

# urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

*Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2018*

ISSN 2465-2059

## Aumento dei flussi turistici e capacità di resilienza del territorio

Pierpaolo Gruosso

Teresa Maria Sgaramella

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2018

**IL GOVERNO DEBOLE DELLE ECONOMIE URBANE**

ottobre 2018

**Pierpaolo Gruosso**  
**Teresa Maria Sgaramella**

Università degli Studi della Basilicata, Dipartimento delle Culture europee e del  
Mediterraneo  
*pierpaologruosso@libero.it*  
*sgaramellateresa@gmail.com*

## Abstract

Il concetto di resilienza ha origine nel campo della gestione del rischio. Sulla scia del principio di prevenzione e precauzione, questo lavoro intende porre l'attenzione sul caso studio Basilicata, ovvero sull'incidenza dell'aumento del flusso turistico, anche alla luce della designazione di Matera capitale europea della cultura nel 2019.

Considerando i dati scientifici dell'impatto turistico, la pubblica amministrazione ed il diritto dovranno affrontare la battaglia tra la garanzia dell'accesso e la salvaguardia del patrimonio culturale.

Il presente lavoro promuove un sistema *s.m.a.r.t* (*sustainability, mobility, adaptation, resilience, tourism*) attraverso una rete di comunicazione tra i principali attori pubblici e privati, resa possibile tramite un sistema di condivisione *in cloud*, al fine di sostenere la prevenzione e la responsabilità condivisa. Il sistema è dotato di una struttura articolata e flessibile promossa da un sistema fiscale premiale in favore delle strutture recettive aderenti e dei turisti che optino per una di tali strutture.

*The concept of resilience originates in the field of risk management. Within the principle of prevention and precaution, this work aims to draw attention to the Basilicata case study, as for the impact of the increase of tourism flows, also considering that one of its main cities, Matera will be European Capital of Culture in 2019. In view of the scientific data about the impact of tourism, the public administration and the law will have to deal with the balance of interests between guaranteeing the access and simultaneously safeguarding the cultural heritage.*

*The present work promotes the smart system (sustainability, mobility, adaptation, resilience, tourism) through a communication network between the main public and private actors, in order to support and prevent the shared responsibility. A solid and flexible*

*structure that provides a rewarding tax system for tourism industry actors, while for tourists a reduction of the tourism tax is arranged, in case they choose one of the facilities participating within the system.*

*Interaction between tourists and network's members is possible thanks to a cloud sharing system.*

### Parole chiave/Keywords

Resilienza, Turismo, Sostenibilità, Patrimonio Culturale, Sistema s.m.a.r.t. / *Resilience, Tourism, Sustainability, Cultural Heritage, S.m.a.r.t System.*

### Considerazioni introduttive

Da alcuni decenni l'industria del turismo è in costante espansione, tanto da rappresentare uno dei principali fattori di crescita economica. A tale tendenza non si sottrae la Basilicata che sta vivendo una fase di sviluppo<sup>1</sup>, anche grazie alla designazione di Matera quale Capitale europea della Cultura per il 2019.

A fronte di tale *trend*, si impone il tema della sostenibilità ambientale e dei contestuali obblighi pubblici di prevedere e prevenire i rischi dei danni che l'aumento sostenuto dei flussi turistici<sup>2</sup> possano arrecare.

Un approccio adeguato per far sì che da un lato la Basilicata trovi una *strada* che l'allontani dalla marginalità e perifericità, e dall'altro non la faccia diventare un'industria turistica inquinante, può trovare supporto nell'applicazione della logica giuridica sottesa al principio di precauzione e di prevenzione poiché connesso al concetto di turismo sostenibile, dalla comune attenzione alle generazioni future<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>Recentemente, infatti, il *New York Times*, ha posizionato la città al 3° posto su 52 luoghi da visitare nel 2018 nel mondo. Annual report 2018 New York Times: "52 Places to go in 2018".

<sup>2</sup>Intendendosi per turismo, secondo la definizione ufficiale data dal Wto «L'insieme delle attività delle persone che effettuano uno spostamento o soggiornano al di fuori dell'abituale ambiente per almeno 24 ore e comunque per un periodo non superiore ad un anno».

<sup>3</sup> *Il turismo sostenibile* discende direttamente dallo *sviluppo sostenibile*, incentrato sull'importanza di dare potere agli attori dei processi dello sviluppo per far sì che lo stesso soddisfi i bisogni dell'attuale generazione senza compromettere la capacità di quelle future di rispondere ai loro.

*Il futuro di tutti noi*, il rapporto della Commissione Brundtland su ambiente e sviluppo è stato pubblicato nel 1987. Per la centralità della partecipazione di tutti «il soddisfacimento di bisogni essenziali (*basic*

Nel 2002 l'Unwto ha dichiarato che la conservazione dell'autenticità di una destinazione attraverso il governo del territorio orientato alla sostenibilità e alla pianificazione *intelligente*, senza stressare la capacità di carico turistica<sup>4</sup>, può garantire uno sviluppo costante e durevole ed una conseguente riduzione dei rischi dell'impatto turistico.

L'adozione in un territorio di un sistema di certificazione volto a rendere il turismo sostenibile, a nostro avviso, è parsa una possibile e puntuale risposta a questa problematica. Considerando infatti che la *transizione* verso un turismo sostenibile è possibile solamente nel momento in cui si effettui un cambiamento culturale attraverso un duplice approccio, sia *bottom up*, che *top down*.

Le considerazioni che precedono appaiono altresì avvalorate a livello internazionale dai contenuti della Convenzione di Faro ove si ha abbia riguardo al valore del patrimonio culturale per le società<sup>5</sup> e al concetto di *comunità patrimoniale*<sup>6</sup>, e, a livello nazionale, contribuiscono le argomentazioni del Codice dei Beni culturali e del Paesaggio che, all'art 6 comma 1, definisce la *valorizzazione del patrimonio culturale*<sup>7</sup>.

---

*needs*) esige non solo una nuova era di crescita economica per nazioni in cui la maggioranza degli abitanti siano poveri ma anche la garanzia che tali poveri abbiano la loro giusta parte delle risorse necessarie a sostenere tale crescita. Una siffatta equità dovrebbe essere coadiuvata sia da sistemi politici che assicurino l'effettiva partecipazione dei cittadini nel processo decisionale, sia da una maggior democrazia a livello delle scelte internazionali».

4 E. Cimnaghi, G. Mondini, M. Valle, *Capacità di Carico Turistica* – Quaderni della valorizzazione, NS 5 Roma 2017.

5 La Convenzione di Faro è stata sottoscritta il 27 febbraio 2013. Il testo è disponibile sul sito del Consiglio d'Europa <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/199.htm>.

6 Art. 2b) «un'insieme di persone che attribuiscono valore ad aspetti specifici del patrimonio culturale che esse desiderano sostenere e trasmettere alle generazioni future, nel quadro di un'azione pubblica».

Durante la redazione del testo della Convenzione, un acceso dibattito ha riguardato l'uso del termine *comunità* nelle due versioni ufficiali, inglese e francese: il termine francese *communauté*, infatti, ha un significato giuridico più preciso dell'inglese *community*, che designa «a group of individuals who are naturally associated by some factor such a place of residence, historic events or simply because they choose to associate in a common cause». Così, N. Fojut, *op. cit.*, pag. 20. Per un'analisi puntuale della convenzione si veda C. Carosino in *La convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, in *Rivista di arti e diritto*, 1/ 2013, Issn 1127-1345

7 All'articolo l'articolo 6 del Codice dei Beni culturali «consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica [...] al fine di promuovere lo sviluppo della cultura», specificando al comma 2 che essa deve essere «attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze». D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, pubblicato in Gazz. Uff. n. 45 del 24 febbraio 2004, suppl. ord. n. 28/L, come modificato da: art. 1, comma 36, legge 5 dicembre 2004, n. 308, in Gazz. Uff. n. 302 del 27 dicembre 2004, S.O. n. 187 e s.m.i.

Certamente, non può mettersi in discussione che i flussi turistici costituiscano un'occasione di crescita per il settore terziario [Osservatorio economico regionale 2008] spesso però l'interesse pubblico alla salvaguardia del paesaggio e dell'ambiente confligge con quello dello sviluppo economico e finanziario.

In tale contesto, la regolazione pubblica funzionale a sviluppare soluzioni integrate e rinnovate, svolge un ruolo essenziale idoneo a promuovere la resilienza dei territori e delle città<sup>8</sup>.

Ai fini di chiarezza espositiva, si evidenzia preliminarmente che il concetto di resilienza cui si farà riferimento nel testo verrà messo in relazione alla sostenibilità dello sviluppo turistico e ai rischi ambientali e territoriali, al fine di definire l'utilizzo rinnovato di strumenti giuridici che la P.a. può orientare al perseguimento della qualità territoriale.

L'obiettivo è quello di incrementare meccanismi giuridici idonei ad accogliere il turismo come una sollecitazione dinamica e a cogliere i cambiamenti come opportunità di crescita e di evoluzione, grazie ad interventi pubblici preventivi e di sistema.

Appare opportuno, inoltre, precisare che la caratteristica evocativa del concetto di resilienza, che ne ha favorito la diffusione in tutti i campi del sapere e dell'agire, abbisogna, tuttavia, di una esatta definizione dei *confini* per favorire un uso consapevole del termine ed una corretta individuazione dei contenuti che tale termine implica.<sup>9</sup>

### **Inquadramento giuridico del tema. Precauzione e prevenzione: due principi utili nel rapporto tra turismo e ambiente**

Le evidenti connessioni tra turismo sostenibile e salvaguardia dell'ambiente inducono a domandarsi se e come i principi generali possano trovare applicazione, in un'ottica di evoluzione interpretativa degli strumenti giuridici a disposizione dell'ordinamento idonei a responsabilizzare soggetti pubblici e privati in cooperazione.

---

8 Sul tema: P.Stella Richter, *La nozione di "governo del territorio" dopo la riforma dell'articolo 117 Cost.*, in *Gius. Civ.*, 2003, 107 ss.

9 Per approfondimenti sul tema della resilienza J.B. Kinder and M.S. Harawira, *Resilience System in Edmonton*, University of Alberta, 2018.

Assume rilievo, il principio della tutela preventiva ed in particolare quello di precauzione la cui applicazione potrebbe esercitare un ruolo essenziale non solo di guida ma altresì, quale modello cui conformare strumenti giuridici di diritto positivo in grado di porre in campo regole idonee a delinearne interventi sistematici e avulsi da pericolose logiche emergenziali.

La portata giuridica generale, nonché la flessibilità del principio di precauzione lo rende idoneo ad essere applicato a tutte le sfaccettature in cui si manifesta il rischio ambientale purché in modo effettivamente conforme all'art. 15 della Dichiarazione di Rio del 1992<sup>10</sup> e non già ridurlo ad una obbligazione procedurale o meramente formale.<sup>11</sup>

Una applicazione del principio si ravvisa nell'utilizzo delle certificazioni ambientali<sup>12</sup> finalizzate a garantire che i privati nell'esercizio di alcune attività rispettino certi requisiti di impatto sul territorio.

Di interesse ai fini della presente riflessione appare, inoltre, l'aspetto soggettivo del principio di precauzione ove declinato sotto il profilo della responsabilità che discende dalla sua violazione, configurando una responsabilità *ex*

---

10 Il principio di precauzione e prevenzione, si è dapprima affermato nel diritto internazionale con l'art. 15 della Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo del 1992 ai sensi del quale «Al fine di proteggere l'ambiente, gli Stati applicheranno largamente, secondo le loro capacità, il principio di precauzione. In caso di rischio di danno grave o irreversibile, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per differire l'adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale». Esso è stato successivamente acquisito dal diritto comunitario. Infatti All'interno del Trattato di Maastricht (all'art. 130 R(2)), è sancito che la politica comunitaria in materia di ambiente, è fondata su «principi di precauzione e dell'adozione preventiva». Nel Trattato di Amsterdam invece, il principio viene ripreso con l'art. 174, per poi trovare una finale consacrazione nell'articolo 191 Tfu «La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione». Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in vi prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio di "chi inquina paga".

11 R. Ferrara, *Precauzione e Prevenzione nella pianificazione del territorio: La "precauzione inutile"?* in Riv. Giur. Edilizia, fasc. 2, 2012, pag. 61; Emblematica la nota di R. Ferrara «la sentenza della Corte Costituzionale n.196 del 2004 (in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), in relazione al condono edilizio nella versione del 2003, ove si giudica, nel concreto necessario, e soprattutto sufficiente che il paesaggio come valore sia stato equamente considerato nel corso di un procedimento amministrativo». D'altro canto, fa effettivamente riferimento ad una mera "obbligazione procedurale".

12 S. Splendiani, *Le certificazioni ambientali e di qualità delle destinazioni turistiche: il panorama italiano*, in *Comunicare le destinazioni balneari, il ruolo della Bandiera Blu in Italia*, T. Pancarelli (eds), F. Angeli, 2015

*ante, in itinere ed ex post* (risarcitoria)<sup>13</sup> imponendo l'adozione di misure cautelari anche in presenza di incertezza scientifica<sup>14</sup>.

I processi messi in moto dal turismo e dal suo impatto sul territorio, coinvolgono tutti, e questa considerazione preliminare, induce ad ipotizzare la possibilità di ragionare in termini di *shared responsibility* [Nolkaemper e Jacobs 2013]. Il meccanismo di incentivazione attraverso alcune premialità fiscali attivate dalla scelta di strutture turistiche certificate come sostenibili, potrebbe essere utile ad innestare un processo culturale di cambiamento idoneo ad instaurare una relazione responsabile con il territorio che li accoglie e a mutarne la natura, da *viaggiatori voraci* in *cittadini temporanei*.

In tale logica potrebbe trovare applicazione un sistema volto a connettere certificazioni di sostenibilità ottenute dagli operatori economici del turismo con agevolazioni fiscali in favore dei turisti che orientino le scelte nei confronti di strutture che abbiano dato prova di “*responsabilità*” ambientale.

Sulla base di tali considerazioni l'obiettivo è quello di individuare uno strumento giuridico applicabile alle politiche sul turismo in Basilicata utilizzando le coordinate normative già esistenti.

A tal fine, e facendo leva sulla logica sottesa all'applicazione del principio di precauzione nel diritto ambientale, ci è parso utile focalizzare l'attenzione sull'imposta di soggiorno che, per le sue caratteristiche, si presta ad un coinvolgimento proattivo dei turisti nelle politiche comunali orientate alla sostenibilità.

---

13 Al riguardo J.-M. Lavieille, *Les principes généraux du droit international de l'environnement et un exemple: le principe de precaution*, Université de Limoges, *Mémoire présenté par Yambila Florent Lankoande Sous la direction de M. le Professeur Frédéric Bouin*, 2005 che prende in considerazione i tre profili considerati in testo e afferma che il principio di precauzione «consiste à dire que non seulement nous sommes responsables de ce que nous savons, de ce que nous saurions dû savoir mais, aussi, de ce dont nous saurions dû nous douter».

14 R. Bertuzzi, A. Tedaldi, *Ambiente in generale. Il principio di precauzione in materia ambientale*, in *Ambiente in genere*, 2017- Nota (7) «Al riguardo, in ambito giudiziale, il primo significativo riferimento al principio di precauzione è operato dal Tribunale Internazionale per il Diritto del Mare nel caso di Tonno pinna blu, che ha visto l'Australia e la Nuova Zelanda fare ricorso contro il Giappone, avverso il suo programma di pesca del tonno pinna blu nell'Oceano Pacifico (International Tribunal for the Law Of the Sea, Southern Bluefin Cases. Requests for provisional measures, order, 1999) ». Nel giustificare l'applicazione delle misure cautelari richieste dalle ricorrenti, il Tribunale ha di fatto attuato il principio di precauzione al fine di evitare “further deterioration of the southern bluefin tuna stock”, e ciò sebbene “there is scientific uncertainty regarding measures which it considers appropriate under the circumstances to preserve the respective rights of the parties to the dispute or to prevent serious harm to the marine environment”

## Rilevanza del turismo in Basilicata

8

Particolarmente significativo, con riferimento all'impatto turistico sul territorio lucano, appare il dato riferito all'anno 2015 in cui il numero dei turisti ha superato il numero della popolazione residente:

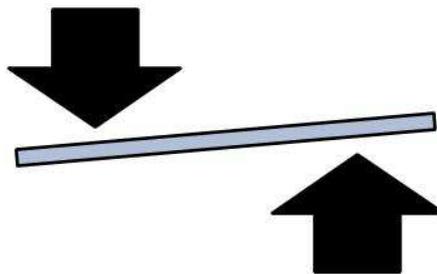


Fig. 1. Turisti sul territorio lucano. Anno 2015.

Tratto da: Apt Basilicata. I dati dell'anno 2015 si riferiscono al numero di turisti nel 2014 in Basilicata

I grafici che seguono mettono in evidenza il trend di crescita del numero di turisti nell'arco temporale 1999-2016, rispettivamente in Basilicata e più specificamente nella città di Matera:

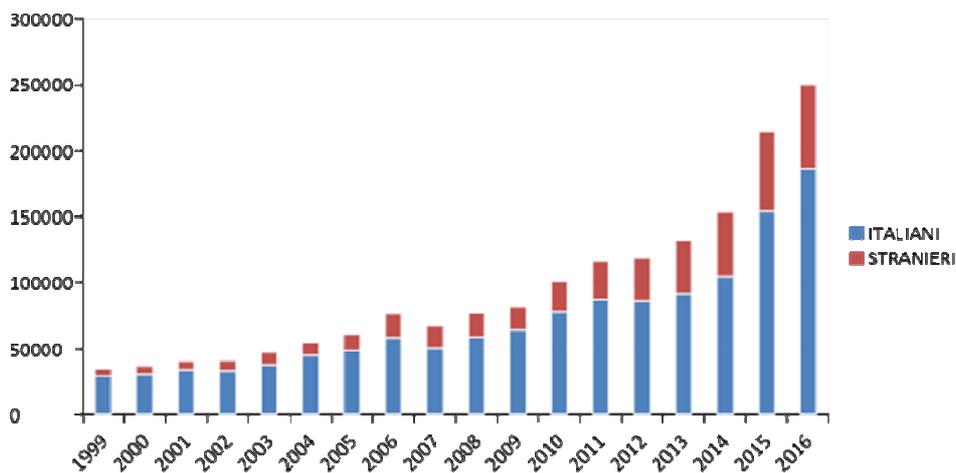


Fig. 2. Analisi statistica arrivi Regione Basilicata, anni 1999/2017.

Tratto da: Apt Basilicata.

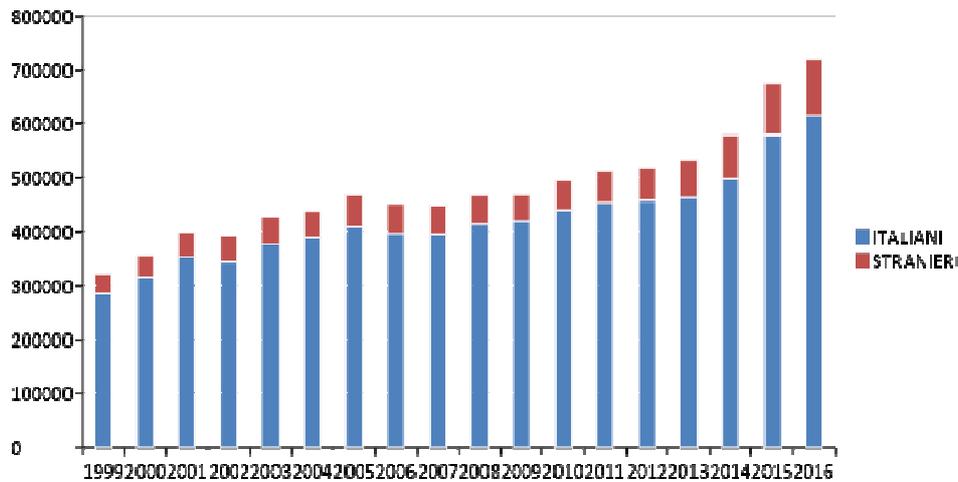


Fig. 3. Analisi statistica arrivi città di Matera, anni 1999/2017.

Tratto da: Apt Basilicata.

A giudicare dall'andamento evolutivo della domanda, e pur senza ignorare la variabilità dei livelli di sviluppo turistico tra le varie aree della regione, può concordarsi con le previsioni [Pollice 2017] secondo cui la fase espansiva si protrarrà ancora per molti anni.

A fronte di tali cambiamenti, ed in considerazione delle potenzialità di un'economia turistica sulle quali sembra voler investire la Basilicata<sup>15</sup>, appare non più procrastinabile intraprendere la strada di uno sviluppo programmato strategicamente con elevati livelli di concertazione tra attori pubblici e privati.

Ove si concordi sull'utilità del dialogo tra saperi [Iacovone 2014] non si può prescindere da alcuni modelli gestionali innovativi relativi al fenomeno turistico, tra cui emerge, a titolo esemplificativo, quello proposto dal World tourism organization con l'introduzione di un importante indicatore denominato *capacità di carico turistica* (cct)<sup>16</sup>.

Nonostante l'importanza cruciale di tale indicatore, appare assolutamente imprescindibile associare l'individuazione di strumenti giuridici in grado di intervenire nell'ambito di situazioni nelle quali è incerto e indeterminato lo stesso *potenziale* degli accadimenti futuri, in ragione della *sorpresa ecologica* con cui la società convive [Cafagno 2007].

15 Al riguardo, tuttavia, non può non osservarsi che, nonostante le dichiarazioni di intenti, di fatto la Basilicata ha un piano del turismo fermo al 2008.

16 Secondo la definizione ufficiale, la capacità di carico di una località turistica è costituita dal 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 turisti [WTO 2000].

Al riguardo, la funzione amministrativa, in tutte le sue possibili manifestazioni, può rivestire un ruolo fondamentale nella gestione dei rischi da incertezza scientifica [Barone 2013]. Si pensi, ad esempio, alla *Carta del Rischio del Patrimonio Culturale* il cui fondamento giuridico è costituito dall'art. 1, co. 2, lett. b, della legge 19 aprile 1990, n. 84, in cui si dispone che il ministero proceda all'elaborazione di una carta conoscitiva aggiornabile della situazione di rischio per il patrimonio culturale pubblico e privato con una relativa banca dati; sistema che purtroppo non è stato implementato.

### **Il Sistema s.m.a.r.t**

Nella logica dell'esercizio della funzione amministrativa locale in materia di turismo sostenibile si inserisce la riflessione e la proposta operativa di cui al presente lavoro, che verte, come già accennato, sull'utilizzo dell'imposta di soggiorno in connessione con il sistema delle certificazioni, al fine di consentire la copertura dei costi aggiuntivi dei pubblici servizi e superare così le esternalità negative che i flussi turistici possono provocare sull'ambiente.

L'imposta di soggiorno introdotta con l'articolo 4 del D.lgs. 23/2011<sup>17</sup> rappresenta un'entrata imprescindibile per i comuni, infatti il relativo gettito è destinato a finanziare interventi in materia di turismo, ivi compresi quelli a sostegno delle strutture ricettive, nonché interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali, nonché ancora dei relativi servizi pubblici locali<sup>18</sup>. Il D.lgs rimette ad apposito regolamento governativo la disciplina generale di attuazione dell'imposta, regolamento che non è stato mai emanato, demandando la disciplina di dettaglio ai regolamenti dei singoli comuni.

Il profilo che più interessa la norma in oggetto e che ha particolarmente impegnato la giurisprudenza amministrativa è quello relativo alla verifica del rispetto

---

17 Secondo quanto disposto dall'art. 4 «I comuni capoluogo di provincia, le unioni di comuni, nonché i comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte, possono istituire, con deliberazione del consiglio comunale, un'imposta di soggiorno a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate sul proprio territorio, da applicare, secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo, sino a cinque euro per notte di soggiorno».

18 Ai sensi dell'articolo citato nel testo, inoltre, l'imposta di soggiorno può sostituire, in tutto o in parte, gli eventuali oneri imposti agli autobus turistici per la circolazione e la sosta nell'ambito del territorio comunale.

da parte dei regolamenti comunali del disposto di cui al comma 1 dell'articolo 4 del D.lgs. 23/2011, circa la destinazione delle risorse generate dall'imposta [Beretta 2017]. A riguardo si rileva che il relativo gettito è soggetto ad un vincolo di *destinazione*, con ciò venendo a differenziarsi dalla imposta di *scopo*, come rimarcato dalla giurisprudenza amministrativa<sup>19</sup>.

L'Imposta di soggiorno rappresenta solo uno dei diversi strumenti fiscali che, cessato il sistema dei trasferimenti statali agli enti locali, sono destinati ad alimentare la fiscalità comunale<sup>20</sup> e ai quali potrebbero essere applicati meccanismi premiali,

---

19 Con sentenze 736/2012 e 748/2012, il Tar Puglia ha precisato che il legislatore non impone che quanto introitato dai comuni a mezzo della imposta di soggiorno sia destinato a nuove spese, ma che esso venga utilizzato per finanziare interventi in materia di turismo. Ne deriva che «all'istituzione della nuova imposta di soggiorno non corrisponde necessariamente un incremento delle previsioni di spesa, in quanto, fermo restando il rispetto del vincolo di destinazione imposto dal legislatore, ben può il gettito del nuovo tributo essere utilizzato per garantire la continuità, rispetto ai precedenti esercizi, dei servizi assicurati dal Comune nel settore del turismo e della manutenzione dei territori».

20 Al pari dell'Imposta municipale propria (Imu), della Tassa sui rifiuti (Tari), della Tassa e del Canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (Tosap/Cosap), del Tributo per i servizi indivisibili (Tasi), dell'Imposta sulla pubblicità, dell'Imposta di scopo. Secondo uno studio della Uil, nel 2015. Per un approfondimento sulla fiscalità degli enti locali, si rinvia, senza pretesa di esaustività, a G. Marini, *L'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali tra Corte costituzionale (sentenza n. 102 del 2008) e ordinanza n. 103/2008*, in Riv. dir. trib., Quaderni, 2008, n. 3, 96 ss.; G. Frasoni, *Osservazioni in merito alla potestà impositiva degli enti locali alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione*, in AA.VV., *Annali della Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Foggia*, Milano, 2005, 1089 ss.; G. Selicato, *La nuova autonomia degli enti territoriali*, Dir. prat. trib., n. 6, 2005, 11177 ss.; F. Tesauro, *Le basi costituzionali della fiscalità regionale e locale*, in *La finanza locale*, 2005, 13 ss.; L. Del Federico, *Orientamenti di politica legislativa regionale in materia di tributi locali*, in *Fin. loc.*, 2003, 509 ss.; A. Amatucci, voce *Autonomia finanziaria e tributaria*, in *Enc. giur. trec.*, IV, Roma, 2002, 1 ss. Per una ricostruzione storica della potestà impositiva degli enti locali, v. G. Marongiu, *La fiscalità delle province nel secondo Novecento*, in *Dir. prat. trib.*, n. 1, 2010, 10051 ss. Con riferimento ai singoli tributi degli enti locali, v. P. Piciocchi e C. Gambino, *L'imposta comunale sugli immobili e la nuova imposta municipale propria*, in *Dir. prat. trib.*, n. 6, 2014, 21162 ss.; Id., *L'imposta comunale sugli immobili e la nuova imposta municipale propria (1993-2013)*, in *Dir. prat. trib.*, n. 3, 2013, 2 ss.; A. Stagnaro, *La tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (1999-2007)*, in *Dir. prat. trib.*, n. 6, 2008, 21279 ss.; E. G. Comaschi, *Tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche – Parte prima (2006 - 2013)*, in *Dir. prat. trib.*, n. 6, 2012, 21147 ss.; Id., *Tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche – Parte seconda (2006 - 2013)*, in *Dir. prat. trib.*, n. 6, 2013, 21109 ss.; M. P. Sanguineti, *Imposta comunale sulla pubblicità e il diritto sulle pubbliche affissioni*, in *Dir. prat. trib.*, n. 3, 2006, 20655 ss.; Id., *Imposta comunale sulla pubblicità e il diritto sulle pubbliche affissioni – Parte seconda*, in *Dir. prat. trib.*, n. 5, 2007, 20995 ss.; A.F. Uricchio, *Imposizione di scopo e federalismo fiscale*, Rimini, 2013; Id., *L'imposta sulla pubblicità e l'imposta di scopo*, Rimini, 2012; F. Amatucci, *I tributi di scopo e le politiche tariffarie degli enti locali*, in *Rass. trib.*, 2011, 1261 ss.; L. Del Federico, *Imposta di scopo, compartecipazioni, addizionali e poteri regolamentari*, in *Trib. loc. reg.*, 2008, 206 ss.; L. Del Federico, *Tributi di scopo e tributi paracommutativi: esperienze italiane ed europee. Ipotesi di costruzione del prelievo*, cit., 883 ss. In tema di fiscalità e turismo, v. V. Ficari e G. Scanu, "Tourism taxation". *Sostenibilità ambientale e turismo fra fiscalità locale e competitività*, Torino, 2013; A. La Scala, *Elementi ricostruttivi dell'imposizione sul turismo: opportunità e limiti nel contesto del*

secondo quanto si esporrà. Essa, comunque, costituisce la più utilizzata forma di imposizione sul turismo<sup>21</sup>.

Coerentemente con le premesse sull'utilità del *dialogo tra saperi* può essere di ausilio, ai fini della presente riflessione, considerare il contributo di Markandya, Pedroso e Taylor [2005] sugli effetti e sui settori in cui tale impatto si manifesta<sup>22</sup>.

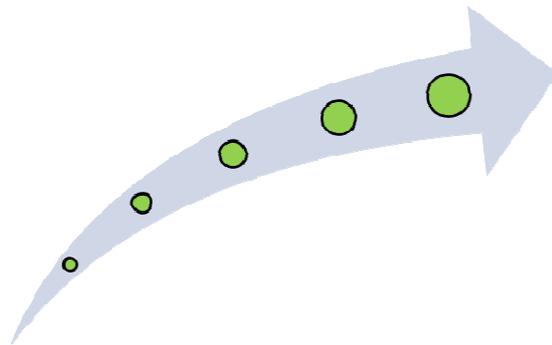


Fig. 4. Per una strategia del cambiamento (elaborazione dell'autore).

Sulla base delle esposte considerazioni, ed in considerazione dei settori *sensibili* appena richiamati, potrebbe prevedersi un sistema volto a coinvolgere Pa, operatori economici e turisti che, con l'aiuto delle tecnologie informatiche potrebbero entrare in relazione attraverso una rete idonea a valorizzare sotto l'aspetto finanziario e fiscale

---

*c.d. federalismo fiscale*, in Riv. trim. dir. trib., 2012, n. 4, 953 ss.; L. Tosi, *La fiscalità delle città d'arte. Il caso del Comune di Venezia*, Padova, 2009.

<sup>21</sup> Da uno studio del 2016 condotto dalla Uil si evince che l'Imposta di soggiorno ha generato un gettito per le casse dei comuni di oltre 431 milioni di euro, in aumento del 20,5% rispetto al 2013, quando i comuni incassarono 342 milioni di euro. In particolare, a Roma nel 2015 l'imposta ha prodotto un gettito di 123,1 milioni di euro, a Milano 61 mln, a Venezia 27,5 mln e a Firenze 26,7 mln. Nel 2016, i comuni che applicavano l'Imposta di soggiorno erano 650, in linea rispetto al 2015 ed invece in aumento del 14% rispetto al 2014. V. Uil, *Imposta di soggiorno e di sbarco*, 2 agosto 2016, disponibile online all'indirizzo

<http://www.uil.it/documents/IMPOSTA%20DI%20SOGGIORNO%20E%20DI%20SBARCO.pdf>

<sup>22</sup> A. Markandya, S. Pedroso E T. Taylor, *Tourism and sustainable development: Lesson from recent World Bank experience*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing, 2005, pg 225, per congestione intendono quell'impatto generato dal numero dei turisti nel godimento delle destinazioni turistiche e nella qualità ambientale, con possibili eccessivi sfruttamenti dei servizi pubblici (acqua, elettricità, ecc.) nei picchi stagionali. Secondo gli autori le principali manifestazioni dell'impatto turistico si identificano con: 1. la congestione; 2. l'aumento del carico dell'inquinamento nell'aria e nelle acque; 3. lo sfruttamento delle risorse (soprattutto quelle energetiche e idriche); 4. l'incremento dei rifiuti solidi; 5. l'impatto ecologico; 6. l'impatto dei pagamenti indotti.

scelte sostenibili, sia delle aziende che dei *cittadini temporanei*, e qualificate attraverso un sistema di certificazione (s.m.a.r.t.)<sup>23</sup>.

Appare necessario, a questo punto, una ricostruzione delle leggi regionali di settore al fine di verificare, a normativa invariata, se sussistano le condizioni di operatività del sistema s.m.a.r.t. che implica il coinvolgimento di settori, comparti e attività connessi e funzionali ad orientare, anche se talvolta in maniera non diretta, l'organizzazione turistica dei territori.

Ad esempio, per ciò che concerne il settore agro-alimentare occorrerebbe considerare la L.R. n.26 del 2015<sup>24</sup>, con la quale la Basilicata ha disposto misure concrete per l'utilizzo delle eccedenze alimentari, per l'acquisto di beni e servizi utili all'efficiente esercizio di tali attività, nonché attraverso la costituzione di reti locali tra soggetti attivi riconosciuti nei settori dell'agroalimentare e in quello dei servizi<sup>25</sup>.

Anche con riferimento al comparto energetico, la regione attraverso il Piano energetico regionale ha inteso perseguire un aumento dell'efficienza energetica, attraverso specifiche risorse finanziarie destinate alla concessione di contributi per gli interventi di miglioramento delle prestazioni energetiche degli edifici; politica fatta propria anche dal comune di Matera con l'adesione al Patto dei sindaci<sup>26</sup>.

Anche il settore dei trasporti con il Piano regionale dei trasporti 2016/2026 si è dotato di uno strumento di pianificazione essenziale, aprendosi all'innovazione propria della *smart mobility* attraverso il potenziamento ecologico del parco Tpl<sup>27</sup> che potrebbe essere utilizzato dai turisti che aderiscono al sistema s.m.a.r.t., mediante specifiche convenzioni con gli enti locali coinvolti.

---

23 L'ispirazione di questo sistema si rivolge all'esperienza tedesca della Passive house, (nel nostro caso si applicherebbe alle ristrutturazioni e non alle nuove costruzioni) <http://www.passivehouse.com/> il cui successo ha anche favorito la previsione del sistema Nearly Zero-energy buildings <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency/buildings/nearly-zero-energy-buildings>.

24 Pubblicata sul Bur Basilicata n.30 del 13 agosto 2015.

25 Gli strumenti previsti appaiono utilizzabili anche per il sistema proposto, attraverso la promozione di attività che prevedano un rapporto più diretto tra produttori agricoli ed utilizzatori finali dei prodotti, quali la filiera corta e il km 0, incentivando scelte di consumo ispirate al rispetto dell'ambiente, alla valorizzazione delle produzioni locali e biologiche e, in parte, al risparmio.

26 Il Patto dei sindaci è un'iniziativa europea finalizzata alla riduzione delle emissioni di CO2 attraverso Piani d'azione per l'Energia sostenibile (Paes) nell'edilizia, nei trasporti, per le fonti energetiche rinnovabili, nella pianificazione urbana e territoriale, utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

27 Con l'acronimo Tpl si fa riferimento al trasporto pubblico locale, inteso come l'insieme dei mezzi di trasporto e delle modalità organizzative che permettono ai cittadini di esercitare il proprio diritto alla mobilità servendosi di mezzi non di proprietà.

Infine, quanto all'attività della gestione dei rifiuti, appare necessario considerare il Piano regionale di gestione dei rifiuti che si incentra su una *Strategia Regionale Rifiuti Zero 2020*, quale riferimento programmatico del piano stesso.

Dalla sia pur sommaria ricostruzione normativa che precede si evincono importanti spazi presenti nella legislazione regionale di settore, idonei ad un'applicazione funzionale alle prospettive proposte dal presente lavoro.

I vantaggi della proposta operativa

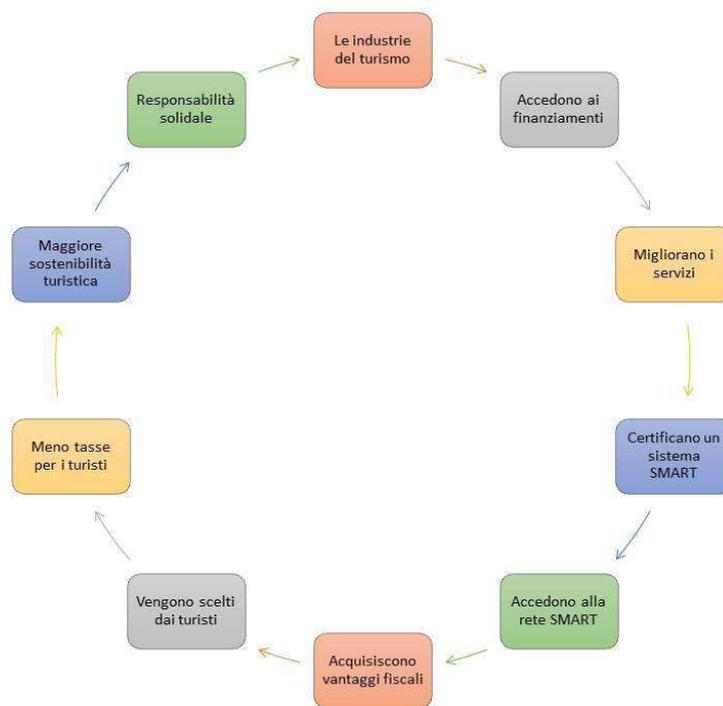


Fig. 5. La ciclicità del sistema s.m.a.r.t. applicato al turismo (elaborazione dell'autore).

In conclusione, si evince l'interconnessione fra le azioni, e la circolarità delle ricadute. La condotta virtuosa potrebbe avvantaggiare tutti: le imprese con prezzi più competitivi; i turisti, grazie a processi trasparenti e quindi in grado di favorire consapevolezza nelle scelte; ed infine il servizio pubblico con un prevedibile miglioramento qualitativo dello sviluppo territoriale [Pollice 2017]. La qualità assurgerebbe a metodologia idonea a garantire una crescita sostenibile assicurata da una maggiore responsabilità solidale tra i *cittadini di passaggio*, la Pa e le comunità locali, insieme protagonisti della sostenibilità del patrimonio culturale della regione.

## BIBLIOGRAFIA

15

Amatucci, A.

2002 *Autonomia finanziaria e tributaria*, in «Enc. giur. trec.», IV, p. 1 ss.

Amatucci, F.

2011 *I tributi di scopo e le politiche tariffarie degli enti locali*, in «Rass. trib. » p. 1261 ss.

Barone, A.

2013 *Governo del territorio e sicurezza sostenibile*. Bari, Cacucci.

Beretta, G.

2017 “L'imposta di soggiorno. Amnesie legislative ed esigenze di riforma nell'area della sharing economy” Università Cattaneo, Working Papers n.3.

Bertuzzi, R.E e Tedaldi, A.

2017. *Ambiente in generale. Il principio di precauzione in materia ambientale*, in «Ambiente in genere».

Cafagno, M.

2007 *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*. Torino, Giappichelli.

Carmosino, C.

2013 *La convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, in «Rivista di arti e diritto on-line», 1.

Cimnaghi, E.; Mondini, G. e Valle, M.

2017 *Capacità di Carico Turistica – Quaderni della valorizzazione NS 5*. Roma.

Comaschi, E.G.

2012a *Tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche – Parte prima (2006 - 2013)*, in «Dir. prat. trib.», 6, p. 21147 ss.

2012b *Tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche – Parte seconda (2006 - 2013)*, in «Dir. prat. trib.», 5, p. 20995 ss.

Del Federico, L.

2003 *Orientamenti di politica legislativa regionale in materia di tributi locali*, in «Finanza locale», 4.

2006 *Tributi di scopo e tributi paracommutativi: esperienze italiane ed europee. Ipotesi di costruzione del prelievo*. Bologna.

2008 *Imposta di scopo, compartecipazioni, addizionali e poteri regolamentari*, in «Trib. loc. reg.», p. 206 ss.

Ferrara, R.

2012 *Precauzione e Prevenzione nella pianificazione del territorio: La “precauzione inutile”*?, in «Riv. Giur. Edilizia», 2, p. 61.

Ficari, V. e Scanu, G.

2013 *“Tourism taxation”. Sostenibilità ambientale e turismo fra fiscalità locale e competitività*. Giappichelli, Torino.

Fransoni, G.

2005 *Osservazioni in merito alla potestà impositiva degli enti locali alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione*, in AA.VV., *Annali della Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Foggia*, Milano.

Iacovone, G.

2014 *Il diritto amministrativo nel dialogo tra saperi: note minime su alcune innovazioni in tema di legalità, sicurezza, beni comuni*, in «Diritto amministrativo», p. 215 ss..

Kinder, J.B. e Harawira, M.S.

2018 *Resilience System in Edmonton*. University of Alberta.

La Scala, A.

2012 *Elementi ricostruttivi dell’“imposizione sul turismo”: opportunità e limiti nel contesto del c.d. federalismo fiscale*, in «Riv. trim. dir. trib. », 4, p. 953 ss.

Lavieille, J.M.

2005 *Les principes généraux du droit international de l'environnement et un exemple: le principe de precaution*, Université de Limoges, Mémoire présenté par Yambila Florent Lankoande Sous la direction de M. le Professeur Frédéric Bouin.

Marini, G.

2008 *L'autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali tra Corte Costituzionale* (sentenza n. 102 del 2008) e ordinanza n. 103/2008, in «Riv. dir. trib.», Quaderni, 3, p. 96 ss.;

Markandya, A.; Pedroso, S. e Taylor, T.

2005 *Tourism and sustainable development: Lesson from recent World Bank experience* Cheltenham. Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing.

Marongiu, G.

2010 *La fiscalità delle province nel secondo Novecento*, in «Dir. prat. trib.», 1, p.10051 ss.

Nolkaemper, A. e Jacobs, D.

2013 *Shared Responsibility in International Law: A Conceptual Framework*, in «Michigan Journal of International Law», 34, 2.

Osservatorio Economico Regionale

2008 *L'economia del turismo in Basilicata*.

Piciocchi, P. e Gambino, C.

2014 *L'imposta comunale sugli immobili e la nuova imposta municipale propria*, in «Dir. prat. trib.», 6, p.21162 ss.

Pollice, F.

2017 *Obiettivo Basilicata: Destinazione di qualità e linee di intervento*, in «Welcome Basilicata», p. 34.

Richter, P.S.

2003 *La nozione di "governo del territorio" dopo la riforma dell'articolo 117 Cost.*, in «Gius. Civ.», p.107 ss.

Selicato, G.

2005 *La nuova autonomia degli enti territoriali*, in «Dir. prat. trib.», 6, p.11177 ss.

Splendiani, S.

2015 *Le certificazioni ambientali e di qualità delle destinazioni turistiche: il panorama italiano*, in T. Pancarelli (a cura di), *Comunicare le destinazioni balneari, il ruolo della Bandiera Blu in Italia*. Torino, Angeli.

Stagnaro, A.

2008 *La tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (1999-2007)*, in «Dir. prat. trib.», 6, p.21279 ss.

Tesauro, F.

2005 *Le basi costituzionali della fiscalità regionale e locale*, in «La finanza locale», p.13 ss.

Tosi, L.

2009 *La fiscalità delle città d'arte. Il caso del Comune di Venezia*. Padova.

Uricchio, A.F.

2012 *L'imposta sulla pubblicità e l'imposta di scopo*. Rimini.

2013 *Imposizione di scopo e federalismo fiscale*. Rimini.