



Gestione del territorio e funzione pubblica in materia di turismo*

di Simona Terracciano*

29 luglio 2026

Abstract: Il saggio analizza la complessa interazione tra turismo e territorio, evidenziando come quest'ultimo funga al contempo da volano per lo sviluppo turistico e da limite strutturale a tutela delle risorse ambientali, sociali e culturali. Il contributo esplora il superamento di una visione meramente estrattiva del fenomeno turistico in favore del paradigma del turismo sostenibile e della "territorialità positiva", intesa come produzione di valore a partire dalle vocazioni specifiche dei luoghi. Attraverso l'esame della recente giurisprudenza amministrativa e costituzionale, lo studio indaga il ruolo della Pubblica Amministrazione nella gestione dei conflitti territoriali generati da fenomeni quali l'*overtourism*, sottolineando la necessità di un'azione di *re-regulation* supportata da una rigorosa istruttoria per bilanciare le spinte alla liberalizzazione economica con l'imperativo di salvaguardare l'identità storico-culturale dei centri urbani. Vengono inoltre affrontate le sfide organizzative relative alla governance, evidenziando l'importanza di strumenti di coordinamento multi-livello e multi-settoriale, come le Comunità d'ambito turistico e le *Destination Management Organization* (DMO), per gestire in modo efficace le esternalità del turismo su vasta scala. Il lavoro si concentra, poi, sul principio della integrazione delle tutele all'interno del procedimento amministrativo, configurandolo come la chiave funzionale per garantire un contemperamento sistemico e proporzionato dei molteplici interessi antagonisti, superando la logica delle "tutele parallele".

The essay analyses the complex interaction between tourism and territory, highlighting how the latter acts simultaneously as a catalyst for tourism development and a structural limit to protect environmental, social, and cultural resources. The paper explores the shift from a merely extractive vision of tourism towards the paradigm of sustainable tourism and "positive territoriality", understood as the generation of value based on the specific vocations of a place. Through the analysis of recent administrative and constitutional case law, the study investigates the role of Public Administration in managing territorial conflicts arising from phenomena such as overtourism. It emphasizes the need for a re-regulation approach supported by rigorous preliminary investigations to balance the pressures of economic liberalization with the imperative of preserving the historical and cultural identity of urban centers. Furthermore, it addresses the organizational challenges related to governance, highlighting the importance of multi-level and cross-sectoral coordination tools, such as Tourist Area Communities and Destination Management Organizations (DMOs), to effectively manage the externalities of tourism on a larger scale. The work then focuses on the principle of the "integration of protections" within administrative procedures, framing it as the functional key to ensure a systemic and proportionate balancing of multiple competing interests, thereby overcoming the logic of "parallel protections".

* Il contributo è frutto di una rielaborazione e di un approfondimento dell'intervento svolto in occasione della XII edizione delle Giornate Italo-Argentine di Diritto amministrativo sul tema "*Radici e Istituzioni per un futuro territoriale responsabile e sostenibile*", Melfi-Matera, 25-27 settembre 2025.

* Ricercatrice di diritto amministrativo, Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli".



Sommario: 1. Introduzione e obiettivi dell'indagine. - 2. Il territorio come risorsa per lo sviluppo turistico. - 3. Il territorio come limite allo sviluppo turistico: la promozione del turismo sostenibile. - 4. Il turismo come fonte di conflitti territoriali: la sfida della *re-regulation* nella gestione degli interessi antagonisti. - 5. Governance e strumenti di coordinamento. - 6. Cenni di conclusione.

1. Introduzione e obiettivi dell'indagine

Il turismo è materia e ambito di intervento pubblico che ha sempre resistito a una definizione precisa da parte del legislatore¹. I tentativi di tracciarne perimetro e contenuti e di delineare l'organizzazione della funzione pubblica del turismo sono stati infatti più volte resi inefficaci dalle costanti evoluzioni delle sue forme e dalle nuove rilevanze che esse hanno assunto².

La difficoltà di definizione e di individuazione univoca e stabile dell'organizzazione pubblica e dell'intervento pubblico nell'ambito turistico appaiono conseguenza della mobilità e della permeabilità dei suoi confini, che nel corso del tempo si sono modificati in ragione della evoluzione della concezione stessa del turismo da un punto di vista sociale ed economico³.

Il passaggio da una visione tradizionale del turismo come fenomeno socioeconomico legato, essenzialmente, allo svago e al benessere psico-fisico e all'arricchimento culturale dell'individuo, ad una visione aperta a potenzialità e fini sociali, ha fatto emergere la

¹ Di recente, F. MANGANARO, *Il turismo tra competenza statale e non statale*, in *Amministrativ@mente*, 2025, 4, pp. 1555-1566.

² Esprime questo pensiero C. BARBATI, *Turismo*, in *Enc. Dir.*, vol. III, Milano, 2022, pp. 121 ss., ricordando che "Il turismo appartiene a quegli ambiti di intervento pubblico costantemente sfuggiti alla capacità definitoria dei legislatori. Gli sforzi compiuti per determinarne i contenuti e tracciarne i confini sono stati più volte indeboliti e pressoché vanificati dalle continue trasformazioni delle forme in cui si svolge e delle loro rilevanze".

³ Sotto questo profilo, può rilevarsi che nel corso del tempo il legislatore ha scelto di trattare il turismo, e la conseguente organizzazione dello stesso, in funzione servente e ancillare rispetto ad altre singole funzioni (riguardanti il commercio e l'artigianato, l'agricoltura, l'alimentazione, i beni e le attività culturali), con il rischio di svilirne la trasversalità rispetto a diversi ambiti e di limitarne le potenzialità espansive, promuovendo segmenti dell'offerta turistica. Solo progressivamente si è acquisita e sviluppata la consapevolezza circa l'autonoma rilevanza della funzione strategica e trasversale che il turismo esprime, sia quale sede per la creazione, promozione e cura dell'interesse nazionale del settore, al quale è preposta una specifica compagine ministeriale, sia quale sede di necessario coordinamento delle diversificate e decentrate politiche ed esigenze espresse a livello territoriale, nonché degli interessi connessi riservati in via esclusiva alla competenza dello Stato. Al riguardo, F. MANGANARO, *Il turismo tra competenza statale e non statale*, cit., p. 1556, rileva come "la storia istituzione della materia turismo si presenta particolarmente aggrovigliata, in un complesso rapporto tra diversi soggetti pubblici e privati a cui (...) vengono attribuite funzioni tra loro interferenti. Ad aggravare la specifica situazione è un certo disinteresse del legislatore per una materia ritenuta marginale, ma che, invece, acquisisce nel tempo un ruolo fondamentale nella vita sociale e nel dibattito pubblico per aspetti fondamentali che riguardano, ad esempio, l'assetto urbanistico, la tutela dei beni culturali, la disciplina dei contratti brevi anche a fronte del fenomeno dell'over tourism".



centralità che lo stesso occupa nell'economia nazionale e nello stato sociale latamente inteso, quale crocevia di interessi, diritti e doveri, pubblici e privati⁴.

La discontinuità delle scelte legislative e amministrative rispetto alla organizzazione del settore è indice della complessità di trovare un punto di convergenza e di equilibrio tra i molteplici interessi, pubblici e privati, che il sistema interseca e assegnarli alla cura di uno o più attori istituzionali⁵.

Tra le sfide che la contemporaneità pone alle amministrazioni pubbliche rientra senz'altro la composizione equilibrata dei molteplici interessi che emergono in relazione al turismo e al territorio⁶. Obiettivo della presente riflessione è porre in evidenza il modo in cui i due elementi si condizionano reciprocamente e indagare le conseguenze di tali interrelazioni sulle decisioni pubbliche e sugli assetti organizzativi degli apparati amministrativi.

Ciò in quanto, se per un verso il territorio rappresenta un volano per lo sviluppo turistico, per altro verso esso deve essere considerato come un limite rispetto ad uno sviluppo turistico e imprenditoriale disorganizzato e lesivo delle risorse ambientali, sociali e culturali. Il turismo, sotto altra prospettiva, è senza dubbio uno strumento di

⁴ Al riguardo, sono interessanti le considerazioni svolte dal Consiglio di Stato nel Parere sullo schema di Dpcm di riorganizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo a norma degli articoli 1 e 4-bis del d.l. 12 luglio 2018, n. 86 – Parere 28 dicembre 2018, n. 2957: “(...) *Presupposto indefettibile su cui si fonda la materia “turismo” è il passaggio da una visione tradizionale come fenomeno socioeconomico legato, fondamentalmente, allo svago, al benessere psico-fisico ed all’arricchimento culturale dell’individuo, ad una visione aperta alle potenzialità a fini sociali. L’attività turistica cessa di essere una mera promozione di bellezze e godimento spirituale o materiale, per abbracciare una visione olistica del sistema Paese. Essa, quindi, diviene uno degli snodi centrali sia dell’economia nazionale sia dello stato sociale latamente inteso, avendo infatti a riferimento, sul primo versante, una dimensione “passiva” (relativa all’offerta di beni e servizi “turistici”) che crea comunque ricchezza economica, e sul secondo versante una dimensione “attiva” (relativa all’attività del turista), che si riconnettono entrambe a finalità, interessi diffusi e diritti condivisi dall’intera collettività, e dunque a molteplici interessi pubblici e privati*”.

⁵ Osserva criticamente C. LOSAVIO, *La fragile residualità della materia “turismo”: un difficile equilibrio di competenze tra Stato e Regioni*, in *Italian Papers on Federalism*, 2020, 2, p. 2, che “Negli anni, infatti, la giurisprudenza costituzionale, a dispetto delle sue “incoraggianti” pronunce iniziali, in cui, riferendosi al turismo parlava di «materia di competenza legislativa residuale, e dunque piena, delle Regioni», ha ammesso la legittimità di numerosi interventi legislativi statali che hanno minato significativamente la portata concreta della suddetta residualità. Non stupisce, dunque, che nella materia del turismo si stenti ancora a trovare un equilibrio stabile tra Stato e Regioni, ma anzi si riscontri un elevato livello di conflittualità tra i due livelli di governo”. Anche il turismo risulta essere, infatti, una delle materie residuali più “attraversate” da interventi statali, secondo l’espressione utilizzata F.S. MARINI, C. GIUNTA, *Turismo*, in G. GUZZETTA, F.S. MARINI, D. MORANA (a cura di), *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Napoli, 2015, p. 570. Per una analisi del riparto costituzionale delle competenze e dell’assetto delle funzioni amministrative, si vedano le riflessioni di C. TUBERTINI, *Il turismo tra Stato, Regioni ed enti locali: alla ricerca di un difficile equilibrio delle competenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007, 1, pp. 21-40.

⁶ Parla di “relazione biunivoca” tra turismo e territorio, L. GIANI, *Turismo e sviluppo territoriale. Spunti di riflessione*, in L. GIANI (a cura di), *Turismo e territori. Problemi e prospettive per lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2024, p. 29



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

valorizzazione dei territori ma, al contempo, è fenomeno idoneo a generare conflitti territoriali e sociali, incidendo sulla qualità della vita urbana⁷.

La necessità di gestire le conseguenze derivanti dalle interferenze tra turismo e territorio rende urgente la presenza e l'intervento di un apparato amministrativo capace di gestire gli inevitabili conflitti tra interessi pubblici e privati, secondo un proporzionato bilanciamento degli stessi⁸. Tale intervento sollecita una riflessione critica sia rispetto alla dimensione organizzativa degli apparati pubblici chiamati ad intervenire in ambito turistico, sia rispetto agli approcci regolatori più tradizionali, fondati perlopiù su logiche di limitazione o contenimento del fenomeno turistico⁹. Il percorso che si intende tracciare è indirizzato verso la promozione di politiche integrate, anticipatorie, flessibili,

⁷ Al riguardo, G. IACOVONE, *Turismo urbano e radici: l'importanza dell'integrazione territoriale*, in L. GIANI (a cura di), *Turismo e territori. Problemi e prospettive per lo sviluppo sostenibile*, cit., p. 245, secondo la quale "il turismo rappresenta un settore dell'economia, funzionale ad importanti sinergie con la complessiva offerta che il territorio esprime, prime fra tutte il commercio, ma, contestualmente, pone rilevanti sfide connesse all'uso del territorio medesimo, sia che si abbia come riferimento le città mito, sia che si intenda contrastare il fenomeno dell'abbandono da cui sono afflitti molti dei piccoli comuni italiani. Il potenziamento del settore turistico e l'affermazione dello stesso nel panorama economico impone, pertanto, una riflessione giuridica finalizzata ad individuare ed interpretare le esigenze di sostenibilità urbana che coinvolgono delicate questioni afferenti l'attuale ruolo e le potenzialità degli strumenti di pianificazione (rectius: di governo) del territorio, avendo riguardo sia all'uso del suolo, sia alle dinamiche socio-economiche che tali strumenti sono in grado di innescare, con conseguente capacità di incidere sulla qualità della vita urbana. Le richiamate esigenze di sostenibilità riguardano tanto le maggiori città d'arte focalizzate sul turismo tradizionale sia i piccoli comuni. Le prime in quanto ostaggio della pressione economica e turistica concentrata nei centri storici, in cui il senso di appartenenza civica e culturale e la stessa persistenza dei residenti e di altre tradizionali categorie di abitanti sono ormai ostaggio di un processo di erosione che ne sta producendo la fuoriuscita. I secondi in quanto versano in uno stato di "strutturale" fragilità, per una diversificata serie di condizioni: in quanto fagocitati dall'espansione edilizia a causa della posizione strategica e servente rispetto alle città; ovvero in quanto abbiano subito il fenomeno dello spopolamento o, ancora, in quanto morfologicamente deboli e dunque colpiti da eventi naturali; o perché, infine, abbiano subito quel processo trasfigurante, analogamente ai centri storici delle città d'arte, dell'omologazione turistica".

⁸ Argomenta sulla nuova centralità del "pubblico" nei contesti connotati da complessità, C. BARBATI, *La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario*, in *Dir. Pubbl.*, 2021, 1, pp. 15 ss., sottolineando come "la necessità dell'intervento pubblico ha pertanto riproposto, con nuove urgenze e valenze, anche il tema, di per sé antico, della qualità delle risposte che esso riesce ad assicurare per il governo e per la gestione delle complessità, nella sua latitudine e multiformità di problema che involge, fra il resto, il sistema di formazione delle decisioni pubbliche sia del livello politico sia del livello amministrativo".

⁹ In tema, spunti di significativo interesse emergono dalle riflessioni di C. IAIONE, D. TESTA, G. NOLFI, *Gestire l'overtourism per preservare la vivibilità urbana: dal caleidoscopio regolatorio italiano alla co-governance*, in *Riv. giuridica di urbanistica*, 2026, 1, pp. 12-65, che, nell'approfondire il fenomeno dell'overtourism, richiamano l'ipotesi economica di Weitzman dell'overtourism come externalità negativa, affermando che sebbene sia preferibile l'adozione di soluzioni di policy olistiche per la gestione del fenomeno, il decisore pubblico "ha spesso fatto ricorso a due categorie di strumenti: modelli economici di regolazione, che affrontano l'overtourism come externalità e pertanto fanno riferimento alla leva del mercato – tasse e contributi di accesso – o modelli economico-giuridici, che fanno riferimento a strumenti amministrativi elementari, come l'imposizione di limiti di accesso ai luoghi maggiormente frequentati o altre misure restrittive della presenza turistica" (spec. p. 21).



collaborative e trasversali, per gestire problematiche contemporanee che, seppur spesso di portata globale e trasversale, gravano significativamente sulla dimensione locale e più prossima alle comunità di riferimento¹⁰.

2. Il territorio come risorsa per lo sviluppo turistico

Per analizzare il modo in cui il territorio può essere un veicolo di sviluppo turistico, sembra utile prendere le mosse dal significato che, in una accezione moderna, è possibile assegnare al territorio¹¹, quale *“spazio relazionale, insieme di relazioni che si manifestano sullo spazio geografico e ne influenzano intrinsecamente la struttura”*¹² o ancora come *“luogo di realizzazione dei diritti, espressione di potenzialità e bisogni”*¹³. L'attenzione al territorio come spazio di diritti, interessi e doveri, individuali e collettivi, nonché la valorizzazione del profilo relazionale¹⁴, ridimensionano l'idea del territorio come *“un mero contenitore, puro spazio geografico, oggetto di processi di sviluppo e di pianificazione”*, aprendo la strada alla elaborazione di politiche di sviluppo che tengano conto delle effettive esigenze delle comunità radicate sul territorio e delle vocazioni dei luoghi.

¹⁰ Il confronto della decisione pubblica con la complessità della contemporaneità è sottolineato da L. GIANI, *Turismo e sviluppo territoriale. Spunti di riflessione*, in L. GIANI (a cura di), *Turismo e territori. Problemi e prospettive per lo sviluppo sostenibile*, cit., p. 28, secondo la quale *“la stessa decisione pubblica che è chiamata – quasi obbligata – a confrontarsi con il dato della complessità. Complessità che non può prescindere, dunque, dalla considerazione del rapporto tra “territorio, autorità e diritti” che, proprio grazie alla considerazione della dimensione plurale deve essere (e di fatto è stato) oggetto di un adeguamento evolutivo, dei modelli e delle stesse funzioni delle autorità territoriali che, come è accaduto per gli stessi Stati nazionali, su diversa scala hanno previsto rinnovate geografie di potere che, in parte, hanno comportato uno slittamento del potere stesso verso attori non istituzionali, in linea con una deterritorializzazione, più o meno marcata delle pratiche di cittadinanza”*. Si richiama anche

¹¹ Secondo M.R. SPASIANO, *Riflessioni in tema di rigenerazione urbana*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2022, 2, p. 404 *“Il territorio ha il dovere ma anche il diritto di essere il riflesso di chi lo vive offrendosi a ciascuno come bene comune quale – mi piace sottolineare – bene di ciascuno, con conseguente responsabilità, e non genericamente di tutti. E colui che lo vive, indigeno o immigrato che sia, ha diritto alla propria città, di cui è corresponsabile, abitante di quella città già prefigurata dalle scelte della comunità ove la pianificazione fondata sulla rigenerazione urbana acquista il senso profondo di una revisione culturale in termini di coscientizzazione del proprio vivere, individuale e relazionale: un rapporto osmotico fatto dal sé, ma necessariamente e contestualmente anche dall'altro”*.

¹² Così F. PATRONI GRIFFI, *Dall'urbanistica al governo del territorio. Valori culturali, crescita economica, infrastrutture pubbliche e tutela del cittadino*, in *Atti del LXV Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione – Dall'urbanistica al governo del territorio*, Milano, 2020, p. 31.

¹³ L. GIANI, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, in *Nuove Autonomie*, 2021, 3, p. 558.

¹⁴ Da ultimo, si vedano le riflessioni sulla visione funzionale e relazionale dell'azione amministrativa, nella quale l'amministrazione opera scelte in condizioni di incertezza, assumendosi la responsabilità degli effetti sostanziali prodotti, di L. GIANI, *Funzione amministrativa, governance e controlli: verso una logica della appropriatezza*, in *Amministrativ@mente*, 2026, 1, pp. 104 ss., per la quale *“Il territorio non può essere considerato uno spazio neutrale di attuazione delle politiche, ma il luogo nel quale emergono conflitti, bisogni e contraddizioni che condizionano strutturalmente l'azione amministrativa”*.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Tale concezione del territorio¹⁵, ad uno sguardo più ampio, già ispira letture evolutive in diversi ambiti settoriali¹⁶. Si pensi alla evoluzione che ha interessato (e che tutt'ora interessa) la concezione di "urbanistica"¹⁷, non più intesa unicamente quale disciplina coordinata dell'edificazione dei suoli e dell'incremento edilizio sul territorio, ma piuttosto come funzione strumentale allo sviluppo complessivo ed armonico del territorio, secondo i più recenti approdi giurisprudenziali, ove il potere di pianificazione urbanistica è *"funzionalmente rivolto alla realizzazione temperata di una pluralità di differenti interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti"*¹⁸. Si pensi al connesso tema della "rigenerazione urbana" – quale strumento attraverso cui veicolare la funzione sociale riconosciuta al rinnovato concetto di urbanistica¹⁹ – che, secondo alcune letture²⁰, si connoterebbe, rispetto agli interventi di

¹⁵ Al riguardo, secondo P. CARPENTIERI, *Riflessi della tutela e della valorizzazione del patrimonio paesaggistico-culturale sulla disciplina urbanistico-edilizia*, in www.giustizia-amministrativa.it, 13 dicembre 2021, p. 8, *"uno è il territorio, ma molteplici sono i valori, gli interessi e dunque i beni che esso esprime. Il territorio è un po' l'essere aristotelico, che si dice in molti modi (poiché ci sono molti modi di essere, secondo i diversi tipi di predicato – ta schēmata tes kategorias). È (se vogliamo) la categoria principale, l'essenza, che precede le categorie accidentali, le quali, però, in quanto foriere di interessi umani divergenti, confliggono tra loro e si contraddicono"*.

¹⁶ Rileva D. TUMMINELLI, *Il governo del territorio nell'epoca delle transizioni. Un'analisi giuridica*, Giuffrè, Milano, 2026, p. 48 che *"la funzione amministrativa di governo del territorio non può più tralasciare un obiettivo spesso relegato in secondo piano, ma che oggi diviene centrale e che sempre più dovrebbe essere affidato alla pianificazione intercomunale e di area vasta: permettere l'integrazione tra territori, risolvere o quantomeno attenuare le disuguaglianze territoriali derivanti dalla stessa distribuzione (o eccessiva concentrazione) dei servizi e ricostruire, da qui, il tessuto sociale"*.

¹⁷ A. BARTOLINI, *Urbanistica* (voce), in *Enc. Dir., I Tematici*, III, 2022, pp. 1260-1297.

¹⁸ Si veda, Corte cost., 6 ottobre 2021, n. 202, ove la Corte richiama e condivide espressamente l'orientamento della giurisprudenza amministrativa, espresso da Cons. St., sez. IV, 9 maggio 2018, n. 2780 e già da Cons. St., sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710, annotata da P. URBANI, *Conformazione dei suoli e finalità economico sociali*, in *Urb. App.*, 2013, pp. 59 ss. Il principio è riaffermato anche in Corte cost., 23 novembre 2021, n. 219.

¹⁹ Secondo G.F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2017, 3, pp. 604-605, *"la rigenerazione non rappresenta, almeno stando al linguaggio remoto di talune enunciazioni normative, soltanto una declinazione delle politiche del governo del territorio in talune zone urbane, giacché i suoi scopi perseguono, altresì, finalità di natura ambientale, economica e sociale. Di conseguenza, si spiega perché il risanamento urbanistico, cui si ispirano le azioni di rigenerazione, miri spesso a misure di ripristino ambientale e a politiche di contrasto a fenomeni di terziarizzazione o di esclusione sociale. Allo stesso modo, si spiega perché l'oggetto della rigenerazione possa essere rappresentato non solo da contesti periferici o resi marginali dalla carenza di infrastrutture e servizi, ma anche da tessuti urbani interessati da processi di degrado, incluse le aree dismesse da processi di delocalizzazione o deindustrializzazione, prodotti dalle tante asimmetrie del mercato immobiliare"*.

²⁰ In tema, rileva un netto cambio di prospettiva nell'approccio ai nuovi interessi pubblici, valorizzando l'azione amministrativa sul territorio come azione *"generale"* e *"plurindirizzata"*, D. TUMMINELLI, *Il governo del territorio nell'epoca delle transizioni. Un'analisi giuridica*, cit., 44-45 ss., secondo il quale *"alcuni interessi pubblici storicamente qualificati come interessi urbanistici paiono essersi ormai fusi con altri, generalmente considerati distaccati e ritenuti attinenti principalmente agli ambiti di intervento paesaggistico-ambientale. L'azione amministrativa agente sul territorio si è quindi trasformata in un'azione generale e plurindirizzata che guarda ormai alle nuove concezioni di paesaggio e di ambiente, ove il primo viene identificato non solo come connotato estetico-culturale ma con l'intero territorio"*.



recupero e riutilizzazione, proprio in ragione della sua propensione verso obiettivi di contenimento del consumo di suolo²¹ e di promozione dell'inclusione sociale²². Si consideri, ancora, la recente legislazione in tema di ricostruzione post-calamità (l. 40/2025)²³, in cui si promuove un'idea di ricostruzione che va oltre *“la mera replicazione delle opere fisiche distrutte”* ma è intesa come *“opportunità di ripensamento del territorio (...) e di adeguamento dello stesso alle nuove esigenze di ri-cucitura del sistema delle relazioni per un ripristino stabile e definitivo della funzionalità territoriale anche attraverso interventi di rigenerazione urbana e riduzione della vulnerabilità edilizia ed urbana, di sviluppo sociale ed economico della collettività interessata e delle condizioni per un pieno ritorno ad una viva e concreta partecipazione alla vita pubblica”*²⁴.

Al riguardo, si può rilevare che la concezione del territorio come uno spazio relazionale, espressivo di identità e tradizioni delle comunità di riferimento, ha indirizzato le politiche di sviluppo in diversi ambiti di intervento pubblico e tale prospettiva pare essere progressivamente accolta, in via strutturale, anche per le politiche di sviluppo turistico.

nazionale (paesaggio come “forma Paese”) e il secondo riflette la nozione onnicomprensiva di suolo, inteso come bene sempre capace di fornire servizi ecologici fondamentali per l'equilibrio delle specie umane e naturali. Queste concezioni vaste, unitamente ad alcuni obiettivi imposti a livello sovranazionale, fanno sì che oggi il fenomeno rigenerativo dimostri come la disciplina del territorio nel suo complesso tenda alla protezione generale di quei beni e di quei valori che per decenni sono stati connessi a interventi settoriali e specifici”.

²¹ Secondo G.A. PRIMERANO, *Consumo di suolo e matrici della rigenerazione*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2023, 2, p. 532, *“Consumo di suolo e rigenerazione appaiono due facce della stessa medaglia, cioè la rigenerazione urbana e concepibile come alternativa strategica al consumo di suolo. Attraverso un complesso di azioni orientate al miglioramento della qualità dell'esistente si previene l'impermeabilizzazione di ulteriore greenfield secondo una relazione mezzo-fine in base alla quale la rigenerazione è il mezzo e la salvaguardia del suolo è il fine, sia pure non esclusivo”*. Più diffusamente, dello stesso autore, si rimanda a G.A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

²² G. GARDINI, *Alla ricerca della “città giusta”. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi.it*, 2020, 24, p. 69 secondo cui *“Per provare a fare chiarezza all'interno di questa nebulosa, a cui sono ricondotte attività tra loro molto eterogenee, occorre anzitutto precisare che con il termine rigenerazione urbana si fa solitamente riferimento ad interventi che hanno ad oggetto il suolo urbano già trasformato, accomunati dall'obiettivo di limitare il deterioramento delle aree urbane mediante lo sviluppo e il recupero delle stesse. A differenza delle precedenti esperienze di recupero e riutilizzazione, la rigenerazione urbana è una politica essenzialmente a guida pubblica, che si inquadra nell'ambito di una pianificazione complessa rivolta a contenere il consumo di suolo e favorire l'inclusione sociale, obiettivi primari rispetto ai quali il recupero edilizio rappresenta una mera tecnica servente”*.

²³ L. 18 marzo 2025, n. 40, recante *“Legge quadro in materia di ricostruzione post-calamità”*. In dottrina, compiutamente, F. GIGLIONI (a cura di), *Le regole della ricostruzione post-calamità*, Pisa, 2024.

²⁴ Così, M. D'ORSOGNA, *I contributi pubblici alla ricostruzione da parte dei privati: una occasione di rilancio dei territori*, in F. GIGLIONI (a cura di), *Le regole della ricostruzione post-calamità*, cit., p. 84; M. DUGATO, *Terremoto, ricostruzione e regole degli appalti*, in *Munus*, 2017, 3, pp. 485-496; T. BONETTI, *Diritto amministrativo dell'emergenza e governo del territorio: dalla “collera del drago” al piano della ricostruzione*, in *Riv. Giur. Edilizia*, 2014, 4, pp. 127 ss.; M. CAMMELLI, *L'Italia dei terremoti: quello che c'è e quello che c'è ancora da imparare*, in *Aedon*, 2013, 2, pp. 1-5.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Il territorio, quale sede delle tradizioni autentiche delle comunità, delle specificità locali, dello scambio interculturale e delle risorse naturali, costituisce una fondamentale risorsa per il turismo, in grado di connotare e orientare le politiche pubbliche e le attività economiche secondo strategie che preservino e promuovano i valori, sociali, culturali, storici e ambientali, in un'ottica sostenibile²⁵. In altri termini, una declinazione del territorio che vada oltre il mero profilo spaziale/geografico è idonea a condizionare le politiche turistiche proiettandole verso la costruzione di un'offerta turistica che valorizzi le molteplici componenti del territorio e sostenga ciascun territorio esaltandone le specificità e gli elementi identitari²⁶.

Prova ne è, a titolo esemplificativo, la crescente attenzione che si registra nella legislazione regionale rispetto all'ecomuseo, modello di cui è stata sottolineata la particolare vocazione quale strumento di sviluppo del territorio, inclusivo anche *"delle espressioni della cd. cultura minore, formula che evoca beni, attività, luoghi rappresentativi della memoria e della storia della collettività locale"*²⁷. Modello che *"promuove la progettazione di forme di turismo culturale improntate alla sostenibilità e finalizzate alla conoscenza del territorio nelle sue varie componenti e articolazioni"* (come recita la l.r. Friuli Venezia Giulia n. 23/2015, art. 12, co. 3, lett. d), o, ancora, con il compito di *"favorire l'incremento delle ricadute economiche provenienti dall'utilizzo sostenibile delle risorse locali, quali il turismo"* (l.r. Lazio n. 3/2017, art. 1, co. 4, lett. f). È stato rilevato in dottrina che il territorio costituisce *"il terminale necessario di confronto delle molteplici attività e relazioni che interessano lo spazio pubblico e la gestione dei servizi"*²⁸ e la diffusione del turismo in ambito urbano costituisce *"una potenzialità, non tanto per la capacità reddituale tout court, quanto per una «predisposizione» a integrarsi*

²⁵ Propongono il passaggio a una dimensione di turismo dell'*heritage*, ossia di un turismo che connetta tutte le componenti del territorio, L. GIANI, A. IACOPINO, V. CASTELLO, *Dal turismo culturale al turismo dell'heritage. I driver chiave dello sviluppo sostenibile dei territori in una prospettiva multidimensionale*, in L. GIANI (a cura di), *Turismo e territori. Problemi e prospettive per lo sviluppo sostenibile*, cit., pp. 151-170.

²⁶ A. IACOPINO, *Heritage, turismo e comunità*, in *Rivista italiana di Diritto del turismo*, 2023, 38, p. 50 secondo la quale *"anche il turismo assume la nuova dimensione di turismo dell'heritage, ossia un turismo in grado di connettere tutte le componenti del territorio attraverso la costruzione di un'offerta turistica che tenga conto delle specificità e dell'identità di ciascun territorio, favorendo la produzione di beni ad alto valore aggiunto, che garantiscano lo sviluppo socio-economico del territorio stesso"*.

²⁷ Così, B. ACCETTURA, M. BROCCA, F.F. TUCCARI, *Turismo sostenibile e politiche territoriali: profili giuridici*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2023, 3, p. 5, secondo i quali, inoltre, *"il tema della coscienza dell'identità del territorio ispira l'ecomuseo e ne permea profondamente la concezione e le attività: spiega perché la collettività è chiamata a farsi interprete della memoria e della storia dei propri luoghi e, al contempo, a esserne gelosa custode; ma mostra anche il ruolo della collettività come parte attiva nella valorizzazione dei beni identitari, che vuol dire renderli fruibili a ogni componente di quella comunità nonché offrirli con orgoglio ai visitatori "esterni"."*

²⁸ G. IACOVONE e L. GIANI, *Città, reti sociali e rigenerazione urbana: una prospettiva normativa*, in *AA.VV. Chi possiede la città? Proprietà, poteri, politiche*, Uban@it, Settimo Rapporto sulle città, Cap. XI, Bologna, 2022, p. 236.



con le altre dimensioni dell'economia locale e a stimolare investimenti e capacità innovativa negli operatori economici".

In questa direzione, d'altra parte, sono orientanti gli interventi normativi sovranazionali e nazionali: nell'Agenda europea per il turismo 2030 si invitano gli Stati Membri ad elaborare e attuare strategie per il turismo, a vari livelli di *governance*, tenendo conto della sostenibilità economica, ambientale, culturale e sociale del turismo, integrando e proteggendo le esigenze del territorio e delle comunità locali, considerando la qualità della vita delle comunità locali²⁹. Nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (M1C3 "Turismo e cultura") si esprime l'esigenza di innalzare la capacità competitiva delle imprese e promuovere un'offerta turistica basata sulla sostenibilità ambientale, innovazione e digitalizzazione dei servizi e, nel Piano Strategico del Turismo 2023-2027, si sottolinea la necessità di valorizzare nuovi territori, in chiave di sostenibilità e autenticità, e si afferma che *"lo sviluppo del settore turistico si lega indissolubilmente alla crescita del territorio, segnandone la direzione di prosperità e qualificandone immagine e reputazione presso gli stakeholder e i pubblici esterni"*³⁰.

Emerge, dunque, che lo sviluppo del settore turistico non pare poter prescindere dalla crescita e dallo sviluppo armonico del territorio, dal rispetto della qualità delle comunità locali e dalla integrazione economica³¹. A ben vedere, dovrebbero essere proprio questi elementi a indirizzare lo sviluppo turistico, condividendo l'idea che è la *"logica territorialista che forgia il prodotto turistico come conquista cognitiva dei luoghi per lo sviluppo di una territorialità positiva e responsabile"*³².

3. Il territorio come limite allo sviluppo turistico: la promozione del turismo sostenibile

Sotto un diverso, ma connesso, profilo, il territorio rappresenta un limite al potenziale sviluppo turistico laddove si consideri che la gestione e lo sfruttamento senza criteri della risorsa ambientale, orientata esclusivamente ad aumentare i profitti legati al turismo,

²⁹ Conclusioni del Consiglio sull'Agenda Europea per il Turismo 2030, adottate dal Consiglio nella sua 3914^a sessione tenutasi il 1° dicembre 2022.

³⁰ Piano Strategico del Turismo 2023-2027, disponibile sul sito istituzionale del Ministero del Turismo, al seguente link: [https://www.ministeroturismo.gov.it/wp-content/uploads/2024/09/Volume PST Settembre 2024 web B.pdf](https://www.ministeroturismo.gov.it/wp-content/uploads/2024/09/Volume_PST_Settembre_2024_web_B.pdf), p. 104.

³¹ *"Dunque, una dimensione imprenditoriale, quella del turismo, che è legata a doppia maglia con il territorio, di cui deve rispettare, per essere sostenibile, l'autenticità socio-culturale delle comunità di riferimento, preservandone i patrimoni culturali e ambientali"*, così L. GIANI, *Turismo e sviluppo territoriale. Spunti di riflessione*, in L. GIANI (a cura di), *Turismo e territori. Problemi e prospettive per lo sviluppo sostenibile*, cit., p. 32.

³² *Ivi*, p. 47.



provoca rilevanti squilibri sia nell'ecosistema locale, sia nel sistema economico e sociale delle comunità³³.

Al riguardo, l'accresciuta sensibilità culturale e giuridica rispetto alla preservazione delle risorse ambientali, da un lato, e l'espansione del turismo come fenomeno di massa in grado di pregiudicare la risorsa ambientale³⁴, dall'altro, hanno ispirato l'elaborazione da parte di istituzioni internazionali e nazionali di nozioni volte ad enfatizzare il legame tra turismo e sostenibilità³⁵, al fine di contemperare l'esigenza di sviluppare le aree a vocazione turistica nei limiti, però, della preservazione del valore ecologico.

In questo senso, è possibile richiamare la nozione di turismo sostenibile del 1998, formulata dall'Organizzazione Mondiale del Turismo (OMT), secondo la quale *"le attività turistiche sono sostenibili quando si sviluppano in modo tale da mantenersi vitali in un'area turistica per un tempo illimitato, non alterano l'ambiente (naturale, sociale ed artistico) e non ostacolano o inibiscono lo sviluppo di altre attività economiche"*³⁶, nonché le successive altre fonti – come la Carta di Lanzarote del 1995³⁷, l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile dell'ONU nel 2015³⁸, la Risoluzione del Parlamento Europeo

³³ In questi termini, A. MUSIO, *Il principio di sostenibilità nell'azione legislativa e amministrativa in materia di turismo*, in *Riv. it. di Dir. Tur.*, 2025, 4, pp. 25-44.

³⁴ Si rimanda, per una sintesi della accresciuta consapevolezza circa le esternalità negative del turismo, a D.A. FANNELL, C. COOPER, *Sustainable Tourism: Principles, Contexts and Practices*, Bristol (UK), 2020. Sul tema anche G. MENEGUS, *Sustainable tourism law in Italy? Yet to come*, in *Riv. giur. AmbienteDiritto.it*, 2024, 4, pp. 1-25.

³⁵ Per un inquadramento teorico delle connessioni tra turismo e sostenibilità, v. F. FRACCHIA, *Turismo sostenibile: una proposta di inquadramento teorico*, in L. GIANI (a cura di), *Turismo e territori. Problemi e prospettive per lo sviluppo sostenibile*, cit., pp. 51-58.

³⁶ Sul turismo sostenibile, B. ACCETTURA, M. BROCCA, F.F. TUCCARI, *Turismo sostenibile e politiche territoriali: profili giuridici*, cit., p. 2; A. RUSSO, C. MARICONDA, *I nuovi paradigmi dell'ecoturismo in ottica comparatistica*, Napoli, 2024, spec. parte I, cap. 2 e parte II, cap. 1; R. CASO, *Turismo e sostenibilità: principi, strumenti, esperienze*, Milano, 2007; C. DONATO, *Per un turismo sostenibile*, in C. DONATO (a cura di), *Turismo rurale, agriturismo ed ecoturismo quali esperienze di un percorso sostenibile*, Trieste, 2007, pp. 13 ss.

³⁷ Nella Carta per un Turismo Sostenibile, adottata alla Conferenza Mondiale sul Turismo Sostenibile Lanzarote, 27 e 28 aprile 1995, si dichiara che *"Lo sviluppo del turismo deve essere basato sul criterio della sostenibilità, ciò significa che deve essere ecologicamente sostenibile nel lungo periodo, economicamente conveniente, eticamente e socialmente equo nei riguardi delle comunità locali. Lo sviluppo sostenibile è un processo guidato che prevede una gestione globale delle risorse per assicurarne la redditività, consentendo la salvaguardia del nostro capitale naturale e culturale. Il turismo, come potente strumento di sviluppo, può e dovrebbe partecipare attivamente alla strategia di sviluppo sostenibile. La caratteristica di una corretta gestione del turismo è che sia garantita la sostenibilità delle risorse dalle quali esso dipende. La sostenibilità del turismo richiede per definizione che esso integri l'ambiente naturale, culturale e umano; che rispetti il fragile equilibrio che caratterizza molte località turistiche, in particolare le piccole isole e aree ambientali a rischio. Il turismo dovrebbe assicurare un'evoluzione accettabile per quanto riguarda l'influenza delle attività sulle risorse naturali, sulla biodiversità e sulla capacità di assorbimento dell'impatto e dei residui prodotti"*.

³⁸ L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile è stata sottoscritta il 25 settembre 2015 da 193 Paesi delle Nazioni unite, ivi inclusa l'Italia e definisce 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals – SDGs*) da raggiungere entro il 2030, articolati in 169 Target, volti a tracciare una guida sostenibile dello sviluppo e a indirizzare verso una visione integrata delle diverse dimensioni dello sviluppo.



del 25 marzo 2021, le linee guida del G20 di Roma del 4 maggio 2021 sul futuro del turismo, l'Agenda Europea per il Turismo 2030 del 2022 dell'UE e la Dichiarazione del COP 26 di Glasgow del 4 novembre 2022 sulle azioni climatiche sul turismo.

La sostenibilità non si presenta come una componente di alcune forme di turismo o di alcune tipologie di offerte o servizi specifici, ma rappresenta ormai una condizione strutturale dell'intera materia e ciò indirizza verso il superamento di una concezione meramente "estrattiva" del turismo a detrimento del territorio e delle sue risorse³⁹.

Al di là dei contenuti specifici dei documenti citati, si può rilevare che essi indirizzano le prospettive di sviluppo del settore turistico verso l'emersione e l'affermazione di nuovi metodi ed esperienze turistiche che, pur nella diversità degli ambiti, condividano l'esigenza di declinare stabilmente gli interventi in termini di sostenibilità e responsabilità⁴⁰, secondo quella formula che è stata efficacemente espressa come "territorialità positiva", espressione attenta a sottolineare la produzione di valore (sociale, culturale, ambientale, economico) a partire dalle risorse potenziali specifiche di un territorio⁴¹.

Se è vero, dunque, che il territorio (il limite fisico della risorsa o il limite giuridico dello sfruttamento della stessa) può costituire un ostacolo "naturale" allo sviluppo turistico, ciò dovrebbe condurre alla adozione di politiche che riducano o, nelle situazioni più compromesse, vietino del tutto lo svolgimento di attività turistiche nell'ottica di preservare la risorsa stessa.

Come rilevato in dottrina, tale parrebbe essere stato l'approccio seguito più tradizionalmente per la gestione di fenomeni come l'*overtourism*⁴², avendo il decisore

³⁹ Sebbene, con riferimento all'ordinamento italiano, osserva criticamente G. MENEGUS, *Sustainable tourism law in Italy? Yet to come*, in Riv. giur. AmbienteDiritto.it, 2024, 4, p. 25, che "although the notion of sustainable tourism has been acknowledged to some extent in policy documents, its full realization in Italy remains pending. The country must progress beyond mere rhetoric and take concrete legal actions that genuinely prioritize sustainability within the tourism industry. Achieving this goal necessitates proactive regulation and harmonization of existing laws to safeguard the environment, communities, and visitors while simultaneously promoting responsible and sustainable tourism practices. A comprehensive legal framework is indispensable for Italy to embark on a genuine journey towards sustainable tourism".

⁴⁰ Ricorda C. MARICONDA, *Turismo e crescita sostenibile*, in A. RUSSO, C. MARICONDA (a cura di), *I nuovi paradigmi dell'ecoturismo in ottica comparatistica*, cit., p. 131, che "Il turismo si è fatto quindi prima responsabile, attento ai problemi politici e socio-culturali di particolari aree del globo e sensibile allo squilibrio Nord-Sud del mondo e poi sostenibile, finalizzato a dare un contributo concreto, con comportamenti virtuosi, alla tutela dell'ambiente e al benessere delle piante e degli animali, alla lotta contro l'inquinamento dei mari e delle altre fonti d'acqua e contro il cambiamento climatico, al rispetto delle culture locali e allo sviluppo socio-economico sostenibile dei territori di interesse turistico".

⁴¹ In questo senso, C. BARBATI, G. ENDRICI, *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, Bologna, 2006; G. DEMATTEIS, F. GOVERNA, *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SloT*, Milano, 2005, p. 29; M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, 2007. Di recente, B. ACCETTURA, M. BROCCA, F.F. TUCCARI, *Turismo sostenibile e politiche territoriali: profili giuridici*, cit., p. 2.

⁴² Sebbene le riflessioni strettamente giuridiche sul fenomeno dell'*overtourism* siano molto rare o assenti o, comunque, affrontate dal legislatore in via marginale, come evidenziato da M.P. VIPIANA, *Riflessioni sui*



pubblico in genere utilizzato modelli di regolamentazione di stampo economico, i quali concepiscono il sovraffollamento turistico quale esternalità negativa da arginare mediante strumenti di mercato (come l'imposizione di tributi, i *ticket* d'ingresso, le tasse di sbarco) o, in alternativa, approcci fondati su provvedimenti amministrativi limitativi, tra i quali il contingentamento degli ingressi nelle aree a maggiore attrazione o l'adozione di ulteriori misure volte a limitare la densità dei visitatori⁴³.

A ben vedere, tuttavia, la logica del turismo sostenibile non sembra meramente incentrata sulla limitazione dello sviluppo turistico mediante l'imposizione di divieti, ma piuttosto sembra postulare la necessità di una "*vitalità duratura*" delle attività turistiche, che in modo strutturale dovrebbero essere concepite e programmate per un periodo illimitato, garantendo la loro continuazione senza esaurire o rovinare le aree o le risorse.

Sembra potersi cogliere, dunque, una logica conciliativa e di temperamento, che richiede una visione strategica volta a conformare e considerare il territorio quale risorsa (identitaria, sociale e morfologica) da preservare e quale risorsa da sfruttare (nel senso positivo di metterla a frutto e non di impiegarla impoverendola) per lo sviluppo turistico. Ciò postula – e in questo sembra esprimersi il binomio sostenibilità-responsabilità – una adeguata programmazione nelle scelte di governo e di amministrazione del territorio, anche nella individuazione della "*capacità di carico turistico*" tollerabile per un territorio, ossia, secondo la definizione del WTO 2008, il numero massimo di persone che visitano, nello stesso periodo, la località senza compromettere le sue caratteristiche ambientali, fisiche, economiche e socioculturali e senza ridurre la soddisfazione dei turisti⁴⁴.

4. Il turismo come fonte di conflitti territoriali: la sfida della *re-regulation* nella gestione degli interessi antagonisti

Se si osserva il rapporto tra turismo e territorio analizzando il modo in cui il primo impatta sul secondo, si nota che sono numerosi i profili e le questioni che negli ultimi anni hanno costituito oggetto di controversie, facendo emergere molteplici conflittualità tra interessi pubblici e privati e tra interessi pubblici.

profili giuridici in tema di overtourism, in R. SPINELLI, A. ZANINI, *Overtourism e nuovi equilibri del turismo contemporaneo. Una prospettiva multidisciplinare*, Milano, 2025, p. 67.

⁴³ Così C. IAIONE, D. TESTA, G. NOLFI, *Gestire l'overtourismo per preservare la vivibilità urbana: dal caleidoscopio regolatorio italiano alla co-governance*, cit., p. 36, ove si osserva criticamente che "*una gestione dell'overtourism strutturale, volta a preservare la vivibilità delle città e dei borghi senza comprometterne la natura poliedrica attraverso misure puramente restrittive, non possa che distaccarsi dalla dicotomia regolazione mercato, ovvero dalla tradizionale dipendenza da strumenti quantitativi, quali sono interventi sul prezzo e contingentamento degli accessi, prediligendo più complesse, ma più efficaci soprattutto sul lungo periodo, strategie di governance, ovvero facendo affidamento su modelli meno gerarchici e più relazionali. D'altra parte, meccanismi classici come tasse e interventi regolatori basati sul command and control si sono dimostrati spesso incapaci o comunque insufficienti per governare situazioni complesse*".

⁴⁴ Definizione del WTO. Sul punto anche, A. MUSIO, *Il principio di sostenibilità nell'azione legislativa e amministrativa in materia di turismo*, cit., p. 39.



Appaiono altresì interessanti, ai fini della presente indagine, gli esiti di tali controversie e i percorsi motivazionali seguiti dai diversi organi giurisdizionali, che consentono di ricavare alcuni spunti per la gestione della crescente conflittualità tra il turismo e gli interessi che con esso interferiscono.

Al riguardo, significativo risulta il conflitto tra gli interessi alla liberalizzazione del commercio nei centri storici e urbani e la salvaguardia del valore e dell'identità dei luoghi. In particolare, ha costituito motivo di controversia dinanzi al giudice amministrativo una vicenda legata al rinnovo delle concessioni di alcuni locali di proprietà del Comune di Milano, siti all'interno della galleria Vittorio Emanuele II, ospitanti da tempo ristoranti ormai rappresentativi delle caratteristiche tipiche di quel luogo.

Il giudice amministrativo, nel confermare la legittimità della deroga al principio di evidenza pubblica per le esigenze di interesse storico-culturale, che si realizza anche attraverso la salvaguardia dei locali storici, ha affermato che il provvedimento impugnato, espressivo della scelta del Comune di mettere a gara l'assegnazione degli spazi, *“avrebbe dunque dovuto esporre una specifica motivazione e un adeguato approfondimento istruttorio sulle reali caratteristiche (dal punto di vista storico e identitario) dei locali in questione, per, eventualmente, escluderne la rilevanza identitaria, ma risulta illegittimo nel momento in cui fonda la decisione esclusivamente su una pretesa inderogabilità del principio del confronto concorrenziale o su una sua supposta preminenza rispetto al valore di tutela dell'identità storico-culturale dei luoghi”*⁴⁵. Ebbene questa motivazione assume particolare rilevanza in quanto, nel confermare l'annullamento delle decisioni dell'ente locale per eccesso di potere per difetto di istruttoria e motivazione, ha affermato un principio significativo in relazione alla sempre più complessa dialettica tra (in questo caso) tutela del patrimonio culturale e interessi potenzialmente “antagonisti” (come quelli del mercato e della concorrenza), ritenendo che non esiste *“nessuna inderogabilità del principio del confronto concorrenziale o una sua supposta preminenza rispetto al valore di tutela dell'identità storico-culturale dei luoghi”*.

Nella contrapposizione tra interessi, la salvaguardia dell'identità culturale (considerata anche come *“qualificatore e attrattore turistico del contesto”*) ne esce rafforzata non tanto per la sua qualificazione come interesse pubblico sensibile rispetto all'interesse privato di esercizio del commercio (dato che anche la tutela del confronto concorrenziale è senz'altro un interesse pubblico meritevole di tutela) ma, piuttosto, in quanto il suo eventuale sacrificio è giustificabile solo a fronte di uno sforzo istruttorio, logico e verificabile, mediante il quale l'Amministrazione cali le proprie analisi nel contesto territoriale, identitario e culturale concreto.

⁴⁵ Cons. St., sez. V, 3 settembre 2018, n. 5157 con nota di P. CARPENTIERI, *Valore culturale dei centri storici vs. concorrenza e mercato*, in Riv. Giur. Ed., 2019, 2, p. 425.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Emerge, a livello di metodo, che, nella dialettica tra gli interessi potenzialmente confliggenti, l'istruttoria continua a rappresentare il *"nucleo necessario e stabile del procedimento"*⁴⁶, il *"momento decisivo dell'attività complessivamente intesa"*⁴⁷ e che, dunque, la decisione amministrativa, chiamata a dirimere eventuali conflitti tra interessi, debba ancorarsi a solide basi istruttorie per essere legittima e giustificabile.

L'amministrazione è chiamata a rispondere a quella che è stata definita come la *"sfida della re-regulation"*, ove, attraverso la individuazione di forme e strumenti più adeguati al contesto di specie, l'intervento pubblico diviene una risorsa fondamentale per lo sviluppo, nella ricerca di un equilibrio tra libertà di iniziativa economica e altri valori, mediante uno sforzo coordinato tra diversi attori, un approccio integrato e sistematico, multi-scalare e multi-livello⁴⁸.

Una idonea regolamentazione dei diversi interessi in gioco e una approfondita istruttoria calata sul territorio di riferimento, peraltro, rendono solido ed esente da censure l'operato degli enti locali investiti del dovere di gestire le intersezioni tra interessi pubblici e privati potenzialmente in conflitto. Prova ne è, a titolo esemplificativo, la conferma giurisdizionale della legittimità della scelta del Comune di Firenze, contestata da un operatore di bus turistici, di prevedere limitazioni alla circolazione, anche estese ai veicoli elettrici, nel centro storico, in considerazione della necessità di contribuire a delocalizzare i flussi turistici e promuovere altre zone della città, di contingentare l'elevato numero di operatori del settore, di tutelare maggiormente alcune zone del centro storico e per ragioni di sicurezza pubblica⁴⁹.

Il Consiglio di Stato, dopo aver riconosciuto il *"valore inestimabile unico al mondo"* del centro storico della città di Firenze e, al contempo, *"la delicata fragilità, atteso che la massiccia presenza turistica in tutte le ore del giorno e della notte può comportare, per i relevantissimi interessi economici che è in grado di sollecitare e in assenza di una idonea regolamentazione, un degrado tale da rilevarsi di estremo pericolo proprio per quei valori che fanno del centro storico di Firenze un esempio unico al mondo"* ha sottolineato

⁴⁶ M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in F. TRIMARCHI BANFI (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione. Atti del Convegno Messina-Taormina*, Milano, 1990, p. 15.

⁴⁷ M. NIGRO, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale. Il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo*, in *L'azione amministrativa tra garanzia ed efficienza*, Napoli, 1981 ed ora in *Scritti giuridici*, Tomo III, Tomi I-III, Milano, 1996, p. 1429 ss.

⁴⁸ D. D'ORSOGNA, *Appunti in tema di liberalizzazione del commercio nelle aree urbane*, in *Riv. it. di Dir. Tur.*, 2022, 36, p. 4. Sul tema, G. IACOVONE, *Commercio, turismo e centri storici*, in *Rivista online di Urban@it*, 2018, 2, p. 9 afferma che *"la valorizzazione della funzione dei sistemi urbani nell'ambito dello sviluppo economico e dell'innovazione produttiva, sociale e culturale, non può che passare attraverso strumenti giuridici di pianificazione e programmazione che garantiscano una analisi integrata della multifunzionalità del suolo, e dei diversi interessi rilevanti, nonché delle correlative diverse utilità traibili dal territorio stesso"*.

⁴⁹ Cons. St., sez. V, 7 gennaio 2025, n. 86, in *Diritto & Giustizia*, fasc. 13, p. 3, con nota di F. PICCIONI.



l'attenta e scrupolosa istruttoria svolta dal Comune in relazione alla necessità del contingentamento, anche rispetto ai veicoli elettrici.

Oltre a tale profilo, il Consiglio di Stato sembra fondare la legittimità della misura adottata dall'ente anche in ragione del suo razionale e coerente inquadramento in un contesto programmatico più ampio, comprensivo di altre misure di tutela volte a contenere il graduale degrado del centro storico.

Tale misura viene dunque considerata legittima sia in quanto tale (avendo il giudice stabilito la specialità della misura rispetto alle previsioni del codice della strada), sia in quanto coerente rispetto al complessivo operato dell'ente (comprensivo anche di altre misure e strumenti) e agli obiettivi finali perseguiti dallo stesso, espressi mediante linee di indirizzo politico e atti di programmazione, riguardanti la riduzione del degrado urbano e nella tutela del centro storico.

Tali modalità di esercizio del potere pubblico e del sindacato giurisdizionale sembrano cogliere lo spirito della amministrazione di risultato⁵⁰, in ossequio al principio di legalità sostanziale, laddove, da un lato, l'amministrazione esplicita a monte, attraverso gli atti di programmazione, i risultati che intende conseguire (ossia, in questo caso, la riduzione del degrado e la tutela del centro storico), rendendo concreti e misurabili i fini che l'attività amministrativa persegue; dall'altro, ciò consente un ampliamento del sindacato giurisdizionale nella misura in cui il giudice non è chiamato a individuare il risultato solo *ex post*, in sede di verifica della patologia del provvedimento, ma può valutare, attraverso la verifica della motivazione e dell'attività istruttoria, se la scelta concreta dell'amministrazione sia legittima alla luce del risultato che l'amministrazione, attraverso una cristallizzazione dei fini indicati nella legge, ha scelto di voler perseguire, assumendosene la responsabilità e sulla base della legittimazione democratica che alla stessa è riconosciuta.

⁵⁰ Sulla teoria del risultato amministrativo, si vedano *ex multis*, L. IANNOTTA, *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, in *Amministrazione e legalità. Fonti normative e ordinamenti*, Milano, 2000, pp. 37 ss.; ID., *Merito, discrezionalità e risultato nelle decisioni amministrative (l'arte di amministrare)*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 1, pp. 1 ss.; F.G. SCOCA, *Attività amministrativa* (voce), in *Enc. del dir.*, (Agg. VI), Milano, 2002, pp. 75 ss.; M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, in *Annuario AIPDA*, 2002, pp. 107 ss.; G. CORSO, *Amministrazione di risultati*, in *Annuario AIPDA*, 2002, pp. 127 ss.; M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Giappichelli, Torino, 2003; D. D'ORSOGNA, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005; A. ROMANO TASSONE, *Analisi economica del diritto e "amministrazione di risultato"*, in *Dir. Amm.*, 2007, 1, 63 ss.; M. IMMORDINO, A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati. Atti del convegno (Palermo, 27-28 febbraio 2003)*, Torino 2004 ed i molti contributi ivi contenuti. Di recente, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, L. GIANI, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, cit., pp. 551-582; F. CINTIOLI, *Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2023; M.R. SPASIANO, *Dall'amministrazione di risultato al principio di risultato del Codice dei contratti pubblici: una storia da scrivere*, in *Federalismi.it*, 2024, 9, pp. 206-227; A. SANDULLI, *Il principio del risultato quale criterio interpretativo e applicativo*, in *Dir. Pubbl.*, 2024, 2, pp. 349-364.



Tale logica valorizza senz'altro la rilevanza sostanziale della motivazione che, oltre a indicare i fatti e le ragioni giuridiche sui quali il provvedimento si fonda, è lo strumento che consente di esplicitare in concreto la idoneità della scelta dell'amministrazione a perseguire i risultati predeterminati, valorizzando, a valle, il sindacato giurisdizionale sull'eccesso di potere per sviamento non solo ove l'amministrazione persegua un fine diverso da quello assegnato dalla norma attributiva del potere, ma anche laddove essa si discosti dal fine per come cristallizzato dalla stessa mediante l'esplicitazione del risultato concreto. Si determina un ampliamento del sindacato giurisdizionale, facendo transitare nell'area della legittimità (e quindi della giustiziabilità) opzioni e scelte che sono state di regola ascritte al merito⁵¹.

Risulta apprezzabile, nel caso menzionato, il *modus operandi* dell'ente locale che, nella gestione dei vari interessi, ha promosso un approccio scalare e graduato delle misure limitative, attuato tenendo conto delle caratteristiche e della velocità dei mezzi, differenziando le aree di divieto di accesso e di circolazione, le aree di stazionamento, il numero massimo di concessioni per ciascuna categoria, per un periodo limitato, sulla base di procedure trasparenti, nella logica di un proporzionato bilanciamento tra le diverse esigenze e di garantire, comunque, il principio di accesso al mercato.

Sebbene, dunque, il turismo e gli interessi ad esso connessi costituiscano possibili fonti di conflitti territoriali, la sfida della *re-regulation* nella gestione dei molteplici interessi antagonisti che incidono sui territori sembra consistere proprio nella individuazione di un punto di equilibrio razionale, sia intrinseco sia di sistema nelle decisioni assunte, giustificabile alla luce dello sforzo istruttorio profuso dal soggetto pubblico responsabile della decisione e controllabile a valle, anche attraverso l'estensione del controllo giurisdizionale.

5. Governance e strumenti di coordinamento

⁵¹ Sul risultato inteso in questo senso, si veda Cons. St., sez. III, 27 maggio 2024, n. 4701, ove si legge che “Così individuato il ‘risultato’ normativamente rilevante (anche, dunque, quale parametro di legittimità dell'azione amministrativa), l'argomento di censura in esame risulta fondato in relazione a quanto già affermato dalla sentenza di questa Sezione n. 2866/2024, che ha chiarito sul punto – anch'essa in una prospettiva indotta dalla portata esegetica del principio del risultato in quanto già immanente al sistema, e dunque correttamente valutabile, come ha fatto il primo giudice, anche in fattispecie non ancora soggette alla specifica previsione di cui all'art. 1, comma 4, del d. lgs. n. 36 del 2023 – che ‘L'importanza del risultato nella disciplina dell'attività dell'amministrazione non va riguardata ponendo tale valore in chiave antagonista rispetto al principio di legalità, rispetto al quale potrebbe realizzare una potenziale frizione: al contrario, come pure è stato efficacemente sostenuto successivamente all'entrata in vigore del richiamato d.lgs. n. 36 del 2023, il risultato concorre ad integrare il paradigma normativo del provvedimento e dunque ad ‘ampliare il perimetro del sindacato giurisdizionale piuttosto che diminuirlo’, facendo ‘transitare nell'area della legittimità, e quindi della giustiziabilità, opzioni e scelte che sinora si pensava attenessero al merito e fossero come tali insindacabili’ (in senso analogo, successivamente, anche la sentenza della IV Sezione di questo Consiglio di Stato, n. 3985/2024)”.



Dai casi menzionati emerge che, in presenza delle interconnessioni tra le esigenze del territorio e lo sviluppo delle politiche turistiche, è dovere delle Amministrazioni approntare le adeguate misure organizzative e funzionali per far fronte alla necessità di gestione dei conflitti tra interessi confliggenti.

Tuttavia, le sfide poste dalla necessità di contemperare i molteplici interessi in gioco non sempre appaiono efficacemente fronteggiabili dagli enti locali che, per quanto agiscano in modo virtuoso programmando razionalmente gli interventi sul territorio, sono chiamati, in questo settore, a confrontarsi con fenomeni di rilevanza nazionale o sovranazionale.

Al riguardo, nel caso sopra menzionato, tra gli obiettivi della regolamentazione della circolazione nel centro storico, il Comune richiama anche la necessità di delocalizzare i flussi turistici e promuovere altre zone della città.

Il tema della delocalizzazione dei flussi è da più parti richiamato come una possibile soluzione all'*overtourism*⁵², in quanto potrebbe, al contempo, ridurre il carico turistico su un determinato territorio e consentire di promuovere zone più remote e luoghi meno conosciuti, favorendo forme di turismo sostenibile, nelle sue diverse declinazioni di turismo lento, turismo tematico, turismo esperienziale. Se da un lato, pertanto, l'ente locale si sforza di gestire il flusso turistico sul territorio comunale, evidentemente anche per contenere fenomeni di più ampia portata, come l'*overtourism*, l'efficacia di tali misure potrebbe rimanere parziale laddove non supportata dalla contemporanea promozione e valorizzazione di itinerari e forme di turismo diverse, la cui gestione, tuttavia, sembra andare oltre la sfera di competenza del singolo Comune. Peraltro, l'utilità delle misure potrebbe essere parziale e l'intervento comunale non sufficiente laddove si consideri che il problema del sovraffollamento degli spazi è solo una delle esternalità che l'*overtourism* produce, dovendo considerare anche altri fenomeni correlati, come la perdita di autenticità dei luoghi e delle tradizioni, il sovraccarico delle infrastrutture, dei trasporti e dei servizi di raccolta e smaltimento dei rifiuti, lo spopolamento dei centri storici e l'espulsione dei residenti⁵³.

Eppure, anche di recente, la Corte costituzionale⁵⁴, chiamata a scrutinare la legittimità costituzionale del Testo Unico del Turismo della Regione Toscana, introdotto con l. reg. 31 dicembre 2024, n. 61, in relazione alle disposizioni relative alle attività alberghiere

⁵² Una definizione di *overtourism* si ritrova nel contesto del UNWTO, che lo descrive come "l'impatto del turismo su una destinazione, o parte di essa, che influenzano eccessivamente la qualità di vita percepita dei cittadini e/o la qualità delle esperienze dei visitatori in un senso negativo" (si veda al riguardo, World Tourism Organization (UNWTO), Centre of Expertise Leisure, Tourism & Hospitality, NHTV Breda University of Applied Sciences e NHL Stenden University of Applied Science, 'Overtourism'? – *Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions, Executive Summary*, UNWTO, Madrid, 2018) e anche D. IACOVELLI, M. FONTANA, *Turismo sostenibile e gestione dei conflitti: il difficile equilibrio tra conservazione e sviluppo*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, 2025, 2, p. 15.

⁵³ Sul punto, G. MENEGUS, *Regioni e "overtourism": la regolamentazione delle locazioni turistiche brevi*, in *Le Regioni*, 2026, 2, p. 266.

⁵⁴ Corte cost., 16 dicembre 2025, n. 186.



con unità immobiliari di tipo residenziale e le strutture ricettive extra-alberghiere, ha ritenuto non costituzionalmente illegittima quella parte di disciplina, anche di carattere limitativo, volta espressamente a indirizzare il comparto turistico verso modelli più professionalizzanti e più sostenibili, qualificando i livelli di governo regionale e locale come la sede più adeguata per gestire le esternalità negative generate da fenomeni, come l'*overtourism*, nei contesti urbani⁵⁵.

In particolare, nel riconoscere un'ampia discrezionalità all'ente locale rispetto alla adozione di misure di contenimento all'incremento dell'offerta di strutture alberghiere sul territorio di riferimento, la Corte ha ritenuto che *"Il livello regionale e quello locale, dunque, sono in linea di massima più adeguati per adottare la disciplina amministrativa volta a conciliare gli interessi dei proprietari e degli utenti con quelli contrapposti (di tipo sociale ed urbanistico). In altri ordinamenti statali (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna), emerge un collegamento tra la disciplina delle locazioni turistiche ed il governo del territorio, con conseguente previsione di poteri regolatori e autorizzatori degli enti locali"*⁵⁶.

L'affermazione della riconducibilità dell'articolo 59 del Testo Unico del Turismo della Regione Toscana – che consente ai Comuni ad alta densità turistica e ai Comuni capoluogo di provincia di individuare zone o aree ove regolamentare le locazioni brevi anche ai fini del contrasto all'*overtourism* e di tutela alla residenzialità – alle materie del governo del territorio e del turismo (e non già dell'ordinamento civile), giustifica, dunque, l'intervento legislativo regionale e l'intervento amministrativo comunale, secondo il principio di sussidiarietà verticale, consentendo ai Comuni di introdurre un regime amministrativo più rigoroso di quello ordinario per l'avvio di locazioni turistiche brevi e di regolare le destinazioni d'uso di specifiche zone del territorio.

In una prospettiva teleologica, viene valorizzato il collegamento tra l'art. 59 menzionato e la necessità di assicurare un turismo sostenibile nonché di garantire un'offerta sufficiente ed economicamente accessibile di alloggi destinati a locazioni a lungo termine anche nelle zone maggiormente attrattive del territorio, ponendosi la decisione della Corte in linea con orientamenti espressi anche dagli organi giurisdizionali stranieri⁵⁷.

⁵⁵ Sulla sentenza, Y.M. CITINO, *La Toscana come la Catalogna nella lotta all'overtourism? Nota a Corte cost. n. 186/2025*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2025, p. 4.

⁵⁶ Corte cost., n. 186/2025.

⁵⁷ Richiami ai precedenti giurisprudenziali stranieri ed europei si rinviengono nel par. 6.2 in merito alle strutture ricettive extra-alberghiere, dove la Corte afferma che *"Oltre a ciò, le norme impugnate perseguono la finalità di limitare la proliferazione delle strutture ricettive extra-alberghiere. È noto, infatti, che il cosiddetto home sharing, diffusi grazie alla creazione di piattaforme on line, da un lato rappresenta un'occasione di integrazione del reddito per numerose famiglie, ma dall'altro ha concorso a determinare fenomeni di overtourism in diverse città, che hanno prodotto "esternalità" negative. In primo luogo, si è prodotta una contrazione degli alloggi disponibili per lavoratori e studenti fuori sede, con conseguente effetto inflazionistico sul costo degli alloggi stessi. Inoltre, l'overtourism può determinare «la trasformazione urbanistica di interi quartieri e centri, con ricadute di rilievo anche sulla gestione dei*



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Sebbene, dunque, sia stata confermata la competenza del Comune e la centralità di tale ente territoriale nella gestione dei molteplici interessi che si confrontano sul territorio, d'altra parte, considerata la portata degli interessi, che travalica la sfera territoriale locale, sono da guardare con favore, sotto il profilo organizzativo, alcune proposte che incoraggiano una *cooperazione territoriale* e una *cooperazione diagonale e intersettoriale*: la prima, attinente alla integrazione fra i territori per formare delle aree turistiche vaste, capaci di attrarre visitatori e gestirne i flussi; la seconda, tra imprese

*servizi pubblici locali» (sentenza n. 94 del 2024). Lo scopo di limitare questi effetti è stato espressamente considerato meritevole dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, in un giudizio relativo alla disciplina urbanistica francese che impone un'autorizzazione preventiva comunale per il mutamento di destinazione d'uso e l'esercizio di attività di locazione dietro corrispettivo di locali ammobiliati ad una clientela di passaggio: «una normativa nazionale che, per motivi diretti a garantire un'offerta sufficiente di alloggi destinati alla locazione a lungo termine economicamente accessibili, assoggetta talune attività di locazione dietro corrispettivo di locali ammobiliati [...] ad un regime di autorizzazione preventiva applicabile in determinati comuni in cui la tensione sui canoni di locazione è particolarmente elevata, è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale relativo alla lotta contro la scarsità di alloggi destinati alla locazione e proporzionata all'obiettivo perseguito, dato che quest'ultimo non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia» (grande sezione, sentenza 22 settembre 2020, cause riunite C-724/18 e C-727/18, Cali Apartments, punto 75). Anche il regolamento (UE) 2024/1028 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024, relativo alla raccolta e alla condivisione dei dati riguardanti i servizi di locazione di alloggi a breve termine e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724, dà atto dei problemi causati dagli short-term rentals e delle politiche pubbliche volte a contenerli: numeri 1 e 4 del considerando e art. 2, paragrafo 2. Ancora, dalla sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo n. 64 del 13 marzo 2025, avente ad oggetto il decreto-legge del Governo della Catalogna n. 3 del 2023, risulta che la limitazione della destinazione ad uso turistico di «immobili che sono stati classificati dalla pianificazione urbanistica come abitazioni abituali è una misura necessaria per evitare danni all'ambiente urbano, in particolare per proteggere il modello di città previsto dalla pianificazione urbanistica» (punto 5 della motivazione). Peraltro, già nel 1975 il Tribunale costituzionale federale tedesco ha respinto le questioni sollevate, per lesione del diritto di proprietà, con riferimento ad una legge che prevedeva la possibilità di stabilire che, «nei comuni in cui è particolarmente messo a repentaglio l'accesso della popolazione agli alloggi a condizioni adeguate, lo spazio abitativo può essere adibito a scopi diversi da quello abitativo solo previa autorizzazione dell'autorità designata dal governo del Land» (ordinanza del BVerfG del 4 febbraio 1975, 2 BvL 5/74). In definitiva, nella materia in esame la correzione dei «fallimenti del mercato» rientra fra le opzioni legittimamente adottabili dal legislatore. Meritevole risulta anche l'altro scopo perseguito dalle norme impugnate, cioè far rientrare nel sistema regionale del turismo (con i connessi obblighi e vantaggi: si veda il punto 7) solo le strutture «professionali», a vantaggio degli utenti e della par condicio tra operatori» e anche al par. 7.3, sulla locazioni turistiche brevi, ove la Corte afferma che «In altri ordinamenti statali (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna), emerge un collegamento tra la disciplina delle locazioni turistiche ed il governo del territorio, con conseguente previsione di poteri regolatori e autorizzatori degli enti locali. Anche il citato regolamento (UE) n. 2024/1028 menziona espressamente le norme – oltre che nazionali – «regionali o locali che disciplinano l'accesso ai servizi di locazione di alloggi a breve termine» (art. 2, paragrafo 2, lettera a). Il documento della Commissione UE Transition pathway for tourism: Taking stock of progress by 2023, del 2024, dà atto che «[t]he need of local authorities to have tools to monitor and regulate platform-based short-term rentals has grown alongside the intensifying discussions about overtourism in city centres» (punto 2.1.1.)». Per un commento sull'utilizzo della giurisprudenza straniera nella sentenza della Corte, si vedano, Y.M. CITINO, *La Toscana come la Catalogna nella lotta all'overtourism? Nota a Corte cost. n. 186/2025*, cit., p. 52; D. DE LUNGO, *Comparazione e legittimazione. Considerazioni sull'uso dell'argomento comparatistico nella giurisprudenza costituzionale recente, a partire dal caso Cappato*, in *Federalismi.it*, 2019, 17, p. 22.*



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

operanti in diversi settori, che propongono un'offerta di servizi complementari ma coordinati, in linea con la natura composita dei servizi turistici, nell'ottica di rafforzare la capacità attrattiva dei luoghi ed esperienze che, considerati singolarmente, non avrebbero la capacità di raggiungere il cliente⁵⁸.

L'affermata centralità dell'ente locale non pare porsi in contrasto con la necessità del superamento della frammentazione, ai fini di una gestione più efficiente dei fenomeni di ampia portata, ma anzi pare riaffermare i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione enunciati nella Carta costituzionale. L'adeguatezza della gestione dei fenomeni di ampia portata, non perseguibile solamente dall'ente locale, potrebbe realizzarsi attraverso la formazione di aree turistiche vaste, valorizzando la differenziazione tra *territorio in senso politico amministrativo* e la individuazione di luoghi di concentrazione di specifici interessi omogenei quanto all'oggetto. Si pensi al modello degli ambiti ottimali utilizzato per la gestione di alcuni servizi⁵⁹ o ai parchi, ossia a realtà nelle quali si ravvisa l'opportunità di spostare i centri decisionali rispetto alle amministrazioni a fini generali che, per varie ragioni, dimensionali e non, non risultano adeguate a farsi carico efficientemente del ruolo amministrativo da svolgere⁶⁰. In altri termini, si tratterebbe di individuare *la forma più adeguata in relazione alla funzione da svolgere*, ossia una differenziazione organizzativa, eventualmente anche temporanea, in relazione all'impatto turistico su un determinato territorio⁶¹.

In tale direzione sembra muoversi, ad esempio, la Regione Toscana che, nel nuovo Testo Unico del Turismo (adottato con l.r. 31 dicembre 2024, n. 61), ha inteso definire un sistema di *governance* del turismo istituendo le "Comunità d'ambito turistico", forma associativa dei Comuni, (sviluppo degli ambiti territoriali turistici ottimali nel precedente TU del 2016) per svolgere le funzioni di informazione e accoglienza relativa all'offerta

⁵⁸ In questi termini, P. BATTILANI, C. BERNINI, A. MARIOTTI, *Le Cinque Terre e la sfida di un turismo sostenibile*, in *Working papers. Rivista online di Urban@it*, 2018, 2, pp. 8 ss., secondo le quali "Diagonalizzare le esperienze turistiche consente anche di rafforzare la capacità attrattiva dei luoghi perché rende disponibili proposte che considerate singolarmente non avrebbero la capacità di raggiungere i clienti".

⁵⁹ In merito si rimanda, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, a M. PASSALACQUA, *La regolazione amministrativa degli ATO per la gestione dei servizi pubblici locali a rete*, in *Federalismi.it*, 2016, 1, pp. 1-44.

⁶⁰ M. GOLA, *Offerta turistica d'eccellenza e organizzazione pubblica*, in S. COGLIANI, M. GOLA, M.A. SANDULLI, R. SANTAGATA (a cura di), *L'ordinamento del mercato turistico*, Torino, 2011, pp. 65 ss.

⁶¹ Sulla necessità di considerare l'organizzazione amministrativa come parte integrante del processo decisionale, si vedano le riflessioni di L. GIANI, *Funzione amministrativa, governance e controlli: verso una logica della appropriatezza*, in *Amministrativ@mente*, cit., p. 109, "La complessità impone di considerare l'organizzazione come parte integrante del processo decisionale, poiché una valutazione circoscritta alla correttezza formale dell'atto rischia di offrire una rappresentazione parziale e distorta della razionalità amministrativa. In questo quadro, l'appropriatezza sostenibile emerge come criterio capace di integrare le diverse dimensioni della razionalità amministrativa, consentendo all'amministrazione di mantenere funzionalità e legittimazione al cospetto della complessità e in contesti mutevoli".



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

turistica del territorio della comunità d'ambito turistico, i compiti di programmazione e monitoraggio delle strategie e delle attività turistiche dei territori di destinazione, le funzioni di livello locale in materia di sistema informativo regionale del turismo. In ogni comunità d'ambito turistico è costituita una consulta che svolge l'attività di confronto in merito ai fenomeni collegati al turismo a livello di singola comunità d'ambito turistico, orientata alla valutazione, in modo continuativo, della sostenibilità e competitività dell'offerta turistica territoriale, in un'ottica di dialogo sociale. Tale misura organizzativa si collega poi alla introduzione del "*prodotto turistico omogeneo*", inteso come l'insieme di beni e di servizi che compongono un'offerta tematica di rilevanza regionale relativa a segmenti della domanda turistica per i quali si prevede una specifica azione promozionale. Tramite queste ed altre innovazioni, il testo unico della Regione Toscana tenta di definire un sistema organico e al contempo flessibile per la regolamentazione del turismo, che semplifica la *governance*, promuove un modello di fruizione sostenibile ed equilibrato ed introduce strumenti di promozione innovativi.

Altra iniziativa che promuove una *governance* integrata e coordinata tra soggetti pubblici e privati è rappresentata dalla *Destination Management Organization* (DMO), modello promosso da soggetti pubblici e/o privati (tra i quali enti locali e loro forme associative, comunità montane, enti parco, camere di commercio ed enti del terzo settore) volto a favorire le aggregazioni territoriali e i processi di autodeterminazione del territori, la cui estensione e le cui caratteristiche sono diversificate in quanto dipendono dalla vocazione turistica della destinazione di riferimento, dai prodotti da valorizzare, dalla capacità ricettiva e dalle potenzialità turistiche⁶².

La prospettiva organizzativa appare centrale nella definizione delle strategie volte a gestire la complessità derivante dalla contemporanea presenza di interessi meritevoli di attenzione e che richiedono adeguata tutela da parte del decisore pubblico.

D'altronde, l'incremento quantitativo dei compiti nello Stato sociale di diritto, già colto nelle riflessioni dottrinali⁶³, non corrisponde esclusivamente a una proliferazione di compiti in termini quantitativi, ma influenza l'amministrazione sotto il profilo qualitativo, sollecitando lo sviluppo di una capacità dell'amministrazione di operare un ragionevole equilibrio tra istanze antagoniste e mediare le interferenze tra molteplici valori⁶⁴. Tale

⁶² Su tale modello si vedano le Deliberazioni di Giunta della Regione Campania n. 579 del 20 settembre 2017, n. 769 del 27 dicembre 2024 e il decreto dirigenziale n. 310 del 14 luglio 2025.

⁶³ A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, XIII ed., Napoli, 1982, p. 7 e p. 913. Anche M.S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, III ed., vol. I, Milano, p. 49.

⁶⁴ Sul punto, per delle riflessioni in merito alla effettività dei diritti complessi e al tema dell'organizzazione, soprattutto con riguardo alla tutela dei diritti fondamentali, cfr. G. TULUMELLO, *La conformazione dei diritti dei soggetti fragili, e la relativa tutela giurisdizionale*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2025, p. 2. ID., *Tutela dei diritti fondamentali o fondamentalismo nella tutela dei diritti?*, in www.giustamm.it, 2011, p. 10; ID., *La funzione: fisionomia e implicazioni del potere amministrativo nello stato sociale pluriclasse*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2018; ID., *L'effettività della tutela dei diritti fondamentali dei disabili nello Stato sociale, fra vincoli di bilancio e amministrazione di risultato*, in *Questione giustizia*, 2018, p. 3;



capacità di fronteggiare la complessità nel caso concreto richiede, a monte, una allocazione delle risorse organizzative razionale e, a valle, l'adozione di decisioni proporzionate e adattabili ai singoli contesti territoriali e sociali di riferimento.

Accanto a nuovi modelli sotto il profilo organizzativo, appare necessario sviluppare traiettorie innovative anche sotto il profilo funzionale, considerato che i casi richiamati tradiscono una conflittualità tra la promozione del turismo e il suo impatto sul territorio e dimostrano che la chiave per stabilire una equilibrata composizione di interessi non può che essere la ricerca di una integrazione equilibrata tra le varie discipline incidenti sul territorio, anche tramite l'utilizzo di principi come quello di "*integrazione delle tutele*"⁶⁵, che sollecita un superamento del modello delle "tutele parallele" degli interessi differenziati, idoneo invece a radicalizzare il conflitto tra i diversi soggetti chiamati a intervenire nei processi decisionali.

Al riguardo, il Giudice amministrativo ha enfatizzato la valenza procedimentale del principio di integrazione delle tutele, chiarendo che esso "*implica che il procedimento sia la sedes materiae in cui devono contestualmente e dialetticamente avvenire le operazioni di comparazione, bilanciamento e gestione dei diversi interessi confliggenti*"⁶⁶. In questo senso, l'integrazione delle tutele appare una declinazione operativa del principio dello sviluppo sostenibile nella misura in cui fornisce una direttiva di metodo volta ad orientare la discrezionalità della pubblica amministrazione, la quale deve abbandonare una visione totalizzante dell'interesse primario affidato alla sua cura ed evitare di assumere posizioni meramente oppostive, componendo i diversi interessi che incidono sul territorio.

Tale orientamento è stato ribadito, anche di recente, dal Giudice amministrativo, ove si è affermato che "*negli ordinamenti democratici e pluralisti si richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi; così come per i "diritti" (sentenza della Corte costituzionale n. 85 del 2013), anche per gli "interessi" di rango costituzionale (vieppiù quando assegnati alla cura di corpi amministrativi diversi) va ribadito che a nessuno di essi la Carta garantisce una prevalenza assoluta sugli altri. La loro tutela deve essere «sistemica» e perseguita in un rapporto di integrazione reciproca. La primarietà di valori come la tutela del patrimonio culturale o dell'ambiente implica che gli stessi non possono essere interamente sacrificati al cospetto di altri interessi (ancorché costituzionalmente tutelati)*"

ID., *Fenomenologia del dialogo fra le giurisdizioni*, in Ufficio studi, *massimario e formazione della giustizia amministrativa* (a cura di), *Il Libro della giustizia amministrativa 2021*, Torino, 2021, pp. 352-372; ID., *I contratti della pubblica amministrazione oggi*, in www-giustizia-amministrativa.it, 2025.

⁶⁵ Disciplinato all'art. 11 del TFUE e all'art. 3-quater del d.lgs. n. 152/2006.

⁶⁶ Cons. St., sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167. In dottrina, per una approfondita indagine in merito alla sentenza e ai diversi temi generali che la stessa interseca, si vedano F.G. SCOCA e L. LAMBERTI, *Valutazioni tecniche, tutela del patrimonio culturale e principio di proporzionalità*, in *Federalismi.it*, 2022, 23, pp. 224-245.



e che di essi si tenga necessariamente conto nei complessi processi decisionali pubblici (Consiglio di Stato, Sez. VI 23 settembre 2022, n. 8167)”⁶⁷.

6. Cenni conclusivi

L'indagine condotta restituisce l'immagine del turismo non quale mero aggregato di dinamiche economiche e commerciali, bensì come la sede nella quale si condensano nuove sfide per le funzioni amministrative e gli apparati organizzativi a fronte dell'aumento della complessità e della molteplicità di valori che si confrontano nell'ordinamento.

Il superamento della tradizionale visione del territorio inteso come contenitore geografico statico, in favore di una sua declinazione quale spazio relazionale e luogo di espressione identitaria e dei diritti della comunità, impone un ripensamento delle politiche di gestione e sviluppo turistico.

Al riguardo, la promozione turistica non pare più potersi fondare su concezioni puramente estrattive che impoveriscono i luoghi e le comunità di riferimento, ma deve legarsi indissolubilmente a un paradigma di “*territorialità positiva*”⁶⁸ che coniughi in modo strutturale la sostenibilità e la responsabilità, pubblica e collettiva.

Dall'analisi di alcuni recenti orientamenti giurisprudenziali emerge con nitidezza la costante conflittualità tra le spinte di liberalizzazione del mercato, cui sono connesse anche le attività turistiche e di sfruttamento dei territori, e le imprescindibili esigenze di salvaguardia del patrimonio storico, culturale e ambientale. Emerge, altresì, l'assenza di una presunzione di inderogabilità o preminenza assoluta di alcuni interessi, pur pubblicistici, dinanzi al valore della tutela dell'identità dei luoghi. Piuttosto, la gestione della complessità sollecita la valorizzazione di approcci fondati su istruttorie complete e razionali, mediante la ricerca di una composizione tra interessi potenzialmente antagonisti. In questo senso, l'Amministrazione, chiamata ad affrontare la complessa sfida della *re-regulation*⁶⁹, dovrebbe rifuggire da mere logiche oppositive o di divieto assoluto e adottare decisioni razionali, coerenti e responsabili, stabilendo il punto di equilibrio razionale per la gestione del caso concreto⁷⁰. La legittimità e la condivisibilità di eventuali scelte limitative – si tratti di arginare l'*overtourism* o preservare i tessuti

⁶⁷ Cons. St., sez. VI, 9 gennaio 2026, n. 190.

⁶⁸ C. BARBATI, G. ENDRICI, *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, cit.

⁶⁹ D. D'ORSOGNA, *Appunti in tema di liberalizzazione del commercio nelle aree urbane*, cit., p. 4

⁷⁰ Di recente, conferma questa impostazione anche G. MENEGUS, *Regioni e “overtourism”*: la regolamentazione delle locazioni turistiche brevi, cit., p. 297, ritenendo che sia superata “la logica di deregulation che aveva a lungo permeato la disciplina legislativa regionale del turismo” e che si sia avviato “un percorso di re-regulation” della materia attraverso la reintroduzione o la riformulazione di regimi amministrativi più rigorosi, con la finalità dichiarata di tutelare gli interessi e i diritti delle comunità di riferimento, altrimenti compromessi o incisi dalle esternalità negative generate dal turismo”.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Pace

urbani fragili – trova il nucleo fondante in un'istruttoria approfondita, rigorosa e saldamente ancorata alle specificità del contesto locale, che tenga conto della reale capacità di carico del territorio e delle politiche complessive rientranti nelle scelte politiche dell'ente di riferimento. In tal modo, il complessivo risultato di tutela che l'ente persegue diviene esso stesso parametro di legittimità dell'azione amministrativa, estendendo il perimetro del sindacato del giudice rispetto a scelte più complesse.

La chiave di volta, sotto il profilo procedimentale, risiede nella piena affermazione del principio di "integrazione delle tutele" e nel superamento della logica delle "tutele parallele" e, in quest'ottica, il procedimento amministrativo si conferma quale *sedes materiae* d'elezione in cui compiere un bilanciamento sistemico, ove a nessun interesse (nemmeno a quelli fondamentali o di derivazione europea) viene garantita una prevalenza assoluta e incondizionata.

Al contempo, si ritiene che lo sforzo istruttorio e motivazionale e la coerenza delle azioni in questo campo dovrebbero essere accompagnati da eventuali adeguamenti della struttura organizzativa delle amministrazioni pubbliche, tenendo in debita considerazione che la complessità e le implicazioni di fenomeni trasversali come quelli indagati e la necessità della loro gestione potrebbero condurre alla promozione di forme di *governance* multi-livello e integrata. In merito, l'evoluzione normativa (come evidenziato dalle innovazioni introdotte dalla Regione Toscana) e le pronunce della Corte costituzionale confermano la centralità dei livelli locale e regionale nella gestione delle esternalità negative del turismo⁷¹, incoraggiando al contempo strumenti di cooperazione territoriale, come le Comunità d'ambito turistico o le *Destination Management Organization* (DMO). Senza poter svolgere riflessioni conclusive su un fenomeno in continua evoluzione, pare possibile rilevare la necessità di garantire una sintesi armonica e proporzionata dei vari interessi in gioco quale chiave per garantire una regolazione del fenomeno turistico capace di custodire i valori autentici dei territori, assicurando al contempo un modello di sviluppo socio-economico vitale e duraturo.

⁷¹ Condivisibili, sul punto, appaiono le conclusioni di G. MENEGUS, *Regioni e "overtourism": la regolamentazione delle locazioni turistiche brevi*, cit., p. 297, secondo cui "Pare significativo, infine, evidenziare come per il perseguimento delle politiche descritte la Regione faccia pieno affidamento sui Comuni, lasciando agli stessi un'ampissima autonomia nella concreta articolazione degli interventi sul proprio territorio. Non si assiste dunque a un nuovo centralismo dell'amministrazione regionale a scapito delle autonomie locali, come spesso è accaduto nelle vicende del regionalismo italiano, ma a un rafforzamento e una responsabilizzazione piena delle amministrazioni comunali".