

I BATTELLI DEL RENO

Rivista on-line di diritto ed economia dell'impresa

(www.ibattellidelreno.uniba.it – www.ibattellidelreno.it)

direzione

Gianvito Giannelli Ugo Patroni Griffi Antonio Felice Uricchio

Comitato scientifico

Sabino Fortunato (coordinatore) - Lorenzo De Angelis - Pietro Masi - Cinzia Motti - Antonio Nuzzo - Luigi Filippo Paolucci - Salvatore Patti - Michele Sandulli - Gustavo Visentini

Redazione di Bari

Emma Sabatelli, Giuseppina Pellegrino, Eustachio Cardinale, Francesco Belviso, Rosella Calderazzi, Barbara Francone, Anna De Simone, Valentino Lenoci, Enrico Scoditti, Emma Chicco, Claudio D'Alonzo, Giuditta Lagonigro, Manuela Magistro, Francesco Salerno, Concetta Simone

Redazione di Foggia

Michele Bertani, Andrea Tucci, Giuseppe Di Sabato, Corrado Aquilino, Pierluigi Pellegrino, Grazia Pennella, Annalisa Postiglione

Redazione di Lecce

Maria Cecilia Cardarelli, Alessandro Silvestrini, Giuseppe Positano, Andrea Sticchi Damiani

Redazione di Napoli

Andrea Patroni Griffi, Alfonso M. Cecere, Nicola De Luca, Carlo Iannello, Sergio Marotta, Francesco Sbordone, Pasquale Serrao d'Aquino

Redazione di Roma

Giustino Enzo Di Cecco, Paolo Valensise, Vincenzo Vitalone, Valeria Panzironi, Ermanno La Marca, Valentina Depau

Redazione di Taranto

Daniela Caterino, Giuseppe Labanca, Cira Grippa, Gabriele Dell'Atti, Giuseppe Sanseverino, Pietro Genoviva, Francesco Sporta Caputi, Barbara Mele

Direzione

Piazza Luigi di Savoia n. 41/a
70100 – BARI - (Italy)
tel. (+39) 080 5246122 • fax (+39) 080 5247329
direzione.ibattellidelreno@uniba.it

Coordinatore della pubblicazione on-line: Giuseppe Sanseverino
Redazione: presso il Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo:
Società, Ambiente, Culture - Sezione di Economia -
Via Lago Maggiore angolo Via Ancona
74121 - TARANTO - (Italy)
tel (+39) 099 7720616 • fax (+39) 099 7723011
redazione.ibattellidelreno@uniba.it
giuseppe.sanseverino@uniba.it

ISSN 2282-2461 I Battelli del Reno [on line]

I Battelli del Reno, rivista on line di diritto ed economia dell'impresa, è registrata presso il Tribunale di Bari (decreto n. 16/2012)

La rivista è licenziata con Creative Commons Attribuzione – Non commerciale - Non opere derivate 3.0 Italia (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

Stefania Cavaliere* – Cosimo Pietro Guarini**

IL TURISMO SOSTENIBILE COME OBIETTIVO
TRA *SOFT LAW* E *MORAL SUASION* ***

SOMMARIO: 1. Non più solo crescita. Il turismo sostenibile tra sviluppo economico e tutela (dei diritti) delle generazioni future. – 2. La regolamentazione giuridica del turismo sostenibile: ma quale regolamentazione? – 2.1. (*Segue*) L'(in)efficacia delle fonti sovranazionali per la promozione e la valorizzazione della sostenibilità turistica. – 3. Spunti sulle future strategie regolamentative globali e nazionali. – 4. Brevi conclusioni.

1. *Non più solo crescita. Il turismo sostenibile tra sviluppo economico e tutela (dei diritti) delle generazioni future*

Il turismo, come noto, risulta essere tra le principali attività economiche del globo¹, generando un significativo giro di affari che sembra non avere particolarmente risentito della crisi economica. Anzi, con riferimento all'Italia, i più recenti rapporti dell'ISTAT e dell'Osservatorio sul Turismo evidenziano come, nel 2018, esso sia stato un comparto economico in chiara controtendenza². Ciò, tuttavia, non deve indurre a

* Assegnista di ricerca in *Diritto dell'economia* – Università degli Studi di Bari Aldo Moro – stefania.cavaliere@uniba.it

** Professore associato di *Istituzioni di diritto pubblico* – Università degli Studi di Bari Aldo Moro – cosimopietro.guarini@uniba.it

*** *Sottoposto a referaggio*

¹ Secondo la *World Tourism Organization* (UNWTO), l'*International Trade Center* (ITC) e l'*Enhanced Integrated Framework* (EIF) «tourism is estimated to represent 10% of global GDP and generates directly or indirectly one in ten jobs globally (...) tourism is a form of services trade and that tourism accounts for 30% of the world's trade in services» (cfr. il Report «*Tourism for Sustainable Development in Least Developed Countries: Leveraging Resources for Sustainable Tourism with the Enhanced Integrated Framework*» (luglio 2017, reperibile in www.e-unwto.org, p. 7).

² L'impatto complessivo del turismo sul PIL per il nostro Paese nel 2018 è stato pari al 13,2% ed è tuttora in crescita, così come stimato con la metodologia del conto satellite del turismo dal WTTC

pensare al turismo in termini esclusivamente materiali, poiché la sua pratica produce conseguenze rilevanti (forse, più rilevanti) dal punto di vista sociale, culturale e ambientale³, così come si evince già a partire dai contenuti del «Codice Mondiale di Etica del Turismo» predisposto dall'Organizzazione Mondiale del Turismo⁴.

Operatori privati, ma anche pubblici, tuttavia, attirati da promettenti profitti, potrebbero considerare il turismo solo come un buon investimento senza tenere conto delle esternalità negative che esso può generare; prospettiva ancora più perniciosa in tempo di crisi economica quando la tutela dell'ambiente e i diritti delle generazioni future, pur ben presenti nelle agende politiche, sembrano comunque segnare il passo in punto di effettiva attuazione.

In tale contesto è fondamentale, quindi, considerare anche il turismo all'interno del quadro delineato dall'innovativo approccio alle attività produttive, noto come *sviluppo sostenibile*⁵. Quest'ultimo, nello specifico – da distinguere dal concetto di crescita (ancorché si voglia impropriamente aggettivare anch'essa come) sostenibile⁶ – ha già da

reperibile in www4.istat.it. Nel recente Rapporto ISTAT 2019, pp. 68 ss. (www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2019), ma anche nella “Panoramica turismo in Italia - Turismo in cifre dell'ONT” del 2 agosto 2019, p. 1 (reperibile in www.ontit.it), si evince che nel 2018 l'Italia ha raggiunto il numero mai toccato in precedenza di oltre 428 milioni di presenze (+1,8% rispetto al 2017).

³ Cfr. M. RENNA, voce *Turismo*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. VI, Milano, 2006, pp. 6053 ss., e, più di recente, L. GRIMALDI, *La potestà legislativa regionale in materia di turismo nella Costituzione (prima e dopo il 2001), nella giurisprudenza costituzionale e nel progetto di riforma “Renzi-Boschi”*, in *Diritti fondamentali*, www.dirittifondamentali.it, 2015, fasc. 2, p. 3.

⁴ Approvato dall'Assemblea generale dell'UNWTO il 1° ottobre 1999 a Santiago del Cile, il documento invita i Governi nazionali e locali, le imprese e gli operatori del settore a considerare il turismo non solo come una rilevante attività economica, ma anche come un'opportunità per lo sviluppo individuale e collettivo dell'intera umanità (più diffusamente cfr. N. TONINI, *Viaggio attorno al turismo sociale, sostenibile e solidale*, Milano, 2007, spec. pp. 71 ss.).

⁵ I tratti performativi del concetto di «sviluppo sostenibile» sono stati oramai dettagliatamente definiti dalla «*Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*», adottata il 25 settembre 2015 dall'Assemblea generale ONU (reperibile in www.un.org). Sul principio di sostenibilità, senza alcuna pretesa di esaustività, v. P. COSTA, *Dal conflitto alla sostenibilità ambientale*, in *Ec. della cult.*, 1997, n. 2, pp. 111 ss.; F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Riv. giur. amb.*, 1998, pp. 235 ss.; V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile fra diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, pp. 209 ss.; A. MARZANATI, *Lo sviluppo sostenibile*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, Napoli, 2003, pp. 139 ss.; C. CENCINI, *Economia, ambiente e sviluppo sostenibile*, Bologna, 2003; M. BENOZZO, F. BRUNO, *Legislazione ambientale: per uno sviluppo sostenibile del territorio*, Milano, 2003; M. BENOZZO, B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005; F. LA CAMERA, *Sviluppo sostenibile: origini, teoria e pratica*, Roma, 2005; S. NESPOR, *Il governo dell'ambiente. La politica e il diritto per il progresso sostenibile*, Milano, 2009; S. MAGLIA, *Diritto ambientale: alla luce del d.lgs. 152/2006 e successive modificazioni*, Roma, 2009; M. DOYLE, J.E. STIGLITZ, *Eliminating extreme inequality. A Sustainable Development Goal, 2015–2030*, in *Ethics & International Affairs*, 2014, pp. 5 ss.; D. PORENA, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017; E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Dir. dell'econ.*, www.ildirittodelleconomia.it, 2019, n. 1, pp. 493 ss.

⁶ Cfr. A. SEN, J. STIGLITZ, J.P. FITOUSSI, *Mismeasuring our lives. Why GDP doesn't add up*, 2010, trad. it. di M. Vegetti, *La misura sbagliata delle nostre vite. Perché il PIL non basta più per valutare benessere e progresso sociale*, Rapporto della Commissione per la misurazione della performance economica e del progresso sociale, Milano, 2013, spec. pp. 111 ss.

tempo ampio risalto negli studi economici⁷ ed è stato fatto proprio pure dalla normativa eurounitaria che lo menziona espressamente negli artt. 11 (ex art. 6 TCE) e 119, co. 3, (ex art. 4 TUE) del TFUE, nonché negli artt. 3, co. 3 e 5, e 21, co. 2, lett. *d*) ed *f*) del TUE. Esso si sta, inoltre, imponendo come uno dei concetti emergenti del costituzionalismo contemporaneo e sembra acquistare il valore di un «paradigma postmoderno», capace di innervare il complesso degli ordinamenti⁸ con il precipuo scopo di garantire i bisogni delle generazioni attuali senza pregiudicare i diritti di chi verrà dopo di noi⁹.

Il turismo, dunque, inteso in senso sostenibile e sganciato dalla logica della sola crescita, può intendersi come quella “forma” di attività capace di soddisfare le richieste dei viaggiatori e in ugual misura le esigenze dei Paesi ospitanti, accrescendo le opportunità future dei luoghi e rispettando la disponibilità e l'utilizzo delle risorse ambientali naturali e culturali. La prima definizione di questa forma di turismo risale al 1988 ed è stata fornita dall'Organizzazione Mondiale del Turismo: «*lo sviluppo sostenibile del turismo va incontro ai bisogni dei turisti e delle aree ospitanti attuali e allo stesso tempo protegge e migliora le opportunità per il futuro. Esso deve essere il principio guida per una gestione delle risorse tale che i bisogni economici, sociali ed estetici possano essere soddisfatti e contemporaneamente possano essere preservati l'integrità culturale, gli equilibri fondamentali della natura, la biodiversità e il sostegno al miglioramento della qualità della vita*»¹⁰. Occorre, pertanto, considerare il *turismo sostenibile* come l'insieme di tutte quelle attività turistiche che si sviluppano in modo tale da mantenersi vitali in un'area per un tempo illimitato, senza alterare il territorio (naturale, sociale e culturale) e senza ostacolare o inibire lo sviluppo di altre attività pubbliche ed

⁷ La questione ha ampia eco negli studi degli economisti più avvertiti (cfr. già M.D. YOUNG, *Sustainable Investment and Resource Use. Equity, Environmental Integrity and Economic Efficiency*, Paris, 1992; H. DALY, *Beyond growth. The economics of sustainable development*, 1996, *Oltre la crescita. L'economia dello sviluppo sostenibile*, Torino, 2001; S. MAFFETONE, *La pensabilità del mondo*, Milano, 2006).

⁸ Cfr. D. PORENA, *Il principio della sostenibilità*, cit., p. 10.

⁹ Tra i primi a cimentarsi con l'obiettivo di fondare giuridicamente i diritti delle generazioni future, benché l'inquadramento a livello costituzionale della presupposta responsabilità inter-generazionale risulti non unanimemente condiviso, v. R. BIFULCO, *La responsabilità giuridica verso le generazioni future tra autonomia dalla morale e diritto naturale laico*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2002, pp. 353 ss.; ID., *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008; G. LUCHENA, *Ambiente, diritti delle generazioni future ed etica della responsabilità*, in F. GABRIELE, A.M. NICO (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Bari, 2005, pp. 191 ss.; M. ABRESCIA, *Un diritto al futuro: analisi economica del diritto, Costituzione e responsabilità tra generazioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, www.forumcostituzionale.it, 2006. Più di recente, *ex multis*, v. anche R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010; ID., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, www.rqda.eu, 2010, n. 0, pp. 13 ss.; G. MAJORANA, *Il patto fra generazioni negli ordinamenti giuridici contemporanei. Dallo sviluppo sostenibile all'equilibrio finanziario: la necessità di un lungimirante rapporto fra generazioni*, Torino, 2012; L. MONTI, *Spunti per una politica di solidarietà generazionale in Amministrazione in cammino*, www.amministrazioneincammino.luiss.it, 3 maggio 2013; T. GRECO, *Da dove vengono i diritti delle generazioni future?*, in *Etica & Politica*, 2018, n. 1, pp. 249 ss.

¹⁰ Cfr. il c.d. *Rapporto Brundtland*, «*Our Common Future*» (1987), frutto del lavoro della *World Commission on Environment and Development*, presieduta da Gro Harlem Brundtland, presentato alle Nazioni Unite nel 1988.

economiche¹¹. Nondimeno, pare opportuno tenere conto che anche per tali attività lo sviluppo non può essere illimitato perché le risorse naturali e umane, al ritmo odierno, si consumano molto più velocemente di quanto tendano a rigenerarsi¹². Questo è il motivo per cui la sostenibilità delle attività turistiche deve oggi essere strettamente legata ai concetti di valorizzazione e di tutela in quanto, solo valorizzando e tutelando ciò che già esiste si può migliorare il legame tra ambiente, economia e società nel rispetto della persona e della sua dignità¹³.

Già negli anni Settanta del secolo scorso alcuni movimenti ambientalisti¹⁴ richiamarono l'attenzione sulle distorsioni del c.d. progresso capitalistico, evidenziando le esternalità negative della nuova società industrializzata e le contraddizioni intraviste nel modello di crescita affermatosi nel secondo dopoguerra, caratterizzato dal consumo senza limiti delle risorse e dalla conseguente produzione incontrollata di rifiuti¹⁵. Le denunce degli ambientalisti hanno contribuito a porre in primo piano la circostanza che anche nel settore turistico vi è la pressante necessità di una convergenza tra le dinamiche della domanda e dell'offerta, lì dove la prima è legata all'esigenza di fruire delle peculiarità territoriali dei luoghi turistici, mentre la seconda è legata al miglioramento e alla protezione delle diversità del patrimonio culturale, in linea con i principi dello sviluppo sostenibile che assorbono le questioni della salute ambientale del Pianeta e dell'avvenire economico dei suoi abitanti¹⁶.

In questo modo, è emersa in tutta la sua drammaticità, anche in ambito turistico,

¹¹ Per l'ICOMOS (*International Council on Monument and Sites*), inoltre, il turismo sostenibile deve riferirsi ad un livello di attività turistica che può essere mantenuta nel lungo termine al fine di produrre un beneficio netto per gli ambienti sociali, economici, naturali e culturali dell'area in cui si svolge, evidenziando quanto sia stretta la correlazione tra ambiente, diritto, economia, sviluppo e competitività (in merito, cfr. A. QUARTO, *La sostenibilità ambientale come elemento di competitività per il turismo italiano*, *Riv. scienze turismo*, 2011, n. 3, pp. 59 ss.).

¹² A. CICERCHIA, *Risorse culturali e turismo sostenibile. Elementi di pianificazione strategica*, Milano, 2009.

¹³ In tale prospettiva anche alcuni passaggi di ISTAT, *Rapporto SDGs 2019. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia*, 2019, p. 214, reperibile in www.istat.it.

¹⁴ Il primo Partito verde (il c.d. *Gruppo Tasmania Unita – United Tasmania Group*, U.T.G.) nacque in Australia nel 1972. In Europa, invece, il primo partito ambientalista fu fondato in Gran Bretagna nel 1973, dapprima nominato *People Party*, poi *Ecology Party* e, infine, *Green party*. È da evidenziare, comunque, che la coscienza ecologista europea fu incentivata soprattutto a seguito della pubblicazione, nel 1972, del «Rapporto sui limiti dello sviluppo» a cura del «Club di Roma», che focalizzava l'attenzione sulle preoccupanti conseguenze per l'ecosistema terrestre e per la stessa sopravvivenza della specie umana, minate dalla crescita della popolazione mondiale e dal correlato sfruttamento delle risorse.

¹⁵ In Italia, ad esempio, benché «il contributo del settore turistico alla produzione dei rifiuti risulti in calo rispetto al 2006», esso è in crescita sia nel 2017 che nel 2018 e «l'impatto del turismo sui rifiuti mostra una rilevante variabilità a livello territoriale, in ragione della diversa intensità turistica regionale» (v. ISTAT, *Rapporto SDGs 2018. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia. Prime analisi*, 6 luglio 2018, p. 6, e ISTAT, *Rapporto SDGs 2019*, cit., p. 13, entrambi reperibili in www.istat.it).

¹⁶ Cfr. già L. PINESCHI, *La Conferenza di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo*, in *Riv. giur. ambiente*, 1992, pp. 705 ss., e M. POLITI, *Tutela dell'ambiente e sviluppo sostenibile: profili e prospettive di evoluzione del diritto internazionale alla luce della Conferenza di Rio de Janeiro*, in AA.VV., *Scritti degli allievi in memoria di G. Barile*, Padova, 1995, pp. 456 ss. Più di recente, cfr. P. MADDALENA, *Il diritto dell'ambiente: una riflessione giuridica sulla difesa ecologica del pianeta*, Napoli, 2012.

la necessità di bilanciare e armonizzare due imperativi apparentemente inconciliabili: l'incremento dell'attuale livello di benessere dei territori interessati da flussi turistici imponenti e il dovere e la responsabilità della protezione di quei luoghi e di quelle risorse naturali che sono il motore attrattivo di tali flussi, oltre che parte di un patrimonio universale¹⁷.

La società consumistica e la continua trasformazione delle necessità e dei bisogni degli individui, per buona parte, tendono naturalmente a rendere la disponibilità di risorse insufficienti. Per questo motivo, e considerato lo stretto rapporto esistente fra turismo e territorio (naturale, sociale, culturale ed economico), sembra necessario prevedere gestioni di lungo termine dal momento che l'industria turistica, per proliferare, ha bisogno delle risorse ambientali in cui opera che, però, contestualmente – se lasciata a se stessa – consuma, riducendo drasticamente la sua capacità attrattiva. Il turismo, quindi, mentre, da una parte, contribuisce allo sviluppo socio-economico dei luoghi che ne sono oggetto, dall'altra, può addirittura essere motivo di degrado degli stessi, dando l'illusione di una espansione che, invece, è destinata ad esaurirsi in breve, con scarse aspettative di essere rigenerata. In altri termini, se, per un verso, «gli effetti rinvenibili in termini di benessere, di integrazione sociale e di sviluppo economico e culturale dell'intera collettività derivanti dal turismo proiettano inevitabilmente quest'ultimo ben al di là della sfera egoistica individuale»¹⁸; per altro verso, benché la maggior parte dei bisogni materiali delle comunità ospitanti e del “turista”, se presi autonomamente, possono considerarsi «costituzionalmente legittimi», esaminati, invece, nel loro insieme dipanano la catena apparentemente causale della loro interazione caotica *in fraudem orbis vel hominis* ed elevano la questione a problema di rango costituzionale, interno e globale¹⁹.

2. La regolamentazione giuridica del turismo sostenibile: ma quale regolamentazione?

Le strategie regolamentative attuali, purtroppo, si sono rivelate non del tutto adeguate all'importanza e alle esigenze che il turismo sostenibile meriterebbe mostrando, il più delle volte, una scarsa efficacia, sebbene sia innegabile che l'attenzione verso il futuro rappresenta un'esigenza imprescindibile dell'esperienza giuridica, dalla fase di creazione della norma a quella della sua applicazione e interpretazione. Anzi, è stato bene rilevato che «una teoria giuridica dei diritti (o della responsabilità nei confronti) delle

¹⁷ H. FRENCH, *Ambiente e globalizzazione: le contraddizioni tra neoliberalismo e sostenibilità*, Milano, 2000. D'altronde già nel 2002 il CIPE con deliberazione 2 agosto 2002, n. 57, “*Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia*”, par. 4, aveva rilevato come «un sistema economico in crescita è sostenibile solo se l'ammontare delle risorse utilizzate per la creazione di ricchezza resta, in quantità e qualità, entro opportuni limiti di sfruttamento e non sovraccarica le capacità di assorbimento fornite dall'ecosfera». Cfr. P. DIMAN, *Principi della tutela ambientale*, in G. DI PLINIO, P. FIMIANI (a cura di), *Principi di diritto dell'ambiente*, Milano, 2008, pp. 56 ss.

¹⁸ Così L. GRIMALDI, *La potestà legislativa regionale in materia di turismo*, cit., 4.

¹⁹ In tal senso, v. le riflessioni di M. CARDUCCI, *Il diritto costituzionale “durante” la catastrofe climatica*, in *laCostituzione.info*, www.lacostituzione.info, 21 settembre 2019.

generazioni future costituisce in realtà una teoria della Costituzione stessa», essendo quest'ultima, «intrinsecamente, un processo relazionale tra generazioni»²⁰.

La questione del contenuto e della forma delle disposizioni da adottare per disciplinare il turismo sostenibile è, però, alquanto complessa essendo la sostenibilità prevalentemente orientata a garantire, di fatto, diritti futuri. Si generano, dunque, nodi difficili da sciogliere, soprattutto in termini gius-economici. Sembra, infatti, arduo trovare una soluzione ottimale sia sul versante privatistico che su quello pubblicistico. È, per esempio, problematico immaginare una sorta di contratto tra generazioni perché gli individui di domani non sono in grado di negoziare accordi che permettano di ottenere un risarcimento da quelli presenti a causa dell'impiego e del consumo delle risorse attuali²¹. Ma anche soluzioni di carattere più marcatamente giuspubblicistico non convincono fino in fondo, poiché prevedere una regolazione per via autoritativa degli scambi intergenerazionali non è una strada facilmente percorribile²². Ridurre, peraltro, la posizione delle generazioni future a mere aspettative potrebbe non trovare una giustificazione giuridica soddisfacente se si considera che i diritti fondamentali hanno il centro della loro imputazione nell'umanità e sono universali e atemporal²³.

In ogni caso, al di là dei dubbi relativi alla possibilità concreta di tradurre in precetti normativi di carattere prescrittivo i presupposti su cui si fonda la necessità di imboccare la strada di un turismo sostenibile all'interno del più ampio principio di sviluppo sostenibile, permangono, tutt'ora irrisolte, anche altre questioni di carattere sovranazionale, strettamente connesse all'ampiezza spaziale degli interventi da adottare. La preservazione del Pianeta è, intuitivamente, una questione globale che richiede l'adesione di tutta la Comunità internazionale, o quasi. Tale presupposto, dunque, implica un accordo comune e condiviso affinché le strategie per invertire gli attuali modelli si modificino in senso virtuoso. Non è inutile, però, ricordare che tali intese di massima, ove raggiunte, per tradursi poi in misure operative ed efficaci, devono superare almeno due ostacoli: in primo luogo, quello del soddisfacimento di interessi economici particolari di singoli Stati o di unioni commerciali in concorrenza tra loro e, comunque, antagonisti rispetto agli obiettivi all'uopo tradotti, ad esempio, nell'Agenda 2030 dell'ONU per lo sviluppo sostenibile del Pianeta; in secondo luogo, quello dell'impossibilità di limitare al solo ambito turistico il *target* da raggiungere, presupponendo questo, invece, una regolamentazione orientata anche delle discipline, separate ma connesse²⁴, con cui

²⁰ Così A. D'ALOIA, *Introduzione. I diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale*, in ID. (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, 2003, pp. LIII ss.

²¹ M. ABRESCIA, *Un diritto al futuro*, cit., p. 3.

²² Scettici verso la tenuta di questa neo-categoria, tra gli altri, M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Dir. soc.*, 2008, pp. 145 ss., e A. SPADARO, *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, *ibidem*, pp. 169 ss.

²³ Cfr. D. PORENA, *Il principio della sostenibilità*, cit., 57.

²⁴ Cfr. R. MANFRELOTI, *Il fondamento assiologico costituzionale della disciplina del turismo: premesse problematiche ad uno studio giuridico del turismo sociale*, in *Rass. economica. Rivista internazionale di economia e territorio*, 2010, pp. 23 ss.

instaura una sinergia necessaria quali (almeno) quelle infrastrutturali, ambientali ed energetiche. L'idea di turismo sostenibile, in altri termini, non può prescindere da una visione olistica che tenga conto di tutti i settori interconnessi e non può essere pensata come ambito indipendente, benché sia essa stessa una componente essenziale per la realizzazione degli obiettivi globali, come evidenziato già a partire dall'Agenda 21 dell'ONU del 1992²⁵.

All'uopo, pertanto, sembra preferibile procedere per tappe di avanzamento che scaturiscano da realtà nazionali o continentali, lì dove, cioè, sia possibile ravvisare una maggiore unità di intenti in considerazione delle omogeneità culturali, politiche e sociali, ma anche economiche, dei territori e dei governi coinvolti; pur con la consapevolezza che l'impegno solo di alcune regioni del globo non sarà sufficiente a scongiurare (o scongiurare del tutto) gli scenari apocalittici annunciati da una parte avvertita degli studiosi dei cambiamenti climatici e ambientali se la *moral suasion* degli organismi internazionali a ciò deputati non dovesse raggiungere gli effetti che si propone nel breve-medio periodo²⁶. Quest'ultima opzione consentirebbe il concreto avvio, quand'anche a geometria variabile, di un processo regolamentativo capace di tradurre in precetti quelli che allo stato rimangono ancora auspici. Tuttavia, è da segnalare che esso potrebbe scontare ritardi e battute d'arresto in ragione dei diversi meccanismi con cui misure di regolazione sovranazionale si riflettono negli ordinamenti nazionali interni, che, per lo più, considerano il turismo come «materia» a sé stante, con vocazione prettamente locale o regionale; così come, ad esempio, nell'ordinamento italiano nel quale la disciplina legislativa del settore turistico – quando non attratta, in alcuni suoi profili, da materie trasversali di esclusiva competenza statale – rientra nella competenza residuale regionale e la sua attuazione amministrativa è affidata all'ente comunale, alla luce dei principi di «*sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*» di cui all'art. 118, comma 1, Cost., ad eccezione di quei casi che ne suggeriscono il conferimento a enti “maggiori” per soddisfare eventuali esigenze di esercizio unitario²⁷.

2.1. (Segue) *L'(in)efficacia delle fonti sovranazionali per la promozione e la valorizzazione*

²⁵ L'Agenda 21, cioè il Piano d'azione delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile nel secolo XXI, è stata approvata da 173 governi in sede di Conferenza ONU del 1992 di Rio de Janeiro sull'ambiente e sullo sviluppo che invitava le comunità locali a elaborare un piano di sviluppo sostenibile per il loro territorio (paese, città o zona) in un'ottica antropocentrica ma nello stesso tempo olistica in quanto basata sulla unità e sulla interdipendenza del Pianeta. L'Agenda 21 considerava lo sviluppo come diritto di tutti gli esseri umani e come condizione necessaria perché venisse soddisfatto, a sua volta, il bisogno di ambiente e sviluppo delle generazioni non solo presenti, ma soprattutto future.

²⁶ Cfr. G. LIMONE, *La catastrofe come orizzonte del valore*, Modena, 2014.

²⁷ Per quanto riguarda le problematiche, non ancora pienamente risolte, che si agitano sul riparto di competenze legislative e regolamentari in materia turistica e sulla giurisprudenza costituzionale che ha affrontato tali questioni v., tra gli altri, ampiamente, L. GRIMALDI, *La potestà legislativa regionale in materia di turismo*, cit., e E.A. IMPARATO, *La poliedrica materia 'turismo' nell'evoluzione normativa e giurisprudenziale: confusi "balletti" definitivi (e di competenza) nei mutamenti del fenomeno*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. II, Milano, 2012, pp. 293 ss.

della sostenibilità turistica

Lo stato dell'arte a livello sovranazionale non è particolarmente confortante e, pur dovendosi rilevare l'affermarsi di una crescente sensibilità verso il tema, quest'ultima, però, non va oltre la predisposizione di previsioni di carattere meramente programmatico²⁸.

Un contributo importante in questo contesto è stato, comunque, fornito dalle diverse organizzazioni di settore e dagli enti di livello sovranazionale creati appositamente per dare impulso al turismo sostenibile, come l'OMT, l'UNEP, il Gruppo per il turismo sostenibile e il Comitato consultivo nel settore turismo di livello europeo. È da segnalare che una spinta rilevante alle politiche sul turismo sostenibile è fornito dalle Carte, dalle Dichiarazioni, dalle Risoluzioni, dalle Comunicazioni e dalle Agende delle varie istituzioni internazionali ed europee. Per citarne solo alcune, oltre alla già menzionata Agenda 21 del 1992, è il caso di ricordare la Carta di Lanzarote del 1995, elaborata dalla Conferenza mondiale del turismo sostenibile, che definisce priorità e obiettivi di tale tipo di turismo; il Codice etico globale per il turismo adottato dalla Commissione sullo sviluppo sostenibile ed in seguito approvato dall'Assemblea generale dell'ONU nel dicembre 2001; la Convenzione sulla diversità biologica del 2004 nella quale si rinviengono principi importanti per la materia *de qua* e la Dichiarazione di Montreal del 2006 «*per una visione umanistica e sociale del turismo*». La recente risoluzione delle Nazioni Unite, intitolata «*Promozione dell'ecoturismo per lo sradicamento della povertà e la protezione dell'ambiente*», adottata a dicembre 2012, ha sottolineato come il turismo *green* può contribuire a risolvere alcuni dei principali problemi che affliggono il Pianeta, comportando un impatto positivo sulla generazione di reddito, sulla creazione di posti di lavoro e sull'istruzione. Tutti gli spunti e le questioni contenuti nei documenti citati, ed in altri che si sono moltiplicati con intensità negli anni successivi, sono stati ripresi anche nella «*Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*», adottata il 25 settembre 2015 dall'Assemblea generale ONU, che ha cristallizzato l'assunto della necessaria interdipendenza tra sviluppo e turismo in senso sostenibile: nei 17 macro-obiettivi fissati nell'Agenda, al turismo viene fatto esplicito riferimento nel § 33 della *Declaration*²⁹ e nei sotto-obiettivi nn. 8.9, 12.8.b e 14.7³⁰.

²⁸ M. MANCARELLA, *Il principio dello sviluppo sostenibile: tra politiche mondiali, diritto internazionale e Costituzioni nazionali*, in www.giuristiambientali.it, 2006.

²⁹ «*We are also determined to promote sustainable tourism, tackle water scarcity and water pollution, to strengthen cooperation on desertification, dust storms, land degradation and drought and to promote resilience and disaster risk reduction*». L'Agenda 2030 fa propria l'opzione che rifiuta il negazionismo climatico e l'illusione «che la nostra società “contingente” possa sopravvivere a “struttura naturale” ormai definitivamente cambiata. Questa opzione accomuna i “negazionisti climatici” con gli ignoranti della storia» (così M. CARDUCCI, *op. cit.*).

³⁰ Più in particolare: «*Goal 8. Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all*» (...) 8.9. «*By 2030, devise and implement policies to promote sustainable tourism that creates jobs and promotes local culture and products*»; «*Goal 12. Ensure sustainable consumption and production patterns*» (...) 12.8.b «*Develop and implement tools to monitor sustainable development impacts for sustainable tourism that creates*

A livello eurounitario il turismo, pur avendo un ruolo molto importante per l'integrazione economica sociale e culturale del popolo europeo, inizialmente non figura fra le materie attribuite alla competenza dell'Unione. Solo nel Trattato di Maastricht, art. 3, lett. ð), si stabilisce che l'azione della Comunità si estende anche all'adozione di «misure in materia di energia, protezione civile e turismo» e si autorizza la stessa ad adottare, nel quadro di altre politiche, «misure» di orientamento e di sviluppo in questo settore. Nel Trattato di Lisbona, poi, l'importanza del turismo è esplicitamente riconosciuta perché si riconosce in capo all'Unione la competenza a sostenere, coordinare e completare l'azione degli Stati membri in questo settore così come previsto nell'art. 6 e in modo più specifico nell'art. 195 del Titolo XXII³¹. Il Trattato offre, quindi, grandi opportunità per conseguire azioni e strategie per l'attività *de qua* e non è difficile leggere tra le righe di questa disposizione spunti che richiamano e permettono di concretizzare un turismo sostenibile, anche se quest'ultimo non è espressamente nominato³².

A partire dagli anni Duemila, peraltro, si sono intensificati i documenti euro-unionali che si riferiscono alla sostenibilità turistica: inizialmente rivolti a tutelare l'ambito ambientale, nel tempo, invece, sono stati indirizzati in misura sempre crescente verso tale attività intesa in senso economico. Ricordiamo, tra i più significativi, la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 21 novembre 2003 sugli «orientamenti di base per la sostenibilità del turismo europeo» (COM 2003/716) – nella quale si è affermata l'importanza di promuovere uno sviluppo sostenibile delle attività turistiche in Europa attraverso la definizione e l'attuazione dell'Agenda 21 locale – e l'articolata serie di raccomandazioni, corredate da una metodologia sistematica per orientare l'attuazione di misure di sostegno al turismo sostenibile, che emergono dallo studio «Azione dell'Unione europea nel settore del turismo – migliorare le misure a favore del turismo sostenibile» promosso dal Parlamento europeo nel dicembre 2005. La gestione del turismo, secondo queste raccomandazioni, che evidenziano come in alcuni casi l'applicazione del sostegno europeo a seguito della erogazione dei fondi strutturali può alimentare virtuosamente l'attività in oggetto, deve essere indirizzata a minimizzare gli impatti negativi e a garantire benefici all'ambiente e alle comunità locali. Il Parlamento europeo ha, poi, approvato una Risoluzione su turismo e sviluppo che costituisce in questa materia un fondamentale atto

jobs and promotes local culture and products»; «Goal 14. Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development» (...) 14.7 «By 2030, increase the economic benefits to Small Island developing States and least developed countries from the sustainable use of marine resources, including through sustainable management of fisheries, aquaculture and tourism».

³¹ «L'Unione completa l'azione degli Stati membri nel settore del turismo, in particolare promuovendo la competitività delle imprese dell'Unione in tale settore. A tal fine l'azione dell'Unione è intesa a: a) incoraggiare la creazione di un ambiente propizio allo sviluppo delle imprese in questo settore; b) favorire la cooperazione tra Stati membri, in particolare attraverso lo sviluppo delle buone pratiche (...).»

³² F. IANNIELLO, *Il turismo sostenibile: un'opportunità, non solo economica, per l'Unione Europea*, in S. MESSINA, V.R. SANTAMATO (a cura di), *Esperienze e casi di turismo sostenibile*, Milano, 2012, pp. 15 ss.

originato dalla relazione elaborata dalla Commissione per i trasporti e il turismo «*sulle nuove prospettive e le nuove sfide per un turismo europeo sostenibile*» (Rapporto Luis Queiró). In questa Risoluzione si chiede di incoraggiare la competitività e la qualità dei servizi, si esorta una migliore protezione dei consumatori/turisti, si sollecitano nuove iniziative a favore di un turismo sostenibile e si propone la promozione delle mete turistiche europee sostenibili. La Commissione Europea, poi, nel 2010, a seguito della comunicazione «*l'Europa prima destinazione turistica mondiale – nuovo quadro politico per il turismo europeo*», ha elaborato un piano di attuazione che prevede diverse iniziative da realizzare nel settore turistico ed è improntato ai principi della sostenibilità con l'intenzione di coinvolgere tutti i livelli amministrativi (nazionale, regionale e locale). Degna di nota è anche Carta europea per un turismo sostenibile e responsabile stilata nel 1999, rivista e aggiornata dalla Federazione EUROPARC nel 2007 e nel 2010, che pone in primo piano i principi e le linee guida per il turismo sostenibile internazionale contenuti nella Convenzione sulla diversità biologica, riconoscendone l'impatto sull'ambiente e sulla società civile.

È il caso, tuttavia, di evidenziare che tutti questi atti – benché dettino il verso dei criteri e delle strategie da perseguire, indirizzando i compiti delle istituzioni ma anche i comportamenti dei turisti – hanno più che altro valore di *moral suasion*, essendo nella sostanza solo dichiarazioni di intenti, con effetti giuridici non vincolanti, la cui attuazione è rimessa alla buona volontà degli Stati che vi hanno aderito. Essi sono da considerare atti di *soft law*, con un grado di effettività che varia a seconda dell'autorevolezza dell'organo da cui vengono adottati e, almeno nel nostro ordinamento, si pongono come fonti atipiche con effetti ancora non consolidati³³.

Le previsioni internazionali ed europee sul turismo sostenibile hanno, quindi, come elemento comune, una natura essenzialmente programmatica, ponendosi come norme di scopo utili, in linea di massima, a sollecitare gli ordinamenti senza che ne possano in qualche modo derivare profili di diretta ed immediata precettività, risolvendosi, quindi, più che altro in una mera ambizione etica³⁴. Sono spesso, invero, dichiarazioni con una origine che si colloca al di fuori dell'ordinario sistema legale³⁵ e, proprio per questo, non produttive di precisi obblighi e diritti – quasi mai in senso verticale, in nessun caso in senso orizzontale – sebbene non si possa negare che tendono ad occupare spazi in precedenza lasciati alla discrezionalità degli Stati per poi penetrare,

³³ M. CLARICH, *La funzione di regolazione e le fonti del diritto*, Manuale di diritto amministrativo, Bologna, 2013, pp. 87 ss. Per un approfondimento della regolamentazione attraverso *soft law* v., tra gli altri, B. PASTORE, *Soft law, gradi di normatività, teoria delle fonti*, in *Lavoro e diritto*, 2003, n. 1, pp. 5 ss.; A. POGGI, *Soft law nell'ordinamento comunitario*, in AA.VV., *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Atti del XX Convegno dell'AIC, Padova, 2007, pp. 369 ss.; E. MOSTACCI, *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Padova, 2008; R. BIN, *Soft law, no law*, in A. SOMMA (a cura di), *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, Torino, 2009, pp. 33 ss.; B. PASTORE, *Principio di legalità, positivizzazione giuridica, soft law*, in G. PINO, V. VILLA (a cura di), *Rule of law. L'ideale della legalità*, Bologna, 2016, pp. 153 ss.

³⁴ V. D. PORENA, *op. cit.*, spec. pp. 118 ss.

³⁵ Cfr. V. LEMMA, E. STRIPPOLI, *Sistema delle fonti*, in M. PELLEGRINI (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 2016, p. 118.

con una sorta di aspirazione alla “giuridicizzazione”, nelle varie legislazioni nazionali³⁶.

V'è da aggiungere, comunque, che l'UE ha elaborato diverse iniziative positive per permettere agli Stati membri di affrontare la sfida della sostenibilità nel settore turistico in maniera più concreta. Ricordiamo, tra queste, il progetto EDEN-destinazioni europee d'eccellenza che prevede la predisposizione ogni due anni di un tema deciso dalla Commissione europea insieme alle autorità nazionali del turismo con un concorso nazionale per la selezione di una «destinazione turistica d'eccellenza» che poi costituirà una rete che attualmente conta più di trecentocinquanta membri di ventisette Paesi europei con una piattaforma per lo scambio di buone pratiche e per la promozione di modelli di sviluppo turistico sostenibili. Nello stesso solco si pongono anche il Programma COSME che prevede al suo interno il sostegno a prodotti del turismo transnazionale sostenibile (percorsi e itinerari transnazionali) legati al patrimonio naturale e al turismo ecocompatibile e l'ETIS, il Sistema europeo di indicatori per il turismo, strumento di gestione e di monitoraggio per la misurazione delle prestazioni delle destinazioni in materia di turismo sostenibile che sprona ad adottare un approccio intelligente, orientato alla pianificazione turistica.

3. Spunti sulle future strategie regolamentative globali e nazionali

Per realizzare un contemperamento tra ambiente, promozione, sostegno della conoscenza, utilizzazione, fruizione e conservazione del patrimonio culturale e paesaggistico, potrebbero essere utili atti programmatori/pianificatori³⁷ finalizzati all'adozione di misure tese a realizzare interventi che possano salvaguardare anche interessi futuri. Vero è che la pianificazione rimane, comunque, un atto amministrativo generale a contenuto non normativo³⁸, ma occorre considerare che in tal modo si potrebbero realizzare obiettivi di sviluppo con buone probabilità di ricadute positive perché l'amministrazione, dopo aver valutato la situazione nella sua globalità, potrebbe intervenire dove c'è bisogno (ad esempio, potrebbe dettare modalità di azione dei soggetti coinvolti, individuare le risorse da destinare, quantificare i tempi necessari, ecc.), cercando di convogliare, così, le attività pubbliche verso fini che risulta difficile imporre³⁹.

Per realizzare tutto ciò, però, si rende necessaria anche una partecipazione informata di tutti gli *stakeholder* in modo da dare vita ad un sistema di gestione e di governo in grado di assicurare un largo consenso alla previsione di eventuali misure correttive o preventive. Tale condivisione favorirebbe anche il superamento della

³⁶ Cfr. V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile: tra governo dell'economia e profili costituzionali*, Piacenza, 2002, p. 41; M. DISTEFANO, *Origini e funzioni del "soft law" in diritto internazionale*, in *Lavoro e diritto*, 2003, n. 1, pp. 17 ss.

³⁷ G. SCIULLO, *Pianificazione amministrativa e partecipazione*, Milano, 1984, pp. 11 ss.

³⁸ G. DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, 2000, pp. 391 ss.

³⁹ P. PIRAS, *Ambiente, patrimonio culturale, turismo e sviluppo sostenibile*, in *Aedon*, 2009, n. 1, pp. 3 ss.

(ancora) preponderante rappresentazione solo etica della sostenibilità turistica⁴⁰, restituendo agli operatori di settore la scelta per un approccio economico-giuridico di tipo *shared value*, spostando così il *focus* dalla massimizzazione del profitto alla creazione di un circolo virtuoso che elimini le ricadute negative e valorizzi il ritorno dell'investimento per periodi molto più lunghi. All'uopo, le pratiche di valorizzazione e promozione del turismo sostenibile non devono, però, essere intese quali immutabili, ma facenti parte di un processo continuo che richiama la necessità di coniugare la salvaguardia del capitale umano, sociale e naturale allo sviluppo economico.

Per questi motivi, al fine di costruire un turismo sostenibile, come qui già anticipato, sembra necessario discostarsi dall'impostazione di un'economia «fortemente competitiva», ispirandosi, invece, ai principi di giustizia sociale ed economica in senso distributivo⁴¹, fondamento di quella che è stata chiamata economia sociale e solidale⁴², ancora poco presente all'interno della cultura (e dell'architettura) istituzionale dell'UE⁴³. Essa si basa sul presupposto che gli effetti delle dinamiche competitive debbano essere temperati da interventi pubblici a tutela dei diritti sociali di coloro che stentano a inserirsi nelle relazioni economiche e rappresenta un'evoluzione in senso più democratico e pluralistico del fenomeno economico capace di esprimere, in positivo, il divenire delle relazioni tra gli individui, i quali concludono transazioni governate dal paradigma della reciprocità nel rispetto dei valori della persona⁴⁴. Tale forma di economia ipotizza che un soggetto agisca a favore di un altro non per la pretesa di una ricompensa ma per

⁴⁰ In questa prospettiva v. O. PIERONI, T. ROMITA (a cura di), *Viaggiare, conoscere e rispettare l'ambiente. Verso il turismo sostenibile*, Soveria Mannelli (CZ), 2003, pp. 11 ss.

⁴¹ Su questa categoria v. il recente saggio di G. DI GASPARE, *Suum unicuique tribuere? Alle origini della giustizia distributiva*, in *Amministrazione in cammino*, www.amministrazioneincammino.luiss.it, 6 aprile 2014. V., inoltre, C.P. GUARINI, *Note in tema di concorrenza e 'giustizia economica' nel processo di integrazione europea*, in F. GABRIELE, M.A. CABIDDU (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea. Processi di decisione politica e sovranità economica*, Milano, 2008, vol. I, pp. 85 ss., e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

⁴² Cfr. S. ZAMAGNI, *Economia ed etica. La crisi e la sfida dell'economia civile*, Intervista di N. Curci, Milano, 2009; L. BRUNI, *L'ethos del mercato. Un'introduzione ai fondamenti antropologici e relazionali dell'economia*, Milano, 2012. Più di recente, tra i tanti, v. C.P. GUARINI, *Prolegomeni in tema di sviluppo economico e principio personalista tra Costituzione repubblicana e "dottrina sociale della Chiesa"*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, www.serena.unina.it, 2015, fasc. 1, pp. 266 ss.; B. CELATI, *Economia sociale e dinamiche istituzionali*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, www.gruppodipisa.it, 30 settembre 2016.

⁴³ Spunti critici in tal senso sono, più di recente, *ex plurimis*, in M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, Relazione al Convegno annuale AIC, Torino, 27-29 ottobre 2011, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, *Archivio*, spec. p. 60; F. ANGELINI, *Costituzione ed economia al tempo della crisi*, in *Rivista AIC*, www.rivistaaic.it, 2012, n. 4; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti*, in *Quad. cost.*, 2014, pp. 79 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale*, Milano, 2016; F. GABRIELE, *Democrazia e potere economico fra dimensione sociale, sussidiarietà e controlimiti*, Relazione di sintesi Convegno annuale AIC, Modena, 10-11 novembre 2017, in *Rivista AIC*, www.rivistaaic.it, 2018, n. 3; M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, Relazione Convegno annuale AIC, Modena, 10-11 novembre 2017, *ibidem*, spec. § 2. È da segnalare, peraltro, che una certa attenzione verso le dinamiche della c.d. economia sociale comincia a rilevarsi, seppur in forma interlocutoria, in alcuni interventi del Parlamento europeo almeno a partire dalla Risoluzione 19 febbraio 2009 su di essa interamente incentrata. V. anche gli interessanti spunti contenuti della Risoluzione 6 maggio 1994 sull'economia alternativa e solidale, in GUCE, n. 205 del 25 luglio 1994, 481 ss.

⁴⁴ Cfr. L. BRUNI, S. ZAMAGNI, *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*, Bologna, 2004.

l'aspettativa che quest'ultimo in futuro agisca a suo favore, direttamente o indirettamente⁴⁵. È, insomma, un'economia della società, nel senso che si fonda sulle relazioni sociali tenute insieme dai doveri di solidarietà e giustizia sociale. In questo modo gli individui, legati da un interesse generale, divengono capaci di andare oltre i diritti e gli interessi dei singoli⁴⁶.

In tal senso, l'opzione per un'economia sociale pare, all'uopo, più indicata del ricorso al modello di "economia circolare" «che tende a focalizzare l'attenzione non solo e non tanto sui limiti allo sviluppo, quanto sui modi del processo economico e produttivo, per trovare, come si è detto, una chiave di conciliazione – la circolarità – nuova e alternativa rispetto al concetto di limite»⁴⁷ e, dunque, si sviluppa sempre all'interno di una concezione classica di economia proprietaria e competitiva⁴⁸. Diversamente detto, l'economia sociale involge, in estrema sintesi, la trasformazione di un modello antropologico maggiormente funzionale ad una evoluzione antropocentrica delle scelte economiche e, quindi, anche di quella per il perseguimento della sostenibilità dell'industria turistica. Ciò che viene maggiormente valorizzato è il ruolo delle comunità e delle interazioni sociali, riducendo, se si vuole, la componente genuinamente egoistica dei comportamenti utilitaristico-razionali; inoltre, la sua capacità di innescare un cambio culturale la rende più reattiva rispetto a interventi regolativi anche solo di *soft law*. L'economia circolare si propone, invece, di spostare in avanti il limite della crescita massima consentita dalle risorse disponibili a condizione, però, di un massiccio intervento regolativo pubblico con le caratteristiche della *hard law* che, immutato il contesto *mainstream*, incontrerebbe, nella sostanza, gli stessi limiti *infra* indicati.

La tutela dei diritti di ciascuno e di tutti, anche con riferimento all'uso futuro, può essere realizzata nelle attività turistiche coinvolgendo le istituzioni e gli attori locali e trasformandoli da meri strumenti finanziatori e di promozione in soggetti di organizzazione e gestione delle risorse territoriali. La riorganizzazione economica dei contesti locali attorno all'offerta turistica diventa, in tal modo, l'opportunità per la creazione di una *governance* territoriale più ampia, partecipativa e collaborativa. A tale scopo, acquistano sempre più importanza i progetti turistici capaci di mettere in rete a

⁴⁵ In tal senso v. M. PASSALACQUA, *L'economia sociale e solidale come economia della società*, in *Labsus*, www.labsus.org, 13 dicembre 2016.

⁴⁶ Cfr. L. BRUNI, *Il prezzo della gratuità*, II ed., Roma, 2008, spec. pp. 112 ss.

⁴⁷ E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, cit., pp. 497 e 508, che sottolinea come «l'economia circolare può considerarsi la più attendibile risposta alle teorie della decrescita» (p. 509), per quanto i suoi modelli regolatori e attuativi, allo stato, restino deboli (p. 519 ss.) così come, peraltro, in punto di effettività, almeno quanto quelli proposti dall'economia sociale o civile. Sul modello di economia circolare v. più diffusamente F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici: verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.*, 2017, n. 1, pp. 163 ss.

⁴⁸ Sul punto, v. le recenti riflessioni di M. PASSALACQUA, *"Oltre" la concezione proprietaria dei beni comuni. Diritto, economia e interesse generale*, in *Amministrazione in cammino*, www.amministrazioneincammino.luiss.it, 27 dicembre 2017.

livello *glocale*⁴⁹, luoghi, territori, persone e imprese che coniugano soddisfazione individuale e tutela del bene comune con piena realizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

La scommessa del diritto in questo ambito tematico rimane, quindi, quella di rinvenire moduli giuridici idonei a trasformare i principi di tale turismo in precetti giuridici avendo cura di realizzare quattro direttrici fondamentali: 1) tutelare e ottimizzare le ricadute economiche, ambientali e sociali di una comunità, permettendo nello stesso tempo ai suoi membri di condurre una vita sana; 2) sviluppare la crescita sociale, culturale ed economica di un luogo nella consapevolezza che questa non può essere illimitata; 3) tendere ad un'economia più orientata verso società e ambiente; 4) tendere verso l'equità, ossia realizzare l'uguaglianza sostanziale dei diritti, delle opportunità e dell'accesso alle risorse naturali, culturali e sociali.

4. Brevi conclusioni

Il concetto di sostenibilità dell'attività turistica, come si è qui evidenziato, non riguarda soltanto la salvaguardia e la riproducibilità delle risorse naturali ma anche la gestione competitiva dell'impatto di tipo economico, sociale e culturale dei luoghi interessati. Il turismo sostenibile rappresenta, in definitiva, quell'attività che regge dal punto di vista economico e sociale e non depaupera il territorio e la cultura locale, riuscendo a dare un impulso imprenditoriale alla tutela dell'ambiente, alla conservazione e allo sviluppo nei confronti della società civile. Esso, di conseguenza, non dovrebbe più essere inteso come una tipologia di turismo fra le tante; al contrario, dovrebbe attraversare trasversalmente tutte le altre forme di turismo orientando verso l'eliminazione degli eventuali impatti negativi su ambiente e popolazione⁵⁰, così fornendo linfa vitale per mantenere l'eredità culturale e naturale di intere comunità locali e dei loro territori, come alcune esperienze concrete in tal senso dimostrano⁵¹.

Il principio di sostenibilità nell'ambito dell'attività turistica deve pensarsi, perciò, come una sorta di regola precauzionale⁵² capace di impedire che pericoli incombenti si traducano in mali conclamati e irreversibili ove lasciati esclusivamente alla competitività

⁴⁹ Il termine «glocale», ad onta della sua forma apparentemente ossimorica, è, forse, il termine più adatto ad esprimere i presupposti eziologici in cui dovrebbero attecchire le politiche olistiche volte allo sviluppo di un turismo sostenibile (tra i primi ad approfondire il significato e le potenzialità di tale termine nelle scienze giuridiche F. COCOZZA, *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia*, vol. I, *Incidenza dei rapporti economici sull'organizzazione del potere politico e sul sistema delle fonti*, Torino, 1999, p. 101; ID., *Diritto pubblico applicato all'economia*, Torino, 2003, p. 100).

⁵⁰ E. CORALLO, *Principi fondamentali e strategie di realizzazione di una politica del turismo sostenibile*, in *Ec. e dir. del terz.*, 2007, n. 2, 291 ss.

⁵¹ Esempi virtuosi sono stati riscontrati, per esempio, in Brasile e in Messico, così come evidenziato nel *Rapporto Travel & Tourism Competitiveness 2019* del *World Economic Forum*, pp. 23 ss., reperibile in www3.weforum.org.

⁵² Così D. PORENA, *op. cit.*, p. 308.

tra mete turistiche⁵³. All'uopo, infine, sarebbe da imboccare una strada che sappia stimolare una regolamentazione bilanciata tra il ricorso a disposizioni programmatiche o di *moral suasion* per innescare una coesione sempre più concreta in seno alla Comunità internazionale intorno al principio di sostenibilità economica, e l'adozione di strumenti giuridici a più alto tasso di precettività⁵⁴, per così dire, spettanti ai decisori politici nazionali e locali, tesi a sollecitare condotte effettivamente responsabili e gestioni realmente razionali delle risorse, sì da delimitare o eliminare del tutto la pratica del c.d. "turismo incontrollato".

⁵³ A. QUARTO, *op. cit.*, p. 64.

⁵⁴ A tale scopo, le disposizioni da emanare dovrebbero contemplare sia regole più puntuali, per imprese e istituzioni, su sistemi avanzati di eco-gestione delle risorse, sia previsioni di promozione finanziaria sotto forma di imposte o sgravi fiscali ambientali, quali, per esempio, incentivi finanziari per comportamenti virtuosi o specifici tributi come le ecotasse (cfr. M.P. TAYLOR, L. SARNO, *The Economics of Exchang*, in *Journal of International Economics*, 2003, pp. 537 ss.) non dimenticando eventuali sanzioni in caso di gravi inosservanze (cfr. M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Torino, 2007, pp. 329 ss.).