

CAPITOLO XIII

BIODIVERSITÀ E TURISMO

GIOVANNI MULAZZANI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Impatti positivi e negativi del turismo sulla biodiversità: quale turismo sostenibile? – 3. Considerazioni conclusive: la sostenibilità quale punto di equilibrio.

1. *Premessa*

Il turismo è ritenuta una delle attività antropiche che cresce più velocemente a livello mondiale, assumendo una dimensione notevole dal punto di vista economico nel corso del XX secolo, a livello europeo e mondiale, caratterizzandosi anche come fonte sia di impatto positivo (come la promozione del territorio, in quanto può svolgere un ruolo attivo nella conservazione del patrimonio naturale e culturale, può contribuire all'economia, all'occupazione e all'inclusione sociale nelle destinazioni) sia negativo (come l'inquinamento, l'alterazione degli ecosistemi e in generale di pressioni significative sull'ambiente naturale). La biodiversità, risorsa fondamentale per la vita terrestre, è anche una delle principali componenti delle attrazioni per il turismo che, infatti, rappresenta una via virtuosa di gestione e valorizzazione delle risorse naturali e ambientali.

Tuttavia, la ricerca doverosa e auspicabile di un equilibrio tra turismo e tutela della biodiversità, che nel corso degli anni ha acquistato maggiore rilevanza e protezione anche sotto il profilo giuridico, è ancora insufficiente e dunque precaria. Ciò perché la tutela della biodiversità esige un approccio consapevole, e implica l'adozione di politiche pubbliche di *governance* che ne disciplino lo sviluppo e ne garantiscano la sostenibilità a tutti i livelli.

Il presente contributo intende indagare, dopo avere dato conto della rilevanza sotto il profilo giuridico che ha acquisito a livello internazionale, europeo e nazionale la nozione di biodiversità, il rapporto tra quest'ultima ed il turismo nella prospettiva di valorizzare i profili di sinergia da un lato, e di criticità dall'altro per addivenire a politiche pubbliche e ad un assetto di governance del turismo nell'ottica della sostenibilità e della tutela della biodiversità.

2. *Impatti positivi e negativi del turismo sulla biodiversità: quale turismo sostenibile?*

Il turismo è stato definito dall'Organizzazione mondiale del turismo come "l'insieme delle attività delle persone che effettuano uno spostamento o soggiornano al di fuori dell'ambiente abituale per almeno 24 ore e comunque per un periodo non superiore ad un anno, il cui scopo sia diverso dall'esercizio di ogni attività remunerata all'interno dello Stato visitato".

Alla luce dei rilevanti cambiamenti e delle repentine mutazioni che ha assunto a partire dagli anni cinquanta ad oggi il turismo, a causa dello sviluppo economico, sociale, culturale e da ultimo anche tecnologico, appare chiaro perché nel 2001 la Commissione europea ha ritenuto di qualificare la connotazione multiforme di questo settore, che "comprende una grande varietà di prodotti e di destinazioni, nonché numerosi operatori pubblici e privati, dalle competenze molto decentrate, spesso a livello regionale e locale"¹. Tale definizione rispecchia fedelmente l'assetto attuale dell'attività turistica, determinata e condizionata da ragioni legate al piacere, agli affari, alla cultura, alla religione ed infine alla salute. Anche il passaggio dalla società dei consumi alla società dei servizi ha inevitabilmente implicato un cambiamento radicale nelle modalità e nelle condizioni di esercizio dell'attività turistica. Il turismo così è diventato nel tempo un "fenomeno sociale che riguarda diversi settori di attenzione per l'attività dei poteri pubblici, pertanto è interessato da normative diverse, quali la legislazione ambientale, il diritto del lavoro. Le attività turistiche possono poi essere soggette a vari tipi di controlli amministrativi. Il turismo è quindi studiato nell'ambito del diritto pubblico"².

Il rapporto tra la promozione dell'attività turistica quale attività economica e l'esigenza anzidetta di tutela e di salvaguardia della biodiversità, si iscrive necessariamente all'interno di un equilibrio precario e fragile e, come è stato rilevato in precedenza, che abbisogna nondimeno della ricerca di una relazione virtuosa e soprattutto sostenibile. Soprattutto a seguito della crisi sanitaria, derivante dall'emergenza pandemica, l'avvenuta ripresa dell'attività turistica non può trovare una nuova declinazione se non nell'ottica di una piena valorizzazione del turismo in termini di sostenibilità e di responsabilità in una dimensione istituzionale neces-

¹ Cfr. Comunicazione della Commissione, *Un approccio di cooperazione per il futuro del turismo europeo*, COM(2001) 665 def., in *eur-lex.europa.eu*, 3

² Si v. P. ROSSI, *Diritto europeo e valutazione di impatto della regolazione. Profili comparatistici*, Torino, 2012, 115.

sariamente multilivello³. Occorre sicuramente un'inversione di tendenza in questo senso perché in materia di turismo si stenta ancora a trovare un equilibrio stabile tra Stato e Regioni e si è riscontrato, nel corso degli anni, un elevato livello di conflittualità tra i due livelli di governo⁴. Atteso che la competenza legislativa regionale è risultata fortemente incisa e, dunque, limitata, appare nondimeno che all'interno della materia turismo sia possibile individuare un ambito, quello più strettamente inerente alla promozione e alla valorizzazione del territorio regionale, delle sue risorse e delle sue specificità, non può che essere di competenza esclusiva regionale.

La locuzione "turismo sostenibile", da tempo oggetto di studio e di ricerca da parte della dottrina⁵ e recepito anche negli ordinamenti nazionali, potrebbe apparire antinomica, attesa la compresenza da un lato di una componente dinamica ovvero un'attività economica come il turismo orientata a obiettivi di crescita e di espansione e dall'altro di una componente più conservativa, come la sostenibilità insita negli obiettivi di tutela e di protezione dell'ambiente e di utilizzo razionale delle risorse territoriali. L'esigenza di ricercare un punto di temperamento tra istanze di sviluppo del turismo sotto il profilo economico e quelle di conservazione

³ Nell'ordinamento giuridico nazionale prima della riforma del Titolo V della Costituzione (L. cost. n. 3/2001) all'art. 117, si rintracciava un riferimento all'attività turistica secondo cui essa fosse di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, il che significava che lo Stato era preposto ad emanare leggi quadro, stabilendo le caratteristiche generali e il campo di applicazione entro i quali le Regioni potevano a loro volta emanare la normativa di dettaglio. La riforma del Titolo V ha reso il turismo una materia di competenza "esclusiva" delle Regioni ordinarie, alla stregua di quanto previsto per le Regioni speciali le quali, già prima del 2001, erano dotate di tale competenza. Il turismo rientra dunque tra le materie residuali (art. 117, quarto comma), in riferimento alle quali le Regioni non sono più soggette ai limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali. In tema si v. tra gli altri AA.VV., in S. COGLIANI, M. GOLA, M.A. SANDULLI, R. SANTAGATA DE CASTRO (a cura di), *L'ordinamento del mercato turistico*, Torino, 2015; V. M. MALO, C. COLAUC, *Competenze normative e fonti*, in V. FRANCESCHELLI, F. MORANDI (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*, Torino, 2022, 27 ss.;

⁴ Si v. C. LOSAVIO, *La fragile residualità della materia "turismo": un difficile equilibrio di competenze tra Stato e Regioni*, in S. MANGIAMELI, A. FERRARA, F. TUZI (a cura di), *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana: tra materie e politiche pubbliche*, Milano, 2020, 671-692 e sulla rivista IPOF (*Italian papers of Federalism*), 2020, 2, 1-17.

⁵ Senza pretesa di esaustività si v. tra gli altri M. MALO, C. COLAUC, *Il turismo nella Costituzione*, in V. FRANCESCHELLI, F. MORANDI (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*, Torino, 2022, 5 ss.; M. CONFALONIERI, *Il turismo sostenibile*, Torino, 2008; E.A. IMPARATO, *Il turismo nelle aree naturali protette alla compatibilità alla sostenibilità*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, 348 ss.; R.R. CANALE, R. DE SIANO, *Sviluppo sostenibile e turismo*, Napoli, 2019, 7 ss.; G. GRISI, *Le magnifiche sorti progressive del turismo 5.0.*, in *Dir. priv. Eur.*, 2020, 475 ss.

e protezione ambientale e territoriale ha trovato nell'art. 41 Cost. una declinazione ottimale. L'art. 41 prevede che, fermo restando la libertà di iniziativa economica, essa non possa "svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana".

L'impatto del turismo sulla biodiversità può caratterizzarsi, infatti, sia in termini positivi sia negativi. Sotto il profilo dell'impatto positivo in primo luogo il turismo può favorire la conservazione degli habitat generando entrate economiche che possono essere utilizzate per la conservazione degli habitat naturali; in secondo luogo la protezione del turismo può essere un'opportunità per educare i visitatori sulla importanza della biodiversità e sulla necessità di proteggerla; in terzo luogo il turismo può essere uno strumento per lo sviluppo sostenibile, se gestito in modo responsabile e rispettoso dell'ambiente; in quarto luogo il turismo può generare entrate economiche per le comunità locali, che possono essere utilizzate per sostenere la conservazione della biodiversità e lo sviluppo sostenibile. Sotto il profilo dell'impatto negativo, invece, in primo luogo la realizzazione di infrastrutture turistiche come hotel, resort e strade può portare alla distruzione degli habitat naturali e alla perdita di biodiversità; in secondo luogo il turismo può generare inquinamento acustico, atmosferico e idrico che può danneggiare gli ecosistemi e le specie che li abitano; in terzo luogo il turismo può portare a una maggiore pressione sulla pesca e sulla caccia, che può danneggiare le popolazioni di specie marine e terrestri; infine in quarto luogo possono essere introdotte specie animali invasive in nuovi ambienti, che possono danneggiare gli ecosistemi locali.

L'inarrestabile crescita del turismo a livello internazionale, in grado di superare anche la crisi pandemica da Covid-19⁶, ha favorito l'affermazione e la conseguente sistematizzazione in ambito scientifico del fenomeno di c.d. *overtourism*. Tale fenomeno è stato definito dall'Organizzazione Mondiale del Turismo (OMT) "l'impatto del turismo su una destinazione, o alcune sue parti, che influenza in maniera eccessivamente negativa la qualità della vita percepita dai cittadini e/o la qualità delle esperienze dei visitatori"⁷. L'OMT identifica tre fattori chiave al ricorrere dei quali

⁶ Si v. S. LOMBARDI, F. PETREI, M. SCHENKEL, I. STRACAMORE, *Il turismo nelle economie territoriali. Una tassonomia*, in *L'industria*, 2021, 3, 447 ss. spec. 451.

⁷ Cfr. WORLD TOURISM ORGANIZATION (UNWTO); CENTRE OF EXPERTISE LEISURE, TOURISM & HOSPITALITY, NHTV BREDA UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES, NHL STENDEN UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES, *Overtourism? – Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions, Executive Summary*, UNWTO, Madrid, 2018, 4.

si riscontrerebbe la manifestazione del c.d. *overtourism* in condizioni di congestione turistica: a) il flusso eccessivo di visitatori; b) la percezione negativa delle comunità locali nei confronti dei turisti; c) l'impatto fisico generato dal moltiplicarsi di hotel, servizi e negozi dedicati ai turisti, spesso ritenuto eccessivo da parte della comunità residente. Il turismo ha anche sofferto un radicale cambiamento di destinazione d'uso di piccoli comuni e quartieri, soprattutto quelli storici delle città, in funzione della valorizzazione della proprietà immobiliare privata e dell'industria turistica, che ha assunto la denominazione di fenomeno di turistificazione. Tale processo ha subito un'accelerazione ulteriore e grazie anche ad un complesso di interventi legislativi che hanno liberalizzato le locazioni brevi (d.L. 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazioni dalla L. 21 giugno 2017, n. 96) e dunque la conseguente proliferazione di attività ricettive extra-alberghiere grazie anche all'azione di piattaforme on-line quali *Booking* o *Airbnb* che intermediano e permettono l'incontro tra domanda e offerta. Con riferimento al fenomeno delle locazioni brevi, al fine di governare gli effetti dannosi che impattano inevitabilmente sulle traiettorie di sviluppo delle città, una strada possibile da intraprendere è sicuramente quella di intervenire a livello di politica urbanistica sia da parte delle Regioni, nel dettare principi e linee generali, sia da parte degli enti locali, nella regolazione più puntuale del territorio⁸. La causa principale del c.d. *overtourism* risiede principalmente nella presenza di volumi eccessivi di turisti in luoghi e in periodi circoscritti associata ad altri fattori che ne amplificano le ricadute dannose. Nel nostro Paese il fenomeno anzidetto riguarda principalmente le città d'arte e i centri storici più attrattivi, identificando alcune città quali ad es. Venezia e Firenze, tra tutte, assunte a paradigma delle esternalità negative e dello sviluppo turistico. Nei luoghi interessati dal c.d. *overtourism* si è quindi posto con forza il tema a proposito di quali politiche pubbliche di *governance* sia più adeguato adottare da parte degli enti territoriali esponenziali delle comunità di riferimento⁹. L'*overtourism* non ha un'incidenza soltanto sulle principali funzioni amministrative di cui sono titolari gli enti locali, bensì riveste rilevanza crescente e produce effetti significativi con riferimento alla dimensione locale e che riguarda *in toto* o in parte il contesto

⁸ Sul tema si v. D. TUMMINELLI, *Le "locazioni brevi" e il (mancato) ruolo svolto da Regioni ed enti locali nella materia del "governo del territorio" per un turismo innovativo e sostenibile*, in G. MORBIDELLI, M. MORISI (a cura di), *Dal turismo di massa al turismo di qualità*, Fondazione CESIFIN Alberto Predieri, Firenze, 2020, 75 ss.

⁹ Sul tema si v. G. MENEGUS, *Appunti per un governo della città turistica*, in IPOF (*Italian papers of Federalism*), 2024,1, 79 ss.

urbano o anche il territorio limitrofo. La perimetrazione locale del fenomeno descritto e l'incidenza che l'*overtourism* assume nel contesto che attiene all'espletamento delle funzioni amministrative interpella a livello di responsabilità innanzitutto il Comune, anche se purtroppo *rebus sic stantibus*, a tale ente non è però riconosciuto sotto l'aspetto legislativo e normativo alcun potere, né attribuito alcun ruolo politico influente, né, infine, attribuito alcun strumento efficace e dirimente nell'ambito del governo e delle politiche del turismo.

A livello internazionale, europeo e nazionale il tema della sostenibilità ha iniziato ad assumere crescente importanza nel corso degli anni, ed è assunto a obiettivo strategico delle politiche pubbliche in materia di turismo, anche se a livello internazionale rimane perlopiù oggetto di interventi di *soft law*, pur essendo menzionato nelle principali Conferenze mondiali. Si pensi con riferimento al turismo che il concetto di sostenibilità è stato coniato per la prima volta nella Dichiarazione di Manila sul Turismo Mondiale adottata il 10 ottobre 1980. La Dichiarazione sottolinea il ruolo del turismo come fattore positivo per la comprensione reciproca e la pace tra le nazioni. La dichiarazione, redatta sotto gli auspici dell'Organizzazione Mondiale del Turismo (Omt), ribadisce l'importanza del turismo nel promuovere la conoscenza, la fiducia e il rispetto tra i popoli. Pertanto, il concetto di sostenibilità con riguardo al turismo aveva già ricevuto riconoscimento prima che esso venisse nel 1987 definito nel c.d. Rapporto Brundtland¹⁰, contenente le linee fondamentali per lo sviluppo sostenibile. Anche l'Organizzazione Mondiale del Turismo pone in relazione la sostenibilità al turismo sin dal 1988: "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 sociali ed economiche"¹¹.

Il punto di equilibrio tra le ragioni dello sviluppo economico e quella della sostenibilità è stato esplicitato al Capitolo 28 dell'Agenda 21, sottoscritta nell'ambito della Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 che reca raccomandazioni che si ritrovano anche nella Carta Europea per il turismo sostenibile (Cets). Quest'ultima è un metodo di *governance* partecipata per promuovere il turismo sostenibile e strutturare le attività

¹⁰ Cfr. UNITED NATIONS WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, *ed. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, Oxford, 1987.

¹¹ Cfr. G. GRISI, S. MAZZAMUTO, *Diritto del turismo*, IV, Torino, Giappichelli, 2023, 5.

delle aree protette in ambito turistico e per favorire, attraverso una maggiore integrazione e collaborazione con tutti i soggetti interessati, l'elaborazione di un'offerta di turismo compatibile con le esigenze di tutela della biodiversità nelle aree protette. L'elemento centrale della Carta è la cooperazione, la collaborazione e la partecipazione di tutte le parti interessate diretta a sviluppare una strategia comune ed un Piano d'azione per lo sviluppo turistico sostenibile, a partire da un'analisi approfondita della situazione locale.

Dopo la Conferenza di Rio si è registrata la proliferazione di un processo di molteplici azioni tese a conseguire l'obiettivo del turismo sostenibile. Sempre in sede internazionale merita sicuramente menzione oltre la Cets anche un altro documento ovvero la Carta di Lanzarote, elaborata dai partecipanti alla Conferenza mondiale sul turismo sostenibile a Lanzarote (Spagna) il 27-28 aprile 1995, la quale prevede al punto 2 che "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". Al punto 3 prevede che "Il turismo deve valutare i propri effetti sul patrimonio culturale e sugli elementi, le attività e le dinamiche tradizionali di ogni comunità locale. Il riconoscimento degli elementi e delle attività tradizionali di ogni comunità locale, il rispetto e il sostegno alla loro identità, cultura e ai loro interessi devono sempre avere un ruolo centrale nella formulazione delle strategie turistiche, particolarmente nei paesi in via di sviluppo".

Da ultimo il turismo sostenibile è divenuto un obiettivo integrato anche dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, ovvero un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (Onu). Essa ingloba 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile – Sustainable Development Goals (SDGs), in un grande programma d'azione per un totale di 169 "target" o traguardi. Più dettagliatamente, il target 8.9 prevede l'obiettivo di "elaborare e attuare politiche volte a promuovere il turismo sostenibile, che crei posti di lavoro e promuova la cultura e i prodotti locali". Il target 12.8 si prefigge l'obiettivo di "fare in modo che le persone abbiano in tutto il mondo le informazioni rilevanti e la consapevolezza in tema di sviluppo sostenibile e stili di vita in armonia con la natura".

A livello europeo, invece, la sostenibilità ha trovato pieno riconoscimento a livello giuridico-legislativo, trovando consacrazione agli artt. 3 del Trattato sull'Unione europea (Tue), 11 del Trattato sul funzionamento dell'UE, 37 della Carta dell'Ue. Sempre a livello europeo la declinazione in sede nazionale del programma NextGenerationEU, ovvero il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), approvato con Decisione del Consiglio dei ministri, Ecofin Ue del 13 luglio 2021, ha destinato ai progetti d'investimento in materia di turismo - Missione 1, Componente C3 "Turismo e cultura"¹² - complessivamente 2 miliardi e 400 milioni di euro. Tali progetti hanno la duplice finalità da un lato di aumentare la competitività delle imprese turistiche e dall'altro di promuovere un'offerta turistica basata su sostenibilità ambientale, innovazione e digitalizzazione dei servizi.

A livello nazionale la sostenibilità è stata positivizzata all'art. 3-*quater* del 3 aprile 2006, n. 152, Codice dell'ambiente, quale principio al quale "ogni attività umana giuridicamente rilevante" ha l'obbligo di conformarsi. Nell'accezione che propone il Codice dell'ambiente è possibile cogliere un processo di transizione dalla tradizionale concezione dello sviluppo come fattore di crescita intesa sotto il profilo della produttività ad una visione in cui le attività economiche debbano necessariamente essere esercitate e collocarsi in un quadro di piena valorizzazione e di miglioramento della vita della persona umana e finalizzate allo sviluppo della sua personalità. Da questo punto di vista l'attività turistica come ogni altra attività economica deve conformarsi al rispetto del principio di sviluppo sostenibile. Invero, prima del riordino della materia turistica operata con il D.Lgs. 23 maggio 2011, n. 79, Codice del Turismo, l'introduzione del rispetto del principio di sostenibilità nel turismo si deve alla disposizione di cui all'art. 1, comma 1, lett. c) della L. 29 marzo 2001, n. 135 (ora abrogata dal Codice del Turismo), che prevedeva la tutela e la valorizzazione delle risorse ambientali, dei beni culturali e delle tradizioni locali ai fini di uno sviluppo turistico sostenibile. L'art. 24 del

¹² Cfr. Piano nazionale di ripresa e resilienza, in www.governo.it, 109 secondo cui investire in Turismo e Cultura oggi rappresenta "una significativa opportunità di sinergia con altre priorità strategiche del Paese incluse nel PNRR. Per esempio, la transizione verde e la sostenibilità ambientale nel nostro Paese non possono che fondarsi sulla tutela e sulla valorizzazione del patrimonio paesaggistico e culturale, attraverso politiche intrinsecamente ecologiche che comportino la limitazione del consumo di suolo. Inoltre, i settori del turismo e della cultura sono tra quelli con una maggiore incidenza del lavoro giovanile e femminile, quindi, sono estremamente importanti per il raggiungimento dei target generazionali e di genere del PNRR"

Codice del Turismo, prevede che nel rispetto dell'art. 9 e del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, "il Presidente del Consiglio dei Ministri, [...] di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, promuove la realizzazione di iniziative turistiche finalizzate ad incentivare la valorizzazione del patrimonio storico - artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico presente sul territorio italiano, utilizzando le risorse umane e strumentali disponibili, senza nuovi ed ulteriori oneri per la finanza pubblica".

Più di recente con la legge di bilancio 2023, è stato istituito il Fondo per il turismo sostenibile, con dotazione pari a 5 milioni di euro per l'anno 2023 e, per gli anni 2024 e 2025, 10 milioni di euro ciascuno¹³. Tale fondo, reso operativo con d.m. del 22 marzo 2023 del Ministro del Turismo, è stato creato al fine di potenziare gli interventi finalizzati alla promozione dell'ecoturismo e del turismo sostenibile, purché funzionali a minimizzare gli impatti economici, ambientali e sociali generando al tempo stesso reddito, occupazione e conservazione degli ecosistemi locali. La finalità dichiarata è, infatti, quella di sviluppare e gestire il turismo in modo responsabile, preservando le risorse naturali e culturali a beneficio delle generazioni future. Le misure sono indirizzate alle strutture ricettive, anche non imprenditoriali, e alle imprese turistiche che perseguiranno le seguenti finalità: rafforzare le grandi destinazioni culturali attraverso la promozione di forme di turismo sostenibile, l'attenuazione del sovraffollamento turistico, la creazione di itinerari turistici innovativi e la stagionalizzazione del turismo; favorire la transizione ecologica nel turismo, con azioni di promozione del turismo intermodale secondo le strategie di riduzione delle emissioni per il turismo; infine, sostenere le strutture ricettive e le imprese turistiche nelle attività utili al conseguimento di certificazioni di sostenibilità.

Se si volesse sistematizzare o tipizzare in qualche modo le forme di turismo sostenibile ci si accorgerebbe che tali forme di estrinsecazione

¹³ Cfr. art. 1, commi 611-612, L. 29 dicembre 2022, n. 197. Le risorse del Fondo sono destinate alle seguenti finalità: a) rafforzare le grandi destinazioni culturali attraverso la promozione di forme di turismo sostenibile, l'attenuazione del sovraffollamento turistico, la creazione di itinerari turistici innovativi e la stagionalizzazione del turismo; b) favorire la transizione ecologica nel turismo, con azioni di promozione del turismo intermodale secondo le strategie di riduzione delle emissioni per il turismo; c) sostenere le strutture ricettive e le imprese turistiche nelle attività utili al conseguimento di certificazioni di sostenibilità. La L. 30 dicembre 2023, n. 213, legge di bilancio 2024 ha, peraltro, previsto una dotazione complessiva di 260 milioni di euro per il triennio 2024-2026, destinati a rifinanziare i fondi per il turismo già esistenti.

sfuggono, per numero e varietà, ad un inquadramento unitario e sistematico, soprattutto sotto il profilo giuridico.

Il turismo sostenibile che si pone in alternativa al turismo “di massa” si compendia in particolari forme espressive che ne consentono una piena fruizione. In particolare, alla base dell’idea di turismo sostenibile risiede una concezione di territorialità positiva¹⁴. Tra le fattispecie di turismo sostenibile sono menzionabili quali esempi l’ecoturismo¹⁵, che esalta il fattore del contatto del visitatore con un ambiente il più possibile incontaminato, favorendo quindi la massima conservazione della qualità ambientale; il turismo rurale, preordinato alla riqualificazione delle zone rurali depresse o in declino, offrendo al turista il soggiorno in un ambiente naturale ed antropico suggestivo e tradizionale. Nell’ambito del turismo rurale¹⁶, la cui definizione da parte della dottrina è stata oltremodo complessa¹⁷, si possono rintracciare ulteriori forme operative specifiche quali l’agriturismo, in cui molteplici attività quali l’ospitalità, la ristorazione e, infine, la ricreazione si svolgono nell’ambito di un’azienda agricola, e l’albergo diffuso, che fornisce all’ospite un’esperienza di vita il più possibile coinvolgente ed autentica nel contesto di un borgo rurale di pregio.

L’ecoturismo esprime le migliori potenzialità, infatti, nei luoghi in cui la natura e la cultura sono più vulnerabili e quindi maggiormente meritevoli di tutela e di protezione, generando impieghi e guadagni e incentivando alla conservazione del luogo. L’ecoturismo è in grado anche

¹⁴ Si v. in tema C. BARBATI, G. ENDRICI, *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, Bologna, 2006; AA.VV., in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, 2007.

¹⁵ Si v. in tema AA.VV., in C. DONATO (a cura di), *Turismo rurale, agriturismo ed ecoturismo quali esperienze di un percorso sostenibile*, Trieste, 2007; R. SANTAGATA, *Diritto del Turismo*, Torino, V ed., 2021, 110 ss.

¹⁶ Si v. tra gli altri C. LOSAVIO, A.G. ARABIA, *La promozione e la valorizzazione del turismo rurale nella legislazione regionale*, in *Diritto agroalimentare*, 2022, 2, 429 ss.

¹⁷ Sulla nozione di turismo rurale si v. AA.VV., in E. BASILE, C. CECCHI (a cura di), *Diritto all'alimentazione, agricoltura e sviluppo*, Milano, 2004, 575; G. BERTI, G. BRUNORI, A. GUARINO, *Aree rurali e configurazioni turistiche*, in D. CINTI (a cura di), *Turismo rurale e progetto di paesaggio. La Valtiberina toscana per un turismo naturale e culturale sostenibile*, Firenze, 2010, 63; I. GRECO, *Il turismo rurale: aspetti definitivi ed evolutivi*, in A. CRESTA, I. GRECO (a cura di), *Luoghi e forme del turismo rurale. Evidenze empiriche in Irpinia*, Milano, 2010, 30 ss.; F. ALBISINNI, *Agriturismo e turismo rurale. Pluralità di modelli aziendali, disciplina legislativa e ipotesi interpretative*, in *Riv. dir. agr.*, 1998, I, 267 parla di “perdurante assenza di generali definizioni precettive” che fa sembrare ai più il tema del turismo rurale “privo di identità propria e suscettibile delle più varie interpretazioni, secondo i progetti o gli interessi del momento”.

di accrescere la consapevolezza circa i benefici dei prodotti e dei servizi forniti dalla biodiversità e la conoscenza dell'importanza del rispetto delle pratiche tradizionali e dei saperi locali.

Il turismo rurale consta essenzialmente di due componenti: da una parte si identifica con il luogo in cui si svolgono le attività di ospitalità, ristorazione e servizi e dunque è l'ambiente rurale, dall'altra parte risulta determinante la presenza di una cultura rurale¹⁸ comprensiva dei beni naturalistici, ambientali, paesaggistici, artistici e gastronomici¹⁹. La compresenza di tali caratteristiche differenzia il turismo rurale dal semplice turismo nelle aree rurali che ha una identificazione puramente ubicativa annoverando qualsiasi forma di turismo in campagna indipendentemente dalle motivazioni dell'ospite e dalle modalità di fruizione. Al contrario nel turismo rurale sono determinanti le motivazioni dell'ospite ovvero del turista unitamente ad un contesto che include anche gli aspetti paesaggistici e ambientali, culturali e artistici, artigianali e gastronomici del territorio, avvalorando l'orientamento emerso in dottrina che parla di turismo rurale integrato, ovvero la sintesi non solo di attività ricettive e di ristorazione ma anche di attività ricreative e culturali fortemente connesse alla dimensione rurale²⁰.

3. Considerazione conclusiva

Com'è stato evidenziato, il rapporto tra turismo e biodiversità trova un punto di espressività e di sintesi efficace e virtuosa nel principio di sostenibilità e dunque nelle diverse forme di turismo sostenibile che da un lato non costituiscono una minaccia per la biodiversità, che va tutelata e mantenuta in equilibrio e non minacciata o distrutta e dall'altro promuove un'attività rispettosa e di promozione della biodiversità. Il fenomeno dell'*overtourism* rappresenta una minaccia attuale per la biodiversità perché comporta una degradazione e contribuisce ad un'alterazione significativa degli ecosistemi con conseguenze nefaste per l'ambiente e per la salute umana.

¹⁸ Cfr. G. BELLETTI, *Ruralità e turismo*, in *Agriregionieuropa*, 2010, 20.

¹⁹ Si v. S. BUSTI, *L'agriturismo*, in V. FRANCESCHELLI, F. MORANDI (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*, Torino, 2022, 262 ss. che definisce il turismo rurale quale complesso di attività ricettive, artigianali, enogastronomiche, di ristorazione, di servizi creativi in zone di campagna.

²⁰ Cfr. G. BELLETTI, G. BERTI, *Turismo, ruralità e sostenibilità attraverso l'analisi delle configurazioni turistiche*, in A. PACCIANI (a cura di), *Aree rurali e configurazioni turistiche, differenziazione e sentieri di sviluppo in Toscana*, Milano, 2011, 30.

Emerge così potente l'inadeguatezza e perfino il fallimento dell'auto-regolazione del mercato, che per lungo tempo era stata predicata in nome di uno sfrenato sviluppo economico incontrollato e che ora mostra tutta la propria inadeguatezza anche perché l'autoregolazione del mercato semmai è in grado soltanto di amplificare il fenomeno.

Sono dunque più che mai necessarie politiche pubbliche legislative coordinate e concertate, nell'ambito di una dimensione necessariamente multilivello, al fine di tutelare la biodiversità quale bene primario e bene pubblico. Tra le diverse proposte valutabili potrebbe esserci ad esempio quella di regolamentare gli accessi, come già avviene in alcuni dei siti maggiormente interessati dal fenomeno dell'*overtourism*.

Tali effetti possono essere conseguiti mediante il contingentamento obbligatorio dei visitatori nelle aree protette e nei siti fragili, la predisposizione di un sistema di prenotazione obbligatoria con quote massime giornaliere e/o stagionali, la previsione di apposite zone territoriali con aree a divieto totale di accesso per permettere la rigenerazione, infine l'apposizione di limitazioni ai mezzi di trasporto inquinanti. Sotto il profilo economico e fiscale si potrebbe agire con l'introduzione di tasse di scopo ambientali per alimentare un fondo dedicato al ripristino della biodiversità, oppure l'introduzione di meccanismi di tariffazione dinamica per redistribuire i flussi turistici nei diversi periodi dell'anno; altre soluzioni potrebbero fare leva su appositi incentivi fiscali per operatori turistici che valorizzino profili di compatibilità con la biodiversità, infine la predisposizione di fondi di compensazione obbligatori per avviare o sostenere progetti di sviluppo turistico, destinati al ripristino ambientale. Occorre, inoltre, introdurre e rafforzare specifici *standard* normativi obbligatori ed un sistema di certificazioni per gli operatori del settore turistico e ambientale e per le attività edificatorie che interessano siti ad alto valore naturalistico. Infine occorre approcciare il tema della pianificazione territoriale in un'ottica sempre di più integrata, ad esempio con: Piani di gestione della capacità di carico che abbiano valore vincolante ed elaborati sulla base di dati scientifici aggiornati; il coordinamento legislativo tra enti locali, Regioni e Stato al fine di evitare frammentazione normativa; prevedere obblighi di monitoraggio continuo degli indicatori di biodiversità con obbligo di pubblicazione dei dati raccolti; elaborazione di Piani di sviluppo turistico vincolati agli obiettivi di conservazione della biodiversità.

Alla luce di tali considerazioni il doveroso rapporto tra turismo e biodiversità nell'era dell'*overtourism* esige un cambio di paradigma radicale, che solo una regia pubblica può realizzare affinché la crisi della biodi-

versità non diventi irreversibile e l'*overtourism* assuma dimensioni che sfuggono alla disciplina dei poteri pubblici. Soltanto un framework legislativo rafforzato che rappresenti un punto di equilibrio tra esigenze di sviluppo economico e tutela della biodiversità può permettere una reale transizione del turismo da minaccia incombente e attuale per la biodiversità a strumento di conservazione attiva del patrimonio della biodiversità e promozionale di uno sviluppo economico sostenibile.