

Ruolo del diritto amministrativo per il conseguimento del turismo sostenibile previsto da Agenda 2030

Giovanna Mastrodonato*

Università degli Studi di Bari Aldo Moro (Italy)

Abstract:

Including Tourism as one of its objectives, the 2030 Agenda recognizes its global influence and at the same time affirms the need to completely transform the relationship between Tourism and the Environment, initially considered only because of the negative effects of the first on the second, for achieving a new and potentially virtuous positive influence of tourism on the main environmental resources. So Sustainable Tourism - from an economic, social and environmental point of view - has been included among the 17 Sustainable Development Goals to be achieved by 2030 (in particular in the objectives 8, 12 and 14).

It is therefore clear that there is no Sustainable Development that does not also include equity and social inclusiveness and respect for cultural and identity values.

The role of Administrative Law in this regard, for the achievement of Sustainable Tourism, turns out to be very important: in fact it elaborates and fixes the principles, - even importing them from other legal systems or from other branches of law, such as that of equity, of prevention and precaution, - and legal rules, requiring compliance with environmental legislation, contained in Legislative Decree no. 152 of 2006, and of that on cultural heritage, contained in Legislative Decree no. 42 of 2004, which first of all ensures the protection of the cultural heritage, while allowing economic enhancement.

At first, however, the traditional system in charge of protecting the Environment, based exclusively on the use of authoritative tools entrusted to the legislative power or to the Public Administration, seemed to be characterized by excessive rigidity and centralism, given that the imposition of the same standards in very different real situations risked causing imbalances by requiring sacrifices too high for some and commitments too bland for others.

This legal approach - based almost exclusively on the imposition of prescriptions and standards - has, however, produced disappointing results after the first decades of application of exclusively authoritative tools that have proved ineffective, unsuitable for achieving objectives, costly and inefficient. A new path has therefore been launched in line with an adaptive and flexible management of the environment, considered the only way forward with a view to fully implementing the principle of Sustainable Development.

Thus, since the early 1990s, new tools for protecting the Environment have emerged at the community level, alternative to traditional ones: privatistic mechanisms, voluntary forms, market instruments, negotiating tools, consensuality.

The most well-known operational tools, which mark the definitive overcoming of Command and Control in the new environmental policies seem to be very close to the entrepreneurial problems, while allowing a public regulation of the tourism phenomenon in the perspective of sustainability. The environmental management systems ISO 14001: 2015 - international system - and the European Regulation n. 1505/2017 EMAS, are tools for environmental management on a voluntary basis, aimed at helping companies, administrations and organizations - think of activities and / or tourist facilities or local authorities with a tourist vocation - in compliance with environmental regulations. The instrument considered "prince" is precisely the EMAS, due to the rigor of (public) checks and the particular

* Corresponding Author: giovanna.mastrodonato@uniba.it

importance attributed by the market to the brand. The environmental management systems, in addition to ensuring the compliance of the individual company or administration with environmental regulations, will most likely be functional to the change in the Tourism organization more generally, given that they allow the integration of environmental profiles in all sectors of Tourism.

In Italy Sustainable Tourism seems to show itself in the most various directions. For example, "green" hotels do not consume additional land with new buildings. In other cases the conversion involves buildings born with a completely different destination. This is a real inversion of use of the territories or their portions, from an often unethical and green function to a function completely in line with social needs and environmental sustainability.

In addition to environmental certifications, there are other green instruments such as the practice for which some airlines, such as Air France, offer their customers the opportunity to purchase "Carbon offset credits" that compensates the CO₂ emissions produced by the booked flight. Among the initiatives that can be supported thanks to these credits is the reforestation of areas affected by deforestation or projects related to the development of renewable energy sources, even in this last case the role of administrative law is completely relevant, in line with European Directives on renewable energies (Dir. 2018/2001) and on energy efficiency (Dir. 2018/2002). In fact, administrative authorization is the legal instrument that makes it possible to reconcile various public and private interests, thus allowing the installation of a plant powered by renewable sources.

However, the brief considerations made are intended to show how, despite the recent entry of privatistic tools into the environmental protection discipline, even today we cannot speak of recessivity of environmental rules dictated in the public interest, but, quite the contrary, the legal order evolves towards a further expansion of the Administrative Law discipline. In fact, on the one hand there are new methods of administrative action, which allow, perhaps more effectively and more quickly, the pursuit of some objectives of environmental protection, on the other hand there is an increasingly felt need for these newly introduced tools to also enjoy of the publicity guarantee that must remain connected to the purposes designed by the general order.

Keywords: Administrative Law; Sustainability; Tourism.

JEL classification: K10; K 23; K 32.

1. Il turismo sostenibile: definizione

L'esigenza di perseguire la sostenibilità in ambito turistico sembra potersi configurare come un'istanza soltanto recente - e tuttavia divenuta in pochi lustri imprescindibile - anche in virtù della sempre crescente pressione internazionale sui temi ambientali¹.

A tal proposito in relazione al diritto europeo si può far infatti riferimento alla Comunicazione del 2010 dal titolo "L'Europa, prima destinazione turistica mondiale - un nuovo quadro politico per il turismo europeo" che sospinge per l'adozione di una nuova strategia di sviluppo del turismo, nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, dunque in linea con la normativa ambientale.

¹ Al fine di delineare un quadro di riferimento internazionale sull'impegno ambientale nel turismo, in occasione della Conferenza mondiale sul turismo sostenibile di Lanzarote nel 1995, nasce la Carta di Lanzarote sul turismo sostenibile. Nel 2002, a Città del Capo, 280 rappresentanti di tutti i settori del turismo provenienti da venti Paesi, hanno dunque partecipato alla Conferenza sul turismo responsabile nelle Destinazioni. Un altro importante documento da menzionare è la Dichiarazione di Montreal (2006) "Per una visione umanistica e sociale del turismo", cui ha fatto séguito la Dichiarazione di Davos (2007) che proponeva una serie di misure per arginare i cambiamenti climatici originati (anche) dal turismo. Infine si segnala la CETS, Carta europea per il turismo sostenibile nelle aree protette, che costituisce uno strumento metodologico e una certificazione che permette una migliore gestione delle aree protette (la Carta è del 1999, ma è stata aggiornata nel 2007 e nel 2010). Cfr. per questi profili internazionali L. Andriola, M. Jorizzo, R. Andriola, *Le politiche ambientali e gli strumenti operativi per un turismo sostenibile*, in *Gazzetta Ambiente*, 2018, p. 115.

Per il raggiungimento dell'obiettivo volto a garantire la permanenza dell'Europa come prima meta mondiale in ambito turistico, si individuano specifiche azioni tese a stimolare la competitività del settore turistico, nella direzione di un turismo sostenibile, responsabile e di qualità, valorizzando un'offerta turistica diversificata e promuovendo infine gli itinerari culturali, come la via Francigena² e il cammino di Santiago de Compostela. In realtà, l'Organizzazione mondiale del Turismo già nel 1988 aveva definito come attività turistiche sostenibili quelle che “si sviluppano in modo tale da mantenersi vitali in un'area turistica per un tempo illimitato, non alterano l'ambiente (naturale, sociale e artistico) e non ostacolano o inibiscono lo sviluppo di altre attività sociali ed economiche”³. Sembra, dunque, configurarsi un concetto di turismo sostenibile talmente ampio da coinvolgere tutti gli aspetti e tutti i protagonisti dell'esperienza di viaggio e può essere definito come quel turismo che tiene conto dell'impatto ambientale, economico e sociale, anche futuro, rispondendo alle esigenze dei clienti, dell'industria, dell'ambiente e delle comunità ospitanti.

A marzo 2017 oltre trenta rappresentanti di ONG, movimenti popolari e delle accademie, provenienti da diciannove Paesi, hanno firmato la Dichiarazione di Berlino “Trasformare il turismo”. Con questo documento si sono impegnati a dare il loro contributo per rinnovare il turismo, in quanto strumento fondamentale per raggiungere i diciassette obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

Nella Dichiarazione si legge che: “solo il turismo che contribuisce al miglioramento del benessere dei locali, alla dignità dei lavoratori, all'integrità dell'ambiente, così come alla eliminazione dello sfruttamento, delle ineguaglianze e della povertà è un'opzione significativa per lo sviluppo sostenibile”. Allo sviluppo turistico, quindi, sembra riservato innanzitutto un compito di promozione dei diritti umani e l'autodeterminazione per le comunità locali, garantendo una distribuzione equa e ampia dei benefici economici e sociali. In questa prospettiva, infatti, al fine di raggiungere l'obiettivo della coesione territoriale, si segnala che l'Italia ha adottato – per il periodo di programmazione 2014-2020- la strategia nazionale per le aree interne volte a migliorare e promuovere la crescita dei territori interni del nostro Paese che attualmente sono a rischio di spopolamento. La nuova strategia, volta a superare la logica del mero assistenzialismo per le aree interne, mira in particolare a rendere le suddette aree maggiormente attrattive e competitive, implementando uno sviluppo sostenibile del territorio e valorizzando in particolar modo i beni e servizi ambientali.

Tra le aree di intervento individuate possono annoverarsi, segnatamente, la tutela del territorio, la valorizzazione delle risorse naturali e culturali e turismo sostenibile, i sistemi agroalimentari, la pratica del risparmio energetico e quella delle filiere locali di energie rinnovabili, del saper fare e tutto l'artigianato⁴.

² Si tratta di un itinerario antico, che congiunge l'Inghilterra al Sud Italia e che nasce nell'Alto Medioevo, quando divenne il principale asse di collegamento tra nord e sud Europa per mercanti, eserciti e pellegrini che, transitandovi, potevano raggiungere le località ed i santuari più importanti del Continente. La via Francigena proseguiva oltre Roma, verso i principali porti pugliesi, dai quali i pellegrini si imbarcavano per raggiungere la Terra Santa. Il diario di viaggio di Sigerico, poi divenuto Arcivescovo di Canterbury, è servito per ripercorrere il tracciato del cammino, posto che egli aveva annotato sul suo diario le ottanta *mansiones* in cui pernottò. Nel 1994 la via di Sigerico ottenne la certificazione di “Itinerario culturale del Consiglio d'Europa”. La via Francigena del Sud è stata oggetto di una certazione contenuta nella del. n. 633 della Regione Puglia del 18 ottobre 2019.

³ Cfr. sul punto V. Franceschelli, F. Morandi, *Manuale di diritto del turismo*, VI ed., Torino, 2017, p. 91. Per un quadro più ampio sull'organizzazione del turismo si vedano i contributi di M.S. Giannini, O. Sepe, *L'Organizzazione turistica in Italia*, in *Riv. it. dir. pubbl.*, 1966, p. 763; M.P. Chiti, *Profilo pubblico del turismo*, Milano, 1970; V. Caputi Jambrenghi, *Lineamenti dell'organizzazione pubblica del turismo*, in *Pol. tur.*, 1984, p. 565; G. Ghetti, *Le aziende di promozione turistica*, in *Pol. Tur.*, 1984, p. 20; F. Tedeschini, *Diritto pubblico per il turismo*, Milano, 1988; R. Santagata, *Diritto del turismo*, Roma, III ed., 2016, P.M. Vipiana, *Diritto pubblico del turismo*, Pisa, 2017.

⁴ Cfr. su questo tema il prezioso contributo di R. Dipace, M. D'Orsogna, L. Gianì, *Coesione, sostenibilità e sviluppo territoriale: valorizzazione delle aree interne e prospettiva macroregionale*, in (a cura di), G. Colombini, M. D'Orsogna, L. Gianì, A. Police, *Infrastrutture di trasporto e sistemi di regolazione e gestione*, Napoli, 2018, p. 1087.

E' nello stesso percorso della sostenibilità che si inserisce, dunque, l'Agenda 2030 che, includendo il turismo tra i suoi obiettivi, ne riconosce l'influsso globale e sospinge affinché venga ribaltato il rapporto tra turismo e ambiente, inizialmente configurato in termini di potenziale dannosità del primo sul secondo, per addivenire ad un nuovo e virtuoso rapporto, dove il turismo ha ricadute positive sulle comunità locali. Proprio nella prospettiva di promuovere la crescita economica senza trascurare la pressante variabile del clima⁵, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite aveva dichiarato il 2017 anno internazionale del turismo sostenibile⁶.

In virtù di ciò, per la particolare rilevanza "trasversale" che il turismo ha in molteplici settori, il turismo sostenibile è stato inserito tra i diciassette Obiettivi di Sviluppo Sostenibile da raggiungere entro il 2030, in particolare nell'ambito degli obiettivi 8, 12 e 14 dell'Agenda ONU⁷.

Emerge quindi con tutta evidenza che non si legittima uno sviluppo turistico che trascuri l'equità e l'inclusività sociale, i valori culturali e la diversità. D'altro canto, non v'è dubbio che il turismo sostenibile sia attrattivo, sia per gli italiani sia per gli stranieri che vengono in Italia, che risultano essere sempre in aumento anche per questa ragione⁸.

Il turismo sostenibile è in incremento costante anche in Italia: esso coinvolge anzitutto gli operatori, come documentato dalla Banca d'Italia che, in un rapporto del dicembre 2018, intitolato "Turismo in Italia: numeri e potenziale di sviluppo", mette in relazione diretta l'evoluzione del settore con l'attenzione alla sostenibilità⁹. Tuttavia, dal rapporto emerge anche un'elevata stagionalità con la conseguente necessità di promuovere altri tipi di turismo, alternativi rispetto a quello delle grandi città d'arte e al turismo balneare, come quello congressuale o fieristico, verso località meno congestionate, posto che vi sono ancora molte aree del Paese che non sfruttano appieno le loro potenzialità, mentre ce ne sono altre che corrono il rischio dell'*overtourism*.

2. Gli strumenti giuridici ed economici per il conseguimento del turismo sostenibile. Il ruolo del diritto amministrativo

Quanto agli strumenti, giuridici ed economici, con i quali si può ritenere perseguibile l'obiettivo della realizzazione di un turismo definibile nei termini di "sostenibilità", da un lato vanno

⁵ Il settore turistico sarebbe responsabile dell'emissione di circa 4.5 gigatonnellate di anidride carbonica l'anno, tenendo in considerazione non solo i viaggi attraverso aerei, automobili e navi, ma anche la costruzione e manutenzione degli *hotels*, i cibi industriali negli alberghi e lo shopping effettuato dai turisti in viaggio. Un eccesso di presenza turistica è causa di danni soprattutto in zone ecologicamente sensibili, e fonte di deterioramento del patrimonio artistico. E' stata redatta una classifica dei Paesi nei quali l'inquinamento prodotto da turismo risulta più marcatamente responsabile del degrado ambientale; al primo posto troviamo gli Stati Uniti, responsabili della maggior parte delle emissioni generate dal turismo in generale, seguiti da Cina, Germania e India. Mentre le piccole Isole attraggono attraverso gli arrivi internazionali una quantità smisurata di emissioni di carbonio.

⁶ *International Year of Sustainable Tourism for Development – IYSTD*.

⁷ In particolare, secondo il Goal 8 occorre "incentivare una crescita economica, duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti", mentre il target 8.9 più in dettaglio si focalizza sulla necessaria promozione del turismo sostenibile ("Entro il 2030, elaborare e attuare politiche volte a promuovere il turismo sostenibile, che crei posti di lavoro e promuova la cultura e i prodotti locali").

⁸ Infatti, proprio sul turismo *green* si è concentrato – il 28 settembre 2018 - l'8° rapporto "Gli italiani, il turismo sostenibile e l'ecoturismo", presentato a Roma per celebrare la 39° Giornata Mondiale del Turismo. Un settore, quello del turismo *green*, che è sempre più conosciuto e percepito come importante nel nostro Paese, come indica anche un dato del rapporto: se nel 2011 il 63% aveva sentito parlare di questo segmento, quest'anno si è toccata quota 78%. Ma non solo: se 7 anni solo il 7% praticava questo tipo di turismo che per definizione "rispetta l'ambiente e cerca di ridurre il consumo energetico e di risorse del territorio, nel 2018 lo pratica un turista su 5, pari al 20% del totale.

⁹ Il report riprende una raccomandazione dell'OCSE ai governi per la realizzazione di "investimenti verdi", ed in particolare per: aumentare l'efficienza energetica delle strutture ricettive; migliorare la gestione delle risorse idriche e dei sistemi di raccolta dei rifiuti; promuovere la cura del territorio, della biodiversità e del patrimonio culturale di ciascun Paese (in www.bancaditalia.it).

sicuramente citate le normative, i principi di riferimento e i provvedimenti amministrativi, mentre dall'altro le certificazioni di qualità ambientale, facoltative, ma assai rilevanti per lo sviluppo del settore in senso sostenibile. Si può far infatti riferimento – oltre al Tfu che elenca principi, obiettivi e procedure decisionali in materia di ambiente negli art. 191-193 - a diversi testi di legge, *in primis*, alle disposizioni del Codice dell'ambiente, dove si dispone che ogni attività umana giuridicamente rilevante deve attenersi al principio dello sviluppo sostenibile, ma anche ai principi di prevenzione, precauzione e “chi inquina paga” (art. 3- *quarter*, art. 3- *ter*, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152).

Va almeno fatto un cenno all'organizzazione del turismo¹⁰ in Italia, posto che a livello centrale si possono rinvenire oltre al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, - si veda a tal proposito il recente regolamento di organizzazione del Ministero dPCM 2 dicembre 2019, n. 169, - l'ENIT, Ente nazionale per il turismo¹¹, che, istituito nel 1919 e sopravvissuto a tutte le riforme precedenti, svolge sostanzialmente la funzione di individuare, organizzare, promuovere e commercializzare i servizi turistici e culturali, i prodotti enogastronomici, tipici e artigianali in Italia e all'estero, con particolare riferimento agli investimenti nei mezzi digitali, anche attraverso il potenziamento del portale “Italia.it”. Inoltre, rilevanti funzioni spettano alle Regioni e agli Enti locali, dove emerge un'evidente esigenza di coordinamento, che si cerca di realizzare in virtù della Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato- città ed autonomie locali, Conferenza unificata Stato-Regioni ed autonomie locali, mentre nel Codice del turismo vengono previste *ad hoc* un'apposita Conferenza nazionale del turismo (art. 56) e un Comitato permanente di promozione del turismo in Italia (art. 58).

Segnatamente, per quanto riguarda nello specifico il turismo sostenibile, rilevano sia il Codice del turismo appena citato, d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, che inquadra nelle disposizioni di cui all'articolo 29 il “Turismo della natura e faunistico”¹², sia il codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, e quelle leggi statali e/o regionali volte ad istituire Parchi ed ecomusei, oltre ai provvedimenti amministrativi che realizzano cammini ed itinerari turistici e culturali; infine, ai Piani strategici per il turismo predisposti dallo Stato ma anche da alcune Regioni più avanzate rispetto ai temi della sostenibilità. Nel Piano nazionale strategico del turismo 2017/2022, per esempio, figura tra gli obiettivi prioritari la costruzione di itinerari interregionali di offerta turistica, che favorirebbero una più equilibrata diffusione dei flussi turistici attraverso la creazione di forme di percorrenza alternative, sostenibili e *slow*, consentendo la destagionalizzazione dell'offerta turistica e al contempo la decongestione delle grandi destinazioni e la promozione di mete meno note¹³.

¹⁰ V. sul punto S.Villamena, *Turismo*, in (a cura di), Carlotti G., Clini A., *Diritto amministrativo*, XIII, Rimini, 2014, p. 434.

¹¹ L'art. 57 del codice del turismo qualifica l'ENIT, Agenzia nazionale del turismo, come “un ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, con autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa, patrimoniale, contabile e di gestione”. Tuttavia, l'art. 16 del d.l. n. 83 del 2014, convertito in legge n. 106 del 2014, recante “Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo”, ha in seguito trasformato l'ENIT in ente pubblico economico, sottoposto alla vigilanza del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, “al fine di assicurare risparmi della spesa pubblica, di migliorare la promozione dell'immagine unitaria dell'offerta turistica nazionale e favorirne la commercializzazione”. L'ENIT, nel perseguimento della missione di promozione del turismo, interviene per individuare, organizzare, promuovere e commercializzare i servizi turistici (e culturali e per favorire la commercializzazione dei) prodotti enogastronomici, tipici e artigianali in Italia e all'estero, con particolare riferimento agli investimenti nei mezzi digitali, nella piattaforma tecnologica e nella rete internet attraverso il potenziamento del portale “Italia.it”.

¹² La norma rinvia, per quanto riguarda l'agriturismo, alla disciplina *ad hoc* sull'agriturismo, l. 20 febbraio 2006, n. 96. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 96 del 2012, ha in seguito precisato che l'attività agrituristica, sicuramente annoverabile tra le attività ideali al fine di promuovere il turismo sostenibile, deve sempre misurarsi con l'interesse primario costituito dalla tutela del paesaggio.

¹³ Anche nel Piano straordinario per la mobilità turistica 2017/2022 realizzato nel 2017 dal Ministero per le infrastrutture e i trasporti si sottolineava la centralità della realizzazione di itinerari che congiungano i siti di interesse culturale e paesaggistico, la cui fruizione dipende dalla qualità dell'apposito piano di mobilità.

Preliminarmente, in relazione al rapporto tra turismo e ambiente, va ricordato che il nuovo approccio legislativo adottato dall'Unione europea, volto al coinvolgimento della società civile e degli imprenditori nella tutela ambientale, risale soltanto alla fine degli anni '80 del secolo scorso, quando nelle riflessioni degli studiosi del diritto ambientale si ritenne opportuno superare il tradizionale sistema del *command and control*, cui cominciava ad affiancarsi la ricerca di soluzioni e strumenti giuridici ed economici alternativi. Invero, il sistema tradizionale, basato esclusivamente sull'uso di strumenti autoritativi affidati al potere legislativo o alla pubblica amministrazione sembrava caratterizzarsi per eccessiva rigidità e centralismo, posto che la legge predefiniva tanto i risultati finali prescritti ai destinatari del *command*, quanto le modalità per raggiungerli — e di trascurare in tal modo “la ricerca privata di soluzioni innovative”¹⁴. In tale prospettiva dopo i primi decenni di applicazione di strumenti esclusivamente autoritativi se ne è constatato l'inefficacia e l'inidoneità al raggiungimento degli obiettivi, costosi e inefficienti, mentre si prendeva atto che una “gestione adattativa e flessibile dell'ambiente”¹⁵ poteva costituire l'unica via percorribile nella prospettiva di attuare pienamente il principio dello sviluppo sostenibile.

Pertanto la dottrina ha proposto nuove soluzioni giuridiche, utilizzando tra l'altro le espressioni più disparate, ma perlopiù equivalenti nel contenuto, nel tentativo di definire i nuovi strumenti per la tutela dell'ambiente che dai primi anni '90 si sono affermati a livello comunitario come alternativi rispetto a quelli tradizionali: meccanismi privatistici, forme volontarie, strumenti di mercato, strumenti negoziali, consensualità, che tuttavia non comportano una *deminutio* del ruolo del diritto amministrativo, che, anzi, si rivela ancora fondamentale per la salvaguardia dell'interesse pubblico. Si pensi a quelle leggi, o a quei provvedimenti amministrativi, alle sentenze o alla affermazione in generale di principi giuridici che tendono ad arginare il degrado del nostro territorio. Emblematica quanto preziosa appare in proposito quella pronuncia della Corte costituzionale che ha ritenuto costituzionalmente illegittima ogni attività che conduca alla “alterazione della mirabile natura del luogo”. Nella nota sentenza n. 96 del 2012 la straordinaria natura delle colline umbre risulta così evidente che non necessita di uno specifico provvedimento dichiarativo dell'autorità amministrativa, ma è la stessa Corte che ne rileva e accerta il valore paesaggistico. Si pensi inoltre alle autorizzazioni necessarie per l'installazione di impianti di energia rinnovabile e all'importanza del previo bilanciamento di interessi — pubblici e privati — che avviene in virtù del provvedimento amministrativo a garanzia dell'interesse pubblico. Ancora, si pensi alla necessaria regolazione pubblicistica del fenomeno dell'*emission credits* e al ruolo di garanzia del diritto amministrativo.

In tal modo, gli strumenti che segnano il definitivo superamento del *command and control* nelle nuove politiche ambientali, pur mostrandosi innovativi e vicini alle problematiche imprenditoriali, sembrano consentire - anzi richiedere - una regolazione pubblicistica. Segnatamente, in relazione al settore turistico vengono in rilievo da un lato i tipici strumenti del diritto ambientale, dall'altro quei marchi di qualità ambientale che di recente trovano applicazione anche, e in ampia scala, nel settore del turismo.

Tra i primi vanno menzionati almeno i sistemi di gestione ambientale ISO 14001:2015 - sistema internazionale - ed il regolamento europeo n. 1505/2017 Emas, strumenti di gestione ambientale su base volontaria, volti a sollecitare e ad aiutare imprese, amministrazioni ed organizzazioni come attività e/o strutture turistiche o enti locali a vocazione turistica al rispetto delle norme ambientali. Lo strumento generalmente considerato principale è proprio l'Emas, per il rigore delle verifiche (pubbliche) e la particolare rilevanza attribuita dal mercato nei confronti del marchio che esso sottende. Più in generale, si consideri che la diffusione dei sistemi di

¹⁴ Cfr. sugli strumenti economici per la tutela dell'ambiente M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007.

¹⁵ Così M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, cit.

gestione ambientale, oltre ad assicurare la conformità della singola struttura, di impresa o amministrazione alle norme in materia ambientale, sarà molto probabilmente funzionale al cambiamento dell'organizzazione turistica più in generale, posto che essi consentono l'integrazione dei profili ambientali in tutti i settori dell'attività, in linea con il canone dello sviluppo sostenibile, che l'impresa turistica o l'ente locale potrebbe assicurare pervenendo al riconoscimento del c.d. marchio ambientale¹⁶.

In altre parole, il marchio ambientale - a fronte di un sacrificio economico per il rispetto di tutte le stringenti normative ambientali - porta all'innescò di un circolo virtuoso assai importante per le sorti del pianeta ma anche dell'economia locale.

Va inoltre considerato l'Ecolabel, marchio di qualità ecologica dell'Unione europea, che premia i prodotti e i servizi con ridotto impatto ambientale nell'intero ciclo di vita. Tra gli altri marchi, quelli più precipuamente volti alle esigenze di promozione e miglioramento della sostenibilità in ambito turistico sono Travelife¹⁷, LECS¹⁸, AITR¹⁹, Eco Bio Turismo ICEA²⁰, Ecovillaggi RIVE²¹, *Alpine Pearls*²², Legambiente Turismo²³, Earth: *European Alliance for Responsible Tourism and Hospitality*²⁴, *Green Travel Award*²⁵.

Oltre alle certificazioni ambientali, sono attivi strumenti atti a consentire una sorta di ripara-zione dai danni derivanti dall'incremento del turismo e dai conseguenti più intensi e inquinanti trasporti che esso implica²⁶.

Nel nostro Paese, invece, il concetto e la prassi del turismo sostenibile sembrano presenti ormai nelle più varie situazioni. Sono "green", ad esempio, gli alberghi diffusi: strutture ricet-tive che non consumano ulteriore suolo con nuove costruzioni, ma consentono di offrire vitto e

¹⁶ E' noto il caso di Varese Ligure, il primo Comune d'Italia ad aver ottenuto la certificazione Emas: ebbene il Comune in questione, prima semiconosciuto, ha riscosso subito un grande successo in relazione alla crescita esponenziale del turismo, in particolare da parte di turisti provenienti dagli Stati europei dove è più avvertita l'esigenza di proteggere l'ambiente.

¹⁷ Certificazione riconosciuta a livello mondiale e rilasciata dal *Global Sustainable Tourism Council*, emanazione delle Nazioni Unite e dell'UNWTO (Organizzazione mondiale del turismo), ai *tour operator* e alle agenzie che garantiscono requisiti di sostenibilità. In Italia, sinora, solo le attività turistiche del WWF hanno ottenuto l'ambito riconoscimento.

¹⁸ *Luxury Eco Certification Standard*, che garantisce la sostenibilità degli hotel di lusso.

¹⁹ Associazione Italiana del Turismo Responsabile: riunisce numerosi *tour operator* che operano nel pieno rispetto dell'ambiente e delle culture, riconoscendo il diritto delle comunità locali ad essere protagoniste di uno sviluppo turistico socialmente responsabile.

²⁰ Istituto per la Certificazione Etica ed Ambientale, volto alla valorizzazione delle strutture turistiche che garantiscono il rispetto delle risorse naturali, culturali e sociali, attraverso l'agricoltura biologica, la tutela degli ecosistemi e la conservazione della biodiversità.

²¹ Rete Italiana Villaggi Ecologici: associazione costituita da comunità, ecovillaggi, progetti di comunità e singole persone interessate a sostenere le esperienze comunitarie ispirate a un modello di vita sostenibile dal punto di vista ecologico, spirituale, socioculturale ed economico.

²² Network di ventisette località turistiche che propongono vacanze in montagna ecocompatibili, per godere senza stress (e senza auto) la bellezza della natura. Le località si estendono su tutto l'arco alpino in Italia, Austria, Germania, Francia, Svizzera e Slovenia.

²³ Il marchio di qualità ambientale per il settore turistico di Legambiente che prevede un decalogo che indica gli obiettivi di sostenibilità nella gestione ordinaria delle imprese ricettive, un'attività di formazione rivolta agli operatori, una verifica annuale presso le imprese aderenti a garanzia dei clienti.

²⁴ Raggruppa diverse realtà in vari Paesi europei che operano secondo i principi di sostenibilità e responsabilità ambientale.

²⁵ E' il premio espresso annualmente da GIST, il Gruppo Italiano Stampa Turistica che all'interno della Federazione della Stampa riunisce i giornalisti di viaggio. Premia le eccellenze italiane del turismo sostenibile e responsabile: agriturismo, bed & breakfast, bio spa, villaggi eco, ospitalità con gusto, organizzatori di viaggi.

²⁶ Si può infatti registrare la nuova e assai virtuosa prassi per la quale alcune compagnie aeree, come ad esempio Air France, offrono ai propri clienti la possibilità di acquistare dei "carbon offset credits" che consentono di compensare le emissioni di CO2 prodotte dal volo prenotato. Tra le iniziative che è possibile sostenere grazie a questi crediti troviamo il rimboschimento di aree colpite dalla deforestazione o progetti relativi allo sviluppo di fonti energetiche rinnovabili.

alloggio in edifici ristrutturati nei borghi storici d'Italia. In altri casi la riconversione riguarda edifici nati con una destinazione completamente diversa. Si tratta di una vera e propria inversione di destinazione d'uso dei territori o di loro porzioni, da una funzione del tutto diversa e lontana dal mondo *green* a una funzione in linea con le istanze sociali e la sostenibilità ambientale: sovente infatti scelte etiche e sostenibili viaggiano su binari paralleli²⁷.

Inoltre, si possono segnalare iniziative ministeriali volte a promuovere la diffusione delle auto elettriche nei Comuni meta di turismo di massa e perciò più coinvolti dalle problematiche legate all'inquinamento da Co2²⁸.

Del resto, la sostenibilità risulta centrale anche nel Piano Strategico del Turismo 2017-2022 funzionale allo scopo di “porre il settore turistico al centro delle politiche di sviluppo del Paese”. Alla base degli obiettivi proposti e della loro concreta realizzazione vi è la volontà di rendere l'offerta turistica italiana più sostenibile e competitiva, concentrando tutti gli sforzi sul vantaggio rispetto agli altri Paesi europei della varietà di patrimoni disponibili: da quello storico-artistico, a quello paesaggistico e, non ultimo, a quello enogastronomico. Tuttavia, sebbene in Italia si tenti di valorizzare più decisamente il turismo culturale e paesaggistico-ambientale, non altrettanto sembra risultare dalla definizione concettuale di turismo che si deve alla *World Tourism Organization*, dove si avverte una sostanziale indifferenza rispetto a finalità ecologiche del turismo, posto che le motivazioni menzionate sono soltanto quelle concernenti lo “svago, riposo e vacanza; per visitare amici e parenti; per motivi di affari e professionali, per motivi di salute, religiosi/pellegrinaggio”²⁹.

Altra attività turistica da valorizzare e peraltro del tutto in linea con i dettami dello sviluppo sostenibile risulta chiaramente quella agrituristica, disciplinata dalla legge quadro sull'agriturismo 20 febbraio 2006, n. 96³⁰ ed oggetto di recenti pronunce del Consiglio di Stato, che ne confermano il ruolo di importante strumento per la realizzazione del turismo sostenibile. In particolare, con la sentenza n. 1162 del 19 febbraio 2019, in relazione alla necessaria differenziazione in merito al pagamento della tariffa rifiuti, i giudici di palazzo Spada hanno deciso che le attività di ricezione ed ospitalità esercitate da imprenditori agricoli debbono essere considerate riconducibili all'attività agricola principale ai sensi della legge quadro sull'agriturismo³¹, contrariamente all'attività alberghiera.

Infatti “le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità” anche ai sensi dell'art. 2135, comma 3, cod. civ. (introdotto dall'art. 1 d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228), sono definite “attività connesse” nel quadro della c.d.

²⁷ È il caso del villaggio minerario Rosas di Narcao nel Sulcis (Sardegna), riconvertito nel 1986 in un ecomuseo (di archeologia industriale), con la ristrutturazione delle casette dei minatori trasformate in case-vacanza, o dell'ex centrale termoelettrica di Porto Tolle che sarà trasformata in un polo turistico innovativo e sostenibile. Anche l'attenzione a ciò che viene offerto a tavola e l'impegno etico-sociale rappresentano principi del turismo sostenibile: per esempio la valorizzazione dei prodotti a chilometro zero e, nel secondo caso, gli itinerari della Valle del Sosio in provincia di Palermo, con le organizzazioni antimafia che propongono percorsi “pizzo-free”.

²⁸ Nel febbraio del 2018 l'Enel ha firmato a questo proposito con il Ministero dei Beni culturali e del turismo un protocollo d'intesa per promuovere la *e-mobility* nelle città a maggiore vocazione turistica.

²⁹ Come sottolinea V. Caputi Jambrenghi, *Profili nuovi dell'organizzazione del turismo*, n. 12, 2008.

³⁰ Va soggiunto tuttavia che alcune Regioni avevano impugnato varie disposizioni contenute nella legge e, similmente a quanto accaduto al codice del turismo, dopo la sentenza n. 80 del 2012, anche la legge sull'agriturismo ha subito una sostanziale modifica per via dell'accoglimento di alcune questioni di costituzionalità (Corte cost. sent. n. 339 del 2007), come ricorda P.M. Vipiana, *Diritto pubblico del turismo*, cit., spec. pp. 136-144.

³¹ Infatti, ai sensi dell'art. 2 (Definizione di attività agrituristica) della citata legge quadro, si afferma: «Per attività agrituristiche si intendono le attività di ricezione e ospitalità esercitate dagli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile, anche nella forma di società di capitali o di persone, oppure associati fra loro, attraverso l'utilizzazione della propria azienda in rapporto di connessione con le attività di coltivazione del fondo, di silvicoltura e di allevamento di animali». Tuttavia, in una sentenza recente il Consiglio di Stato (sez. III, 14 maggio 2019) ha giudicato illegittimo il regolamento della regione Toscana che prevedeva deroghe agli *standards* generali di servizi e di sicurezza in riferimento all'ospitalità di camper in aziende agrituristiche.

multifunzionalità³² dell'impresa agricola, all'attività naturalmente agricola. Sicchè, non si può ritenere legittima l'equiparazione ai fini delle imposte tra alberghi e agriturismi, poichè l'agriturismo si avvale della valorizzazione dell'economia circolare dell'azienda e perché deve soggiacere a stringenti vincoli in termini di volumi di attività e stagionalità delle produzioni.

3. I musei nella prospettiva della sostenibilità

Un ambito in cui di recente possono annoverarsi grandi passi avanti nel senso della sostenibilità, divenuta ormai un *must* anche in questo settore, è appunto quello museale.

La sostenibilità in alcuni studi dedicati sembra rappresentare ormai una parte predominante della *mission* di un museo, dal punto di vista della conservazione, arricchimento e preservazione del patrimonio culturale per le generazioni future, e per contribuire al benessere della comunità³³. I musei, sia quelli di nuova edificazione sia quelli sottoposti a ristrutturazione, sono sempre più ecosostenibili nel senso che vengono sempre più di frequente impiegati sia materiali naturali e sostenibili come il legno o il bambù, sia accorgimenti impiantistici ad alta efficienza energetica, sia soluzioni infrastrutturali innovative³⁴.

Da ultimo, sono stati proposti studi interessanti sul legame tra la natura ed i prodotti naturali che sembra esser confluito nell'istituzione di veri e propri "musei del cibo"³⁵, posto che, dalle disposizioni di legge concernenti la definizione di museo, esso viene delineato "come nozione in gran parte atipica, che ammette varie accezioni e plurime sfaccettature"³⁶ e che nulla esclude che il cibo possa essere ricondotto alla nozione di cui all'art. 2 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 - di "bene culturale". I musei legati al cibo, tra l'altro, oltre ad evidenti interessi privati, presentano una serie di finalità di carattere pubblico, quali la migliore conoscenza dei profili storici e nutrizionistici del cibo, nonché del legame tra il cibo preso di volta in volta in considerazione e il territorio³⁷. Pertanto la valorizzazione dei prodotti enogastronomici di una determinata località sembra funzionale allo scopo di consentire l'afflusso turistico – per lo più

³² La PAC sembra aver riservato un nuovo ruolo all'agricoltura in relazione alla pianificazione del territorio e alle misure di salvaguardia ambientale, posto che ormai si è affermato il concetto di multifunzionalità dei compiti dell'agricoltura, che va ben oltre la mera produzione del *food*, come rileva V. Caputi Jambrenghi, *Interventi sul territorio extraurbano. Ecomusei, paesaggi, periferie*, in *www.giustamm.it*, n. 11, 2019. Sul tema dei cambiamenti climatici in relazione alla difesa del suolo e delle acque e sulle politiche di mitigazione e adattamento, con riguardo sia alla disciplina nazionale, sia sovranazionale, cfr. da ultimo M.A. Sandulli, *Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche*, in *Riv. giur. edilizia*, 2019, p. 291.

³³ V. sul punto l'interessante contributo di D. Worts, *Fostering a Culture of Sustainability*, *Museum & Social Issues*, 2006, p. 151.

³⁴ Gli esempi sono ormai svariati: l'*Hermitage* di San Pietroburgo, che ha adottato lampade ad alta efficienza energetica; il MUSE, il Museo delle Scienze di Trento, che vanta un sistema orientato alla filosofia *green* grazie allo sfruttamento di energia solare e geotermica tramite celle fotovoltaiche, pannelli solari e sonde a scambio termico; il *Quai Branly Museum* a Parigi, il museo più importante nel mondo dedicato alle arti e alle civiltà primitive di Africa, Asia, Oceania e delle Americhe perfettamente integrato con la natura. Si segnala infine che la Galleria Nazionale d'arte moderna e contemporanea di Roma ha avviato un percorso per ottenere la certificazione Iso 20121 per gli eventi sostenibili, posto che con essa si certificheranno dunque le nuove modalità con le quali vengono organizzati e ospitati eventi, dal codice etico e di comportamento sostenibile per gli addetti interni ai parametri di sostenibilità per i fornitori di servizi durante gli eventi.

³⁵ V. sul punto il contributo di P. M. Vipiana, *Musei legati al cibo: introduzione ad uno studio giuridico*, in *Il Dir. dell'econ.*, n. 1/2018, pp. 143-156. Cfr., inoltre, sullo stesso tema M. Brocca, *Cibo e cultura: nuove prospettive giuridiche*, in *Federalismi.it*, n. 19/2017, p. 21.

³⁶ P. M. Vipiana, *Musei legati al cibo: introduzione ad uno studio giuridico*, cit. Rileva l'a. che la definizione di museo contenuta nella norma di cui all'art. 101 del d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 appare tanto ampia e indefinita, mentre tanto quanto si stima come più puntuale quella rinvenibile nell'art. 35 del d.p.c.m. 29 agosto 2014, n. 171 recante il regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

³⁷ Secondo l'impostazione di P. M. Vipiana, *Musei legati al cibo: introduzione ad uno studio giuridico*, cit., spec. p. 144.

destagionalizzato - in quel luogo, assicurando in tal modo anche la rispondenza ai canoni del turismo sostenibile.

4. Il turismo sostenibile nella strategia di sviluppo del territorio della Regione Puglia

Quanto alla Regione Puglia, sembra essere una delle Regioni modello per una serie di iniziative - legislative e non - adottate in relazione al turismo sostenibile. L'emanazione del Piano strategico del turismo 2016-2025, intitolato assai significativamente "Puglia 365", si basa proprio sulla sostenibilità come scelta di fondo adottata dalla Regione Puglia, che predilige un approccio olistico volto a ricomprendere e valorizzare natura, ambiente, cultura e turismo, nella prospettiva di una fruizione *slow* e sostenibile dei paesaggi e dei territori, al fine di destagionalizzare quanto più è possibile ed attenuare in tal modo l'impatto negativo del turismo sul territorio.

Significativamente, la Puglia è stata la prima Regione italiana a realizzare un Piano strategico sul turismo, così come è risultata la prima Regione ad emanare la legge sui BES³⁸, indicatori di benessere equo e sostenibile, al fine di analizzare gli effetti delle scelte economiche sul benessere collettivo. La legge - che ricalca la riforma delle procedure nazionali per l'inclusione di alcuni indicatori BES nell'*iter* di definizione delle leggi di Bilancio -, prevede anche l'istituzione di un Comitato scientifico presso l'Ufficio statistico regionale, presieduto dall'assessore al Bilancio o da un suo rappresentante delegato.

In linea con gli obiettivi della sostenibilità socio-economica ed ambientale del turismo, tra i punti di forza dell'offerta turistica della Regione Puglia, si segnalano la promozione di una più equilibrata diffusione dei flussi turistici, attraverso la creazione, ad esempio, di forme di percorrenza alternative, sostenibili e *slow*, come i cammini. Come si è già osservato, la diffusione di questa forma di turismo potrebbe portare agevolmente a decongestionare le grandi destinazioni e a valorizzare mete semiconosciute - anche se di qualità - in attesa di aprirsi al turismo.

In questa prospettiva, di connessione di località note e meno note, anche i musei ricevono un rinnovato ruolo di raccordo per contribuire a connettere più località, divenendo fucina di nuova cultura e assumendo una nuova propensione di apertura alla partecipazione³⁹.

Sicché, pur non essendo ancora stata emanata una legge sugli itinerari culturali o sui cammini, ampia attenzione viene dedicata ai cammini nel Piano strategico del turismo pugliese. In questa prospettiva, si pone molta enfasi sulla necessità di diversificazione dell'offerta turistica, che non può limitarsi alla mera valorizzazione di spiagge e panorami costieri, ma si dovrà basare su una visione strategica più ampia, incentrata sulla valorizzazione dello straordinario patrimonio culturale, archeologico, storico, religioso e spirituale, oltre allo sviluppo rurale, del settore agroalimentare e della mobilità lenta.

Il viaggio in Puglia potrebbe auspicabilmente presentare, in tal modo, le caratteristiche di un viaggio quasi spirituale, potendosi declinare in diverse vie, dal turismo religioso⁴⁰, - con i grandi

³⁸ Legge regionale 31 ottobre 2019, n. 47 "Il benessere equo e sostenibile (BES) a supporto della programmazione finanziaria e di bilancio regionale".

³⁹ Si deve infatti rimarcare che nel recente DPCM 19 giugno 2019, n. 76 (Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, degli uffici di diretta collaborazione del Ministero e dell'Organismo indipendente della performance) si inseriscono tra i nuovi compiti demandati alla Presidenza generale musei (art. 17, comma 2, lettera aa) l'elaborazione di indirizzi strategici e progetti relativi alla valorizzazione e alla promozione degli itinerari culturali e di eccellenza paesaggistica e delle iniziative finalizzate a promuovere la conoscenza delle identità territoriali e delle radici culturali delle comunità locali, anche in raccordo con il Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo e con le regioni. In aggiunta ai compiti della Presidenza generale, alle direzioni territoriali delle reti museali, invece, come previsto dall'art. 34, comma 2, lettera u, spetta l'attuazione in concreto degli indirizzi strategici e dei progetti di valorizzazione e promozione turistica degli itinerari culturali e di eccellenza paesaggistica e delle iniziative finalizzate a promuovere la conoscenza delle identità territoriali e delle radici culturali delle comunità locali.

⁴⁰ Il carattere della "religiosità" può riferirsi ai soggetti che lo organizzano, oppure avendo riguardo alle finalità devozionali, come sottolinea P. M. Vipiana, *Diritto pubblico del turismo*, cit., spec. p. 152.

attrattori turistici di San Giovanni Rotondo e Monte Sant'Angelo, ma si pensi più in generale anche ai luoghi di culto e venerazione della preistoria come *dolmen* e *menhir*, chiese paleocristiane, grotte rupestri e alle tante chiese medievali sparse sul territorio in via di restauro o appena restaurate, come l'abbazia di Santa Maria di Cerrate a Lecce, splendido esempio di architettura romanica pugliese con affreschi bizantini - a quello delle vie e dei cammini, che ben rappresentano *cluster* di prodotto arte, cultura e territorio. La certazione del tracciato ufficiale della via Francigena del Sud il 18 ottobre 2019 ha visto un grande impegno delle regioni Lazio, Campania, Basilicata, Molise e Puglia, riunite in un tavolo tecnico interregionale. Il Mezzogiorno, con questo "ricongiungimento" ideale al resto d'Italia e d'Europa sembra poter finalmente aspirare a promuovere un turismo che raggiunga a tutti gli effetti di livello internazionale.

La valorizzazione degli itinerari culturali e dei cammini è ormai parte integrante dell'offerta turistica europea, essendo il loro recupero finalizzato alla riscoperta del *background* identitario, attraverso una proposta che si rivela inedita, autentica e sostenibile, realizzando forme di turismo più rispettose delle comunità locali, dell'ambiente e dello sviluppo economico.

Nella stessa prospettiva, volta ad assicurare la sostenibilità, garantendo al contempo la riscoperta dei valori identitari, si può citare la legge del 6 luglio 2011, n. 15, che ha istituito gli ecomusei in Puglia e il relativo regolamento 6 luglio 2012, n. 15⁴¹.

Questo modello di offerta culturale rappresentata dagli ecomusei, che intende valorizzare le diversità e sviluppare le risorse ambientali e storico-culturali del territorio, sembra porsi come tramite tra passato e presente e risulta assai appropriato per valorizzare beni - materiali o immateriali - difficilmente "museabili", come una rete di canali, una cascina, un panorama. Di conseguenza, la difficoltà di proteggere e valorizzare un insieme di siffatti beni ha condotto all'idea di promuovere i musei all'aperto, come nuova forma di luogo dell'arte: da salotto delle Muse il museo diviene quindi *ἀγορά*, luogo pubblico, democratico per eccellenza, quindi etico, accessibile, sostenibile, perché non modifica i luoghi preesistenti e porta il minimo impatto sul territorio, valorizzandolo in modo per così dire "immediato" e senza orpelli di sorta. La vera peculiarità dell'ecomuseo risulta quella di costituire assai verosimilmente "la sola organizzazione della società capace di lavorare al contempo sulle quattro dimensioni dello sviluppo: ambientale, culturale, sociale ed economico, non senza incontrare difficoltà"⁴², posto che il modello di sviluppo tradizionalmente conosciuto risulta essere economico o sociale, vieppiù inteso come suddiviso in compartimenti a tenuta stagna. Tuttavia, come si è visto, questo tipo di sviluppo risulta ormai non più proponibile, soprattutto a seguito delle nuove istanze derivanti dalla sede internazionale, *in primis* da Agenda 2030.

Diversamente, la *ratio* più intima posta alla base dell'ecomuseo sembra essere proprio quella della rappresentazione delle diverse istanze ambientali, sociali, turistiche, di valorizzazione del paesaggio e della cultura del territorio facendo "in modo che interagiscano reciprocamente: nessun elemento del patrimonio è unidimensionale e ciascuno deve essere considerato, analizzato, gestito in funzione di queste diverse dimensioni"⁴³. La l.r. pugliese 15/2011 inoltre promuove il pieno coinvolgimento delle «comunità locali, le parti sociali e gli enti locali e di ricerca», infatti l'iniziativa per la promozione degli ecomusei è lasciata alle «associazioni e fondazioni culturali, ambientaliste e di conservazione del patrimonio storico, senza scopo di lucro», oltre alla novità costituita dalla circostanza per la quale anche persone private possono gestire l'ecomuseo (art. 2, co. 4).

⁴¹ Sono stati infatti riconosciuti, con delibera della Regione Puglia del 24 aprile 2018, n. 674, ben dodici ecomusei, dei quali nove in Salento, due in provincia di Bari ed uno in provincia di Foggia.

⁴² Cfr. sul tema le considerazioni preziose di V. Caputi Jambrenghi, *Interventi sul territorio extraurbano. Ecomusei, paesaggi, periferie*, cit. L'a. ritiene la legge regionale sugli ecomusei uno degli esempi più significativi e validi dell'impegno politico-sociale profuso dalla Regione Puglia nell'espletamento dei compiti di benessere a vantaggio di ogni cittadino, che può definirsi, peraltro, protagonista dell'iniziativa, caratteristica quest'ultima più rilevante dell'ecomuseo.

⁴³ Cfr. H. De Varine, *L'ecomuseo come strumento di partecipazione. Ecomusei dieci anni dopo*, Villa Manin, 9 aprile 2016.

Il turismo sostenibile ed etico porta dunque benefici non soltanto in termini di attrattività, ma anche sociali, in termini di maggior condivisione di esperienze culturali e promozione di territori.

Sicché, come evidenziato nell'ambito del Piano strategico pugliese, il punto di forza principale, in una visione strategica è rappresentato proprio dalla ricchezza del patrimonio culturale e naturalistico pugliese, costituito da elementi di eccellenza e di unicità e da un legame molto stretto – quasi simbiotico - tra cultura e territorio⁴⁴. L'unica via possibile di valorizzazione del turismo sostenibile pertanto passa attraverso una visione di territorio regionale quale “museo diffuso” fondata sulla valorizzazione del patrimonio identitario e sulla messa in rete dei beni culturali.

5. Spunti conclusivi

Le brevi considerazioni appena formulate sono tese a dimostrare come ormai sia assolutamente impensabile scindere le considerazioni di carattere ambientale da una strategia vincente e di lungo periodo concernente il turismo. Inoltre, nonostante l'ingresso recente di strumenti privatistici, applicabili anche in ambito turistico, nella disciplina di tutela dell'ambiente, tradizionalmente appartenente al diritto amministrativo, — a giusta ragione, posto che una tutela ispirata alla garanzia offerta dal diritto privato risulta spesso insufficiente e riduttiva — oggi ancora sembra non si possa parlare di recessività delle regole ambientali dettate nel pubblico interesse, ma, proprio al contrario, l'ordinamento evolve con evidenza verso un'espansione ulteriore, quanto ai profili dell'organizzazione e a quelli consistenti nell'esercizio di una funzione amministrativistica che garantisca la sostenibilità dell'industria turistica.

Infatti, da un lato si affacciano nuove metodologie d'azione amministrativa, mosse anche da nuova ispirazione, che consentono, forse più efficacemente e più celermente, il perseguimento di alcuni obiettivi di tutela ambientale; dall'altro si registra la necessità sempre più avvertita che questi strumenti di nuova introduzione godano anche della garanzia pubblicistica che deve restare collegata alle finalità individuate come meritevoli di essere perseguite nell'interesse pubblico dall'ordinamento generale.

Bibliografia

- Andriola L., Jorizzo M., Andriola R. (2018). *Le politiche ambientali e gli strumenti operativi per un turismo sostenibile*, in *Gazzetta Ambiente*, 115.
- Andriola L., Jorizzo M., Andriola R. (2019). *Il museo sostenibile*, in *Turistica, Italian Journal of Tourism*, p. 41.
- Cafagno M. (2007). *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino.

⁴⁴ Per una più ampia visione “olistica” e integrata del patrimonio culturale e territorio, cfr. Cons. Stato, V, 3 settembre 2018, n. 5157. Nella sentenza, che riguarda il rinnovo delle concessioni di tre locali di proprietà del Comune di Milano all'interno della galleria Vittorio Emanuele II - sulla base della cd Direttiva *Bolkestein*, ex art 12 comma 3, si afferma la “deroga al principio della gara pubblica in ragione della rilevanza storico-culturale dell'attività esercitata”. Pertanto si ritiene che “il principio di evidenza pubblica è suscettibile di eccezionale deroga...in presenza di esigenze imperative connesse alla tutela di un interesse generale:...per un'esigenza stimata in sé superiore, di derogare al principio della gara perché si riferiscono ad interessi prioritari che prevalgono sulle esigenze stesse che sono a base della garanzia di concorrenza”.

- Caputi Jambrenghi V. (1984). *Lineamenti dell'organizzazione pubblica del turismo*, in *Pol. tur.*, 565.
- Caputi Jambrenghi V. (2008). *Profili nuovi dell'organizzazione del turismo*, n. 12.
- Caputi Jambrenghi V. (2019). *Interventi sul territorio extraurbano. Ecomusei, paesaggi, periferie*, in *www.giustamm.it*, n. 11.
- Chiti M.P. (1970). *Profilo pubblico del turismo*, Milano.
- De Varine H. (2016). *L'ecomuseo come strumento di partecipazione. Ecomusei dieci anni dopo*, Villa Manin.
- Dipace R., D'Orsogna M., Giani L. (2018). *Coesione, sostenibilità e sviluppo territoriale: valorizzazione delle aree interne e prospettiva macroregionale*, in (a cura di), G. Colombini, M. D'Orsogna, L. Giani, A. Police, *Infrastrutture di trasporto e sistemi di regolazione e gestione*, Napoli, p. 1087.
- Franceschelli V., Morandi F. (2017). *Manuale di diritto del turismo*, VI ed., Torino.
- Ghetti G. (1984). *Le aziende di promozione turistica*, in *Pol. tur.*, p. 20.
- Giannini M.S., Sepe O. (1966). *L'Organizzazione turistica in Italia*, in *Riv. it. dir. pubbl.*, p. 763.
- Renna M. (2006). *Turismo*, in Cassese S., diretto da, *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Milano, p. 6053.
- Imparato E. A., Torchia F. (2011). *Profili di diritto del turismo (privato e pubblico)*, Napoli.
- Sandulli M.A. (2019). *Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche*, in *Riv. giur. edilizia*, p. 291.
- Santagata R. (2016). *Diritto del turismo*, Roma, III ed.
- Tedeschini F. (1988). *Diritto pubblico per il turismo*, Milano.
- Villamena S. (2014). *Turismo*, in Carlotti G., Clini A., *Diritto amministrativo*, XIII, Rimini, p. 434.
- Vipiana P.M. (2017). *Diritto pubblico del turismo*, Pisa.

