

Il turismo religioso tra normativa statale e normativa regionale

di Antonio G. Chizzoniti

SOMMARIO: **1.** *Il turismo religioso: un tentativo di definizioni a partire dall'attuale assetto normativo.* **2.** *La legislazione sul turismo religioso: la Legge quadro sul turismo del 1983 e la legislazione regionale.* **3.** *L'organizzazione di viaggi: l'art. 10 della Legge quadro e la specificità religiosa.* **3.1.** (segue) *le associazioni a livello nazionale;* **3.2.** (segue) *le associazioni locali o a livello regionale.* **4.** *Strutture turistiche ricettive complementari: la specificità religiosa.* **5.** *I campeggi mobili.* **6.** *Le professioni turistiche: guide ed accompagnatori. Una ipotesi di valorizzazione della figura della guida turistica religiosa.* **7.** *Conclusioni: verso il Giubileo del 2000.*

1. *Il turismo religioso: un tentativo di definizioni a partire dall'attuale assetto normativo.*

L'idea del "viaggio" connessa ad aspetti del culto e della religiosità è un dato che non richiede dimostrazioni⁽¹⁾. Può bastare, per rimanere ancorati a tradizioni culturali europee o molto vicine ad esse, ricordare i pellegrinaggi presso la tomba degli Apostoli a Roma (che tanto hanno influenzato lo sviluppo economico medievale d'Europa), *el Camino de Santiago*⁽²⁾, verso Compostela all'estrema punta occidentale del nostro continente, ma anche l'impegno di ogni musulmano di visitare almeno una volta nella vita La Mecca.

Il pellegrinaggio si lega direttamente alla necessità di individuare luoghi di spiritualità presso cui compiere un cammino di purificazione o presso i quali allacciare un rapporto più diretto con il trascendente o più semplicemente ove potenziare la propria spiritualità: il luogo santo come catalizzatore delle proprie esigenze di religiosità. Ma il "viaggio" materiale non esaurisce questa esigenza, accanto ad esso occorre ricordare il viaggio "spirituale": il momento di distacco dal secolo per ritrovare nel proprio "deserto" il silenzio del contatto con la propria fede.

Pellegrinaggio e ritiro spirituale, possono essere riconosciuti come antesignani della dimensione religiosa di un fenomeno del tutto caratterizzato dalla sua modernità quale è il "turismo", ma non sembrano sufficienti a marcare in maniera certa i confini di ciò che comunemente viene indicato come *turismo religioso*⁽³⁾. Se poi si guarda a quest'ultimo ponendo attenzione alle sue implicazioni giuridiche, al fine di tracciare i confini normativi che lo regolamentano, le ambiguità definitorie aumentano e non di poco.

A ben vedere il diritto non può fare a meno del dato socio-economico sul quale normalmente si innesta, è altrettanto certo però che non sempre le definizioni sviluppatesi nel primo ambito possono trasmigrare automaticamente nel secondo e viceversa. L'attività legislativa, infatti, non si limita ad una mera regolamentazione del dato sociale, ma intervenendo su di esso ne può proporre letture finalizzate, attraverso arricchimenti o delimitazioni. Tentare di giungere ad una definizione giuridicamente utile di turismo religioso impone, dunque, di confrontarsi con tutti i possibili aspetti del fenomeno: quello legislativo, quello sociologico e naturalmente quello legato alla sua evoluzione storica.

¹ Sul tema recentemente R. LAVARINI, *Il pellegrinaggio cristiano*, Marietti, Genova, 1997, *passim*; J. RIES, *L'universo del pellegrinaggio. Aspetti religiosi e culturali*, in *Communio*, n. 153, 1997, p. 9 ss.; R. AUCOURT, *Siti religiosi e turismo*, *ivi*, p. 70 s...

² A. BARBIERE, *I pellegrini di Santiago*, in *Luoghi dell'infinito*, n. 4-5, 1994, p. 28; R. LAVARINI, *Il pellegrinaggio*, *cit.*, p. 406 ss..

³ Sul pellegrinaggio come forma di turismo e sul turismo religioso più in generale è intervenuta direttamente la Conferenza Episcopale Italiana con la predisposizione del documento *Pastorale del tempo libero e del turismo in Italia*, 2 febbraio 1980, in *Enchiridion CEI*, 3, 1980-83, nn. 23 ss., particolarmente nn. 78 ss..

In prima battuta il turismo religioso potrebbe essere definito come quel settore del turismo caratterizzato dalla finalità di religione e di culto⁽⁴⁾. Tale enunciato oltre che estremamente generico potrebbe ingenerare inopportune confusioni; in questo caso, la specificazione non servirebbe a circoscrivere una parte di un più ampio settore: esso infatti arricchisce l'insieme originario di nuovi elementi, propri della dimensione religiosa, e che pur non potendo di per se essere ricompresi nel concetto di turismo *tout court*, ad esso sono fortemente affini.

Passando a considerazioni più strettamente giuridiche, occorre immediatamente notare che non esiste una definizione normativa di turismo religioso, nonostante il legislatore abbia in alcuni casi fatto ricorso a tale terminologia⁽⁵⁾. Non mancano, comunque, all'interno dell'ordinamento giuridico indicazioni utili al fine di individuare ciò che il legislatore intenda con tale termine.

Seguendo un percorso logico si possono prendere le mosse dal concetto giuridico di turismo: con esso è stato individuato quell'insieme di relazioni socio-culturali ed economiche originate dal viaggio o dal soggiorno temporaneo in luoghi diversi dalla normale residenza⁽⁶⁾. Originariamente l'arricchimento culturale era la motivazione principale di tale evento; più recentemente è quella del riposo ad essersi affiancata ed integrata con la prima⁽⁷⁾. Proprio questo porre l'accento sul turismo come momento di riposo psicofisico, legato al quotidiano sforzo lavorativo, ha comportato un suo allargamento con il superamento della sua accentuazione elitaria per divenire un vero e proprio fenomeno di massa⁽⁸⁾. In ogni caso viene in evidenza come il momento turistico, nella sua duplice funzione culturale e di riposo, rientri tra gli strumenti di sviluppo della personalità umana, e quindi in quanto tale può richiedere e giustificare forme di intervento legislativo tese a rimuovere quegli "ostacoli di ordine economico e sociale" che finiscono col limitare di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini (art. 3, 2° comma Cost.). A queste esigenze possono essere ricondotti quegli interventi legislativi, generalmente indicati con il termine di norme sul *turismo sociale*, che tendono a favorire lo sviluppo e l'accesso al turismo anche a categorie di persone (giovani, lavoratori, pensionati, etc.) che per le loro disagiate condizioni economiche potrebbero rimanere escluse alle condizioni del mercato⁽⁹⁾. Ed è proprio in questo ambito che si viene affermando, anche a livello normativo, con le proprie peculiarità la dimensione religiosa del turismo.

⁴ Per un approccio prettamente sociologico N. COSTA, *Il turismo religioso: definizione e caratteristiche*, in *Annali italiani del turismo internazionale*, n. 2, 1995, p. 121 ss.; E. COHEN, *Turismo e religione una prospettiva sociologica*, *ivi*, n. 1, 1996-97, p. 11 ss..

⁵ E' la l.r. Veneto 16 marzo 1994 n. 13 *Organizzazione turistica della Regione*, che all'art. 5 propone il "turismo culturale e religioso" come uno dei settori da valorizzare attraverso la predisposizione di appositi piani di intervento. Più recentemente si possono ricordare l'art. 25 della l.r. Abruzzo 26 giugno 1997 n. 54 *Ordinamento della organizzazione turistica regionale* che dispone la partecipazione al "Forum permanente del turismo regionale" di un esperto di turismo religioso in rappresentanza della Conferenza Episcopale. Nella l.r. Liguria 11 settembre 1997 n. 39 *Interventi della Regione Liguria in occasione del giubileo dell'anno 2000* il consolidamento nel tempo "dei flussi di turismo religioso" assurge a finalità primaria dell'intero intervento normativo.

⁶ INDOVINO FABRIS F., *Legislazione turistica*³, Padova, 1992, p. 4.

⁷ Sintesi di tale evoluzione si può rinvenire in quanto previsto dallo statuto del Touring Club Italiano, associazione privata sorta all'inizio del secolo, approvato nel 1909 e ancor oggi vigente in gran parte nella sua veste originale e nel quale alle finalità culturali associa la promozione del turismo sociale (cfr. F. INDOVINO FABRIS, *Legislazione*, cit., p. 135).

Il turismo come fenomeno moderno nasce insieme alla divisione del lavoro, da questo punto di vista la religione in quanto "non produttiva in senso capitalistico" (R. LAVARINI, *Il pellegrinaggio*, cit., p. 78), nella società contemporanea, deve essere confinata nell'area del non-lavoro, quindi assimilabile alle attività del tempo libero, con l'ulteriore ricaduta di una più facile integrazione del viaggio a motivazione religiosa, con il viaggio turistico.

⁸ Cfr. C.E.I., *Pastorale del Tempo libero*, cit., n. 56.

⁹ Sugli interventi legislativi a favore del turismo sociale vedi G. ALPA, *Art. 10. (Associazioni senza scopo di lucro)*, in AA.VV., *Legge 17 maggio 1983 n. 217. Legge Quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica*, a cura di G. Alpa e M Chiti, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1984, p. 1200 ss.; M. CHITI, *I problemi giuridici della politica del turismo*, in *Le Regioni*, 1987, p. 613; F. TEDESCHINI, *Commento alla legge quadro per il turismo*, Rimini, 1985, p. 109 ss.; C. BELLIA, *Le imprese turistiche e le Associazioni senza scopo di lucro*, in AA.VV., *La legislazione turistica nella legge quadro 17 maggio 1983, n. 217 e l'ordinamento statale e regionale*, Padova, 1987, p. 39 ss.; M.A. STEFANELLI, *L'organizzazione pubblica del turismo nell'ordinamento italiano*, Padova, 1992, p. 87 ss..

Tra i due fenomeni - turismo sociale e turismo religioso - si può cogliere qualche disomogeneità: il primo si caratterizza per un dato strettamente soggettivo, legato com'è ad una condizione di disagio economico da superare; il secondo, viceversa, è fenomeno fortemente oggettivizzato, caratterizzato dalle finalità religiose che lo motivano. E' possibile tuttavia individuare anche nel turismo sociale *stricto sensu* ambiti di religiosità: basti pensare all'assimilabilità della posizione dei sacerdoti e dei religiosi a quella dei dipendenti di aziende o dei parrocchiani agli appartenenti ad associazioni sindacali, politiche, culturali, etc. con riferimento alla possibilità di usufruire dei servizi offerti dalle così dette case per ferie (strutture ricettive esterne al normale circuito alberghiero destinate esclusivamente a tali categorie di soggetti e gestite senza scopo di lucro dalle associazioni medesime).

E' comunque vero che il legislatore sembra essere consapevole di queste diversità, visto l'allargamento del concetto di turismo sociale operato dalla l. 217 del 1983 proprio attraverso una ampliamento delle finalità di tale tipo di interventi. Si è infatti passati dalla dizione contenuta nell'art. 1 della l. 326 del 1958 - ove erano regolamentati i complessi ricettivi complementari a carattere turistico-sociale⁽¹⁰⁾ e che restringeva le motivazioni dell'intervento al soddisfacimento delle "esigenze del turismo sociale e giovanile" - alla più ampia formula dell'art. 10 della l. 217/1983 che accanto ai fini sociali aggiunge quelli ricreativi, culturali e religiosi.

Quanto argomentato può essere sintetizzato nella seguente ipotesi definitoria: dal punto di vista giuridico possiamo individuare con il termine *turismo religioso* tutte le relazioni giuridiche afferenti al fenomeno socio - economico caratterizzato dal viaggio o dalla permanenza in luoghi diversi da quello di normale residenza quando esso sia motivato da un fine religioso (*turismo religioso oggettivo o in senso stretto*) o quando, pur mancando una motivazione religiosa, riguardi espressamente soggetti religiosi (*turismo religioso soggettivo o in senso lato*).

E' chiaro che questa come ogni definizione non può essere intesa in senso assoluto. In alcune direzioni può suscitare dubbi circa la determinazione dei confini tracciati, in altre si presenta più netta, ma in ogni caso è evidente la sua finalità descrittivo-ordinatoria. Con la sua formulazione non si intende cioè accreditare l'esistenza di un ulteriore micro-sistema normativo, piuttosto essa ha manifesti scopi pratici, quali quelli di raccogliere intorno ad essa un ampio *corpus* legislativo che regola l'attività di un settore ben determinato di operatori turistici⁽¹¹⁾, di porne in luce le eventuali contraddizioni, di tentare una sistematizzazione dello stesso⁽¹²⁾. Quest'ultimo aspetto introduce nella trattazione della legislazione turistico-religiosa la questione della sua armonizzazione con i principi costituzionali che regolamentano gli interventi normativi che interessino il fenomeno

¹⁰ L'intera legge interessa i soli complessi ricettivi complementari, rimanendo quindi esclusa l'organizzazione dei viaggi, non vi è comunque dubbio sul fatto che fino all'intervento del 1983 debba essere considerata la norma base in tema di turismo sociale.

¹¹ Questo tipo di operazione selettiva, effettuata attraverso la precostituzione di una definizione, ha come scopo principale quello predisporre uno strumento di risoluzione dei casi dubbi: ipotesi cioè che a prima vista possono far sorgere nell'operatore giuridico l'interrogativo circa la loro possibile collocazione all'interno dell'ambito operativo di riferimento. Per ciò stesso essa non può che contenere un alto grado di arbitrarietà, vista l'impossibilità di ipotizzare un procedimento enucleativo che non sia condizionato dalle scelte di colui che predispone la definizione. Infatti, quest'ultimo, ancorché preliminarmente dichiarante la scelta circa il metodo utilizzato, finirà inevitabilmente col proporre costruzioni miste deduttivo-induttive e pur potendosi obiettare che, al limite, tale confusione metodologica potrà riscontrarsi solo nei casi di confine, è altrettanto corretto notare che la necessità di addivenire ad una definizione sorge spesso proprio per la soluzione di questi ultimi.

Sulle definizioni dei giuristi e in particolare sulla loro natura cfr. M. JORI, *Definizioni e livello di discorso giuridico*, in BELVEDERE, JORI, LANTELLA, *Definizioni giuridiche e ideologiche*, Milano, 1979, p. 493 ss.; più in generale ID., *Oggetto e metodo della scienza giuridica*, in M. JORI, *Saggi di metagiurisprudenza*, Milano, 1985, p. 203 ss..

¹² Circa l'uso il termine sistematizzazione in luogo di sistemazione per meglio sottolineare le difficoltà che il giurista oggi incontra nella ricostruzione del "sistema", dovendosi il più delle volte accontentare della mera ricostruzione della mappa dei collegamenti (*links*) che intercorrono tra le varie disposizioni legislative: cfr. A.G. CHIZZONITI, *Dal testo "annotato" al testo "annodato": per un atlante ipertestuale della legislazione regionale in materia di edifici di culto*, in AA.VV., *L'edilizia di culto. Profili giuridici*, Milano, 1995, p. 147.

religioso⁽¹³⁾. E proprio con riferimento a tale aspetto occorre fin d'ora notare che il livello di coinvolgimento dell'elemento religioso deve essere graduato, potendosi riscontrare ipotesi - come peraltro emerge chiaramente dalla definizione - nelle quali l'assenza dell'elemento religioso porrebbe in discussione la loro stessa appartenenza al settore di riferimento e casi in cui la religiosità assuma carattere meramente circostanziale e ciò nonostante la sua presenza giustifichi il loro inserimento all'interno dello stesso.

Districarsi nell'insieme delle disposizioni legislative che regolamentano il fenomeno "turismo" non è compito facile, non solo per l'ampiezza delle stesse, ma anche per la molteplicità dei soggetti interessati alla loro produzione. Proprio quest'ultima caratteristica fa sì che anche in questo settore - il triplice livello di produzione normativa (comunitario, statale, regionale) è caratteristica generale dell'ordinamento italiano - si possano rinvenire accanto agli interventi legislativi statali, norme comunitarie, trattati internazionali e leggi regionali. Di tutte queste solo quelle che presentino la caratteristica di essere destinate a regolamentare specificatamente il turismo religioso, così come definito poc'anzi, faranno parte della legislazione sul turismo religioso. La preponderanza della legislazione regionale scandita dall'art. 117 della Costituzione e da quanto stabilito dai singoli statuti delle regioni speciali, che hanno individuato proprio nelle regioni i soggetti competenti a regolare "il turismo e l'industria alberghiera", permette di sottolineare la prevalente dimensione regionale di questo settore dell'ordinamento.

2. La legislazione sul turismo religioso: la legge quadro del 1983 e la legislazione regionale.

Già nel R.D.L. 23 novembre 1936, n. 2523 *Norme per la disciplina delle agenzie di viaggio e turismo*, convertito in legge con la L. 30 dicembre 1937, n. 2650, erano presenti aspetti che diverranno poi i punti di partenza della legislazione sul turismo religioso. L'art. 20 del r.d.l. citato affermava, infatti, che il Commissariato per il turismo (oggi Ministero per il turismo e lo spettacolo) poteva concedere deroghe a quanto statuito in generale per l'organizzazione di viaggi o gite occasionali con carattere patriottico, religioso o culturale, senza scopi speculativi⁽¹⁴⁾.

Non mancano quindi le disposizioni antecedenti alla legge quadro sul turismo n. 217/1983 (da questo momento in poi: Legge quadro) che fanno riferimento alle attività turistiche di carattere religioso. Ma è con quest'ultima ed in particolare con l'art. 10 e con il comma 11 dell'art. 6 che si pongono le basi dell'attuale sistema legislativo. Ciò fa sì che, pur potendosi riscontrare norme nazionali e sovranazionali che concorrono alla definizione della normativa sul turismo religioso, essa proponga una assoluta preminenza della legislazione di produzione regionale.

Appare opportuno sottolineare che la Legge quadro interessa principalmente le regioni a statuto ordinario, definendone la cornice di principi generali all'interno della quale si andrà sviluppando l'intervento di dettaglio delle singole regioni⁽¹⁵⁾. Per quanto invece riguarda le regioni

¹³ Cfr. C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, 1996, p. 163 ss.. Per una riflessione sullo stato attuale della tutela costituzionale del fenomeno religioso e sulle sue prospettive future vedi *Libertà religiosa e rapporti Stato-confessioni nella prospettiva di revisione della Costituzione*, a cura di F. Margiotta Broglio, in *Pol. Dir.*, 1996/1, numero monografico, con contributi di F. Margiotta Broglio, G. Long, S. Lariccia, S. Berlingò, C. Cardia, F. Finocchiaro, G. Casuscelli, S. Ferrari, F. Onida, A. Mattioni, G. Sacerdoti, R. Botta e N. Colaiani.

¹⁴ L'art. 20, se al 1° comma affermava per i Comitati e gli Enti promotori di movimenti di massa il divieto di esercitare le attività di cui all'art. 2 dello stesso R.D.L. (attività turistiche riservate alle aziende definite Uffici viaggi e turismo), al comma seguente disponeva che il Commissariato per il turismo o l'Ente provinciale per il turismo potessero concedere deroghe per l'organizzazione di viaggi o gite occasionali con carattere patriottico, religioso o culturale, senza scopi speculativi, competenza che diventava esclusiva del Commissariato per il turismo nel caso che ad organizzare detti viaggi o gite fossero enti, sodalizi o istituti di carattere nazionale (art. 20, 3° comma).

¹⁵ Per un quadro generale F. INDOVINO FABRIS, *Legislazione*, cit., p. 89 ss.. Più in generale sulla portata delle leggi quadro e sull'ipotesi di mancanza di normativa regionale di attuazione di queste cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*⁴, Padova, 1985, p. 97 ss., T. MARTINEZ - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*², 1987, p. 194 ss., G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, Vol. I, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1987, p. 231 ss., GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano, 1991, p. 303 ss., R. BIN, voce *Legge regionale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, IX, Torino, 1994, p. 183 ss..

e le provincie a statuto speciale le leggi costituzionali di approvazione dei singoli statuti riconoscono ad esse nel settore del turismo, e quindi anche di quello religioso, competenza legislativa piena⁽¹⁶⁾: ciò nonostante non bisogna dimenticare che la Legge quadro esercita un suo ruolo anche su di esse: sia perché astrattamente idonea a contenere “principi generali dell’ordinamento” o a proporre “grandi riforme economiche sociali”⁽¹⁷⁾ e sia per l’operare del così detto “principio di continuità”⁽¹⁸⁾. Quest’ultimo, principio generale comune a tutte le regioni tanto ordinarie che speciali, stabilisce che, fino a quando le regioni e le provincie non abbiano legiferato relativamente a materie di propria competenza, in tali settori debbano applicarsi le leggi dello Stato e quindi anche le leggi quadro.

Le due disposizioni della Legge quadro che devono essere considerate i punti di partenza della legislazione sul turismo religioso, e con le quali viene incorporato al settore del turismo sociale quello di carattere religioso, sono senza ombra di dubbio l’art. 6, comma 11 e soprattutto l’art. 10⁽¹⁹⁾.

La prima, disciplinando le così dette *strutture ricettive complementari o extralberghiere*, individua nelle case per ferie quelle che, attrezzate per il soggiorno di persone o gruppi, sono gestite al di fuori dei normali circuiti commerciali da enti pubblici, associazioni o enti religiosi, senza scopo di lucro per il conseguimento di finalità sociali, culturali, assistenziali, religiose o sportive, nonché da enti e da aziende per il soggiorno dei propri dipendenti e loro familiari.

L’art. 10, a sua volta, statuisce che le associazioni senza scopo di lucro le quali operano a livello nazionale per le finalità già indicate nell’art. 6 (tra esse quella religiosa) sono autorizzate, esclusivamente per i propri associati ad esercitare le “attività turistiche e ricettive”⁽²⁰⁾. Sulla base di quest’ultimo inciso si può sin da ora affermare che la portata dell’art. 10 si debba considerare estesa anche al disposto dell’art. 6. Con l’art. 10, infatti, si individuano i così detti soggetti attivi del turismo sociale e religioso, mentre nell’art. 6 si precisano alcuni aspetti relativi al solo settore ricettivo.

Sempre nella Legge quadro vanno inoltre ricordati il 6° comma dell’art. 6 e l’art. 11 che, rispettivamente, regolamentano la gestione dei campeggi e le così dette professioni turistiche. Più specificatamente il 6° comma dell’art. 11 interessa il turismo religioso per alcune sue applicazioni date da parte delle regioni attraverso la previsione dei così detti *campeggi mobili*: campeggi organizzati per scopi sociali, culturali, religiosi e sportivi, da enti o associazioni di cui all’art. 10 della Legge quadro; mentre l’art. 11 al comma 14 attribuisce sempre alle regioni la competenza a disciplinare “l’attività non professionale di coloro che svolgono le attività di cui ai commi precedenti a favore dei soci ed assistiti degli enti ed organismi di carattere associativo di cui all’articolo 10 che operano nel settore del turismo e del tempo libero”.

Ancora due categorie di norme propongono una forma di connessione con il turismo religioso; entrambe vanno riferite all’ampio settore degli interventi promozionali pubblici e più specificatamente regionali e sono quelle disposizioni che prevedono interventi economici a favore delle strutture ricettive alberghiere o complementari e quelle norme destinate alla predisposizione di articolati progetti di promozione e valorizzazione turistica del territorio, tanto dal punto di vista paesaggistico che da quello più strettamente culturale. In quest’ultimo ambito la dimensione confessionale gioca un ruolo tutto peculiare per l’imponenza del patrimonio culturale religioso italiano. Entrambi i settori propongono comunque sufficienti ragioni per la loro esclusione dalla legislazione sul turismo religioso così come individuata. In ambedue i casi, infatti, l’elemento

¹⁶ F. INDOVINO FABRIS, *Legislazione*, cit., p. 77 ss.

¹⁷ Cfr. R. BIN, voce *Legge regionale*, cit., p. 185.

¹⁸ A. PIZZORUSSO, voce *Legge Cornice*, in *Enc. Dir.*, Vol. I Agg., Milano, 1997, p. 747; A. ROCCELLA, *Insegnamento della religione e valutazione degli alunni nelle scuole della provincia di Trento*, in *Quad. Dir. Pol. eccl.*, 1996/3, p. 718;

¹⁹ La precedente legge 21 marzo 1958 n. 326 *Disciplina dei complessi ricettivi complementari a carattere turistico-sociale*, non proponeva, infatti, riferimento alcuno alla specificità dell’attività turistico religiosa.

²⁰ Sull’art. 10 della Legge quadro oltre agli autori citati alla nota 7 cfr. P. TACCHI, voce *Turismo I) Diritto pubblico*, in *Enc. Giur. Trecc.*, Vol. XXXI, Roma, 1994, p. 10.

caratterizzante tali interventi deve essere rinvenuto negli interessi economici nazionali: il coinvolgimento dell'elemento religioso appare qui meramente accidentale anche se da non sottovalutare. Se poi si tiene nella dovuta considerazione che nel caso dei provvedimenti di finanziamento in favore delle strutture ricettive siamo in presenza di strumenti legislativi frammentari e la cui durata nel tempo non si spinge oltre quella dei piani di sviluppo regionale (leggi finanziarie) e che in quello della promozione turistica – settore che ha avuto recentemente un notevole incremento legato all'avvicinarsi del Giubileo del 2000 – l'elemento religioso è fortemente strumentale al raggiungimento di scopi economici e non spirituali, allora appare più chiara la scelta dell'esclusione. Risulta quindi maggiormente adeguato il riferimento di tali disposizioni, di indubbio interesse per il diritto ecclesiastico, ad altrettanti settori oramai consolidati di quest'ultimo e cioè quello del finanziamento del fenomeno religioso⁽²¹⁾ e quello dei beni culturali di interesse religioso⁽²²⁾.

Prima di passare ad un'analisi più approfondita di alcune delle questioni che queste norme e le applicazioni di esse attraverso la normativa regionale propongono, occorre soffermarsi su una questione apparentemente di principio ma con effetti pratici di non poco momento: la riconducibilità dell'intero settore legislativo fino ad ora considerato, al diritto ecclesiastico e quindi alle sue regole ermeneutiche e di produzione legislativa. Sulla possibilità e la legittimità dell'intervento del legislatore regionale in materie attinenti il fenomeno religioso oggi non sussistono più dubbi⁽²³⁾. Più concretamente la legislazione sul turismo religioso tanto statale, quanto regionale dovrebbe essere fatta rientrare a pieno titolo nel diritto ecclesiastico non rinvenendosi alcun ostacolo a ciò, anzi potendosi indicare più di una ragione in favore di questa ipotesi: anzitutto l'esplicito richiamo alla materia religiosa, secondariamente le numerose connessioni con settori chiave della disciplina quali le attività degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti e delle associazioni a carattere religioso ed il coinvolgimento in alcuni casi delle relazioni tra stato e

²¹ Per una ricognizione generale delle questioni inerenti il finanziamento del fenomeno religioso in Italia occorre ricordare i contributi recentemente proposti dal numero 1998/1 della rivista *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* che dedica a tale tema un ampio settore a carattere monografico dal titolo LA MONETA DI CESARE. *Il finanziamento pubblico della religione in Italia*, pp. 11-215, tra questi con specifico riferimento al settore turistico vedi R. ACCIAI, *Grande Giubileo del 2000: l'intervento finanziario pubblico fra evento religioso e business turistico*, *ivi*, p. 181 ss.; R. BOTTA – G. GIOVETTI, *Il sostegno finanziario regionale agli enti religiosi. Il caso dell'Emilia-Romagna*, *ivi*, p. 173, ss.; vedi anche, ancorché meramente ricognitivo, M. VÈNNERI-S. SILVESTRINI, *Legislazione regionale e interessi regionali. Analisi comparata della spesa delle regioni Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto dal 1980 al 1992*, in *Interessi religiosi e legislazione regionale*, a cura di R. Botta, Milano, 1984, p. 488 ss..

²² Cfr. *Beni culturali di interessi religioso. Legislazione dello Stato ed esigenze di carattere confessionale*, a cura di G. Feliciani, Bologna, 1995; S. BORDONALI, *L'art. 12 del Concordato dieci anni dopo*, in *Quad. Dir. Pol. Eccl.*, 1995/1, p. 75 ss.; G. FELICIANI, *Chiesa e beni culturali: nuove prospettive della legislazione canonica*, in AA.VV., *Le ragioni del diritto. Studi in onore di Luigi Mengoni*, 3, Milano, 1995, p. ???; ID., *I beni culturali ecclesiastici. Dall'Accordo di revisione del Concordato lateranense alla recente Intesa*, in *Vita e Pensiero*, 7-8, 1997, p. 493 ss.; F. FINOCCHIARO, *I beni culturali d'interesse religioso: tra formalismo giuridico e sistema delle fonti*, in *Dir. Eccl.*, 1994, I, p. 427 ss..

²³ Come spesso accade è il legislatore stesso – nelle sue diverse figure – che ha risolto il quesito (per un primo approccio da parte della dottrina si può ricordare *Autonomie regioni e società religiosa*, a cura di F. Margiotta Broglio, n. 6/1976, in *Citta & Regione*, con interventi di tra gli altri di F. Margiotta Broglio, P. Bellini, G. Casuscelli, G. Feliciani, S. Lariccia, A. Parisi, A. Pizzorusso, G. Barberini, E. Cheli, C. Mirabelli). Sono state, infatti, le singole regioni che, appena poste in condizione di operare, non solo sono ampiamente intervenute in quei settori con valenza religiosa ad essi sicuramente riservati (ad esempio l'assistenza spirituale negli ospedali), ma anche in casi in cui la disciplina statale poteva prestarsi a dubbi o incertezze circa la loro competenza, basti pensare alla vicenda del finanziamento dell'edilizia di culto sulla quale è recentemente intervenuta una Commissione Paritetica Italia-Santa Sede (cfr. A. ROCCELLA, *Enti e beni della Chiesa cattolica. Problemi di interpretazione della normativa pattizia*, in *Jus*, 1997, p. 407 ss.). La dimensione degli interventi è documentata dalla rubrica *Osservatorio regionale* della rivista *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* che a partire dal 1986 ha dato conto della produzione legislativa regionale ecclesiasticistica. In dottrina cfr. G. CASUSCELLI, voce *Diritto ecclesiastico regionale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. V, Torino, 1991, p. 245 ss.; AA.VV., *Interessi religiosi e legislazione regionale*, cit.; G. GIOVETTI, *Il diritto ecclesiastico di produzione regionale*, 1997, *passim*.

confessioni religiose⁽²⁴⁾. Questa affermazione potrebbe far sorgere qualche dubbio circa la legittimità costituzionale di un complesso normativo ampiamente di derivazione unilaterale, che viene invece inserito in un settore caratterizzato da un'ampia riserva di legge pattizia di natura costituzionale (artt. 7, 2° comma e 8, 3° comma Cost.)⁽²⁵⁾. Non occorre addentrarsi nell'ampia e dibattuta questione della natura tassativa di questa riserva per certificare la correttezza di queste norme che devono essere in larga parte ricondotte a quell'intervento statale a promozione dell'interesse religioso dei cittadini rientrante nella concezione della laicità enunciata dalla stessa Corte costituzionale, per la quale tale principio supremo dell'ordinamento non può essere inteso come disinteresse dello Stato nei confronti del fenomeno religioso⁽²⁶⁾. Al contrario la natura unilaterale e quindi generale dell'intervento legislativo si propone – in alcuni casi - come valido strumento al fine di rimarcare l'impossibilità di un coinvolgimento dello Stato negli interessi religiosi di una singola confessione religiosa.

Ritornando ai contenuti specifici della legislazione sul turismo religioso, da quanto fino ad ora osservato quattro sembrano essere i temi di maggiore interesse: le strutture ricettive complementari, l'organizzazione di viaggi, i campeggi mobili e le professioni turistiche. Per ognuno di essi, più che una ricostruzione puntuale della regolamentazione normativa del settore, pare opportuno soffermarsi sulle specificità che l'elemento religioso innesta e valutare come queste vengano poi variamente recepite nell'ampio intervento legislativo regionale attraverso un'articolata operazione comparativa. Con riferimento a quest'ultima occorre fin da ora evidenziare, come anche per la legislazione regionale sul turismo religioso valga quello che in un recente convegno su federalismo e confessioni religiose è stato definito l'*effetto Rank Xerox o effetto fotocopia*, cioè la riproduzione pedissequa di articolati predisposti da altre regioni⁽²⁷⁾. Occorre inoltre notare che, come spesso accade, anche in questo caso l'ipertrofia normativa si accompagna ad una scadente tecnica di formulazione normativa.

3. L'organizzazione di viaggi: l'art. 10 della Legge quadro e la specificità religiosa.

Norma centrale è l'art. 10 della Legge quadro: questa, vale la pena ricordarlo, dispone al 1° comma che le associazioni senza scopo di lucro le quali operano a livello nazionale per finalità ricreative, culturali, religiose o sociali, sono autorizzate, esclusivamente per i propri associati, ad esercitare attività turistiche e ricettive, precisando nel comma successivo che "le leggi regionali fissano i requisiti minimi omogenei e le modalità di esercizio per il compimento delle attività di cui al comma precedente, assicurando che le attività medesime siano esercitate nei rispettivi ambiti associativi"⁽²⁸⁾.

E' stato ricordato che detta norma fu una di quelle il cui parto risultò particolarmente travagliato e a giustificazione delle difficoltà del legislatore viene spesso proposta l'ambiguità delle

²⁴ In senso contrario sembrerebbe, implicitamente, pronunziarsi G. GIOVETTI, *Il diritto ecclesiastico*, cit., che nella pur ampia ricognizione effettuata, non inserisce tra le "materie di competenza regionale provviste di rilievo ecclesiasticistico" (cfr. la II parte del volume) – neppure implicitamente – le norme regionali sul turismo religioso.

²⁵ Cfr. S. BERLINGÒ, voce *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. VI, Torino, 1991, p. 459 ss.; più recentemente ID., *Il «principio pattizio»: una garanzia costituzionale «forte» per i rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose*, in *Pol. Dir.*, 1996/1, p. 49 ss..

²⁶ Corte Cost. sent. 11-12 aprile 1989 n. 203, in *Quad. Dir. Pol. Eccl.*, 1990/1, p. 193 ss..

²⁷ Mi riferisco alla relazione di RICHARD POTZ, *Le confessioni religiose e la concezione federale dello Stato. L'esperienza dell'Austria*, tenuta a Piacenza durante i lavori del Convegno di studi su *Le confessioni religiose nella prospettiva di una riforma federale dello Stato*, 13-15 novembre 1997, in corso di stampa. In verità nel nostro caso, come avremo modo di notare, siamo in presenza di un *effetto fotocopia sporca*. E mi spiego. Può accadere che una fotocopia, per non aver pulito perfettamente il ripiano di vetro della fotocopiatrice, o perché fotocopia di una fotocopia, presenti delle macchie che ne rendano difficile la lettura o addirittura che l'omissione di un qualche segno di interpunzione ne modifichi in qualche sua parte il senso originale. Così spesso accade che nel passaggio da una regione all'altra si rinvergono su di un testo base mere modifiche di stile che non solo non rendono più chiara la comprensione della norma, ma a volte ne impediscono una piana applicazione.

²⁸ Vedi nota 9.

figure da far rientrare nel novero delle associazioni nazionali senza fine di lucro soggetti principali di tale attività⁽²⁹⁾. E se ciò è certamente da condividere è altrettanto vero che la discutibilità delle scelte legislative aumenta anche in ragione della connaturale destinazione al mercato dell'attività turistica, propensione incrementata dal crescente ruolo che tale settore ha via via assunto nell'ambito produttivo nazionale⁽³⁰⁾.

Comunque, ancor prima dell'introduzione della odierna Carta costituzionale, come segnalato, era già nell'ordinamento italiano l'esigenza di ritagliare spazi di specialità normativa per quei settori di promozione dell'attività turistica comunemente individuati con il termine di "turismo sociale".

Ma è dall'analisi delle applicazioni che il legislatore regionale ha dato di esso che meglio si possono cogliere gli aspetti più significativi. Tra le regioni a statuto ordinario la sola Campania manca a tutt'oggi di disposizioni legislative proprie in tale settore; la gran parte delle altre sono oramai a quella che possiamo definire *legislazione di seconda generazione*, avendo già almeno una volta modificato o sostituito *in toto* le proprie leggi regionali circa l'attività delle agenzie di viaggio e turismo. In ognuna di esse possiamo rinvenire norme destinate alla regolamentazione della associazioni senza scopo di lucro che operano nel settore turistico⁽³¹⁾.

3.1. (segue) *le associazioni a livello nazionale;*

Nel rispetto delle indicazioni di principio dettate dalla Legge quadro quasi sempre viene distinta la posizione delle associazioni a dimensione nazionale da quelle locali o regionali riaffermando la necessità dell'assenza del fine di lucro e la finalizzazione dell'attività in favore dei soli membri delle rispettive associazioni. Quest'ultima previsione è evidentemente tesa a far sì che l'attività associativa non travalichi gli scopi perseguiti invadendo la vera e propria attività commerciale riservata in via esclusiva alle agenzie commerciali⁽³²⁾, facendo venir meno la *ratio* stessa di una legislazione speciale di favore. Proprio al fine di potenziare tale intento - presente *in nuce* nella Legge quadro - alcune regioni, in applicazione di quanto stabilito dal secondo comma dell'art. 10 della l. 217/1983, hanno meglio determinato l'ambito delle attività turistiche delle associazioni senza scopo di lucro prevedendo di volta in volta, oltre ai requisiti espressamente

²⁹ C. BELLIA, *Le imprese turistiche*, cit., p. 45.

³⁰ Sulla dimensione socio-economica del turismo e sugli sviluppi legislativi ad essa connessi cfr. F. INDOVINO FABRIS, *Legislazione*, cit., p. 3 ss..

³¹ Le norme regionali di attuazione dell'art. 10 della Legge quadro sul turismo relative all'attività delle associazioni senza scopo di lucro, attualmente in vigore, sono le seguenti: art. 22 della L.R. Abruzzo 14 luglio 1987 n. 39 *Disciplina dell'esercizio delle attività professionali delle agenzie di viaggio e turismo e delle professioni di guida turistica, di interprete turistico e di accompagnatore turistico*, in Boll. Uff. 31/7/1987 n. 24; art. 18 della L.R. Basilicata 31 novembre 1989 n. 31 *Disciplina delle attività delle agenzie di viaggio e turismo*, in Boll. Uff. 18/11/1989 n. 42; art. 22 della L.R. Calabria 10 aprile 1995 n. 13 *Agenzie di viaggio*, in Boll. Uff. 14/4/1995 n. 40; art. 13 della L.R. Emilia Romagna 26 luglio 1997 n. 23 *Disciplina delle attività delle agenzie di viaggio e turismo*, in Boll. Uff. 31/7/1997 n. 71; art. 31 della L.R. Lazio 17 settembre 1984 n. 63 *Disciplina dell'esercizio delle attività professionali delle agenzie di viaggi e turismo*, in Boll. Uff. 10/10/1984 n. 28; art. 19 della L.R. Liguria 24 luglio 1997 n. 28 *Organizzazione ed intermediazione di viaggi e soggiorni turistici*, in Boll. Uff. 13/8/1997 n. 13; art. 18 della L.R. Lombardia 16 settembre 1996 n. 27 *Disciplina dell'attività e dei servizi concernenti viaggi e soggiorni. Ordinamento amministrativo delle agenzie di viaggio e turismo e delega alle province*, in Boll. Uff. 21/9/ 1996 n. 38, Suppl. Ord. 21/9 1996 n. 3; art. 23 della L.R. Marche 14 luglio 1997 n. 41 *Disciplina delle attività di organizzazione ed intermediazione di viaggi e turismo*, in Boll. Uff. 24/7/1997 n. 44; art. 27 della L.R. Molise 25 ottobre 1996 n. 32 *Disciplina dell'esercizio delle attività professionali delle agenzie di viaggi e turismo*, in Boll. Uff. 31/10/1996 n. 21; art. 13 della L.R. Piemonte 30 marzo 1988 n. 15 *Disciplina delle attività di organizzazione ed intermediazione di viaggi e turismo*, in Boll. Uff. 6/4/1988 n. 14; art. 13 della L.R. Puglia 14 giugno 1996 n. 8 *Disciplina delle attività di agenzie di viaggio e turismo*, in Boll. Uff. 2/7/ 1996 n. 67; art. 26 della L.R. Toscana 8 febbraio 1994 n. 16 *Nuove norme in materia di disciplina delle attività di organizzazione viaggi*, in Boll. Uff. 17/2/1994 n. 12; art. 16 della L.R. Umbria 16 febbraio 1998, n. 5 *Norme per la disciplina dell'attività di agenzia di viaggio e turismo*, in Boll. Uff. 25/2/1998 n. 15, S.O.; art. 4 della L.R. Veneto 30 dicembre 1997 n. 44 *Nuove norme sulle agenzie di viaggio e sugli altri organismi operanti nella materia*, in Boll. Uff. 31/12/1997 n. 112.

³² Sulle agenzie di viaggio cfr. M. CHITI, voce *Agenzie di viaggio*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. I, Torino, 1987, p. 105 ss.; F. INDOVINO FABRIS, *Legislazione* cit., p. 225 ss..

indicati nella Legge quadro, anche l'obbligo di iscrizione ad appositi albi⁽³³⁾, un numero minimo di associati o la presenza in più di una regione⁽³⁴⁾, l'esistenza di organi direttivi democraticamente eletti dagli appartenenti⁽³⁵⁾ o l'assenza di qualsiasi connessione con società commerciali che operano nel settore del turismo⁽³⁶⁾. Il combinarsi di questi requisiti sembra, comunque, guidato dal già ricordato *effetto fotocopia* che, pur non potendosi considerare sintomo di incapacità di scelte originali di politica legislativa, propone evidenti interrogativi quanto meno sulla tecnica legislativa regionale.

Del tutto peculiare, poi, la previsione di un minimo di anzianità associativa quale requisito indispensabile per poter usufruire delle iniziative turistiche organizzate dall'associazione, clausola prevista dalla L.R. Veneto 30 dicembre 1997, n. 44 *Nuove norme sulle agenzie di viaggio e turismo e sugli organismi operanti in materia* che all'art. 4, nel regolamentare l'attività delle "Associazioni e organismi senza scopo di lucro", circoscrive l'ambito entro il quale promuovere le proprie iniziative turistico-sociali ai soli associati che posseggano un'anzianità associativa di almeno due mesi. Nei confronti di tale norma il Governo ha sollevato questione principale di legittimità costituzionale ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 127 della Costituzione⁽³⁷⁾ sostenendo la presunta violazione degli artt. 11 e 117 Cost. poiché la sua applicazione comporterebbe una "indebita restrizione della libera prestazione dei servizi, in contrasto con gli artt. 59 e 60 del Trattato CEE, nonché con il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 111, emanato in attuazione della direttiva 90/314/CEE". La questione è stata risolta con la recente sentenza n. 365 del 1997⁽³⁸⁾ che ha affermato la legittimità costituzionale di tale tipologia di vincolo. Convinzione, peraltro, già espressa in precedenza dalla Corte - sent. 417 del 1993⁽³⁹⁾ - in occasione del giudizio di legittimità dell'art. 14, 1° comma, ultimo periodo della L.R. Puglia 11 dicembre 1984 n. 52, norma comunque superata dalle disposizioni della L.R. Puglia 14 giugno 1996 n. 8 *Disciplina delle attività di agenzie di viaggio e turismo* che all'art. 13, nel regolamentare le attività delle associazioni senza scopo di lucro operanti a livello nazionale, non ripropone tale limite⁽⁴⁰⁾. Dello stesso tenore era il contenuto dell'art. 20, 7° comma della L.R. Umbria 15 novembre 1985 n. 42 - anch'esso recentemente abrogato dalla L.R. Umbria 16 febbraio 1998, n. 5 *Norme per la disciplina dell'attività di agenzia di viaggio e turismo* - che prevedeva per la partecipazione ai soggiorni, ai viaggi e alle crociere di cui al presente articolo che l'iscrizione all'associazione organizzatrice in qualità di socio fosse anteriore almeno a 90 giorni da quella dell'effettuazione degli stessi.

³³ Così l'art. 23 della l.r. Marche 14 luglio 1997 n. 41; l'art. 26 della l.r. Toscana 8 febbraio 1994 n. 16 e l'art. 27 della l.r. Lombardia 16 settembre 1996 n. 27.

³⁴ Art. 23 della l.r. Marche 14 luglio 1997 n. 41; art. 19 l.r. Lombardia 16 settembre 1996 n. 27.

³⁵ Art. 22 della l.r. Abruzzo 14 luglio 1987 n.39; art. 31 della l.r. Lazio 6 maggio 1985 n. 63; art. 19 l.r. Lombardia 16 settembre 1996 n. 27; art. 23 della l.r. Marche 14 luglio 1997 n. 41; art. 27 della l.r. Molise 25 ottobre 1996, n. 32; art. 13 della l.r. Piemonte 30 marzo 1988 n. 15; art. 13 l.r. Puglia 14 giugno 1996 n. 8; art. 26 l.r. Toscana 8 febbraio 1994 n. 16; art. 16 della l.r. Sardegna 13 luglio 1988 n. 15.

³⁶ Art. 22 della l.r. Calabria 10 aprile 1995 n. 13; art. 31 della l.r. Lazio 6 maggio 1985 n. 63; art. 27 della l.r. Molise 25 ottobre 1996, n. 32; art. 13 della l.r. Piemonte 30 marzo 1988 n. 15; art. 13 l.r. Puglia 14 giugno 1996 n. 8; art. 16 della l.r. Sardegna 13 luglio 1988 n. 15.

³⁷ Sul sindacato di legittimità costituzionale in via preventiva T. MARTINEZ-A. RUGGERI, *Lineamenti*, cit., p. 326 ss.; R. BIN, voce *Legge regionale*, cit., p. 184, particolarmente la nota 62.

³⁸ Si può leggere in *Le regioni*, 1998, p. 357, con nota di A.G. CHIZZONITI, *Associazioni senza scopo di lucro ed attività turistica: ancora una pronunzia della Corte costituzionale*.

³⁹ Si può leggere in *Giur. Cost.*, 1993, p. 3347 ss.; per un commento alla sentenza F. RIGANO, *La tutela della «corretta» concorrenza fra associazioni non lucrative e imprese*, in *Giur. Cost.*, 1994, p. 391 ss..

⁴⁰ Solo apparentemente simile - in ragione del tenore della formulazione - è quanto disposto dalla L.R. Calabria 10 aprile 1995, n. 13 *Agenzie di viaggio* che all'art. 22, 6° comma, parafrasando la già citata norma umbra, afferma che "Per la partecipazione ai soggiorni, ai viaggi e alle crociere di cui al presente articolo, l'iscrizione alla associazione organizzatrice, in qualità di socio, deve essere di data anteriore a quella dell'effettuazione dei soggiorni, dei viaggi e delle crociere". L'indicazione della mera anteriorità dell'iscrizione all'effettuazione del viaggio, non solo finisce col coincidere con il limite generale dell'appartenenza all'associazione, ma addirittura potrebbe essere interpretata nel senso di consentire l'acquisto del pacchetto turistico prima dell'adesione alla associazione stessa, visto che la norma richiede l'iscrizione solo per la partecipazione.

Non si riscontrano, invece, interventi legislativi che facciano riferimento alle specificità proprie del perseguimento di finalità religiose. E' chiaro che la previsione del principio della democraticità quale criterio guida per l'elezione degli organismi dirigenti e più in generale per la vita dell'associazione può porre problemi nel caso in cui a proporsi quale associazione a carattere nazionale sia un ente ecclesiastico civilmente riconosciuto.

Qui più che mai, al di là del silenzio delle norme, può essere messa in rilievo la peculiarità delle attività naturalmente a cavallo tra quelle sicuramente di religione e di culto e quelle, viceversa, che non possono essere riferite a queste ultime. La legge n. 222 del 1985 che oggi regola gli enti ecclesiastici cattolici civilmente riconosciuti, ma anche le intese stipulate con alcune confessioni religiose di minoranza⁽⁴¹⁾, hanno sgombrato ogni dubbio circa la possibilità che tali enti possano svolgere anche attività non di religione e di culto, attività che, però, vanno assoggettate alla normativa civile comune, non potendo usufruire del trattamento speciale che viene riservato solo alle prime.

Prima di passare all'analisi della questione successiva sembra opportuno soffermarsi sul recente decreto legislativo 4 dicembre 1997 n. 460 che in attuazione della delega di cui all'art. 3, ai commi 186-189 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, ha ridisegnato la disciplina tributaria dei così detti enti non commerciali e delle ONLUS (Organizzazioni non lucrative di utilità sociale)⁽⁴²⁾. E' l'art. 5 che interessa direttamente il tema del turismo religioso nella parte in cui modifica l'art. 111 del Testo unico delle imposte sui redditi (d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917) attraverso la riformulazione del 3° comma e l'introduzione di nuovi commi dopo il 4°. Il più interessante di questi, ai nostri fini, è senza dubbio il 4-ter il quale dispone che l'organizzazione di viaggi e soggiorni se effettuata da associazioni politiche, sindacali e di categoria, nonché da associazioni riconosciute dalle confessioni religiose con le quali lo stato ha stipulato patti, accordi o intese siano considerate attività non commerciali purché effettuate nei confronti dei propri appartenenti e a patto che dette associazioni si conformino alle clausole di cui al comma 4-quinquies⁽⁴³⁾. L'equiparazione in parola ha il preciso scopo di predisporre un'agevolazione fiscale in favore dei soggetti da essa individuati⁽⁴⁴⁾. Avendo mera natura fiscale non può incidere né direttamente, né indirettamente sulla normativa sostanziale che regola l'attività turistica svolta dai medesimi soggetti. Sarebbe quindi errato interpretare le modifiche di cui all'art. 5 del decreto legislativo n. 460/1997 come una sorta di liberalizzazione in favore di tali soggetti per l'esercizio senza alcun vincolo di queste attività. Essi, al contrario, continuano ad essere sottoposti alle limitazioni predisposte dalla normativa fino ad ora ricordata (legge quadro e leggi regionali di riferimento): semplicemente in base al disposto del decreto legislativo n. 460/1997, qualora fossero nella condizione di poter legittimamente esercitare le attività di organizzazione di viaggi e soggiorni turistici, dovendo queste essere assimilate alle attività non commerciali, potranno godere del trattamento agevolato che deriva da detta equiparazione.

3.2. (segue) le associazioni locali o a livello regionale.

⁴¹ Vedi per tutti S. BERLINGÒ, *Enti e beni religiosi in Italia*, Bologna, 1992, p. 79 ss.

⁴² Cfr. AA.VV., *ONLUS. Enti non commerciali e parrocchie*, a cura dell'Avvocatura Generale Curia Arcivescovile di Milano, Milano, 1998.

⁴³ Il comma dispone l'obbligo dell'inserimento degli statuti o negli atti costitutivi redatti nella forma di atto pubblico o della scrittura privata autenticata o registrata delle seguenti clausole: a) divieto di distribuzione di utili in forma diretta ed indiretta; b) in caso di scioglimento obbligo di devoluzione del proprio patrimonio ad altra associazione con finalità analoghe; c) effettiva partecipazione alla vita dell'associazione da parte degli associati; d) obbligo della redazione ed approvazione di un rendiconto economico e finanziario; e) libera eleggibilità degli organi amministrativi, voto singolo, sovranità dell'assemblea dei soci; f) intrasmissibilità della quota associativa ad eccezione dei trasferimenti *mortis causa* e non rivalutazione della stessa. Dette clausole sarebbero di difficile applicabilità nei casi di associazioni religiose per questo molto opportunamente il comma 4-sexies dispone che per esse non si applicano le disposizioni di cui alle lettere c) ed e) del comma 4-quinquies.

⁴⁴ In tal senso P. CLEMENTI, *Le disposizioni sulle associazioni*, in AA.VV., *ONLUS*, cit., p. 30.

E' stato già sottolineato che la Legge quadro si interessa direttamente solo delle associazioni senza scopo di lucro che operano a livello nazionale⁽⁴⁵⁾ omettendo un esplicito riferimento all'attività delle associazioni che pur con i medesimi tratti operino però solo a livello locale o regionale. Il mancato richiamo, in forma esplicita, potrebbe essere interpretato nel senso di una implicita inibizione per le seconde di svolgere attività turistiche, con la conseguente predisposizione di una "riserva di attività" in favore delle sole associazioni nazionali. La questione è particolarmente rilevante per il settore di attività con finalità religiose poiché la gran parte di queste trova il vero e proprio motore propulsore nella associazioni religiose locali e nelle articolazioni periferiche della Chiesa cattolica (parrocchie) ⁽⁴⁶⁾.

Come è stato rilevato, la medesima opportunità deve essere assicurata anche alle associazioni che operano localmente ma ciò deve avvenire attraverso l'intervento delle singole regioni⁽⁴⁷⁾. Interpretazione che sembra confermata dall'intervento della Corte costituzionale la quale nel 1986, analizzando la costituzionalità dell'intera Legge Quadro, ha precisato che nel caso dell'art. 10 siamo in presenza di una "norma di favore" che tocca diritti consacrati nella Costituzione, sulla cui base le associazioni sono autorizzate direttamente dalla legge ad esercitare le attività turistico-ricettive⁽⁴⁸⁾. Dunque per il versante locale rimane l'onere per le regione di disegnare, sempre all'interno dei confini tracciati dalla legge quadro, le regole operative delle associazioni a carattere regionale o locale. In assenza di tale disposizioni, in base ad una interpretazione stretta dell'art. 10, l'attività delle associazioni non nazionali dovrebbero necessariamente appoggiarsi alle ordinarie agenzie di viaggio legalmente autorizzate.

Se queste considerazioni sono valide per le attività turistico-sociali in generale, le peculiarità del turismo religioso spingono verso una applicazione della norma in questo settore che sia in sintonia con i principi generali che regolamentano l'atteggiamento dello Stato verso il fenomeno religioso. Come ricordato quando siamo in presenza di *attività di religione e di culto ad estrinsecazione turistica* – quali pellegrinaggi, esercizi spirituali e simili – al di là delle caratteristiche proprie dell'organismo organizzatore (associazione religiosa, parrocchia, diocesi, altro ente ecclesiastico o più in generale un qualsiasi ente religioso), il loro mero rientrare tra le attività di religione e di culto non può che renderne legittima la diretta organizzazione, salvo naturalmente il rispetto delle regole poste a tutela del fedele-turista e della sua sicurezza. Ma sul tema si avrà modo di ritornare.

Volendo tratteggiare un primo quadro di sintesi si può immediatamente notare che al fine di evitare problemi di concorrenza sleale, richiamandosi sostanzialmente ai principi dettati dall'art. 10, si è voluto porre l'accento sulla occasionalità delle iniziative e sulla loro destinazione esclusiva agli associati, appartenenti od aderenti, oltre che sulla limitata durata delle stesse. Viene inoltre recuperato, specialmente negli interventi più recenti, l'obbligo di stipulare polizze assicurative in favore dei soggetti per gli eventuali danni civili.

Di base, dunque, l'attività di organizzazione di viaggi in questi casi non richiede alcuna forma di autorizzazione⁽⁴⁹⁾.

Scendendo più nel dettaglio possiamo individuare due elementi soggettivi e alcuni oggettivi. Le norme regionali identificano in maniera abbastanza uniforme i soggetti attivi cioè coloro i quali

⁴⁵ F. INDOVINO FABRIS, *Legislazione*, cit., p. 234 ss..

⁴⁶ Sull'attività turistica delle associazioni senza scopo di lucro a carattere locale o regionale A.G. CHIZZONITI, *Legislazione regionale e turismo religioso: le attività parrocchiali del tempo libero, del turismo e dell'accoglienza*, in *Le Regioni*, 1998, p. 330.

⁴⁷ Cfr. M. CHITI, *I problemi giuridici della politica del turismo*, in *Le Regioni*, 4/1987, p. 613.

⁴⁸ Cfr. Corte Cost., Sent. 15 luglio 1986 n. 195, in *Cons. Stato*, 1986, II, p. 946 ss..

⁴⁹ Singolare a tal proposito quanto disposto dall'art. 3 della L.R. Veneto 28 agosto 1986 n. 46 – norma abrogata dalla recente L.R. Veneto 30 dicembre 1997, n. 44 - che, mentre al comma 4 affermava che per l'organizzazione di viaggi di durata superiore a tre giorni dovevano essere utilizzate le agenzie di viaggio, al comma seguente disponeva che, nel caso in cui non si volesse fare ricorso a dette agenzie, si sarebbe dovuto presentare richiesta di autorizzazione al Presidente della Giunta provinciale almeno 25 giorni prima della data di inizio del viaggio. Il presidente poteva respingerla entro 10 giorni, trascorsi i quali la richiesta si intendeva accolta.

possono organizzare iniziative di organizzazione viaggi che per la loro natura locale o regionale vengono sottoposti a regolamentazione più snella rispetto alle associazioni di cui all'art. 10 della legge quadro. Le formule utilizzate sono varie: associazioni non operanti a livello nazionale⁽⁵⁰⁾, associazioni operanti a livello regionale e locale⁽⁵¹⁾, associazioni e sodalizi a livello regionale e locale⁽⁵²⁾ o non operanti a livello nazionale⁽⁵³⁾; sodalizi, gruppi sociali e comunità ed enti concordatari aventi finalità religiose⁽⁵⁴⁾; enti, associazioni, sodalizi e comitati con finalità di religione⁽⁵⁵⁾, gli enti, gli istituti scolastici, le associazioni e i comitati aventi finalità religiosa riconosciuti ai sensi degli artt. 11 e 12 del Codice civile⁽⁵⁶⁾ e recentemente il generico "organismi aventi finalità politiche, sindacali, religiose, sportive e ricreative"⁽⁵⁷⁾.

Si può apprezzare la maggiore precisione della scelta di richiamare esplicitamente, accanto a termini che coprono soprattutto l'area associazionistico-spontaneistica, anche gli enti, dizione questa più istituzionale, in assenza della quale si potrebbe dubitare che la parrocchia stessa possa operare direttamente.

L'altro elemento soggettivo è quello passivo e cioè i destinatari delle iniziative: la legislazione prevede in maniera unanime, e non potrebbe essere altrimenti pena la violazione della legge quadro, che esse siano riservate ai soli associati o appartenenti⁽⁵⁸⁾.

Passando agli altri elementi, si è già detto della occasionalità, criterio questo uniformemente adottato: dunque, possono essere organizzate gite occasionali e/o in coincidenza con manifestazioni e ricorrenze particolarmente significative per l'associazione. Varia invece l'esplicita previsione di una durata massima, si va dalle 24 ore dell'Umbria⁽⁵⁹⁾ alle 48 ore di Marche⁽⁶⁰⁾ e Piemonte⁽⁶¹⁾, ai tre giorni compreso il viaggio di Calabria⁽⁶²⁾ e Lazio⁽⁶³⁾, per passare ai cinque giorni della Basilicata⁽⁶⁴⁾ e finire alla Toscana che ipotizza non più di 5 iniziative durante l'anno, ciascuna di non più di dieci giorni, salvo poter recuperare i giorni persi in viaggi di minore durata con l'organizzazione di ulteriori gite⁽⁶⁵⁾. Non mancano i casi di assenza di limitazioni⁽⁶⁶⁾, che

⁵⁰ Art. 22 n. 2 della L.R. Abruzzo 14 luglio 1987 n. 39.

⁵¹ Art. 18.4. della L.R. Basilicata 13 novembre 1989 n. 31; art. 19.8. della L.R. Liguria 24 luglio 1997 n. 28.

⁵² Art. 13.2. della L.R. Emilia Romagna 26 luglio 1997 n. 23.

⁵³ Art. 32 della L.R. Lazio 17 settembre 1984 n. 63.

⁵⁴ Art. 19 della L.R. Lombardia 16 settembre 1996 n. 27.

⁵⁵ Art. 24 della L.R. Marche 14 luglio 1997 n. 41; art. 28 della L.R. Molise 25 ottobre 1996 n. 32; art. 14 della L.R. Piemonte 30 marzo 1988 n. 15; art. 17.1. della L.R. Umbria 16 febbraio 1998, n. 5.

⁵⁶ Art. 14 della L.R. Puglia 14 giugno 1996 n. 8.

⁵⁷ Art. 4.4. della L.R. Veneto 30 dicembre 1997 n. 44.

⁵⁸ La prova dell'appartenenza è questione che pur presentando il più delle volte soluzioni piane, non manca di suscitare alcune perplessità quando il soggetto organizzatore non presenti una struttura interna sufficientemente istituzionalizzata: basti pensare al sorgere di comitati spontanei finalizzati giusto all'organizzazione del viaggio, nel qual caso l'appartenenza finisce coll'appiattirsi sull'adesione alla proposta turistica. Ancora più delicato, anche se oggettivamente meno complesso, il caso dell'appartenenza ad ente ecclesiastico che, in alcune ipotesi, potrebbe coincidere con quella confessionale. Così nel caso di un pellegrinaggio organizzato dalla parrocchia per i propri aderenti l'attestazione di appartenenza coinciderebbe con la certificazione di appartenenza confessionale: F. ONIDA, *Le certificazioni ecclesiastiche nell'ordinamento italiano. La certificazione della qualità di fedele*, in AA.VV., *La rilevanza di alcuni aspetti delle potestà confessionali nel sistema giuridico civile: contesti e scopi*, Salerno, 1993, p. 167 ss.; A.G. CHIZZONITI, *Qualificazioni religiose ed ordinamento giuridico*, in AA.VV., *Lo studio del diritto ecclesiastico. Attualità e prospettive*, a cura di Valerio Tozzi, II, Salerno, 1996, p. 149 ss..

⁵⁹ Art. 17.1. della L.R. Umbria 16 febbraio 1998, n. 5.

⁶⁰ Art. 24.1. della L.R. Marche 14 luglio 1997 n. 41.

⁶¹ Art. 14.2. della L.R. Piemonte 30 marzo 1988 n. 15.

⁶² Art. 22.7. della L.R. 10 aprile 1995 n. 13.

⁶³ Art. 32.2. della L.R. Lazio 17 settembre 1984 n. 63.

⁶⁴ Art. 18.7. della L.R. Basilicata 13 novembre 1989 n. 31

⁶⁵ Art. 26.14. della L.R. Toscana 8 febbraio 1994 n. 16.

⁶⁶ In tal senso le legislazioni di Abruzzo (L.R. 14 luglio 1987 n. 14), Emilia Romagna (L.R. 26 luglio 1997 n. 23), Liguria (L.R. Liguria 24 luglio 1997 n. 28), Molise (L.R. 25 ottobre 1996 n. 32), Puglia (L.R. 14 giugno 1996 n. 8) e Veneto (L.R. Veneto 30 dicembre 1997 n. 44).

comunque esistono *in rebus*, mal conciliandosi il criterio dell'occasionalità con iniziative ripetute e di ampia durata.

Ulteriori precisazioni riguardano l'obbligo di comunicazione delle iniziative ad organi amministrativi locali che di volta in volta possono essere il Comune, la Giunta Provinciale o appositi uffici regionali; la facoltà di organizzare vacanze sociali presso strutture ricettive di proprietà dell'associazione o convenzionate con essa.

Prima di passare ad analizzare la situazione delle regioni a statuto speciale vale la pena soffermarsi sulle peculiarità delle legislazioni di Puglia e Piemonte. Le norme di queste regioni prendono infatti in considerazione, in maniera esplicita, l'ipotesi dell'organizzazione di pellegrinaggi presso santuari o luoghi di culto⁽⁶⁷⁾.

La legge pugliese⁽⁶⁸⁾ fa obbligo agli enti, associazioni e comitati con finalità di religione riconosciute ai sensi degli artt. 11 e 12 c.c. di utilizzare, per l'espletamento delle proprie iniziative, le agenzie di viaggio autorizzate; essa però deroga detto principio permettendo che gli stessi soggetti organizzino autonomamente gite occasionali e pellegrinaggi a santuari e luoghi di culto di non più di tre giorni, viaggio compreso, in coincidenza con manifestazioni e ricorrenze inerenti ai fini istituzionali dell'associazione.

Per finire la disposizione piemontese⁽⁶⁹⁾ afferma che le associazioni ed organizzazioni senza scopo di lucro aventi finalità religiosa, operanti a livello diocesano regionale o pluriregionale, possono organizzare direttamente, quindi in deroga al principio generale che lo vieterebbe, pellegrinaggi a santuari o luoghi di culto esclusivamente per gli appartenenti o assistiti. La norma richiederebbe una approfondita riflessione; qui solo si può sottolineare sia la particolare previsione circa il riferimento territoriale "livello diocesano regionale o pluriregionale" – peculiare l'assenza di una virgola tra i due termini *diocesano* e *regionale* - che sembra una via di mezzo tra il canonico e lo statutale⁽⁷⁰⁾, sia il ricorso al termine "assistiti" che in buona sostanza si potrebbe anche intendere con "tutti" coloro che entrano in contatto con l'associazione⁽⁷¹⁾.

Altrettanto particolare era quanto disposto dall'art. 18.6. della L.R. Liguria 21 luglio 1986 n. 15. La norma ligure affermava che le competenti autorità religiose potevano organizzare pellegrinaggi senza servirsi delle agenzie di viaggio a condizione comunque che per la durata, i programmi ed i servizi "non presen[tassero] prevalentemente gli aspetti del viaggio" e di essi avrebbe dovuto essere comunque effettuata comunicazione alla provincia oltre che stipulata assicurazione. L'intento era chiaro: evitare quel mal costume che attribuisce la patente di "pellegrinaggio" ad iniziative che del pellegrinaggio spesso quasi nulla possiedono se non uno scalo, a volte anche meramente tecnico, in una località di culto. La materia è stata ampiamente riformata dalla recente L.R. Liguria 24 luglio 1997 n. 28 *Organizzazione ed intermediazione di viaggi e soggiorni turistici* che non solo non ripropone quanto previsto dalla L.R. Liguria n. 15/1986, ma all'art. 19, 11° comma ha disposto che le parrocchie che intendano svolgere, nel contesto dei propri ordinamenti, viaggi ricompresi nell'ambito del concetto di pacchetto turistico

⁶⁷ Siamo qui in presenza di ipotesi di rinvio agli ordinamenti confessionali ed in particolare a quello canonico. Quest'ultimo al can. 1230 identifica i santuari in quelle chiese o luoghi sacri ove i fedeli per un peculiare motivo di pietà si recano in pellegrinaggio con l'approvazione dell'Ordinario del luogo e ne regola successivamente tanto il riconoscimento quanto le peculiarità: cfr. G. FELICIANI, voce *Santuario*, in *Enc. Dir.*, XLI, Milano, 1989, p. 300 ss.; P. CIPROTTI, voce *Santuari*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXVII, Roma, 1991. Resta da comprendere cosa debba intendersi per luoghi di culto. Una interpretazione ampia che permetta l'inclusione in questa formula di ogni luogo destinato – senza l'esistenza di un apposito atto giuridico – al culto di qualsivoglia confessione religiosa sembra preferibile ad una ristretta che rischierebbe non solo di limitare ingiustamente l'esercizio di attività turistico-religiose per i cattolici – lo stesso can. 1230 nel definire i santuari ricorre ad una formula volutamente ampia – ma potrebbe proporre problemi con riferimento agli ordinamenti delle altre confessioni religiose.

⁶⁸ Art. 14.2 della L.R. Puglia 14 giugno 1996 n. 8

⁶⁹ Art. 14.2. della L.R. Piemonte 30 marzo 1988 n. 15

⁷⁰ Ci sarebbe poi da domandarsi se la parrocchia possa essere considerata una organizzazione con finalità religiosa che opera a livello diocesano regionale essendo difficile immaginare che essa operi a livello pluriregionale.

⁷¹ Vedi nota 58.

debbano avvalersi delle agenzie di viaggio, mentre resta libera (commi 8° e 9°) l'organizzazione di gite occasionali in coincidenza di manifestazioni o ricorrenze riservate ai propri associati⁽⁷²⁾.

Passando all'analisi della situazione delle regioni e province a statuto speciale va precisato che Sicilia, Valle d'Aosta e Provincia autonoma di Bolzano sono ancora sprovviste di apposita normativa e che, dunque, le attività svolte nel loro territorio sono ancora regolamentate dalla normativa statale generale. Si può osservare che la Sardegna⁽⁷³⁾ equipara nel trattamento le associazioni regionali senza scopo di lucro con finalità religiose a quelle nazionali permettendone l'attività per i soli associati senza la prevista autorizzazione per le agenzie di viaggio salvo che per il settore dell'intermediazione. Il Friuli⁽⁷⁴⁾, invece, consente alle associazioni operanti a livello regionale o locale di organizzare gite occasionali della durata di non più di tre giorni per i soli associati ed appartenenti, gite che comunque devono essere correlate con le finalità statutarie. Per finire la Provincia Autonoma di Trento⁽⁷⁵⁾ dispone che le associazioni ed organismi operanti a livello provinciale o locale senza fine di lucro e con finalità religiose possano promuovere al proprio interno viaggi riservati ai propri associati o appartenenti utilizzando per l'organizzazione le agenzie di viaggio autorizzate; tale vincolo cade per i viaggi in coincidenza con manifestazioni o ricorrenze o gite riservate di durata non superiore ai 5 giorni viaggio compreso.

4. Strutture turistiche ricettive complementari: la specificità religiosa.

Come già ricordato, l'art. 6, comma 11 della legge quadro sul turismo definisce le case per ferie come quelle strutture ricettive attrezzate per il soggiorno di persone o gruppi e gestite, al di fuori di normali canali commerciali, da enti pubblici, associazioni o enti religiosi, operanti senza fine di lucro per il conseguimento di finalità sociali, culturali, assistenziali, religiose o sportive, nonché da aziende per il soggiorno dei propri dipendenti e loro familiari⁽⁷⁶⁾.

Tale schema tipo è stato riprodotto, spesso letteralmente, da singole norme regionali⁽⁷⁷⁾, norme che stabiliscono per le case per ferie la possibilità di operare solo sulla base di autorizzazione, rilasciata da apposito ufficio amministrativo, successivamente alla verifica del possesso una serie di requisiti tecnici relativi tanto al personale (direttore tecnico), quanto alle strutture alberghiere vere e proprie (dotazioni minime). L'autorizzazione è sottoposta a tassazione regionale.

Se si esclude la L.R. della Lombardia n. 45 del 1989, che al riguardo tace, tutte le altre leggi regionali prevedono la possibilità della stipula di apposite convenzioni con i rispettivi enti gestori per l'ammissione all'uso delle case per ferie da parte di persone e gruppi appartenenti ad altri soggetti, sempre comunque rientranti nell'elenco previsto dalla definizione generale.

Viene così in rilievo il tema dei soggetti che possono essere ospitati in tali strutture, argomento rispetto al quale l'art. 6 della Legge Quadro non può essere considerato esaustivo. Da una sua prima lettura, infatti, sembrerebbe che, riferendo l'inciso "dei propri dipendenti e loro familiari" alle sole "aziende", si sia voluto attribuire piena libertà nell'ospitare chiunque, limitando l'uso delle case per ferie solamente nel caso che esse vengano gestite dalle aziende. Questa

⁷² Entrambe le leggi sono state poi oggetto di dichiarazione di illegittimità costituzionale ad opera della recente sent. 12 marzo 1998 n. 50 nella parte in cui ai rispettivi dell'art. 21, comma 2, l.r. Liguria 21 luglio 1986, n. 15 assoggettava a sanzione amministrativa anche l'attività di organizzazione e di intermediazione di cui all'articolo 2 della medesima legge, svolta occasionalmente e senza scopo di lucro e dell'art. 20, comma 2, della l.r. Liguria 24 luglio 1997, n. 28 aveva sostituito la norma precedente senza modificarne comunque il contenuto perché in contrasto con il principio di libertà sociale (si può leggere all'indirizzo Internet <http://www.giurisprudenza.unimi.it/~olir>).

⁷³ Art. 16 della L.R. 13 luglio 1988 n. 13.

⁷⁴ Art. 11 della L.R. 24 dicembre 1982 n. 90.

⁷⁵ Art. 16 della L.P. Trento 17 marzo 1988 n. 9.

⁷⁶ Sul tema oltre alla opere a carattere generale già citate nelle note precedenti vedi G. ALPA, *Le strutture ricettive para-alberghiere o extra-alberghiere*, in *Quad. Regionali*, 1985, p. 661 ss.; G. PERONI, *Il ruolo e la classificazione delle strutture ricettive extralberghiere*, in *Riv. Giur. Tur.*, 1986, p. 29 ss.

⁷⁷ Sono solo tre - Basilicata, Campania e Molise - le regioni a statuto ordinario ancora sfornite di una propria legge sulle strutture ricettive complementari.

interpretazione porrebbe evidenti problemi dal punto di vista della concorrenza con le normali strutture alberghiere. Se però la formula dell'art. 6 si legge in combinato disposto con l'art. 10 della legge quadro, le indicazioni che se possono trarre appaio diverse. Quest'ultima norma propone una chiara riserva in favore dei soli appartenenti alle associazioni senza scopo di lucro da essa individuate. Ora, dovendosi attribuire all'art. 10, per il settore del turismo sociale, carattere di norma principio e quindi influenzante anche il contenuto dell'art. 6, ne deriva che l'inciso da questo contenuto deve essere letto come deroga alla norma generale, deroga tesa a consentire alle aziende - altrimenti escluse - di gestire case per ferie ma solo per i propri dipendenti e loro familiari.

A dire il vero le norme regionali, in alcuni casi, hanno meglio precisato quanto disposto dalla legge quadro attraverso una riformulazione della definizione di case per ferie, estendendo il limite d'utilizzo anzidetto a tutti i possibili gestori di case per ferie⁽⁷⁸⁾. Purtroppo il legislatore in questa opera meritoria ha spesso esteso l'inciso "i propri dipendenti e loro familiari", *tout court* a tutte le altre realtà associative interessate⁽⁷⁹⁾. Si è così giunti all'assurdo che, se interpretate letteralmente, tale disposizioni impedirebbero l'accoglimento dei semplici soci o appartenenti che non siano anche dipendenti delle associazioni che le gestiscono (*effetto fotocopia sporca*)⁽⁸⁰⁾.

Gli interventi regionali nell'ambito della ricettività complementare hanno, in più di una ipotesi, opportunamente evidenziato le peculiarità che il fenomeno religioso sviluppa in questo settore, individuando figure speciali di case per ferie, quali le case religiose di ospitalità o quelle per esercizi spirituali e simili.

La L.R. Umbria 13 marzo 1994 n. 8 all'art. 7 definisce le *case religiose di ospitalità* come quelle case per ferie caratterizzate dalla finalità religiosa dell'ente gestore che offre a pagamento ospitalità per un periodo non inferiore a due giorni, a chiunque la richieda, nel rispetto del carattere religioso della ospitalità stessa e con l'accettazione delle regole di comportamento e le limitazioni di servizi proprie della casa. La norma individua, poi, negli enti ecclesiastici di cui alla l. 222/1985, gli enti religiosi interessanti. In termini molto simili si esprimono le parallele disposizioni di Calabria e Marche⁽⁸¹⁾, quest'ultima precisa che l'ospitalità prestata non deve eccedere i 5 giorni.

Il riferimento alla sola legge 222/1985 non è condivisibile non fosse altro che in ragione di quanto affermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 197 del 1993⁽⁸²⁾, anche se in ambito diverso (edilizia di culto), che ha dichiarato incostituzionali queste forme di limitazioni operate, in alcuni casi, dalla legislazione regionale, a discapito delle confessioni religiose di minoranza.

Si può notare come, opportunamente, per queste particolari forme di case per ferie non venga riproposta la limitazione dell'ospitalità ai soli dipendenti o appartenenti, chiarezza che manca, purtroppo, in alcune norme quali quelle di Abruzzo, Liguria e Piemonte⁽⁸³⁾.

Le leggi regionali di Calabria e Abruzzo⁽⁸⁴⁾ escludono, poi espressamente, che possano essere assimilati alle case per ferie le *case di convivenza religiosa*, anche se in esse possono essere ammessi (Calabria) a discrezione ospiti temporanei nel rispetto della vita comunitaria.

Restano da ricordare le così dette foresterie. L'art. 30 della L.R. Veneto 9 agosto 1988 n. 37 le definisce come strutture ricettive normalmente adibite a collegi, istituti religiosi, convitti, gestiti senza scopo di lucro in deroga alle disposizioni generali dettate dalla legge e che previo nulla osta

⁷⁸ Ad esempio l'art. 3 della L.R. Marche 12 agosto 1994 n. 31 parla di "dipendenti o associati e loro familiari"

⁷⁹ Così ad esempio recita l'art. 2.1. della L.R. Abruzzo 28 aprile 1995 n. 75: "Le case per ferie sono strutture ricettive gestite, al di fuori di normali canali commerciali, da enti pubblici e privati, associazioni e organismi operanti statutariamente senza fini di lucro per il conseguimento di finalità sociali, culturali, educative, assistenziali, religiose o sportive, ed attrezzate per il soggiorno temporaneo di propri dipendenti e loro familiari, a gruppi ed anche singolarmente".

⁸⁰ Vedi nota 27.

⁸¹ Art. 7 L.R. Calabria 10 aprile 1995, n. 4; art. 4 L.R. Marche 12 agosto 1994 n. 31.

⁸² Cfr. Corte Cost., Sent. 27 aprile 1993, n. 195, in *Quad. Dir. Pol. Eccl.*, 1993/3, p. 693 ss.; per una sua analisi C. CARDIA, *Edilizia di culto e l. 222/1985*, in *Foro It.*, 1995, I, c. 3114 ss..

⁸³ Art. 2.3. della L.R. Abruzzo 28 aprile 1995 n. 75; art. 2.5. della L.R. Liguria 25 maggio 1992 n. 13; art. 2 della L.R. Piemonte 15 aprile 1985 n. 31. Da notare che quest'ultima usa la dizione "case di esercizi spirituali e simili", riferimento presente anche nell'art. 2.5 della legge regionale ligure citata.

⁸⁴ Art. 7 della L.R. Calabria 10 aprile 1995 n. 13; art. 2.4. della L.R. 28 aprile 1995 n. 75.

del comune e per periodi non superiori a 60 giorni l'anno offrono ospitalità a persone e gruppi organizzati dagli enti di cui all'art. 10 della Legge quadro. In Liguria, al contrario, le foresterie vengono del tutto assimilate alle case per ferie⁽⁸⁵⁾.

Come è facile comprendere il quadro legislativo è alquanto articolato. Non vi può essere dubbio circa la possibilità che enti ecclesiastici possano gestire in prima persona case per ferie, più complesso appare invece il problema dell'individuazione dei soggetti in esse ammissibili: tra loro sono certamente da includere gli appartenenti ad associazioni di cui all'art. 10 della Legge quadro che abbiano stipulato apposita convenzione. Rimane in ogni caso non chiaro se la stipula possa essere anche ipotizzabile per gli appartenenti ad associazioni regionali o locali. In base ad una interpretazione sistematica si potrebbe propendere per l'ammissibilità infraregionale quella, vale a dire, tra case per ferie e associazioni entrambe appartenenti alla medesima regione; più difficoltosa mi parrebbe, invece, nel silenzio delle norme, quella extraregionale⁽⁸⁶⁾.

Al contrario nelle ipotesi di case per ferie ad accentuato carattere religioso - case per esercizi spirituali, case religiose di ospitalità e simili⁽⁸⁷⁾ si può ipotizzare che in tutti quei casi nei quali l'ospitalità presenti un'evidente ed esclusiva caratterizzazione religiosa, associata con l'assenza di fine di lucro, eventuali limitazioni non solo non sono ipotizzabili, ma addirittura contrarie ai principi sovraordinati espressi nella normativa pattizia e dunque da considerarsi illegittimi.

Passando brevemente alle regioni a statuto speciale la Sardegna in base a quanto disposto dall'art. 21 della L.R. 22/1984, in attesa dell'emanazione di apposita disciplina, rimane sottoposta alla normativa statale precedente alla Legge quadro e cioè la l. 326 del 1958 ed il suo regolamento di attuazione il D.P.R. 19 giugno 1979, n. 348, normativa che nel definire le case per ferie non propone alcun riferimento all'elemento religioso. Così come tale riferimento è assente nella L.R. Trentino Alto-Adige 5 maggio 1958 n. 10 tuttora applicabile nella Provincia autonoma di Trento. Al contrario la Provincia autonoma di Bolzano si è emancipata da essa con la L.P. 14 dicembre 1988 n. 58 che all'art. 6 si conforma sostanzialmente a quanto affermato nella Legge Quadro sul turismo. Sempre a quanto disposto da quest'ultima si conforma tanto la normativa della Sicilia⁽⁸⁸⁾ così come quella della Valle d'Aosta, che però specifica che la disciplina delle case per ferie si applica anche ai complessi assimilabili, gestiti per finalità religiose, quali le case di ospitalità, le case per esercizi spirituali, le foresterie e i centri di vacanza per anziani o ragazzi, ferma restando la necessità di munirsi di autorizzazione comunale per l'esercizio di dette attività⁽⁸⁹⁾.

Per finire la recente L.R. n. 17 del 18 aprile 1997 del Friuli Venezia-Giulia, all'art. 15, oltre a definire le case per ferie, al quinto comma individua i così detti *centri sociali*, strutture idonee ad ospitare, con criteri diversi da quelli alberghieri, gruppi di persone per soggiorni a tariffe agevolate per non meno di cinque giorni. Tali strutture possono essere gestite, continua la legge, esclusivamente dalle associazioni che operano a livello nazionale o locale per finalità "ricreative, culturali e sociali, esclusivamente per i propri associati". L'omesso riferimento alle finalità religiose, viene recuperato nel successivo art. 17 che trattando della richiesta di autorizzazione per l'esercizio, riformula - e qui siamo in presenza addirittura di una modificazione attuata all'interno della medesima legge - l'elenco dei possibili soggetti titolari di detti centri identificandoli in quelle associazioni che "operano a livello nazionale per finalità ricreative, culturali e religiose e sociali": a questo punto a rimanere escluse sembrerebbero le associazioni che operano per fini religiosi a livello locale.

⁸⁵ Art. 2.5 della L.R. Liguria 25 maggio 1992 n. 13.

⁸⁶ Ulteriore interrogativo può, inoltre, sorgere rispetto all'ipotesi di casa per ferie di proprietà di una parrocchia esterna alla regione in cui ha sede: ad esempio casa per ferie in Valle d'Aosta di proprietà di una parrocchia lombarda.

⁸⁷ Tenderei ad escludere da tale novero le case per ferie per sacerdoti o religiosi nelle quali è più forte, se non addirittura esclusivo, l'elemento tipico del turismo sociale rispetto a quello religioso, essendo la componente religiosa limitata alla sola qualifica degli ammessi.

⁸⁸ Art. 3 L.R. Sicilia 6 aprile 1996 n. 27; vedi anche M. SERAFINI, *Autorizzazione per apertura Casa per Ferie in Sicilia*, in *L'Amico del clero*, 1995, p. 183 ss.

⁸⁹ Art. 2 L.R. 29 maggio 1996 n. 11.

Se è vero che la legislazione regionale si caratterizza proprio per la connessione alle esigenze peculiari di ciascuna regione, è altrettanto vero che le scelte operate debbano possedere sempre un minimo di ragionevolezza. Se si fosse optato per consentire la gestione di tali centri alle sole associazioni nazionali, tale via, ancorché opinabile, non avrebbe posto dubbi. Permetterlo alle associazioni locali o regionali, escludendo quelle con finalità religiose appare al limite della discriminazione. E' anche vero che la stesura della legge incoraggia l'interprete a considerare il tutto, ancora una volta, una vistosa errata formulazione del testo.

5. I campeggi mobili.

Altro settore della ricezione turistica che può interessare le attività turistico-religiose è quello dei campeggi. La legge quadro li definisce all'art. 6, sesto comma, ma ai nostri fini occorre soffermarsi su una particolare categoria di essi generalmente definiti "campeggi mobili", caratterizzati dalla rimovibilità delle strutture e quindi per la temporaneità della loro attività⁽⁹⁰⁾. Gli interventi regionali normalmente ne riservano l'organizzazione alle associazioni di cui all'art. 10 della legge quadro previa autorizzazione del comune sul cui territorio vengano stabiliti. La concessione è subordinata alla predisposizione dei servizi minimi essenziali, alla nomina di un responsabile ed è generalmente limitata nel tempo.

Non sono molte le regioni che hanno regolamentato tale settore: tra le normative successive all'approvazione della legge quadro si possono ricordare quelle del Lazio⁽⁹¹⁾ e della Campania⁽⁹²⁾; inoltre quelle di Emilia Romagna⁽⁹³⁾ e Calabria⁽⁹⁴⁾ che limitano in ogni caso la durata degli stessi a non più di 15 giorni.

La regione Veneto ha emanato una apposita legge, la n. 21 del 14 aprile 1995, intitolata "Norme per la tutela e la regolamentazione dei campeggi educativo-didattici". In essa all'art. 1 si afferma che la Regione riconosce e tutela le attività educative, didattiche, sociali e religiose che associazioni giovanili senza scopo di lucro intendano realizzare nell'ambito dei fini istituzionale e statuari ai sensi dell'art. 10 della l. 217/1983. Dette associazioni possono organizzare campeggi mobili, campeggi autorganizzati e campeggi itineranti.

Recentemente poi la Toscana con la L.R. 12 novembre 1997 n. 83 ha previsto all'art. 19 (*Autorizzazione per campeggi temporanei*) che i comuni possano consentire campeggi della durata massima di sessanta giorni organizzati per finalità educative, ricreative, sportive, culturali, sociali, religiose da associazioni ed organismi senza scopo di lucro. La stessa legge inoltre al successivo articolo 20 (*Campeggi e villaggi turistici a gestione non lucrativa*) ha stabilito che gli enti, le associazioni e gli organismi senza scopo di lucro possano gestire, nel perseguimento delle proprie finalità ed in favore esclusivo dei propri associati, campeggi e villaggi turistici. Siamo qui in presenza di un ampliamento della sfera di azione dei soggetti di cui all'art. 10 della Legge quadro con una conseguente integrazione della categoria delle strutture ricettive extra-alberghiere⁽⁹⁵⁾.

⁹⁰ Di questa tipologia di campeggio si era già interessato l'art. 5 del D.P.R. 20 giugno 1961, n. 869 *Norme di attuazione della legge 21 marzo 1958, recante la disciplina dei complessi ricettivi complementari a carattere turistico sociale* (LS 6) che li escludeva dalla disciplina ivi dettata, in ragione delle loro caratteristiche peculiari: "campeggi occasionalmente organizzati per brevi soste da privati, nonché da enti che abbiano per fine istituzionale la pratica dello sport e del turismo".

⁹¹ Art. 4 della L.R. Lazio 19 aprile 1985 n. 59.

⁹² Art. 14 della L.R. Campania 26 marzo 1993 n. 13

⁹³ Art. 16 della L.R. Emilia Romagna 7 gennaio 1985 n. 1.

⁹⁴ Art. 15 della L.R. Calabria 11 luglio 1986 n. 28.

⁹⁵ La L.R. Toscana 10 gennaio 1987 n. 1 (*Disciplina delle strutture ricettive extra-alberghiere*), in base a quanto affermato all'art. 1, sembrava infatti escludere da detta categoria tanto i campeggi, quanto i villaggi turistici, pur non operando una vera e propria incorporazione di essi alle strutture alberghiere vere e proprie. Occorre comunque sottolineare come non sia possibile riscontrare una corrispondenza biunivoca tra strutture ricettive extra-alberghiere o complementari e attività ricettiva dei soggetti di cui all'art. 10 della Legge quadro.

Anche nella legislazione delle regioni a statuto speciale non mancano gli interventi in tale settore. Le due provincie autonome di Bolzano e di Trento hanno disposto la prima che le associazioni per la gioventù e gli enti religiosi possono, previo nulla-osta organizzare accampamenti estivi e colonie per la gioventù⁽⁹⁶⁾; la seconda che non si considerano campeggi ai fini della legge provinciale, i campeggi mobili organizzati esclusivamente per i soci dalle associazioni ed organizzazioni che operano a livello nazionale senza scopo di lucro per finalità ricreative, culturali, sociali e religiose⁽⁹⁷⁾: questi ultimi devono essere autorizzati dal sindaco e non possono durare più di 45 giorni nell'arco di un anno⁽⁹⁸⁾. La già ricordata L.R. Friuli 18 aprile 1997 n. 17, infine, all'art. 13 dispone che sono campeggi mobili quelli costituiti da strutture completamente rimovibili ed organizzati per periodi non superiori a 20 giorni dalle associazioni senza scopo di lucro con finalità tra l'altro religiose e che essi possono operare previa autorizzazione comunale.

6. *Le professioni turistiche: guide ed accompagnatori. Una ipotesi di valorizzazione della figura della guida turistica religiosa.*

Tema connesso a quello dell'organizzazione di viaggi è quello dell'esercizio delle così dette professioni turistiche, in particolare quella di guida turistica e di accompagnatore turistico⁽⁹⁹⁾. Queste professioni normalmente possono essere svolte solo da soggetti che abbiano conseguito una specifica idoneità con il superamento di un esame (a volte preceduto da appositi corsi che le singole regioni predispongono) volto all'attribuzione di una abilitazione all'esercizio di esse⁽¹⁰⁰⁾.

La legislazione di alcune regioni (Abruzzo, Basilicata, Emilia, Liguria, Lazio, Marche, Umbria, Veneto e Prov. Aut. Trento⁽¹⁰¹⁾), in attuazione dell'ultimo comma dell'art. 11 della Legge quadro⁽¹⁰²⁾, ha predisposto delle esenzioni in capo a coloro che in alcuni casi prestano tale tipo di attività in favore delle associazioni senza scopo di lucro di cui all'art. 10 della stessa. Non sembra possibile rinvenire alcuna controindicazione per l'estensione di detta esenzione a tutte le iniziative legalmente promosse anche da soggetti che operano a livello regionale o locale, e ciò anche in assenza di previsione espressa da parte delle singole leggi regionali.

Piuttosto si possono ricordare due norme, l'art. 5, lett. b) della legge provinciale n. 12 del 1992 di Trento che prevede l'esenzione a condizione che il soggetto sia esso stesso socio dell'associazione in favore della quale presti la propria opera e l'art. 7, lett. e) della L.R. n. 4/1996 della regione Puglia che esenta dall'obbligo di munirsi di licenza chi svolge a titolo gratuito l'attività di accompagnatore e assistente in pellegrinaggi nei luoghi di culto promossi da organizzazioni senza scopo di lucro a carattere regionale o pluriregionale aventi finalità religiosa.

Senza entrare nella disputa circa la natura giuridica delle professioni turistiche ed in particolar modo delle guide e degli accompagnatori e tentando di mettere in rilievo le implicazioni che in tale settore emergono, alla luce di quanto fino ad ora argomentato, dallo sviluppo della dimensione confessionale del fenomeno turistico, occorre sottolineare una certa disattenzione del legislatore regionale in questo campo. Non solo non è possibile riscontrare alcun intervento legislativo, se non quelli generali destinati ad operare nel settore del turismo sociale, a livello operativo che tenga conto delle specificità religiose, ma ciò che maggiormente stupisce – anche tenendo conto della

⁹⁶ Art. 2 della L.P. Bolzano 14 dicembre 1988 n. 58.

⁹⁷ Art. 2 della L.P. Trento 13 dicembre 1990 n. 33.

⁹⁸ Art. 12 della L.P. Trento 13 dicembre 1990 n. 33.

⁹⁹ Cfr. G. RODDI, voce *Guide turistiche, interpreti*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, VIII, Torino, 1993, p. 63 ss.; L. RIGHI, voce *Professioni turistiche*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XII, Torino, 1997, p. 12 ss..

¹⁰⁰ G. RODDI, voce *Guide*, cit., p. 64.

¹⁰¹ Art. 37.4 della L.R. Abruzzo 14 luglio 1987 n. 39; art. 4 lett.c) della L.R. Basilicata 2 novembre 1989 n. 27; art. 2 della L.R. 16 giugno 1981 n. 17; art. 5 della L.R. Lazio 19 aprile 1985 n. 50; art. 15.4. della L.R. Liguria 25 gennaio 1993 n. 6; art. 7 della L.R. Marche 23 gennaio 1996 n. 4; art. 4 lett. b) della L.R. Umbria 14 agosto 1986 n. 36; art. 21 della L.R. Veneto 11 marzo 1986 n. 7; art. 5.1. lett. b) della L.P. Trento 14 febbraio 1992 n. 12

¹⁰² L. RIGHI, voce *Professioni turistiche*, cit., p. 14.

preponderanza della dimensione religiosa dei beni culturali nazionali come già ricordato – è l'assenza di piani di intervento che prevedano una maggiore attenzione nello sviluppo delle conoscenze, anche religiose, dell'operatore turistico. Se è vero che un risveglio in questo senso può essere intravisto in alcune iniziative⁽¹⁰³⁾, la loro assoluta sporadicità non può che essere motivo di riflessione.

Utile quindi potrebbe essere un intervento a potenziamento del settore che veda coinvolti tutti i soggetti interessati: regioni e confessioni religiose e tra queste particolarmente la Chiesa cattolica⁽¹⁰⁴⁾. In tale direzione si potrebbe immaginare l'istituzione presso gli Istituti di Scienze religiose⁽¹⁰⁵⁾ – oramai presenti in tutto il territorio nazionale – di un indirizzo di studio “turistico religioso”. Questo, interno al normale *iter* di studi, attraverso l'approfondimento, negli ultimi uno o due anni, di tematiche più spiccatamente legate all'esercizio della professione di guida turistica – si pensi alla geografia, alla legislazione turistica, alla storia dell'arte, alla conservazione dei beni culturali, alla predisposizione di itinerari turistico-religiosi, allo studio delle lingue – dovrebbe attribuire una specifica qualifica di “diploma di guida turistica religiosa”. Quest'ultima, poi, potrebbe essere inserita dal legislatore regionale tra i titoli che abilitano, senza il necessario esame o con una qualche forma di equiparazione, all'esercizio della professione.

Palestra per tale ipotesi potrebbe essere la Regione Liguria ove la recente L.R. 11 settembre 1997 n. 39 *Interventi della Regione Liguria in occasione del giubileo dell'anno 2000* all'art. 8 ha previsto l'istituzione di una Commissione paritetica tra la stessa Regione e la Conferenza episcopale ligure. Tra le iniziative comuni da mettere in cantiere il 1° comma alla lettera c) individua proprio la formazione di operatori specializzati per il turismo religioso, dizione decisamente ampia che molto opportunamente potrà interessare non solo il settore delle guide ed accompagnatori turistici ma l'intero ventaglio di professioni attinente al comparto turistico.

7. Conclusioni: verso il Giubileo del 2000.

L'avvicinarsi del Giubileo del 2000 ha moltiplicato gli interessi intorno al fenomeno del turismo religioso e come oramai consolidata abitudine il legislatore – conscio del suo ruolo trainante per l'economia nazionale - non ha mancato di utilizzare tale occasione per un ampio ed articolato intervento legislativo che ha interessato i settori dell'accoglienza (principalmente quella a basso costo e quindi anche quella complementare), dei beni culturali (in particolar modo quelli di interesse religioso), dell'arredo urbano, dell'accessibilità e mobilità nelle aree metropolitane interessate dall'evento e soprattutto di Roma e naturalmente della promozione dell'evento giubilare. Soprattutto in quest'ultimo ambito non sono mancati interventi rientranti nella legislazione sul

¹⁰³ Mi riferisco al Corso organizzato dall'Assessorato alla Formazione Professionale della Provincia di Foggia, in collaborazione con il l'Agenzia regionale per l'impiego del Ministero del Lavoro e con i finanziamento del Fondo Sociale Europeo dell'Unione Europea per *Operatore dei servizi per il turismo religioso*. In base al progetto originale l'operatore per il turismo religioso svolge funzioni di organizzazione di seminari, ritiri, giornate di studio e opera nei centri di accoglienza di località interessate da flussi consistenti di pellegrini e di turismo religioso. Il corso, della durata di 25 ore di orientamento e di 165 ore (115 ore di teoria e 50 ore di pratica) di qualificazione, era destinato ai giovani diplomati in cerca di prima occupazione con non più di 25 anni e prevedeva lo studio tra l'altro di microgeografia, culto, cultura e tradizioni del territorio, elementi di storia locale, elementi di storia religiosa europea, nazionale e locale, teorie e tecniche di comunicazione e di gestione del gruppo, teorie e tecniche di comunicazione e di gestione del gruppo, metodologie di approccio al mercato e definizione della domanda di turismo, gestione di imprese di servizi.

¹⁰⁴ Testimonianza dell'attenzione di quest'ultima, attraverso la Conferenza Episcopale Italiana, alle implicazioni che lo sviluppo del turismo comporta nella società italiana può essere individuata da un lato nell'emanazione della *Pastorale del tempo libero e del turismo in Italia*, cit., 24-87, e dall'altro nella costituzione nel novembre del 1987, sulla base di quanto disposto dall'art. 87 del Regolamento della C.E.I., dell'Ufficio nazionale per la pastorale del tempo libero, turismo e sport, il cui regolamento può essere letto all'indirizzo Internet <http://www.chiesacattolica.it/cei/uffici/uptlts>.

¹⁰⁵ Sugli Istituti di scienze religiose (ISR) si può leggere la Nota informativa della Segreteria generale della C.E.I. “*Gli istituti di scienze religiose: realtà e linee di tendenza*”, 2-6 maggio 1988, in *Enchiridion CEI*, 4, 1986-90, 1035 ss..

turismo religioso così come fino ad ora delimitata. Ciò nonostante, catalogare aprioristicamente l'insieme dei provvedimenti legislativi legati all'evento giubilare che si sono susseguiti a partire dal decreto-legge n. 225 del 1996⁽¹⁰⁶⁾ sotto questa etichetta, come già accennato in precedenza, non pare opportuno. E' sufficiente riassumere quanto fino ad ora argomentato per dare ragione di questa affermazione.

La *ratio* degli interventi legislativi che interessano il turismo religioso così come fino ad ora considerato può essere individuata anzitutto nella opportunità di assimilazione di questo al turismo sociale e dunque nella volontà da parte del legislatore di estendere al primo quanto disposto per il secondo. Ma la consapevolezza che questa operazione non poteva essere del tutto trasparente ha permesso l'emergere di quelle disposizioni destinante ad evidenziare le peculiarità di questa forma di turismo che impediscono una sua omologazione *tout court* al turismo sociale e così facendo individuano la vera essenza della legislazione sul turismo religioso.

Così con riferimento all'organizzazione dei viaggi l'art. 10 della Legge quadro ha scandito l'intervento legislativo regionale diretto a sottrarre l'attività turistica delle associazioni senza scopo di lucro con finalità sociali, culturali e religiose dalla regolamentazione dettata per le agenzie di viaggio, ma è stata l'individuazione da parte del legislatore regionale di ambiti più specificatamente religiosi (attività di parrocchie e diocesi, organizzazione di pellegrinaggi, etc.) a caratterizza il settore dal punto di vista confessionale. Analogamente nel caso delle strutture ricettive complementari o extralberghiere accanto alla riconduzione delle strutture di accoglienza gestite da enti religiosi per finalità religiose alle case per ferie (art. 6, 11° comma Legge quadro) non sono mancati gli interventi atti a regolamentare i casi più spiccatamente connessi alle attività di religione e di culto (case per esercizi spirituali, case religiose di accoglienza, foresterie presso istituti religiosi, etc.). Viceversa nel settore delle professioni turistiche, ed in particolar modo rispetto a guide ed accompagnatori turistici, la peculiarità religiosa non è parsa opportunamente valorizzata, anche rispetto a quegli aspetti di confine che meglio sottolineano il convergere di intenti tra riconoscimento delle specificità del turismo religioso, promozione del comparto economico-turistico e tutela e promozione del settore dei beni culturali a quest'ultimo connesso.

La gran parte della legislazione anche regionale legata al Giubileo del 2000 alla luce di questa distinzione può essere ricondotta all'interno della normativa sul turismo religioso solo parzialmente⁽¹⁰⁷⁾. Non mancano, comunque, le norme che possono avere un ruolo in questo campo soprattutto quelle che paiono, in certo qual modo superare l'evento di inizio millennio ed abbandonando lo sterile criterio delle leggi-spesa, si pongono in una prospettiva di programmazione e razionalizzazione del settore. In tale direzione sembra ad esempio muovere la L.R. Liguria 11 settembre 1997 n. 39 *Interventi della Regione Liguria in occasione del giubileo dell'anno 2000* che indica tra le proprie finalità che motivano gli interventi ivi previsti "anche quello di consolidare nel tempo flussi di turismo religioso" (art. 1, 1° comma). Inoltre la Commissione paritetica costituita tra Regione e Conferenza episcopale ligure – strumento di coordinamento e di indirizzo per le

¹⁰⁶ Per un'analisi dell'insieme dei provvedimenti legati al Giubileo vedi R. ACCIAI, *Grande Giubileo del 2000*, cit., p. 181 ss..

¹⁰⁷ Tra gli interventi regionali occorre ricordare la L.R. Lazio 2 maggio 1995 n. 18 *Partecipazione della Regione Lazio alla costituzione della società denominata: «Agenzia romana per la preparazione del Giubileo»* (B.U. 29 aprile 1995 n. 12 S.O. 4 maggio 1995 n. 5); la L.R. Lazio 3 giugno 1997 n. 20 *Interventi per la qualificazione e la crescita delle strutture ricettive in occasione della celebrazione del Grande Giubileo del 2000* (B.U. 10 giugno 1997 n. 16, S.O. 10 giugno 1997 n. 3); la L.R. Liguria 11 settembre 1997 n. 39 *Interventi della Regione Liguria in occasione del giubileo dell'anno 2000* (B.U. 1 ottobre 1997 n. 18); la L.R. Marche 30 luglio 1997 n. 46 *Interventi della Regione per il grande Giubileo del 2000* (B.U. 8 agosto 1997 n. 52); L.R. 5 dicembre 1997 n. 39 *Grande Giubileo del 2000. Costituzione di un fondo speciale* (B.U. 10 dicembre 1997 n. 62); inoltre la L.R. 17 ottobre 1997 n. 12 *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 1997 e pluriennale 1997/1999 della Regione Calabria (Legge finanziaria)* (B.U. 25 ottobre 1997 n. 107) che al comma 10 dell'art. 5 dispone che "Nell'ambito delle finalità previste dalla celebrazione del Grande Giubileo del 2000, la Giunta regionale è autorizzata a concedere contributi per l'anno 1997, per l'ammontare complessivo di lire 2.000.000.000, da destinare ai comuni calabresi e agli enti di cui all'art. 1 della legge 20 maggio 1985, n. 222 individuati ai sensi della legge 7 agosto 1997, n. 270 - per la progettazione degli interventi relativi a mete storiche di percorsi giubilarie e di pellegrinaggi ed a mete religiose tradizionali".

iniziative comuni da intraprendere (art. 8) – sembra destinata a riminare in carica anche successivamente alla chiusura dell'Anno santo divenendo così il vero organismo propulsore della politica turistico-religiosa della regione⁽¹⁰⁸⁾.

Ma più che le singole norme sembra opportuno sottolineare il ruolo che l'evento giubilare ha assunto come momento incentivante per il legislatore regionale per la predisposizione ed in alcuni casi per un ripensamento del proprio assetto normative in questo settore. Dal 1996 ad oggi quasi la metà delle regioni è intervenuta nel campo della regolamentazione dell'attività organizzativa di viaggi e un quarto di esse nel settore della ricettività complementare. Tanto da poter sostenere che l'ordinamento italiano si presenterà all'appuntamento del Giubileo del 2000 nella sua grande maggioranza rinnovato⁽¹⁰⁹⁾.

¹⁰⁸ Questa forma di collaborazione deve essere ricondotta all'interno dell'oramai consolidato fenomeno della bilateralità diffusa che sembra caratterizzare il diritto ecclesiastico negli ultimi due decenni e che, abbandonati i confini classici della regolamentazione dei rapporti tra Stato e confessioni religiose, ha via via allargato il suo campo d'azione: cfr. A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico*⁸, Milano, 1996, p. 153 ss.; C. CARDIA, *Manuale*, cit., p. 234.

¹⁰⁹ Sono in discussione alla Commissione Industria del Senato, in sede referente, numerosi disegni di legge di modifica della legge quadro sul turismo. Per una loro un'ampia sintesi cfr. *Modifiche alla legislazione in materia di turismo*, in *Osservatorio Giuridico Legislativo. Notiziario*, Conferenza Episcopale Italiana, n. 5, 1997, p. 27 ss., non tutti si interessano della dimensione religiosa del turismo e quelli che ne trattano non pare propongano interventi tali da rimodellare il quadro attuale.