

Paola Piras

Ambiente, patrimonio culturale, turismo e sviluppo sostenibile

(doi: 10.7390/29359)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 1, giugno 2009

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Beni ambientali

Ambiente, patrimonio culturale, turismo e sviluppo sostenibile [Environment, cultural heritage, tourism and sustainable development]

di [Paola Piras](#)

Nel 1954 E. Junger, in occasione del suo viaggio in Sardegna, trasfigurata nella mitica Illador, definì l'isola "uno di quei luoghi in cui si vede il Mediterraneo fin nelle sue viscere" [1] offrendoci un'immagine quasi incantata del suo paesaggio incontaminato.

Oggi, a distanza di cinquant'anni e alla luce degli sviluppi più recenti, è legittimo chiedersi quanto, nell'immaginario collettivo, ciò rappresenti ancora un valore; quanto, ci sia la consapevolezza del fatto che la nostra pubblica amministrazione non possa prescindere dall'elemento ambientale nel programmare e realizzare qualsiasi azione in ordine ai propri beni.

Anche nell'ambito della regolazione del turismo.

Il principio della sostenibilità si correla, come è noto, all'esigenza di bilanciare i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere quelli delle generazioni future [2]. Applicato al turismo ha portato l'Organizzazione Mondiale del Turismo a qualificare attività turistiche sostenibili quelle "sviluppate in modo tale da mantenersi vitali in un'area turistica per un periodo illimitato senza alterare l'ambiente naturale, sociale e artistico e senza ostacolare o inibire lo sviluppo di altre attività sociali ed economiche".

Diviene, pertanto, fondamentale, il ruolo che le Amministrazioni possono svolgere attraverso l'uso dei loro poteri in funzione di una razionalizzazione del sistema e l'istituzionalizzazione di strumenti di politiche pubbliche ambientali come le certificazioni ambientali o i sistemi di etichettatura quali, ad esempio, l'Ecolabel [3], le ISO 14000 o le EMAS tesi a promuovere miglioramenti continui delle prestazioni ambientali delle organizzazioni.

E' vero, infatti, che l'incapacità degli uomini di gestire il territorio e preservare la qualità dell'ambiente non rappresenta un fatto nuovo.

Già nel *Crizia* di Platone [4], (parliamo dunque del 420) nella descrizione dell'isola di Atlantide, Crizia il giovane nel rivolgersi ad Ermocrate descrive i cataclismi ambientali verificatisi nel corso di 9000 anni a causa degli interventi "*della natura e di molti re*".

Si potrebbe dire che Platone ha anticipato le posizioni che, in tempi a noi più vicini, la Corte costituzionale ha assunto nella sentenza n. 370 del 1987 [5] nel riconoscere l'ambiente come valore. Riconoscimento risalente, dunque, come ci ricorda G. Rossi [6], ma non in una dimensione giuridica.

Solo in tempi recenti si è definito, infatti, il valore giuridico dell'ambiente [7]. La doverosità della sua tutela e, parallelamente, l'esigenza di un disegno che, in via preventiva, sia funzionale a contenere i rischi del verificarsi di eventi che possano minare tale "valore" o, meglio, sia funzionale ad arginare gli effetti che da ciò possono derivare.

Il problema è il medesimo anche se diverso è l'approccio.

Le riflessioni che seguono sul turismo sostenibile trovano il loro presupposto in questa premessa e sono espressione di una chiave di lettura dell'attuale normativa secondo cui le forme sostenibili di turismo, da un lato, sono basate sulla tutela e la valorizzazione delle risorse naturali locali, dall'altro, sono finalizzate al benessere delle popolazioni attuali e future.

Pertanto, la ricaduta delle attività collegate al turismo sul sistema socio-ambientale rivela una qualche convergenza tra le dinamiche della domanda e dell'offerta turistica, dove la prima (la domanda) esprime l'esigenza di apprezzare le peculiarità territoriali dei luoghi visitati; ma la seconda (l'offerta, appunto) la volontà di riaffermare il ruolo della destinazione attraverso la valorizzazione e la protezione delle diversità del patrimonio culturale in linea con i principi dello sviluppo sostenibile [8].

Ciò conferma quanto si ricava dalla comunicazione della Commissione europea al Consiglio, al Parlamento, al Comitato economico sociale e al Comitato delle regioni in merito agli "Orientamenti per la sostenibilità del settore turistico europeo" [9], e alla necessità di interventi sia sulla domanda (ciò che il turista chiede) che sull'offerta (ciò che i territori offrono).

Interventi da leggersi nell'ambito di un percorso che, per usare un'espressione di Pollok "*tenta una prognosi del futuro*" e muovendo dall'esigenza di conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, passa per le pianificazioni informandosi al principio di prevenzione [10].

E che, per il profilo che attiene alle nostre competenze, si ritiene di dover inquadrare dal punto di vista delle logiche dell'Amministrazione; delle modalità di uso dei suoi poteri in funzione di un turismo sostenibile.

E' vero, infatti, che le funzioni esercitate dalle amministrazioni a tutela dell'ambiente sono essenzialmente di regolazione di settori, incentrate, dunque, su strumenti di programmazione e pianificazione [11] e tendono, in misura dominante, a circoscrivere gli ambiti entro i quali è possibile operare e, data la trasversalità degli interessi coinvolti, a bilanciare il soddisfacimento della tutela dei diversi beni e interessi.

Nel caso del turismo tendono a fare in modo che esso si traduca in elemento di valorizzazione del territorio e non, invece, di degrado della sua qualità ambientale e culturale.

A riprova di ciò si può ricordare che nel nostro ordinamento la legge quadro sul turismo nel definire i principi fondamentali e gli strumenti della politica del turismo, richiama "la tutela e la valorizzazione delle risorse ambientali, dei beni culturali e delle tradizioni locali anche ai fini di uno sviluppo sostenibile".

Ora, la valutazione del rapporto tra pianificazioni e sviluppo sostenibile, o insostenibile, come lo definiscono alcuni [12], evidenzia due risvolti del problema: in via preliminare, la compenetrazione tra ambiente ed economia; in secondo luogo, la riflessione sulla crisi del nostro modello di sviluppo e la tendenza alle pianificazioni.

Per ciò che attiene la prima (la compenetrazione tra ambiente ed economia) potremmo prendere le mosse dall'atteggiamento di dominio dell'uomo rispetto alla natura [13] e dalle sue ragioni, connesse, ad avviso di alcuni, addirittura a fondamenti etici e religiosi [14], pur nella consapevolezza che "nessuno stato può resistere per più di pochi giorni alle pressioni speculative dei mercati" [15].

(Ricordiamo, ad esempio, la Storia economica di M. Weber, dove si evidenzia il condizionamento iniziale della geomantica in Cina all'atto della costruzione di ferrovie e fabbriche nella misura in cui "essa esigeva che nell'impiantarle si facesse attenzione a determinati monti, fiumi, boschi, tombe, perché altrimenti si disturbava la quiete degli spiriti" [16]. Al contempo, però, il maturare della consapevolezza dei mandarini in merito alle opportunità di guadagno consentì di superare ogni ostacolo a conferma del fatto che, alla lunga, come ci insegna Weber "non vi è convinzione etico-religiosa che possa impedire al capitalismo, che se ne sta armato dalla testa in piedi di fronte alle porte, di fare il suo ingresso" [17]).

Si pensi alle interazioni tra ambiente/diritto/economia/sviluppo.

Quante e quali esternalità, anche, ma non solo, negative, nei confronti dell'ambiente sono riconducibili alla crescita economica e allo sviluppo? Quanto la formulazione letterale dell'art. 9 della Costituzione, peraltro riproposta dall'art. 1 del codice dei beni culturali e letta congiuntamente alla nuova formulazione degli artt. 114 e 117 della Cost. garantisce la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio? Quanto e come si concilia la concorrenza di interessi e tutele tra diritto ed economia?

Si rifletta sull'ipotesi di uno "stato stazionario" [18] suggerita da Herman Daly che vede nella crescita il vero problema del bilanciamento di interessi e ipotizza una a-crescita.

Ci potrebbe, però, essere una diversa soluzione.

Diviene, allora, necessario affrontare il secondo profilo: la crisi del nostro modello di sviluppo e l'idea delle

pianificazioni che, in particolare con F.A. von Hayek [19], hanno disegnato l'organizzazione dell'economia secondo un modello consapevole e razionale poi esportato alle altre scienze.

Pianificazioni come tecnica della coerenza dell'azione pubblica ai fini prescelti [20] e, in particolare nel caso di studio che a noi interessa, tecnica coordinata al temperamento tra interesse ambientale [21] e promozione, sostegno della conoscenza, utilizzazione, fruizione e conservazione del patrimonio culturale, ambientale e paesaggistico; tecnica finalizzata all'adozione di atti coordinati che si traducono in misure discrezionali per realizzare un assetto ordinato nel settore in cui intervengono [22], per convogliare le attività appunto verso fini stabiliti [23] (La legge finanziaria 2008, ad esempio, all'art. 1, commi 313-319, in particolare comma 316, prevede l'indeffettibilità di un piano unitario di valorizzazione dei beni pubblici, con particolare attenzione agli immobili di interesse storico culturale, da approvarsi con decreto del presidente della regione o della provincia interessata, d'intesa con il ministro dell'Economia e delle Finanze e il min. per le Attività culturali da ratificarsi entro 90 gg dai cons. com. comp.).

Ora, l'atto di pianificazione è atto amministrativo generale a contenuto non normativo [24] che non ha, pertanto, carattere innovativo dell'ordinamento [25] bensì dà luogo a misure, quali ad esempio possono essere il razionamento o il contingentamento, "attraverso cui si sottrae all'autonomia privata la possibilità di autodeterminare liberamente uno o più aspetti del proprio comportamento in ordine a determinate attività" [26].

Si pensi, ad esempio, agli itinerari come strumento di valorizzazione integrata del complesso culturale e ambientale dei territori. Come occasione di promozione.

Alcuni esempi tra tutti: gli itinerari di Sardegna proposti nell'ambito della progettazione integrata POR-Sardegna 2000-2006, Turismo sostenibile e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale [27], o, ancor più, gli itinerari turistico-religiosi giubilari nella loro valenza di beni culturali immateriali.

E' innegabile, in questo caso, la connessione tra la dimensione turistica e quella culturale, dove l'attività di valorizzazione del patrimonio culturale si riflette sulla promozione turistica del territorio [28].

Dove le funzioni di regolazione, programmazione, controllo e promozione, tipicamente riconducibili ai pubblici poteri, trovano la loro piena espressione e compenetrazione. Dove gli interventi necessari per organizzare i pellegrinaggi giubilari richiedono interventi e ruoli diversificati da disegnarsi nell'ambito di un piano complesso.

Naturalmente una riflessione sul ruolo maturato dalle pianificazioni e sul valore di una "amministrazione del turismo per piani e programmi" non può essere decontestualizzata, ma, al contrario, è da collocarsi nel complessivo processo di cambiamento che ha caratterizzato l'amministrazione sia per le significative innovazioni nell'organizzazione e nei procedimenti, con importanti sforzi di avvicinamento della funzione agli interessi; sia per la parallela, crescente, emersione di un'idea di valorizzazione ai sensi dell'art. 112, comma 4 di cui al decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 156 di modifica del [Codice dei beni culturali e del paesaggio](#), come processo programmato, concordato e integrato [29].

Oggetto, cioè, di strategie di sviluppo culturale, capaci di interagire con i settori produttivi collegati [30]. (In questo contesto penso, ad esempio, quando nel 1980 il CIPE inserì il progetto degli itinerari turistico-culturali tra i progetti speciali del programma quinquennale per gli interventi nel mezzogiorno destinati a valorizzare le regioni del sud; o, ancora, penso alle leggi speciali per il Giubileo del 2000 che prevedevano il piano per gli interventi di interesse nazionale relativi a percorsi giubilari e pellegrinaggi [31].)

Ci si riferisce, dunque, alle pianificazioni come a quell'insieme di atti mediante i quali l'amministrazione, dopo aver valutato una situazione nella sua globalità, individua le misure per intervenire in un dato settore (ad esempio, alle modalità di azione dei soggetti coinvolti, all'individuazione delle risorse da destinare, alla quantificazione dei tempi necessari, nonché alla preordinazione degli obiettivi da conseguire).

A tutti quegli atti a contenuto generali riconducibili all'attività di valutazione e controllo strategico che supporta la pianificazione, che riflette la crescente aspirazione al risultato.

Tali atti, proprio per la loro natura di atti generali, di atti di proceduralizzazione dell'attività amministrativa [32], si traducono in una prefigurazione dell'azione giacché la individuano nei suoi obiettivi e nel suo percorso attuativo.

Sono lo specchio di una vera e propria filosofia della qualità, che altro non è se non la traduzione del principio di prevenzione in funzione della sostenibilità dello sviluppo. Dove la variabile turismo rappresenta, in questo caso, il loro oggetto specifico.

Questi atti, attraverso il succedersi nella determinazione discrezionale (in quello che Benvenuti ha chiamato il "farsi" dell'atto) per un verso rispondono ai principi di buon andamento e di economicità dell'agire amministrativo (riconducibili alla razionalità delle scelte) e, per un altro, autolimitano in qualche misura,

attraverso la predeterminazione dei contenuti, l'uso del potere discrezionale dell'amministrazione; sia in senso verticale, in relazione all'ulteriore svolgersi dello stesso, che orizzontale nel senso che la predetta autolimitazione deve trovare uniforme e necessaria applicazione in relazione a fattispecie omogenee [33].

Ciò non significa che l'amministrazione trasforma il suo potere discrezionale in un potere vincolato giacché l'amministrazione per piani e programmi costituisce espressione dell'esercizio di un potere discrezionale dell'autorità amministrativa chiamata ad effettuare delle scelte in un certo momento e a determinate condizioni, nel rispetto dei criteri di razionalità e congruità oltre che dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

Conseguentemente, in accordo ad una visione dinamica e non statica dell'amministrazione, l'attuazione dello strumento generale potrà, per motivi di opportunità, essere adeguata alle esigenze, appunto, dinamiche che si manifestano nel periodo di vigenza dello strumento generale; chiaramente a condizione che, in presenza dell'autolimita che ha predefinito, l'amministrazione motivi chiaramente e puntualmente le nuove scelte derogatorie rispetto a quelle generali predeterminate a suo tempo.

La tecnica di predeterminazione della propria condotta da parte delle amministrazioni, in quanto espressione di quel "dare regola all'azione", di cui parla Crisafulli [34], è mezzo di razionalizzazione dei margini di discrezionalità attribuiti alla pubblica amministrazione ed è coerente con un modello di attività amministrativa fortemente caratterizzata dai principi di ragionevolezza e trasparenza [35]. Impone, pertanto, il "conseguente e implicito obbligo di verifica successiva" [36] degli obiettivi predefiniti.

Il continuo richiamo ai piani e programmi sia nella disciplina sul turismo che nel codice dell'ambiente e nella normativa sui beni culturali e sul paesaggio, si affianca all'esigenza di valutare la loro coerenza in funzione dello sviluppo sostenibile previsto anche all'art. 3-quater del codice dell'ambiente che, però, non offre elementi per individuare il corretto punto di bilanciamento dei bisogni delle due generazioni limitandosi a prevedere l'attuazione di un "equilibrato rapporto nell'ambito delle risorse ereditate tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere", a presupporre un principio di equità nella distribuzione delle risorse.

Equità sia intragenerazionale che intergenerazionale [37], ma non offre altri elementi. Non disegna altri percorsi, non offre soluzioni.

Sembra quasi che la sostenibilità voglia associare l'idea di benessere e tenore di vita [38] all'opulenza delle risorse disponibili; idea risalente ad Adam Smith nella misura in cui deriva direttamente dalla motivazione centrale de "La ricchezza delle Nazioni" ossia la determinazione di cosa renda una nazione "più o meno provvista delle cose necessarie e opportune che le occorrono" [39].

Ciò è ai nostri occhi sufficiente a far trasparire la complessità del principio dello sviluppo sostenibile e la difficoltà della sua applicazione, naturalmente non solo alla materia del turismo, per via anche del sempre crescente fenomeno di moltiplicazione dei diritti, che, nell'influire sul tenore di vita fa emergere in misura crescente gli antagonismi e complica la composizione degli interessi inducendo meccanismi di sviluppo ineguale.

Parafrasando Junger, per poter comporre gli interessi coinvolti tra ambiente, turismo e sostenibilità "l'importante è che si veda non la soluzione, ma l'enigma" [40] primo passo per individuare la soluzione.

Note

[1] E. Junger, *Terra sarda*, Nuoro, Il maestrale, 1999, p. 79.

[2] Così il rapporto Brutland, frutto del lavoro della *World Commission on Environment and Development* presieduta da Gro Harlem Brundtland e parte del documento *Our Common Future* presentato alle Nazioni Unite nel 1987.

[3] Per ciò che riguarda la Sardegna, ad esempio, sono stati avviati numerosi progetti tesi a promuovere e diffondere l'uso dell'Ecolabel nelle diverse strutture recettive. Tra questi il progetto Shmile (Sustainable Hotels in Mediterranean Islands and Area) cofinanziato nel 2004 dall'Unione Europea attraverso lo strumento Life ambiente, orientato ad educare gli operatori a comportamenti virtuosi tesi all'adozione dello strumento. Sulle caratteristiche e il valore del sistema di etichettatura Ecolabel, diffusamente www.apat.gov.it.

[4] Il dialogo di Crizia risale orientativamente al 420. "Essendoci dunque stati molti e terribili cataclismi in questi novemila anni...la parte di terra che in questi anni e in tanti accidenti si è staccata dalle alture non accumulva sedimenti di terra di una certa consistenza, come in altri luoghi e, scivolando giù in un processo continuo tutt'intorno, scompariva nella profondità del mare; dunque, come avviene nelle piccole isole, a confronto con ci ò che c'era a quel tempo, le parti che oggi restano sono come ossa di un corpo che è stato colpito da una malattia, perché la terra intorno, ciò che di essa era grasso e molle, è scivolata via, ed è rimasto soltanto, della regione, l'esile corpo. A quel tempo, invece, quando era integr, aveva per monti colline e levate e ricche di terra grassa, le pianure oggi dette di Felleo e sui monti aveva vasti boschi, dei quali sussistono testimonianze visibili ancora oggi...".

[5] In *Foro it.*, 1988, I, p. 3537.

[6] G. Rossi, *Diritto dell'ambiente* (a cura di), Torino, 2008, p. 4: "Il valore ambientale non è nuovo, è nuova la sua rilevanza giuridica", nonché p. 5 con richiamo a M.S. Giannini, *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, p. 1125.

[7] Ancora G. Rossi, *La moltiplicazione dei diritti*, Relazione al convegno su I diritti della persona all'alba del terzo millennio, Roma-La Sapienza, giugno 2007, in www.astrid-online.it.

[8] G. Sistu (a cura di), *Vagamondo. Turismi e turisti in Sardegna*, CRENOS, CUEC, Cagliari, 2007, specie M. Iorio, *Il turismo culturale in Sardegna tra musei e siti archeologici: aspetti critici e opportunità*, p. 147 ss.

[9] "Orientamenti per la sostenibilità del settore turistico europeo", COM 2003, p. 716.

[10] F. Pollock, *Teoria e prassi dell'economia di piano. Antologia degli scritti 1928-1941*, a cura di G. Marramao, Bari, 1973, p. 136.

[11] In linea con le posizioni espresse da G. Miele, *La pianificazione urbanistica*, in *Atti del VII Convegno di studi di Scienza dell'Amministrazione*, Milano, 1962, p. 35, dove ha affermato che "al di là di ogni bizantinismo filologico la parola piani può ben stare a significare la medesima cosa che piani", data la sostanziale affinità tra le attività di pianificazione e programmazione, non mi inserisco nel dibattito avente ad oggetto tale distinzione e rinvio, per un approfondimento, a M.S. Giannini, *Sull'azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia*, in *Riv. dir. comm.*, 1959, I, p. 321; A.M. Sandulli, *Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, *Foro it.*, 1954, p. 4, c. 217 ss; nonché, diffusamente, G. Santaniello, *Gli atti amministrativi generali a contenuto non normativi*, Milano, 1963, specie p. 157 ss.

[12] P. Salimbeni, *Lo sviluppo insostenibile. Dal vertice di Rio a quello di Johannesburg*, Milano, Mondadori, 2003.

[13] M. Alcaro, *Filosofia della natura. Naturalismo mediterraneo e pensiero moderno*, Roma, Manifestolibri, 2006, dove afferma che la natura "subisce il trionfo del soggetto e diviene suo docile strumento".

[14] Penso, ad esempio, a L. White j., *The historical roots of our Ecological Crisis*, in *Science*, 1967, vol. 155, pp. 1203-1207, poi in versione italiana (*Le radici storico culturali della nostra crisi ecologica*) in *il Mulino*, 1973, I, p. 251. L'Autore nel descrivere l'evoluzione del rapporto uomo natura afferma che in origine egli ne era parte, per diventarne, poi, dominatore. Dice: "Uomo e natura, adesso, sono due cose diverse: e l'uomo è il padrone".

[15] Così Z. Bauman, *Dentro la globalizzazione*, trad. it. Roma-Bari, 2001, p. 75.

[16] M. Weber, *Storia economica. Linee di una storia universale dell'economia e della società*, Donzelli, 1993, IV. Le origini del capitalismo moderno, 9 C, p. 313, alla nota 10 (p. 347) afferma, poi, a conferma della trasversalità del potere economico, che quando i mandarini divennero consapevoli delle potenzialità di guadagno le convinzioni etico religiose vennero accantonate.

[17] Ancora M. Weber, *Storia economica*, cit., p. 347, nota 10.

[18] H.E. Daly, *Lo stato stazionario*, Firenze, Sansoni, trad. it. 1981.

[19] F.A. Von Hayek (a cura di), *Pianificazione economica collettivistica*, Torino, 1946.

[20] G. Amato, *La programmazione come metodo dell'azione regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, I, pp. 413 ss.

[21] Id., *op. loc. cit.*, p. 414 considera in qualche misura la pianificazione "come fantasia del futuro".

[22] K. Obermayer, *Der plan als verwaltungsrechtliches Institut*, in VVDStRL, de Gruyter & co, Berlin, 1960 (18), p. 150 più tardi ripreso da G. Scialoja, *Pianificazione amministrativa e partecipazione*, Milano, Giuffrè, 1984, specie 11.

[23] L. Mazzarolli, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, 1966, 174 ss.

[24] G. Santaniello, *Gli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, Milano, Giuffrè, 1963, p. 6 dove richiama, ad esempio, gli atti con i quali l'autorità amministrativa stabilisce e delimita i cicli di durata per l'esercizio di attività quali caccia e pesca, così anche A.M. Sandulli, *Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, in *Foro it.*, 1954, p. IV, c. 217 ss. M.S. Giannini, *Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali*, in *Foro it.*, 1953 III, p. 18 considera tra gli atti amministrativi generali anche i piani regolatori (come anche G. Santaniello, *op. cit.*, p. 12 dove parla dei piani urbanistici), al contrario A.M. Sandulli, *op. cit.*, c. 221 reputa erronea tale posizione in virtù del fatto che si tratterebbe di atti a contenuto e oggetto composito non destinati ad una generalità non specificata di soggetti. E pertanto non ascrivibili alla categoria degli atti generali. F. Benvenuti, *Appunti di diritto amministrativo*, Padova, 1958, p. 120, ritiene che i piani, urbanistici e non, abbiano normalmente natura mista, regolamentare e amministrativa. Per un'analisi più recente sugli atti amministrativi generali si rinvia a G. Della Cananea, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, Cedam, 2000, specie p. 391 ss.

[25] A.M. Sandulli, *op. cit.*, c. 219.

[26] G. Santaniello, cit., p. 147 ss. V. Spagnuolo Vigorita, *Attività economica privata e potere amministrativo*, Napoli, 1962, p. 215 sottolinea un marcato profilo dirigitico del contingentamento.

[27] Itinerari del vino; del cavallo; delle miniere; dei Nuraghi e dell'archeologia; della transumanza; della bicicletta, vedi allegato 5.3 Progettazione integrata, POR Sardegna.

[28] [A.G. Chizzoniti, *Gli itinerari turistico-religiosi giubilari tra turismo e cultura*](#), in *Aedon* 1/1999.

[29] Sulla valorizzazione [C. Barbati, *La valorizzazione del patrimonio culturale \(art. 6\)*](#), in *Aedon* 1/2004; Id., *Tutela e valorizzazione dei beni culturali dopo la riforma del titolo V: la separazione delle funzioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2/2004; S. Mele, *Valorizzazione, fruizione ed uso dei beni culturali*, in E. Follieri (a cura di), *Il diritto dei beni culturali e del paesaggio, I beni culturali*, Napoli, 2005, p. 271 ss.; [G. Pastori, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazioni in atto e tendenze*](#), in *Aedon* 3/2004; G. Severini, *La valorizzazione del paesaggio*, in [www.federalismi.it](#), 2006.

[30] Vedi [M. Brocca, *La disciplina d'uso dei beni culturali*](#), *Aedon* 2/2006.

[31] [S. Amorosino, *Gli itinerari turistico-culturali nell'esperienza amministrativa italiana*](#), Relazione al XIII Congresso italo spagnolo dei professori di diritto amministrativo, Salamanca 9 ottobre 2000, *Aedon* 3/2000.

[32] M. Nigro - E. Cardì, *L'azione dei pubblici poteri*, Lineamenti generali, in G. Amato - A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, III, Bologna, 1997.

[33] Pur consentendo, però, potenzialmente, una deroga alla vincolatività dell'atto di pianificazione a contenuto generale, grazie ad una congrua motivazione che dia conto delle ragioni che hanno indotto l'amministrazione a disattendere la scelta iniziale, ciò chiaramente al fine di verificare l'accettabilità delle nuove scelte e tutelare l'affidamento del terzo (così Cons. St. sez. IV, 2/12/99). Si pensi a Giannini "il potere discrezionale della pa" che già nel 1939 prospettava l'estensione del sindacato di eccesso di potere alla verifica dell'accettabilità delle scelte.

[34] V. Crisafulli, *Atto normativo*, in *Enc. del diritto*, IV, p. 246, Milano, Giuffrè.

[35] Pensiamo ad esempio all'esercizio da parte di un comune del potere di perimetrazione dei centri storici: l'indeterminatezza della definizione di "centro storico" porta l'amministrazione ad elaborare una apposita regola tecnica da utilizzare quale presupposto nell'esercizio del potere di "perimetrazione". La predefinizione del parametro tecnico pone all'amministrazione un vincolo nell'esercizio del potere discrezionale di completamento della fattispecie, consente una migliore comprensione dell'operato dei pubblici poteri e assicura continuità all'azione amministrativa nel settore considerato.

[36] A. Police, *La predeterminazione delle decisioni amministrative. Gradualità e trasparenza nell'esercizio del potere discrezionale*, Napoli, 1997, p. 297 ss.

[37] Sul punto diffusamente A. Lanza, *Lo sviluppo sostenibile*, Bologna, Il Mulino, 2002.

[38] A. Sen, *Il tenore di vita, tra benessere e libertà*, Venezia, Marsilio, 1993.

[39] A. Smith, *An Inquiry into Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 1776, Home University Library, London, 1954, vol. 1, p. 1.

[40] E. Junger, *Tempeste d'acciaio*, 1920.