito agli stabilimenti balneari l'esercizio di attività accessorie, quali la somministrazione di alimenti e bevande e le attività di intrattenimento musicale e danzante; la regolamentazione di tali attività accessorie è demandata alle singole leggi regionali, che devono contemperare l'interesse economico del gestore con le esigenze di tutela dell'ambiente e del paesaggio, dell'ordine pubblico, dell'incolumità e della sicurezza

pubblica, in osservanza delle prescrizioni edilizie, urbanistiche, igienico-sanitarie e in materia di inquinamento acustico.

La direttiva 2006/123/CE (c.d. direttiva Bolkestein) impone, per le concessioni di beni pubblici scarsi, l'assegnazione mediante procedure di gara trasparenti e non discriminatorie. La Corte di giustizia dell'Unione europea, con la sentenza Promoimpresa dell'11 luglio 2016 (cause riunite C-458/14 e C-67/15), ha stabilito che le spiagge italiane, quale risorsa naturale scarsa, rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva, e che il diritto dell'Unione osta al rinnovo automatico delle concessioni in assenza di qualsiasi procedura di selezione dei candidati. Il Consiglio di Stato, con le sentenze dell'Adunanza Plenaria nn. 17 e 18 del 2021, ha dato applicazione a tale principio nell'ordinamento interno, dichiarando la non applicabilità delle proroghe legislative succedutesi nel tempo (l'ultima delle quali fissata al 31 dicembre 2023) e l'obbligo per i Comuni di procedere all'affidamento delle concessioni mediante gara pubblica.

La legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 (l. 5 agosto 2022, n. 118) ha recepito tali principi, ma il processo di effettiva messa a gara delle concessioni è proseguito a rilento, tra ulteriori proroghe di fatto, contenzioso amministrativo diffuso e procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia. Il quadro più recente, alla luce degli interventi legislativi e giurisprudenziali del 2024-2026 (tra cui il c.d. decreto «salva-infrazioni» e le più recenti pronunce del Consiglio di Stato), individua nel 30 settembre 2027 il termine ultimo entro cui le procedure di gara devono concludersi, ferma restando la possibile disapplicazione, da parte del giudice amministrativo, di eventuali ulteriori proroghe legislative in contrasto con il diritto dell'Unione. Trattandosi di una materia in rapida e costante evoluzione, per un quadro realmente aggiornato occorre verificare lo stato del contenzioso e della produzione normativa al momento della consultazione.

Riferimenti bibliografici essenziali

P. L. VIPIANA, *Diritto pubblico del turismo*, Pacini, Pisa, 2020.
V. FRANCESCHELLI, F. MORANDI, *Manuale di diritto del turismo*, Giappichelli, Torino, 2022.
R. SANTAGATA, *Diritto del turismo*, V ed., Utet, Milano, 2018.

CAPITOLO 7

LE STRUTTURE RICETTIVE: ATTIVITÀ, DISCIPLINA AMMINISTRATIVA E CLASSIFICAZIONE

Dopo aver esaminato, al capitolo precedente, la nozione generale di impresa turistica, il presente capitolo approfondisce la più importante e diffusa delle attività di impresa turistica: l'attività ricettiva. Si esaminano, nell'ordine, la nozione di attività ricettiva e il suo contenuto, il regime amministrativo semplificato per l'avvio e l'esercizio dell'attività (SCIA e sportello unico), gli obblighi di pubblica sicurezza, e infine la classificazione delle strutture ricettive nelle quattro grandi categorie elaborate dalla prevalente legislazione regionale.

7.1 La nozione di attività ricettiva

L'attività ricettiva può essere definita come l'attività diretta alla produzione di servizi per l'ospitalità, esercitata nelle strutture ricettive. Essa comprende, in particolare: la prestazione del servizio ricettivo in senso stretto (l'ospitalità); la somministrazione di alimenti o bevande alle persone alloggiate, ai loro ospiti e a coloro che partecipano a manifestazioni e convegni organizzati nella struttura; la fornitura di giornali, strumenti informatici, cartoline e francobolli alle persone alloggiate; la gestione, a uso esclusivo delle persone alloggiate e nel rispetto della normativa di sicurezza, di attrezzature e strutture a carattere ricreativo (piscine, campi da tennis, saune, strutture termali, centri benessere). Deve inoltre ritenersi consentita, senza necessità di specifiche licenze o autorizzazioni ulteriori, la vendita ai propri clienti di giri turistici del luogo in cui la struttura è ubicata.

Sono comprese nella licenza di esercizio dell'attività ricettiva

anche: la licenza per la somministrazione di alimenti e bevande a soggetti non alloggiati nella struttura; nel rispetto dei requisiti di sicurezza previsti dalla normativa vigente, i servizi legati al benessere della persona (si pensi alle spa e alle beauty farm, già incontrate al § 6.1 come strutture paralberghiere) e all'organizzazione congressuale.

7.2 Il regime amministrativo: semplificazione, SCIA e sportello unico

L'esigenza di semplificazione amministrativa in un settore, quello ricettivo, storicamente caratterizzato da un contesto normativo frammentato e da una stagionalità che mal si concilia con procedure lente, ha spinto l'Unione europea a intervenire con la direttiva 2006/123/CE (c.d. direttiva Servizi, recepita in Italia con il d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59), volta a eliminare regimi di autorizzazione, procedure e formalità eccessivamente onerosi che ostacolano la libertà di stabilimento e la creazione di nuove imprese nel settore dei servizi. La direttiva ha imposto agli Stati membri di introdurre principi di semplificazione amministrativa, limitando l'obbligo di autorizzazione preventiva ai soli casi in cui essa risulti indispensabile, e ha introdotto il principio della tacita autorizzazione da parte delle autorità competenti allo scadere di un determinato termine, idoneo a eliminare ritardi, costi ed effetti dissuasivi connessi a procedure eccessivamente complesse.

7.2.1 La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

Alla luce di tali principi di semplificazione, per avviare ed esercitare un'attività turistico-ricettiva è sufficiente presentare una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA): l'attività può essere iniziata a partire dalla data stessa di presentazione della SCIA all'autorità competente. Qualora l'amministrazione riscontri l'as-

senza dei requisiti e dei presupposti richiesti per l'avvio dell'attività (ad esempio l'assenza dei requisiti di sicurezza o igiene), essa adotta, entro sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione, motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi prodotti, salvo che l'interessato possa conformare l'attività alla normativa vigente entro un termine fissato dall'amministrazione stessa, comunque non inferiore a trenta giorni (art. 19, comma 3, l. 7 agosto 1990, n. 241).

L'avvio e l'esercizio dell'attività ricettiva restano in ogni caso soggetti al rispetto delle norme urbanistiche, edilizie, di pubblica sicurezza, di prevenzione incendi, igienico-sanitarie e di sicurezza nei luoghi di lavoro, nonché di quelle in materia di efficienza energetica contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42). Occorre altresì rispettare i parametri fissati nell'ambito delle strategie di destagionalizzazione dei flussi turistici e di valorizzazione delle aree sottoutilizzate (art. 2, comma 193, lett. a, l. 24 dicembre 2007, n. 244), nonché possedere i requisiti volti a evitare la connessione delle strutture ricettive ad attività criminali (art. 11 r.d. 18 giugno 1931, n. 773, Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza). La disciplina relativa alla comunicazione della chiusura di un'attività ricettiva alle autorità competenti è invece lasciata alla discrezionalità del legislatore regionale.

7.2.2 Lo sportello unico per le attività produttive (SUAP)

La direttiva 2006/123/CE prescrive che ogni prestatore di servizi debba disporre di un interlocutore unico cui rivolgersi per espletare, in tempi brevi e per via elettronica, tutte le procedure e formalità inerenti alla propria struttura (c.d. sportello unico). In Italia tale funzione è svolta dallo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP), unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti relativi all'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, ivi comprese le azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversio-

ne, ampliamento, trasferimento, cessazione o riattivazione delle attività medesime.

7.3 Gli obblighi di pubblica sicurezza

Gli obblighi di pubblica sicurezza da rispettare per l'avvio e l'esercizio di un'attività ricettiva sono stabiliti a livello nazionale e non possono essere derogati dalla normativa regionale: un ulteriore esempio, accanto a quelli già visti al Capitolo 4, della trasversalità della materia e dei limiti che ne derivano per la competenza legislativa regionale (in questo caso, la competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, art. 117, comma 2, lett. h, Cost.).

Nello specifico, i gestori di esercizi alberghieri e delle altre strutture ricettive – comprese quelle che forniscono alloggio in tende o roulotte, nonché i proprietari di case e appartamenti per vacanze e gli affittacamere – possono dare alloggio soltanto a persone munite di carta d'identità o di documento equipollente ai sensi delle norme vigenti; per i cittadini extracomunitari è necessaria e sufficiente l'esibizione del passaporto (o di documento equiparato dagli accordi internazionali, purché corredato da fotografia del titolare). I titolari dell'attività ricettiva, o loro collaboratori, devono consegnare ai clienti una scheda di dichiarazione delle proprie generalità, conforme al modello approvato dal Ministero dell'Interno, che deve essere firmata; le generalità delle persone alloggiate devono poi essere comunicate, entro le 24 ore successive all'arrivo, alle questure territorialmente competenti, tramite l'invio dei dati con mezzi telematici (d.m. 7 gennaio 2013). La violazione di tali obblighi comporta oggi l'applicazione di sanzioni amministrative e pecuniarie, non più penali.

L'art. 13-ter del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (c.d. Decreto Anticipi), convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, ha introdotto il Codice Identificativo Nazionale

(CIN), assegnato dal Ministero del Turismo, tramite apposita procedura automatizzata, alle unità immobiliari destinate a locazione turistica, alle unità immobiliari destinate a locazioni brevi (art. 4, d.l. 24 aprile 2017, n. 50) e alle strutture turistico-ricettive alberghiere ed extralberghiere, allo scopo di assicurare la tutela della concorrenza e della trasparenza del mercato, il coordinamento informativo statistico dei dati della pubblica amministrazione e il contrasto delle forme irregolari di ospitalità.

Il CIN, gestito tramite la Banca Dati nazionale delle Strutture Ricettive (BDSR), è divenuto pienamente operativo il 2 novembre 2024, a seguito dell'avviso pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 3 settembre 2024; deve essere esposto all'esterno dello stabile e riportato in ogni annuncio, comunque pubblicato o comunicato, relativo all'unità immobiliare o alla struttura. L'omessa esposizione o indicazione è sanzionata con sanzioni amministrative pecuniarie che possono giungere fino a 8.000 euro. Si tratta di un adempimento ulteriore e complementare rispetto agli obblighi di pubblica sicurezza esaminati nel testo, e destinato a incidere, in particolare, sulle unità abitative ammobiliate a uso turistico.

7.4 La classificazione delle strutture ricettive: profili di competenza

La classificazione delle strutture ricettive è oggetto di specifica attenzione da parte del legislatore statale, poiché su di essa insistono interessi generali relativi alla tutela della concorrenza e alla protezione del turista-consumatore. La disomogeneità dei parametri di classificazione tra le diverse legislazioni regionali costituirebbe infatti un ostacolo al corretto regime di concorrenza tra le imprese turistiche operanti in diversi ambiti territoriali del Paese: si pensi, ad esempio, a criteri difformi nell'assegnazione delle «stelle», comunemente considerate indicatori di qualità presso il pubblico – se tali requisiti variassero da Regione a Regione, ne deriverebbe con-

fusione per i consumatori e distorsione della concorrenza tra operatori di territori diversi.

L'art. 117, secondo comma, lett. e) ed l), Cost. attribuisce espressamente alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la tutela della concorrenza e l'ordinamento civile, il che legittimerebbe, in linea di principio, un intervento normativo statale uniforme in materia di classificazione. Tale intervento è stato in effetti tentato con il Codice del turismo; tuttavia, le norme dedicate alla classificazione delle strutture ricettive (in particolare gli artt. 8, 9 e 10 del Codice, relativi rispettivamente alla classificazione delle strutture alberghiere, extralberghiere e all'aperto) rientrano proprio tra quelle dichiarate costituzionalmente illegittime dalla sentenza della Corte costituzionale n. 80/2012, per eccesso di delega.

Ne consegue che, attualmente, sussiste un vero e proprio vuoto normativo nella legislazione nazionale in tema di classificazione delle strutture ricettive, e la materia è integralmente rimessa alla legislazione regionale. Nonostante tale frammentazione, nell'attuale panorama delle legislazioni regionali è ricorrente la suddivisione delle strutture ricettive in quattro categorie generali – strutture ricettive alberghiere e paralberghiere, strutture ricettive extralberghiere, strutture ricettive all'aperto e strutture ricettive di mero supporto – di cui si dà conto nei paragrafi seguenti, restando comunque ferma la facoltà di ciascuna Regione di adottare una classificazione differente.

7.5 Le categorie di strutture ricettive

7.5.1 Le strutture ricettive alberghiere e paralberghiere

Sono, per definizione, strutture ricettive alberghiere gli alberghi: esercizi ricettivi aperti al pubblico, a gestione unitaria, che forniscono alloggio, eventualmente vitto e altri servizi accessori, in camere ubicate in uno o più stabili o in parti di stabile. L'attività di alberga-

tore è produttiva di servizi di ospitalità destinati a una generalità indifferenziata di soggetti ed è soggetta alla disciplina dell'art. 2195 c.c..

Le strutture ricettive paralberghiere si distinguono dagli alberghi per peculiarità strutturali e per la particolarità del servizio offerto, con conseguenze anche sul regime di imposizione tributaria. Ne fanno parte, tra le altre:

– i motels, connotati dalla particolare attrezzatura per la sosta e l'assistenza delle autovetture o delle imbarcazioni e dalla fornitura di servizi di riparazione e rifornimento carburanti;

– i villaggi albergo, caratterizzati dalla fornitura di servizi centralizzati (spettacoli di intrattenimento, attrezzature sportive) in un'area studiata per il soggiorno e lo svago degli utenti;

– le residenze turistico-alberghiere (o alberghi residenziali), contraddistinte dalla presenza di una cucina autonoma in ogni unità della struttura;

– gli alberghi diffusi, che forniscono alloggio in stabili separati ma vicini tra loro, tipicamente in centri storici, in prossimità di un edificio centrale dove sono offerti i servizi di ricevimento, portineria e altri servizi accessori;

– le residenze d'epoca alberghiere, caratterizzate dal pregio storico-architettonico dei complessi immobiliari e dal valore degli arredi d'epoca;

– i condhotel, che forniscono alloggio, servizi accessori ed eventualmente vitto in camere destinate alla ricettività e, in via complementare, in unità abitative a destinazione residenziale dotate di servizio autonomo di cucina;

– le residenze della salute o beauty farm, orientate a un soggiorno finalizzato a cicli di trattamenti terapeutici, dietetici ed estetici, che devono disporre di personale specializzato (medici, estetisti, istruttori qualificati, fisioterapisti) e possono operare solo previa concessione delle autorizzazioni igienico-sanitarie richieste.

7.5.2 Le strutture ricettive extralberghiere

Alla luce della prevalente legislazione regionale, sono strutture extralberghiere, tra le altre:

– gli esercizi di affittacamere: camere ubicate in più appartamenti dello stesso stabile, che forniscono alloggio ed eventuali servizi complementari;

– i bed & breakfast, caratterizzati dal pernottamento e dalla prima colazione in parti della stessa unità immobiliare, funzionalmente collegate a spazi familiari condivisi, e da un regime di conduzione familiare dell'attività;

– le case per ferie: strutture attrezzate per il soggiorno di persone e gruppi, gestite al di fuori dei normali canali commerciali da enti pubblici, associazioni o enti religiosi senza scopo di lucro, per il conseguimento di finalità ideali (sociali, culturali, religiose, sportive);

– le unità abitative ammobiliate a uso turistico: case o appartamenti dotati di servizi igienici e cucina autonomi, dati in locazione ai turisti senza prestazione di servizi alberghieri, gestiti direttamente dai proprietari (anche tramite piattaforme digitali o agenzie e società di gestione immobiliare turistica) – categoria oggi soggetta anche agli obblighi relativi al CIN;

– gli ostelli per la gioventù: strutture per il soggiorno e il pernottamento, per periodi limitati, di giovani e loro accompagnatori, gestite da enti o associazioni di promozione del turismo giovanile;

– le attività ricettive in esercizi di ristorazione: camere con accesso indipendente, gestite in modo complementare all'esercizio di ristorazione dallo stesso titolare e nello stesso complesso immobiliare, diffuse in ragione dello sviluppo del turismo enogastronomico;

– gli alloggi nell'ambito delle attività agrituristiche, ubicati in fabbricati gestiti da imprenditori agricoli ai sensi della l. 20 febbraio 2006, n. 96;

– le residenze rurali o country houses: strutture in ville pa-

dronali o fabbricati rurali destinati all'animazione sportivo-ricreativa, con camere ed eventuale angolo cottura e servizio di ristorazione aperto al pubblico;

– le foresterie per turisti: collegi, convitti, istituti religiosi, pensionati e altre strutture pubbliche o private gestite senza scopo di lucro, per ospitalità a persone singole o gruppi organizzati con finalità sociali, culturali, assistenziali, religiose o sportive;

– i centri soggiorno-studi: strutture gestite da enti pubblici, associazioni, organizzazioni sindacali o soggetti privati operanti nella formazione, dotate di attrezzatura per attività didattica e convegnistica oltre che di camere per gli ospiti;

– le residenze d'epoca non alberghiere: complessi di pregio storico-architettonico, con arredi d'epoca o di valore artistico, idonei a un'accoglienza altamente qualificata;

– i rifugi escursionistici: strutture del turismo montano che offrono ospitalità e ristoro a escursionisti, collegate alla viabilità pubblica ordinaria;

– i rifugi alpini: strutture in alta quota, fuori dai centri abitati, destinate all'accoglienza, al ristoro e al soccorso alpino, custodite e aperte al pubblico per periodi limitati durante le stagioni turistiche.

7.5.3 Le strutture per il turismo ecosostenibile: all'aperto e di mero supporto

Le strutture ricettive di accoglienza ecosostenibile si collocano in una prospettiva di sensibilità per la salvaguardia ambientale e si distinguono in strutture ricettive all'aperto e strutture ricettive di mero supporto.

Le strutture ricettive all'aperto devono assicurare al turista una sorveglianza continua durante i periodi di apertura, la costante presenza in loco di un responsabile (o di un suo delegato) e una copertura assicurativa per i rischi di responsabilità civile in favore dei clienti. Ne fanno parte:

– i villaggi turistici: strutture aperte al pubblico, a gestione

unitaria, allestite su aree recintate destinate alla sosta e al soggiorno di turisti in allestimenti minimi;

– i campeggi, che si differenziano dai villaggi turistici perché solitamente muniti di propri mezzi mobili per il pernottamento (tende, roulotte, camper) o di unità fisse (bungalow) per turisti sprovvisti di mezzi propri;

– i marina resort: strutture organizzate per il pernottamento dei turisti a bordo delle proprie unità da diporto, ormeggiate in uno specchio d'acqua appositamente attrezzato.

Le strutture ricettive di mero supporto sono invece allestite dagli enti locali per coadiuvare il campeggio itinerante, escursionistico e locale: ne sono esempio tipico le aree di sosta, strutture a gestione unitaria dotate delle attrezzature previste dal codice della strada, aperte al pubblico e destinate alla sosta temporanea di turisti provvisti di mezzi di pernottamento autonomo. Per la loro stessa natura, tali strutture non sono sottoposte agli obblighi di sorveglianza e di copertura assicurativa che gravano invece sulle strutture ricettive all'aperto.

7.6 La disciplina dei prezzi e le piattaforme digitali

Il controllo pubblico su tariffe e prezzi delle strutture ricettive è rimesso alle Regioni, libere di stabilire modalità di comunicazione obbligatoria, controlli sulla loro effettiva osservanza e sanzioni in caso di inadempimento. Le leggi regionali disciplinano dunque la corretta informazione e pubblicità dei prezzi, prevedono sanzioni per l'inosservanza degli obblighi di comunicazione alla Regione e stabiliscono i controlli sull'effettiva applicazione delle tariffe comunicate (art. 22, comma 2, Codice del turismo, disposizione non toccata dalla sentenza n. 80/2012).

La diffusione delle piattaforme digitali di intermediazione turistica (Online Travel Agencies od OTA, quali Booking.com o Expedia) ha posto specifici problemi di tutela della concorrenza. Il le-

gislatore nazionale è intervenuto con l'art. 1, comma 166, della l. 4 agosto 2017, n. 124 (legge annuale per il mercato e la concorrenza 2017), sancendo la nullità delle c.d. clausole di parità (parity clauses o clausole di cliente favorito, Most Favoured Nation – MFN), con cui le imprese turistiche si obbligano a non praticare alla clientela finale, su canali distributivi propri, prezzi o condizioni migliori rispetto a quelli praticati sulla piattaforma. Tali clausole, pur apparentemente favorevoli al consumatore, rischiano di ostacolare l'ingresso nel mercato di nuovi intermediari basati sulla leva del prezzo (c.d. barriera all'ingresso), favorendo posizioni di oligopolio a vantaggio dei grandi intermediari.

Il divieto italiano delle clausole di parità, introdotto dalla l. 124/2017, ha trovato negli ultimi anni un rafforzamento a livello di diritto dell'Unione europea. Il regolamento (UE) 2022/1925 (Digital Markets Act, DMA), pienamente applicabile dal 2 maggio 2023 alle piattaforme designate quali «gatekeeper», vieta espressamente, all'art. 5, §§ 3 e 4, ai gatekeeper di impedire agli utenti commerciali di offrire prezzi o condizioni migliori attraverso canali di vendita diversi dalla piattaforma.

La Commissione europea ha designato Booking Holdings quale gatekeeper il 13 maggio 2024 per il proprio servizio di intermediazione online Booking.com, con obbligo di conformità dal 14 novembre 2024: da tale data, le clausole di parità di Booking.com sono vietate in tutta l'Unione europea (e nello Spazio economico europeo), a beneficio di tutti gli hotel e gli altri fornitori di servizi turistici che utilizzano la piattaforma, indipendentemente dal singolo Stato membro. Il divieto nazionale italiano del 2017 – adottato, insieme a pochi altri Paesi (Francia, Germania, Austria, Belgio, Portogallo), in anticipo rispetto al regolamento europeo – risulta oggi assorbito e rafforzato da questa disciplina sovranazionale di più ampia portata, che si applica direttamente in tutti gli Stati membri quale regolamento UE e non richiede recepimento.

7.7 Il vincolo di destinazione alberghiera

Il vincolo di destinazione alberghiera (o vincolo alberghiero) consiste nel divieto di mutare la destinazione d'uso del bene immobile adibito a struttura alberghiera. La legislazione regionale attuale appare orientata, più che alla mera conservazione dell'edilizia alberghiera esistente attraverso il divieto di mutamento di destinazione, a incentivare l'incremento dell'edilizia alberghiera mediante la concessione di specifici finanziamenti pubblici agevolati.

Riferimenti bibliografici essenziali

P. L. VIPIANA, *Diritto pubblico del turismo*, Pacini, Pisa, 2020.

V. FRANCESCHELLI, F. MORANDI, *Manuale di diritto del turismo*, Giappichelli, Torino, 2022.

R. SANTAGATA, *Diritto del turismo*, V ed., Utet, Milano, 2018.

CAPITOLO 8

LE AGENZIE DI VIAGGIO E TURISMO

Dopo l'attività ricettiva, esaminata al capitolo precedente, il presente capitolo affronta l'altra grande categoria di impresa turistica: le agenzie di viaggio e turismo. Se ne esaminano la definizione, l'evoluzione della relativa disciplina a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 80/2012, le fonti (privatistiche e pubblicistiche), il regime amministrativo di accesso al mercato, le garanzie a tutela del cliente e l'organismo di rappresentanza di categoria.

8.1 Le agenzie di viaggio come imprese turistiche

Le agenzie di viaggio sono a tutti gli effetti imprese turistiche, poiché esercitano «attività economiche organizzate per la produzione, la commercializzazione, l'intermediazione e la gestione di prodotti e di servizi […] concorrenti alla formazione dell'offerta turistica» (art. 4, comma 1, Codice del turismo).

8.2 La definizione previgente e la sua caducazione costituzionale

L'art. 18, comma 1, del Codice del turismo aveva definito le agenzie di viaggio quali «imprese turistiche che esercitano congiuntamente o disgiuntamente attività di produzione, organizzazione e intermediazione di viaggi e soggiorni e ogni altra forma di prestazione turistica a servizio dei clienti», sia sotto il profilo dell'accoglienza sia sotto quello dell'assistenza ai turisti. Tale definizione, tuttavia, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza della Corte costituzionale n. 80/2012, con la conseguenza di rimettere la determinazione della nozione di agenzia di viaggio alla legislazione regionale.

Le agenzie di viaggio sono dunque oggi definite esclusivamente dalla legislazione regionale, che tuttavia recepisce, pur con talune precisazioni, la nozione della legislazione nazionale ormai formalmente abrogata: un esempio significativo di come la caducazione costituzionale di una norma statale, motivata da ragioni di riparto di competenze e non di merito, non abbia impedito che il relativo contenuto sostanziale sopravvivesse, per via di recepimento sostanzialmente uniforme, nelle diverse legislazioni regionali.

8.3 Le fonti della disciplina: profili privatistici e pubblicistici

La disciplina delle agenzie di viaggio e turismo è, in buona parte, di diritto privato, poiché regola il rapporto giuridico che intercorre tra l'agente di viaggio e la propria clientela, recependo in questo le fonti europee in materia (si pensi alla direttiva (UE) 2015/2302 sui pacchetti turistici, attuata in Italia con il d.lgs. 62/2018). La disciplina pubblicistica delle agenzie di viaggio, relativa invece alle condizioni di esercizio dell'impresa (requisiti di accesso, regime amministrativo), è contenuta nella legislazione regionale, per le ragioni di riparto costituzionale appena illustrate.

8.4 Agenzie di viaggio e tour operator

È opportuno chiarire la distinzione, spesso fonte di equivoci, tra due figure contigue ma non coincidenti: le agenzie di viaggio vendono pacchetti combinati predisposti da un organizzatore; i tour operator organizzano viaggi e soggiorni, ma senza vendita diretta al pubblico. Non di rado, tuttavia, le due figure coincidono nella pratica, poiché le agenzie possono anche organizzare direttamente i viaggi che vendono.

Tale sovrapposizione, pur già possibile nell'ambito della legislazione regionale, è cresciuta in maniera esponenziale con lo svi-

luppo del commercio elettronico, al punto che la prassi e le diverse legislazioni regionali riconoscono oggi la figura delle Online Travel Agencies (OTA), ossia le agenzie di viaggio che esercitano la propria attività esclusivamente online. Non mancano, infine, tipologie particolari di agenzie con finalità specifiche, tutelate da normativa di settore: si pensi alle agenzie specializzate in turismo incoming (accoglienza di turisti stranieri).

8.5 Attività distintive e attività accessorie

Sono attività distintive delle agenzie di viaggio: la produzione e l'organizzazione di viaggi e soggiorni, e l'intermediazione finalizzata alla vendita al pubblico. Sono invece attività accessorie: la prenotazione e la vendita di biglietti per conto di imprese di trasporto nazionali ed estere; l'accoglienza dei clienti in porti, aeroporti e stazioni ferroviarie e l'assistenza alla clientela; la prenotazione di servizi ricettivi, di ristorazione, di manifestazioni o spettacoli; l'assistenza per il rilascio di visti e passaporti.

8.6 Il regime amministrativo di accesso: SCIA, filiali e succursali

L'apertura, il trasferimento e le modifiche concernenti l'operatività delle agenzie di viaggio sono oggi soggette, nel rispetto dei requisiti professionali, di onorabilità e finanziari previsti dalle leggi regionali e delle Province autonome, alla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), in virtù della disciplina generale di semplificazione del procedimento amministrativo di cui all'art. 19 della l. 241/1990. L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla data di presentazione della SCIA all'autorità competente (la Provincia), con attestazione del possesso dei requisiti e del rispetto degli obblighi, finanziari e non, previsti dalla legge.

Coerentemente con la caratteristica delocalizzazione propria delle agenzie di viaggio, l'apertura di filiali, succursali e altri punti vendita da parte di agenzie già legittimate a operare non è soggetta a un'autonoma segnalazione certificata, ma a una mera comunicazione alla Provincia in cui sono ubicati, oltre che alla Provincia cui era stata inviata la segnalazione di inizio attività originaria.

8.7 I requisiti professionali per l'accesso al mercato

La disciplina dei requisiti per l'accesso al mercato delle agenzie di viaggio muove da una fonte sovranazionale di diritto derivato: la direttiva 82/470/CEE, che ha imposto agli Stati membri dell'allora Comunità economica europea l'obbligo di prevedere requisiti professionali, di onorabilità e finanziari per l'accesso all'attività di agente di viaggio. La determinazione in concreto di tali requisiti è oggi rimessa alle leggi regionali e delle Province autonome.

La direttiva 82/470/CEE, pur non essendo stata formalmente abrogata come atto a sé stante, deve considerarsi superata nella sua funzione originaria di fonte autonoma di disciplina: essa rientra infatti, insieme ad altre direttive c.d. «transitorie» di analoga epoca (tra cui la 64/222/CEE, la 68/366/CEE e la 75/368/CEE), tra gli atti consolidati dal regime generale di riconoscimento delle qualifiche professionali oggi contenuto nella direttiva 2005/36/CE, a sua volta modificata dalla direttiva 2013/55/UE. In Italia, tale disciplina consolidata è stata recepita con il d.lgs. 9 novembre 2007, n. 206, e successivamente aggiornata con il d.lgs. 28 gennaio 2016, n. 15.

Ai fini pratici, per gli agenti di viaggio provenienti da altri Stati membri dell'Unione europea che intendano stabilirsi o prestare temporaneamente i propri servizi in Italia, il riferimento aggiornato è oggi rappresentato da tale quadro generale sul riconoscimento delle qualifiche professionali, e non più dalla sola direttiva 82/470/CEE isolatamente considerata; resta comunque corretto, sul piano interno, che la concreta individuazione dei requisiti di

onorabilità e finanziari per l'accesso al mercato spetti alle leggi regionali e delle Province autonome.

8.8 Il direttore tecnico

Ogni agenzia di viaggio deve prevedere la figura di un direttore tecnico. L'art. 20, comma 1, del Codice del turismo (disposizione non dalla sentenza n. 80/2012) stabilisce che i requisiti professionali di tale figura siano fissati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, e siano dunque i medesimi su tutto il territorio nazionale. Il comma 2 del medesimo articolo, che disciplinava invece specificamente l'apertura di filiali, succursali e punti vendita in relazione alla figura del direttore tecnico, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 80/2012 per eccesso di delega, in quanto incidente sulla competenza legislativa regionale. Coerentemente con tale assetto, nel caso di agenzia articolata in più succursali, filiali o punti vendita, la Corte costituzionale ha chiarito che non è necessaria la nomina di un direttore tecnico per ciascun punto di erogazione del servizio.

8.9 Le garanzie a tutela del cliente

Le agenzie di viaggio devono assicurare elevati standard qualitativi e di tutela nei confronti dei consumatori-viaggiatori. L'art. 19 del Codice del turismo impone alle agenzie di stipulare congrue polizze assicurative a garanzia dell'esatto adempimento degli obblighi assunti verso i clienti con il contratto di viaggio, commisurate al costo complessivo dei servizi offerti.

Per le ipotesi più gravi di insolvenza o fallimento degli organizzatori (tour operator) e dei venditori che intermediano l'acquisto di servizi turistici collegati, rileva l'art. 17 della direttiva (UE)

2015/2302, che impone all'organizzatore e/o al venditore, in caso di vendita di servizi turistici a pacchetto, di «fornire una garanzia per il rimborso di tutte le somme pagate da o per conto dei viaggiatori nella misura in cui i servizi pertinenti non sono eseguiti a causa dello stato di insolvenza dell'organizzatore».

8.10 La FIAVET

Gli interessi comuni delle agenzie di viaggio trovano tutela e rappresentanza istituzionale attraverso la FIAVET (Federazione Italiana Associazioni Imprese Viaggi e Turismo), associazione di imprese volta a salvaguardare gli interessi comuni delle agenzie di viaggio e a rappresentarle nei rapporti con le istituzioni, sul piano sia nazionale sia internazionale: si tratta dell'organismo di categoria più rappresentativo delle agenzie di viaggio sul territorio nazionale. Tra i compiti della FIAVET rilevano, in particolare, la formazione professionale, l'aggiornamento tecnico, la promozione commerciale e l'instaurazione di rapporti di intesa con le associazioni nazionali delle imprese e delle professioni turistiche, per il conseguimento di scopi comuni.

Riferimenti bibliografici essenziali

P. L. VIPIANA, *Diritto pubblico del turismo*, Pacini, Torino, 2020.

V. FRANCESCHELLI, F. MORANDI, *Manuale di diritto del turismo*, Giappichelli, Torino, 2022.

R. SANTAGATA, *Diritto del turismo*, V ed., Utet, Milano, 2018.

CAPITOLO 9

LE PROFESSIONI TURISTICHE

Accanto alle imprese turistiche, esaminate ai Capitoli 6, 7 e 8, l'ordinamento conosce una diversa categoria di operatori del settore: le professioni turistiche. Il presente capitolo ne definisce la nozione, la distingue dall'attività d'impresa, ne ricostruisce il riparto di competenze normative tra Stato e Regioni e ne illustra la classificazione e l'evoluzione del regime di accesso.

9.1 La nozione di professione turistica

Sono professioni turistiche, ai sensi dell'art. 6 del Codice del turismo, «le attività aventi per oggetto la prestazione di servizi di promozione dell'attività turistica, nonché servizi di ospitalità, assistenza, accompagnamento e guida, diretti a consentire ai turisti la migliore fruizione del viaggio e della vacanza, anche sotto il profilo della conoscenza dei luoghi visitati».

9.2 Professioni turistiche e imprese turistiche: il criterio distintivo

Può risultare complicato distinguere tra attività imprenditoriali turistiche (art. 4 Codice del turismo) e attività professionali turistiche (art. 6 Codice del turismo). L'elemento che le distingue è il profilo dell'organizzazione: nelle professioni turistiche, l'organizzazione di cui si avvale il professionista ha funzione ausiliaria, strumentale o accessoria, e si differenzia qualitativamente da quella che assume invece carattere fondante e cruciale nell'ambito di un'impresa.

Chi esercita una professione turistica svolge la propria attività sul piano individuale: non è un semplice prestatore d'opera ai sensi dell'art. 2222 c.c., né può essere considerato un imprenditore

commerciale, ed è pertanto escluso dalla sfera di disciplina pubblicistica delle imprese turistiche. Non si applicano, dunque, a chi esercita una professione le regole previste per il titolare di un'impresa turistica (disciplina dei segni distintivi, norme sulla concorrenza sleale, tenuta delle scritture contabili, iscrizione nel registro delle imprese), a meno che l'attività professionale non costituisca elemento di un'attività organizzata in forma d'impresa.

Un esempio chiarisce la distinzione: è imprenditore turistico il maestro di sci che gestisce una scuola di sci esercitando al contempo la professione; è invece semplicemente un professionista il maestro di sport invernali che lavora in modo autonomo, o alle dipendenze di una scuola strutturata come impresa.

9.3 L'individuazione delle professioni turistiche

Il Codice del turismo detta una definizione generale di professione turistica (art. 6), ma non fornisce un elenco di dettaglio delle attività rientranti nella categoria: l'individuazione puntuale delle singole professioni turistiche è lasciata alla legislazione delle singole Regioni, così come l'identificazione e la regolamentazione di figure professionali connesse alla peculiarità dei singoli ambiti territoriali (si pensi alle guide alpine o alle guide speleologiche, di particolare rilievo nei territori montani o carsici).

9.4 Il riparto di competenze tra Stato e Regioni

Nonostante il turismo sia, come noto, materia di competenza legislativa residuale regionale, le attività professionali in generale ricadono nella diversa sfera delle materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni (art. 117, comma 3, Cost.). Ciò comporta che lo Stato debba stabilire i principi fondamentali vincolanti per la legislazione regionale in materia di professioni turistiche, allo scopo

di assicurare l'omogeneità normativa del comparto sul territorio nazionale e una tutela uniforme dei consumatori: un ulteriore esempio, della trasversalità di competenze statali che intersecano, pur indirettamente, la materia turistica in senso stretto.

Le Regioni possono affidare alle Province le funzioni di programmazione e autorizzazione delle attività formative riguardanti le professioni turistiche; l'individuazione dei requisiti standard necessari per l'esercizio delle singole professioni resta invece rimessa allo Stato. Le Regioni possono organizzare corsi di formazione, ma sempre nel rispetto delle regole generali stabilite a livello statale.

9.5 La tendenza alla liberalizzazione

Il comparto delle professioni turistiche è oggetto, al pari di molte altre professioni, di una tendenza generale alla liberalizzazione: l'esercizio dell'attività professionale deve rispondere a principi di libera concorrenza e di pluralità dell'offerta. Limitazioni all'accesso e all'esercizio di una professione turistica sono ammesse solo per motivi di interesse pubblico (analogamente a quanto avviene, ad esempio, per le professioni legali o mediche), ed è comunque obbligatorio per il professionista seguire percorsi di formazione continua e permanente.

9.6 La classificazione delle professioni turistiche

Superata, per effetto della giurisprudenza costituzionale, la distinzione tra professioni turistiche di interesse nazionale e professioni di interesse meramente locale (l'interesse superiore alla tutela del turista giustifica infatti la predisposizione, da parte dello Stato, di criteri uniformi validi sull'intero territorio nazionale), permane invece la distinzione tra:

– professioni turistiche protette: come i maestri di sci e le gui-

de alpine, categorie soggette a una disciplina specifica e articolata, tenute all'iscrizione ad albi tenuti da organi nazionali di autogoverno (analoghi, per funzione, agli ordini professionali) dotati di potere disciplinare;

– professioni turistiche non protette: come le guide turistiche ordinarie, non soggette a particolari restrizioni nell'esercizio dell'attività professionale.

Nell'ambito delle professioni protette si distinguono ulteriormente:

– le professioni turistiche sportive, la cui regolamentazione è affidata alle Federazioni sportive competenti per la singola disciplina (istruttore nautico, istruttore di vela, maestro di sci, guida alpina, assistente al turismo equestre, e così via);

– le professioni turistiche tipiche, non sportive, individuate storicamente dalla legge quadro sul turismo del 1983: l'organizzatore congressuale, l'interprete turistico, l'animatore turistico;

– le professioni turistiche non sportive tipizzate dalla legislazione regionale: la guida naturalistica o ambientale-escursionistica, che accompagna persone e gruppi nelle aree protette; l'ispettore ecologico, che svolge attività di vigilanza per la prevenzione dell'inquinamento ambientale; il programmatore di soggiorno, che coordina e informa sui servizi erogati nell'ambito del soggiorno del turista.

9.7 L'evoluzione del controllo amministrativo

Fino all'intervento della legge quadro 17 maggio 1983, n. 217, dedicata alle attività professionali in materia turistica, l'attenzione del legislatore era rivolta soprattutto ai controlli sul rispetto dei criteri di sicurezza, affidati alle forze di polizia: l'accesso alle professioni turistiche era allora limitato ai titolari di una licenza di pubblica sicurezza. Nel corso degli anni Novanta del Novecento, il processo di semplificazione delle procedure amministrative ha de-

terminato l'eliminazione dell'obbligo di licenza di pubblica sicurezza per l'esercizio delle professioni turistiche.

Con il successivo passaggio di competenze tra Stato e Regioni si è accentrato, in capo a queste ultime, il controllo amministrativo di qualificazione, finalizzato ad assicurare la qualità dei servizi turistici resi: oggi è assegnata ai Comuni la funzione di rilascio delle licenze per l'esercizio delle professioni di guida turistica, interprete, portatore alpino e maestro di sci. In linea di principio, l'accesso alle professioni turistiche è oggi libero: una volta in possesso dell'abilitazione, è sufficiente inoltrare allo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) del Comune di residenza la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) per cominciare a esercitare la professione.

Lo stato di vigenza della legge quadro sul turismo 17 maggio 1983, n. 217, richiede una precisazione. L'art. 11, comma 6, della l. 135/2001 (Riforma della legislazione nazionale del turismo) ne ha disposto formalmente l'abrogazione «a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto» previsto dall'art. 2, comma 4, della medesima legge – decreto volto a definire principi e obiettivi per la valorizzazione del sistema turistico nazionale.

In dottrina si discute se tale decreto sia mai stato effettivamente adottato nei termini e con i contenuti richiesti dalla legge 135/2001, sicché la stessa condizione risolutiva dell'abrogazione risulterebbe, secondo alcuni commentatori, non ancora integrata: il D.P.C.M. 13 settembre 2002 si è limitato a stabilire, al proprio art. 3, che i riferimenti alla l. 217/1983 contenuti in atti normativi vigenti si intendano riferiti al decreto stesso e alle normative regionali di settore, senza tuttavia sostituirsi integralmente ad essa. La l. 217/1983 rappresenta, in ogni caso, un punto di riferimento storico ancora citato dalla prassi (come nel caso della tipizzazione delle professioni congressuali, di interprete e di animatore turistico), ma le sue disposizioni sono da tempo superate, nella sostanza, dalla legislazione regionale di settore, cui la materia è oggi effettivamente affidata.

Riferimenti bibliografici essenziali

P. L. VIPIANA, *Diritto pubblico del turismo*, Pacini, Pisa, 2020.
V. FRANCESCHELLI, F. MORANDI, *Manuale di diritto del turismo*, Giappichelli, Torino, 2022.
R. SANTAGATA, *Diritto del turismo*, V ed., Utet, Milano, 2018.

CAPITOLO 10

LE TIPOLOGIE SPECIALI DI TURISMO

Dopo aver esaminato l'inquadramento generale della materia turistica, le sue fonti, la sua organizzazione e i suoi operatori, il presente capitolo analizza alcune tipologie speciali di turismo, sottoposte a discipline settoriali che si affiancano e specificano la disciplina generale sin qui esaminata: l'ecoturismo e la tutela delle aree naturali protette, il turismo sociale, l'agriturismo (con le figure contigue del pescaturismo e dell'ittiturismo), il turismo culturale, il turismo religioso, il turismo sportivo e il turismo termale.

10.1 Il fondamento della disciplina delle tipologie speciali di turismo

Il rapido e imponente processo evolutivo che ha condotto il turismo, in pochi decenni, a trasformarsi da realtà elitaria a fenomeno di massa ha determinato la creazione di nuove strutture ricettive e infrastrutture idonee a rispondere alle esigenze di un'utenza sempre più ampia e differenziata. Parallelamente alla crescita numerica dei flussi di viaggiatori si è verificata una progressiva differenziazione della domanda dei servizi turistici, corrispondente alla varietà delle inclinazioni dell'utenza: il turista contemporaneo viaggia per ragioni sempre più specifiche, connesse alla crescita personale, alla curiosità intellettuale, al bisogno di ritemprarsi, alla cura della salute o della forma fisica, o a interessi settoriali quali la cultura, l'arte, lo sport, l'enogastronomia.

Questa differenziazione della domanda turistica, e i molteplici interessi – alcuni di rilievo costituzionale – sottostanti alle diverse categorie del turismo, legittimano l'intervento di una disciplina normativa nazionale che regoli settorialmente le singole tipologie speciali. La presenza di un parametro normativo nazionale in questo

ambito si spiega con l'incidenza delle tipologie speciali di turismo su materie generali di competenza concorrente tra Stato e Regioni (art. 117, comma 3, Cost., già più volte richiamato): l'ambiente, i beni culturali, il governo del territorio, l'alimentazione, la tutela della salute, la sicurezza, l'ordinamento sportivo, la tutela del patrimonio artistico-culturale e del paesaggio, la religione, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Ai sensi del medesimo art. 117, comma 3, Cost., le normative regionali in tali materie devono essere emanate nel rispetto dei principi generali stabiliti dallo Stato: di qui il riferimento normativo nazionale che accompagna, per ciascuna tipologia speciale, la disciplina di maggior dettaglio rimessa alle Regioni.

10.2 L'ecoturismo e le aree naturali protette

Sostenibilità è la parola chiave che ispira la normativa in materia turistica in ambito europeo e nazionale: lo sviluppo del settore deve avvenire senza mettere a repentaglio le risorse naturali, artistiche e culturali dei territori meta dei flussi turistici. Il decisore pubblico deve prestare particolare attenzione al rapporto tra turismo e tutela dell'ambiente, promuovendo lo sviluppo delle attività turistiche senza sacrificare la salvaguardia e la valorizzazione della natura e del patrimonio faunistico e acquatico (art. 29, comma 2, Codice del turismo, disposizione non toccata dalla sentenza n. 80/2012). Vincoli all'impatto del turismo derivano altresì dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (art. 131, comma 6, d.lgs. 42/2004, come modificato dall'art. 2, comma 1, d.lgs. 63/2008), che prescrive la pianificazione delle iniziative a carattere turistico in coerenza con gli obiettivi di qualità paesaggistica.

La necessità di contemperare le istanze di sviluppo del turismo con la salvaguardia delle risorse naturali è alla base della disciplina delle aree naturali protette (l. 6 dicembre 1991, n. 394): sono tali i parchi e le riserve naturali in cui la peculiarità della flora, della fau-

na o delle formazioni geologiche impone una protezione rafforzata dell'integrità ambientale, che si traduce in una regolamentazione attenta e sostenibile del turismo – il quale non deve tuttavia essere impedito, poiché rappresenta un'importante opportunità di crescita economica per i territori interessati. In quest'ottica si inserisce il piano pluriennale economico e sociale (art. 14, l. 394/1991), che può prevedere servizi e impianti di carattere turistico-naturalistico, da gestire direttamente o da concedere in gestione a terzi, oltre a ogni altra iniziativa di sviluppo del turismo e delle attività locali connesse, nel rispetto delle esigenze di conservazione del parco.

Le aree marine protette sono aree parco e riserve naturali costituite dalle acque, dai fondali e dai tratti di costa prospicienti che presentano un rilevante interesse per le loro caratteristiche naturali, geomorfologiche, fisiche e biochimiche (si pensi, in Sardegna, all'Area marina protetta dell'Arcipelago di La Maddalena). Istituite dal Ministero dell'ambiente, in tali aree è attentamente regolamentata ogni attività (pesca, navigazione, balneazione, asportazione di minerali e reperti archeologici); la fruizione turistico-ricreativa è consentita, salve alcune eccezioni dovute a particolari esigenze di tutela (si pensi al divieto di sbarco e balneazione sulla celebre Spiaggia Rosa di Budelli), ma deve sempre bilanciarsi con l'esigenza di proteggere il patrimonio naturalistico ivi ricompreso (art. 19, comma 3, l. 394/1991). Parchi e riserve sono inoltre soggetti a vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 142 del Codice dei beni culturali.

L'ecoturismo si realizza anche attraverso provvedimenti amministrativi e tributari (si pensi all'imposta di soggiorno) orientati a stabilire un numero chiuso e controllato di accessi a determinate località la cui integrità ambientale rischia di essere compromessa da un flusso eccessivo di visitatori. L'attenzione alla capacità turistica – il livello di sostenibilità dei flussi turistici – di località naturalistiche (come la spiaggia della Pelosa a Stintino) e di alcune città d'arte è crescente, e testimonia una sensibilità sempre maggiore delle amministrazioni locali per la promozione di un turismo sostenibile.

10.3 Il turismo sociale

Nella categoria del turismo sociale rientrano le attività turistiche promosse da organizzazioni senza scopo di lucro, con l'obiettivo di rendere accessibile il turismo al maggior numero di persone possibile, e in particolare ai ceti meno abbienti. Possono ritenersi misure di turismo sociale gli interventi volti a favorire la destagionalizzazione dei flussi turistici (con prezzi convenienti nei periodi meno frequentati) e a promuovere aree meno valorizzate dal punto di vista turistico.

In attuazione del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., si registrano provvedimenti a favore delle fasce economiche più deboli, che sostengono al contempo le località turistiche bisognose di promozione. Un esempio è il fondo buoni vacanze (d.m. 9 luglio 2010), alimentato da risparmi di individui, imprese e associazioni non profit, da finanziamenti e donazioni pubblici e privati, e dall'8 per mille destinato allo Stato (art. 27 Codice del turismo, non toccato dalla sentenza n. 80/2012). Le modalità di erogazione dei buoni vacanza sono stabilite con decreti del Ministero competente per il turismo, di concerto con il Ministero dell'Economia, sentito il Dipartimento per le politiche della famiglia, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Nell'intento di contrastare la pratica dell'abbandono degli animali domestici in prossimità dei periodi di vacanza, il Codice del turismo promuove, in una prospettiva pet friendly, l'attività delle strutture ricettive disposte a ospitare animali domestici (art. 30, comma 2, Codice del turismo). Un intervento coerente con la tendenza già consolidata in altri Paesi europei, come Francia e Spagna, dove la possibilità di viaggiare con i propri animali di compagnia costituisce prassi diffusa.

L'art. 30 del Codice del turismo si compone di più commi con diversa sorte a seguito della sentenza n. 80/2012: il solo comma 1, relativo alla predisposizione di linee guida statali per l'accessibilità del turismo alle persone con disabilità (turismo accessibile), è stato

dichiarato costituzionalmente illegittimo per eccesso di delega. Il comma 2, relativo alla promozione delle strutture ricettive pet friendly qui esaminata, non rientra invece tra le disposizioni annullate e resta pienamente vigente. Si tratta di una precisazione utile a evitare l'impressione, talvolta ingenerata da riferimenti sintetici alla sentenza, che l'intero articolo sia caduto.

10.4 L'agriturismo

L'agriturismo è una speciale categoria di turismo volta a garantire interessi di carattere pubblicistico: il sostentamento dell'agricoltura, la creazione di nuove occasioni di reddito in zone rurali (a scongiurare l'abbandono delle campagne e l'impoverimento della produzione agricola), il recupero e la valorizzazione del patrimonio edilizio rurale, il mantenimento dell'area verde funzionale alla protezione del territorio anche tramite la coltivazione agricola e forestale.

10.4.1 Fondamento costituzionale ed europeo

La valorizzazione dei beni culturali e ambientali costituisce materia di competenza concorrente (art. 117, comma 3, Cost.), il che giustifica l'intervento statale in materia di agriturismo, ispirato peraltro a principi dettati in ambito europeo dai successivi regolamenti sullo sviluppo rurale nell'ambito della Politica Agricola Comune (PAC).

La catena delle fonti europee in materia di sviluppo rurale, cui si ispira anche la disciplina dell'agriturismo, prosegue oltre quanto indicato: il regolamento (CE) n. 1257/1999 è stato a sua volta sostituito dal regolamento (CE) n. 1698/2005, poi dal regolamento (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale) e, da ultimo, dal regolamento (UE) 2021/2115, che disciplina i piani strategici della

PAC per il periodo 2023-2027 e ha abrogato, tra gli altri, lo stesso regolamento 1305/2013. Il quadro europeo di riferimento per il sostegno allo sviluppo rurale – e, con esso, per le politiche di sostegno all'agriturismo – va dunque oggi individuato in quest'ultimo regolamento.

10.4.2 Definizione e qualificazione dell'imprenditore agrituristico

L'agriturismo è un'attività di produzione di beni e/o servizi il cui esercizio conferirebbe, di regola, la qualifica di imprenditore commerciale; tuttavia, in virtù del collegamento con l'esercizio di attività agricole principali, consente l'assegnazione della qualifica di imprenditore agricolo per connessione (già richiamata al § 6.4), con conseguente esenzione dalle procedure concorsuali previste per i soli imprenditori commerciali.

Sono considerate attività agrituristiche, se esercitate dall'imprenditore agricolo attraverso l'utilizzo della propria azienda in rapporto di connessione con le attività agricole principali: le attività di ricezione e ospitalità, anche in alloggi o spazi aperti destinati alla sosta di campeggiatori; la somministrazione di bevande o pasti costituiti prevalentemente da prodotti propri o di aziende agricole della zona; l'organizzazione di degustazioni di prodotti aziendali; l'organizzazione, anche all'esterno dei beni fondiari nella disponibilità dell'impresa, di attività ricreative, culturali, didattiche, sportive o escursionistiche e di ippoturismo (art. 2, l. 96/2006).

10.4.3 L'evoluzione normativa

La prima disciplina organica dell'agriturismo è costituita dalla legge quadro 5 dicembre 1985, n. 730, che ha stabilito linee guida e criteri uniformi per i successivi interventi della legislazione regionale. La nozione originaria è stata estesa dall'art. 3 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, che ha esteso la qualificazione di attività agrituri-

stica anche all'organizzazione di attività ricreative, culturali e didattiche, di pratiche sportive, escursionistiche e di ippoturismo, purché finalizzate a una migliore fruizione e conoscenza del territorio, nonché alla degustazione di prodotti aziendali, ivi compresa la mescita di vino. Il fenomeno del c.d. enoturismo è stato successivamente disciplinato dalla l. 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018).

La riforma dell'impresa agricola del 2001, unitamente all'ampliamento dei poteri regionali in materia di agricoltura e turismo a seguito della riforma del Titolo V, e al crescente interesse dell'Unione europea per la legislazione alimentare (regolamento (CE) n. 178/2002) e per le strategie di sviluppo rurale, hanno reso necessario un nuovo intervento normativo statale, tradottosi nella legge 20 febbraio 2006, n. 96. La l. 96/2006 affianca alle tradizionali finalità dell'agriturismo il sostegno alle produzioni tipiche e di qualità, alle connesse tradizioni gastronomiche, e la promozione della cultura rurale e dell'educazione alimentare: l'impresa agrituristica assume, in questo quadro, un rilievo pubblicistico per le sue finalità di valorizzazione e tutela non solo del fondo rustico di pertinenza, ma anche delle risorse ambientali e culturali del territorio rurale in cui opera.

L'agriturismo è considerato, in questa prospettiva, uno strumento strategico per lo sviluppo delle aree rurali svantaggiate: si favorisce così la riqualificazione del patrimonio edilizio rurale esistente, anche al fine di scongiurare che gli imprenditori agricoli, attratti dai guadagni connessi all'attività agrituristica, procedano a un'edificazione incontrollata dei propri terreni, con un effetto di impoverimento anziché di arricchimento dell'agricoltura. Alle Regioni è demandata la definizione dei requisiti igienico-sanitari degli immobili e delle attrezzature utilizzati per l'attività agrituristica, restando fermo che la produzione, la preparazione, il confezionamento e la somministrazione di alimenti e bevande sono soggette alla normativa europea sulla sicurezza alimentare.

10.4.4 SCIA, classificazione e regime tributario

L'esercizio dell'attività agrituristica è possibile immediatamente al momento della presentazione della SCIA. La denominazione dell'attività imprenditoriale come «agriturismo» è soggetta a una classificazione in base ai servizi offerti (artt. 9, comma 2, e 15, l. 96/2006). Gli imprenditori agrituristici possono determinare il reddito imponibile e l'IVA sulla base di criteri forfettari, secondo un regime tributario che non coincide né con quello dell'imprenditore agricolo né con quello dell'imprenditore commerciale.

10.4.5 La disciplina in Sardegna

La normativa attualmente vigente in Sardegna è contenuta nella legge regionale 7 agosto 2015, n. 11 («Norme in materia di agriturismo, ittiturismo, pescaturismo, fattoria didattica e sociale»), che ha abrogato la precedente l.r. 18/1998. Tra le principali novità, la legge prevede l'istituzione dell'Albo regionale della multifunzionalità delle imprese agricole e ittiche, ripartito in cinque distinte sezioni, la cui gestione è affidata all'Agenzia per l'attuazione dei programmi regionali in campo agricolo e per lo sviluppo rurale (LAORE), presso la quale è istituito anche l'Osservatorio regionale sulla multifunzionalità, che raccoglie i dati dell'Albo, i report numerici annuali delle presenze e gli eventuali provvedimenti adottati dai Comuni nei confronti delle aziende.

La l.r. 11/2015 stabilisce inoltre i requisiti per la preparazione, trasformazione, confezionamento e conservazione dei prodotti, i limiti e i requisiti per la macellazione degli animali allevati, e la percentuale minima di prodotti propri o regionali da utilizzare (almeno il 35% di prodotti propri o derivati da trasformazioni in azienda di materie prime regionali; complessivamente, almeno l'80% di prodotti primari regionali, anche a marchio di qualità o DOP/IGP/DOC, o inseriti nell'elenco nazionale dei prodotti agroalimentari tradizionali). Viene inoltre introdotto un sistema di

classificazione degli agriturismi che offrono servizio di pernottamento, basato sul comfort dell'ospitalità, sulla varietà dei servizi, sulla collocazione dell'azienda e sulle sue specificità enogastronomiche: il girasole è il marchio identificativo delle aziende agrituristiche sarde, con un sistema di classificazione da 1 a 5 girasoli.

10.4.6 Pescaturismo e ittiturismo

Accanto all'agriturismo, la medesima legge regionale sarda disciplina due figure contigue, riferite al comparto della pesca: il pescaturismo, che consiste nell'imbarco di persone non facenti parte dell'equipaggio su navi da pesca a scopo turistico-ricreativo (art. 2, comma 2, d.lgs. 9 gennaio 2012, n. 4, come modificato dall'art. 59-quater, l. 7 agosto 2012, n. 134) – disciplina normativa regionale cui sono affidate le specifiche previsioni volte a salvaguardare la sicurezza dei turisti in mare, data la peculiare pericolosità del trasporto marittimo; e l'ittiturismo, che comprende le «attività di ospitalità, ricreative, didattiche, culturali e di servizi finalizzate alla corretta fruizione degli ecosistemi acquatici e delle risorse della pesca e alla valorizzazione delle imprese ittiche» (art. 2, d.lgs. 4/2012, come modificato dall'art. 59-quater, l. 134/2012).

10.5 Il turismo culturale

Per turismo culturale si intende il segmento del settore turistico che insiste sulla conoscenza del patrimonio storico-artistico e delle tradizioni culturali delle diverse parti del territorio nazionale. Il valore assunto dai beni culturali nel contesto italiano è particolarmente rilevante, come dimostrano l'art. 9 Cost. e la normativa statale sui beni culturali, che impone alla Repubblica di tutelare e valorizzare le risorse ambientali, i beni culturali e le tradizioni locali, anche ai fini di uno sviluppo turistico sostenibile.

10.5.1 Il parametro costituzionale: tutela e valorizzazione

Il turismo culturale trova un significativo riferimento, oltre che nell'art. 9, comma 2, Cost., nell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», e nell'art. 117, comma 3, Cost., che colloca invece tra le materie di competenza concorrente la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali». In sede applicativa si è registrata difficoltà nell'individuare con precisione il contenuto e i confini rispettivamente della tutela (competenza statale esclusiva) e della valorizzazione (competenza concorrente), con conseguente incertezza nella delimitazione delle sfere di intervento tra Stato e Regioni.

A fare parziale chiarezza è intervenuto il Codice dei beni culturali e del paesaggio (art. 3, d.lgs. 42/2004), secondo cui la tutela – di competenza esclusiva statale – «consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, a individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione». Rientrano nella tutela, quali espressioni di competenza esclusiva statale: l'individuazione dei beni culturali; la regolazione, limitazione, conformazione o divieto dell'intervento fisico umano sul patrimonio culturale; l'introduzione di limitazioni ai diritti di disposizione di tale patrimonio, allo scopo di evitarne la fuoriuscita dalla sfera pubblica e, al contrario, di favorirne l'acquisizione.

Il medesimo Codice definisce invece la valorizzazione (di competenza concorrente) come consistente «nella promozione della conoscenza del patrimonio culturale e nella garanzia delle migliori condizioni di utilizzazione e di fruizione pubblica del patrimonio stesso», nonché nella «promozione e nel sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale». Anche in materia di funzioni amministrative sui beni culturali trova applicazione il princi-

pio di sussidiarietà verticale (art. 118, comma 1, Cost.): lo Stato deve occuparsi delle sole funzioni che richiedano un esercizio unitario e che non siano adeguatamente esercitabili dalle autonomie territoriali. Ne consegue che, in materia di beni culturali, le Regioni possono adottare misure diverse e aggiuntive rispetto a quelle statali, ma mai sostitutive.

10.5.2 Criticità e promozione del turismo culturale

Nella prassi, il comparto dei beni culturali ha talora visto uno Stato non sempre tempestivo nell'esercizio delle proprie funzioni di tutela centralizzata, con interventi spesso legati a specifiche situazioni di emergenza più che alla definizione di una disciplina organica: emblematico, in questo senso, il decreto-legge adottato a seguito dei crolli registrati nel 2013 nell'area archeologica di Pompei (d.l. 31 agosto 2013, n. 91, convertito con modificazioni dalla l. 7 ottobre 2013, n. 112). Al contempo, Regioni ed enti locali non sempre dispongono di strumenti adeguati a un'efficace valorizzazione delle risorse culturali presenti sul proprio territorio.

Il Codice del turismo offre comunque una spinta alla promozione del turismo culturale: l'art. 24 stabilisce un principio generale di valorizzazione e promozione dei beni culturali con finalità turistiche, assegnando al Presidente del Consiglio o al Ministro delegato il compito di promuovere iniziative turistiche volte a incentivare la valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico. Nella medesima ottica si colloca l'inserimento dei beni culturali nei circuiti nazionali di eccellenza a sostegno dell'offerta e dell'immagine turistica italiana (art. 22 Codice del turismo).

10.5.3 Il contributo dei privati

Un contributo significativo al recupero e alla valorizzazione dei beni culturali proviene da enti privati: fondazioni bancarie e asso-

ciazioni o fondazioni privatistiche, tra cui merita particolare menzione il Fondo per l'ambiente italiano (FAI), fondazione riconosciuta senza scopo di lucro il cui statuto ha per oggetto la tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio artistico e ambientale italiano: attraverso donazioni, eredità e comodati, il FAI acquisisce beni immobili di valore storico, artistico e naturalistico (residenze, castelli, monasteri, aree naturali), ne cura il restauro e li apre al pubblico, svolgendo così un'effettiva funzione di promozione del turismo culturale.

Le fondazioni di partecipazione sono invece enti attivi nell'ambito di rapporti di collaborazione pubblico-privato, cui possono essere affidati in concessione servizi relativi alla gestione di musei, scavi archeologici, gallerie, archivi di Stato e biblioteche (art. 1, d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368, e successive modificazioni). Il Ministero competente per i beni culturali (oggi Ministero della Cultura, distinto dal Ministero del Turismo istituito nel 2021: v. § 5.1) può inoltre attivare forme speciali di partenariato con enti pubblici e soggetti privati, volte a realizzare il recupero, il restauro, la manutenzione, la gestione e la valorizzazione di beni culturali immobili, tramite forme procedimentali agevolate.

La sponsorizzazione di beni culturali si manifesta in qualsiasi forma di contributo economico o di beni e servizi da parte di soggetti privati alla progettazione o attuazione di iniziative ministeriali, con vantaggio pubblico derivante dal sostegno finanziario a interventi di interesse collettivo, e vantaggio privato correlato al ritorno di immagine (art. 120, comma 1, Codice dei beni culturali, come modificato dal d.lgs. 26 marzo 2008, n. 62). La sponsorizzazione può tradursi anche in una forma di «adozione» di un bene culturale da parte di un soggetto imprenditoriale, che si fa carico dei costi di recupero, restauro, manutenzione e fruizione pubblica (art. 120, comma 3, Codice dei beni culturali).

10.6 Il turismo religioso

Il turismo religioso è una tipologia speciale di turismo nell'ambito della quale rientrano le situazioni giuridiche collegate al viaggio verso luoghi diversi da quello di residenza, motivato da un fine religioso (turismo religioso in senso oggettivo), oppure riguardanti persone religiose praticanti (turismo religioso in senso soggettivo). Ad esso, in entrambe le dimensioni, è riservata una disciplina specifica di rango nazionale e regionale, con riguardo all'organizzazione dei viaggi (pellegrinaggi e luoghi sacri), alla definizione di strutture ricettive dedicate e di specifiche professioni turistiche.

Il Codice del turismo ha inserito il turismo religioso tra i circuiti nazionali di eccellenza a sostegno dell'offerta turistica (art. 22, comma 2, lett. e), allo scopo di superare la frammentazione della promozione e della strutturazione dell'offerta in questo peculiare settore. Il medesimo Codice riconosce alle associazioni senza scopo di lucro che operano per finalità religiose (comprese le parrocchie) l'autorizzazione a organizzare viaggi, quali i pellegrinaggi, cui partecipino esclusivamente i propri aderenti o fedeli; il viaggio può avere anche finalità non esclusivamente religiosa, ma culturale o ricreativa. L'unico vincolo all'esercizio di questa attività è il rispetto delle regole poste a tutela dei diritti del turista dall'ordinamento internazionale e dell'Unione europea, come recepite dal diritto interno.

Le strutture ricettive gestite da enti religiosi devono ritenersi sostanzialmente equiparate, anche sotto il profilo fiscale e previdenziale, a quelle delle imprese private. Nell'ambito delle strutture ricettive extralberghiere, le case per ferie – gestite senza scopo di lucro da enti pubblici o privati per finalità sociali e culturali – ricomprendono le case di ospitalità religiosa, di proprietà di enti ecclesiastici riconosciuti ai sensi della l. 20 maggio 1985, n. 222. Anche la disciplina delle professioni turistiche può conoscere norme specifiche in ragione della connotazione religiosa del viaggio: si pensi ai casi di esenzione dall'obbligo di licenza per chi svolge, in modo non

professionale, attività di accompagnatore o assistente nei pellegrinaggi organizzati da associazioni senza scopo di lucro con finalità religiosa, secondo quanto previsto da alcune legislazioni regionali.

10.7 Il turismo sportivo

Il fenomeno del turismo sportivo risponde alla crescente affermazione della percezione dello sport come strumento di benessere e miglioramento individuale. Si distinguono, al suo interno, due tipologie: il turismo sportivo partecipativo, che consiste nell'organizzare viaggi per praticare uno sport, con partecipazione attiva all'attività fisica (dagli sport più diffusi a quelli estremi); e il turismo sportivo di spettacolo, che ricomprende i casi in cui il viaggio è finalizzato ad assistere a una manifestazione sportiva (partite, campionati, olimpiadi). Esigenze generali di ordine pubblico, volte a reprimere fenomeni di violenza negli stadi durante eventi calcistici, sono alla base dell'introduzione di limitazioni alle c.d. «trasferte di massa» delle tifoserie.

Nonostante la rapida crescita del fenomeno, il turismo sportivo non è ancora oggetto di una disciplina dedicata e autonoma rispetto alla disciplina generale del turismo, fatta eccezione per le norme relative alle professioni sportive, soggette alle regole delle rispettive Federazioni sportive di riferimento. Sul piano privatistico, tuttavia, la finalità sportiva del viaggio può rientrare tra le prestazioni che un'impresa turistica si obbliga a effettuare nei confronti del cliente, e rileva pertanto ai fini dell'adempimento del contratto di turismo organizzato. Il Codice del turismo indica il turismo sportivo tra i circuiti nazionali di eccellenza a sostegno dell'offerta e dell'immagine turistica italiana, contemplando in particolare la pratica del golf, allo scopo di sostenere la realizzazione di strutture dedicate e di attrarre sul territorio una clientela selezionata (art. 22, comma 2, lett. i, Codice del turismo).

10.8 Il turismo termale

L'incidenza del turismo termale sulla sfera dei diritti costituzionali ne ha reso necessaria una disciplina specifica: seguendo l'orientamento generale del fenomeno turistico, anche il turismo termale si è gradualmente trasformato da realtà elitaria a fenomeno di massa, in ragione della comprovata valenza terapeutica delle acque termali, che ne giustifica l'inserimento tra i servizi erogati dal Servizio Sanitario Nazionale (SSN). Il turismo termale presenta pertanto profili di incidenza con l'art. 32 Cost., relativo al diritto alla salute, già esaminato al § 3.3.5.

Per lungo tempo il turismo termale si è rivolto prioritariamente a un'utenza «senior», grazie ai contributi erogati dagli enti previdenziali (come l'INPS) per le cure termali riconosciute benefiche per determinate patologie; l'inserimento dei cicli termali tra i servizi di cura garantiti a tutti i cittadini, previo pagamento di un ticket sanitario contenuto, ha contribuito a estendere considerevolmente l'utenza. Il Codice del turismo indica il turismo termale, e più in generale il turismo del benessere, tra i circuiti di eccellenza a supporto dell'offerta turistica (art. 22, comma 2, lett. h, Codice del turismo). La crescente domanda di turismo del benessere ha spinto i principali gruppi alberghieri a offrire diffusamente servizi complementari legati al wellness (spa, beauty farm, centri fitness), che tuttavia non devono essere confusi con le cure termali in senso proprio, oggetto di una disciplina esplicita e autonoma.

Tale disciplina è contenuta nella legge 24 ottobre 2000, n. 323, di riordino del settore, che riconosce il contenuto sanitario e terapeutico delle prestazioni termali, idonee a mantenere o ripristinare lo stato di benessere psico-fisico dei cittadini (art. 1, comma 1). Le cure termali, per essere definite tali, devono presentare una riconosciuta efficacia terapeutica per la tutela globale della salute nelle fasi della prevenzione, della terapia e della riabilitazione di una serie di patologie (art. 2, lett. c). La medesima legge, per rispondere alla crescente domanda di turismo del benessere, consente agli stabili-

menti termali di esercitare anche attività diverse dalle cure termali in senso stretto (art. 2, comma 1, lett. d).

La promozione e valorizzazione del patrimonio idrotermale è volta a favorire lo sviluppo turistico dei territori termali: Stato e Regioni, nel rispetto delle rispettive competenze, possono promuovere la qualificazione dei beni idrotermali, ricettivi e turistici, e valorizzare le risorse naturali e storico-artistiche di tali territori (art. 1, comma 2, l. 323/2000). L'ENIT ha il compito di promuovere il termalismo quale parte integrante dell'offerta turistica italiana, anche avvalendosi di consorzi costituiti con la partecipazione di aziende termali e istituzioni pubbliche e private (art. 12, l. 323/2000).

Per essere abilitati a erogare cure termali, gli stabilimenti – anche se annessi ad alberghi, case di cura o istituti termali – devono essere in regola con l'atto di concessione mineraria (o subconcessione, o altro titolo giuridicamente valido) per lo sfruttamento con finalità terapeutiche delle acque minerali e termali, dei fanghi (naturali o preparati artificialmente), delle muffe, dei vapori e delle nebulizzazioni, delle stufe naturali e artificiali, le cui proprietà terapeutiche siano state riconosciute (art. 3, comma 1, lett. a e b, l. 323/2000); devono inoltre rispondere a requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi minimi individuati da fonti regolamentari, ed essere muniti di specifica autorizzazione regionale, che alcune Regioni attribuiscono alla competenza del Comune.

Allo scopo di impedire l'uso abusivo della qualificazione termale, ai titolari di concessione mineraria per attività termali che operino correttamente è riconosciuto il marchio di qualità termale, assegnato con decreto del Ministero dell'ambiente e secondo modalità stabilite dalle Regioni, subordinatamente all'adozione degli strumenti di tutela e salvaguardia urbanistica per il territorio di riferimento della concessione. Tra i requisiti richiesti al titolare della concessione rileva la documentazione dell'attività di promozione per la valorizzazione delle risorse naturali, culturali e storico-artistiche del territorio termale, oltre alla predisposizione di appositi bilanci di sostenibilità ambientale.

Infine, l'operatore termale (art. 7, l. 323/2000) è una figura professionale che opera esclusivamente negli stabilimenti termali, e deve aver conseguito la relativa qualifica presso una scuola di specializzazione in medicina termale: è tale chi svolge, in via autonoma o in collaborazione con altre figure professionali dell'area termale, attività dirette a promuovere e conservare la funzionalità e il benessere fisico della persona attraverso tecniche e mezzi di cura naturali termali, nonché ad assistere e collaborare alla prevenzione, cura e riabilitazione delle affezioni connesse alle cure termali.

Riferimenti bibliografici essenziali

P. L. VIPIANA, *Diritto pubblico del turismo*, Pacini, Pasini, 2020.

V. FRANCESCHELLI, F. MORANDI, *Manuale di diritto del turismo*, Giappichelli, Torino, 2022.

R. SANTAGATA, *Diritto del turismo*, V ed., Utet, Milano, 2018.

P.L. PETRILLO, D*iritti culturali e cibo. La tutela giuridica del patrimonio alimentare*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2/2020.

P.L. PETRILLO, (a cura di), *Dossier di candidatura UNESCO della Dieta Mediterranea, delle Isole Eolie e di Pantelleria (patrimonio culturale immateriale dell'umanità)*.

CAPITOLO 11

LA TUTELA DEI DIRITTI DEL TURISTA

L'ultimo capitolo del manuale chiude il percorso muovendo dal soggetto che, in ultima analisi, giustifica l'intera costruzione giuspubblicistica sin qui esaminata: il turista, quale destinatario finale della disciplina di settore. Si esamina lo strumentario predisposto dall'ordinamento per la salvaguardia del viaggiatore, distinto in tre grandi direttrici: l'informazione del turista rispetto ai propri diritti, le procedure extragiudiziali di risoluzione delle controversie e la garanzia della tutela collettiva.

11.1 Il quadro normativo sulla tutela del turista

I provvedimenti normativi riguardanti la posizione giuridica del turista possono essere ricondotti a tre direttrici principali: l'informazione del turista rispetto ai propri diritti; l'attuazione di procedure extragiudiziali di risoluzione delle controversie; la garanzia della tutela collettiva, per le ipotesi in cui la lesione riguardi una pluralità di soggetti. I paragrafi seguenti esaminano distintamente ciascuna di tali direttrici.

11.2 L'informazione del turista: le Carte dei servizi turistici

Le Carte dei servizi turistici sono documenti di informazione e guida per il turista, predisposti da ogni ente erogatore di servizi turistici, che illustrano i servizi forniti, le modalità di erogazione e gli standard qualitativi che l'ente si impegna a garantire. Gli enti risultano vincolati alle indicazioni fornite nelle proprie Carte, con conseguenze positive in termini di aumento della qualità e della competitività dei servizi turistici, oltre che di prevenzione di possibili ina-

dempienze. Le Carte prevedono anche la valutazione della qualità dei servizi da parte dei clienti, il che favorisce la verifica del rispetto degli standard promessi e l'accertamento di eventuali inadempimenti.

Le Carte dei servizi turistici devono essere trasmesse alle autorità competenti in materia di turismo e, anche sulla base delle informazioni in esse contenute, il Ministero competente, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, determina con proprio decreto i livelli essenziali delle prestazioni dei servizi turistici, sulla base di parametri stabiliti con leggi dello Stato (art. 66, comma 4, Codice del turismo).

11.3 La mediazione nelle controversie turistiche

La mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie in materia di turismo è una procedura extragiudiziale, con costi adeguati alla normale esiguità della materia del contendere nel settore turistico (art. 67 Codice del turismo), caratterizzata dalla presenza di un soggetto terzo e imparziale (il mediatore), il cui compito è assistere le parti nel perseguimento di un accordo amichevole: il mediatore non ha in alcun caso il potere di rendere giudizi o decisioni vincolanti. Il Codice del turismo riconosce inoltre al turista la possibilità di ricorrere a procedure di negoziazione volontaria e paritetica, nell'ambito delle quali un ruolo cruciale è svolto dalle associazioni di consumatori, cui il turista reclamante può affidare ampio mandato per trattare la controversia e tentare la conciliazione.

Gli artt. 66 e 67 del Codice del turismo, relativi rispettivamente alle Carte dei servizi turistici/livelli essenziali delle prestazioni e alla mediazione, non rientrano tra le disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime dalla sentenza n. 80/2012, e restano pertanto pienamente vigenti. Diversa sorte hanno invece avuto i successivi artt. 68 (Assistenza al turista) e 69 (Gestione dei reclami) del medesimo Titolo VII del Codice: entrambi rientrano tra le disposizioni

dichiarate incostituzionali dalla medesima sentenza, per eccesso di delega.

Ne consegue che, mentre il quadro generale relativo all'informazione del turista (Carte dei servizi) e alla mediazione delle controversie (artt. 66-67) trova ancora fondamento in una disciplina statale uniforme, la disciplina di dettaglio delle modalità organizzative di assistenza al turista e di gestione dei reclami, che il Codice del turismo pretendeva di dettare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, è caduta insieme alle altre disposizioni pubblicistiche del Codice esaminate al Capitolo 4, ed è rimessa, per la parte pubblicistica non coperta da fonti sovranazionali o codicistiche generali, alla legislazione regionale.

11.4 Gli strumenti di tutela in caso di inadempimento

Alla luce della normativa vigente, in caso di inadempimento del tour operator o dell'agenzia di viaggio, il turista può:

– attivare negoziazioni volontarie o le eventuali procedure di reclamo previste dalla disciplina codicistica sui contratti del turismo organizzato e dalle Carte dei servizi turistici;

– ricorrere alla procedura di conciliazione paritetica, impegnandosi ad accettare integralmente il contenuto dell'eventuale verbale di conciliazione quale espressione della propria volontà contrattuale (art. 1965 c.c., che disciplina la transazione) e a rinunciare a qualsiasi azione giudiziale relativa alla medesima controversia;

– adire un organismo di conciliazione secondo la procedura generale prevista per la mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali (d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28), beneficiando delle agevolazioni tributarie previste dagli artt. 17 e 20 del medesimo decreto;

– proporre direttamente domanda giudiziale o, ove previsto, ricorrere all'arbitrato.

Il contratto di fornitura di servizi turistici può inoltre contenere

una clausola che renda obbligatorio il preventivo esperimento della procedura di mediazione ai sensi del d.lgs. 28/2010, subordinando così la successiva trattazione della controversia davanti al giudice all'avvenuto esperimento della mediazione stessa e alla mancata conciliazione dinanzi all'organismo specificamente individuato dalle parti.

11.5 La risoluzione online delle controversie in materia turistica

I sistemi elettronici di risoluzione delle controversie consistono, di norma, in contratti di transazione conclusi in via telematica (art. 1965 c.c.) il turista compila online un modulo di reclamo, l'operatore turistico esamina il caso e formula, se del caso, una proposta di conciliazione per evitare il conflitto; se accettata dal viaggiatore, la proposta viene siglata online e la procedura si conclude.

Il regolamento (UE) 2024/3228 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 2024, ha abrogato il regolamento 524/2013 e disposto la dismissione della piattaforma ODR: dal 20 marzo 2025 non è stato più possibile presentare nuovi reclami, e dal 20 luglio 2025 il servizio è stato definitivamente interrotto, con contestuale cancellazione dei dati degli utenti. La decisione di dismissione è stata motivata dallo scarso utilizzo della piattaforma rispetto ai costi pubblici e privati necessari al suo mantenimento (a fronte di alcune centinaia di casi complessivi in tutta l'Unione).

Il consumatore-turista che intenda oggi risolvere in via extragiudiziale una controversia con un operatore turistico online può rivolgersi direttamente agli organismi di risoluzione alternativa delle controversie (ADR) certificati a livello nazionale (in Italia, ad esempio, tramite gli organismi di mediazione iscritti presso il Ministero della Giustizia ai sensi del d.lgs. 28/2010), oppure, per le controversie con fornitori di servizi di piattaforme online, agli organismi di risoluzione extragiudiziale certificati ai sensi dell'art. 21 del regolamento (UE) 2022/2065 (Digital Services Act). La Commis-

sione europea ha reso disponibile un nuovo portale informativo sugli strumenti di risoluzione delle controversie disponibili per i consumatori, in sostituzione della cessata piattaforma ODR.

11.6 La tutela collettiva: l'azione di classe in materia turistica

Lo strumento processuale dell'azione di classe (class action) può essere intrapreso quando risultino lesi i diritti individuali omogenei di una pluralità di turisti, consentendo di agire in giudizio per l'accertamento della responsabilità e per la condanna al risarcimento del danno o alle restituzioni. Agendo tramite un'azione di classe, il singolo turista evita di accollarsi l'intero costo processuale, ulteriormente gravato dalla fisiologica aleatorietà del giudizio; i turisti possono presentare la relativa domanda oppure aderire a un'azione di classe già intrapresa da altri, anche tramite associazioni di categoria o comitati appositamente costituiti.

La legge 12 aprile 2019, n. 31 ha abrogato gli artt. 139, 140 e 140-bis del Codice del consumo (relativi, rispettivamente, all'azione inibitoria collettiva e alla class action) e ha introdotto un nuovo titolo VIII-bis («Dei procedimenti collettivi») nel Libro IV del Codice di procedura civile, agli artt. 840-bis e seguenti, in vigore dal 19 maggio 2021 (a seguito di un rinvio disposto dal d.l. 9 novembre 2020, n. 149) per le condotte illecite poste in essere successivamente al 19 aprile 2020; per le condotte anteriori continua ad applicarsi la previgente disciplina dell'art. 140-bis cod. cons.

La riforma ha, tra l'altro, ampliato sensibilmente l'ambito soggettivo e oggettivo dell'istituto: l'azione di classe non è più riservata ai soli consumatori, ma tutela in generale i «diritti individuali omogenei» (art. 840-bis c.p.c.), e può essere esperita, oltre che da ciascun componente della classe, anche da organizzazioni o associazioni senza scopo di lucro i cui obiettivi statutari comprendano la tutela di tali diritti, purché iscritte in un elenco pubblico tenuto presso il Ministero della Giustizia; il novero dei soggetti convenuti

è stato esteso dalle sole imprese anche agli enti gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità. Il sistema resta basato sul meccanismo dell'adesione (opt-in), oggi da effettuarsi esclusivamente per via telematica attraverso il portale dei servizi telematici del processo civile. Applicata al settore turistico, la nuova azione di classe consente dunque a una pluralità di turisti lesi da una medesima condotta di un operatore (tour operator, agenzia di viaggio, struttura ricettiva) di ottenere tutela giudiziale collettiva secondo il nuovo modello processuale, e non più secondo quello, ormai residuale, del Codice del consumo.

Se accoglie la domanda, il tribunale emana sentenza di condanna e liquida le somme dovute a coloro che hanno aderito all'azione di classe, ovvero stabilisce un criterio omogeneo di calcolo per la liquidazione di tali somme, secondo il modello già previsto dal previgente art. 140-bis, comma 12, del Codice del consumo e oggi trasfuso, con gli adattamenti derivanti dalla riforma appena illustrata, nella nuova disciplina processualcivilistica.

Riferimenti bibliografici essenziali

P. L. VIPIANA, *Diritto pubblico del turismo*, Pacini, Pisa.

V. FRANCESCHELLI, F. MORANDI, *Manuale di diritto del turismo*, Giappichelli, Torino, 2022.

R. SANTAGATA, *Diritto del turismo*, V ed., Utet, Milano, 2018.

APPENDICE A

L'INSULARITÀ NELLA REPUBBLICA ITALIANA DELLE AUTONOMIE

di *Salvatore Mario Gaias*

Il contributo ripercorre il lungo e discontinuo percorso attraverso il quale l'ordinamento italiano ha riconosciuto, perso e infine recuperato la condizione insulare quale fattore di specialità costituzionalmente rilevante, sino alla sua più recente costituzionalizzazione con la legge costituzionale n. 2 del 2022. Il tema si collega direttamente alla materia turistica esaminata nei capitoli precedenti del manuale, poiché è proprio nelle isole minori italiane che la vocazione turistica del territorio si intreccia più strettamente con le politiche di coesione territoriale e con la ricerca di un modello di sviluppo sostenibile.

A.1 Il peso delle isole nella «penisola sul Mediterraneo»

La retorica insulare italiana si caratterizza per la presenza di una biunivocità tra l'imponenza fisico-morfologica delle isole nel territorio dello Stato, e nella sua declinazione mediterranea, e la sostanziale irrilevanza della specificità delle stesse nell'analisi delle misure normative e amministrative volte alla estrinsecazione pratica dei principi di unicità e coesione declinati dall'art. 5 Cost. E ciò nonostante sia palese che le isole abbiano al loro interno introiettati, almeno formalmente, quelli che la dottrina ha definito i «diritti della specialità».

La specialità insulare è fisicamente costituita da condizioni di svantaggio sia geografico che strutturale. La presenza del mare agisce sia come barriera nei confronti degli interessi del continente verso le regioni insulari che come ostacolo quasi insormontabile allo sviluppo economico, tecnologico e culturale, se per cultura si intende lo scambio di conoscenze, esperienze e progresso. È infatti palese che le isole

del territorio italiano non possano beneficiare della vicinanza con i territori dello Stato caratterizzati da processi di sviluppo che, è altrettanto chiaro, si espandono grazie alla concomitanza geografica e al confronto costante con le realtà limitrofe.

A ciò si aggiunga che i diritti che dovrebbero derivare dalla condizione insulare si possono semplicemente ricondurre a quelli che derivano dal principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, Cost. Nello specifico, la condizione di autonomia differenziata che caratterizza le regioni insulari italiane si riduce, determinazione di non poco momento, a garantire agli abitanti delle isole il diritto alla continuità territoriale, inteso come diritto alla pari opportunità di circolazione delle persone e delle cose rispetto ai residenti dell'Italia continentale, o al diritto all'istruzione avanzata e alla formazione specialistica al di fuori del territorio insulare, o all'accesso alle cure nei tempi e nei modi garantiti ai residenti nella terraferma; in un'ottica definitoria: il diritto a vedere garantite eguali opportunità e condizioni di sviluppo rispetto alle regioni del continente, in una prospettiva volta, da un lato, alla eliminazione degli svantaggi oggettivi derivanti dalla condizione periferica e insulare e, dall'altro, ove ciò non sia possibile, a promuovere interventi finanziari e fiscali a compensazione degli stessi svantaggi.

È doveroso sottolineare che gli svantaggi e le problematiche si acuiscono proporzionalmente alla lontananza dalla terraferma di riferimento dal punto di vista ordinamentale. L'isolamento e la perifericità, che la lingua spagnola ben riunisce nella parola lejanía, precisando in una gradazione ampia il significato di lontananza, caratterizzano un territorio separato dal contesto ordinamentale di riferimento e che, di conseguenza, soffre di un handicap strutturale che incide negativamente e in modo permanente sulle prospettive di sviluppo. La quantificazione fisica del concetto di lontananza è dirimente per comprendere quanti e quali sono gli svantaggi dell'insularità e, conseguentemente, i suoi costi, derivanti dalla necessità di coprire uno spazio ampio per poter accedere al territorio continentale e viceversa, determinando un deficit socioeconomico direttamente proporzionale alla distanza.

L'esperienza regionale insulare italiana insegna che maggiore è il distacco dalla terraferma, minore è la possibilità per i residenti di poter accedere agli stessi servizi dei corrispettivi peninsulari. Ed è questo il motivo per il quale, ad esempio, la Sardegna, oltre a subire un incremento generale dei costi (che dal punto di vista generale chiaramente la accomuna alle altre realtà insulari italiane, Sicilia in primis), non ha mezzi di trasporto alternativi rispetto a nave ed aereo, non ha infrastrutture passanti da sfruttare, non ha regioni confinanti con le quali fare sinergie, non può avere contagio geografico delle conoscenze, delle persone e dello sviluppo. Si spiega quindi facilmente perché la Sardegna è l'unica regione in Italia senza una autostrada, senza il metano, senza una rete ferroviaria diffusa, senza collegamenti certi e continui con il continente.

Tale situazione peculiare necessita, chiaramente, di una altrettanto peculiare azione da parte del decisore pubblico multilivello, per fare in modo che quanto stabilito in ambito sovranazionale non resti confinato tra le righe dell'art. 174 TFUE, norma che ha condotto alla «primavera» del dibattito insulare nelle democrazie stabilizzate, ma che in Italia, che ospita nel suo territorio le due più grandi e popolate isole del Mediterraneo, presenta un deficit di efficacia estrinsecantesi nella carenza di politiche attuative che consentano di usufruire di peculiari condizioni di compensazione degli svantaggi, in termini di finanziamenti europei o di specifiche deroghe al divieto di aiuti di Stato, tali da ridurre il divario con le altre realtà.

Il pregiudizio della condizione insulare, in Italia, si somma a ulteriori dinamiche specifiche conseguenti: la posizione delle isole e la dimensione delle stesse. Quanto al primo punto, è necessario sottolineare che il concetto di condizione insulare in Italia è differente quando ad esso si lega l'astrazione conosciuta come Mezzogiorno poiché se le isole di per sé stesse rappresentano la specialità, le isole del Mezzogiorno narrano di una specialità doppia, di una dimensione ulteriore dei diritti della specialità, di una specialità biunivoca. Le isole e il Mezzogiorno necessitano di un approccio che tenga conto di questa doppia specialità, perché da essa derivano ulteriori svantaggi struttura-

li e di sviluppo derivanti da cause anzitutto culturali, etnologiche e antropologiche, che affondano le loro radici nelle scienze sociali ed anche nella medicina e biologia, determinando un quadro trasversale. Del resto, l'importanza del patrimonio antropologico presente nelle isole e nel Mezzogiorno è stata ben descritta negli studi di antropologi come Marshall Sahlins e Alberto De Martino ed in quella di sociologi come Edward C. Banfield, i quali ne hanno tutti rimarcato la caratura profonda, peculiare e caratterizzante, anche come precondizione essenziale allo sviluppo e all'efficacia delle politiche e delle norme che si introducono per promuoverlo.

In ordine al secondo punto, quello delle dimensioni, è rilevante il fatto che la condizione di insularità in Italia conduce a situazioni disomogenee tra loro alla luce del fatto che il territorio insulare italiano presenta situazioni estremamente differenti, non comparabili e difficilmente inquadrabili nell'alveo di un pacchetto di azioni che, quant'anche volte a rendere effettiva la protezione costituzionale, si dipanano in direttrici uniformi. La Sicilia ha più di 5 milioni di abitanti, è rappresentata da 48 parlamentari e ha una distanza dalla piattaforma continentale di soli 3 km; la Sardegna ha circa 1,6 milioni di abitanti, è rappresentata da 16 parlamentari e dista dalla terraferma più di 300 km. È chiaro che si tratti di realtà totalmente diverse, che appaiono ai margini del dibattito politico-istituzionale perché territori «ai confini dell'impero», e che guardano al futuro, da un lato, con la consapevolezza derivante dal vedere riconosciuto dalla Carta costituzionale un generico diritto alla perequazione, dall'altro con il timore che tale riconoscimento resti lettera morta senza gli atti attuativi del principio introdotto dall'ultimo comma dell'art. 119 cost.

Il territorio nazionale comprende ben 800 isole, tra marittime, fluviali, lacustri e lagunari, con una popolazione (vicina a 7 milioni di abitanti) attorno al 12% di quella italiana e con una superficie eccedente i 50.000 km², pari a oltre il 15% del territorio nazionale. A ciò va aggiunta l'importanza, troppo spesso sottovalutata, che il territorio insulare assume nell'ambito della macroarea determinata dai 22 paesi che si affacciano sul mar Mediterraneo; l'Italia, per dimensioni delle pro-

prie isole maggiori ed estensione dei territori costieri, ne è a tutti gli effetti non solo al centro ma il principale stakeholder. L'Italia dispone infatti di oltre 8.000 km di coste, che determinano, in virtù del diritto interno, europeo e internazionale, l'affidamento alla stessa di circa 500 mila km² di mare su 2,5 milioni totali; a tale responsabilità competenziale, tuttavia, non si affianca un conseguente vantaggio economico, in quanto l'economia del mare, in Italia, per quanto rilevante (circa 200 mila imprese e 90 mila occupati), resta ancora molto ridotta. Una mancata consapevolezza riscontrabile anche in ambito comunitario, nonostante le regioni insulari nell'Unione europea constino di una popolazione di circa 20 milioni di persone (il 4,6% della popolazione totale), e nonostante 3 Stati membri siano isole.

Applicando i parametri tipici di individuazione della realtà insulare riconosciuti dal diritto internazionale prima e da quello comunitario poi, riportati da Eurostat (superficie minima di un km²; distanza di almeno un km dalla terraferma; almeno 50 abitanti; assenza di un collegamento fisso con la terraferma; non ospitare la capitale di uno Stato membro dell'UE), delle 800 isole che formano il comparto insulare italiano solo 77, quelle abitate da oltre 50 persone, potrebbero essere riconosciute come tali. È fuor di dubbio che il concetto metagiuridico del «lontano dagli occhi lontano dal cuore» investe e ha investito i residenti insulari italiani, che si ritrovano soggetti a due forme di isolamento: la prima geografica, la seconda ulteriore, dettata dalla distanza e dalle dimensioni, una sorta di isolamento al quadrato.

Dal punto di vista lessicale, l'Italia viene rappresentata come penisola, come uno stivale, quasi fosse una sineddoche dell'intero Paese nella cui immagine, appunto, non figurano le isole. Per di più, una sineddoche senza nome, a differenza di quanto accade in Danimarca (ove la penisola si chiama Jutland) o in Turchia (Anatolia). Se però si analizzano i dati fisici, ci si rende conto che più che a una sineddoche ci si trovi dinanzi a una asimmetria visiva.

A.2 Mezzogiorno e isole nel dibattito in Assemblea costituente

L'originario art. 119 cost. stabiliva che: «Le Regioni hanno auto-

nomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che le coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni. Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali. Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali. La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica».

Come si può facilmente evincere da un'analisi, anche superficiale, del dato letterale di questa norma, i Padri costituenti avevano ben chiaro che l'Italia che stava nascendo dopo l'esperienza totalitaria era un paese che viaggiava a velocità differenti. L'Assemblea costituente portò avanti l'idea di andare oltre il mero riconoscimento del dualismo socioeconomico fra le diverse aree del Paese, e nello specifico tra Settentrione e Meridione, per operare un vero e proprio riconoscimento del modo di essere di alcuni milioni di abitanti dell'Italia repubblicana. L'importanza data al fattore identitario sottolineava la sensibilità dei componenti l'assemblea verso i territori del sud ma anche delle isole, nei quali i residenti si trovavano protagonisti di una doppia specialità, dettata dal profondo senso di appartenenza estrinsecantesi in una peculiare lingua, tradizioni, cultura; in una parola identità.

Al netto di un interesse che potremmo definire di metodo, volto ad accomunare la questione insulare all'interno del concetto di Mezzogiorno, in Assemblea costituente il co. 3 dell'art. 119 non fu oggetto di una discussione vivace, e ciò contrasta con la disposizione, che potremmo definire programmatica, che, in un'ottica di valorizzazione del Mezzogiorno e delle isole, enuncia che è lo Stato ad assegnare per legge alle singole Regioni contributi speciali. Al netto del dato letterale, però, in Assemblea costituente il problema del Mezzogiorno venne declinato esclusivamente in un'ottica economica, e nello specifico riferibile a settori quali l'agricoltura e la sua industrializzazione, attraverso interventi politici volti a incentivare la produttività dell'Italia del sud, caratterizzata da una forte arretratezza del sistema industriale.

Sul punto, ad auspicare l'intervento statale in materia di perequazione delle realtà insulari non fu l'Assemblea costituente, ma ciò avvenne durante il dibattito sulla fiducia del II Gabinetto De Gasperi, in occasione della presentazione del programma di Governo, nel quale lo stesso De Gasperi promise lo studio di interventi di attuazione immediata volti alle necessità e le aspirazioni delle masse agricole del Mezzogiorno, definendo il Governo come «deciso ad affrontare nel suo complesso il problema del Mezzogiorno e delle isole […] a tal fine verrà perseguita una politica di lavori pubblici e saranno attuate tutte le provvidenze di carattere fiscale e finanziario per promuovere il sorgere di industrie, specie trasformatrici di prodotti agricoli».

A distanza di qualche mese, il 9 dicembre 1946, venne approvata all'unanimità, in sede di II Sottocommissione, una risoluzione politicamente molto significativa, nella quale «si affermava il dovere dello Stato di procedere, all'atto stesso della costituzione delle Regioni, alla formulazione di un piano per la trasformazione delle attuali condizioni economico-sociali delle Regioni meridionali ed insulari». Un intervento subito previsto a favore del Mezzogiorno fu quello dell'istituzione, con la legge n. 646 del 1950, della «Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia Meridionale»: un ente pubblico creato dal Governo De Gasperi VI per finanziare iniziative industriali volte a favorire lo sviluppo economico del meridione d'Italia.

In sede plenaria, dopo l'eliminazione dei riferimenti a fondi speciali specifici (per evitare contrapposizioni tra le regioni), si posero due emendamenti volti a ottenere un riconoscimento costituzionale anche letterale al Mezzogiorno e, per la prima volta, alle isole: quello dell'on. Fiorentino Sullo, volto a cristallizzare in Costituzione la necessità, e non la mera possibilità, di fondi speciali dedicati alla valorizzazione del Mezzogiorno e delle isole e quello dell'on. Aldo Enzo Pignatari, volto ad adeguare le condizioni delle regioni più povere a quelle più favorite nel creare il nuovo ordinamento regionale.

Ciò nonostante, con quello che in dottrina è stato definito un «colpo d'ala», i Padri costituenti approvarono il co. 3 dell'art. 119 cost., nel quale si stabiliva che lo Stato assegnava per legge alle Regioni

contributi speciali «per valorizzare il Mezzogiorno e le isole». Fu l'on. Meuccio Ruini, nella seduta dell'11 luglio 1947, a proporre la soluzione dell'assegnazione di «contributi speciali» a quei territori particolarmente deficitari, a fini di una loro valorizzazione, da intendersi come «un processo di crescita complessiva nei campi dell'economia ed in quello sociale e culturale». Insomma, una costituzionalizzazione forse generica del Mezzogiorno e delle isole, ma comunque un fondamentale punto di partenza verso la normazione primaria volta allo sviluppo dei territori penalizzati e alla affermazione di quello che è stato definito «diritto sociale territoriale».

A.3 La riforma del Titolo V

Come fino ad ora più volte sottolineato, nell'ordinamento giuridico italiano il principio di insularità trovava espressione nell'originario comma 3 dell'art. 119 della Costituzione, il quale stabiliva che «per provvedere a scopi, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali». Il testo originario attribuiva autonomia finanziaria esclusivamente alle Regioni, prevedendo che tale autonomia dovesse esplicarsi «nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni»; la norma individuava tre distinte tipologie di entrate regionali rispettivamente i tributi propri, le quote di tributi erariali svincolate dal territorio di afferenza e, infine, i contributi speciali assegnati dallo Stato con legge a singole Regioni. La disposizione si caratterizzava per un certo grado di indeterminatezza, non definendo chiaramente l'oggetto dell'autonomia finanziaria regionale, l'incidenza delle diverse voci di entrata sul finanziamento complessivo, né gli ambiti di manovra riconosciuti alle Regioni rispetto al legislatore statale: si trattava, in ogni caso, di un sistema imperniato sulla finanza derivata.

In origine, l'articolo 119 cost. attribuiva alle isole uno status di specialità nell'ambito delle Regioni a statuto speciale. Tuttavia, l'esperienza concreta ha rivelato che tale riconoscimento formale dell'insularità non si è tradotto in una sua effettiva valorizzazione in quanto l'elemento in-

sulare è rimasto un dato marginale, una mera constatazione geografica, senza un impatto significativo sulle politiche territoriali.

Con la riforma del Titolo V, realizzata con la l. cost. n. 3 del 2001, l'art. 119 cost. ha subito una trasformazione radicale, passando da una disposizione ambigua a una norma tecnicamente dettagliata, quasi di natura tributaria, forse eccessivamente specifica per un precetto costituzionale. Una delle ragioni che hanno condotto alla modifica della norma, con l'eliminazione del riferimento diretto allo status di isola, risiede nel rifiuto di considerare determinate aree del territorio come intrinsecamente svantaggiate a causa di precise caratteristiche fisiche in quanto tale visione sarebbe espressione di un approccio assistenzialistico controproducente, in contrasto con l'impostazione di promozione attiva dello sviluppo promossa dall'Unione europea. Approccio indubbiamente da condividere in via di principio, ma che, di contro, cancella, attraverso l'elisione del dato letterale, una situazione che resta viva e centrale, la condizione di oggettivo svantaggio delle isole e dei loro abitanti nell'accedere ai diritti fondamentali. Riconoscere le conseguenze determinate dall'abitare in una porzione di spazio circondato dal mare e lontano dalla terraferma è il primo passo nel percorso di realizzazione dei principi di equità e pari opportunità posti alla base del modello costituzionale democratico.

Un'efficace e tempestiva applicazione dell'art. 119 cost. avrebbe potuto favorire l'attuazione di politiche finalizzate a mitigare lo svantaggio geografico e naturale dei territori insulari, assicurando agli abitanti delle isole pari opportunità nel godimento dei diritti, in modo analogo a quanto garantito ai cittadini della terraferma.

A.4 Vent'anni di «federalismo fiscale insulare». La narrazione di un fallimento

Le modifiche all'articolo 119 della Costituzione, apportate nel 2001, hanno introdotto il principio del federalismo fiscale, con l'intento di rafforzare il legame tra le decisioni di spesa e il prelievo fiscale, per rendere le istituzioni più vicine ai cittadini e favorire una allocazione delle risorse pubbliche che risponda meglio alle preferenze

dei contribuenti. Il primo comma ha esteso il principio di autonomia di entrata e di spesa a tutti gli enti territoriali, non limitandolo più solo alle Regioni; il secondo comma ha sancito il principio dell'autonomia delle risorse, attribuendo agli enti locali la facoltà di determinare e applicare tributi propri; il terzo comma attribuisce allo Stato il compito di istituire un fondo perequativo a favore dei territori con minore capacità fiscale pro capite; il quinto comma prevede la possibilità di assegnare risorse statali aggiuntive agli enti locali per finalità specifiche, ampliando i destinatari (non più solo le Regioni ma anche comuni, province e città metropolitane) e sostituendo la nozione di «contributi speciali» con quella di «risorse aggiuntive» e «interventi speciali», senza che la valorizzazione del Mezzogiorno resti più indicata come finalità prioritaria (sebbene resti uno degli scopi possibili). L'attuazione del quinto comma ha tuttavia richiesto ben otto anni, concretizzandosi solo con la l. n. 42 del 2009, legge di delega.

A.4.1 I territori insulari nei provvedimenti attuativi

Con riferimento ai territori insulari, l'art. 16, comma 1, della legge 42/2009 prevede che, nell'adozione dei decreti legislativi delegati, si debba tener conto «delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alla realtà socio-economica, al deficit infrastrutturale, ai diritti della persona, alla collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con regioni a statuto speciale, ai territori montani e alle isole minori, all'esigenza di tutela del patrimonio storico e artistico ai fini della promozione dello sviluppo economico e sociale», e formula la definizione di interventi volti a «promuovere lo sviluppo economico, la coesione delle aree sottoutilizzate del Paese e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali e a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona», da attuarsi mediante «interventi speciali organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione».

Particolare attenzione nella legge delega è dedicata agli interventi di «perequazione infrastrutturale», in quanto è proprio nell'ambito delle infrastrutture insulari che si registra il divario più accentuato con

il resto del Paese. A tal fine, la legge richiede la definizione dei criteri di priorità delle azioni da realizzare per colmare il divario infrastrutturale, accordando alla specificità insulare priorità nell'intervento; l'art. 22 («Perequazione infrastrutturale») dispone che, in sede di prima applicazione, il Ministro dell'economia, d'intesa con i Ministri competenti, predisponga una ricognizione degli interventi infrastrutturali esistenti, tenendo conto anche della «specificità insulare, con definizione di parametri oggettivi relativi alla misurazione degli effetti conseguenti al divario di sviluppo economico derivante dall'insularità». Il Decreto Ministeriale 26 novembre 2010 ha stabilito, in fase di prima applicazione, le modalità per tale ricognizione, prevedendo un confronto tra i livelli di servizio forniti entro il 31 dicembre 2010 e gli standard corrispondenti misurati alla medesima data.

Il progetto ambizioso di realizzare una ricognizione delle infrastrutture al fine di sviluppare un programma di interventi per ridurre, o quantomeno attenuare, i divari territoriali non ha ancora trovato concreta attuazione.

Sul tema insulare va inoltre citato il D.lgs. 31 maggio 2011, n. 88 («Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali»), che stabilisce le modalità per l'allocazione delle risorse, da perseguirsi prioritariamente mediante l'utilizzo dei mezzi del Fondo per lo sviluppo e la coesione, garantendo che l'85% delle risorse del Fondo sia assegnato alle Regioni del Mezzogiorno, con il restante 15% destinato alle Regioni del Centro-Nord, comprese le zone montane, quelle confinanti con le Regioni a statuto speciale e le isole minori. La gestione del fondo è affidata a un contratto istituzionale di sviluppo, accordo tra Governo, Regioni e amministrazioni competenti; tuttavia, tale meccanismo beneficerebbe di un sistema di monitoraggio della dotazione strutturale del Paese, in assenza del quale, come evidenziato dal Ministero per gli affari regionali, si rischia di favorire scelte discrezionali nell'allocazione dei fondi pluriennali di investimento.

Le problematiche relative all'attuazione del quinto comma dell'art. 119 cost. si sommano alle difficoltà nell'implementazione del terzo,

concernente il fondo di perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante; in questo contesto, diviene arduo giustificare o quantificare l'intervento pubblico solidaristico qualora le entrate tributarie non siano sufficienti a garantire i servizi essenziali, difficoltà accentuata dalla mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) relativi ai diritti civili e sociali, dei fabbisogni standard e dei costi standard. Ciononostante, il processo di determinazione dei LEP rimane incompleto, poiché presuppone una decisione sull'ammontare del servizio o della prestazione che deve essere uniformemente garantito dal settore pubblico su tutto il territorio nazionale.

A.4.2 Gli interventi normativi settoriali per Sicilia e Sardegna

Il riconoscimento della necessità di un'azione pubblica volta a mitigare le difficoltà connesse alla condizione di insularità si evince anche da atti legislativi successivi alla legge n. 42/2009, i quali, tuttavia, si rivolgono alla Sicilia e alla Sardegna, tralasciando di considerare la complessità dei territori insulari nel loro insieme. A tal proposito, è opportuno segnalare i seguenti interventi normativi:

– D.L. 25 novembre 2015, n. 185, art. 10: assegna alla Regione Sardegna 30 milioni di euro per il 2015, destinati a «garantire un sistema di collegamenti aerei completo ed efficace da e per la Sardegna», per attenuare i disagi derivanti dall'insularità;

– Legge 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, comma 486: la legge di stabilità 2016 stanzia 20 milioni di euro per il medesimo anno a favore della Regione siciliana, con analoga finalità di continuità territoriale aerea;

– Legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, comma 837: istituisce un Comitato istruttorio paritetico Stato-Regione, incaricato di promuovere una modifica dell'ordinamento UE volta a includere la Sardegna tra le regioni ultraperiferiche dell'art. 349 TFUE (Guadalupa, Guyana francese, Martinica, Mayotte, Riunione, Saint-Martin, Azzorre, Madera, Canarie);

– L. 205/2017, art. 1, comma 851: riconosce alla Sardegna un contributo di 15 milioni di euro per il 2019, «nelle more della defini-

zione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la regione Sardegna […] anche in considerazione del ritardo nello sviluppo economico dovuto all'insularità»; disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 6/2019;

– Legge di bilancio 2020 (l. 160/2019, art. 1, commi 866-873): recepisce l'accordo di finanza pubblica del 7 novembre 2019 tra Governo e Regione Sardegna, istituendo un tavolo tecnico-politico incaricato di individuare gli svantaggi strutturali permanenti derivanti dall'insularità e i relativi strumenti compensativi;

– L. 160/2019, art. 1, comma 124: riconosce a studenti fuori sede, lavoratori e persone con grave disabilità o necessità di cure sanitarie un contributo sui biglietti aerei da e per Palermo e Catania (fino a 25 milioni di euro), ai sensi dell'art. 107, § 2, lett. a), TFUE.

A.4.3 La sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2019

Attraverso la sentenza n. 6 del 2019, la Corte costituzionale ha anticipato la ri-costituzionalizzazione del principio di insularità, nella parte in cui indica negli «svantaggi strutturali permanenti» e nei «costi dell'insularità» due diversi criteri in base ai quali si deve ispirare la ponderazione complessiva delle «componenti di entrata e di spesa dell'autonomia territoriale» vale a dire, il costo dell'insularità deve necessariamente figurare tra i criteri in base ai quali quantificare le risorse spettanti all'Isola e determinare i limiti alla spesa regionale.

La Corte costituzionale, con la sent. 6/2019, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 1, comma 851, della l. 205/2017, nella parte in cui non prevede «adeguate risorse per consentire alla Regione autonoma Sardegna una fisiologica programmazione nelle more del compimento, secondo i canoni costituzionali, della trattativa finalizzata alla stipula dell'accordo di finanza pubblica». È interessante, però, come la Corte, con la stessa sentenza, pur riconoscendo gli svantaggi e i costi della condizione insulare, individuasse il principio di insularità nell'art. 27 della legge n. 42 del 2009, ben prima della riforma costituzionale.

La sentenza in esame, conosciuta come «vertenza entrate», è figlia di un lunghissimo percorso che comincia nel 2006 con la modifica del-

lo Statuto speciale della Regione sarda, in seguito a un accordo della stessa con lo Stato recepito nella finanziaria statale, in merito alle voci di entrata regionali, accordo definitivamente ratificato attraverso l'approvazione del d.lgs. 114 del 2016. La questione riguarda gli accantonamenti finanziari statali di una parte delle entrate fiscali, potenzialmente destinate al bilancio regionale ma trattenute dallo Stato per far fronte al debito pubblico in un'ottica di redistribuzione in tutto il territorio della Repubblica.

Dal punto di vista della tutela di una unità sensibile alle differenze, così come previsto dall'art. 5 Cost., è apparso incostituzionale alla Sardegna che lo Stato avesse deciso sugli accantonamenti fiscali senza alcuna consultazione della regione.

La Corte, adita dalla Regione sarda, sottolinea che sono proprio le entrate diseguali, insufficienti, irrazionali a determinare e ad acuire gli squilibri territoriali già esistenti. La sentenza opera un ragionamento volto alla declinazione del principio del coordinamento della finanza territoriale e delle autonomie speciali così come disciplinato dalla l. 42 del 2009, nell'ottica di un sistema che spenda in modo responsabile le risorse rispettando le differenze territoriali.

Il rapporto tra chi è più ricco e chi è meno sviluppato, e quindi meno capace di produrre fiscalità, è al centro della decisione della Corte, che richiama Stato e regioni alla leale collaborazione, avente come obiettivo ultimo l'obbligo costituzionale della perequazione tra i territori, perequazione che, tra i requisiti fondamentali, non può non tenere conto dei costi dell'insularità e del principio della correlazione tra le risorse attribuite, da calcolare in concreto volta per volta seguendo il dettato costituzionale.

A.5 Il ritorno delle isole in Costituzione

Con la l. cost. n. 2 del 7 novembre 2022 si è raggiunto l'apice di quella che è stata definita la stagione dell'insularità. Il disegno di legge per l'introduzione in Costituzione dell'insularità è stato approvato in seconda deliberazione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna camera, e più precisamente dal Senato della Repubblica nella

seduta del 27 aprile 2022 nonché dalla Camera dei deputati in via definitiva nella seduta del 28 luglio 2022, con 412 voti a favore, uno contrario e un astenuto.

Se, come in precedenza evidenziato, il legislatore ordinario e la giurisprudenza costituzionale hanno operato un revirement rispetto alle volontà uniformatrici della riforma del Tit. V del 2001, riconoscendo una palese specialità associata a indubbie situazioni di svantaggio derivanti dalla condizione insulare attraverso interventi ad hoc volti a rendere effettivo il principio di uguaglianza declinato anche in senso sostanziale, la riforma additiva dell'art. 119 Cost. ha formalmente reinserito le isole all'interno della Carta fondamentale. In virtù di detta modifica è stato aggiunto all'interno dell'articolo, caratterizzato da una lettera notevolmente tecnica, un ulteriore comma successivo al quinto, introducendo la seguente disposizione: «la Repubblica riconosce le peculiarità delle isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità».

Preliminarmente è importante evidenziare che si tratta di una riforma costituzionale che, pur conducendo a un risultato che si può definire storico, si è caratterizzata per un iter sicuramente lungo ma non eccessivamente periglioso. La legge costituzionale è stata pubblicata decorso il termine di tre mesi previsto dall'art. 138, comma secondo, cost., senza che sia intervenuta richiesta alcuna di referendum. Pur nella consapevolezza di camminare sul pericoloso crinale del giudizio di valore, affermare che questa sia una riforma voluta dal popolo corrisponde alla realtà dei fatti; anzi, nello specifico, alla volontà dei cittadini delle realtà insulari della Repubblica italiana, che ha condotto a tutti gli effetti a uno stimolo inedito, seppur previsto formalmente, dell'organo legislativo.

Il movimento che ha sostenuto l'iniziativa popolare comprende forze politiche e gruppi della società civile che hanno portato all'attenzione delle istituzioni e dell'opinione pubblica il tema degli svantaggi connessi all'insularità. Le risoluzioni riconducibili a detto movimento popolare sono state recepite dagli organi delle due isole maggiori, e sostenute con atti di indirizzo e proposte di legge, volti

all'adeguamento della normativa nazionale ed europea agli svantaggi e alle conseguenti esigenze delle isole, quantificabili in numerosi studi sui costi dell'insularità. Questo fatto è di non poco momento, se si pensa che quello dell'iniziativa popolare è un istituto che potremmo definire residuale tra quelli di impulso all'attività legislativa del Parlamento, maggiormente se volto alla modifica, quant'anche additiva, della Carta costituzionale.

Ciò nonostante, non si può sostenere che attraverso la riforma del 2022 si sia operata una reintegrazione del vecchio art. 119 cost. nella parte abrogata con la riforma del titolo V del 2001. In verità si è avuta una vera e propria ristrutturazione del rapporto diretto tra Costituzione e insularità, ma non si può parlare di un ripristino dell'originario art. 119 cost., in quanto quest'ultimo si basava sulla previsione di contributi speciali per il Mezzogiorno e le isole, mentre oggi è totalmente scomparso il Mezzogiorno dal dettato costituzionale e, soprattutto, non viene definito il fine specifico delle misure da adottare.

L'originaria formulazione del testo individuava lo Stato come destinatario del compito di riconoscere «il grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità» e, per contrastarlo, di disporre «le misure necessarie a garantire un'effettiva parità e un reale godimento dei diritti individuali e inalienabili». Il testo, seppur concettualmente oggetto di reazioni favorevoli in Parlamento, è stato oggetto di critiche nelle audizioni informali presso le Camere.

Si è osservato come la dizione «grave e permanente svantaggio» inducesse a considerare il tema in un'accezione esclusivamente sfavorevole, privandolo del riconoscimento delle numerose caratteristiche positive derivanti dalla specialità insulare.

La seconda parte della disposizione ha creato ulteriori problemi interpretativi, in particolare nella parte relativa ai «diritti individuali e inalienabili», espressione distonica sia rispetto all'art. 119 Cost. (che parla di «diritti della persona»), sia rispetto alla Costituzione nel suo complesso, che non conosce l'aggettivo «inalienabile» accanto al termine «diritto», preferendo espressioni quali «diritto inviolabile» o «fondamentale diritto».

Il testo definitivo ha accolto tali osservazioni, sostituendo lo Stato con la Repubblica quale soggetto responsabile e adottando il verbo «riconosce», che, postulando una preesistenza della specificità insulare rispetto alla Costituzione, sottolinea come le peculiarità delle isole non siano una concessione dello Stato, bensì una realtà intrinseca meritevole di riconoscimento e tutela. In conclusione, la modifica additiva ha fatto sì che le isole siano state poste al centro della tutela costituzionale non solo in quanto bisognose di risorse economiche specifiche, ma come realtà complesse da considerare nel loro insieme, valorizzando gli elementi che le caratterizzano a livello sociale, culturale e naturalistico.

Tale ricostruzione, però, a detta di una parte della dottrina, rischia di derubricare gli svantaggi dell'insularità a condizioni probabili, temporanee, da affrontare volta per volta, se e quando si dovessero manifestare. La mancata indicazione letterale di concetti quali la gravità e la permanenza degli svantaggi connessi all'insularità, infatti, potrebbe recare il rischio di «accreditare l'interpretazione secondo cui tali svantaggi debbono intendersi come eventuali e non certi, sicché la Repubblica potrebbe promuovere le misure necessarie solo se è accertato di volta in volta che l'insularità abbia comportato o stia comportando uno svantaggio». A tal proposito, è legittimo domandarsi perché detta norma non abbia trovato una differente collocazione all'interno della Carta costituzionale: la peculiare condizione delle isole avrebbe potuto trovare una valorizzazione persino all'interno dei principi fondamentali, come ad esempio l'art. 5 cost., oppure ancora in apertura del Titolo V, all'interno dell'art. 114 cost.

A.6 Attuare una norma programmatica. Che futuro per le isole?

È fuor di dubbio che il reinserimento del principio di insularità all'interno della Costituzione sia da giudicare favorevolmente. Il riconoscimento degli svantaggi dell'insularità e del ruolo che la stessa svolge come raccordo tra il paese e le sue zone periferiche, nonostante non si sia ritenuto di reintrodurre il Mezzogiorno nella stessa Carta fondamentale, sono sintomatici di un cambio di rotta. Nonostante

l'importanza del riconoscimento formale della peculiarità insulare, del fatto che la vita in un'isola presenta degli svantaggi oggettivi all'accesso ai diritti fondamentali, della presenza di un ecosistema fragile e vulnerabile sottoposto ai bruschi mutamenti climatici e delle difficoltà sociali conseguenza di un innalzamento dell'età media degli abitanti, questo approccio non è sufficiente, ci si trova, infatti, dinnanzi non a un punto di approdo ma di partenza nel riconoscimento effettivo del concetto di insularità concepito in prospettiva sostanziale.

Preliminarmente, alla luce dell'oggettività degli svantaggi derivanti dalla condizione insulare, risulta indispensabile un intervento statale nella forma delle politiche pubbliche orientate allo sviluppo economico delle aree insulari; un intervento che però non abbia esclusivamente una matrice perequativa di una situazione di svantaggio, ma che inquadri le isole come fonte di produttività e ricchezza, di un modo di vivere diverso dal continente, rispettoso delle tradizioni locali e in armonia con l'ambiente circostante. La necessità di svincolare il concetto di insularità da una prospettiva esclusivamente economica mal si attaglia, secondo una parte della dottrina, alla scelta del legislatore di inserire la novella all'interno di una norma costituzionale avente ad oggetto l'autonomia finanziaria degli enti locali.

Altro quesito che impegna l'interprete è il seguente: quali isole?

È infatti palese che quando si discute di insularità ci si riferisca alle isole maggiori, istituendo un vero e proprio regime di doppia insularità per altre realtà del territorio che al momento, dal punto di vista sostanziale, appaiono fuori da un parametro prettamente territoriale, come le isole lagunari, lacustri, le isole minori e i piccoli arcipelaghi che caratterizzano la morfologia insulare del territorio italiano. È però parimenti chiaro che, per garantire l'effettivo rispetto del principio di insularità, sarà fondamentale che lo Stato adotti misure di supporto destinate ad alcuni settori economici, in linea con le normative europee; tali interventi potrebbero comprendere, tra gli altri, il sostegno ai trasporti tra le isole e il continente, l'istituzione di un regime fiscale speciale e vantaggioso, e la promozione e valorizzazione delle specificità culturali e artistiche delle isole. In questo modo, gli abitanti delle

isole potrebbero vivere la loro identità isolana senza essere separati dal resto della nazione, contribuendo a rafforzare il senso di appartenenza a un unico popolo.

Parafrasando la norma costituzionale in esame, un ruolo fondamentale nell'ottica attuativa spetta alla Repubblica, che ha la possibilità di adottare misure volte alla rimozione concreta degli svantaggi oggettivi dell'insularità, riscontrando nella ratio orientata verso la rimozione degli ostacoli che impediscono la pari dignità ed eguaglianza dei cittadini insulari rispetto a quelli continentali una connessione con l'art. 3, comma 2, Cost. Il compito che la novella costituzionale attribuisce alla Repubblica è quello di promuovere politiche concrete di sostegno, non solo a livello economico ma anche culturale e sociale, con l'obiettivo di assicurare un eguale godimento di diritti e servizi in tutti quegli ambiti (istruzione, trasporti, sanità) in cui i territori insulari presentano maggiore vulnerabilità.

Ma l'aver scelto come soggetto «garante» la Repubblica al posto dello Stato, così come previsto dalla proposta originaria, ha una rilevanza importante perché il legislatore individuato dalla nuova disposizione additiva è un legislatore multilivello, che allarga, conseguentemente, la responsabilità perequativa anche al legislatore regionale insulare. L'introduzione del concetto di «rimozione degli svantaggi derivanti dall'insularità» inoltre inserisce un ulteriore elemento di analisi: la sua giustiziabilità costituzionale. Proseguendo nel solco inaugurato dalla sent. n. 6 del 2019, qualsiasi atto, disciplina o politica lesiva del principio derivante dal combinato disposto tra lo stesso articolo e il comma secondo dell'art. 3 cost. sono potenzialmente soggetti al sindacato di costituzionalità operato dalla Suprema Corte. La giustiziabilità del novellato dettato costituzionale è requisito fondamentale perché la stessa non difetti di effettività.

Sul punto, la previsione costituzionale dell'insularità va utilizzata in funzione difensiva, soprattutto nel caso in cui il legislatore multilivello non provveda a legiferare tenendo conto del dovere di promuovere le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, così come da imposizione costituzionale: «Vi è, pertan-

to, un obbligo costituzionale, da parte della Repubblica, per il tramite dei suoi organi legislativi, di riconoscere le peculiarità delle isole e, di conseguenza, farsi carico, attraverso norme promozionali, di emanare leggi che non solo rimuovano gli svantaggi ma, altresì, valorizzino la insularità, da intendersi non tanto e non solo come territorio geograficamente delineato e svantaggiato ma anche come elemento identitario dell'essere isolani». Nel caso in cui il legislatore non rispondesse agli obblighi impostigli dal dettato costituzionale, le Regioni insulari e anche quelle che annoverano isole nel proprio territorio potrebbero impugnare con accesso diretto alla Corte costituzionale, con l'obiettivo di vederne riconosciuta l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 119 e del comma 2 dell'art. 3 cost. Questo approccio difensivo necessita di una contromisura speculare, ovvero un'azione offensiva, estrinsecabile nella emanazione di leggi regionali e nazionali volte a favorire le isole e rimuovere gli svantaggi che ne derivano, prefigurando un «diritto costituzionale all'insularità», che comporterebbe una tutela specifica delle isole e dei residenti nelle stesse.

L'articolo 119 della Costituzione impone al legislatore nazionale l'obbligo di adottare misure normative finalizzate a superare gli svantaggi legati all'insularità; questo compito spetta anche ai legislatori regionali, nelle regioni insulari come la Sardegna e la Sicilia, o in quelle che comprendono isole, come Toscana, Molise, Lazio e Campania. Tuttavia, l'adempimento di tale obbligo dipende dalla volontà politica di attuarlo effettivamente. In termini pratici, alla «giuridificazione» è necessario che segua l'attuazione; affinché il principio costituzionale di insularità non sia soltanto una norma di facciata, utile esclusivamente alla comunicazione politica, occorre che in forza di esso vengano elaborate politiche pubbliche di lotta alla diseguaglianza territoriale, a partire dal trasferimento di adeguate risorse economiche.

La più volte citata sentenza n. 6 del 2019 ha sottolineato l'importanza di considerare gli svantaggi strutturali permanenti e i costi dell'insularità nelle relazioni finanziarie tra lo Stato e le regioni autonome; tuttavia, la prima legge di bilancio approvata dopo la riforma costituzionale sembra non aver tenuto conto di questi principi. La leg-

ge n. 197 del 2022 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025) istituisce infatti un fondo per migliorare i collegamenti aerei tra Sicilia e Sardegna, ma la dotazione finanziaria appare insufficiente rispetto alle esigenze delle regioni insulari. In particolare, il comma 494 della legge ha previsto una dotazione di 5 milioni di euro per il 2023 e di 15 milioni a partire dal 2024, una quantificazione palesemente inadeguata considerando la popolazione complessiva di quasi 7 milioni di abitanti tra le due regioni; la compensazione degli svantaggi derivanti dall'insularità si tradurrebbe così in un riconoscimento finanziario di circa 0,70 euro per abitante per l'anno 2023 e di circa 2 euro a partire dal 2024, una previsione palesemente inadeguata rispetto alle disposizioni costituzionali dell'art. 119, comma finale, tanto più se si considera che il contributo di finanza pubblica a carico della sola Regione Sardegna ammonta a ben 306 milioni di euro annui, evidenziando una netta illogicità della misura.

Inoltre, la mancanza di coinvolgimento delle regioni interessate nella definizione delle modalità di utilizzo del fondo, come previsto dal comma 496, viola il principio di leale collaborazione tra Stato e regioni. La Corte costituzionale ha rilevato come il problema dell'insularità non sia stato adeguatamente preso in considerazione nel bilancio complessivo delle entrate e delle spese della Regione Sardegna in quanto l'Accordo bilaterale di finanza pubblica del 2021 aveva previsto un contributo di 100 milioni di euro a partire dal 2022 per compensare gli svantaggi derivanti dall'insularità, e la legge di bilancio 2023 non solo non rispetta tale impegno, ma viola esplicitamente gli Accordi già firmati, nonostante la Corte costituzionale, con la sentenza n. 6 del 2019, abbia chiarito che tali Accordi sono il principale strumento di attuazione della leale collaborazione. La giurisprudenza costituzionale ha così messo in evidenza le difficoltà che derivano dalla mancanza di atti concreti che definiscano l'entità dei contributi dovuti dallo Stato, con il rischio che le previsioni costituzionali restino prive di effetto concreto se non seguite da atti giuridici definitivi.

A.7 La sentenza della Corte costituzionale n. 95 del 2024. La coesione insulare alla prova

L'opportunità di verificare l'applicazione pratica dei principi costituzionali introdotti dalla l. cost. 2/2022 è arrivata con l'avvento della già citata l. 197/2022 (bilancio 2023 e pluriennale 2023-2025), che ha istituito un fondo per i collegamenti aerei Sicilia-Sardegna con dotazioni di 5 milioni di euro per il 2023 e 15 milioni dal 2024, palesemente insufficienti per una popolazione di quasi 7 milioni di abitanti tra le due Isole. Tale disposizione è stata oggetto di impugnazione da parte della Regione Sardegna, che ha condotto alla sentenza n. 95/2024 della Corte costituzionale. Attraverso questa pronuncia si può definire, per la prima volta, quale sia lo stato dell'arte della effettivizzazione del principio di insularità introdotto nella Carta fondamentale, e se lo stesso debba ritenersi mera disposizione programmatica o norma effettiva.

L'art. 1, comma 494, della l. 197/2022 dispone che «in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, al fine di riconoscere le peculiarità delle isole e promuovere le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, è istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un fondo per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna, con una dotazione di 5 milioni di euro per l'anno 2023 e di 15 milioni di euro a decorrere dall'anno 2024». Il successivo comma 495 specifica che tale fondo è destinato al finanziamento di interventi per la mobilità dei cittadini residenti in Sicilia e in Sardegna, mentre il comma 496 rimette a un decreto ministeriale, da adottare entro sessanta giorni, la determinazione delle modalità e dei criteri per l'utilizzo del fondo.

Nel 2023 la Regione Sardegna ha promosso un ricorso in via principale, contestando la legge di bilancio nella parte in cui non prevedeva alcun fondo, misura o azione specifica realmente adeguata a dare attuazione al nuovo comma dell'art. 119 Cost. I motivi del ricorso si fondavano su quattro ordini di argomenti. In primo luogo, si rilevava la sproporzione tra le somme stanziate dalla disposizione impugnata e il contributo di finanza pubblica imposto alla stessa Regione Sardegna,

che ammonta a 306 milioni di euro annui, cifra incommensurabile rispetto a quella (peraltro da dividere tra le due Isole maggiori) stanziata dal comma 494. In secondo luogo, si evidenziava come il legislatore avesse stabilito tale cifra senza una specifica istruttoria consensuale, nonostante lo Stato si fosse obbligato, in due distinte occasioni dell'8 e del 15 marzo 2022, alla quantificazione dello svantaggio strutturale derivante dall'insularità attraverso un «tavolo tecnico» il cui lavoro, convocato solo in tre occasioni, non sarebbe mai stato portato a termine.

In terzo luogo, si osservava che il legislatore statale, già con l'art. 27 della l. 42/2009, aveva stabilito che le regolazioni economico-finanziarie tra Stato e Regioni autonome dovessero contemplare l'impatto della condizione insulare; a quasi quindici anni da quella previsione, tuttavia, un'adeguata e complessiva stima di tali costi non era stata ancora effettuata, così come non era stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla perequazione infrastrutturale di cui all'art. 22 della medesima legge. Da ultimo, si richiamavano le disposizioni dell'Accordo di finanza pubblica del 2021, che aveva previsto l'attribuzione alla Regione Sardegna di un contributo di 66,6 milioni di euro nel 2021 e di 100 milioni a partire dal 2022 «a titolo di concorso alla compensazione degli svantaggi strutturali derivanti dalla condizione di insularità», un primo contributo, esplicitamente definito insufficiente e destinato a successiva integrazione, che le somme stanziate dalla legge di bilancio 2023 non rispettavano nemmeno sommandosi ad esso, a fronte di una stima del fabbisogno annuo, elaborata dall'Assessorato ai trasporti della Regione Sardegna, oscillante tra i 170 e i 200 milioni di euro.

Con la sentenza n. 95 del 2024, la Corte costituzionale ha dichiarato infondate le censure sollevate dalla Regione. Pur riconoscendo l'importanza politica e sistemica della riforma costituzionale, la Corte ha sottolineato che la disposizione dell'art. 119, comma 6, cost. non impone obblighi immediati, né crea un diritto soggettivo a favore delle isole; il Giudice delle leggi ha giudicato inammissibile il motivo principale di ricorso, rilevando che mancava una puntuale allegazione del pregiudizio subito, e che le risorse statali complessivamente stanziate,

seppure non dettagliatamente quantificate, dovevano ritenersi sufficienti, considerando anche il più ampio quadro di fondi e misure di perequazione infrastrutturale e di coesione sociale. La Corte ha inoltre assimilato il principio di coesione insulare a una specificazione del più generale principio di coesione territoriale di cui al quinto comma del medesimo art. 119 Cost., attenuandone così l'autonomia prescrittiva, una lettura che rischia di trasformare la norma in una formula programmatica priva di effettività, nella quale gli interventi specifici per le isole risultano diluiti nella genericità degli strumenti perequativi statali, senza un obbligo stringente di stanziamento e programmazione mirata. Testualmente, la Corte ha affermato che «la disposizione ha natura programmatica, richiedendo una pianificazione di medio-lungo periodo e una valutazione integrata delle politiche pubbliche».

La sentenza offre altresì l'occasione per inquadrare teoricamente il principio di coesione insulare, che si radica nella triade classica delle coesioni costituzionali: coesione economica, coesione sociale, coesione territoriale. Nella lettura costituzionale più evoluta, la coesione territoriale assume una dimensione inclusiva e differenziata, che riconosce i dislivelli strutturali di partenza (geografia, insularità, perifericità) come oggetto di intervento pubblico costituzionalmente obbligato; in questo quadro, la coesione insulare può essere considerata una sottospecie della coesione territoriale, oppure un principio costituzionale autonomo, quando riceve un riconoscimento espresso a livello costituzionale, come nel caso italiano. Sulla natura del principio di coesione insulare si possono avanzare tre letture alternative: come principio costituzionale fondamentale derivato, in quanto funzionale all'attuazione dell'eguaglianza sostanziale tra cittadini e territori; come clausola di riequilibrio territoriale, alla stregua delle clausole generali sull'autonomia e la perequazione; oppure, in chiave innovativa, come vero e proprio diritto costituzionale territoriale soggettivo, ossia il diritto dei cittadini residenti nelle isole a non subire svantaggi irragionevoli rispetto agli altri, soprattutto laddove questi incidano sull'accesso ai diritti fondamentali. Il concetto di coesione territoriale si inserisce, del resto, tra i principi cardine dell'ordinamento multilivello; lo stesso art.

174 TFUE, nel sancire la necessità di ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni, attribuisce già particolare attenzione «alle regioni insulari, alle regioni transfrontaliere e montane e alle regioni scarsamente popolate».

La sentenza 95/2024 ha evitato di affrontare il cuore del problema da ricondurre al divario tra le promesse costituzionali e le reali capacità di intervento delle politiche pubbliche. Pur riconoscendo l'esistenza di numerosi strumenti di finanziamento (dal Fondo per lo sviluppo e la coesione al PNRR, sino ai fondi strutturali europei), la pratica attuativa mostra gravi ritardi e riduzioni significative delle risorse dedicate, anche in settori strategici per le isole maggiori. Il contenzioso sardo riflette così una persistente difficoltà dell'ordinamento a tradurre la rilevante innovazione normativa costituzionale in concreti strumenti giuridici e finanziari efficaci, evidenziando un divario tra il riconoscimento formale del «diritto costituzionale all'insularità» e la sua effettiva operatività.

Nel complesso, la sentenza 95/2024 può essere interpretata come un'occasione mancata per dotare il principio di coesione insulare di una portata vincolante e concreta, preferendo un'interpretazione prudente e attenuata che, di fatto, rischia di perpetuare le disuguaglianze strutturali storiche e di relegare il principio stesso in una posizione di marginalità rispetto alle politiche pubbliche.

A.8 La doppia insularità. Prospettive per le isole minori

Il fenomeno insulare italiano non si esaurisce con le due isole maggiori, Sicilia e Sardegna. L'Italia conta circa sessanta isole minori che, unitamente alle centinaia di isole del mediterraneo, danno vita a «uno dei più importanti insiemi insulari del pianeta», e che «giocano un importante ruolo ecologico, economico, sociale, politico e culturale che le loro ridotte dimensioni non lasciano presagire». Su queste realtà, le caratteristiche che si declinano in svantaggi rispetto ai residenti della terraferma hanno una valenza duplice, al punto tale che si può ritenere che le stesse siano oggetto di una doppia insularità; è palese che gli svantaggi e i costi dell'insularità siano inversamente proporzionali alla

grandezza e alla distanza delle isole dalla terraferma o dalla isola-regione di riferimento.

Le economie della grande maggioranza di queste isole si basano quasi esclusivamente sul turismo, che si caratterizza per una spiccata stagionalità e una progressiva erosione delle attività tradizionali come agricoltura e pesca; questi territori raramente dispongono di sufficienti risorse naturali ed economiche endogene in grado di sopperire alle necessità dei propri abitanti, con la conseguente dipendenza dalla terraferma o da altre isole dello stesso arcipelago (come nel caso delle Egadi o delle Pelagie). In Italia le isole minori sono distribuite per due terzi in arcipelaghi intorno alla Sicilia e alla Sardegna, e il restante terzo tra arcipelaghi in prossimità della costa e realtà uniche e distanti come Ustica, Pantelleria e Pianosa.

Come per le isole maggiori, requisito fondamentale per tentare di determinare il livello di svantaggio insulare sofferto è la distanza dalla terraferma o da un'altra isola: qualora la distanza sia breve, tali svantaggi possono essere mitigati attraverso l'opera dell'uomo; d'altro canto, il concetto di distanza necessita di una analisi che tenga conto del livello di connessione con la terraferma, determinandone un'interpretazione temporale oltre che spaziale. La differenziazione tra le realtà insulari minori italiane si riscontra altresì nel popolamento, caratterizzato da una forte litoralizzazione che ha condotto a un forte fenomeno migratorio sia all'interno delle realtà arcipelagiche che, in misura più ampia, verso il continente. Se fino a non molti decenni fa l'economia delle isole minori si fondava prevalentemente sull'agricoltura e sulla pesca, oggi esse si trovano subordinate a centri di potere esterni, che le amministrano come parte di sistemi economici più ampi, relegandole a un ruolo marginale dove il predominio del mercato globale sulla produzione locale ha comportato il declino delle attività primarie, favorendo invece le attività terziarie, in particolare quelle legate al settore turistico, sino a delineare quella che può essere definita una «geografia stagionale» delle isole minori italiane.

Se analizzata in prospettiva diacronica, la giuridicizzazione delle isole minori italiane è sempre collegata inestricabilmente ai concetti di

svantaggio e area depressa. La prima norma a tutela delle isole minori si riferisce all'approvvigionamento idrico e si tratta di un elenco allegato dapprima alla l. 307/1950, integrata con la legge 402/1959, successivamente sostituito dall'elenco allegato alla legge 378/1967. Successivamente, una volta concluso l'intervento straordinario in favore del mezzogiorno, l'ordinamento ha optato per la definizione di un elenco di aree cosiddette depresse, coincidenti a quelle dichiarate idonee agli interventi dei Fondi strutturali comunitari attraverso l'art. 1, lett. a-bis, della l. 104/1995.

In particolare, la legge finanziaria 2002 (legge 448/2001, allegato A) ha designato come «isole minori» quei territori emersi e le relative acque marittime: le isole incluse in tale elenco comprendono le isole Tremiti, Pantelleria, Pelagie, Egadi, Eolie, Sulcitane, del Nord Sardegna, Partenopee, Ponziane, Toscane e quelle del Mar Ligure, a cui si è aggiunta successivamente Monte Isola, nel lago d'Iseo. Nel 2001, la legge 448/2001, all'articolo 25, comma 7, ha istituito il «Fondo per la tutela e lo sviluppo economico-sociale delle isole minori», con l'obiettivo di adottare misure urgenti per la protezione ambientale e il progresso socioeconomico di tali territori; il DPCM del 7 marzo 2003 ha poi definito le categorie di interventi ammissibili ai benefici del Fondo: il sostegno allo sviluppo delle attività produttive, la progettazione e realizzazione di infrastrutture pubbliche, il miglioramento e l'espansione dei servizi pubblici.

Il Fondo per la tutela e lo sviluppo delle isole minori è stato inizialmente istituito presso il Ministero dell'Interno, con il decreto n. 163 del 15 marzo 2004. Nel 2007, il Fondo di sviluppo delle isole minori è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con la legge 244/2007 (articolo 2, comma 41), per finanziare interventi specifici nei settori dell'energia, dei trasporti e della concorrenza, con un focus particolare sulle aree protette della Rete Natura 2000. Il Documento Unico di Programmazione Isole Minori (DUPIM), approvato nel 2008, ha definito le linee guida per gli interventi delle annualità 2008-2009. Nel 2020 è stato istituito, sempre presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Fondo per gli investimenti nelle isole minori

(l. 160/2019, articolo 1, comma 553), destinato a finanziare progetti di sviluppo infrastrutturale e riqualificazione del territorio, i cui criteri di riparto (DPCM 34/2021) prevedono che i progetti siano sostenibili dal punto di vista ambientale e rispondano a specifiche condizioni, come la decarbonizzazione energetica, la gestione dei rifiuti e delle acque, la riqualificazione urbana e la protezione dell'ambiente.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza identifica le isole minori come territori chiave per la nuova dimensione trasversale dello sviluppo. Nello specifico, la linea 3.1 «Isole verdi» del PNRR prevede uno stanziamento di 0,2 miliardi di euro da investire nelle 19 isole minori più importanti su modelli di gestione sostenibile delle risorse idriche, sul potenziamento della connettività e sulle infrastrutture di produzione e distribuzione dell'energia. Il programma è «finalizzato a promuovere il miglioramento e rafforzare, in termini ambientali ed energetici, specifiche realtà, quali quelle delle 19 Isole minori non interconnesse, attraverso la realizzazione di progetti integrati sull'efficientamento energetico e idrico, la mobilità sostenibile, la gestione del ciclo rifiuti, l'economia circolare, la produzione di energia rinnovabile e le diverse applicazioni per gli usi finali».

A questi progetti si sommano le politiche e le prospettive future in materia di turismo sostenibile, inteso come maggiore asset dello sviluppo delle isole minori. Un obiettivo fondamentale a livello territoriale è quello di gestire i flussi turistici in maniera sostenibile, evitando il fenomeno dell'overtourism, e di sostenere la ripresa delle attività turistico-culturali nelle isole minori, aree particolarmente vulnerabili e sparse su tutto il territorio nazionale. A tal fine sono state individuate due azioni principali: sviluppare un'infrastruttura di backhauling sottomarino in fibra ottica (nell'ambito del Piano «Collegamento isole minori»), per rispondere alle crescenti necessità di connettività a banda ultra-larga e ridurre così gli svantaggi derivanti dall'insularità; e promuovere la mobilità dolce come parte integrante delle strategie di turismo sostenibile. Questi obiettivi sono in linea con le priorità identificate nel Rapporto Isole sostenibili 2021 (a cura di Legambiente e CNR), che, oltre alla gestione idrica ed energetica, sottolinea l'impor-

tanza di valorizzare il patrimonio storico rurale, sviluppare la mobilità dolce e adottare strategie per diversificare l'offerta turistica e destagionalizzare i flussi.

È palese come turismo e ambiente rappresentino una sinergia imprescindibile in un'ottica di tutela delle isole minori e superamento degli svantaggi derivanti dalla doppia insularità alla quale devono far fronte. Il PNRR, in linea con altre iniziative europee come il programma Interreg MED 2021-2027, identifica la destagionalizzazione delle economie locali come un obiettivo centrale, mirato a ridurre la concentrazione dei flussi turistici stagionali. La fascia litoranea riveste un ruolo centrale per le economie e le società insulari, ma la sua protezione richiede un impegno costante delle autorità locali e nazionali, basato sul coinvolgimento attivo delle comunità; il turismo in queste aree è fortemente influenzato da problemi legati all'antropizzazione e all'inquinamento, che devono essere affrontati con politiche adeguate.

Con la crescente consapevolezza delle limitate risorse costiere, si sta sviluppando una nuova pianificazione turistica che punta a rispettare sia la qualità della vita delle popolazioni locali che la protezione dell'ambiente marino e costiero, ed è in questo contesto che il turismo lento può contribuire ad alleviare la pressione sulle risorse naturali e favorire lo sviluppo di nuove opportunità. Il turismo può quindi diventare un motore per politiche di sviluppo a livello locale, come la creazione di infrastrutture, l'espansione delle reti di approvvigionamento idrico e fognario, e l'adozione di tecnologie efficienti per la gestione delle risorse; la valorizzazione delle risorse naturali diverse dal mare contribuisce a diversificare l'offerta turistica e prolungare la stagione turistica, interventi che potrebbero contrastare il fenomeno dell'emigrazione giovanile che colpisce in particolare le isole minori durante l'inverno.

Un approccio chiave per ridurre gli impatti del turismo è la destagionalizzazione, come proposto nel PNRR, implicante l'estensione della stagione turistica, integrando attività come il turismo dolce o il pescaturismo. Tale strategia porta a una distribuzione più equilibrata dei flussi turistici, con effetti positivi come l'aumento delle presenze an-

nuali, la riduzione della pressione sul territorio e il sostegno alle attività economiche locali, contribuendo a superare la tradizionale stagionalità che limita la resilienza dei sistemi insulari.

In conclusione, lo stato di salute della percezione del principio di insularità nelle realtà minori, da un lato, ha tratto beneficio dall'avvento del PNRR, ma è da ritenersi una occasione colta a metà, in quanto l'approccio si è basato su un modello fondato su investimenti infrastrutturali e accessibilità, ricalcando scelte del passato (anche a livello comunitario) che hanno vicariato la prioritizzazione di servizi pubblici come istruzione e sanità, e non si sono rivelate vincenti.

Riferimenti bibliografici essenziali

L. ANTONINI, *La nuova autonomia finanziaria regionale nel disegno di legge AS 1117*, in *Federalismo fiscale*, 2, 2008.

L. ANTONINI, *Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa*, in *Le Regioni*, 1-2/2014.

G. ARMAO (a cura di), Co*ndizione e costi dell'insularità in Italia e in Europa*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2022.

S. ARU, *La «vertenza entrate» tra Stato e Sardegna*, in *Diritti regionali*, 2019.

M. BATISSE, «*Préface*», in L. Brigand, *Les îles en Méditerranée. Enjeux et perspectives*, Paris, Economica, 1991.

G. BENELLI, *Continuità territoriale marittima per le merci: alcuni spunti di riflessione*, in M.M. Comenale Pinto (a cura di), *La continuità territoriale della Sardegna. Passeggeri e merci, low cost e turismo*, Quaderni della Rivista del diritto della navigazione n. 5, Aracne, Roma, 2015.

G. BENELLI, *Le crociere con unità da diporto*, in Rivista del Diritto della Navigazione, n. 4, 2015, 523.

A. BERLINGUER, *L'Italia, le isole, il Mediterraneo: una questione irrisolta*, in *DPCE Online*, 3/2023.

C. BASSU, *Insularità, forma di Stato e godimento dei diritti tra riconosci-*

mento formale ed effettività, in *Rivista AIC*; ID., *Isole del sud nell'Europa delle Regioni. Il principio di insularità negli ordinamenti di Italia, Spagna e Portogallo come «questione meridionale»*, in *DPCE*, 2022.

M. BETZU, G. COINU, *L'insularità e la difficile strada verso l'effettività*, in *DPCE Online*, 3/2023.

G.G. CARBONI, *L'insularità e i suoi costi*, in *rassegna di diritto pubblico europeo* 1/2011.

G.G. CARBONI *La stagione dell'insularità*, in *Federalismi.it*, 22/2022.

D. CARBONI et al., *Distribuzione del marine litter nelle spiagge della Sardegna: il caso di Cala dei Ponzesi e di Cala Spalmatore nell'isola dell'Asinara*, Atti dell'8th International Symposium "Monitoring of Mediterranean Coastal Areas. Problems and Measurement Techniques", CNR-IBE

L. CASINI, *Il Governo legislatore*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2023.

R. CHERCHI, *I diritti della specialità*, in G. Demuro, F. Mola, I. Ruggiu, *Identità e autonomia in Sardegna e Scozia*, Maggioli, 2013.

O. CHESSA, *Insularità e autonomia come battaglie distinte ma complementari, in Archivio giuridico sassarese*, 1/2021; ID., in G. ARMAO, *Condizione e costi dell'insularità in Italia ed in Europa*, Rubbettino, 2022.

G. COSMELLI, *L'intermittenza del principio pattizio in alcune recenti pronunce in tema di autonomie speciali*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 2015.

G. D'AURIA, *Equilibri di finanza pubblica e contributo delle autonomie speciali*, in *Il Foro italiano*, 1, 2016.

G.C. DE MARTIN, G. RIVOSECCHI, *Coordinamento della finanza territoriale e delle autonomie speciali alla luce della legge n. 42 del 2009 (Commento all'art. 27)*, in *Il federalismo fiscale*, a cura di V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese, Roma, 2009.

G. DEMURO, *L'Isola, il giudice costituzionale e lo Stato disinformato*, in *Le Regioni*, 2019.

T.E. FROSINI (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2006;

T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale all'insularità*, in *federalismi.it*, 20220.

T.E. FROSINI, *Il concetto giuridico di Mezzogiorno*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2024.

T.E. FROSINI, *Insularità e Costituzione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1/2020.

A. GALLIA, S. MALATESTA, *Le isole minori italiane nelle missioni del PNRR. Una visione sul futuro*, in *Documenti geografici*, 2022.

F. GUELLA, *Incostituzionalità per insufficienza: la Corte censura la non previamente concertata quantificazione statale dei maggiori spazi di spesa regionale, con una sentenza additiva di principio che nondimeno abbisogna di futuro accordo*, in *Le Regioni*, 1/2019.

C. PALA, *Dalla «vertenza entrate» al federalismo fiscale?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2012.

N. PINNA, S. MALVICA, F. ROTONDO, D. CARBONI, *Turismo dei percorsi e identificazione della destinazione: il caso studio della Sardegna nord occidentale*, in Annali del turismo, Anno XII, Edizioni di Geoprogress, 2023, 167.

N. PINNA, S. MALVICA, F. ROTONDO, D. CARBONI, *Gli itinerari culturali nella digital age: modelli di governo del territorio per la creazione del valore pubblico*, 2025

A. RIVIEZZO, *Equilibrio di bilancio e leale collaborazione e la sindrome di Pirro (breve annotazione a Corte cost. 11 gennaio 2019 n. 6)*, in *Diritti Regionali*, 2/2019.

S. SERRELI (con M. PORCU GAIAS, S. IAI, A.G. PISANU), *Genesi ed evoluzione storico-urbanistica dell'Asinara e analisi dei fattori storici, sociali e culturali che ne hanno determinato l'identità*, Relazione storica generale, Piano del Parco Nazionale dell'Asinara, dicembre 2015

APPENDICE B

L'INSULARITÀ NEL MEDITERRANEO: SPAGNA, PORTOGALLO E CORSICA A CONFRONTO

di *Salvatore Mario Gaias*

Dopo aver esaminato, nell'Appendice precedente, il percorso italiano di riconoscimento costituzionale dell'insularità, la presente appendice allarga lo sguardo alla dimensione comparata del fenomeno nel bacino del Mediterraneo.

B.1 La Spagna: l'insularità come «hecho diferencial»

Dall'approvazione della Costituzione spagnola nel 1978, la Spagna è passata dall'essere uno Stato fortemente centralizzato a diventare uno dei modelli territoriali di decentramento più elaborati d'Europa. La forma di Stato spagnolo si caratterizza per un percorso evolutivo parallelo ma differente rispetto a quella italiana: Italia e Spagna rappresentano le due realtà regionali per antonomasia e si contraddistinguono per una reciproca influenza, traendo vicendevolmente esempio l'una dalle esperienze dell'altra nelle dinamiche di riconoscimento di forme di particolare autonomia per le peculiarità territoriali.

B.1.1 Il regionalismo spagnolo tra Seconda Repubblica e franchismo

Nella storia costituzionale spagnola rilevano solo due Costituzioni che hanno garantito un certo grado di decentramento: quella della Seconda Repubblica del 1931 e l'attuale Costituzione del 1978. Il progetto regionalista spagnolo della Seconda Repubblica, che lascerà la propria eredità nello Stato autonomico introdotto dalla Costituzione del 1978, nacque come risposta a istanze popolari, in particolare alle rivendicazioni dei partiti nazionalisti catalani e baschi: i redattori della

Costituzione del 1931 dovettero affrontare la questione dell'organizzazione territoriale dello Stato a partire da una prospettiva specifica e parziale, che tuttavia finì per influenzare in modo decisivo l'intero dibattito costituzionale. I costituenti respinsero la formula federale come sistema di organizzazione generale, optando per una formula ibrida, definita all'articolo 1 della Costituzione come «Estado integral», che si presenta come un chiaro antecedente dell'attuale «Estado de las autonomías».

Per quanto concerne le isole, l'articolo 10 della Costituzione repubblicana incorporava una previsione specifica per risolvere quella che era stata una «polemica intestina» tra le realtà insulari: ogni isola poteva costituire un Cabildo che avrebbe avuto le stesse competenze delle province, con una formulazione tanto ambigua da permettere sia la coesistenza con le due deputazioni provinciali canarie, sia la loro sostituzione. Come per molte altre disposizioni costituzionali di quella stagione, non vi fu tempo per approvare la legge di attuazione: il colpo di Stato del 18 luglio 1936 e la successiva Guerra Civile impedirono che lo Stato integrale creato dalla Costituzione del 1931 potesse essere attuato, e la costituzione di un regime sui generis per le isole si arrestò.

Il «regionalismo franchista», sistema di decentralizzazione meramente amministrativo di un potere unico e centralizzato, assume i connotati dell'ossimoro: esso si caratterizzò per un totale annullamento delle rivendicazioni autonomiste delle nazioni storiche spagnole, in una politica sistematicamente spianatrice delle differenze peculiari. Nonostante il rifiuto ideologico del regionalismo tradizionale, il regime attuò tuttavia politiche differenziate su base territoriale in funzione di specifiche esigenze economiche, militari o di ordine pubblico: un regionalismo non identitario e non politico, ma funzionale, al servizio di interessi strategici del regime, che pur negando ogni pluralismo mantenne, come dato strutturale, una gestione differenziata dei territori in aperta contraddizione con la propria retorica unificatrice.

B.1.2 Il principio di insularità nella Costituzione del 1978

La Costituzione spagnola del 1978 tratteggia una forma di Stato

peculiare, comunemente detta Estado autonómico, assimilabile ma non identica al regionalismo italiano. L'isola, come realtà territoriale, si manifesta nella Costituzione con una presenza distribuita nel suo articolato, in particolare attraverso tre disposizioni cardine.

L'art. 138.1 CE sancisce il principio di solidarietà territoriale in prospettiva insulare, imponendo allo Stato di vegliare per l'instaurazione di un equilibrio economico, adeguato e giusto, tra le diverse parti del territorio spagnolo, e di tenere particolarmente conto delle circostanze del fatto insulare. L'art. 141 CE riconosce agli enti locali insulari – i Cabildos delle Canarie e i Consejos delle Baleari – una propria Administración propia, distinta dal regime provinciale ordinario, quale organo di governo e amministrazione dell'isola dotato di autonomia propria. L'art. 143 CE, infine, colloca i territori insulari tra i soggetti legittimati ad avviare il procedimento di costituzione delle Comunità autonome, riconoscendo così alle isole, sin dal disegno costituzionale originario, un ruolo di protagoniste del processo autonomico.

B.1.3 Hechos diferenciales e hecho insular

A questo nucleo costituzionale si affianca il concetto elaborato dalla dottrina spagnola degli hechos diferenciales, categoria che individua quei tratti distintivi – storici, linguistici, culturali o geografici – che giustificano trattamenti giuridici differenziati per determinati territori all'interno di uno Stato composto. All'interno di tale categoria generale si colloca lo specifico hecho insular: il riconoscimento giuridico dell'insularità quale fattore peculiare, che condiziona sia l'assetto istituzionale, attraverso il riconoscimento di enti di governo propri, sia le politiche pubbliche di sostegno economico e infrastrutturale. La previsione costituzionale relativa alla compensazione delle disparità territoriali ha trovato attuazione con la Ley Orgánica 8/1980 del 22 settembre (LOFCA), che, all'articolo 16, riconosce l'insularità quale criterio rilevante nella distribuzione del Fondo de Compensación Interterritorial, destinato a riequilibrare gli squilibri nello sviluppo economico tra le varie regioni del Paese.

B.1.4 Le Baleari: storia istituzionale, ordinamento e turismo

Strutturato come appendice nord-orientale della Cordigliera Betica e situato davanti alla costa orientale della Penisola Iberica, l'arcipelago delle Baleari è composto da quattro isole maggiori (Minorca, Maiorca, Ibiza e Formentera) e altre minori, con una popolazione di poco superiore a 1,1 milioni di abitanti. Le quattro isole maggiori furono assoggettate alla Corona d'Aragona e poste nella zona d'influenza della lingua e della cultura catalana, mentre le Canarie vissero sotto il controllo della Corona di Castiglia: una differenza di origine che spiega, ancora oggi, non poche delle divergenze tra i due arcipelaghi. Baleari e Canarie, già considerate espressamente parte del territorio spagnolo dall'art. 1 della Costituzione di Cadice del 1812, divennero Stati-membri nella Costituzione del 1873, che si era inutilmente proposta di introdurre una Repubblica federale.

Come già ricordato, fu la Costituzione della Seconda Repubblica del 1931, all'articolo 10, a contemplare la possibilità che anche l'arcipelago delle Baleari si dotasse di un sistema analogo a quello canario, istituendo per ciascuna isola un proprio Consejo: un'aspirazione radicata nel tempo, specie nelle isole minori come Minorca, mossa dal duplice obiettivo di attenuare l'egemonia istituzionale di Maiorca e di rievocare un passato di forme embrionali di autonomia. Durante il regime franchista, sebbene la Ley de Bases del 17 luglio 1945 e quella del 19 novembre 1975 contemplassero la possibilità di un modello amministrativo consono alla condizione insulare delle Baleari, nessuna di tali previsioni trovò attuazione concreta.

Il 4 giugno 1977 la maggioranza delle compagini politiche sottoscrisse il cosiddetto Pacto Autonómico, con il quale si assumeva l'impegno di esercitare il diritto all'autonomia politica delle isole. Soltanto con la Ley 39/1978, sulle elezioni locali, furono istituiti tre Consejos Insulares (Maiorca, Minorca, e Ibiza-Formentera), affiancati da un Consejo General Interinsular composto da rappresentanti dei tre enti; il Real Decreto-Ley 18/1978 confermò tale assetto quale regime pre-autonomico, mentre il Real Decreto 119/1979 ne regolò le elezioni, che si svolsero il 3 aprile 1979 e i cui organi rimasero in funzione

sino al giugno 1983, sostituendo la Diputación Provincial de Baleares, conseguentemente soppressa.

Il processo volto alla creazione di una Comunità autonoma per le Baleari, avviato subito dopo la Costituzione del 1978 attraverso l'iter dell'art. 143, dovette confrontarsi con nodi controversi legati alla lingua, alla bandiera e alla composizione del Parlamento regionale, riflesso della storica rivalità tra Maiorca e le isole minori. Il testo definitivo, approvato dal Congresso il 16 gennaio 1983 dopo un anno e mezzo di iter, fu pubblicato nel BOE del 1° marzo 1983 come Ley Orgánica 2/1983, del 25 febbraio; lo Statuto delle Baleari ha successivamente conosciuto quattro riforme, nel 1994, 1996, 1999 e 2007.

Il sistema arcipelagico delle Baleari può essere definito come modello unitario in tensione, poiché l'autonomia non si fonda su un Parlamento regionale, bensì fa perno sul sistema dei Consejos Insulares, denotando un ulteriore livello di decentramento anche in prospettiva interna: una condizione che la dottrina ha definito doppia insularità, nella quale storicamente Maiorca veniva accusata di centralismo e le altre isole rivendicavano diritti e competenze peculiari, sino alla possibilità, riconosciuta a ciascuna isola, di dotarsi di propri simboli. L'art. 3 dello Statuto, rubricato «Insularità», definisce espressamente tale elemento come hecho diferencial che merita protezione speciale, da cui non possono derivare interruzioni al principio di solidarietà interterritoriale; l'art. 61 disciplina le competenze dei Consejos Insulares, cui spetta il governo, l'amministrazione e la rappresentanza delle quattro isole maggiori, mentre l'art. 70 elenca venti materie di competenza propria e l'art. 71 ulteriori undici materie di funzioni esecutive e di gestione.

Sul piano più specificamente turistico, la disposizione aggiuntiva sesta dello Statuto invoca l'approvazione, da parte dello Stato, di una normativa che riconosca espressamente l'insularità come hecho específico y diferencial. L'ordinamento spagnolo ha dato concreta attuazione a tale previsione con la Ley 30/1998 del 29 luglio, recante il Régimen Especial de las Illes Balears (REB), coerente con il dettato dell'art. 138.1 CE e anche espressione di un impulso normativo euro-

peo: l'Exposición de Motivos richiama infatti una risoluzione del Parlamento europeo del 16 maggio 1997, che sollecitava misure specifiche per superare gli svantaggi strutturali delle regioni insulari, posizione poi confermata dalla Dichiarazione allegata al Trattato di Amsterdam. La legge del 1998 affronta concretamente diverse criticità – i costi di trasporto, con una riduzione del 33% per il trasporto aereo e marittimo tra le isole e la penisola, le difficoltà nei collegamenti, l'approvvigionamento di beni primari – e, riconoscendo che il turismo, pur essendo motore economico dell'arcipelago, aggrava problemi ambientali e infrastrutturali, promuove un modello di sviluppo sostenibile fondato sul risparmio idrico, il riutilizzo delle acque e la tutela delle attività agricole e industriali.

Gli interventi normativi più recenti confermano la centralità della questione turistica nell'agenda pubblica balearica: il Decreto Ley 4/2025, dell'11 aprile, modifica la Ley 3/2022 per contrastare l'offerta illegale di alloggi turistici, stabilendo nuove misure per la sostenibilità e la circolarità del turismo nelle Isole Baleari, mentre il governo della Comunità autonoma ha annunciato l'aumento della tassa ecologica e l'introduzione di una nuova tassa per le auto a noleggio e i veicoli turistici privati, al fine di contenere il turismo di massa. Un pacchetto di misure che colloca le Baleari all'avanguardia, in ambito europeo, nelle politiche di contrasto all'overtourism attraverso strumenti fiscali dedicati.

B.1.5 Le Canarie: storia istituzionale, ordinamento e turismo

Arcipelago di sette isole maggiori (Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria, Tenerife, La Gomera, La Palma ed El Hierro) e altre minori dell'Oceano Atlantico presso la costa africana, le Canarie contano circa due milioni di abitanti. Fin dall'antichità le isole si distinsero per la peculiarità morfologica del territorio, il clima e la bellezza del paesaggio, caratteristiche che attirarono varie popolazioni sino all'incorporazione dell'arcipelago nel regno di Spagna, nel XV secolo, seppur con differenziazioni interinsulari.

Per l'amministrazione dell'arcipelago si introdusse, come nelle altre colonie spagnole, un organo di autogoverno per ciascuna isola, il

Cabildo, struttura basica dell'amministrazione insulare che vide ridurre le proprie competenze con l'istituzione della Audiencia de Canarias nel 1526. La divisione provinciale spagnola del 1833 condusse, come nelle Baleari, all'istituzione di una provincia unica con capitale a Santa Cruz de Tenerife e all'abolizione di tutti i Cabildos, determinando la grande rivalità tra le due isole maggiori nota come Pleito Insular. Solo con la legge dell'11 luglio 1912 si giunse a una revisione significativa, con l'istituzione per ciascuna isola dei Cabildos Insulares, che assunsero fin da subito le competenze tipiche dell'ente provinciale, sebbene si mantenesse formalmente un'unica Diputación Provincial.

Lo Statuto Provinciale del 1925 sancì un ulteriore passo verso il decentramento, sopprimendo la Diputación e sostituendola con una Mancomunidad Interinsular; la riorganizzazione definitiva della struttura provinciale si compì solo con il Regio decreto del 21 settembre 1927, che determinò la costituzione di due province distinte, con capoluogo rispettivamente a Santa Cruz de Tenerife e a Las Palmas de Gran Canaria, rette non da Diputaciones bensì da due Mancomunidades Provinciales Interinsulares. Durante la Seconda Repubblica si registrò un ulteriore rafforzamento dei Cabildos, progressivamente configurati, dalla legge fondamentale del 1945 sino alla normativa del 1975, come nucleo istituzionale preminente per l'amministrazione di ciascuna isola; su questa base si costituì anche l'embrione del futuro assetto autonomico, la Junta de Canarias, istituita con il r.d.l. n. 9 del 1978.

L'approvazione dello Statuto di Autonomia nel 1982 segnò un momento di svolta: la questione della capitale venne risolta attraverso un compromesso salomonico, con due capitali (Santa Cruz de Tenerife e Las Palmas de Gran Canaria) tra le quali si sarebbe alternata la Presidenza della Comunità autonoma. I Cabildos Insulares, composti da membri eletti a suffragio universale diretto – a differenza delle Diputaciones provinciali della Spagna continentale, i cui componenti sono selezionati indirettamente – non rappresentano una proiezione istituzionale artificiosa come la provincia, bensì l'organo di autogoverno di un'entità naturale e storicamente consolidata: l'isola. La riforma del 1996 (Ley Orgánica 4/1996) rappresentò un significativo avanzamento

nella valorizzazione dell'identità insulare, riconoscendo le Canarie come Nacionalidad e qualificando i Cabildos, con l'art. 8, come componenti essenziali dell'architettura territoriale autonoma.

Con la Ley Orgánica 1/2018, del 5 novembre, è entrato in vigore il nuovo Statuto di Autonomia delle Canarie: un testo completamente rinnovato, che si inserisce nel ciclo dei cosiddetti statuti di terza generazione, passando dai 65 articoli della versione precedente a 202 articoli, distribuiti in sette titoli. Un tratto distintivo pervasivo dell'intero Statuto è quanto contenuto nell'art. 3, ovvero il riconoscimento dei tre concetti caratterizzanti l'hecho diferencial canario: lejanía, insularidad e ultraperiferia. La lejanía si riferisce alla distanza dal territorio peninsulare, e costituisce, in termini comparativi rispetto all'arcipelago delle Baleari, una nota distintiva delle Canarie; l'insularità, che non è solo geografica ma ha anche rilevanza giuridica, è riconosciuta non solo dallo Statuto ma anche dalla Costituzione e dal TFUE; la condizione di ultraperifericità, legata alla lontananza, prende come riferimento l'intero territorio dell'Unione europea, ed è riconosciuta dal diritto originario dell'Unione (art. 349 TFUE) e recepita dallo Statuto.

Il nuovo regime economico e fiscale delle Canarie (REF), ora costituzionalizzato all'interno dello Statuto, prevede che la ricchezza dell'arcipelago sia subordinata all'interesse generale (art. 165), con misure compensative per l'insularità e la condizione ultraperiferica: libertà commerciale, assenza di monopoli, differenziale fiscale autorizzato dall'UE e competenze normative proprie della Comunità autonoma (art. 166). Sebbene lo Statuto non dedichi, a differenza di quello delle Baleari, una disciplina sezionale specifica al settore turistico, è proprio il REF – con il suo regime di vantaggio fiscale differenziato – a costituire lo strumento attraverso cui l'ordinamento canario sostiene indirettamente un'economia la cui vocazione turistica resta, nei fatti, preponderante, in un arcipelago che rappresenta una delle mete turistiche più visitate d'Europa proprio in ragione dello status di regione ultraperiferica riconosciuto dall'art. 349 TFUE.

B.2 Il Portogallo: dal centralismo al regionalismo selettivo

Le caratteristiche fisiche e culturali del Portogallo sembrano, a prima vista, ben distanti rispetto alle realtà sin qui analizzate, viste le dimensioni contenute del territorio nazionale e l'apparente omogeneità etno-culturale dei suoi abitanti. Ciononostante, il Portogallo è accomunabile a Spagna e Italia in primis per la collocazione geografica nel sud del territorio dell'Unione europea e, soprattutto, per la presenza di una formula di decentramento differenziato che prevede, per le rispettive regioni insulari, una specifica articolazione di funzioni orientata a garantire la piena realizzazione dei diritti di chi vi abita.

B.2.1 L'evoluzione costituzionale: dal centralismo del 1911 al 1976

Il XX secolo portoghese si caratterizza per la presenza di tre Costituzioni che, pur mantenendo sempre come stella polare il concetto di Stato unitario, tendono progressivamente a riconoscere le peculiarità insulari di Azzorre e Madeira. La Costituzione del 1911, autoproclamatasi progressista, laica e municipalista, si fonda sul principio della Nação Portuguesa organizzata «em Estado Unitário»: nel testo del 1911 le Azzorre e Madeira non vengono neppure esplicitamente menzionate. La storia costituzionale portoghese è stata, per lungo tempo, permeata da un marcato orientamento centralista, frutto della convergenza di fattori storici, geografici e istituzionali: le ridotte dimensioni del territorio, unite a una popolazione etnicamente e culturalmente omogenea, hanno rafforzato l'idea dell'opportunità di una gestione accentrata del potere, cui si è aggiunta, nel XIX secolo, l'influenza della tradizione amministrativa francese, poco incline a soluzioni di decentramento.

La Costituzione del 1933 segnò una netta involuzione sul piano dell'autonomia amministrativa, coerentemente con l'impronta autoritaria e corporativa dell'intero impianto costituzionale dell'Estado Novo, sostituendo l'assetto basato sui Distretti con quello delle Province, sottoposte alla vigilanza di un Governatore civile. Nel biennio della transizione rivoluzionaria e costituente (1974-1976), le timide istanze

separatiste emerse negli arcipelaghi atlantici furono prontamente superate da più consolidate rivendicazioni autonomistiche fondate sulla tutela delle peculiarità geo-culturali insulari: con l'entrata in vigore della Constituição da República Portuguesa, il 25 aprile 1976, i precedenti Distritos autónomos lasciarono spazio alla nuova configurazione delle Regiões Autónomas, dotate non soltanto di autonomia amministrativa, ma anche di autonomia politica, mediante l'attribuzione di poteri legislativi esercitati da un Governo regionale e da un'Assemblea legislativa eletta a suffragio universale diretto.

B.2.2 La Costituzione del 1976: insularità è autonomia

La Costituzione del 1976 prevede, al Titolo VIII, un'organizzazione territoriale basata sulle autarquias locais; il Titolo VII delinea invece una classe di enti territoriali sottoposti a disciplina diversa, le Regioni autonome, che sono due, entrambe insulari: le Azzorre e Madeira. La regionalizzazione dei due arcipelaghi rappresentò, in quel preciso snodo storico, uno strumento privilegiato per realizzare una triplice finalità: ampliare la portata del principio democratico, tutelare l'unità del sistema costituzionale e promuovere lo sviluppo socioeconomico di regioni periferiche e tradizionalmente svantaggiate. È significativo che, tra le motivazioni fondanti, sia sostanzialmente assente ogni richiesta di autonomia connessa a fattori identitari forti di tipo etnico-linguistico, a differenza di quanto osservato per le Baleari: il significato di tali elementi, pur menzionati dall'art. 225, comma 1, Cost., appare nell'ordinamento portoghese molto più attenuato che in altri contesti plurinazionali.

Se l'asimmetria è la cifra del regionalismo portoghese, è fuor di dubbio che tale regionalismo asimmetrico sia, ad oggi, un regionalismo esclusivamente insulare: mentre la Costituzione prevede infatti anche l'istituzione di Regiões administrativas per la parte continentale del Paese, tali entità non sono mai state effettivamente create, tanto che parte della dottrina portoghese qualifica questa persistente inattuazione come un vero e proprio «regionalismo mancato». Il Portogallo si presenta così, nel panorama comparato, come «periferia del regionali-

smo» europeo: un ordinamento a basso grado di decentramento continentale che contrasta con l'ampia autonomia concessa alle sole regioni insulari.

B.2.3 Le Regioni autonome insulari: un caso di «iper-specialità»

L'articolo 6, comma 2, della Costituzione lusitana riconosce che «gli arcipelaghi delle Azzorre e di Madeira costituiscono regioni autonome, dotate di statuti politico-amministrativi e di organi di governo propri». L'elevato grado di autonomia riconosciuto a tali regioni ha portato parte della dottrina a parlare di una vera e propria iper-specialità dell'assetto insulare, e a definire il caso portoghese come una coincidenza tra insularità e autonomia. Il binomio insularità-autonomia regionale assume, nel sistema costituzionale portoghese, una valenza esclusiva: non è prevista la possibilità di istituire ulteriori Regioni autonome oltre a quelle esplicitamente menzionate, e l'art. 288 Cost. individua tra i limiti materiali alla revisione costituzionale proprio la tutela dell'autonomia politico-amministrativa dei due arcipelaghi, sancendone così la non derogabilità.

Un impulso significativo al riconoscimento della condizione peculiare delle regioni insulari portoghesi è giunto, in epoca più recente, dall'attribuzione dello status di ultraperifericità in sede europea: l'ingresso del Portogallo nelle Comunità europee nel 1986 ha rappresentato un aspetto di fondamentale importanza per lo sviluppo economico delle sue Regioni autonome insulari, formalmente introdotto dal Trattato di Amsterdam e recepito negli artt. 299, §§ 2 e 4, TCE (oggi art. 349 TFUE), che cita espressamente Azzorre e Madeira al pari delle Canarie e dei dipartimenti d'oltremare francesi. Tale riconoscimento sovranazionale trova un diretto corrispettivo nell'art. 9, lett. g), della Costituzione portoghese, che individua tra i compiti fondamentali dello Stato la promozione di uno sviluppo territoriale armonico, con attenzione specifica alle caratteristiche ultraperiferiche delle due regioni.

B.2.4 Le Azzorre: storia, istituzioni e turismo come competenza esclusiva

Arcipelago di nove isole maggiori nell'Oceano Atlantico, ubicato a circa 1.380 km dal Capo da Roca e a 1.900 km dalla più vicina costa americana, le Azzorre furono definitivamente prese in possesso dai portoghesi a partire dal 1432. Per cinque secoli le isole furono trattate secondo una logica strumentale: dalle provviste per le navi dirette verso le Indie nel XVI secolo, al rifornimento di carbone per le navi a vapore, sino a diventare basi strategiche antisommergibile e punti di approvvigionamento per le forze statunitensi durante la Seconda guerra mondiale. Solo nella seconda metà del XX secolo, nel contesto del nascente movimento autonomista, si svilupparono tra gli abitanti delle diverse isole proposte di solidarietà e appelli a forme di unità minima; tale processo trovò piena realizzazione solo dopo la Rivoluzione del 25 aprile 1974, quando l'autonomia poté finalmente iscriversi nel quadro costituzionale vigente.

Lo Statuto della Regione Autonoma delle Azzorre individua, tra le competenze legislative esclusive dell'Assemblea legislativa regionale, un catalogo particolarmente ampio e dettagliato: adattamento del sistema fiscale (art. 50); politica agricola (art. 52); pesca, mare e risorse marine (art. 53); energie rinnovabili (art. 54, lett. l); turismo (art. 55); infrastrutture, trasporti e comunicazioni (art. 56); ambiente e organizzazione territoriale (art. 57); solidarietà e sicurezza sociale (art. 58); salute (art. 59); famiglia, minori e infanzia (art. 60); lavoro (art. 61); istruzione (art. 62). Il turismo compare, dunque, come materia a sé stante, autonomamente enumerata accanto a settori tradizionalmente centrali quali agricoltura, pesca e infrastrutture: una scelta statutaria che riconosce esplicitamente al turismo una propria autonoma dignità normativa, sottratta a più ampie categorie residuali o generiche, e che colloca il modello portoghese all'avanguardia, nel panorama comparato qui esaminato, quanto alla precisione dell'attribuzione della competenza turistica al livello di governo regionale insulare.

B.2.5 Madeira: storia, istituzioni, Zona Franca e promozione turistica

Madeira si compone di quattro isole, con una principale di gran lunga più estesa delle altre, e si colloca tra il continente portoghese e le Canarie, più prossima all'Africa che all'Europa. La circolazione tra Madeira e il continente americano si intensificò nei primi tre decenni del XX secolo, per poi crollare bruscamente dopo la grande depressione del 1929; nel 1950 la crescita demografica dell'isola toccò il suo apice storico (270.000 abitanti), mai più raggiunto, e la povertà generalizzata spinse molte famiglie a migrare, sino a far perdere all'isola, tra il 1960 e il 1970, circa un quarto dei propri abitanti. Nel corso degli anni Settanta si innescò tuttavia un fenomeno di migrazione di ritorno, favorito soprattutto dallo sviluppo del settore turistico, che iniziò ad apparire agli occhi degli espatriati come una terra di nuove opportunità – una testimonianza storica di quanto il comparto turistico abbia rappresentato, per Madeira, un autentico motore di rilancio economico e sociale ben prima del suo pieno riconoscimento statutario.

L'autonomia regionale, raggiunta formalmente nel 1976 all'esito della rivoluzione dei garofani, fu l'esito di una lunga battaglia politica avviata già nel XIX secolo: se in quel secolo le istanze autonomiste locali erano espressione di un certo malcontento nei confronti del trattamento privilegiato riservato ai residenti inglesi, successivamente fu la sensazione di abbandono vissuta nei due conflitti mondiali ad alimentare inedite rivendicazioni, oggi ormai completamente assopite. Sul piano economico, Madeira si caratterizza per un forte orientamento al turismo e all'agricoltura, mentre le Azzorre si distinguono per una marcata vocazione alla conservazione ambientale.

Un'ulteriore declinazione della specialità economica di Madeira si concretizza nella creazione della Zona Franca da Madeira (ZFM), istituita nel 1980 e dotata di un regime fiscale agevolato, autorizzato dalla Commissione europea nel 1987 come forma compatibile di aiuto di Stato a finalità regionale: un regime che ha contribuito in modo significativo ad attrarre investimenti anche nel comparto turistico. Sul piano più specificamente statutario, l'art. 132 dello Statuto della Regione

Autonoma di Madeira stabilisce che la Regione benefici, in piena parità, dell'attività dei servizi nazionali incaricati della promozione esterna del Paese, con attenzione specifica ai settori turistico, commerciale e degli investimenti esteri: le campagne promozionali turistiche del Portogallo devono, su richiesta del Governo regionale, includere un'adeguata valorizzazione delle destinazioni regionali. Si tratta di una disposizione di notevole interesse comparatistico, poiché configura un vero e proprio diritto statutario della Regione autonoma a essere inclusa, con pari dignità, nella promozione turistica internazionale unitaria del Paese: un modello di raccordo tra promozione nazionale e valorizzazione territoriale che non trova, allo stato, un corrispondente così esplicito né nell'ordinamento italiano né in quello spagnolo.

B.2.6 La cooperazione euromacaronesica: lo spazio Açores-Madeira-Canarias

L'inquadramento comunitario dell'ultraperifericità ha favorito lo sviluppo di esperienze di cooperazione transfrontaliera tra territori accomunati dalle medesime condizioni strutturali. Emblematico, in tal senso, è lo spazio «Açores-Madeira-Canarias» (MAC), riconosciuto dall'Unione europea come ambito territoriale dotato di una propria identità insulare e ultraperiferica, e portatore di potenzialità condivise in settori quali la valorizzazione del patrimonio naturale, culturale e turistico. Attraverso il programma di cooperazione territoriale Interreg MAC, le tre regioni atlantiche ultraperiferiche dell'Unione condividono strategie e finanziamenti comuni anche in chiave di sviluppo turistico sostenibile, offrendo un modello di cooperazione insulare macroregionale che integra, sul piano funzionale, l'azione dei singoli statuti nazionali.

B.3 La Corsica: dallo Stato unitario alla «souveraineté partagée»

L'esperienza corsa rappresenta un caso comparatistico di segno per certi versi opposto rispetto a quelli sin qui esaminati: mentre Spagna e Portogallo hanno costruito, sin dalle rispettive Costituzioni democratiche postdittatoriali, un modello di autonomia regionale ordina-

ria capace di attrarre in sé, con diversa intensità, anche la materia turistica, la Francia resta, nel proprio impianto costituzionale, uno Stato unitario e indivisibile, nel quale l'insularità corsa non ha mai raggiunto un riconoscimento statutario paragonabile a quello delle omologhe realtà iberiche.

B.3.1 Elementi di storia costituzionale: da Genova a Pasquale Paoli

La Corsica, acquisita dalla Repubblica di Genova, integra il territorio francese al termine di un percorso storico complesso. Sede dei governi provinciali genovesi, le piccole capitali dell'isola svilupparono un patriziato affine a quello che si andava affermando in Italia. La tensione tra il governo genovese e la popolazione corsa sfociò, nel 1729, in una vasta sollevazione popolare, dapprima contadina e poi estesa a più ampi strati della società, culminata, il 30 gennaio 1735, nella proclamazione di uno Stato sovrano di Corsica, dotato di una propria Dieta Generale del Popolo di Corsica che esercitava funzioni assimilabili a quelle di un moderno organo costituente. Pasquale Paoli fu proclamato re di Corsica, ma il suo regno durò pochi mesi.

Con il trattato di Versailles del 1768 Genova cedette la Corsica alla Francia: la Rivoluzione del 1789 trovò nell'isola terreno fertile, mentre nel 1796 la Corsica fu rioccupata dalle truppe francesi di Napoleone Bonaparte, che decise di suddividerla nei due dipartimenti di Golo e di Liamone per evitare nuove sollevazioni. Durante il Primo Impero, l'amministrazione napoleonica impose un regime di eccezione di impronta militare, senza riservare all'isola natale dell'imperatore privilegi particolari; solo Ajaccio beneficiò di un riconoscimento simbolico, divenendo nel 1811 capoluogo unico dell'isola. Dopo la caduta di Napoleone, il Congresso di Vienna sancì il definitivo ritorno della Corsica alla sovranità francese, ma la diffidenza della monarchia nei confronti della popolazione corsa si tradusse in una misura discriminatoria: sino al 1830 gli isolani furono esclusi dall'accesso agli impieghi pubblici.

Nel periodo tra le due guerre, la Corsica fu oggetto delle mire espansionistiche dell'Italia fascista, ma la popolazione si espresse con

forza a favore dell'appartenenza alla Repubblica francese: il 4 dicembre 1940, in risposta alla rivendicazione italiana su Nizza, Savoia, Tunisia e Corsica, i cittadini dell'isola pronunciarono il celebre giuramento di Bastia («face au monde, de toute notre âme [...] nous jurons de vivre et de mourir français»), e nel settembre 1943 la sollevazione popolare condusse alla liberazione di Bastia il 4 ottobre, rendendo la Corsica il primo dipartimento francese a essere liberato – episodio celebrato dallo stesso generale De Gaulle in un discorso tenuto ad Ajaccio il 5 ottobre 1943.

B.3.2 La francesizzazione dell'isola e la successiva «contestation corsiste»

Nel secondo dopoguerra, la situazione socioeconomica dell'isola divenne tanto critica da spingere, nel 1949, il Consiglio generale della Corsica a lanciare un allarme sul progressivo abbandono del territorio. Il Programme d'action régional (PAR), adottato nel 1957, mirava a rilanciare lo sviluppo economico dell'isola, ma naufragò con l'avvento della Quinta Repubblica gollista, fortemente centralista. Dopo la guerra d'Algeria e l'indipendenza del 1962, il PAR venne rilanciato non tanto a beneficio della popolazione autoctona, quanto come strumento per l'integrazione dei pieds-noirs rimpatriati: un intervento percepito localmente come una nuova forma di colonizzazione economica, che contribuì a riaccendere il senso di alienazione dell'isola rispetto alla Francia continentale, e che la dottrina indica come una delle due traiettorie causali (insieme allo shock simbolico della decolonizzazione) da cui sarebbe scaturita la mobilitazione regionalista corsa degli anni Sessanta e Settanta.

Nel 1969, nel quadro del progetto di riforma costituzionale voluto dal generale De Gaulle, venne proposta la creazione di una Regione Corsica: sebbene il referendum nazionale respingesse la riforma, la maggioranza dei cittadini corsi (54%) si dichiarò favorevole. Con la legge n. 72-619 del 5 luglio 1972 la Corsica ottenne comunque la qualifica di Établissement public régional, pur restando l'unico ente regionale monodipartimentale della Francia metropolitana, sino alla bidé-

partimentalisation dell'isola. Tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta, la Corsica precipitò in una fase di grave tensione politica e sociale: il 21 agosto 1975, gli scontri di Aleria – l'occupazione armata di un'azienda agricola da parte di militanti autonomisti, esasperati dalla politica di ricollocazione degli ex coloni algerini, e la successiva repressione militare – segnarono un punto di non ritorno, trasformando la questione corsa da problema economico-amministrativo a vera e propria questione politica di rilievo nazionale.

B.3.3 Verso l'autonomia statutaria: la «grande illusione» degli anni '80

All'inizio degli anni Ottanta, nel quadro delle riforme decentraliste del governo socialista di François Mitterrand, il legislatore approvò due leggi specificamente dedicate alla Corsica: la legge n. 82-214 del 2 marzo 1982, relativa all'organizzazione istituzionale, e la legge n. 82-659 del 3 luglio 1982, sulle competenze regionali, promosse dal ministro dell'interno Gaston Defferre. Attraverso queste riforme, dichiarate conformi alla Costituzione dal Conseil constitutionnel (decisione n. 82-138 DC), la Corsica acquisì formalmente lo status di «Regione a statuto particolare», con un organo deliberativo – l'Assemblée de Corse – investito di competenze ampliate in materie quali cultura, formazione scolastica, energia e trasporti, e di un potere d'iniziativa esteso a proposte relative allo sviluppo economico, sociale e culturale dell'isola.

Nonostante le ambizioni del testo, la concreta ripartizione delle competenze tra Stato e Regione si rivelò difficile da attuare: la frammentazione partitica dell'Assemblea, che comprendeva anche formazioni indipendentiste e autonomiste, impedì la formazione di maggioranze solide, sino allo scioglimento anticipato del 27 giugno 1984. Con la legge n. 85-692 del 1° luglio 1985 la Corsica venne ricondotta al regime elettorale comune, e con la legge n. 86-16 del 6 gennaio 1986 si sancì la piena assimilazione del funzionamento dell'Assemblée de Corse alle regole ordinarie delle altre regioni francesi: la prima fase dell'autonomia corsa si concluse così con un evidente ridimensiona-

mento, un adattamento sperimentale all'interno della cornice repubblicana più che una reale emancipazione istituzionale.

B.3.4 La Corsica verso il nuovo millennio: dallo Statut Joxe al Patto di Matignon

Con la deliberazione del 13 ottobre 1988, l'Assemblea della Corsica proclamò l'esistenza di un peuple corse, definito come comunità storica e culturale vivente. La risposta dello Stato giunse con la legge n. 91-428 del 13 maggio 1991 (Statut Joxe), che ridisegnò l'organizzazione istituzionale della Corsica; il Conseil constitutionnel, tuttavia, con la decisione n. 91-290 DC, dichiarò incostituzionale il riferimento al «peuple corse, composante du peuple français», ritenendolo contrario al principio d'indivisibilità della Repubblica. Al di là di tale censura, lo Statuto del 1991 introdusse una nuova configurazione istituzionale, nella quale la Corsica non veniva più identificata come regione, ma come collettività territoriale a statuto particolare, collocata in posizione intermedia tra le regioni metropolitane e i territori d'oltremare.

Gli anni Novanta furono contrassegnati da una violenza endemica, culminata nell'assassinio del prefetto Claude Érignac il 6 febbraio 1998. Gli Accordi di Matignon del 2000 costituirono la base per un'ulteriore revisione statutaria, concretizzatasi nella legge n. 2002-92 del 22 gennaio 2002: essa stabiliva, in via sperimentale, la possibilità per la collettività territoriale di Corsica di adottare regole di diritto aventi pari rango rispetto alla legge statale, in materie specifiche. Anche questo tentativo fu tuttavia parzialmente censurato dal Conseil constitutionnel (decisione n. 2001-454 DC del 17 gennaio 2002), che ribadì come nessuna collettività territoriale possa disporre di un potere legislativo autonomo, in violazione degli artt. 3 e 34 della Costituzione: il potere deliberativo appartiene al Parlamento, e la Corsica detiene soltanto un potere propositivo. Significativa, in questo senso, anche la scelta lessicale operata dal legislatore sin dal 1982: mentre gli organi deliberativi delle regioni ordinarie sono designati come Consigli, per la sola Corsica si è scelto il termine Assemblea, variazione che parte della dottrina ha letto come tentativo di alludere, sul piano simbolico, a una

più ampia latitudine funzionale dell'organo, mai tuttavia tradottasi in un effettivo mutamento della sua natura giuridica.

B.3.5 Dallo statuto speciale alla «souveraineté partagée»: l'assetto attuale

La revisione costituzionale del 28 marzo 2003 introdusse l'art. 72-1 Cost., che autorizza la consultazione diretta delle collettività locali a statuto speciale in caso di modifica della loro organizzazione: su questa base il legislatore approvò la legge n. 2003-486 del 10 giugno 2003, volta a sopprimere i due dipartimenti corsi e a sostituirli con una Collettività unica. La consultazione popolare del 6 luglio 2003, tuttavia, si concluse con una vittoria del no, sia pure di stretta misura, rivelando una persistente diffidenza dell'elettorato insulare verso un progetto percepito come artificioso. La categoria della collectivité à statut particulier, dai contorni normativi volutamente elastici, è stata infine costituzionalizzata all'art. 72, comma 1, Cost., nel quadro del c.d. secondo atto della decentralizzazione del 2003, categoria oggi condivisa dalla Corsica con le collectivités uniques di Guyane e Martinique, la métropole de Lyon e la Ville de Paris.

L'equilibrio istituzionale attuale della Corsica si fonda su una collettività territoriale a statuto speciale, dotata di un'Assemblea della Corsica e di un Consiglio esecutivo, affiancati dal Consiglio economico, sociale e culturale e da una Conferenza di coordinamento delle collettività territoriali. Il sistema elettorale prevede due turni di voto a suffragio universale diretto, con un premio di nove seggi alla lista che ottiene la maggioranza assoluta al primo turno; l'Assemblea elegge il proprio Presidente, che resta in carica sei anni, con un procedimento a soglie progressive di maggioranza.

B.3.6 Il triennio 2023-2026 e la questione turistica

Il percorso più recente dell'autonomia corsa ha conosciuto un'accelerazione politico-istituzionale di assoluto rilievo. La Commission des compétences législatives et réglementaires et pour l'évolution statutaire de la Corse, in seno all'Assemblée de Corse, ha elaborato il

Rapporto informativo «Vers un statut d'autonomie pour la Corse», approvato con 46 voti favorevoli, 16 contrari e un'astensione su 63 seggi. Il dibattito ha registrato una netta polarizzazione: le correnti indipendentiste hanno giudicato il testo eccessivamente moderato, in quanto vincolato dalle «linee rosse» poste dall'esecutivo parigino – tra cui il rifiuto di riconoscere un vero e proprio statut de résident quale prerogativa della cittadinanza corsa – mentre le componenti moderate lo hanno giudicato eccessivamente radicale.

Il progetto di legge costituzionale, discusso alla Camera dei deputati nel giugno 2026, è stato approvato con uno scarto ristretto (appena sessantanove voti), grazie al decisivo sostegno del gruppo La France Insoumise, ottenuto dopo l'approvazione di un emendamento volto a introdurre un principe de non-régression sociale et environnementale nella futura legge organica attuativa; il Rassemblement National ha confermato un voto contrario, proponendo senza successo un testo alternativo imperniato sulla priorità regionale in materia di occupazione, alloggio e patrimonio fondiario – un indizio significativo di quanto la pressione sul mercato immobiliare, in larga parte alimentata dalla domanda turistica e dalle seconde case, resti un nodo politico centrale del dibattito autonomistico corso, sia pure non ancora tradotto in una specifica competenza statutaria in materia turistica, a differenza di quanto avvenuto per le Azzorre. Trasmesso al Senato il 24 giugno 2026, il testo si trova, alla data in cui si scrive, in una fase di stallo procedurale, con l'esame in Commissione delle leggi calendarizzato solo per il 21 ottobre 2026.

Non è un caso che si debba all'iniziativa della Presidenza dell'Assemblea corsa la recente adozione, da parte del Comitato europeo delle Regioni, di un importante parere incentrato sul rafforzamento del sostegno della politica di coesione ai territori svantaggiati, il quale recepisce la proposta del Parlamento europeo volta a sollecitare la Commissione per l'elaborazione di una specifica strategia dell'Unione per le isole e di un «patto per le isole» che si traduca in nuova normazione, stanziamenti dedicati e approcci strategici mirati: un'iniziativa che si inserisce, per identità di oggetto e di obiettivi, nel

medesimo filone della risoluzione del Parlamento europeo del 7 giugno 2022 sulle isole dell'UE e la politica di coesione, già richiamata nell'Appendice A a proposito del caso italiano. La comparazione con gli assetti di altre grandi isole del Mediterraneo – quali la Sicilia, la Sardegna, le Baleari, ma anche le Azzorre – consente di inserire la domanda di autonomia corsa in una complessa dinamica multilivello europea, configurando un vero e proprio hecho diferencial insular, secondo una formula impiegata dalla dottrina comparatistica proprio con riguardo al caso spagnolo qui esaminato al § B.1. A differenza del modello portoghese, tuttavia, l'ordinamento francese non riconosce, allo stato, alla Corsica alcuna competenza legislativa esclusiva in materia di turismo paragonabile a quella attribuita alle Azzorre: un vuoto che il processo di riforma costituzionale in corso potrebbe, in prospettiva, colmare, qualora l'auspicata potestà normativa generale corsa dovesse effettivamente tradursi, come già accaduto in Portogallo, in un catalogo di competenze legislative esclusive comprensivo della materia turistica – settore che costituisce già oggi, sul piano economico reale, un pilastro dell'economia insulare corsa non meno rilevante che per le altre grandi isole del Mediterraneo occidentale qui esaminate.

B.4 Uno sguardo di sintesi: modelli statutari e turismo a confronto

Il confronto tra le tre esperienze esaminate restituisce un quadro comparato particolarmente istruttivo per il diritto pubblico del turismo. Il modello portoghese delle Azzorre rappresenta, allo stato dell'arte, la soluzione statutaria più avanzata: il turismo vi compare come autonoma competenza legislativa esclusiva regionale (art. 55 dello Statuto), affiancata da un diritto statutario di inclusione nella promozione turistica nazionale (art. 132 dello Statuto di Madeira), in un quadro di cooperazione macroregionale atlantica (spazio MAC) che integra la dimensione turistica tra gli assi strategici condivisi.

Il modello spagnolo delle Baleari, pur non elevando il turismo a voce statutaria autonoma, ha sviluppato la legislazione ordinaria di settore più sofisticata dal punto di vista della sostenibilità: dal Régimen

Especial del 1998 alle più recenti misure anti-overtourism del 2025, la Comunità autonoma balearica si presenta come laboratorio avanzato di regolazione della pressione turistica di massa attraverso strumenti fiscali e amministrativi mirati, mentre l'esperienza canaria dimostra come anche un regime economico-fiscale generale (il REF), privo di riferimenti statutari diretti al turismo, possa comunque costituire un potente strumento indiretto di sostegno al settore, in un arcipelago la cui condizione di ultraperifericità europea resta strettamente connessa alla propria vocazione turistica.

Il modello francese-corso, infine, testimonia come l'assenza di un riconoscimento statutario regionale ordinario – conseguenza diretta della forma di Stato unitaria e indivisibile – lasci la materia turistica, pur economicamente centrale per l'isola, priva di un autonomo aggancio normativo di rango sub-statale: un vuoto che il processo di riforma costituzionale in corso nel biennio 2025-2026 potrebbe, in prospettiva, colmare. Per l'Italia, che pure ha visto affermarsi, con la sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2012 e con la più recente legge costituzionale n. 2 del 2022 (esaminate nell'Appendice A), un proprio percorso di valorizzazione della specialità insulare, il confronto comparato qui condotto suggerisce che la vera frontiera evolutiva del principio di insularità applicato al turismo non risieda tanto nel mero riconoscimento dello svantaggio strutturale, quanto nell'attribuzione di una competenza normativa specifica e riconoscibile in capo agli enti territoriali insulari: un traguardo che, tra i tre ordinamenti qui esaminati, solo il Portogallo ha sinora pienamente raggiunto.

Riferimenti bibliografici essenziali

M. CALAMO SPECCHIA, *Il tramonto di un mito: dall'unité et indivisibilité de la République alla souveraineté partagée*, in T.E. Frosini (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo, Giappichelli*, Torino, 2007.

G.G. CARBONI, Il *regionalismo identitario. Recenti tendenze dello Stato*

regionale in Spagna, Italia e Regno Unito, Wolters Kluwer-Cedam, Padova, 2019.

L. CASSETTI, *Portogallo, in Il rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'Unione europea*, *Bruxelles, Comitato delle Regioni*, 2004.

M.H. DE FREITAS PEREIRA, *Benefícios fiscais e Zona Franca da Madeira, in Ciência e Técnica Fiscal*, 382, 1996.

G. DEMURO, *Il principio di insularità ritorna in Costituzione: opportunità e vantaggi*, in *lacostituzione.info*, 18 maggio 2022.

A. FAZI, *La recomposition territoriale du pouvoir: les régions insulaires de la Méditerranée occidentale*, Albiana, Ajaccio, 2009.

T.E. FROSINI, *Insularità e Costituzione, in Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 1/2020.

A. GALERA VICTORIA (a cura di), *La cuestión territorial en España: un debate histórico, político y constitucional necesario, Comares, Granada, 2024; Ead., Constitución, función consultiva y Estado autonómico*, Civitas, Madrid, 2007.

S.M. GAIAS, *Cittadinanza insulare e uguaglianza sostanziale. Il principio di insularità nelle costituzioni dell'Europa mediterranea*, Coll. CISR, Wolters Kluwer-Cedam, Padova, 2025.

L. GONZAGA FERREIRA, *Portugal e as Comunidades Europeias. Do 25 de Abril ao Pedido de Adesão*, Vega, s.l., 2001.

M. IACOMETTI, *Le isole Baleari e Canarie: due diversi tipi di insularità nell'Estado autonomico spagnolo*, in T.E. Frosini (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2007.

J.F. LÓPEZ AGUILAR, R. GARCÍA MAHAMUT, *El nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias: «tercera generación»*, 2019.

V.J. NAVARRO MARCHANTE (dir.), *Los derechos sociales en el Estatuto de Autonomía de Canarias, Tirant lo Blanch*, Valencia, 2025.

L. PAREJO ALFONSO, *Los poderes de Canarias e Lejanía, insularidad y ultraperiferia*, in A. Domínguez Vila, J.R. Rodríguez Drincourt Álvarez (a cura di), *Comentarios a la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*, BOE.

Il volume costituisce un'introduzione al diritto pubblico del turismo per studentesse e studenti di percorsi umanistici, linguistici e turistici, senza presupporre conoscenze giuridiche pregresse. Muovendo dalla trasversalità del fenomeno turistico, che intreccia Costituzione, fonti europee, riparto di competenze tra Stato e Regioni, impresa, ambiente e diritti del turista, il percorso attraversa le fonti, l'organizzazione pubblica, le imprese, le strutture ricettive, le professioni e le tipologie speciali di turismo, per chiudersi con due approfondimenti sull'insularità, in Italia e in prospettiva comparata mediterranea.

Carla Bassu è professoressa ordinaria di Diritto pubblico comparato nell'Università di Sassari, dove insegna anche Istituzioni di diritto pubblico e Diritto pubblico del turismo. Vicedirettrice del Dipartimento di Scienze Umanistiche e Sociali e coordinatrice del dottorato in Culture, Letterature, Diritti, Turismo e Territorio, è autrice del sito di divulgazione costituzionale www.appunticostituzionali.com e di numerose pubblicazioni, tra cui le monografie *Terrorismo e costituzionalismo* (Giappichelli, 2010), *Australia* (il Mulino, 2012), *Tutela dei diritti e metodo comparato* (CEDAM, 2017), *Il diritto alla identità anagrafica* (Editoriale Scientifica, 2021) e *Libertà fondamentali e regressione costituzionale* (il Mulino, 2025).

Salvatore Mario Gaias è avvocato e ricercatore di Diritto pubblico comparato nell'Università di Sassari, dove insegna Diritto pubblico comparato e Diritto pubblico del turismo a Nuoro e Legislazione dei beni culturali. Referente Erasmus per la Escuela de turismo Iriarte (Universidad de La Laguna, Tenerife), è autore de *L'Unione di comuni. Evoluzione e prospettive di sviluppo nell'ambito del turismo culturale* (Aracne, 2022) e, da ultimo, di *Cittadinanza insulare e uguaglianza sostanziale. Il principio di insularità nelle costituzioni dell'Europa mediterranea* (Wolters Kluwer-Cedam, 2025).

ISBN 979-12-235-0819-0



EURO 18,00

in copertina: fotografia di Marcello Pflanzl (www.pexels.com)