

Il turismo fra persona e mercato: alcune riflessioni di diritto comparato

di *Melissa Capelli, Elena Grasso**

Abstract: Tourism between person and market: some considerations of comparative law – This article illustrates the evolution of the tourism legislation from both an economic and a legal perspective. From the first point of view, its role as an engine of economic development is highlighted, while the second point of view underlines its nature as a transversal matter. Finally, the essay compares the articulation of the institutionalization of tourism in France, Italy, Spain, Germany, Greece and Austria.

Keywords: Tourism legislation; comparative law; law and development; consumer law.

1. Introduzione

L'Organizzazione Mondiale del Turismo (in prosieguo UNWTO) ha definito il turismo come "l'insieme delle attività delle persone che effettuano uno spostamento o soggiornano al di fuori dell'ambiente abituale¹ per almeno 24 ore e comunque per un periodo non superiore ad un anno, il cui scopo sia diverso dall'esercizio di ogni attività remunerata all'interno dello Stato visitato"².

Basandosi su tale tassonomia, quindi, è possibile distinguere due figure diverse di viaggiatori, entrambe molto importanti per l'economia dei territori: l'escursionista e il turista vero e proprio³.

* Questo contributo è frutto dell'elaborazione congiunta di Elena Grasso e Melissa Capelli. A Elena Grasso sono attribuite le parti, 3 e 5, a Melissa Capelli 2, 4 e 6. L'introduzione e le conclusioni sono state redatte a quattro mani.

¹ Non è semplice definire quali siano i confini di tale ambiente. Secondo la definizione data dall'EUROSTAT, per ambiente abituale si intende "l'area geografica, sebbene non necessariamente contigua, all'interno della quale un individuo svolge le sue normali attività di vita". Tale concetto deve essere elaborato sulla base dei seguenti criteri: l'attraversamento delle frontiere amministrative o la distanza dal luogo di residenza abituale, la durata, la frequenza e lo scopo della visita. Cfr. M. Juul, *Tourism and the European Union. Recent trends and policy developments*, EPRS (European Parliamentary Research Service), September 2015, p. 3.

² L'Organizzazione Mondiale del Turismo ha sede a Madrid ed è stata creata nel 1975, con l'obiettivo di promuovere e sviluppare il turismo, al fine di contribuire all'espansione economica, stabilire e mantenere rapporti di cooperazione, stimolare e sviluppare collaborazioni tra i settori pubblico e privato, con particolare attenzione agli interessi dei Paesi in Via di Sviluppo (PVS).

³ A mero titolo esplicativo, la differenza tra escursionista e turista è rappresentata unicamente dalla durata del viaggio: l'escursionista si reca in un luogo diverso da quello abituale, per le stesse motivazioni del turista, ma vi rimane per meno di 24 ore (in altre parole non vi soggiorna), mentre il turista soggiorna, almeno per una notte, al di fuori del proprio ambiente

Senza addentrarsi nella storia del settore e nelle profonde differenze tra i comparti⁴, ci si limiterà ad osservare che, nel tempo, la pratica turistica è mutata e, con essa, sono cambiate le esigenze dei turisti stessi, nonché le risposte che gli operatori forniscono a tali necessità. È infatti innegabile che il concetto di ospitalità sia risalente all'epoca greco-romana ed è altrettanto vero che il turismo così come praticato oggi non corrisponde a quello del dopoguerra. Nell'800 e nei primi anni del 900, il turismo era considerato come un fenomeno *d'élite*⁵: solo gli aristocratici, difatti, erano soliti partecipare al *Grand Tour*, cioè un lungo viaggio d'istruzione che i giovani nobili intraprendevano in tutta Europa e dei quali l'Italia costituiva una tappa fondamentale⁶. Per quanto riguarda il primo viaggio organizzato, invece, occorrerà attendere il 1841, grazie a Thomas Cook⁷. Il turismo c.d. di massa, come lo conosciamo oggi, potrebbe essere fatto risalire all'esperienza americana degli anni Venti e Trenta quando si è manifestato un forte interesse verso aree costiere e rurali. È bene ricordare, infatti, che a partire dagli anni Ottanta dell'Ottocento, si verifica un incremento delle strutture destinate all'intrattenimento: le necessità di cura si accompagnano sempre più al bisogno di elementi di svago che caratterizzano la scansione della vita mondana. È tuttavia nel secondo dopoguerra che il turismo si afferma anche in Europa grazie all'aumento della mobilità e successivamente alla Seconda guerra mondiale, si assiste ad un vero e proprio *boom* di viaggi per scopi diversi da quelli lavorativi. Con l'aumentare dell'importanza e della portata del settore, anche a livello italiano iniziano le prime forme di istituzionalizzazione delle realtà legate al turismo, come ad esempio la nascita dell'ENIT, che risale al 1919. Nato come Ente Nazionale per le Industrie Turistiche, negli anni '70 diviene Ente Nazionale per il Turismo e negli anni '90 viene riorganizzato con la legge 11 ottobre 1990, n. 292 e con la legge 14 maggio 2005, n. 80. In particolare, con quest'ultima

abituale.

⁴ Si è soliti considerare il turismo religioso cristiano come prima vera pratica di questo variegato settore, mentre la nascita del turismo moderno viene fatta coincidere con il turismo termale. Per lo sviluppo del turismo balneare dobbiamo attendere l'800.

⁵ Nel XIX secolo, il turismo acquista i connotati di fenomeno complesso. Il "movimento dei forestieri" caratterizzava tanto la domanda quanto l'offerta ricettiva. Sul punto, si veda M. Teodori, A. Zanini, *Vers un nouveau modèle de relation entre organisations patronales: les hôteliers italiens dans le contexte international (années 1900-1930)*, in D. Fraboulet, C. Humair, P. Vernus (dir.), *Coopérer, négocier, s'affronter. Les organisations patronales et leurs relations avec les autres organisations collectives*, Rennes, 2014, p. 199 ss.

⁶ Oltre alle città d'arte, quali Roma, Firenze, Venezia e Napoli, tra le mete del *Grand Tour* erano comprese anche realtà meno famose quali Genova ed in generale la Liguria. Tale regione "è dotata di pregevoli risorse naturali – il mare, il clima, il paesaggio – che rappresentano tradizionalmente il principale elemento di attrazione. Già all'epoca del *Grand Tour*, il lungo viaggio formativo compiuto dai componenti dell'alta società europea, gli stranieri colti e curiosi che visitano Genova e le Riviere sono attirati non solo da una componente culturale, legata al capoluogo e ai suoi tesori artistici, ma, in larga misura, anche da fattori di ordine naturale. Sono infatti le caratteristiche ambientali che colpiscono maggiormente i visitatori, come testimoniano i diari, le relazioni di viaggio e le raffigurazioni artistiche". Cfr. A. Zanini, *Un secolo di turismo in Liguria. Dinamiche, percorsi, attori*, Franco Angeli, Milano, 2012, p. 17.

⁷ Thomas Cook è considerato il padre del turismo moderno: egli fondò la prima agenzia di viaggi, la *Thomas Cook and Son*. Questo operatore turistico, nel dopoguerra diventò una delle più importanti agenzie turistiche nel mondo ed ha continuato ad operare sino al 2019 quando ne è stato dichiarato il fallimento per bancarotta.

norma diventa Agenzia Nazionale del Turismo, con personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa, patrimoniale, contabile e di gestione.

Il presente contributo si propone di mettere a fuoco l'evoluzione del diritto del turismo nell'economia europea e in quella di Francia, Italia, Spagna, Germania, Grecia ed Austria. Dopo avere tratteggiato l'impatto della globalizzazione e il ruolo propulsore delle nuove opportunità nate dalla *sharing economy*, passeremo ad esaminare il ruolo del turismo nella Carta costituzionale e la sua definizione di materia trasversale che inerisce altresì il diritto internazionale, europeo, ambientale, amministrativo, del lavoro e dei consumatori. La prospettiva comparata si rende necessaria per analizzare l'articolazione dell'istituzionalizzazione del turismo nei Paesi considerati.

2. Sostenibilità e globalizzazione nell'era della *sharing economy*

Si è detto che il turismo di massa, per quanto riguarda l'area europea, è un fenomeno che risale agli anni '50 del secolo scorso. Sarebbe tuttavia un errore pensare che, da allora, il settore non abbia subito mutamenti: mentre negli anni '70, infatti, in Italia si diffonde la cultura della "villeggiatura", con soggiorni della durata di circa 20/30 giorni generalmente concentrati nel periodo estivo (per lo più ad agosto in occasione della chiusura delle fabbriche), negli anni '80 si sviluppa l'idea della "vacanza organizzata", non più concentrata in un'unica stagione e corredata di servizi compresi nel pacchetto venduto⁸. L'esigenza di uniformare la disciplina dei servizi legati al turismo ha portato il diritto dell'Unione a regolamentare questo settore attraverso l'emanazione delle direttive 68/368/CEE (che ha influenzato le attività ristorative e ricettive), 73/239/CEE (in materia di assicurazioni diverse da quelle sulla vita e, quindi, anche quelle turistiche), 84/641/CEE (che concerne l'assistenza turistica), 90/314/CEE (concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso"⁹), 94/47/CE e la

⁸ Il pacchetto turistico *all inclusive* viene definito all'art. 34 del codice del turismo, il quale stabilisce che "i pacchetti turistici hanno ad oggetto i viaggi, le vacanze, i circuiti tutto compreso, le crociere turistiche, risultanti dalla combinazione, da chiunque ed in qualunque modo realizzata, di almeno due degli elementi di seguito indicati, venduti od offerti in vendita ad un prezzo forfettario: a) trasporto; b) alloggio; c) servizi turistici non accessori al trasporto o all'alloggio di cui all'articolo 36, che costituiscano, per la soddisfazione delle esigenze ricreative del turista, parte significativa del pacchetto turistico".

⁹ In merito all'applicazione di tale direttiva, si veda l'ordinanza della Corte di giustizia 16 gennaio 2014, causa C-430/13, *Ilona Baradics e a. c. QBE Insurance (Europe) Ltd Magyarországi Fióktelepe, Magyar Állam*, relativa alle percentuali minime per la garanzia che un organizzatore di viaggi deve costituire al fine di rimborsare i fondi depositati dai consumatori in caso d'insolvenza. La Corte rileva che l'art. 7 della direttiva 90/314/CEE deve "essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale nei limiti in cui le modalità di quest'ultima non hanno il risultato di garantire effettivamente al consumatore il rimborso di tutti gli importi dei fondi versati e il rimpatrio in caso d'insolvenza dell'organizzatore di viaggi". Lo Stato membro, quindi, non gode di "alcun potere discrezionale riguardo alla portata dei rischi che devono essere coperti dalla garanzia dovuta dall'organizzatore o dall'intermediario di viaggi ai consumatori". Cfr. anche la sentenza della Corte di giustizia, 16 febbraio 2012, causa C-134/1, *Jürgen Blödel-Parwlik c. HanseMerkur Reiseversicherung AG*.

successiva 2008/122/CE (entrambe sulla multiproprietà¹⁰) ed infine la 2015/2302/UE (sui pacchetti turistici e i servizi turistici collegati). Anche gli anni '90 rappresentano un periodo fondamentale per il settore in esame: infatti, si diversificano e moltiplicano le motivazioni e le occasioni di viaggio, tanto che il turismo diviene un settore in espansione perché risponde a esigenze giudicate per la mutata sensibilità come irrinunciabili¹¹. L'avvento di Internet e l'e-commerce hanno innovato profondamente il settore. Fra le nuove frontiere possiamo annoverare la nascita delle *Online Travel Agencies* (OTA), lo sviluppo degli *home restaurant* e delle piattaforme di *couchsurfing*, *home exchange* e locazioni brevi di stanze o interi immobili, tutte realtà fiorite nell'ambito *sharing economy*.

Alla luce di quanto esposto, appare chiaro perché nel 2001 la Commissione europea abbia sancito la connotazione multiforme di questo settore, che “comprende una grande varietà di prodotti e di destinazioni, nonché numerosi operatori pubblici e privati, dalle competenze molto decentrate, spesso a livello regionale e locale”¹². Questa definizione, per quanto possa apparire ampia, rispecchia tuttavia fedelmente l'attività turistica stessa, che è determinata, guarda caso, proprio da motivi di piacere, affari, cultura, religione o salute.

Il passaggio da una società di consumi ad una di servizi ha provocato un progressivo ed inarrestabile mutamento nelle modalità e nelle tempistiche dell'attività turistica stessa.

Il turismo è quindi diventato, con il passare del tempo, un vero e proprio “fenomeno sociale che riguarda diversi settori di attenzione per l'attività dei poteri pubblici, pertanto è interessato da normative diverse, quali la legislazione ambientale, il diritto del lavoro. Le attività turistiche possono poi essere soggette

¹⁰ In termini di multiproprietà, si ricorda che la stessa può rientrare anche nell'ambito di applicazione della Direttiva 85/577/CEE: interessante, in tal senso, appare la sentenza Corte di giustizia (Terza Sezione), 22 aprile 1999, C-423/97, *Travel Vac SL c. Manuel José Antelm Sanchis*. Sempre in tema di viaggi tutto compreso, ma questa volta in materia di risarcimento del danno morale, ricordiamo la sentenza della Corte di giustizia (Sesta Sezione) 12 marzo 2002, C-168/00, *Simone Leitner contro TUI Deutschland GmbH & Co. KG*. La Corte, di fatto, spiana la strada alla fattispecie del danno da vacanza rovinata, sancendo che “l'art. 5 della direttiva del Consiglio 13 giugno 1990, 90/314/CEE, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso», dev'essere interpretato nel senso che il consumatore ha diritto al risarcimento del danno morale derivante dall'inadempimento o dalla cattiva esecuzione delle prestazioni fornite in occasione di un viaggio «tutto compreso»”.

¹¹ Tale affermazione, anche se potrebbe apparire esorbitante, in realtà è ben testimoniata dal fatto che, anche durante la crisi finanziaria che si è vissuta a partire dal 2007, il turismo – naturalmente non del tutto immune dalla crisi – ne ha subito in maniera minore gli impatti. Tale fenomeno è certamente in controtendenza con l'esperienza, la quale insegna che, nei momenti peggiori di crisi economica, dove risparmiare qualcosa sembra un'utopia, le persone spendono per soddisfare i bisogni “primari”, nell'accezione di *Maslow*, eliminando i costi superflui. Si potrebbe pensare che le prime spese ad essere tagliate siano proprio quelle in ambito vacanziero. Ebbene tale affermazione è vera, ma solo in parte. Il minore impatto della crisi sul turismo, ad avviso di chi scrive, può essere rintracciato in un nuovo bisogno insito nell'uomo e creato dalla società: quello di ritornare alle proprie origini, a ritmi dettati dalla natura e non dalla stressante vita di tutti i giorni. Ecco quindi spiegate le motivazioni per le quali le persone non rinunciano a “fare vacanza”, ma tuttalpiù, in tempi difficili, “reinventano” le modalità turistiche, creando o riscoprendo dei settori diversi quali il cicloturismo o il *trekking*.

¹² Comunicazione della Commissione “Un approccio di cooperazione per il futuro del turismo europeo”, COM(2001) 665 definitivo, p. 3.

a vari tipi di controlli amministrativi. Il turismo è quindi studiato nell'ambito del diritto pubblico¹³. La crescita del fenomeno, quindi, dovuta all'aumento del benessere, all'innalzamento della qualità della vita, del livello culturale e dell'aspettativa di vita, ha portato alla necessità di dotarsi di una legislazione *ad hoc* per il settore stesso e all'adozione di numerosi documenti come il Codice Mondiale di Etica e Turismo¹⁴.

Ad oggi, nonostante l'emergenza sanitaria in atto¹⁵, il turismo può essere considerato un "motore per lo sviluppo"¹⁶. Grazie al potenziamento delle infrastrutture, alle possibilità di mobilità offerte dalla globalizzazione, si assiste ad una costante crescita del numero delle destinazioni, alimentando, così, la competizione tra le stesse¹⁷. Non bisogna difatti scordarsi che il territorio e le sue attrattive – siano esse materiali come monumenti, musei, parchi naturali e così via, oppure immateriali, quali il *folklore* locale – sono vitali per tale settore.

3. L'evoluzione del turismo nell'architettura costituzionale italiana

A livello costituzionale, il turismo rileva sotto tre diversi profili: il primo è legato al benessere psicofisico della persona¹⁸, il secondo allo sviluppo economico del Paese¹⁹ ed il terzo al titolo competenziale²⁰. Il terzo profilo stabilisce funzioni e

¹³ Cfr. P. Rossi, *Diritto europeo e valutazione di impatto della regolazione. Profili comparatistici*, Giappichelli Editore, Torino, 2012, p. 115.

¹⁴ Tale atto è stato emanato dall'OMT il 1° ottobre 1999, durante l'Assemblea Generale tenuta a Santiago del Cile.

¹⁵ "Le prenotazioni confermate fino al 12 aprile per l'estate 2020 vedono il turismo italiano "resistente" nonostante un calo del -57,5% dal persistere del Covid. Seguono per variazione negativa Spagna (-56,7%), UK (-54,7%), Francia (-54%), Paesi Bassi (-52,8%), Portogallo (-50,7%). Tassi di decremento inferiori in Grecia (-47,7%), Russia (-42,6%) e Irlanda (-42,6%). Impatti maggiori si rilevano sui viaggi dai mercati a lungo raggio (dal -50% al -79%), seguiti dal medio raggio (paesi emergenti europei dal -44% al -70%) e dal trasporto a corto raggio (Europa occidentale dal -39% al -69%)". Cfr. Bollettino ENIT n. 0 del 27 aprile 2020.

¹⁶ Si ricorda che, la crescita turistica presenta vantaggi economici e crea posti di lavoro nei numerosi settori che sono ad esso legati.

¹⁷ Oltre al moltiplicarsi delle destinazioni, si è assistito alla proliferazione dei "turismi". Sono nate, difatti, numerose nicchie di turismo, alcune delle quali non propriamente "positive" che fanno leva sulla sofferenza o sulla paura. Si pensi al *dark tourism*, che vede luoghi di disastri o di estrema povertà trasformati in agognate mete turistiche: a mero titolo esemplificativo si pensi alle migliaia di persone che si recavano all'Isola del Giglio, con il solo scopo di farsi un *selfie* con il relitto della Costa Concordia, oppure al turismo nelle *favelas* o allo *slum tourism*, nelle grandi metropoli sudamericane o africane.

¹⁸ Secondo questa accezione, quindi, il turismo viene visto come una componente fondamentale per il benessere psico-fisico della persona. È esempio di questa visione l'art. 52 c. 3 della Costituzione bulgara "*The State shall protect the health of all citizens and shall promote the development of sports and tourism*", dove appunto si accosta la promozione dello sviluppo del turismo e dello sport alla promozione della salute dei cittadini.

¹⁹ A differenza della prima visione, in questa categoria, rientrano le Costituzioni come quella del Guatemala, che all'art. 128 accosta il turismo proprio allo sviluppo economico ("*El aprovechamiento de las aguas de los lagos y de los ríos, para fines agrícolas, agropecuarios, turísticos o de cualquier otra naturaleza, que contribuya al desarrollo de la economía nacional, está al servicio de la comunidad y no de persona particular alguna, pero los usuarios están obligados a reforestar las riberas y los cauces correspondientes, así como a facilitar las vías de acceso*"), oppure la Costituzione ondegna, la quale, all'art. 107 parla appunto di sviluppo turistico. È bene, tuttavia ricordare che, inquadrare il turismo esclusivamente come un settore utile per lo sviluppo economico,

responsabilità nella legislazione turistica, mentre i primi due aspetti sono tipici delle Costituzioni più giovani e riconoscono al settore un ruolo e un impatto specifico.

Nella nostra Carta costituzionale il termine turismo non appare nemmeno una volta. Con tale affermazione, tuttavia, non si deve giungere alla conclusione che la Costituzione non consideri il settore o comunque sia indifferente agli interessi ed ai diritti di turisti ed operatori, al contrario, sono molti i principi e gli aspetti coinvolti. Prima di esaminarli, tuttavia, appare utile effettuare un breve *excursus* storico, in quanto, effettivamente, non è sempre stato così. È bene rammentare infatti che prima della l. Cost. n. 3 del 2001, all'art. 117, si trovava un riscontro per quanto riguarda l'attività turistica e l'industria alberghiera: si stabiliva, infatti, che tale materia fosse di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, il che significava che lo Stato era deputato ad emanare leggi quadro, stabilendo le caratteristiche generali e il campo di applicazione entro i quali le Regioni potevano a loro volta emanare la normativa di dettaglio. Con la riforma Costituzionale del Titolo V la *vision* dell'art. 117 stesso viene ribaltata, tanto che vengono enucleate le materie di esclusiva competenza statale e quelle di legislazione concorrente, ma scompare ogni riferimento al settore turistico che diventa così esclusiva materia regionale²¹.

potrebbe risultare un'arma a doppio taglio, in quanto occorre tenere sempre presenti gli impatti, anche potenzialmente negativi, che il turismo potrebbe avere sul territorio sul quale insiste: si pensi alla deforestazione ed alla cementificazione, all'inquinamento e così via. Ecco dunque che occorre tenere presente la reale capacità di carico di un territorio e quindi, nonostante le previsioni costituzionali appena citate sembrino sacrificare ogni cosa in nome dello sviluppo turistico, nei loro testi contengono anche delle previsioni che bilancino i rischi, chiedendo di "restituire" qualcosa al Paese stesso. Ci si riferisce, nel dettaglio, all'art. 126 della Costituzione dell'Honduras, secondo nel quale si parla di riforestazione nonché di tutele speciali per sponde di fiumi e laghi nonché dintorni delle fonti d'acqua. Esistono poi esempi di Costituzioni che si pongono a cavallo tra la prima e la seconda visione, come ad esempio la Costituzione del Brasile, dove all'art. 180, si legge che "*A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico*", dove appunto si apprende che il turismo diventa chiave di sviluppo non solo economico, ma anche sociale e, quindi si torna prepotentemente a quanto detto per la Costituzione bulgara.

²⁰ Esempio di tale fattispecie è la Costituzione spagnola che, all'art. 148, stabilisce quali siano le competenze delle Comunità autonome: tra queste, la promozione e gestione del turismo all'interno dei propri territori di riferimento.

²¹ "La riforma del Titolo V della Costituzione operata con l. cost. n. 3/2001 ha reso il turismo una materia di competenza "esclusiva" delle Regioni ordinarie, alla stregua di quanto previsto per le Regioni speciali che - già prima del 2001 - erano dotate di tale competenza. Il turismo rientra dunque tra le materie "residuali" (art. 117, quarto comma), in riferimento alle quali le Regioni non sono più soggette ai limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali. Questo mutamento del titolo competenziale delle Regioni è stato confermato in più occasioni dalla Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 197/2003". Cfr. Servizio Studi del Senato, "Nota Breve": Delega al Governo in materia di turismo. A.S. 1413", n. 122, luglio 2019. Tale riforma costituzionale, varata solo pochi mesi dopo l'entrata in vigore della l. 135/2000, rubricata "Riforma della legislazione nazionale del turismo", ha creato numerosi problemi in ambito turistico, andando, nel concreto, a vanificare alcune disposizioni interessanti ed innovative della legge quadro appena citata. Si è creata così un'Italia a "macchia di leopardo" con disposizioni diverse da regione a regione ed una normativa turistica che, nel corso del tempo, è diventata stratificata e farraginoso. In parte ciò è dovuto alla natura poliedrica del settore stesso, che contempla aspetti di diritto pubblico e di diritto privato, nonché numerose intersezioni fra le competenze, esclusive o concorrenti, statali: si pensi ad esempio la tutela

Si è detto che alcuni principi costituzionali possono essere, almeno indirettamente, ricollegati al turismo. “Il turismo muove quindi più valori costituzionali, che distintamente tendono ad emergere, a seconda del punto di osservazione. Nella prospettiva dell’imprenditore (e dello sviluppo economico del Paese) è la libertà d’impresa ad essere preponderante; nella prospettiva delle principali mete turistiche, è l’interesse pubblico alla conservazione (e valorizzazione) dei beni culturali ed ambientali; nella prospettiva del turista, sono invece la libertà di circolazione e la protezione nel rapporto contrattuale i principali valori di riferimento”²². Alcuni articoli della nostra Costituzione possono essere pertanto interpretati come a tutela del turista (singolo o in gruppo), dell’operatore del settore e delle risorse turistiche. Vedremo nei paragrafi successivi quali disposizioni costituzionali possono essere ricollegate a questi tre diversi aspetti.

4. Il turismo come materia trasversale

Nei paragrafi precedenti abbiamo indicato cosa sia il turismo e come si sia evoluto nel tempo. In particolare, si è evidenziato come gli elementi di viaggio²³ ed ospitalità siano elementi fondamentali e costitutivi sia della definizione generale che del pacchetto turistico tutto compreso. Alla luce di questa considerazione è opportuno introdurre quello che è uno dei primi dettami costituzionali ai quali sia possibile, almeno indirettamente, ricondurre il settore in esame. L’art. 16 della Costituzione stabilisce che ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, nonché ha il diritto di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi. Uniche eccezioni a tali libertà sono costituite dai motivi di sanità (a mero titolo di esempio ricordiamo le restrizioni stabilite nella c.d. “Fase 1” in periodo di Coronavirus), di

dell’ambiente e dei beni culturali, la concorrenza, i rapporti internazionali, il diritto penale e così via. Tale sovrapposizione è stata rilevata anche più volte dalla Corte costituzionale (si vedano le sentenze n. 214 del 2006 e n. 76 del 2009), che richiama la possibilità di “una chiamata in sussidiarietà orizzontale dello Stato nei confronti della competenza delle Regioni”. Si conclude questa breve digressione, ricordando che, nel 2011, è stato emanato il D.Lgs 79/2011, meglio noto come Codice del turismo, che ha abrogato la precedente legge quadro n. 135/2001. La *ratio* insita nel Codice stesso era quella di riordinare e razionalizzare la legislazione vigente, andando a stabilire dei criteri di riferimento univoci, favorendo un coordinamento tra Stato e Regioni, nel rispetto delle rispettive competenze. Tentativo vanificato dai ricorsi presentati dalle Regioni Toscana, Puglia, Umbria e Veneto: gli Ermellini, con sentenza n. 80/2012, hanno sostanzialmente ridotto la portata normativa del D.Lgs. 79/2011. Per ulteriori approfondimenti in materia del difficile rapporto tra competenze regionali e statali, si vedano altresì C. Tubertini, *Il turismo tra Stato, Regioni ed enti locali: alla ricerca di un difficile equilibrio delle competenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, Supplemento 1.2007; C. Leone, *Le competenze normative e le funzioni amministrative nella materia del turismo*, in G. Cassano (a cura di), *Diritto del turismo*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2019, nonché M. Malo, C. Colaluca, *Competenze normative e fonti*, in V. Franceschelli, F. Morandi (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*, VI edizione, Giappichelli Editore, Torino, 2017.

²² Cfr. M. Malo, C. Colaluca, *Il turismo nella Costituzione*, in V. Franceschelli, F. Morandi (a cura di), *cit.*, p. 7.

²³ Riprendendo le definizioni di turismo e di pacchetto turistico espone nell’introduzione del presente contributo, il viaggio è rispettivamente inteso come lo spostamento da quello che è abitualmente il proprio “ambiente quotidiano” e, naturalmente, è insito nel “trasporto”.

sicurezza ed infine obblighi di legge. La libertà di circolazione e di soggiorno all'estero, riconosciuta al cittadino italiano, può dunque certamente essere applicata al turista "interno", cioè italiano. Tale libertà di circolazione e di espatrio²⁴, ben si adatta al settore in esame, che prevede, per l'appunto, il soggiorno – e quindi lo stabilimento di una dimora temporanea – al di fuori del proprio ambiente quotidiano e, dunque, dei propri luoghi di residenza o domicilio. Appare ora utile, effettuare un metaforico "salto" al Titolo V della Costituzione e, precisamente, all'art. 120 c. 1, che ben si lega alla libertà di circolazione della quale si è appena discusso. Questa norma, stabilendo che "la Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale", rafforza ulteriormente quanto già detto sopra²⁵, anche se è possibile che l'accesso ad una determinata area venga in realtà limitato (si pensi ad esempio ad un parco naturale che può essere contingentato ad un numero massimo di persone, per preservare l'area stessa), proteggendo il territorio stesso da rischi di antropizzazione e similari²⁶.

Sempre partendo dalle nozioni generali di turismo e di pacchetto turistico, si nota che, oltre al viaggio, altro elemento fondamentale delle nozioni date è rappresentato dall'ospitalità – intesa come "soggiorno" nella definizione di turismo e come "alloggio" nella nozione di pacchetto turistico²⁷. Appare d'uopo,

²⁴ Si ricorda che, alla possibilità di "uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi" riconosciuta ai cittadini italiani, va ricollegata anche la libertà di circolazione e di soggiorno riconosciuta dal diritto europeo.

²⁵ L'articolo 120 c.1, oltre che al già citato art. 16, può ricollegarsi anche ad altre previsioni costituzionali, quali gli artt. 3, 5 e 41 della Costituzione. A tal proposito, si veda S. Cavaliere, *Il turismo nella Costituzione*, in G. Cassano (a cura di), *cit.*, p. 23 – 24.

²⁶ Si vedranno nel prossimo paragrafo i collegamenti del settore turistico con l'art. 9 della nostra Costituzione. Appare, tuttavia, d'uopo anticipare che la nostra Repubblica si impegna a tutelare "il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione". Alla luce di tale enunciazione, ecco che meglio si comprende come gli artt. 16 e 120 c.1, seppur rappresentino delle libertà fondamentali dell'individuo, vadano bilanciati con altri valori costituzionali altrettanto importanti. Dall'art. 9, infatti, discendono normative nazionali e regionali a tutela del patrimonio storico, architettonico, artistico e paesaggistico del Bel Paese: si citano, a titolo meramente esemplificativo, la l. 394/1991 sulle aree naturali protette o ancora la legge regionale del Piemonte n. 56/1977.

²⁷ Ai sensi della direttiva 2015/2302/UE, si definisce pacchetto turistico "la combinazione di almeno due tipi diversi di servizi turistici ai fini dello stesso viaggio o della stessa vacanza, se: a) tali servizi sono combinati da un unico professionista, anche su richiesta del viaggiatore o conformemente a una sua selezione, prima che sia concluso un unico contratto per tutti i servizi; oppure b) indipendentemente dal fatto che siano conclusi contratti separati con singoli fornitori di servizi turistici, tali servizi sono: i) acquistati presso un unico punto vendita e tali servizi sono stati selezionati prima che il viaggiatore acconsenta al pagamento; ii) offerti, venduti o fatturati a un prezzo forfettario o globale; iii) pubblicizzati o venduti sotto la denominazione «pacchetto» o denominazione analoga; iv) combinati dopo la conclusione di un contratto con cui il professionista autorizza il viaggiatore a scegliere tra una selezione di tipi diversi di servizi turistici; o v) acquistati presso professionisti distinti attraverso processi collegati di prenotazione *online* ove il nome del viaggiatore, gli estremi del pagamento e l'indirizzo di posta elettronica sono trasmessi dal professionista con cui è concluso il primo contratto a uno o più altri professionisti e il contratto con quest'ultimo o questi ultimi

senza addentrarci nella nozione storica di ospitalità e nelle diverse connotazioni che ha assunto nel tempo, citare ora questo secondo elemento, in quanto lo stesso ben si collega all'art. 14 della nostra Costituzione sull'inviolabilità del domicilio²⁸. Si ricorda infatti che, secondo la definizione classica di turista, lo stesso deve risiedere al di fuori del proprio ambiente abituale almeno per 24 ore e dunque deve trovare una sistemazione per la notte. È dunque possibile far rientrare la “temporanea” dimora del turista all'interno della protezione di questa norma che, sancendo l'inviolabilità del domicilio, di fatto protegge la riservatezza del turista, che non “potrà vedere violata da ispezioni, perquisizioni o sequestri la sua camera d'albergo, la sua tenda, il suo *camper* o qualsiasi altro luogo dove voglia trascorrere il proprio tempo”²⁹.

I motivi alla base della libertà di circolazione generalmente non sono rilevanti ma sicuramente comprendono il turismo. Sebbene i Costituenti nell'atto di redigere la Carta non avessero probabilmente pensato al turismo o al turista come punto di riferimento per il riconoscimento di determinati diritti, gli artt. 19 (libertà di professare la propria fede religiosa), 32 (diritto alla salute e a vivere in un ambiente salubre) e 34 (diritto all'istruzione) possono essere riconnessi a motivazioni di viaggio meritevoli di tutela come quella religiosa³⁰, quella legata alla salute³¹ nonché all'apprendimento culturale³², che sono alla base di alcuni segmenti del settore: il turismo religioso, quello termale ed infine quello culturale. “Si può convenire, in ogni modo, che i principali motivi che inducono a viaggiare restano legati al benessere «psicofisico» e all'arricchimento «culturale»”³³. Mentre i legami con gli artt. 19 e 34 della Costituzione sono

professionisti è concluso al più tardi 24 ore dopo la conferma della prenotazione del primo servizio turistico”.

²⁸ Il rapporto tra l'art. 14 della Costituzione e la dimora temporanea del turista è dibattuto in dottrina. Vi sono, difatti, tesi contrastanti in base alla tipologia di definizione di domicilio che viene adottata: alcuni seguono la nozione data dall'art. 43 c.c., mentre altra dottrina segue quella inserita nell'art. 614 c.p.. La nozione più ampia è stata altresì seguita già negli anni '80 dagli Ermellini. Per maggiori informazioni, si vedano C.E. Traverso, *La nozione del concetto di domicilio nell'art. 14 della Costituzione*, in *Studi in onore di Antonio Amorth*, II, Milano, 1982, p. 585 ss; F. S. Marini, D. Morana, *Appunti di diritto pubblico del turismo*, Napoli, 2008; S. Cavaliere, *Il turismo nella Costituzione*, in G. Cassano (a cura di), *cit.*, p. 22.

²⁹ Cfr. S. Cavaliere, *Il turismo nella Costituzione*, in G. Cassano (a cura di), *cit.*, p. 22.

³⁰ Si pensi ai pellegrinaggi, già diffusi nel Medioevo. Esistevano, ed esistono tuttora, numerosi esempi di cammini religiosi e non solo: si pensi al cammino di Santiago, piuttosto che alla Via Francigena, dove religione e cultura si fondono in un unico connubio. Per maggiori approfondimenti sulla tematica del turismo religioso, si rimanda a V. Resta, *La legislazione regionale sul turismo religioso dopo la riforma costituzionale del 2001*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, Fasc. 2, agosto 2006.

³¹ Il turismo sanitario, o della salute, comprende tre diverse tipologie di pratiche: il turismo termale, quello medico e, infine, quello del benessere. Di queste categorie, quello maggiormente conosciuto, è senza alcun dubbio il primo – quello termale – in quanto più antico, risalente alle culture greche, egizie e romane. Per approfondimenti, si veda F. Prada, *Tipologie speciali di turismo*, in G. Cassano (a cura di), *cit.*, p. 96 ss.

³² Parlando di turismo culturale o, di un suo particolare segmento legato al turismo di istruzione, non si può non pensare al fenomeno del *Grand Tour*, praticato dai ricchi aristocratici europei a partire dal XVI secolo.

³³ Cfr. M. Malo, C. Colaluca, *Il turismo nella Costituzione*, in V. Franceschelli, F. Morandi (a cura di), *cit.*, p. 16.

evidenti, il nesso con l'art. 32 merita un breve approfondimento. È bene ricordare, infatti, che si tratta di una delle disposizioni più innovative della Carta. Dietro alla “tutela alla salute” riconosciuta e promossa dalla Repubblica, infatti, come sottolineato dall'OMS, vi è non solo la nozione di assenza di malattia o infermità, ma uno “stato di completo benessere fisico, psichico e sociale”. Ecco quindi che l'art. 32 diventa base non solo per il turismo legato alla cura della propria salute – come i già citati turismo termale, medico e del benessere – ma di ogni forma di attività turistica in generale che, grazie alla vacanza e allo svago, permette di contrastare lo stress e di prevenire l'insorgere di patologie ad esso correlate³⁴.

Altra norma costituzionale che può essere letta in concomitanza con l'art. 32 Cost.³⁵, del quale si è appena disquisito e che ben si lega al settore in esame, è l'art. 36 c. 3, il quale stabilisce che “il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi”. Dietro l'irrinunciabilità del riposo settimanale e soprattutto delle ferie la Costituzione manifesta, almeno indirettamente, un sostegno al settore in esame.

5. La naturale vocazione internazionale del turismo fra esigenze economiche e libertà di circolazione

Il turismo è uno dei settori economici più importanti, non solo a livello italiano ma anche mondiale. I dati dell'UNWTO, aggiornati a gennaio 2020, testimoniano che “gli arrivi di turisti internazionali in tutto il mondo sono cresciuti del 4% nel 2019 per raggiungere 1,5 miliardi, sulla base dei dati riportati dalle destinazioni in tutto il mondo”. Il 2019 si è pertanto confermato come un anno di crescita per il settore, sebbene a ritmi più lenti, soprattutto per l'Europa, rispetto agli anni precedenti. Nel dettaglio, “il Medio Oriente (+ 8%) ha guidato la crescita, seguito da Asia e Pacifico (+ 5%). Gli arrivi internazionali in Europa e Africa (entrambi + 4%) sono aumentati in linea con la media mondiale, mentre le Americhe hanno registrato una crescita del 2%”³⁶.

Tali *trend* sono confermati anche per quanto riguarda il nostro Paese, sia dai dati dell'ENIT che da quelli dell'ISTAT: i primi affermano che l'Italia è lo Stato europeo che attrae più turisti stranieri, tanto che il volume d'affari incide sul PIL per una percentuale superiore al 10%, mentre i secondi, per quanto riguarda il settore nel suo complesso (quindi per quanto concerne sia turismo

³⁴ “L'art. 32 Cost. interessa il turismo e i turisti per la generale tutela della salute dei viaggiatori italiani e stranieri offerta dal Servizio Sanitario Nazionale. L'articolo rappresenta anche il principio di riferimento per la normativa sulla profilassi e sulle vaccinazioni imposte agli italiani che partono per mete esotiche, al fine di prevenire pericolosi virus, e per la normativa sui controlli sanitari obbligatori per chi rientra in Italia da Paesi in cui sono in corso epidemie”. Cfr. S. Cavaliere, *Il turismo nella Costituzione*, in G. Cassano (a cura di), *cit.*, p. 27.

³⁵ “Sia il riposo settimanale, sia le ferie annuali sono previsti allo scopo di consentire al lavoratore di realizzare la propria persona anche in relazione ai suoi interessi ed ai suoi rapporti familiari, nonché di riposare e recuperare le forze”.
Cfr. www.brocardi.it/costituzione/parte-i/titolo-iii/art36.html.

³⁶ Cfr. UNWTO, *World Tourism Barometer*, Volume 18, Issue 1, January 2020, excerpt.

inbound che domestico), testimoniano che esso rappresenta oltre il 5% del Pil (il 13% se si tiene conto di impatti diretti ed indiretti) e circa il 6% dei lavoratori occupati. I dati riportati evidenziano inoltre che nel 2019 gli esercizi ricettivi hanno registrato 434,7 milioni di presenze (+1,38% rispetto al 2018) nonché 130,2 milioni di arrivi (+1,64% rispetto al 2018).

Oltre le peculiarità normative sinora presentate, bisogna rammentare che il prodotto turistico, a differenza di quello di altri settori, non è costituito da un bene tangibile, bensì sovente da un'esperienza che il turista vive direttamente *in loco*. Alla base di questo settore economico, quindi, oltre a tutti i servizi offerti dagli operatori economici vi è il territorio con le sue risorse: i c.d. attrattori turistici³⁷. Tali risorse sono sussumibili nell'art. 9, per cui "la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione"³⁸. Nonostante ad una prima lettura il secondo comma possa apparire più importante, almeno per quanto riguarda l'oggetto di studio del presente contributo è bene sottolineare come, in realtà, entrambi i commi dell'art. 9 rappresentino una disposizione a favore del turismo³⁹. Tale spinta verso lo sviluppo turistico va tuttavia bilanciata con la tutela del paesaggio e del patrimonio storico, artistico e culturale del nostro Paese⁴⁰. Si ricorda che anche in virtù delle disposizioni contenute nel d.

³⁷ È possibile definire l'attrattore turistico come una risorsa materiale o immateriale di un dato territorio, che il turista o l'escursionista percepiscono come la risposta a loro determinate necessità di svago.

³⁸ Si tratta di una disposizione molto innovativa, soprattutto per l'epoca nella quale è stata scritta la Costituzione italiana e, che trova comunque riscontro in poche altre Costituzioni. Per maggiori dettagli, si veda P. Carpentieri, *La tutela del paesaggio e del patrimonio storico artistico della Nazione nell'art. 9 della Costituzione*, in *Riv. Sc. Sup. Ec. e Fin.*, n. 4, 2005, p. 234.

³⁹ "Com'è noto, tratto peculiare dell'art. 9 della Costituzione repubblicana è la stretta connessione tra il principio per la salvaguardia del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico della Nazione, indicato nel 2° comma, ed i valori fondamentali della promozione e dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica, espressi al 1° comma: conseguentemente, la tutela dei beni culturali e paesaggistici non può consistere solo in una passiva protezione degli stessi, ma deve divenire funzionale allo sviluppo culturale della collettività. In questo quadro, il turismo può ben costituire un potente strumento per la crescita culturale degli individui, può esso stesso divenire «attività culturale» allorché favorisce la conoscenza e la diffusione del patrimonio culturale e ambientale nazionale e ne sostiene la piena valorizzazione (anche sotto il profilo economico)". Cfr. M. Malo, C. Colaluca, *Il turismo nella Costituzione*, in V. Franceschelli, F. Morandi (a cura di), *cit.*, p. 6.

⁴⁰ Si veda quanto già detto in merito alla libertà di circolazione e alla possibilità di "contingentare" l'ingresso in determinate aree, soprattutto se di particolare pregio. Ecco dunque che, lo sviluppo del turismo deve essere sostenibile. Si veda Corte cost., 30 luglio 1992, n. 388, nella quale la Corte sottolinea come il d.l. 9 dicembre 1986, n. 832, permettendo di negare l'insediamento di attività commerciali incompatibili con le caratteristiche di una determinata zona, intende "assicurare la tutela delle tradizioni locali e delle aree di particolare interesse site nei territori comunali, caratterizzati da un nucleo edilizio ed abitativo riconducibile al concetto di centro storico il quale rappresenta l'immagine della città ed esprime anche l'essenziale della nostra storia civile ed artistica e della nostra cultura". Peraltro, è opportuno ricordare come in un paio delle più recenti pronunce della Corte costituzionale in tema di commercio in aree di valore culturale e nei locali storici tradizionali, la primarietà del valore in parola abbia subito un «temperamento» in presenza di profili connessi ad attività commerciali ed artigianali". Si tratta delle sentenze Corte cost., 18 aprile 2014, n. 104 e Corte cost., 9 luglio 2015, n. 140. Si veda, M. Malo, C. Colaluca, *Il turismo nella Costituzione*, in V. Franceschelli, F. Morandi (a cura di), *cit.*, p. 8 ss. Per approfondimenti inerenti il binomio

lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (il c.d. Codice dei beni culturali e del paesaggio), la tutela invocata dall'art. 9, "è una concezione dinamica perché non può essere solo conservativa; una concezione positiva, non solo la tutela, ma la tutela orientata alla fruizione ed al riconoscimento e all'attuazione del rapporto tra diritti fondamentali. È una concezione unitaria perché l'intervento sul patrimonio ambientale e sul patrimonio culturale deve essere unitario, deve essere di tutti; proprio per questo la Costituzione parla di Repubblica. Anzi, il tema del patrimonio ambientale e culturale evoca un altro principio fondamentale della Costituzione, quello della sussidiarietà orizzontale riconosciuta esplicitamente dall'art. 118 ultimo comma dopo la riforma del 2001"⁴¹.

Oltre a quanto illustrato per la tutela delle risorse turistiche, è bene ricordare che ci sono altre due previsioni costituzionali che possono essere applicate agli aspetti economici del turismo: ci si riferisce, naturalmente all'art. 41, ma anche all'art. 18. Si è detto che il turismo è un'attività economica e, quindi, come qualsiasi altra attività economica gode della tutela dell'art. 41 Cost., il quale ne sancisce la libertà e il necessario temperamento con altri valori. Questo articolo, naturalmente, va interpretato sia a favore degli operatori turistici, che quindi godono della libertà di iniziativa economica, ma anche del turista che, in quanto consumatore, beneficia anch'esso di una tutela particolare.

Il diritto di associazione di cui all'art. 18 non è certo direttamente legato al turismo ma l'aggregazione di singoli turisti in occasione di un viaggio di gruppo per strappare agli operatori dei prezzi vantaggiosi può di fatto rientrare nella fattispecie protetta. Storicamente infatti, nell'organizzazione turistica, le associazioni hanno rivestito un ruolo fondamentale per lo sviluppo del settore stesso, senza contare che, molto spesso, la promozione dei piccoli borghi è gestita da associazioni quali le Pro loco⁴².

turismo culturale/turismo sostenibile, si vedano P. Piras, *La "borsa dei beni culturali e del turismo sostenibile": il bene culturale quale risorsa*, in *Rivista di arti e diritto online*, n. 3, 2002; P. Piras, *Ambiente, patrimonio culturale, turismo e sviluppo sostenibile*, in *Rivista di arti e diritto online*, n. 1, 2009.

⁴¹ Cfr. G. M. Flick, *L'articolo 9 della Costituzione: dall'economia di cultura all'economia della cultura. Una testimonianza del passato, una risorsa per il futuro*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015, p. 6.

⁴² Le Pro loco furono istituite, a livello comunale, nei primi anni del '900 (anche se la prima forma associativa molto simile alle pro loco moderne nasce a Pieve Tesino nel 1881) come associazioni private di cittadini, senza fini di lucro, al fine di favorire la conoscenza e la valorizzazione turistica dei luoghi, promuovere i flussi turistici, fornire assistenza ed informazioni ai turisti, nonché organizzare iniziative culturali, ricreative, sportive. Sono state inizialmente disciplinate dalla l. 4 marzo 1958, n. 174 e, successivamente dalle leggi quadro sul turismo (l. 217/1983 e l. 135/2001). Nel 1962 è stata istituita l'Unione Nazionale delle Pro loco d'Italia (UNPLI). Le Pro loco, tuttavia, non sono l'unico esempio di associazionismo in campo turistico. Si pensi, difatti, alla storica organizzazione periferica del turismo: si citano, rigorosamente in ordine cronologico di nascita, il Club Alpino Italiano (CAI), il Touring Club Italiano (TCI), l'Automobile Club d'Italia (ACI), l'Associazione Italiana Albergatori per la gioventù (AIG), la Confederazione Italiana Campeggiatori (CIG), nonché il Centro Turistico e Studentesco giovanile (CTS). Oltre a tali esempi, nonostante non rientri nell'organizzazione periferica del turismo, si riporta anche la nascita della Società italiana degli albergatori (SIA).

Per approfondimenti sulla SIA e sulle sue attività, si veda M. Teodori, A. Zanini, *Autorégulation versus intervention gouvernementale. L'Association italienne des hôteliers et le marché de l'hospitalité (1899-1939)*, in D. Fraboulet, M. Margairaz et P. Vernus (dir.), *Réguler l'économie. L'apport des organisations patronales. Europe, XIXe-XXe siècles*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes,

La letteratura specializzata è solita descrivere la domanda turistica come volatile, soggetta quindi ad oscillazioni dovute sia ad elementi politici o naturali di una destinazione (si pensi a guerre piuttosto che a catastrofi naturali e così via), sia alla percezione dell'immagine di una destinazione nella mente del turista⁴³. Questo concetto di "percezione dell'immagine" è ben descritto dal sociologo britannico John Urry, che nella propria opera intitolata "*The Tourist Gaze*" rappresenta benissimo il processo mentale del turista: se da un lato, infatti, lo stesso osserva ed interpreta ciò che ha davanti secondo la propria esperienza (ognuno di noi ha una percezione diversa di uno stesso paesaggio), dall'altro lato ne è influenzato e trasformato. "Parafrasando Urry, si può affermare che lo sguardo turistico è il risultato della sovrapposizione di numerose spinte e curiosità che si riferiscono alla storia, alla cultura, alla natura dei luoghi e all'esperienza di ciascun turista. A questo fine Urry classifica le località turistiche secondo dicotomie e tipologie di risorse. Vi sono risorse che sono il risultato di uno sguardo romantico o collettivo, risorse storiche o contemporanee, risorse vere, o false, costruite sul nulla. La creazione di immagini irreali, caricate di segni e significati soprattutto psicologici, è lo strumento che molti turisti usano per meglio sfuggire alla *routine* quotidiana"⁴⁴.

2016, p. 113-124. Esperienze simili si hanno anche in altri paesi europei: si pensi al caso dell'*Hotelbesitzer Verein* (divenuta poi nel 1882 *Internationaler Hotelbesitzer Verein – IHV*) fondata a Colonia nel 1869 che rappresenta l'associazione di categoria più antica d'Europa e, grazie al proprio operato ha saputo estendere la propria influenza oltre i confini della Germania. È interessante il fatto che, l'IHV, nel tempo, abbia iniziato a collaborare con le associazioni degli albergatori nate in altri Stati e che nel 1904 abbia intrapreso una collaborazione con la *Société suisse des hôteliers*, con l'obiettivo di stilare un *code télégraphique* specifico per il settore. Tale codice consisteva in una raccolta di lettere commerciali, una sorta di *vademecum* comune per il settore che ormai aveva raggiunto valenza internazionale. È invece dell'italiano Federico Fioroni, presidente della Società italiana degli albergatori, l'idea di costituire una federazione permanente delle associazioni alberghiere a livello mondiale. Tale esperienza, interrotta a seguito dello scoppio della Prima guerra mondiale, ha portato alla nascita, nel 1921 dell'*Alliance internationale de l'hôtellerie* (AIH). Si veda M. Teodori, A. Zanini, *Vers un nouveau modèle de relation entre organisations patronales: les hôteliers italiens dans le contexte international (années 1900-1930)*, in D. Fraboulet, C. Humair, P. Vernus (dir.), *Coopérer, négocier, s'affronter. Les organisations patronales et leurs relations avec les autres organisations collectives*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, p. 200 ss.

⁴³ "I flussi turistici si muovono infatti sulle cosiddette percezioni dei luoghi, che sono il prodotto di una serie ampia di testualità non emesse esclusivamente dall'industria turistica, come guide e prodotti promozionali, ma prodotte da altre industrie, come quella cinematografica e dell'intrattenimento e poi soprattutto dall'Informazione".

Cfr. E. Soro, *Spazi (turistici) contagiati: guardare oltre*, in M. Leone (a cura di), *Volti Virali*, FACETS Digital Press, Torino, 2020, p. 162. L'autrice sottolinea come una "troppo buona reputazione" di una destinazione possa, in realtà, avviare dei circoli viziosi nel territorio, provocando congestionamento e conflitto con le comunità locali. Per approfondimenti sul rapporto tra turismo e guerre, nonché sugli impatti che queste ultime hanno sul settore in termini di breve e lungo periodo, si veda A. Zanini, *Verso una politica turistica nazionale. Gli albergatori italiani di fronte alla Prima guerra mondiale*, in P. Gasser, A. Leonardi, G. Barth-Scalmani (hrsg.), *Krieg und Tourismus im Spannungsfeld des Ersten Weltkrieges / Guerra e Turismo nell'area di tensione della Prima Guerra Mondiale*, Innsbruck-Wien-Bozen, StudienVerlag, 2014, p. 313-331. Per ulteriori approfondimenti sulle esternalità positive/negative prodotte dal turismo con focus sulla popolazione residente, si consiglia G. Candela, M. Castellani, R. Dieci, *Il turismo responsabile: un'opportunità per le destinazioni turistiche e per i turisti*, in *Politica economica*, Fasc. 1, aprile 2007.

⁴⁴ Cfr. A. Montenari, *Lo sguardo del turista, tempo libero e viaggi nelle aree urbane*, in B. Ronchetti,

Si è detto che il mercato turistico è basato sul connubio tra risorse (attrattori) e servizi turistici (infrastrutture, trasporti, servizi ricettivi e così via). I dati ISTAT riportano che, “nel 2018, l’Italia vanta 4.908 tra musei, aree archeologiche, monumenti e ecomusei aperti al pubblico. È un patrimonio diffuso su tutto il territorio: in un comune italiano su tre (2.311) è presente almeno una struttura a carattere museale. La maggior parte sono musei, gallerie o raccolte di collezioni (3.882), cui si aggiungono 630 monumenti e complessi monumentali, 327 aree e parchi archeologici e 69 strutture ecomuseali”⁴⁵. Il numero dei visitatori presenta un *trend* in forte crescita rispetto all’anno precedente. Dal punto di vista delle strutture ricettive, “l’Italia è al primo posto in Europa per quota di esercizi ricettivi sul totale Ue, pari a più del 30% nel 2018. La capacità ricettiva nel nostro Paese è caratterizzata da un ingente numero di piccole strutture extra-alberghiere. Per l’anno 2018, l’ISTAT ha rilevato infatti circa 183 mila esercizi extra-alberghieri e 33 mila esercizi alberghieri”⁴⁶.

Questo era dunque il punto di partenza che lasciava ben sperare in un ulteriore incremento del mercato turistico in Italia, quadro che, come noto, è stato alterato dall’attuale emergenza sanitaria⁴⁷.

M. A. Saracino, F. Terrenato (a cura di), *La lettura degli altri*, Sapienza Università Editrice, Roma, 2015, p. 210.

⁴⁵ Cfr. ISTAT, *L’Italia dei musei*, Statistiche Today, 23 dicembre 2019, p. 1.

1104

⁴⁶ Cfr. ISTAT, *Una stagione mancata: impatto del Covid-19 sul turismo*, Statistiche Today, 29 aprile 2020, p. 1.

⁴⁷ “La pandemia di coronavirus avrà un impatto significativo sul turismo italiano. Si prevede che i visitatori totali (l’aggregato internazionale e nazionale) diminuiranno del -41% nel 2020 rispetto all’anno precedente. Ciò equivale a 47 milioni di visitatori in meno. Oltre a ciò, si prevede che i pernottamenti turistici totali diminuiranno di 154 milioni e la spesa turistica totale di 65 miliardi di euro. Gli impatti dovrebbero essere molto maggiori per gli arrivi internazionali rispetto ai viaggi nazionali. I visitatori pernottanti internazionali dovrebbero diminuire del -49% (pari a 31 milioni di visitatori) nel 2020. In confronto, si stima che i visitatori domestici diminuiranno del -31% (pari a 16 milioni) rispetto al 2019”. Cfr. ENIT, Bollettino n. 1, maggio 2020, p. 10. Queste sono le parole con le quali si apre il Bollettino n. 1 dell’Ufficio Studi dell’ENIT, parole pesanti, ribadite altresì dagli studi di Federalberghi che, per il mese di marzo, ha rilevato un vero e proprio tracollo delle presenze negli esercizi ricettivi (-92,3% per gli stranieri e -85,9% per gli italiani): situazione ulteriormente peggiorata ad aprile, quando il mercato si è completamente fermato (-99,1% per gli stranieri e -96,4% per gli italiani). Nel Bollettino precedente, l’ENIT aveva previsto, per il 2020, un calo di quasi 20 miliardi di euro (rispetto al 2019) della spesa turistica in entrata dall’estero. Scendendo nel dettaglio, il calo previsto per quanto riguarda i pernottamenti internazionali è di 102 milioni (si stima che gli hotel a 3 e 4 stelle abbiano perso finora un fatturato di circa 2,5 miliardi). L’ENIT considera altresì l’impatto sulla stagionalità: “le località legate ai mesi di punta estivi saranno maggiormente colpite, così come coloro che acquisiscono una quota maggiore di visitatori da più mercati in *outgoing* stagionale (come i paesi a lungo raggio), perché i viaggi saranno più limitati da maggio a fine agosto. Quanto agli arrivi aeroportuali internazionali tra gennaio e marzo 2020, si evidenzia un calo generalizzato del -38,2% rispetto al primo trimestre del 2019, che vede in testa la diminuzione in Asia e Pacifico con il -48,7%, seguita al secondo posto dall’Europa col -36,4%, dall’Africa e Medio Oriente col -29% e dalle Americhe al -26,7%. In Europa è l’area del Centro-Est europeo a subire il calo più profondo pari al -40,7%, seguita dall’Europa Occidentale col -39,7% e dal Sud Europa col -39,2% mentre l’Europa del Nord limita il danno al -33,9”. Anche la tendenza delle prenotazioni aeree nel periodo di giugno-agosto presenta dei *trend* analoghi nei Paesi europei: in Italia si contano 407 mila prenotazioni (-68,5%), in Spagna 403 mila (-63,7%) ed in Francia 358 mila (-66,3%).

Pur non potendo ancora valutare l'impatto della pandemia in corso sull'economia in generale e in particolare sul turismo, è tuttavia innegabile che la chiusura di ristoranti, bar, strutture ricettive (alberghiere ed extra-alberghiera), nonché la necessità di riconvertire e riorganizzare i propri servizi per la riapertura, ha portato e porterà un mutamento sia nella domanda che nell'offerta dei servizi turistici⁴⁸.

6. L'assenza di una politica europea comune e l'organizzazione del turismo in Francia, Spagna, Germania, Grecia ed Austria

Il turismo non riveste il ruolo di una politica autonoma dell'Unione e, pertanto, esclude qualsiasi azione di armonizzatore e di unificazione del diritto ad opera degli atti normativi delle istituzioni. Sono pertanto gli Stati membri ad essere gli arbitri delle politiche statali⁴⁹.

Il turismo non solo è intersettoriale ma, se da un lato è strettamente legato al territorio, dall'altro, in quanto fenomeno globalizzato e internazionale, ne travalica i confini comportando la necessità di coordinare discipline giuridiche diverse. Tralasciando la parte relativa alla condizione giuridica dello straniero, è bene ricordare, infatti, che l'art. 10, c. 1, Cost. sancisce che "l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute". Tale assunto è fondamentale per il settore in esame, in quanto apre all'applicazione di tutti quegli atti di diritto pattizio⁵⁰ e di diritto comunitario⁵¹

⁴⁸ Per approfondimenti su Covid ed impatti su un particolare segmento turistico, quale quello gastronomico, si veda A. Montecinos, *Turismo gastronómico vs COVID-19*, in Especial Covid-19, www.excelenciasgourmet.com

⁴⁹ A rimarcare ciò, cfr. ordinanza della CGUE (Quinta Sezione) dell'11 maggio 2011, risoltasi con la dichiarazione di manifesta incompetenza della Corte a risolvere le questioni pregiudiziali, relativi alla Direttiva 90/314/CEE. "*La Cour de justice de l'Union européenne est manifestement incompétente pour répondre aux questions posées par le Varhoven kasatsionen sad (Bulgarie)*".

⁵⁰ A mero titolo esemplificativo, si citano Convenzione sulla responsabilità degli albergatori per le cose portate dai clienti in albergo firmata a Parigi il 17 dicembre 1962, la Convenzione internazionale sul contratto di viaggio firmata a Bruxelles il 23 aprile 1970, La Convenzione per la protezione del Patrimonio Mondiale culturale e naturale siglata a Parigi nel 1972, la Convenzione europea per la salvaguardia del patrimonio archeologico firmata a La Valletta il 16 gennaio 1992, la Convenzione sulla biodiversità firmata a Rio De Janeiro nel 1992 o ancora la Convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale siglata a Montreal nel 1999.

⁵¹ Si ricorda che al momento della nascita della CEE (1957), nel trattato di Roma non vi era alcun riconoscimento delle attività turistiche come attività di rilevanza comunitaria: ciò non significa che il turismo non fosse praticato o non fosse un fenomeno internazionale, ma semplicemente, veniva fatto rientrare nelle "transazioni invisibili" di cui all'Art. 106. È solo con il Trattato di Maastricht del 1992 che il turismo fa il suo ingresso all'art. 3, c.1, lett. u): si tratta di un passaggio importante, ma occorre rimarcare che manca comunque il dettaglio di quali siano le competenze comunitarie in materia, che non vengono definite neanche in occasione dei Trattati di Amsterdam del 1997 e di Nizza del 2001. Prima ancora del 1992, comunque, erano state emanate numerose direttive riguardanti il turismo tra gli anni Settanta e Novanta. Oltre a quanto illustrato finora, si ricorda che, l'UE ha competenze indirette sul settore turistico, derivanti, appunto, dalla natura intersettoriale dello stesso: ci si riferisce all'obiettivo delle quattro libertà di circolazione (merci, persone, servizi e capitali) all'interno del mercato comune europeo che ha portato una disciplina in materia di imprese, ad esempio di diritto di stabilimento (Trattato CE, Art. 43, ora Art. 49 TFUE), applicato anche alle attività turistiche;

che incidono sul settore turistico. Oltre a ciò, bisogna considerare che le politiche di indirizzo in materia di turismo della Commissione europea e delle altre istituzioni comunitarie sono state via via incrementate a partire dal 1990, quando è stato indetto l'Anno europeo del turismo da parte del Consiglio europeo⁵².

In particolare, l'art. 11 Cost. stabilisce che "l'Italia [...] consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo". Si comprende come questa norma non solo rafforzi quanto già affermato sull'art. 10, ma dia un riconoscimento altresì a tutti quegli atti di *soft law* delle organizzazioni internazionali, tra le quali, in campo turistico, si cita appunto l'UNWTO. A differenza dei documenti elaborati da questi organismi internazionali, l'Unione europea ha la possibilità di influenzare gli Stati membri, attraverso la leva dei finanziamenti comunitari⁵³ o ricorrendo, se necessario, alla dottrina dei poteri impliciti (art. 352 TFUE, ex art. 308 Trattato CE) che permette una estensione dell'attività normativa comunitaria, temperata peraltro dal principio di sussidiarietà (art. 5 TUE, ex art. 5 Trattato CE).

Un rapporto del 2015 realizzato a cura del Servizio Studi della Camera dei Deputati asserisce che l'Europa sia la prima destinazione turistica nel mondo, con la più alta densità e diversità di attrazioni⁵⁴. Il settore presenta impatti importanti in termini di occupazione e sviluppo regionale, sviluppo sostenibile,

la protezione dei consumatori si è estesa alla tutela del turista-consumatore (Trattato CE, Art. 153, ora Art. 169 TFUE); la disciplina della concorrenza di derivazione comunitaria si applica anche alle imprese concorrenti che operano nel turismo (ad esempio, riguardo all'abuso di posizione dominante di cui all'art. 82, Trattato CE, ora Art. 102 TFUE); l'armonizzazione delle regole contrattuali disciplinate diversamente negli ordinamenti nazionali riguarda anche i principali contratti utilizzati dalle imprese turistiche europee (Trattato CE, Art. 95, ora Art. 114 TFUE); ed infine, le competenze specifiche in materia di trasporti, di infrastrutture, di sicurezza dei lavoratori, di formazione professionale (si veda, ad esempio, Trattato CE, Artt. 71, 137, 150, 154, ora rispettivamente Artt. 91, 153, 166, 170 TFUE). Competenze dirette in materia di turismo sono oggi previste a seguito dell'adozione del Trattato di Lisbona (art. 6 TFUE secondo il quale, "l'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri. I settori di tali azioni, nella loro finalità europea, sono i seguenti: [...] d) turismo). Dispone infatti l'art. 195, c.1, TFUE: "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 detto settore; b) favorire la cooperazione tra Stati membri, in particolare attraverso lo scambio delle buone pratiche". Per approfondire il discorso inerente turismo e UE, si rinvia a M. Gestri, *Il turismo nella Costituzione europea*, in *Diritto del Turismo*, n. 1/2005.

⁵² Esempi di tali politiche di indirizzo sono la Comunicazione della Commissione, del 17 marzo 2006, Rinnovare la politica comunitaria per il turismo - una partnership più forte per il turismo europeo [COM(2006) 134 def.], o la Risoluzione del Parlamento europeo sul turismo e lo sviluppo (2004/2212(INI)).

⁵³ Per maggiori informazioni a riguardo, si vedano M. Bozzaotre, *I finanziamenti comunitari al settore del turismo*, in *Diritto del Turismo*, n. 1/2006, nonché Commissione europea, *Guida ai finanziamenti dell'UE per il settore del turismo (2014-2020)*, 2016.

⁵⁴ "L'industria del turismo è un settore chiave dell'economia europea, che genera oltre il 10% del PIL dell'UE e impiega 9,7 milioni di persone e coinvolge 1,8 milioni di imprese".

Cfr. Camera dei deputati, Servizio Studi, *Turismo*, XVII Legislatura, 29 aprile 2015, p. 9.

creazione di un patrimonio naturale e culturale⁵⁵ nonché di creazione dell'identità europea⁵⁶. Alla luce di ciò, la politica dell'UE mira a promuovere il turismo in modo da mantenere stabili gli impatti positivi del settore per quanto riguarda la crescita e l'occupazione⁵⁷.

Il turismo fa la sua comparsa “ufficiale” solo all'interno del Trattato di Maastricht, ma che già dagli anni '70 vi sono le prime direttive in materia. È bene ricordare, tuttavia, che nel 1982 la Commissione europea ha varato il “Libro bianco sul turismo”, andando a delineare le linee della futura politica turistica comunitaria, mentre nel 1986, viene istituito il Comitato consultivo del turismo, al fine di raccogliere e fornire informazioni sulle iniziative del settore comunitarie e nazionali. È quindi dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che la Commissione europea ha preparato una strategia comune relativa al settore turistico, al fine di mantenere il primato di un'Europa come prima destinazione turistica al mondo⁵⁸: all'interno di tale strategia, la Commissione ha avviato numerosi progetti e iniziative per fornire sostegno (principalmente finanziario) al turismo nell'UE. Non bisogna, tuttavia, dimenticarsi che, seppur l'Unione abbia riconosciuto l'importanza dell'industria turistica per la propria economia, dato il fatto che i Trattati UE escludono qualsiasi armonizzazione delle leggi del turismo e consentono alla stessa unicamente “di sostenere, coordinare o integrare le azioni degli Stati membri”, la portata della politica europea è piuttosto limitata. Si è già accennato che nel 2009 l'UE ha creato una sezione specifica per il turismo all'interno del TFUE: ci si riferisce al Titolo XXII (art. 195). Oltre agli obiettivi della politica europea per il settore in esame, questa prescrizione normativa stabilisce la procedura per l'adozione di misure nel settore del turismo: il Parlamento europeo ed il Consiglio adotteranno tali misure nell'ambito della procedura legislativa ordinaria. Data la natura

⁵⁵ “Ogni Regione possiede uno specifico capitale territoriale distinto da quello delle altre aree, che genera un più elevato ritorno per specifiche tipologie di investimento, che sono meglio adatte per questa area e che più efficacemente utilizzano i suoi *asset* e le sue potenzialità. Le politiche di sviluppo territoriale devono innanzitutto e soprattutto aiutare le singole regioni a costruire il loro capitale territoriale”. Cfr. Commissione europea, 2005.

⁵⁶ I pellegrinaggi a Gerusalemme, Santiago de Compostela e Roma favorirono il sincretismo di popoli europei assai diversi, quali latini, germani, celti, anglosassoni e slavi, per cui si può affermare che l'identità europea si sia aggregata nel solco della cristianità. Anche il laicissimo Goethe affermò che “la coscienza dell'Europa è nata pellegrinando”, cit. in Giovanni Paolo II, *Europa, Ritrova Te Stessa*, in *Rivista Di Studi Politici Internazionali*, 1983, I, p. 111 ss.

⁵⁷ Va interpretata in questa direzione la Comunicazione della Commissione europea “UE prima destinazione turistica mondiale”, adottata in giugno 2010, andando ad identificare 21 azioni per l'industria del turismo europeo, da realizzare in stretta collaborazione con gli Stati membri e con i principali operatori dell'industria turistica. Nel tempo, poi, si sono susseguite numerose raccomandazioni della Commissione sul settore in esame: si pensi al Sistema Europeo di Indicatori sul Turismo (ETIS) o al Passaporto Ue delle competenze per lavorare nel turismo, nonché la Carta europea per un turismo sostenibile e responsabile o il Progetto EDEN (*European Destinations of Excellence*).

⁵⁸ Il turismo, infatti, è molto importante sia dal punto di vista dell'occupazione, che della crescita e della coesione socioeconomica. A parere dell'UNWTO, i principali punti di forza dell'Europa comprendono la sua infrastruttura, la sua diversità culturale nonché la possibilità di viaggio senza confini all'interno della zona Schengen.

Per approfondimenti, si veda *International tourism trends in EU-28 member states. Current situation and forecasts for 2020-2025/2030*, prepared for European Commission by UNWTO, 2014, p. 28.

intersettoriale del turismo stesso, che risulta connesso a settori nei quali l'Unione ha competenza esclusiva o condivisa, la stessa legifera in merito a questioni che incidono sul turismo. Nel 2010 la Commissione ha varato la comunicazione "l'Europa, prima destinazione turistica mondiale - un nuovo quadro politico per il turismo europeo". Tale documento ha delineato la politica e le azioni dell'UE inerenti al turismo "che devono essere attuate congiuntamente dalla Commissione, dagli Stati membri e dalle loro regioni, nonché dalle parti interessate del settore. Tutte queste azioni erano intese a integrare le azioni degli Stati membri e delle regioni, contribuendo ad affrontare le sfide del settore"⁵⁹.

Si procederà ora ad illustrare brevemente l'assetto dell'organizzazione istituzionale del turismo nelle principali destinazioni europee, qui scelte in ragione del maggiore afflusso turistico⁶⁰. Per quanto riguarda il primo Stato preso in considerazione, cioè la Francia, la politica turistica è varata attraverso la collaborazione tra il Ministero dell'Europa e degli Affari esteri⁶¹ ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze⁶². Oltre a ciò, bisogna sottolineare che, due volte all'anno, viene riunito il Consiglio interministeriale per il turismo⁶³, con lo scopo di incoraggiare i ministeri e i dipartimenti, afferenti ad aree legate al turismo, a portare avanti progetti prioritari. Dal punto di vista operativo, l'attuazione delle politiche coinvolge due agenzie, entrambe poste sotto il controllo statale: *Atout France*⁶⁴ e l'Agenzia nazionale per i buoni vacanze. A livello territoriale, ogni regione deve predisporre un piano di sviluppo turistico per il proprio territorio ed istituire un comitato regionale per il turismo. Alle regioni spetta, altresì, la raccolta di dati relativi al settore ed il coordinamento delle iniziative pubbliche e private nei settori dell'informazione, dello sviluppo e della promozione turistica. A livello locale, i Comuni possono istituire uffici turistici per fornire informazioni

⁵⁹ Questo documento identificava quattro settori prioritari di intervento: stimolare la competitività del settore turistico in Europa; promuovere lo sviluppo di un turismo sostenibile, responsabile e di qualità; consolidare l'immagine e la visibilità dell'Europa come insieme di destinazioni sostenibili e di qualità; massimizzare il potenziale delle politiche e degli strumenti finanziari dell'UE per lo sviluppo del turismo. Cfr. COM(2010) 352 definitivo, p. 7; Per un approfondimento sul concetto di turismo sostenibile o di turismo responsabile, si veda A. Painsi, *Pratiche di ricerca: antropologia, territorio e turismo. Un'esperienza veronese*, in *L'Uomo Società Tradizione Sviluppo*, Fasc. 1-2, gennaio-dicembre 2012.

⁶⁰ I Paesi esaminati sono stati scelti in base al numero di arrivi internazionali nel 2018. Nel dettaglio, sono stati esaminati i primi cinque Stati membri europei: Francia, Spagna, Germania, Grecia ed Austria. In questa classifica, l'Italia sarebbe stata al terzo posto, ma non è stata volutamente inserita, in quanto, dell'assetto turistico italiano si è già ampiamente parlato nella prima parte di questo contributo. La classifica è stata stilata in base ai dati OECD, *Tourism Trends and Policies 2020*, OECD Publishing, Parigi, 2020, p. 19.

⁶¹ Questo Ministero ha il compito di promuovere l'immagine della "destinazione Francia" all'estero.

⁶² Si tratta dell'organo responsabile del quadro normativo turistico francese.

⁶³ Al fine di comprendere meglio l'effettiva attività svolta da tale organo, si ricorda che, nel 2017, è stata definita la tabella di marcia per lo sviluppo del turismo e il Governo ha convenuto di concentrare l'azione su sei aree chiave: accoglienza e sicurezza, dispersione, sostegno statale agli investimenti, formazione e occupazione, supporto alla digitalizzazione ed all'informazione ed infine un più ampio accesso alle vacanze. Tali assi hanno guidato anche le successive riunioni dell'ente.

⁶⁴ Si tratta dell'omologo dell'ENIT italiano.

e promuovere la propria offerta. Esiste altresì un comitato strategico per il turismo, il quale ha l'obiettivo di migliorare il coordinamento del settore.

La Spagna presenta un riferimento costituzionale rispetto al turismo per quanto riguarda il livello competenziale. Scendendo ora nel dettaglio dell'assetto settoriale, si scopre che tale materia, a livello nazionale, era stata di competenza del Ministero dell'energia, del turismo e dell'agenda digitale, ma dal 2018 è passata sotto l'egida del Ministero dell'industria, del commercio e del turismo. Si segnala, oltre a ciò, la presenza del Segretariato di Stato per il turismo, responsabile della definizione, dello sviluppo, del coordinamento e dell'attuazione della politica del turismo a livello centrale, nonché delle relative relazioni istituzionali a livello nazionale e internazionale. Il Segretariato di Stato coordina tre organizzazioni a livello nazionale: *Turespaña*⁶⁵, *Paradores de Turismo*⁶⁶ ed infine l'Organizzazione statale per l'innovazione e la gestione delle tecnologie del turismo (SEGITTUR)⁶⁷. Come già accennato nella prima parte, le 17 comunità autonome sono responsabili della regolamentazione e della promozione del turismo nei loro territori. Le entità a livello locale, come province e comuni, si occupano della promozione e dell'informazione ai turisti. La politica turistica spagnola si sta orientando verso i principi di sostenibilità, innovazione e conoscenza⁶⁸. Fondamentale appare, quindi, il coordinamento tra i diversi livelli di governo⁶⁹.

Anche in Germania si assiste ad una forma multilivello di governo del settore turistico: il governo federale si occupa di favorire un ambiente favorevole al turismo⁷⁰, che è in mano al Ministero federale dell'economia e dell'energia, il

⁶⁵ Esattamente come l'ENIT in Italia e *Atout France* in Francia, esso è responsabile del *marketing* turistico internazionale e della promozione della Spagna. *Turespaña* ha una rete internazionale di 33 uffici turistici che offrono il loro supporto nell'attuazione di tale piano di *marketing*.

⁶⁶ Si tratta di una società pubblica che gestisce la rete alberghiera di proprietà statale e la maggior parte degli stabilimenti situati in siti storici, parchi nazionali o aree protette.

⁶⁷ Esso si occupa dello sviluppo di nuove tecnologie nell'industria del turismo, sia nell'ambito pubblico che in quello privato. Ricerca e gestisce la tecnologia, il *know-how* e l'innovazione per migliorare la competitività, la qualità e la sostenibilità di tutti gli aspetti del turismo.

⁶⁸ Si veda la nuova strategia per il turismo sostenibile per il 2030, che si fonda su cinque principi: crescita socio-economica, protezione delle risorse naturali e culturali, beneficio sociale, ampia partecipazione e coinvolgimento ed infine, adattamento permanente.

⁶⁹ Per quanto concerne il coordinamento, in Spagna, operano: la Conferenza settoriale sul turismo, il Consiglio del turismo spagnolo (CONESTUR), il Comitato interministeriale per il turismo ed il Consiglio consultivo di *Turespaña*.

⁷⁰ Le priorità individuate per favorire lo sviluppo del turismo nel Paese riguardano: il sostegno alle PMI, l'accessibilità, il rafforzamento del turismo rurale, il potenziamento del lavoro e delle competenze, la digitalizzazione, la penetrazione in nuovi mercati, nonché la sostenibilità economica, sociale ed ambientale. Scendendo maggiormente nel dettaglio, la strategia nazionale per il 2019 mira a rafforzare il turismo nell'economia e prepararsi alle sfide future. La strategia si fonda su tre obiettivi strategici generali: aumentare la creazione di valore interno, migliorare la qualità della vita delle persone che vivono in Germania e contribuire a garantire la stabilità globale. Tali obiettivi generali sono stati poi declinati in sei obiettivi specifici per il settore turistico: sfruttamento del potenziale economico, soprattutto nelle zone rurali; rafforzamento dell'immagine "destinazione Germania" e l'industria turistica in generale; la creazione di infrastrutture digitali moderne ed accessibili; creare e sviluppare un turismo di "qualità" e al contempo responsabile e sostenibile; puntare sul potenziale turistico per favorire lo sviluppo economico in altre parti del mondo e favorire la pace, la tolleranza e la

quale, supportato dal Consiglio consultivo, si occupa effettivamente della politica del settore in esame⁷¹. Esiste anche una commissione parlamentare per il turismo, che si coordina con il governo federale, per quanto concerne la politica federale del settore, grazie alla figura del Commissario per il turismo. I 16 *Länder* tedeschi sono, invece, responsabili dello sviluppo, della definizione e della promozione della politica turistica: essi, nel concreto, progettano, attuano e finanziano politiche atte a favorire lo sviluppo del settore. A livello territoriale, ogni Stato federato si è dotato di una propria organizzazione per la gestione delle destinazioni, mentre i singoli uffici turistici locali coordinano il lavoro delle piccole imprese del territorio, favoriscono la progettazione dei prodotti e si occupano delle relative azioni di *marketing*. In Germania il *Deutsche Zentrale für Tourismus* rappresenta un omologo dell'ENIT italiano: che si occupa della promozione dell'immagine della Germania all'estero. Anche per la Germania, data la *governance* multilivello del settore, è fondamentale il dialogo che si instaura tra i diversi livelli e i diversi *stakeholders*.

Anche in Grecia vi è un Ministero del turismo, responsabile della definizione e dello sviluppo della politica del settore nel Paese. Tale Ministero è promotore della normativa turistica, degli investimenti nel settore, del coordinamento del piano di *marketing* strategico, nonché del potenziamento della qualità e della competitività del turismo greco. Il Ministero collabora strettamente con altri ministeri ed enti turistici come, ad esempio, l'Associazione delle imprese turistiche greche e l'Istituto di ricerca per il turismo. Dal punto di vista operativo, l'attuazione della strategia di *marketing* è compito dell'Organizzazione nazionale del turismo (GNTO)⁷², che gestisce una rete di 16 uffici all'estero. In Grecia, un particolare ruolo di consiglio e indirizzo è svolto dalla *Hellenic Chamber of Hotels* (HCH), che sarebbe l'autorità competente responsabile della classificazione ufficiale di hotel, camere e appartamenti. Dal punto di vista operativo, il Ministero del Turismo gestisce una rete di 14 uffici regionali, i quali si occupano delle autorizzazioni e delle ispezioni delle imprese turistiche, conducono il controllo di qualità, monitorano le classificazioni ufficiali e regolano il settore. A livello territoriale, le tredici regioni e i comuni pianificano e attuano programmi e attività per lo sviluppo e la promozione del turismo⁷³.

comprensione internazionale; ed infine, fare in modo che lo sviluppo turistico sia rispettoso dell'ambiente, ponendo attenzione ai cambiamenti climatici. A rafforzare questi obiettivi, il Ministero federale dell'Economia e dell'Energia ha istituito un Centro di eccellenza per il turismo, il quale cura il progetto *Tourism 2030*, iniziativa molto importante, in quanto riunisce soggetti di natura diversa.

⁷¹ Il comitato federale del turismo si riunisce due volte l'anno: durante tali riunioni esso promuove lo scambio di informazioni e il coordinamento delle azioni che coinvolgono più *Länder*.

⁷² Anche in questo caso, ci si trova di fronte al corrispondente dell'ENIT italiano.

⁷³ Nell'adempiere a tali compiti, però, essi, per tutte le proprie attività promozionali, devono richiedere l'approvazione dell'Organizzazione nazionale del turismo greca, di modo tale da essere in linea con la strategia nazionale, che mira a combattere il problema della stagionalità, presentando la Grecia come "destinazione appetibile" lungo tutto l'arco dell'anno. Le priorità principali per la politica nazionale del turismo sono migliorare la competitività, la qualità, l'autenticità, la resilienza e la sostenibilità del prodotto turistico e aumentare gli investimenti a basso impatto ambientale nel settore. Tale politica nazionale si poggia su cinque assi, che sono

In Austria invece, l'organizzazione turistica è molto simile a quella italiana, pre-riforma costituzionale. Infatti, "ai sensi della Costituzione federale austriaca, i nove *Länder* (province federali) hanno la responsabilità legislativa ed esecutiva per gli affari del turismo"⁷⁴. Naturalmente, data l'intersettorialità, anche in Austria si applicano normative federali ed europee. Dal punto di vista operativo, da gennaio 2020, la competenza della politica turistica è in mano al Ministero federale dell'agricoltura, delle regioni e del turismo. Oltre a tale organo, si registra la presenza di una Commissione parlamentare per il turismo, nonché di un Gruppo Direttivo del turismo, presieduto dal Ministero, che, riunendo i rappresentanti delle amministrazioni turistiche regionali si occupa di trovare le migliori sinergie tra i livelli nazionale e regionale. Oltre a tali sinergie, sono favorite ed auspiccate anche collaborazioni tra Ministeri diversi, Dipartimenti ed altre istituzioni pubbliche e private su argomenti specifici⁷⁵. Anche in Austria è presente un Ente molto simile all'ENIT: si tratta dell'Ufficio Nazionale Austriaco del Turismo (ANTO) che si occupa di ricerche di mercato, della gestione del marchio austriaco, del *marketing*, della rete turistica e della fornitura di informazioni.

7. Conclusioni

Il turismo rappresenta uno dei settori trainanti dell'economia, sia in Italia che in Europa. Tale affermazione è suffragata sia dai dati ISTAT che EUROSTAT, i quali testimoniano l'apporto del settore sia per quanto riguarda il PIL che per quanto concerne i livelli occupazionali⁷⁶. È bene tuttavia ricordare che il turismo

il miglioramento delle infrastrutture, la sostenibilità, il potenziamento dell'accessibilità, la migliore esperienza turistica ed infine la riprogettazione del prodotto turistico. Per raggiungere tali obiettivi, la priorità della Grecia è quella di dotarsi di un nuovo piano strategico per il turismo sostenibile ad ampio respiro, che fornisca le linee guida per l'attuazione delle politiche, stimoli nuovi progetti e la creazione di partenariati.

⁷⁴ Cfr. OECD, *Tourism Trends and Policies 2020*, OECD Publishing, Parigi, 2020, p. 129.

⁷⁵ A titolo meramente esemplificativo, si cita il Consiglio di esperti che si occupa dell'attuazione del piano *T - Master Plan for Tourism*, nonché della mobilità sostenibile, dei visti e delle questioni etiche del turismo. Il piano *T-Master Plan for Tourism* stabilisce le linee guida per lo sviluppo sostenibile del turismo e funge da guida per le decisioni politiche. Tale piano, dalla visione strategica, è declinato in piani d'azione annuale, che richiedono la cooperazione di soggetti pubblici e privati, coadiuvati dal Consiglio degli esperti e gruppi direttivi dei *Länder*.

Gli aspetti chiave del Piano sono costituiti dal fare in modo che il turismo consenta la coesistenza armoniosa tra turisti e locali, dal potenziamento del dialogo e della cooperazione tra *Länder*, destinazioni, imprese, e *stakeholders* di altri settori, dalla digitalizzazione, dalla creazione di condizioni favorevoli al settore turistico, dal miglioramento della formazione; a ciò si aggiunge una maggiore attenzione alla sostenibilità del settore, il potenziamento del *marketing*, il rafforzamento delle imprese familiari ed infine lo studio e l'adozione di un sistema di indicatori statistici che permettano di valutare la sostenibilità delle iniziative turistiche. Dati i mutamenti del settore e, in particolare dei turisti stessi, la sostenibilità, infatti, diventa un vero e proprio punto di forza per le destinazioni turistiche moderne: ecco dunque che il Ministero federale ha avviato una serie di attività verso tale orientamento.

⁷⁶ "Il turismo è la terza più grande attività socioeconomica dell'Unione europea (UE) e fornisce un contributo importante al prodotto nazionale lordo dell'UE e all'occupazione. L'Europa è anche la destinazione turistica numero uno al mondo". Cfr. M. Juul, *Tourism and the European Union. Recent trends and policy developments*, EPRS | European Parliamentary Research Service, September 2015, p. 5. I dati attuali forniti dall'ENIT, sostengono che "il turismo rappresenta

non è un settore immutabile, anzi le sue imprese si trovano ad affrontare una serie di cambiamenti nel profilo e nel comportamento dei turisti. È difatti innegabile che oggi ci si trovi di fronte a turisti che utilizzano sempre più Internet per pianificare e acquistare i propri viaggi: si sono quindi diffuse, nel tempo, sia le già citate OTA sia alcune piattaforme *peer to peer*, attraverso le quali i turisti possono accedere o acquistare servizi direttamente da privati cittadini e non professionisti del settore. I turisti sono più esigenti ed attenti, sia al lato economico che a quello che riguarda la sostenibilità: si diffondono nuovi modelli di prodotti turistici, che assicurano, da un lato, la possibilità “di vivere la destinazione turistica come un locale” e, dall’altro una maggiore sostenibilità del viaggio stesso⁷⁷. Il turista, quindi, è “colui che è semioticamente deputato (o condannato) alla continua valorizzazione degli spazi che attraversa”⁷⁸: per mezzo del suo sguardo, quindi, è possibile cogliere alcune sfaccettature del cambio delle geografie dei diversi spazi. Il turismo si basa sul connubio tra risorse (attrattori) e servizi turistici (infrastrutture, trasporti, servizi ricettivi) e l’Italia dispone di un’ampia scelta di qualità su entrambi i fronti: nonostante ciò, non è agevole individuare i fattori sui quali puntare per attirare gli investimenti necessari per avviare il decollo di una nuova località turistica⁷⁹.

Dall’analisi e dal confronto dei diversi assetti normativi, è emerso che il nostro sistema turistico è caratterizzato da una grande frammentazione normativa, organizzativa e gestionale: tali difficoltà sono accentuate dalla confusione delle competenze e dai conflitti fra poteri, dalla pluralità delle materie coinvolte, dall’incapacità e dalla mancanza di una sede per ricomporre problemi e strategie⁸⁰. Nonostante tale quadro giuridico, è bene sottolineare che l’Italia presenta delle norme costituzionali suscettibili di essere applicate a questo settore. Nonostante la nostra Carta fondamentale risalga al 1948, infatti, contiene disposizioni molto innovative idonee a sostenere le sfide odierne: si pensi, a mero titolo d’esempio, alla tutela dell’art. 9 ed al supporto che esso fornisce, seppur in via indiretta, allo sviluppo di un turismo responsabile e

quasi il 12% dell’occupazione totale nell’Unione europea attestandosi come la quarta categoria di esportazione dell’UE; genera entrate per oltre 400 miliardi di euro”.

⁷⁷ “In questo contesto assume un rilievo fondamentale il profilo del turismo; un turismo sempre più legato alla fruizione culturale e sempre più attento agli *asset*; un turismo non da sfruttare, ma da valorizzare”. G. M. Flick, *L’articolo 9 della Costituzione: dall’economia di cultura all’economia della cultura. Una testimonianza del passato, una risorsa per il futuro*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015, p. 4.

⁷⁸ Cfr. E. Soro, *Spazi (turistici) contagiati: guardare oltre*, in M. Leone (a cura di), *Volti Virali*, FACETS Digital Press, Torino, 2020, p. 154.

⁷⁹ “Un prerequisito essenziale è rappresentato dall’accessibilità alla destinazione stessa, ovvero l’esistenza di infrastrutture di trasporto – strade, porti, ferrovie, ecc. – utili a metterla in collegamento con le aree di provenienza dei visitatori. Tali interventi sono legati a decisioni di più vasta portata, di norma elaborate al di fuori dello specifico contesto, che si concretizzano grazie all’impiego di ingenti capitali, anch’essi di origine esterna. A ciò devono affiancarsi servizi di natura ricettiva e ricreativa per soddisfare i bisogni degli ospiti durante la loro permanenza: sono realizzazioni derivanti da impulsi che possono essere, di volta in volta, endogeni e/o esogeni”. Cfr. A. Zanini, *Un secolo di turismo in Liguria. Dinamiche, percorsi, attori*, Milano, Franco Angeli, 2012, p. 18.

⁸⁰ Per approfondimenti si veda G. M. Flick, *ivi*.

sostenibile⁸¹. Nonostante le tendenze negative registrate a seguito della recente epidemia, le strutture ricettive europee registrano un incremento delle prenotazioni per il mese di giugno. Se tali tendenze saranno riconfermate, secondo l'elaborazione degli scenari economici a breve termine, il turismo riuscirà a recuperare i propri volumi nel giro di un triennio, riuscendo perfino a censire un incremento del numero di visitatori del 4% rispetto al 2019.

Melissa Capelli

Dipartimento di Giurisprudenza e
Dipartimento di Management
Università degli Studi di Torino
melissa.capelli@unito.it

Elena Grasso

Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi di Genova
elena.grasso@unige.it

⁸¹ Il turismo sostenibile è diventato, negli anni, sempre più importante sia a livello italiano che europeo: “la competitività dell'industria europea del turismo è strettamente legata alla sua sostenibilità, come la qualità delle destinazioni turistiche è fortemente influenzata dal loro ambiente naturale e culturale e la loro integrazione nella comunità locale. Le principali sfide per il turismo sostenibile sono: conservare le risorse naturali e culturali; limitare gli impatti negativi tra cui l'uso di risorse naturali e produzione di rifiuti; promuovere il benessere della comunità locale; ridurre la stagionalità della domanda e rendere il turismo accessibile a tutti; limitare l'impatto ambientale dei trasporti in materia di turismo; migliorare la qualità dei posti di lavoro del turismo”. Cfr. Camera dei deputati, Servizio Studi, Turismo, XVII Legislatura, 29 aprile 2015, p. 10 ss.