

PROFILI GIURIDICI: TENDENZE

di **Fabrizio Politi**

1. - Il livello internazionale

Diverse sono le Carte e le Convenzioni che nei decenni scorsi hanno toccato in diversa misura gli argomenti dell'ambiente e del turismo. A tal riguardo, successivamente al Rapporto Bruntland, imprescindibile punto di partenza è la Conferenza di Rio de Janeiro del 1992.

Agenda 21

"Agenda 21" è un documento di intenti ed obiettivi programmatici su ambiente, economia e società sottoscritto da oltre 170 paesi di tutto il mondo, durante la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (UNCED) svoltasi a Rio de Janeiro nel giugno 1992. Tale documento è formato da 40 capitoli e suddiviso in 4 sezioni: dimensioni economiche e sociali, conservazione e gestione delle risorse per lo sviluppo, rafforzamento del ruolo delle forze sociali e strumenti di attuazione. Agenda 21, Programma di azioni per lo sviluppo sostenibile, è dunque un complesso piano di azioni da sviluppare a livello globale, nazionale e locale da parte sia delle organizzazioni delle Nazioni Unite, sia dei Paesi singolarmente e in forma associata.

- Agenda 21 locale

In particolare va ricordato che il Capitolo XXVIII di Agenda 21, intitolato "*Iniziativa delle amministrazioni locali di supporto all'Agenda 21*" (ed in cui si legge: "*Ogni amministrazione locale dovrebbe dialogare con i cittadini, le organizzazioni locali e le imprese private e adottare una propria Agenda 21 locale. Attraverso la consultazione e la costruzione del consenso, le amministrazioni locali dovrebbero apprendere e acquisire dalla comunità locale e dal settore industriale, le informazioni necessarie per formulare le migliori strategie*"), riconosce un ruolo decisivo alle comunità locali nell'attuare le politiche di sviluppo sostenibile, tenuto conto che oltre il 45% della popolazione mondiale vive in contesti urbani, percentuale destinata a crescere fino al 63% nel 2030. L'Agenda 21 locale può in questo modo essere definita come un processo, condiviso da tutti gli attori presenti sul territorio, per definire un piano di azione locale.

Il Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile, tenutosi a Johannesburg dal 26 agosto al 4 settembre 2002, ha rappresentato un'importante occasione per rilanciare l'impegno degli Enti locali. Nei documenti finali del Summit il governo locale ha ottenuto il riconoscimento della comunità internazionale per il suo ruolo di attore chiave nell'attuazione dell'Agenda 21.

L'Europa ha cercato di rispondere alle sfide dello sviluppo sostenibile organizzando nel 1994 la Conferenza di Aalborg nel cui ambito nasce la Campagna europea città sostenibili. In Italia numerose amministrazioni, firmando la Carta di Aalborg e aderendo alla Campagna europea città sostenibili, stanno promuovendo processi di Agenda 21 locale sul proprio territorio. Il Ministero dell'ambiente ha inoltre emanato bandi per il cofinanziamento a favore di amministrazioni locali e enti parco di progetti di Agenda 21 locale, diffondendo così i processi di Agenda 21 locale

La Carta di Lanzarote per un turismo sostenibile

La Carta per un turismo sostenibile è il documento finale prodotto dalla Conferenza Mondiale sul Turismo Sostenibile tenutasi a Lanzarote nell'aprile del 1995. Essa cerca di definire le priorità, gli obiettivi e i mezzi necessari per promuovere il turismo nella consapevolezza della pluralità degli effetti del fenomeno turistico: da un lato strumento di sviluppo economico delle regioni interessate e occasione di conoscenza e arricchimento personale per il turista, ma anche (dal-

l'altro lato) possibile causa di degrado ambientale e di appiattimento culturale delle località coinvolte. Da questa considerazione emerge l'esigenza di politiche volte ad una crescita del fenomeno turistico compatibile con la tutela delle risorse, naturali e culturali, locali. I 14 punti della Carta sanciscono infatti la necessità di promuovere un turismo di qualità per i visitatori, di salvaguardia delle risorse culturali e naturali e che sia occasione di sviluppo per le località e le popolazioni residenti.

Richiamando espressamente i principi espressi alla Conferenza di Rio, la Carta si appella sia ai governi, perché redigano piani di sviluppo sostenibile nel turismo, ma anche agli operatori, alle associazioni e ai turisti stessi affinché si impegnino per un turismo rispettoso e realmente sostenibile. In appendice alla Carta viene proposto un Piano di Azione del Turismo Sostenibile che stabilisce concrete linee di azione e raccomanda l'adozione di specifiche misure per promuovere l'integrazione del turismo nella strategia di sviluppo sostenibile.

2. – Ordinamento comunitario

Bisogna innanzitutto ricordare i più importanti documenti normativi a livello europeo

Normativa comunitaria

Il Trattato di Maastricht, fra le competenze della Comunità, prevede la possibilità di intraprendere "una politica nel settore dell'ambiente" (art. 3\K), nonché la possibilità di adottare "misure in materia di energia, protezione civile e turismo" (art. 3\T). Il rapporto tra turismo e ambiente riemerge inoltre in altre disposizioni del Trattato e in particolare in quelle concernenti la protezione dei consumatori, le politiche di trasporto, la tutela della salute dei cittadini, la tutela della qualità ambientale, la tutela del patrimonio culturale e storico.

La Carta europea del turismo sostenibile nelle aree protette

La Carta Europea del Turismo Sostenibile, conforme ai principi enunciati dalla Carta mondiale del turismo sostenibile, elaborata a Lanzarote nel 1995, rientra nelle priorità mondiali ed europee espresse dalle raccomandazioni dell'Agenda 21, adottate durante il Summit della Terra a Rio nel 1992 e dal V programma comunitario di azioni per lo sviluppo sostenibile. La Carta favorisce la concreta applicazione del concetto di sviluppo sostenibile (o durevole), cioè *"uno sviluppo capace di , rispondere ai bisogni delle generazioni attuali, senza compromettere la capacità delle generazioni future di rispondere ai propri"*. Questo sviluppo comporta la protezione delle risorse a favore delle generazioni future, uno sviluppo economico vitale, uno sviluppo sociale equo. La Carta manifesta quindi, la volontà delle istituzioni che gestiscono le aree protette e dei professionisti del turismo di favorire un turismo conforme ai principi dello sviluppo durevole ed impegna i firmatari ad attuare una strategia a livello locale in favore di un "turismo durevole", definita come *"qualsiasi forma di sviluppo; pianificazione o attività turistica che rispetti e preservi nel lungo periodo le risorse naturali, culturali e sociali e contribuisca in modo equo e positivo allo sviluppo economico e alla piena realizzazione delle persone che vivono, lavorano o soggiornano nelle aree protette"*.

La Carta europea del turismo sostenibile è fondata dunque sulla volontà di favorire nelle aree protette un turismo conforme ai principi dello sviluppo sostenibile con il coinvolgimento in primis dei professionisti del turismo.

L'adesione alla Carta⁽¹⁾ comporta la definizione di una strategia pluriennale di sviluppo turistico sostenibile e di un programma di attività che coinvolga contemporaneamente gli enti che gestiscono le aree protette, le imprese turistiche in esse operanti ed i tour operator. E' così chiaramente riscontrabile la peculiarità dell'idea di fondo su cui la Carta si basa e rappre-

sentata proprio dall'**approccio strategico dello sviluppo turistico sostenibile**. Questa impostazione strategica mira infatti a coinvolgere sia l'ente di gestione delle aree protette (chiamato a individuare i bisogni del territorio allo scopo di definire l'orientamento turistico più adeguato per il territorio nel suo insieme), sia le imprese turistiche operanti nel territorio (destinate ad adeguare la propria offerta alle aspettative dei visitatori e mettere in atto misure per la valorizzazione del patrimonio locale, tenendo conto nella gestione dell'impresa delle esigenze dell'ambiente), sia il tour operator (avente il compito di rendere compatibili i flussi turistici con le risorse ambientali della destinazione). Il turismo diventa così allo stesso tempo mezzo di difesa e di valorizzazione del patrimonio ambientale. Nella Carta è inoltre presente un'etica commerciale attenta alla qualità del prodotto e ad un commercio equo e solidale. Inoltre la scelta di privilegiare un metodo di lavoro fondato sul principio del partenariato si fonda a sua volta sul principio di leale cooperazione fra tutte le istituzioni e i soggetti interessati.

La Carta viene così a costituire lo strumento di attivazione di tale partenariato, che consente di organizzare una ripartizione di responsabilità fra **l'area protetta** (incaricata di animare il progetto territoriale di un'area protetta), **l'impresa turistica** situata nell'area protetta (giacché l'imprenditore si impegna a rispettare nella gestione dell'impresa i principi dello sviluppo turistico sostenibile), **il tour-operator (chiamato ad integrare** nella propria offerta, i principi del turismo sostenibile)⁽²⁾. Il turismo viene così utilizzato quale strumento privilegiato per una strategia avente molteplici scopi: dalla sensibilizzazione del grande pubblico al rispetto dell'ambiente all'accrescimento delle potenzialità dello stesso e per sostenere attività economiche tradizionali e per migliorare la qualità della vita delle popolazioni residenti nelle aree protette. Infatti con l'adesione alla Carta, i diversi soggetti scelgono di seguire uno sviluppo turistico di lungo periodo, compatibile con i principi dello sviluppo durevole, e che tende a privilegiare la coerenza e la funzionalità delle diverse azioni condotte nel tempo sul territorio. In tal modo viene anche privilegiata l'azione concertata e la ripartizione delle responsabilità per rafforzare l'efficacia della difesa dell'ambiente e dello sviluppo del territorio. Con l'adesione alla Carta i soggetti coinvolti assumono i seguenti impegni e ottengono i seguenti vantaggi:

a) Area protetta

Vantaggi: visibilità a livello europeo; fissazione di importanti obiettivi in materia di turismo sostenibile; possibilità di leale e fruttuosa cooperazione con i partners; coinvolgimento dei professionisti del turismo nella politica di protezione e valorizzazione dell'area; possibilità di incidere sull'evoluzione del turismo nel proprio territorio anche sviluppando prodotti turistici originali, di qualità e favorendo uno sviluppo socio-economico nel rispetto dell'ambiente; dotazione di un apparato strumentario di controllo e valutazione della politica turistica del territorio; crescita della propria immagine presso l'opinione pubblica e i finanziatori.

L'impegno maggiore che l'area protetta assume è quello di definire una strategia a medio termine (5 anni) volta a favorire uno sviluppo turistico sostenibile del proprio territorio.

In tal modo si può perseguire l'obiettivo di un miglioramento della qualità dell'offerta turistica prendendo in considerazione gli obiettivi di sviluppo durevole del territorio. La strategia prescelta deve stabilire l'ordine delle priorità, i mezzi assegnati, i compiti rispettivi e i metodi di controllo e di valutazione allo scopo proprio di garantire la migliore integrazione del turismo nell'ambiente naturale, culturale, economico e sociale. Pertanto la visione strategica dovrà predefinire un programma pluriennale di azioni volto a fissare gli obiettivi da raggiungere in materia di difesa e valorizzazione del territorio, di sviluppo economico e sociale, di protezione e miglioramento della qualità della vita degli abitanti, di controllo dell'affluenza e della tipologia di turisti e miglioramento della qualità dell'offerta.

Per le imprese turistiche

Aderendo alla Carta europea del turismo durevole nelle aree protette, l'impresa si impegna a lavorare in stretto partenariato con l'istituzione che gestisce l'area protetta e a ridurre l'impatto della propria attività sull'ambiente naturale, cercando di contribuire allo sviluppo economico e sociale del territorio.

Benefici per l'impresa turistica: immagine a livello europeo; possibilità di sviluppo di nuove opportunità commerciali, di miglioramento della qualità della propria offerta turistica, di razionalizzazione delle spese.

Impegni: Adeguare la propria attività ai principi dello sviluppo sostenibile definendo una strategia a medio termine (3 anni) in stretto partenariato con l'istituzione che gestisce l'area protetta per contribuire a uno sviluppo turistico sostenibile del territorio.

Per gli organizzatori di viaggi verso e nelle aree protette

Con l'adesione alla Carta, il responsabile dell'impresa che organizza i viaggi si impegna ad adottare una nuova etica del turismo, contribuendo così allo sviluppo turistico sostenibile dei territori.

Vantaggi. Visibilità a livello europeo; possibilità di sviluppo di nuove opportunità commerciali e di rafforzare la qualità della propria offerta accrescendo così la soddisfazione dei visitatori.

Impegni: Definire una strategia (1 anno) in stretto partenariato con l'istituzione che gestisce l'area protetta adeguando la propria attività ai principi dello sviluppo turistico sostenibile.

Convenzione Europea del Paesaggio

La Convenzione Europea del Paesaggio (Firenze, 20 ottobre 2000), sottoscritta dagli Stati membri del Consiglio d'Europa (e predisposta dal Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa in collaborazione con il Ministero per i Beni e le Attività culturali, Ufficio Centrale per i Beni Ambientali e Paesaggistici) introduce la dimensione del "paesaggio" quale oggetto specifico di tutela e promozione. Essa infatti si prefigge lo scopo di promuovere la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi e di organizzare la cooperazione europea in questo campo (art. 3 Conv.) nel desiderio di pervenire "ad uno sviluppo sostenibile fondato su un rapporto equilibrato tra i bisogni sociali, l'attività economica e l'ambiente" (punto 2 del Preambolo). In tale Convenzione si definisce il concetto di "Politica del Paesaggio" (inteso come formulazione dei principi generali e delle strategie che consentano l'adozione di misure specifiche volte a salvaguardare, gestire e valorizzare i paesaggi. Con l'adesione alla convenzione ciascuno Stato aderente riconosce giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale, naturale e fondamento della loro identità e, inoltre, si impegna anche ad integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio (art. 5 Conv.).

Fra le "Misure specifiche" la Convenzione prevede misure di sensibilizzazione, di formazione ed educazione, di individuazione valutazione de i paesaggi, pone obiettivi di qualità paesaggistica e introduce l'impegno per gli Stai aderenti dell'attivazione di strumenti di intervento volti alla salvaguardia, alla gestione e alla pianificazione ei paesaggi. A tal scopo viene anche introdotto il "premio del paesaggio del consiglio d'Europa".

- Normativa statale

Dal punto di vista della normativa statale bisogna analizzare:

- a) la disciplina costituzionale
- b) la disciplina di livello legislativo

a) Disciplina costituzionale

Il nuovo titolo V della Parte Seconda della Costituzione, come modificato ad opera della legge di revisione della Costituzione n.3 del 2001, ha configurato un assetto del tutto nuovo nel riparto delle competenze sia legislative fra Stato e Regioni, sia amministrative fra enti locali e Stato.

In materia di turismo la prima novità da rilevare è l'assenza di tale materia nell'elencazione contenuta nell'art. 117, terzo comma, Cost. (che contiene le materie di potestà legislativa concorrente) sicché il turismo potrebbe essere ritenuto ricompreso nel criterio di residualità (previsto dal quarto comma dell'art. 117 Cost., secondo cui tutte le materie non espressamente previste nei commi precedenti appartengono alla potestà legislativa esclusiva delle regioni).

Va infatti ricordato che il previgente art. 117 Cost. prevedeva espressamente fra le materie di potestà legislativa concorrente (sulle quali allo Stato spetta porre la disciplina di principio e alle regioni la disciplina di dettaglio) il turismo e l'industria alberghiera (poi ulteriormente disciplinati dagli artt. 56 e ss. del d.p.r. n. 616 del 1977). Da ultimo il d. legisl. n. 112 del 1998 (cfr. artt. 43-46) aveva ulteriormente attribuito alle Regioni la maggioranza delle competenze in materia di turismo residuando allo Stato un ristretto numero di funzioni.

Ed infatti è stato affermato (Caravita) che dopo la riforma costituzionale "non pare che lo stato possa conservare alcuna funzione nella materia del turismo né appare imputabile allo Stato la funzione di indirizzo e coordinamento". Tale autore giunge a sostenere che la stessa legge n. 135 del 2001 (la legge quadro sul turismo) non avrebbe "più ragione di esistere".

La recente giurisprudenza costituzionale ha però dato torto a tale impostazione di lettura dell'art. 117 Cost. giacché con la sentenza n. 303 del 2003 la Corte ha dato una interpretazione del quarto comma dell'art. 117 Cost. che tende a svuotare di contenuto la clausola di residualità. La Corte infatti pur riconoscendo che il nuovo art. 117 Cost. "distribuisce le competenze legislative in base ad uno schema imperniato sulla enumerazione delle competenze statali" e dunque operando un completo rovesciamento rispetto al sistema previgente di ripartizione delle competenze fra Stato e regioni (basato invece sull'elencazione delle competenze regionali), sicché la stretta formulazione dell'art. 117, quarto comma, Cost. non sembrerebbe lasciare molti spazi all'interprete laddove afferma che spetta alla potestà legislativa "esclusiva" regionale ogni materia non espressamente citata nei commi precedenti, percorre un iter argomentativo che sostanzialmente "svuota" di contenuto la clausola di residualità. È interessante notare che nell'approccio ermeneutico della Corte si prescinde completamente dal testo della disposizione costituzionale ma si opera innanzitutto un confronto (che si potrebbe definire tipico del diritto costituzionale comparato) con altri ordinamenti, in particolare di tipo federale. E così la Corte (pur non utilizzando - almeno inizialmente - l'espressione "federale", ma preferisce piuttosto parlare di "assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale") cita il sistema tedesco e quello statunitense e in tali ordinamenti, sottolinea la Corte, le "istanze unitarie" non giungono mai ad essere "svalutate oltre misura". In realtà è facile dimostrare, da un punto di vista di tecnica dell'argomentazione, che tale ragionamento si fonda su una petizione di principio (il non potere svalutare oltre misura istanze unitarie) di cui però la Corte non dimostra affatto il fondamento costituzionale. Ed infatti per giustificare tale affermazione la Corte fa leva sull'art. 118 Cost. che però, è bene ricordarlo, attiene alle funzioni amministrative e non al riparto delle competenze legislative. Anzi, una attenta analisi dimostra chiaramente la differente impostazione seguita dal legislatore costituzionale fra la disciplina relativa al riparto delle competenze amministrative e la disciplina relativa al riparto delle potestà legislative: mentre l'art. 118 Cost. assegna prioritariamente le funzioni amministrative all'ente locale più vicino al cittadino pur consentendo l'assegnazione delle stesse agli enti maggiori in base al principio di sussidiarietà (ma anche di differenziazione e di adeguatezza)⁽³⁾, l'art. 117 Cost. si fonda su una rigida separazione delle competenze legislative (e depone in tal senso anche la mancata introduzione di ogni ri-

chiamo all'interesse nazionale). Ora, proprio il richiamo all'interesse nazionale (sulla cui assenza dal testo costituzionale revisionato si è subito interrogata la dottrina in occasione della promulgazione della legge costituzionale n. 3 del 2001) conferma l'esistenza di più di una strada per consentire alle istanze unitarie statali di non essere eccessivamente pretermesse. Ma ciò che non convince è l'iter argomentativo seguito dalla Corte. Questa, infatti, pur richiamando il principio di unità e indivisibilità della Repubblica (che però, a dire il vero, non sembra trovare nella sede in discussione uno specifico spazio), in realtà fonda la parte centrale della propria motivazione sul "meccanismo dinamico" contenuto nell'art. 118 Cost.

Secondo la Corte l'affermazione costituzionale del principio di sussidiarietà per le funzioni amministrative "finisce col rendere meno rigida ... la stessa distribuzione delle competenze legislative" in quanto il passaggio delle competenze amministrative da un livello di governo più basso ad uno più alto può arrivare fino a consentire l'ingresso (nelle funzioni amministrative) dello Stato. Conseguenzialmente il principio di legalità ("il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge") conduce a ritenere necessaria una disciplina legislativa statale che regoli gli ambiti di intervento sopra delineati.

A ben vedere questo percorso argomentativo lascia aperto qualche dubbio (basti pensare alla espressa previsione in Costituzione del potere di intervento sostitutivo) tant'è che la stessa Corte aggiunge che i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione l'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza ("alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità") e sia "oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata".

Secondo la Corte il congiunto disposto degli artt. 117 e 118 Cost. introduce dunque il "principio dell'intesa" discendente dalla peculiare funzione attribuita alla sussidiarietà. Proprio questa conclusione dimostra come la Corte abbia in realtà posto in essere una operazione ermeneutica di tipo "creativo" giungendo infatti a costituzionalizzare il principio dell'intesa (peraltro non previsto da alcuna disposizione costituzionale).

Ma vi è un ulteriore elemento che depone nel senso della "innovatività" della interpretazione della Corte ed è rappresentato dal riconoscimento che il principio di sussidiarietà contenuto dell'art. 118 Cost. si differenzia da quello posto dalla legge n. 59 del 1997. In realtà le formulazioni letterali utilizzate nelle diverse disposizioni sono quasi identiche. Però è indubbio (e la migliore dottrina ha messo in risalto questo aspetto fin dagli anni cinquanta) che la collocazione di un principio a livello costituzionale produce effetti "ulteriori" e qualitativamente differenti rispetto ad una collocazione dell'identico principio a livello di fonte di grado primario. Pertanto, da questo punto di vista, non può che condividersi l'affermazione della Corte secondo cui l'incorporazione in Costituzione del principio di sussidiarietà assegna a quest'ultimo una dimensione "dinamica" (e non solo "statica") che le consente di presentarsi quale fattore di flessibilità dell'ordine di attribuzioni predeterminate.

In tal modo la Corte giunge ad una "concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza" che se, da un lato, sembra ricollegarsi (almeno dal punto di vista argomentativo) alla migliore dottrina tedesca, dall'altro lato finisce (non per "demolire" perché non determina una situazione di vuoto, bensì) per "rovesciare" l'ordine di attribuzioni costituzionalmente fissato sottraendo alle regioni e agli enti locali quanto assegnato dalla legge cost. n. 3 del 2001 e lasciando alle prime solo la garanzia del necessario intervento dello strumento dell'intesa.

L'intesa viene così a rivestire la funzione di strumento ("procedimentale") che consente – in caso di necessità discendenti da "esigenze unitarie" – di ricondurre allo Stato la funzione legislativa anche in quelle materie assegnate dalla Costituzione alla potestà legislativa delle regioni.

L'intesa però – aggiunge la Corte – va condotta in base al principio di lealtà (riguardo al contenuto del quale parimenti è presumibile attendersi una copiosa giurisprudenza). Sembra dunque potersi concludere ritenendo che l'opzione interpretativa prescelta dalla Corte finirà per determinare un aumento della "litigiosità" fra Stato e Regioni.

Nella sentenza n. 303 del 2003 la Corte costituzionale opera anche un'ulteriore operazione ermeneutica relativa al significato da assegnare al principio di residualità ex art. 117, quarto comma, Cost.

La Corte infatti, dopo aver ricordato la "funzione dinamica" del principio di sussidiarietà, dichiara che l'individuazione delle "materie" da assegnare alla potestà legislativa delle Regioni va operata in relazione all'oggetto al quale le stesse afferiscono, potendo così determinati oggetti essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato o a potestà concorrenti. Quest'ultima affermazione si presta a diverse osservazioni. Innanzitutto (come sottolineato dalla dottrina fin dalla approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001) numerose delle "materie" elencate sia nel secondo che nel terzo comma dell'art. 117 Cost. si caratterizzano piuttosto per la loro "trasversalità" o capacità di interessare molteplici ambiti materiali. Pertanto ben può avvenire che oggetti tradizionalmente ricompresi in determinate materie finiscano per essere racchiusi in "materie" assegnate alla potestà legislativa esclusiva statale. Ma l'operazione argomentativa compiuta dal giudice delle leggi appare inversa rispetto a tale considerazione: è la "trasversalità" della materia a sottrarre quest'ultima al regime di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost. (materie residuali) e non (viceversa) la "trasversalità" delle materie elencate nell'art. 117, secondo comma, Cost. (potestà legislativa esclusiva statale) a ricomprendere al proprio interno ambiti sempre maggiori. Ed appare evidente quante conseguenze produca siffatta affermazione per una materia tanto trasversale quanto il turismo!

Ma anche se la giurisprudenza costituzionale ha optato per operazioni interpretative che tendono a mantenere in mano allo Stato competenze legislative ed amministrative praticamente in tutte le materie, non può non affermarsi che nel nuovo quadro costituzionale ed europeo gli stessi operatori del settore si attendono soprattutto "politiche regionali" del turismo. Spinge in tal senso la stessa normativa comunitaria i cui i programmi di azione sempre più si indirizzano agli enti locali e alle regioni.

Resta indubbio però la considerazione secondo cui le materie definite dal primo comma (ma anche dal secondo comma) dell'art. 117 Cost. più che "materie" nel senso tradizionale del termine si presentano piuttosto come "ambiti" caratterizzati dalla rispettiva "trasversalità" che finisce così per concernere più e diverse materie. In tal senso basti pensare alle competenze in materia di trasporti (porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e navigazione), in materia di infrastrutture, ecc.

Sempre in merito al contenuto della legge costituzionale n. 3 del 2001 va evidenziato che in essa si rintracciano alcuni elementi di indubbio valore soprattutto con riferimento alla tutela dell'ambiente, giacché si è avuto l'ingresso nel testo costituzionale della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" quale materia riservata alla legislazione esclusiva dello Stato. A tal proposito va segnalato oltre all'ingresso della tutela dell'ambiente nel testo costituzionale, l'assegnazione della stessa alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Va parimenti ricordato che il successivo comma dell'art. 117 Cost. assegna alla potestà legislativa concorrente le materie della "valorizzazione dei beni culturali e ambientali", della "tutela della salute" del "governo del territorio", della "protezione civile", dei "porti e aeroporti civili", delle "grandi reti di trasporto e di navigazione". A prima vista si potrebbe dunque sostenere (e si è sostenuto) che le (o gran parte delle) "materie" elencate nel previgente art. 117 Cost. (agricoltura e foreste, industria, commercio e artigianato, turismo, caccia e pesca, cave e torbiere, acque minerali e termali) ricadrebbero ormai nella potestà legislativa esclusiva delle regioni. In realtà, un più attento esame dell'intero testo dell'art.

117 Cost. oggi vigente conduce a conclusioni leggermente differenti. La “trasversalità” degli ambiti materiali elencati nell’art. 117, secondo (e terzo) comma, conduce a ritenere che lo Stato possa ritenersi titolare di una potestà legislativa esclusiva che attraversa l’intero ordinamento (Falcon).

Bisogna inoltre aggiungere che l’art. 118 Cost. assegna ai comuni la generalità delle funzioni amministrative salvo che per esigenze di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione le stesse non possano spettare alle province, alle città metropolitane e alle Regioni (e, secondo la Corte costituzionale, anche allo Stato). Il previgente art. 118 Cost. assegnava alle Regioni funzioni amministrative in tutte le materie in cui le stesse godevano di potestà legislativa

La Legge di attuazione

La Legge 5 giugno 2003, n. 131 (*Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*), è (come dice la stessa denominazione) la legge di attuazione della riforma costituzionale operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001. Tale legge (cd. Legge La Loggia dal nome del Ministro proponente) si presenta con dimensioni relativamente ridotte (in tutto 12 articoli, compreso quello relativo all’entrata in vigore) e già questo aspetto è sintomo di una (e forse la maggiore) caratteristica di tale legge: la mancata decisione in merito a numerose questioni lasciate aperte dal legislatore costituzionale e rimaste tali anche dopo l’intervento del legislatore ordinario (o rinviate e consegnate al potere legislativo delegato del governo).

Infatti ciò che caratterizza tale legge è, al di là della condivisibilità o meno delle opzioni concrete, la non-scelta operata dal legislatore in numerosi punti cruciali su cui il legislatore si è appunto limitato a riportare la relativa disposizione costituzionale o a rinviare a futuri atti normativi. In merito alla potestà legislativa regionale e al riparto di tale potestà fra Stato e Regioni, l’art. 1 della l. n. 131\2003 (rubricato “Attuazione dell’articolo 117, primo e terzo comma, della Costituzione, in materia di legislazione regionale”) dispone (secondo comma) che: “Le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia (mentre nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell’ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti).

Parimenti le disposizioni normative regionali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione esclusiva statale continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni statali in materia”.

Inoltre l’art. 1, quarto comma, prevede che “per orientare l’iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all’entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali”, viene assegnata al Governo una potestà legislativa delegata (nelle materie previste dall’articolo 117, terzo comma, della Costituzione) per adottare (entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge e su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con i Ministri interessati) “uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti ... attenendosi ai principi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità”⁽⁴⁾.

L’ Art. 3. della legge La Loggia (rubricato “Testi unici delle disposizioni legislative vigenti non aventi carattere di principio fondamentale nelle materie di legislazione concorrente”) dispone che “Fermo restando quanto previsto dall’articolo 1, comma 2, primo periodo, il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all’articolo 1, uno o più decreti legislativi al fine di raccogliere in testi unici meramente compilativi le disposi-

zioni legislative residue, per ambiti omogenei nelle materie di legislazione concorrente, apportandovi le sole modifiche, di carattere esclusivamente formale, necessarie ad assicurarne il coordinamento nonché la coerenza terminologica⁽²⁾.

In materia di esercizio delle funzioni amministrative, l'Art. 7 della legge n. 131\03 dispone che lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuendo a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale, nel rispetto, anche ai fini dell'assegnazione di ulteriori funzioni, delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, anche nei settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province, Comuni e Comunità montane favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà. Tutte le altre funzioni amministrative non diversamente attribuite spettano ai Comuni, che le esercitano in forma singola o associata, anche mediante le Comunità montane e le unioni dei Comuni.

Fino alla data di entrata in vigore di tali provvedimenti, le funzioni amministrative continuano ad essere esercitate secondo le attribuzioni stabilite dalle disposizioni vigenti.

La Legge n. 135 del 2001

La Legge n. 135 del 2001, se basata sul "vecchio" rapporto fra Stato e Regioni dal punto di vista del riparto delle competenze, introduce comunque nella prospettiva contenutistica importanti affermazioni: dal riconoscimento del ruolo strategico del turismo per lo sviluppo economico e occupazionale del Paese all'impegno a favorire la crescita competitiva dell'offerta del sistema turistico nazionale, regionale e locale all'affermazione della valorizzazione delle risorse ambientali "anche ai fini di uno sviluppo turistico sostenibile" (art. 1, comma secondo, lett. c).

Una delle maggiori novità della legge n. 135\2001 è senz'altro rappresentata dalla delineazione della disciplina dei sistemi turistici locali così definiti dall'art. 5 della legge: "*Si definiscono sistemi turistici locali i contesti turistici omogenei o integrati, comprendenti ambiti territoriali appartenenti anche a regioni diverse, caratterizzati dall'offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche.*" Spetta agli enti locali o a soggetti privati, singoli o associati, promuovere i sistemi turistici locali attraverso forme di concertazione con gli enti funzionali, con le associazioni di categoria che concorrono alla formazione dell'offerta turistica, nonché con i soggetti pubblici e privati interessati.

Al di là di ogni altro ordine di considerazioni non si può non notare l'affermazione anche a livello statale del modello della gestione integrata delineato fin dall'Agenda 21 del 1992 e peculiarmente approfondito nella Carta europea del turismo sostenibile.

Conclusioni

La presente sezione del Rapporto, come illustrato in premessa, intende tracciare alcune linee di riflessione, dal punto di vista normativo e giuridico, sul Turismo Natura. Scopo delle pagine precedenti è stato dunque quello di presentare, senza alcuna pretesa di esaustività, le linee principali di evoluzione delle normative di settore sia a livello internazionale che a livello statale. E' così emersa, pur nella peculiarità italiana di questi ultimi anni (rappresentata da una ampia riforma costituzionale che stenta a decollare), una tendenza di livello internazionale sostanzialmente accolta dal nostro paese e riprodotta, sia pure con modalità differenti nella propria normativa.

NOTE

¹ Può essere utile ricordare che con Delibera n. 17 del 28.7.2003 anche il Consiglio Direttivo del Parco nazionale della Majella ha disposto l'adesione del Parco alla Carta Europea del Turismo Sostenibile. Con tale adesione il Parco si è impegnato a sostenere i principi dello sviluppo durevole applicandoli alle peculiarità del Parco della Majella, nonché a definire una strategia quinquennale a favore di uno sviluppo o sostenibile del proprio territorio. Come detto la Carta Europea del turismo Sostenibile incoraggia e promuove un turismo conforme ai principi dello sviluppo durevole (sostenibile) definito come "qualsiasi forma di sviluppo, pianificazione o attività turistica che rispetti e preservi nel lungo periodo le risorse naturali, culturali e sociali e che contribuisca in modo equo e corretto allo sviluppo economico e alla piena realizzazione delle persone che vivono, lavorano o soggiornano nelle aree protette". L'adesione alla carta comporta per gli aderenti la definizione di una strategia di sviluppo turistico durevole e di un adeguato programma di attività. In particolare il Parco nazionale della Majella aderendo alla carta si è posto come obiettivi: l'accrescimento della credibilità del parco e delle sue finalità presso le istituzioni e l'opinione pubblica; lo sviluppo socio-economico del territorio nel rispetto dell'ambiente; la dotazione di strumenti per il monitoraggio e la valutazione delle politiche turistiche sul proprio territorio; sviluppo dei progetti turistici di qualità, nel rispetto delle tradizioni del territorio e dell'ambiente; coinvolgimento degli operatori turistici del territorio nelle politiche del parco; distinzione a livello europeo come territorio speciale in materia di turismo durevole (fonte: RadioLupo. Notiziario ufficiale del parco Nazionale della Majella, novembre 2003, n. 9).

² Come già detto la definizione di "**turismo sostenibile**" viene a costituire la specifica declinazione del concetto di "sviluppo sostenibile, cioè *"uno sviluppo capace di rispondere ai bisogni delle generazioni attuali, senza compromettere la capacità delle generazioni future di rispondere ai propri"*. Questo sviluppo comporta la protezione delle risorse a favore delle generazioni future, uno sviluppo economico vitale, uno sviluppo sociale equo.

³ - In conformità con quanto già operato a livello legislativo dalle c.d. Leggi Bassanini.

⁴ Particolare attenzione merita la procedura prevista per la formazione di tali decreti, giacché la Legge La Loggia dispone che gli schemi di tali decreti, dopo l'acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni, sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere (da rendersi entro sessanta giorni) da parte delle competenti Commissioni parlamentari (compreso quello della Commissione parlamentare per le questioni regionali). Acquisiti tali pareri, il Governo ritrasmette i testi, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Conferenza Stato-Regioni ed alle Camere per il parere definitivo, da rendersi, rispettivamente, entro trenta e sessanta giorni dalla trasmissione dei testi medesimi. Il parere parlamentare definitivo è reso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali. In merito al contenuto e all'efficacia di tali pareri, la legge n. 131\2003 specifica che gli schemi di decreto legislativo sono esaminati rilevando se in essi non siano indicati alcuni dei principi fondamentali ovvero se vi siano disposizioni che abbiano un contenuto innovativo dei principi fondamentali, e non meramente ricognitivo ... ovvero si riferiscano a norme vigenti che non abbiano la natura di principio fondamentale. In tal caso il Governo può omettere quelle disposizioni dal decreto legislativo, oppure le può modificare in conformità alle indicazioni contenute nel parere o, altrimenti, deve trasmettere ai Presidenti delle Camere e al Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dal parere parlamentare. In tali decreti legislativi ("sempre a titolo di mera ricognizione") il Governo può individuare le disposizioni riguardanti le stesse materie "ma che rientrano nella com-

potenza esclusiva dello Stato a norma dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione" I criteri direttivi cui il Governo deve attenersi nella predisposizione di tali decreti legislativi sono elencati nel quarto comma dell'art. 1. Da una lettura di tali criteri è agevole evidenziare le seguenti caratteristiche: indeterminatezza (o comunque difficoltosa individuazione dei rispettivi contenuti); tautologie; incompletezza.

⁵ Gli schemi di tali decreti (dopo l'acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni) sono trasmessi alle Camere per il parere delle competenti Commissioni parlamentari e della Commissione parlamentare per le questioni regionali (parere da rendersi entro trenta giorni dall'assegnazione).