



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

SCUOLA DI DOTTORATO IN SCIENZE GIURIDICHE

XXIX CICLO – ANNO ACCADEMICO 2015-2016

**ITINERARI CULTURALI:
PROFILI GIURIDICI**

Coordinatore

Chiar.^{mo} Prof. MICHELE M. COMENALE PINTO

Tutor

Chiar.^{mo} Prof. DOMENICO D'ORSOGNA

Tesi di Dottorato di

Dott. ANDREA AREDDU

La presente tesi è stata prodotta nell'ambito della Scuola di Dottorato in Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Sassari, A.A. 2015-2016 – XXIX ciclo, con il supporto di una borsa di studio finanziata dal *Consorzio nuorese per la Promozione degli Studi Universitari nella Sardegna Centrale*

Alla mia famiglia

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

2

INDICE

INTRODUZIONE.....pag. 6

CAPITOLO 1 : IL CONTESTO LEGISLATIVO INTERNAZIONALE

1. La relazione culturale tra ambiente, paesaggio e uomo. La Dichiarazione delle Nazioni Unite sull’Ambiente Umano del 1972. Lo sviluppo sostenibile. Turismo sostenibile e itinerari culturali.....pag. 13

2. Il ruolo dell’UNESCO: la Convenzione sulla protezione del patrimonio mondiale, culturale e naturale dell'umanità del 1972. La Convenzione del patrimonio culturale subacqueo del 2001. Tra riconoscimento e promozione del patrimonio culturale immateriale e della diversità culturale.....pag. 24

3. L’attività del Consiglio d’Europa.....pag. 36

4. Gli Istituti sovranazionali a tutela degli itinerari culturali.....pag. 49

5. Il ruolo dell’Unione europea: programmi e progetti per gli itinerari culturali.....pag. 56

CAPITOLO 2: LINEAMENTI DI LEGISLAZIONE NAZIONALE

6. Premessa. Evoluzione legislativa del Novecento: dalla legislazione degli anni venti alle leggi Bottai del 1939. Dalla Costituzione repubblicana alla disciplina del Testo unico dei beni culturali e ambientali (d.lgs. n. 490/1999).....pag. 68

6.1 (Segue). Dalla modifica del Titolo V della Costituzione al Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004 e s.m.i.).....pag. 91

6.2 (Segue). La recente decretazione ministeriale sul patrimonio culturale e sul turismo.....pag. 100

7. L’esperienza italiana degli itinerari culturali e le principali proposte

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

3

di legge.....	pag. 106
8. Itinerari culturali: una nozione giuridicamente (unitaria e) rilevante o avente carattere (frammentario e) descrittivo?.....	pag. 120
9. La legislazione regionale italiana sugli itinerari culturali.....	pag. 123
9.1 (Segue). Considerazioni generali sulla legislazione regionale in tema di itinerari culturali. La legge della Regione Lazio come modello per una disciplina completa. La particolarità degli itinerari culturali subacquei in Sicilia	pag. 150
10. Figure affini agli itinerari culturali: le vie del vino e gli itinerari enogastronomici. I distretti culturali, i distretti rurali e i distretti agroalimentari.....	pag. 161
11. L'istituzione degli itinerari culturali. Profili finanziari: il finanziamento pubblico, il partenariato pubblico privato e il crescente ruolo dell'Euro-progettazione.....	pag. 176
11.1 (Segue). Profili decisionali: le modalità di istituzione dell'itinerario culturale.....	pag. 180
11.2 (Segue). Profili organizzativi: l'organizzazione amministrativa e le forme associative.....	pag. 183
11.3 (Segue). Profili gestionali: la gestione diretta e la gestione indiretta.....	pag. 188
11.4 (Segue). Profili paesaggistici: la nozione di paesaggio. Lo sviluppo sostenibile. La valutazione ambientale strategica (VAS) e la valutazione di impatto ambientale (VIA). La pianificazione paesaggistica e urbanistica.....	pag. 193
11.5 (Segue). Le disposizioni sugli itinerari culturali del Codice del Turismo (d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79 e s.m.i.).....	pag. 202

CAPITOLO 3: GLI ITINERARI CULTURALI NELL'ESPERIENZA GIURIDICA SPAGNOLA

12. Ambiente e patrimonio culturale nella Costituzione spagnola.....pag. 204
13. La legislazione dei beni culturali in Spagna. La categoria de los conjuntos históricos.....pag. 213
14. Gli sviluppi normativi nelle Comunità autonome.....pag. 221
- 14.1 (Segue). In particolare: il caso della Comunità autonoma di Galizia nella recente legge 4 maggio 2016, n. 5. Tra la disciplina generale sulle “vie culturali” e quella speciale sul Cammino di Santiago di Compostela.....pag. 234
15. Aspetti di diritto urbanistico.....pag. 241
16. Spunti di comparazione con la legislazione italiana.....pag. 248

CAPITOLO 4: GLI ITINERARI CULTURALI TRANSFRONTALIERI

17. Gli itinerari culturali transfrontalieri: verso una nuova categoria di patrimonio culturale mondiale?.....pag. 252
18. Elementi per la configurazione giuridica e amministrativa degli itinerari culturali transfrontalieri: gli strumenti normativi.....pag. 260
19. (Segue). L'organizzazione. La funzione orientativa dei principi generali del diritto amministrativo europeo.....pag. 271
20. (Segue). Il *Consejo Jacobeo* del Cammino di Santiago di Compostela come modello di organo amministrativo e gestionale per gli itinerari culturali transnazionali.....pag. 275

CONCLUSIONI.....pag. 279

BIBLIOGRAFIA.....pag. 291

INTRODUZIONE

Gli itinerari culturali rappresentano un tema sempre più importante, non solo in ambito internazionale ma anche in quello nazionale. La complessità e il fascino della tematica derivano dal carattere interdisciplinare degli stessi itinerari: dal diritto dell'ambiente al diritto urbanistico, dal diritto dei beni culturali al diritto della cultura, senza tralasciare i profili di diritto amministrativo generale, utili per comprendere il carattere organizzativo e gestionale degli stessi. La finalità del presente contributo è quella di offrire un inquadramento degli itinerari culturali attraverso un'analisi della legislazione sovranazionale e nazionale, con cenni comparatistici dedicati all'esperienza spagnola, emblematica in materia.

Che cosa sono gli itinerari culturali? Come vedremo nel corso della trattazione, non esiste una nozione unitaria di itinerari culturali: infatti, sia il contesto legislativo sovranazionale (ci si riferisce in particolar modo alle concezioni dell'UNESCO e a quella del Consiglio d'Europa, nonché alla Carta sugli itinerari culturali dell'ICOMOS) sia i contesti legislativi nazionali che saranno analizzati (Italia e Spagna, sia per quanto concerne la legislazione nazionale che quella, rispettivamente, delle Regioni e delle Comunità autonome), offrono diverse definizioni che risultano funzionali, più che altro, alle politiche e al contesto legislativo cui fanno riferimento. La difficoltà di individuare una nozione unitaria di itinerari culturali è accentuata se si considerano altresì le numerose denominazioni offerte dalle medesime esperienze legislative che saranno analizzate (per es. le Comunità autonome spagnole denominano gli itinerari culturali come *itinerarios*, *rutas*, *vías*), nonché la presenza di numerosi "istituti affini" agli itinerari culturali, disciplinati dalla legislazione italiana. Nonostante queste difficoltà teoriche, sarà comunque possibile individuare i tratti comuni che contraddistinguono gli itinerari culturali, sia nella dimensione sovranazionale che in quella nazionale.

Gli itinerari culturali assumono una diversa dimensione a seconda che si consideri il contesto legislativo in cui sono sorti: da una parte abbiamo gli itinerari culturali sovranazionali, riconosciuti e certificati da Organismi e Istituti

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

internazionali, che ne attestano continuamente l'autenticità (si pensi agli itinerari culturali del Consiglio d'Europa); dall'altra parte, invece, abbiamo gli itinerari culturali, in alcuni casi diversamente denominati, che sono riconosciuti dalle realtà nazionali e delle rispettive autonomie locali. In tali contesti, mentre alcuni di questi itinerari attestano espressioni culturali eccezionali, altri sono espressione di una politica amministrativa volta alla valorizzazione e allo sviluppo territoriale, in un'ottica prevalentemente turistica.

Il presente contributo intende ricostruire i tratti essenziali della disciplina sovranazionale che concernono direttamente e indirettamente gli itinerari culturali. Tali elementi hanno condizionato le legislazioni nazionali che analizzeremo, ossia quella italiana e quella spagnola, le quali presentano, tuttavia, elementi di differenziazione nelle rispettive autonomie locali. Proprio queste ultime sono in grado di offrire delle normative che possono essere considerate come validi modelli di riferimento per i contesti legislativi privi di una disciplina generale e/o particolare sugli itinerari culturali.

Nel primo capitolo saranno quindi analizzati i profili normativi di carattere internazionale: verranno innanzitutto presi in considerazione gli aspetti che riguardano il rapporto culturale tra ambiente, paesaggio e uomo, il concetto di sviluppo sostenibile e la sua evoluzione, il turismo sostenibile e le implicazioni nella tematica degli itinerari culturali. Il concetto di sviluppo sostenibile, argomentato nei principali documenti sovranazionali richiamati, consente di poter effettuare degli interventi sul territorio, preservando tutti i valori insiti nello stesso. Gli itinerari culturali, essendo dei beni culturali e paesaggistici eterogenei, espressione notevole di valori legati alla storia e alla cultura, nonché frutto e risultato dell'antropizzazione paesaggistica, richiedono delle apposite politiche sul territorio, sia nel caso di interventi volti alla manutenzione e valorizzazione dei beni che li compongono sia nel caso di creazione *ex novo* degli stessi. Successivamente saranno analizzati i molteplici contributi apportati dalle Convenzioni UNESCO: dal concetto di patrimonio culturale e naturale offerto dalla Convenzione del 1972, sviluppato poi nelle Linee guida che hanno

considerato anche gli itinerari culturali, alle disposizioni della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo approvate nel 2001, cui si devono le indicazioni normative che rendono possibile l'ideazione e la creazione di itinerari culturali subacquei (come nel caso della Regione Sicilia); dalle considerazioni di una nozione giuridicamente rilevante di cultura estesa al valore immateriale della stessa (Convenzione del 2003), sino al riconoscimento del necessario rispetto della diversità culturale (Convenzione del 2005) e del valore della sua ricchezza. Un ruolo senza dubbio importante è da riconoscere al Consiglio d'Europa, che tramite i suoi atti normativi ha da sempre individuato, riconosciuto e promosso gli itinerari culturali: in particolare, il Consiglio d'Europa ha creato il programma "*Itinerari Culturali Europei*" e attribuisce, in presenza di appositi requisiti, la certificazione ufficiale di "*Itinerario Culturale del Consiglio d'Europa*" e di "*Grande Itinerario Culturale del Consiglio d'Europa*". Tali itinerari sono disciplinati attualmente dalle Risoluzioni nn. 66 e 67 del 2013, adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, le quali costituiscono delle vere e proprie Linee guida. Oltre a ciò, il Consiglio d'Europa ha adottato anche altre Convenzioni che hanno contribuito ad arricchire la portata degli elementi costitutivi degli itinerari culturali, con particolare riguardo agli aspetti legati al paesaggio, al patrimonio culturale e al valore della diversità culturale: ci si riferisce alla Convenzione sulla vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa (1979); alla Convenzione per la Salvaguardia del patrimonio architettonico d'Europa (1985); alla Convenzione europea per il patrimonio archeologico (1992); alla Convenzione europea del paesaggio (2000); ed infine, alla c.d. Convenzione di Faro (2007).

Gli Istituti a tutela dei beni culturali che saranno presi in considerazione sono l'ICOMOS (*International Council on Monuments and Sites*), che ha stilato l'importantissima Carta degli Itinerari culturali, e l'EICR (*European Institute of Cultural Routes*), il quale svolge prevalentemente attività di supporto al Consiglio d'Europa, al fine di garantire la continuità e l'attuazione del programma Itinerari Culturali Europei.

Nella stessa prospettiva è da richiamare anche il contributo dell'Unione europea, la quale basa le proprie politiche in relazione a una concezione aperta di cultura (articolo 167 TFUE) e, allo stesso tempo, fornisce vari strumenti di tutela per poter garantire agli itinerari culturali un importante sviluppo, tramite appositi progetti: si farà riferimento ai progetti EDEN, CERTO, TECH-TOUR, ODYSSEA CULTURES EURO-MED e WE.COME. Inoltre, saranno analizzati il Marchio del patrimonio europeo, attribuibile anche agli itinerari culturali; lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE), il quale analizza le politiche sul territorio e offre delle Linee guida di intervento a tutela del paesaggio e dei valori culturali e naturali, in conformità al principio dello sviluppo sostenibile; infine, saranno richiamati i principali contenuti di un'analisi sull'impatto degli Itinerari Culturali Europei, effettuata nel 2010 dall'Unione europea e dal Consiglio d'Europa.

Nel secondo capitolo sarà analizzato il contesto legislativo italiano, partendo dall'evoluzione in tema di legislazione di beni culturali: in tale prospettiva è utile sottolineare il passaggio dalla concezione storicistica ed estetica delle leggi Bottai del 1939 (nn. 1089 e 1497) a quella attuale rappresentata dal riconoscimento di un valore culturale che connota ogni bene culturale e paesaggistico. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004 e s.m.i.) non menziona gli itinerari culturali. Tuttavia, in conformità all'articolo 9 della Costituzione, il Codice dispone di una nozione ampia di patrimonio culturale tale da ricomprendere ulteriori beni, oltre a quelli tassativamente elencati (articoli 7-*bis*, 10 e 11 del Codice). Questa frammentazione si presenta anche per quanto concerne i c.d. beni paesaggistici, tutti accomunati da una concezione antropologica, sulla falsariga di quella proposta a livello sovranazionale dalla citata Convenzione europea del paesaggio (2000). L'insieme di queste discipline, sia quella sul patrimonio culturale che quella sui beni paesaggistici, è applicabile agli itinerari culturali. Ciò premesso, sarà dunque considerata l'esperienza giuridica degli itinerari culturali in Italia, sia nella pratica che nella legislazione nazionale e delle Regioni, in grado di fornire preziosi elementi costitutivi

dell'istituto. Come si vedrà, inoltre, sarà analizzata la recente legge regionale del Lazio, ossia la legge regionale del 10 marzo 2017, n. 2, la quale offre una disciplina di tutela all'avanguardia, in grado di fungere da modello non solo per le altre Regioni, ma anche per una futura disciplina nazionale. In attesa della modifica e/o integrazione della disciplina prevista dal Codice, anche tramite l'attuazione di varie proposte di legge a livello nazionale, saranno approfonditi aspetti che, in assenza di una specifica normativa, debbono (o dovrebbero) contraddistinguere l'istituzione degli itinerari culturali: ci si riferisce ai profili finanziari, decisionali, organizzativi, gestionali e paesaggistici. Tali aspetti saranno presi in considerazione sulla base dell'esperienza giuridica e della prassi, nonché in riferimento alla legislazione.

Il terzo capitolo approfondirà gli itinerari culturali nell'esperienza spagnola, la quale mostra un maggior grado di completezza legislativa, anche in virtù dell'esperienza maturata grazie al Cammino di Santiago di Compostela, che nel corso degli anni ha ricevuto vari riconoscimenti, tra i quali l'appellativo "*Grande Itinerario Culturale del Consiglio d'Europa*" e l'ingresso nella Lista del patrimonio UNESCO. In tale ottica, saranno analizzati i profili della normativa costituzionale, nazionale e delle Comunità autonome. In particolare, la Costituzione spagnola sviluppa i contenuti del nostro articolo 9 della Costituzione in varie disposizioni (articoli 44, 45 e 46), prevedendo apposite norme sulla nozione di cultura in generale, sull'ambiente e sul patrimonio culturale. A livello nazionale, come si dirà, la disciplina del patrimonio culturale in Spagna è rappresentata dalla legge sul patrimonio storico "materiale", ossia dalla legge n. 16/1985, come integrata e modificata: tale legge, pur non disciplinando direttamente gli itinerari culturali, dispone di una categoria chiamata *conjuntos históricos*, la quale ha reso e rende possibile la considerazione unitaria dei beni facenti parte degli itinerari culturali. Uno specifico Piano Speciale di protezione, inoltre, completa il quadro generale della tutela di detti beni eterogenei. La recente legge sul patrimonio culturale immateriale, ossia la legge spagnola n. 10/2015, approvata sulla falsariga della disciplina della citata Convenzione UNESCO del

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

10

2003, prevede la tutela e la salvaguardia che di aspetti che sono presenti, senza dubbio, in tutti gli itinerari culturali. La disciplina sul patrimonio storico delle Comunità autonome che verrà presa in considerazione presenta delle disposizioni importanti sugli itinerari culturali, con la particolarità di prevedere diverse terminologie (*itinerarios, routas, vías*) e, diversamente a quanto stabilito dalla disciplina nazionale, diverse classificazioni in riferimento alle categorie del patrimonio culturale. La normativa più importante, senza dubbio, è quella della Comunità autonoma di Galizia, la quale, come si argomenterà, prevede una normativa speciale per il proprio tratto di competenza del Cammino di Santiago di Compostela e una normativa di carattere generale per gli altri itinerari culturali (denominati *vías culturales*). Gli aspetti della legislazione spagnola analizzati consentiranno di avanzare anche una breve analisi comparatistica con la legislazione italiana in tema.

Nel quarto capitolo si analizzerà una particolare tipologia di itinerari: ci si riferisce agli itinerari culturali transfrontalieri, i quali offrono spunti rilevanti in tema di “patrimonio culturale comune”, in riferimento alla ricchezza della diversità culturale, agli scambi interculturali e ai valori immateriali, aspetti e valori che, solitamente, ciascun tipo di cammino riesce a trasmettere. In questo senso, gli itinerari culturali transfrontalieri, considerato anche il loro rilievo geografico, sociale e la capacità di essere espressione di sintesi eccezionale di valori culturali e identitari comuni, possono essere, a pieno titolo, considerati come uno dei beni rientranti nella nuova (e ipotetica) categoria chiamata “patrimonio culturale mondiale”, così come recentemente riconosciuto da autorevole e condivisibile dottrina, che sarà puntualmente richiamata. Per ricostruire i tratti di una possibile configurazione giuridica e amministrativa unitaria, si farà riferimento ai principali referenti normativi (in particolare, si esporranno i tratti essenziali dei seguenti documenti sovranazionali: la Carta europea dell'autonomia locale del 1985; la Risoluzione del Consiglio europeo sugli itinerari culturali transnazionali del 1986; la Carta europea dei diritti dell'uomo nella città del 2000; la Carta europea dell'assetto del territorio del

1983; lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo del 1997 e del 1999; la Risoluzione “*Cooperazione per lo sviluppo spaziale del territorio europeo*” del 1995; l’articolo 6 del TFUE sulla cooperazione dell’Unione europea; la Risoluzione del Parlamento europeo del 2015, dedicata all’azione “*Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l’Europa*”), nonché ai principi generali del diritto amministrativo europeo, i quali offrono spunti per l’individuazione del modello organizzativo ottimale.

Da ultimo, sulla base dell’esperienza offerta dal *Consejo Jacobeo*, organo amministrativo e gestionale del Cammino di Santiago di Compostela, sarà possibile individuare anche il modello di gestione ottimale per gli itinerari culturali transfrontalieri, in grado di garantire uno *standard* unitario e di qualità su tutto il percorso del medesimo itinerario.

CAPITOLO 1 : IL CONTESTO LEGISLATIVO INTERNAZIONALE

1. La relazione culturale tra ambiente, paesaggio e uomo. La Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano del 1972. Lo sviluppo sostenibile. Turismo sostenibile e itinerari culturali.

Nell'inquadramento della tematica degli itinerari culturali, è senza dubbio utile prendere le mosse dal riconoscimento della relazione tra ambiente, paesaggio e uomo avvenuto sul piano internazionale. Tale tipo di rapporto muove dall'inscindibile legame che si viene a creare in quanto l'uomo vive ed interagisce nell'ambiente che lo circonda. In questo senso, il primo documento internazionale rilevante è la Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano, adottata a Stoccolma nel 1972, ove 113 Nazioni si incontrarono in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite per stilare altresì un piano d'azione di 109 raccomandazioni. Il testo della Dichiarazione ¹, che come finalità ha l'individuazione di prospettive comuni per conservare e migliorare al meglio l'ambiente umano, contiene 26 principi che creano una solida base della disciplina del diritto dell'ambiente. L'importanza del documento è chiara sin dal preambolo, in cui, al punto 1, viene specificato che «l'uomo è al tempo stesso creatura e artefice del suo ambiente, che gli assicura la sussistenza fisica e gli offre la possibilità di uno sviluppo intellettuale, morale, sociale e spirituale. Nella lunga e laboriosa evoluzione della razza umana sulla terra, è arrivato il momento in cui, attraverso il rapido sviluppo della scienza e della tecnologia l'uomo ha acquisito la capacità di trasformare il suo ambiente in innumerevoli modi e in misura senza precedenti. I due elementi del suo ambiente, l'elemento naturale e quello da lui stesso creato, sono essenziali al suo benessere e al pieno godimento dei suoi fondamentali diritti, ivi compreso il diritto alla vita». Ciò premesso, fra le statuizioni fondamentali della Dichiarazione troviamo innanzitutto il principio 1, secondo cui «L'uomo ha un diritto fondamentale alla libertà, all'uguaglianza e a

¹ Il testo della Dichiarazione di Stoccolma del 1972 è consultabile al seguente link: <http://www.a21italy.it/medias/C314993C4B7B8EC8.pdf>.

condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente che gli consenta di vivere nella dignità e nel benessere. Egli ha il dovere solenne di proteggere e migliorare l'ambiente a favore delle generazioni presenti e future. A questo fine, le politiche che incoraggiano o che mantengono l'*apartheid*, la segregazione razziale, la discriminazione, le forme coloniali o simili di oppressione e di dominazione straniera, sono condannate e devono essere eliminate».

L'equilibrio ambientale di un determinato territorio assume carattere universale e coinvolge tutti gli aspetti della vita umana, compreso quello culturale, che si articola sotto un duplice punto di vista. Posto che è compito degli Stati agire per la difesa di tale equilibrio ambientale, sia singolarmente sia in cooperazione con gli altri (in particolare, cfr. i principi 7, 10, 13, 21, 22, 24 della stessa Dichiarazione), vi è da segnalare che le azioni positive che gli stessi Stati dovrebbero intraprendere, sono di tipo positivo e di tipo negativo. Le azioni di tipo positivo si sostanziano in considerazione della preservazione dell'equilibrio ambientale in tutte le sue componenti ², al fine di preservare l'ecosistema che rappresenta anche espressione culturale identitaria e che caratterizza l'uomo sia negli elementi materiali che immateriali. Le azioni di tipo negativo, oltre a quanto detto nella seconda parte del principio 1, viceversa, sono quelle finalizzate ad abbandonare «i progetti ideali per la denominazione colonialista e razzista», nella prospettiva della pianificazione degli insediamenti umani e dell'urbanizzazione (principio 15). Di riflesso, nell'ottica dello sviluppo territoriale, «nelle regioni in cui il tasso di aumento della popolazione o la sua concentrazione eccessiva sono tali da esercitare un'influenza sfavorevole sull'ambiente e sullo sviluppo, oppure in quello in cui, la debole densità della popolazione rischia di impedire qualsiasi miglioramento dell'ambiente e di ostacolare lo sviluppo, si dovranno adottare delle politiche demografiche che rispettino i diritti fondamentali dell'uomo e che siano giudicate adeguate dai governi interessati» (principio 16). In questo senso, dunque, il rispetto per l'equilibrio ambientale non significa solo preservazione di

² In base al principio 2 della Dichiarazione, «Le risorse naturali della Terra ivi comprese l'aria, l'acqua, la terra, la flora e la fauna, e particolarmente i campioni rappresentativi degli ecosistemi naturali, devono essere preservati nell'interesse delle generazioni presenti e future, attraverso un'adeguata pianificazione e gestione».

un ecosistema che si è creato ed evoluto nel tempo con l'uomo e la sua opera di antropizzazione, ma va oltre e ben al di là dei confini, sino al riconoscimento di un valore culturale che sta alla base del rispetto dei diritti fondamentali e della diversità, di cui i diversi *habitat* sono espressione.

L'idea di sviluppo sostenibile si affaccia dunque a livello internazionale e rende doveroso per gli Stati il rispetto di determinate regole. I documenti internazionali successivi enfatizzano tale principio, affermato nella Dichiarazione di Stoccolma a livello embrionale.

Il concetto di sviluppo sostenibile ³ è in grado di catalizzare il rapporto fra uomo, ambiente, cultura e territorio, in un'ottica lungimirante per lo sviluppo della società e per il benessere delle generazioni presenti e future. La prima tappa fondamentale per la creazione del concetto di sviluppo sostenibile è racchiusa nel c.d. *Rapporto Brundtland* ⁴, conosciuto anche come "*Our Common Future*", documento internazionale creato a seguito dei lavori della Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo, istituita dall'ONU nel 1983 e presieduta da Gro Harlem Brundtland. Il documento, pubblicato nel 1987 in occasione della conferenza di Tokyo dell'ONU, definisce lo sviluppo sostenibile come «lo sviluppo che è in grado di soddisfare i bisogni della generazione presente, senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri bisogni» ⁵. Per quanto concerne il contenuto del *Rapporto Brundtland*, è

³ Per un inquadramento generale sul tema dello sviluppo sostenibile, cfr. i seguenti contributi: F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale Scientifica, 2010; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, Giappichelli Editore, Torino, 2007; M. A. CALVO HORNERO, *Estrategia medioambiental y desarrollo sostenible*, Editorial Universitaria Ramón Areces, UNED, 2013; O. ROUQUAN, *Développement durable des territoires. Gouvernance et management publics*, Collection Concours Fonction Publique d'État et Hospitalière, Gualino Editeur, 2016; M. C. CORDONIER SEGGER, A. KHALFAN, *Sustainable Development Law: Principles, Practices, and Prospects*, Oxford University Press, 2005; L. DAVICO, *Sviluppo sostenibile. Le dimensioni sociali*, Carocci, 2004; F. LA CAMERA, *Sviluppo sostenibile. Origini, teoria e pratica. Prefazione di Edo Ronchi*, Editori Riuniti, 2005; A. LANZA, *Lo sviluppo sostenibile*, Il Mulino, 2006; P. GRECO, *Lo sviluppo sostenibile: dalla Conferenza di Rio alla Conferenza di Johannesburg*, CUEN, 2002.

⁴ Cfr., *ex multis*, AA.VV., *Our Common Future. World Commission on Environment and Development*, Oxford University Press, 1987; I. BOROWY, *Defining Sustainable Development for Our Common Future: A History of the World Commission on Environment and Development (Brundtland Commission)*, Routledge, 2014.

⁵ Per il testo completo del *Rapporto*, cfr. <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>.

opportuno sottolineare la stretta connessione che si viene a verificare fra l'esigenza di preservare la ricchezza ambientale, comprensiva di tutte le sue componenti e gli equilibri che riguardano l'ecosistema e la vita dell'uomo, con la necessaria e costante domanda di sviluppo che, in maniera sempre più progressiva, ha manifestato lo stesso uomo nel corso della sua esistenza. L'equilibrio fra tali componenti abbraccia, dunque, i paradigmi dello sviluppo sostenibile che sono rappresentati dalla considerazione paritaria della sostenibilità economica, sociale ed ambientale, aspetti che si devono proporzionare adeguatamente affinché vi sia una crescita ragionevole, nel rispetto delle dinamiche che si sono sedimentate antropologicamente nel corso dei secoli, anche dal punto di vista culturale. Oltre a tale equilibrio che si deve venire a creare è importante non dimenticare la prospettiva del turismo, il quale se è in grado di recare cospicui vantaggi alle economie dei Paesi beneficiari, può minare la stabilità di un sistema ambientale consolidato. In tale ottica, secondo il *Rapporto Brundtland*, le reti del turismo che si sviluppano e affermano in un dato territorio possono essere considerate sostenibili se non trasformano, modificano, mutano l'ambiente, e se non impediscono e ostacolano il naturale sviluppo delle altre attività economiche e antropologiche (fra le quali anche quelle culturali) che si svolgono nel medesimo territorio. Il turismo culturale così inteso garantisce l'immutata prosperità della ricchezza del patrimonio dell'ambiente e del territorio che ben si conciliano con gli aspetti sociali, culturali, economici ed ecologici. Tale considerazione del turismo, legata inscindibilmente alle questioni poste dallo sviluppo sostenibile e sviluppatesi anche successivamente ai lavori del *Rapporto Brundtland*, risulta essere di particolare importanza in un contesto importante quale quello degli itinerari culturali, i quali, com'è noto, sono capaci di creare un grande movimento di masse popolari e che, sia per quanto riguarda i cammini culturali "storici", sia per quelli di nuova istituzione e progettazione, deve perciò essere costantemente monitorato al fine di evitare che l'equilibrio di un dato territorio venga alterato.

Nel 1991, il concetto di sviluppo sostenibile va al di là del carattere

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici

Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

antropologico, per raggiungere un maggiore grado di equilibrio fra la specie umana e l'ecosistema: infatti, secondo la definizione stilata in occasione della *World Conservation Union, UN Environment Programme and World Wide Fund for Nature*, lo sviluppo sostenibile rappresenta «un miglioramento della qualità della vita, senza eccedere la capacità di carico degli ecosistemi di supporto, dai quali essa dipende»⁶.

La Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo⁷, proclamata dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo, riunitasi a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992, oltre ad offrire continuità ai principi della Dichiarazione di Stoccolma del 1972⁸, si caratterizza per dare rilevanza al ruolo attivo di alcuni soggetti, con particolari peculiarità. In conformità con i dettami del diritto internazionale, posto che «gli Stati hanno il diritto sovrano di sfruttare le proprie risorse secondo le loro politiche ambientali e di sviluppo, ed hanno il dovere di assicurare che le attività sottoposte alla loro giurisdizione o al loro controllo non causino danni all'ambiente di altri Stati o di zone situate oltre i limiti della giurisdizione nazionale» (principio secondo), l'accento viene posto nella

⁶ In questo senso, «per capacità di carico (o anche capacità portante) dell'ambiente si intende la capacità di un ambiente e delle sue risorse di sostenere la vita e le necessità un certo numero di individui e al contempo la capacità di smaltire e riciclare i rifiuti da essi prodotti. Può essere riferito ad una singola specie in un determinato *habitat* (ad esempio in ogni chilometro quadrato di savana non possono vivere più erbivori di quelli che la capacità di ricrescita dell'erba riesce a nutrire), oppure in senso più ampio, all'insieme delle popolazioni che vivono in un ecosistema. Nello stesso anno *Hermann Daly* ricondusse lo sviluppo sostenibile a tre condizioni generali concernenti l'uso delle risorse naturali da parte dell'uomo: 1) il tasso di utilizzazione delle risorse rinnovabili non deve essere superiore al loro tasso di rigenerazione; 2) l'immissione di sostanze inquinanti e di scorie nell'ambiente non deve superare la capacità di carico dell'ambiente stesso; 3) lo *stock* di risorse non rinnovabili deve restare costante nel tempo». Per tali argomentazioni si rinvia al seguente link: http://win.istitutosangiovannibosco.net/cennini_donbosco/e-learning/percorsi%20di%20scienze/ecosistemi/sviluppo%20sostenibile.htm.

⁷ Cfr. <http://www.isprambiente.gov.it/files/agenda21/1992-dichiarazione-rio.pdf>.

⁸ Infatti, sempre via scorrendo le disposizioni della Dichiarazione di Rio, il primo principio stabilisce che «gli esseri umani sono al centro delle preoccupazioni relative allo sviluppo sostenibile. Essi hanno diritto ad una vita sana e produttiva in armonia con la natura»; il terzo principio dispone che «il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente ed allo sviluppo delle generazioni presenti e future»; il quarto principio prevede che «al fine di pervenire ad uno sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente costituirà parte integrante del processo di sviluppo e non potrà essere considerata separatamente da questo»; il settimo principio stabilisce che «gli Stati coopereranno in uno spirito di *partnership* globale per conservare, tutelare e ripristinare la salute e l'integrità dell'ecosistema terrestre»; l'ottavo principio richiama l'importanza di «promuovere politiche demografiche adeguate».

situazione delle popolazioni povere e dei Paesi in via di sviluppo, situazioni certamente più vulnerabili sotto il profilo ambientale (principi quinto e sesto). Da questo punto di vista, al fine precipuo di garantire la più grande partecipazione alla realizzazione dello sviluppo sostenibile⁹, viene auspicato un ruolo attivo non solo da parte delle donne¹⁰, ma anche da parte delle popolazioni indigene¹¹, le quali sono considerate importanti per la notevole ricchezza delle loro tradizioni popolari. Tali statuizioni danno rilievo, pertanto, a quell'insieme di rapporti che intercorrono tra l'ambiente, l'uomo, la cultura ed il territorio. Ed è proprio il paesaggio ad essere custode di questo equilibrio che si interseca con la necessaria esigenza di sviluppo ma, allo stesso tempo, del rispetto delle componenti sopra citate che formano un equilibrio meritevole di tutela.

In occasione dell'incontro di Rio de Janeiro, parallelamente al testo della Dichiarazione, fu approvato anche un piano d'azione, noto come Agenda 21¹², contenente appunto le strategie dello sviluppo sostenibile per il XXI secolo. Il documento, diviso in quattro sezioni¹³ e quaranta capitoli, prende in forte considerazione la necessità che, a seguito dell'analisi delle dinamiche ambientali di un dato territorio e della conseguente pianificazione delle azioni di intervento,

⁹ In base al decimo principio, «il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli».

¹⁰ Secondo il ventesimo principio, «le donne hanno un ruolo vitale nella gestione dell'ambiente e nello sviluppo. La loro piena partecipazione è quindi essenziale per la realizzazione di uno sviluppo sostenibile».

¹¹ Il principio ventidue stabilisce che «le popolazioni e comunità indigene e le altre collettività locali hanno un ruolo vitale nella gestione dell'ambiente e nello sviluppo grazie alle loro conoscenze e pratiche tradizionali. Gli Stati dovranno riconoscere la loro identità, la loro cultura ed i loro interessi ed accordare ad esse tutto il sostegno necessario a consentire la loro efficace partecipazione alla realizzazione di uno sviluppo sostenibile».

¹² Sul tema cfr., *ex multis*, N. SERRE, *L'Agenda 21 per un établissement éco-responsable*, Hachette Education, 2006; W.M. LAFFERTY, K. ECKEMBERG, *From the Earth Summit to Local Agenda 21. Working towards sustainable development, International Environmental Governance Set*, Routledge, 2013; M. CATANI, *Lo sviluppo sostenibile e l'agenda 21 locale. Analisi e valutazione di un progetto di democrazia partecipativa*, Aracne, 2011.

¹³ Le quattro sezioni riguardano: 1) dimensione sociale ed economica; 2) conservazione e gestione delle risorse per lo sviluppo; 3) rafforzamento del ruolo dei gruppi più significativi; 4) mezzi di attuazione. Il testo completo della Dichiarazione è disponibile al seguente link: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>.

venga preservato l'ambiente antropologico da tutti i punti di vista, anche quello culturale ¹⁴.

Il Programma politico e d'azione della Comunità europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile del 1993, dà risalto al rapporto natura, cultura e uomo, in quanto afferma che «ogni tipo di attività dell'uomo, sia essa economica, sociale o culturale, dipende dalle qualità delle interrelazioni tra la società e il mondo della natura. Lo sviluppo è «reale» solo se migliora la qualità della vita». Anche pratiche come l'agricoltura assumono risalto, in quanto «l'agricoltura è sempre stata e continua ancora ad essere una delle caratteristiche salienti del paesaggio europeo e ha contribuito in larga parte alla formazione del nostro patrimonio culturale».

Successivamente, altri documenti hanno segnato l'evoluzione del concetto di sviluppo sostenibile: la Carta di Aalborg del 27 maggio 1994 (Carta delle Città europee per uno sviluppo sostenibile) ¹⁵, secondo la quale «sostenibilità a livello ambientale significa conservare il capitale naturale»; la Carta di Lanzarote per un turismo sostenibile ¹⁶, nata il 27/28 aprile 1995, in occasione della Conferenza Mondiale sul Turismo Sostenibile, tenuta a Lanzarote, Isole Canarie (Spagna), secondo la quale «la sostenibilità del turismo richiede per definizione che esso integri l'ambiente naturale, culturale e umano»; la Risoluzione di Göteborg del 1997 ¹⁷, in cui si avverte l'esigenza di implementare e sviluppare una legislazione comunitaria ambientale, l'Agenda Regionale 21, lo sviluppo sostenibile e specifici fondi strutturali; il Sesto Programma di Azione per l'Ambiente della Comunità europea, rubricato «*Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta*», stilato a Bruxelles il 24 gennaio 2001 dalla Commissione delle Comunità europee, secondo il quale «il

¹⁴ Per quanto riguarda, ad esempio, la pianificazione dello sviluppo umano sostenibile, di cui al capitolo 7 dell'Agenda, più precisamente al punto 7.76, a proposito delle popolazioni indigene, soggetti che vengono considerati «deboli» in relazione alla preservazione dell'equilibrio ambientale in cui abitano, in un possibile piano di intervento viene ribadita la necessità del rispetto delle pratiche culturali indigene e del loro rapporto che si viene a creare con l'ambiente.

¹⁵ Cfr. http://www.minambiente.it/sites/default/files/Carta_di_Aalborg_del_27_maggio_1994.pdf.

¹⁶ Cfr. <http://www.aitr.org/wp-content/uploads/2014/04/carta-di-Lanzarote.pdf>.

¹⁷ Cfr. <http://www.sinanet.isprambiente.it/it/sia-ispra/filarete/normativa/internazionali/2001-la-risoluzione-di-goteborg/view>.

turismo e l'ambiente naturale sono strettamente interconnessi. Al pari del patrimonio culturale, la natura e la biodiversità, se non sono gestite in modo corretto, possono essere seriamente danneggiate da uno sviluppo incontrollato del turismo».

Un evento senza dubbio importante per l'affermazione dello sviluppo sostenibile è da indicare nel vertice di Johannesburg¹⁸, svolto dal 24 agosto al 4 settembre 2002, organizzato dalle Nazioni Unite. Tale vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile è importante perché rappresenta il punto di arrivo di un'evoluzione concettuale che tiene in considerazione il rapporto fra ambiente, uomo, paesaggio e cultura. Il *summit* ha prodotto una Dichiarazione ed un Piano attuativo articolato e complesso. La Dichiarazione afferma, ancora una volta, «il ruolo vitale delle popolazioni indigene per lo sviluppo sostenibile» (punto 25), ed inoltre, «riconoscendo l'importanza di costruire solidarietà umana», sollecita «la promozione del dialogo e della cooperazione tra le persone e le civiltà del mondo, prescindendo da razza, religione, lingua, cultura, tradizione e capacità» (punto 17). Per quanto riguarda il Piano attuativo¹⁹, premesso che «la pace, la sicurezza, la stabilità e il rispetto per i diritti umani e le libertà fondamentali, compreso il diritto allo sviluppo, nonché il rispetto per la diversità culturale, sono essenziali per raggiungere uno sviluppo sostenibile e garantire che lo sviluppo sostenibile vada a beneficio di tutti», nelle varie statuizioni si raccomanda vivamente la preservazione dell'equilibrio ambientale nei piani d'azione, tenendo conto, anche in questo caso, del turismo culturale e della biodiversità²⁰.

¹⁸ Per il testo del vertice mondiale di Johannesburg si rinvia al seguente link: <http://www.isprambiente.gov.it/it/formeducambiente/educazione-ambientale/file-educazione-ambientale/eos/dichiarazione-johannesburg.pdf>.

¹⁹ Il testo tradotto del Piano attuativo del vertice di Johannesburg è disponibile al seguente link: http://cedam.unical.it/images/doc_svil_sosten/2002%20johannesburg_piano_d_attuazioneita.pdf.

²⁰ Il punto 5 amplia il “raggio d'azione” delle politiche internazionali ad obiettivi sempre più ampi: «La pace, la sicurezza, la stabilità e il rispetto per i diritti umani e le libertà fondamentali, compreso il diritto allo sviluppo, nonché il rispetto per la diversità culturale, sono essenziali per raggiungere uno sviluppo sostenibile e garantire che lo sviluppo sostenibile vada a beneficio di tutti». Il punto 6, lettera (e), parla della necessità di garantire il «benessere culturale» delle popolazioni indigene, in merito all'obiettivo del sradicamento della povertà di quel tipo di popolazioni. Più in generale, per le popolazioni povere e in via di sviluppo, bisogna anche intervenire in base al rispetto della cultura e del contesto di riferimento (punto 10, lettera b). Tale approccio si deve (o si dovrebbe) rispettare anche nei «programmi di sensibilizzazione sull'importanza di modelli di produzione e consumo sostenibili [...] tenendo conto dei valori

Altri appuntamenti importanti con lo sviluppo sostenibile sono individuabili nella Quarta Conferenza europea delle città sostenibili, tenutasi ad Aalborg nel 2004 ²¹, dieci anni dopo l'incontro nella stessa città per ribadire e rinnovare gli impegni assunti, impegni trasfusi in alcuni atti, noti come “*Commitments Aalborg +10*”, in cui il fenomeno culturale ha molta rilevanza non solo nella gestione della diversità culturale dei popoli, ma anche nella pianificazione dell'azione e della preservazione del patrimonio culturale urbano, per il quale si prevede anche una facilitazione di accesso alle attività culturali ²²; nel 2005 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha conferito all'UNESCO il compito di un'attività importante di consolidazione e crescita dello sviluppo sostenibile (da curare su tutti i livelli, ossia istruzione, formazione, informazione e sensibilizzazione), meglio nota come Decennio dell'Educazione allo Sviluppo Sostenibile (DESS) ²³. L'ultimo rilevante incontro internazionale per lo sviluppo sostenibile è stato quello organizzato dalle Nazioni Unite, tenutosi a Rio de

culturali locali, nazionali e regionali» (punto 14, lettera d). Il punto 41 si esprime sul turismo sostenibile e sulla necessità che venga rispettata l'integrità culturale e ambientale : «Promuovere lo sviluppo del turismo sostenibile, compreso il turismo non consumistico e l'ecoturismo, tenendo conto dello spirito dell'Anno Internazionale dell'ecoturismo 2002, dell'anno delle Nazioni Unite per il patrimonio culturale del 2002, del Vertice mondiale sull'ecoturismo del 2002 e della sua Dichiarazione del Québec, e del Codice etico globale per il turismo come adottato dall'Organizzazione mondiale per il turismo al fine di aumentare i benefici provenienti dalle risorse turistiche per la popolazione delle comunità ospiti, mantenendo la loro integrità culturale e ambientale, e potenziando la protezione delle aree ecologicamente sensibili e dei patrimoni naturali». In particolare, fra le varie azioni per garantire il rafforzamento delle comunità rurali e locali, si raccomanda di «sviluppare programmi, compresi programmi di istruzione e formazione, che incoraggino la gente a partecipare all'ecoturismo, mettano in grado le comunità indigene e locali di svilupparlo e di trarne benefici, e potenziare la cooperazione dei portatori di interessi nello sviluppo del turismo e nella conservazione del patrimonio, al fine di migliorare la protezione dell'ambiente, delle risorse naturali e del patrimonio culturale» (punto 41, lettera b). Sempre sul turismo culturale, in particolare per piccoli Stati insulari in via di sviluppo, al punto 52, lettera f, si raccomanda di «sviluppare iniziative su base comunitaria sul turismo sostenibile entro il 2004, e costruire le capacità necessarie a diversificare i prodotti turistici, proteggendo la cultura e le tradizioni, e conservando e gestendo in maniera efficace le risorse naturali»; mentre per i Paesi africani, al punto 64, lettera d, si raccomanda di «aiutare le comunità ospiti a gestire i loro progetti turistici per il massimo beneficio, limitando l'impatto negativo sulle loro tradizioni, cultura e ambiente», così come per i Paesi dell'America Latina e dei Caraibi (punto 67). Il punto 42, dedica attenzione alla biodiversità: «la biodiversità, che gioca un ruolo decisivo nello sviluppo sostenibile complessivo e nello sradicamento della povertà, è essenziale per il nostro pianeta, il benessere umano e per il sostentamento e l'integrità culturale delle persone».

²¹ Gli impegni siglati negli incontri di Aalborg sono stati nuovamente richiamati all'attenzione dei Paesi in occasione della Dichiarazione di Siviglia, svolta dal 21 al 24 marzo 2007.

²² Cfr. http://cedam.unical.it/images/doc_svil_sosten/2004%20aalborg-commitments.pdf.

²³ Cfr. <http://www.unesco.it/cni/index.php/cose-il-dess>.

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

21

Janeiro nel 2012²⁴, ove si svolse la Conferenza sullo sviluppo sostenibile, nota anche come “Rio + 20”²⁵, per richiamare l’incontro tenutosi vent’anni prima nella medesima città. La Risoluzione approvata in data 27 luglio 2012 riafferma che «la vita, il benessere economico, sociale e fisico, e il patrimonio culturale di molte persone, specialmente i poveri, dipendono direttamente dagli ecosistemi» (punto 30); che si riconosce «la diversità culturale e naturale del mondo» e che «tutte le culture e civiltà possono contribuire allo sviluppo sostenibile» (punto 41)²⁶. In questa occasione, l’idea di sviluppo culturale enfatizza l’aspetto culturale da due punti di vista, sia nell’ottica del turismo sostenibile (punti 130-131²⁷) sia per quanto concerne le città gli insediamenti umani sostenibili (punto 134²⁸).

²⁴ Il testo completo della Conferenza di Rio de Janeiro del 2012 è consultabile al seguente link: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=S.

²⁵ Sul tema cfr. P.C. CANTÚ-MARTÍNEZ, *Desarrollo Sustentable. Antes y Después de Río +20. México. Universidad Autónoma de Nuevo León y Organización Panamericana de la Salud*, 2015.

²⁶ Il concetto è specificato per le popolazioni povere al punto 58, lettera j, in cui si raccomanda di «migliorare il benessere dei popoli indigeni e delle loro comunità, le altre comunità locali e tradizionali e le minoranze etniche, riconoscendo e sostenendo la loro identità, cultura e interessi, ed evitare di mettere in pericolo il loro patrimonio culturale, le loro pratiche e conoscenze tradizionali, preservando e rispettando gli approcci non orientati al mercato che contribuiscano alla eliminazione della povertà».

²⁷ Il punto 130 recita: «mettiamo in evidenza che il turismo ben concepito e ben gestito può dare un contributo importante alle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile, possiede legami stretti con altri settori e può creare lavoro dignitoso e generare opportunità commerciali. Riconosciamo la necessità di promuovere le attività di turismo sostenibile e la creazione delle competenze connesse che consentano di creare una coscienza ambientale, conservare e proteggere l’ambiente, rispettare la fauna e la flora selvatica, la diversità biologica, gli ecosistemi e la diversità culturale, e aumentare il benessere e migliorare gli strumenti di vita delle comunità locali supportando le economie locali e l’ambiente umano e naturale nel suo insieme. Chiediamo che si presti più sostegno alle attività del turismo sostenibile e alla creazione di competenze in questa materia nei Paesi in via di sviluppo al fine di contribuire al raggiungimento dello sviluppo sostenibile». Il punto 131, dispone che «incoraggiamo la promozione degli investimenti nel turismo sostenibile, inclusi l’ecoturismo e il turismo culturale, il quale può consistere, tra l’altro, nel creare piccole e medie imprese e facilitare l’accesso alle risorse finanziarie attraverso strumenti come le misure di micro-credito per le popolazioni povere, indigene e locali di zone con grande potenziale ecoturistico. A tale proposito, sottolineiamo l’importanza di stabilire, ove necessario, direttive e regolamenti appropriati, in base alle priorità e alle leggi nazionali, per promuovere e supportare lo sviluppo sostenibile».

²⁸ A proposito dei centri urbani, si riconosce «che le città che siano state ben pianificate e costruite, persino applicando strategie integrate della pianificazione e della gestione, possono promuovere società sostenibili dal punto di vista economico, sociale e ambientale. A questo proposito, riconosciamo la necessità di applicare un approccio olistico allo sviluppo urbano [...]. Riconosciamo anche la necessità di conservare, in modo appropriato, il patrimonio naturale e culturale degli insediamenti umani, rivitalizzare i distretti storici e riqualificare i centri delle città».

A termine di questa breve rassegna delle tappe fondamentali dello sviluppo sostenibile e del turismo sostenibile ²⁹, è opportuno ribadire che il legame culturale fra ambiente, paesaggio e uomo ha senza dubbio radici lontanissime. I documenti internazionali citati sono testimonianza di un necessario riconoscimento a livello normativo di un equilibrio che deve rimanere intatto per il bene di tutte le comunità. La necessità del progresso richiesto dall'avanzare dei tempi porta, tuttavia, a considerare nuovi paradigmi di società che non possono che esprimersi tramite politiche ragionevoli e adeguate secondo l'ottica dello sviluppo sostenibile che, come visto, deve perseguire la sostenibilità economica, sociale ed ambientale, onde evitare di spezzare gli equilibri che caratterizzano antropologicamente la vita dei numerosi *habitat*. L'uomo si identifica quindi nell'ambiente in cui vive, ed è per questo motivo che le sfide del diritto internazionale cercano di preservare la cornice in cui si manifesta la sua attività. Come visto, l'equilibrio più fragile si manifesta in presenza di popolazioni indigene, le quali possono (o potrebbero) soffrire gli effetti di uno sviluppo poco oculato nei contesti delle loro comunità: in questo caso, lo sviluppo deve essere programmato nel rispetto delle pratiche culturali e del rapporto che tali popolazioni hanno con l'ambiente ed il rispettivo ecosistema. Solo con queste considerazioni si è in grado di comprendere al meglio ciò che gli itinerari culturali offrono o possono offrire, sia per quanto concerne gli itinerari culturali "storici" e già consolidati che per quanto concerne gli itinerari di "nuova istituzione". Nei primi è importante preservare l'equilibrio culturale creatosi col passare del tempo, adottando una serie di comportamenti specifici: infatti, al fine di conservare le peculiarità che caratterizzano quel tipo di itinerario, è necessario mantenere e vigilare sul valore culturale, sia materiale che immateriale, sia a fronte di una situazione statica, ossia non soggetta a modificazioni interventistiche da parte dei pubblici poteri, sia per quanto riguarda la situazione dinamica, ossia riguardante

²⁹ Sul tema cfr., *ex multis*, M. CONFALONIERI, *Il turismo sostenibile*, in "La produzione e organizzazione dei viaggi e del turismo", *Collana di Economia e Management diretta da Maurizio Rispoli*, n. 14, Giappichelli Editore, 2008; M. C. ZERBI, *Turismo sostenibile in ambienti fragili. Problemi e prospettive degli spazi rurali, delle alte terre e delle aree estreme*, Cisalpino Editore, Bologna, 1998; P. ROMEI (a cura di), *Turismo sostenibile e sviluppo locale*, CEDAM, 2009; A. BRUSCINO, *Il turismo sostenibile*, Editore Libreria Universitaria, 2011.

gli interventi e le miglorie che gli stessi pubblici poteri possono apportare ad un dato itinerario. Se nella situazione statica bisogna comunque vigilare sugli effetti della globalizzazione che, in maniera silente ma decisa, può apportare degli squilibri ad un dato itinerario, per quanto concerne gli interventi dei pubblici poteri, questi dovranno essere rispettosi dell'equilibrio culturale sedimentato. Per quanto riguarda, invece gli itinerari di nuova istituzione, sia quelli ideati a meri fini turistici che quelli ancora in via di riconoscimento storico, è quanto mai opportuno, vista l'opera di realizzazione del cammino *ex novo* o di adattamento di un sito alla pubblica fruizione, rispettare l'impatto della modificazione di un dato contesto ambientale, in quanto espressione genuina di un equilibrio che dal punto di vista antropologico, in particolare culturale, necessita comunque di rimanere inalterato per le generazioni presenti e future.

2. Il ruolo dell'UNESCO: la Convenzione sulla protezione del patrimonio mondiale, culturale e naturale dell'umanità del 1972. La Convenzione del patrimonio culturale subacqueo del 2001. Tra riconoscimento e promozione del patrimonio culturale immateriale e della diversità culturale.

L'organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la cultura (UNESCO)³⁰, fondata a Londra nel 1945, con sede principale a Parigi, svolge un rilevante ruolo nella protezione e tutela dei beni ambientali, nonché del patrimonio culturale e beni culturali sia per gli aspetti materiali che per quelli immateriali. Il tema degli itinerari culturali ha come referente teorico buona parte della normativa UNESCO trasfusa nelle diverse Convenzioni: dalla Convenzione sulla Protezione del Patrimonio Mondiale, culturale e naturale dell'Umanità (1972) alla Convenzione per la Salvaguardia del patrimonio culturale immateriale (2003), senza dimenticare la Convenzione del patrimonio culturale subacqueo

³⁰ Per uno studio approfondito dell'attività dell'UNESCO, senza alcuna pretesa di esaustività, si vedano ABDULQAWI A. YUSUF, *L'Action Normative a l'UNESCO. Volume I. Elaboration de Regles Internationales sur l'Education, la Science et la Culture*, Editeur: Brill, Leiden, 2007; AA. VV., *L'Action Normative a l'UNESCO. Volume II. Conventions, Recommandations, Declarations et Chartes Adoptees par l'UNESCO (1948 - 2006)*, Editeur: Brill, Leiden, 2007.

(2001) e la Convenzione per la protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali (2005), sono tanti gli spunti di riflessione ed i riferimenti normativi con i quali è possibile comporre un quadro legislativo completo.

La Convenzione sulla Protezione del Patrimonio Mondiale, culturale e naturale dell'Umanità, adottata il 16 novembre 1972 ³¹, in occasione della Conferenza Generale delle Nazioni Unite, riunita a Parigi dal 17 ottobre al 21 novembre 1972, nasce con alcune interessanti premesse e considerazioni, che si ricollegano anche al tema dello sviluppo sostenibile e all'attenzione delle problematiche esposte per tale argomento: infatti, viene fatto presente «che il patrimonio culturale e il patrimonio naturale sono viepiù minacciati di distruzione non soltanto dalle cause tradizionali di degradazione, ma anche dall'evoluzione della vita sociale ed economica che l'aggrava con fenomeni d'alterazione o distruzione ancora più temibili». Pertanto, si ha la presa di coscienza della necessaria preservazione dell'equilibrio ambientale e dei beni del patrimonio culturale e naturale, dinanzi allo sviluppo della società. Il patrimonio culturale e naturale, considerato di eccezionale importanza e di appartenenza universale, dal 1972 diviene quindi oggetto di difesa da parte della Convenzione UNESCO, tramite una serie di misure che vanno dal riconoscimento del bene agli strumenti di conservazione dello stesso. Gli articoli di riferimento ³² di tale Convenzione, in relazione agli itinerari culturali, riguardano innanzitutto l'oggetto delle norme cui si offre protezione. L'articolo 1, stabilisce che «ai fini della presente Convenzione sono considerati “patrimonio culturale”: a) *i monumenti*: opere architettoniche, plastiche o pittoriche monumentali, elementi o strutture di carattere archeologico, iscrizioni, grotte e gruppi di elementi di valore universale eccezionale dall'aspetto storico, artistico o scientifico; b) *gli agglomerati*: gruppi di costruzioni isolate o riunite che, per la loro architettura, unità o integrazione nel paesaggio hanno valore universale eccezionale dall'aspetto storico, artistico o

³¹ Per una valida analisi della Convenzione UNESCO del 1972, cfr., *ex multis*, F. FRANCONI, F. LENZERINI, *The 1972 World Heritage Convention. A commentary, Oxford commentaries on international law*, Oxford University Press, 2008.

³² Il testo della Convenzione UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale e naturale del 1972 è disponibile al seguente link: <http://www.unesco.it/cni/index.php/convenzione>.

scientifico; c) *i siti*: opere dell'uomo o opere coniugate dell'uomo e della natura, come anche le zone, compresi i siti archeologici, di valore universale eccezionale dall'aspetto storico ed estetico, etnologico o antropologico. L'articolo 2 dispone che «ai fini della presente Convenzione sono considerati “patrimonio naturale”: a) *i monumenti naturali* costituiti da formazioni fisiche e biologiche o da gruppi di tali formazioni di valore universale eccezionale dall'aspetto estetico o scientifico; b) le *formazioni geologiche e fisiografiche* e le zone strettamente delimitate costituenti l'*habitat* di specie animali e vegetali minacciate, di valore universale eccezionale dall'aspetto scientifico o conservativo, c) *i siti naturali o le zone naturali* strettamente delimitate di valore universale eccezionale dall'aspetto scientifico, conservativo o estetico naturale». Tali beni del patrimonio culturale e naturale debbono essere individuati da ciascuno Stato aderente alla Convenzione (articolo 3). Da quanto descritto dalla Convenzione UNESCO non risultano gli itinerari culturali. Ma cosa sono gli itinerari culturali? Gli itinerari culturali sono e rappresentano un bene unitario ed eterogeneo composto da una pluralità di beni, siano essi paesaggistici che monumentali, composti altresì da vari beni del patrimonio culturale aventi carattere materiale e immateriale. Nella descrizione degli articoli citati, infatti, gli itinerari culturali potrebbero essere annoverati quale patrimonio eccezionale ed universale sia tramite la categoria dei siti (culturali e/o naturali), sia tramite la considerazione di altri elementi del patrimonio culturale che spesso sono presenti nell'itinerario culturale agglomerati e monumenti (anche in questo caso culturali e/o naturali). Dal 1977, tuttavia, l'UNESCO ha predisposto delle Linee guida ³³ attuative per poter applicare al meglio le disposizioni della Convenzione e nel corso degli anni Novanta gli itinerari culturali sono entrati a far parte di tali Linee guida. L'ultimo aggiornamento delle Linee guida è datato 8 luglio 2015 ³⁴, in cui la descrizione degli itinerari culturali

³³ «Il documento fornisce i criteri e le procedure per l'iscrizione dei siti nella Lista del Patrimonio Mondiale; stabilisce le modalità per la verifica dello stato di conservazione dei siti iscritti, per l'attivazione dell'Assistenza Internazionale da parte del Fondo del Patrimonio Mondiale, le condizioni che determinano l'iscrizione dei siti nella Lista del Patrimonio in pericolo ed ulteriori dati ed istruzioni per tutti gli adempimenti connessi»: cfr., in questo senso, <http://www.unesco.beniculturali.it/index.php?it/7/linee-guida> .

³⁴ Cfr. <http://whc.unesco.org/fr/orientations/> .

è riportata nell'Allegato 3, documento che è dedicato ai seguenti beni: a) paesaggi culturali ³⁵; b) città e centri urbani storici ³⁶; c) canali del patrimonio ³⁷ e; d) strade o itinerari culturali. Tutti tali tipi di beni presentano omogeneità e, inoltre, degli aspetti comuni che sono riconducibili agli itinerari culturali, in particolar modo le caratteristiche dei paesaggi culturali. Per quanto riguarda gli itinerari culturali, «il concetto di “strade” o itinerari culturali è stato discusso nel corso della riunione di esperti su “*Le strade in quanto parti integranti del nostro patrimonio culturale*”, svolta a Madrid, il 24-25 novembre del 1994 ³⁸. La definizione che viene fornita nei punti 22 e 23 del documento è la seguente: «il concetto di strada del patrimonio si rivela ricco e fertile. Offre un quadro privilegiato nel quale possono svilupparsi una comprensione reciproca, un approccio plurale della storia, e la cultura della pace. Una strada del patrimonio è composta da elementi materiali che debbono i propri valori culturali agli scambi e ad un dialogo multidimensionale fra Paesi o regioni, e che illustrano l'interazione del movimento, nell'intero arco della strada, nello spazio e nel tempo». Al fine

³⁵ La definizione di paesaggio è fornita dai punti 6, 7, 8 e 9 dell'Allegato 3: «i paesaggi culturali sono dei beni culturali e rappresentano “opere combinate della natura e dell'uomo” definiti all'articolo 1 della Convenzione. Essi illustrano l'evoluzione della società e degli insediamenti umani nel corso degli anni, sotto l'influenza dei vincoli sostanziali e/o delle risorse presenti con il loro ambiente naturale e delle forze sociali, economiche e culturali successive, interne ed esterne. Essi dovrebbero essere scelti sulla base dei loro valori universali eccezionali e di loro rappresentatività in termine di regione geo-culturale chiaramente definita e della loro capacità ad illustrare gli elementi culturali essenziali e distinti di tali regioni. Il termine “paesaggio culturale” ricopre una grande varietà di manifestazioni interattive fra l'uomo e il suo ambiente naturale. I paesaggi culturali riflettono spesso delle tecniche specifiche di impiego sostenibile delle terre, prendendo in considerazione le caratteristiche ed i limiti dell'ambiente naturale nel quale essi sono stabiliti così come una relazione spirituale specifica con la natura. La protezione dei paesaggi culturali può contribuire alle tecniche moderne di impiego sostenibile e di sviluppo delle terre mantenendo al contempo o migliorando i valori naturali del paesaggio. L'esistenza permanente delle forme tradizionali di utilizzazione delle terre sostiene la diversità biologica nelle numerose regioni del mondo. La protezione dei paesaggi culturali tradizionali è di conseguenza utile per il mantenimento della diversità biologica».

³⁶ Secondo il punto 14 dell'Allegato 3, le città ed i centri urbani storici si dividono in tre categorie: a) le città abbandonate (città fantasma); b) le città storiche viventi (o abitate); c) le nuove città del XX secolo.

³⁷ La definizione di “canale del patrimonio” è fornita dal punto 17 dell'Allegato 3: «un canale è una via navigabile costruita dall'uomo. Esso può possedere un valore eccezionale universale dal punto di vista della storia o della tecnologia, sia intrinsecamente sia come esempio rappresentativo eccezionale di questa categoria di beni culturali. Il canale può essere un'opera monumentale, la caratteristica distintiva di un paesaggio culturale lineare, o una parte integrante di un paesaggio culturale complesso».

³⁸ Cfr. <http://whc.unesco.org/archive/1994/whc-94-conf003-inf13e.pdf>.

dell'iscrizione nella Lista del Patrimonio mondiale, il punto 24 fornisce degli elementi da considerare: «(i) la condizione necessaria di valore universale deve essere rammentata; (ii) il concetto di strada del patrimonio: - è fondato sulla dinamica del movimento e l'idea di scambi, con continuità nello spazio e nel tempo; - si riferisce ad un "tutto" nel quale la strada ha un valore superiore alla somma dei suoi elementi costitutivi che le attribuiscono la sua rilevanza culturale; - mette in luce lo scambio ed il dialogo fra i Paesi o fra le regioni; - è multidimensionale, con differenti aspetti che sviluppano e completano il suo obiettivo iniziale che può essere religioso, commerciale, amministrativo o diverso; (iii) una strada del patrimonio può essere considerata come un tipo specifico e dinamico di paesaggio culturale [...]; (iv) l'identificazione di una strada del patrimonio è fondata su un insieme di forze e di elementi materiali che testimoniano l'importanza di tale strada; (v) le condizioni di applicabilità devono essere applicate in ragione della loro importanza e degli altri elementi costitutivi della strada del patrimonio. Esse dovranno prendere in considerazione la lunghezza della strada, e possibilmente la sua frequenza attuale di utilizzazione, così come i legittimi desideri di sviluppo delle persone interessate». Si specifica, inoltre, che «questi aspetti saranno studiati nel contesto naturale della strada e le sue dimensioni immateriali e simboliche».

Posto che l'UNESCO ha in tal modo specificato le prime disposizioni della Convenzione del 1972 sopra citate, è opportuno dire che le misure previste per poter tutelare il patrimonio culturale e naturale degli itinerari culturali sono previste innanzitutto nell'opera di individuazione dei beni, al fine dell'iscrizione degli stessi in apposite Liste ³⁹. L'iscrizione alla liste della Convenzione offre un

³⁹ L'articolo 11 della Convenzione del 1972 recita: «1. Ogni Stato partecipe della presente Convenzione sottopone, nella misura del possibile, al Comitato del patrimonio mondiale un inventario dei beni del patrimonio culturale e naturale situati sul suo territorio e suscettibili di essere iscritti nell'elenco del paragrafo 2 del presente articolo. Questo inventario, che non è considerato esaustivo, dev'essere corredato di una documentazione sul luogo dei beni di cui si tratta e sull'interesse da essi offerto. 2. In base agli inventari sottoposti dagli Stati in esecuzione del paragrafo 1 qui sopra, il Comitato allestisce, aggiorna e diffonde, sotto il nome di «elenco del patrimonio mondiale», un elenco dei beni del patrimonio culturale e del patrimonio naturale, quali definiti negli articoli 1 e 2 della presente Convenzione, che considera di valore universale eccezionale in applicazione dei criteri da esso stabiliti. L'aggiornamento dell'elenco deve essere diffuso almeno ogni due anni. 3. L'iscrizione di un bene nell'elenco del patrimonio mondiale può

vasto ventaglio di misure a tutela dei beni, che vanno da misure di protezione di portata nazionale e internazionale (articoli 4-7) alla predisposizione di uno specifico «Fondo del patrimonio mondiale» (articoli 15-18), da forme di assistenza internazionale (articoli 19-26) ai programmi educativi (articoli 27-28), misure in cui assume fondamentale importanza il Comitato intergovernativo per la protezione del patrimonio mondiale, culturale e naturale (articoli 8-14), organo dell'UNESCO.

La Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo del 2001⁴⁰ rappresenta la principale fonte internazionale per poter conservare, salvaguardare e promuovere la conoscenza del patrimonio culturale presente sui fondali marini. Tale tipo di patrimonio⁴¹ è considerato dalla Convenzione «parte integrante del patrimonio culturale dell'umanità ed elemento di particolare importanza della storia dei popoli, le nazioni e le loro reciproche relazioni in merito al loro patrimonio comune»⁴². Il crescente sfruttamento commerciale del patrimonio subacqueo, nonché la prassi delle attività non autorizzate, che hanno creato in alcuni casi un rischio potenzialmente lesivo o addirittura danni irreparabili per l'ecosistema marino, hanno indotto l'UNESCO a predisporre un articolato testo che si apre con una definizione ampia di patrimonio culturale subacqueo: infatti, secondo l'articolo 1, lettera a), «per *“patrimonio culturale*

avvenire soltanto col consenso dello Stato interessato [...]. 4. Il Comitato allestisce, aggiorna e diffonde, ogni qualvolta le circostanze lo esigano, sotto il nome di «elenco del patrimonio mondiale in pericolo», un elenco dei beni menzionati nell'elenco del patrimonio mondiale per la cui salvaguardia sono necessari grandi lavori e per i quali è stata chiesta l'assistenza giusta la presente Convenzione. 5. Il Comitato definisce i criteri in base ai quali un bene del patrimonio culturale e naturale può essere iscritto nell'uno o nell'altro elenco di cui ai paragrafi 2 e 4 del presente articolo», criteri che, come visto, sono individuati periodicamente da apposite Linee guida.

⁴⁰ Per una valida disamina sul tema del patrimonio culturale subacqueo cfr. R. GARABELLO, *La Convenzione UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, Collana Università degli Studi di Milano – Bicocca, Facoltà di Giurisprudenza, Giuffrè Editore, 2004.

⁴¹ Il testo della Convenzione è disponibile nel sito dell'UNESCO, al seguente link: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001246/124687s.pdf#page=59>.

⁴² Già la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del mare, adottata il 10 dicembre 1982 a Montego Bay, sottolinea l'importanza del patrimonio subacqueo all'articolo 149, stabilendo che «tutti i reperti di natura archeologica e storica rinvenuti nell'Area vanno conservati o ceduti nell'interesse di tutta l'Umanità, tenendo in particolare conto i diritti preferenziali dello Stato o della regione d'origine, o dello Stato cui per origini culturali si riferiscono, o dello Stato di origine storica e archeologica». Per il testo della Convenzione cfr. http://www.ibneditore.it/wp-content/uploads/_mat_online/DirittoMarittimo/Convenzione_Diritti1982.pdf.

subacqueo” si intendono tutte le tracce di esistenza umana che abbiano un carattere culturale, storico o archeologico, che siano stati sott’acqua, parzialmente o totalmente, in maniera periodica o continua, almeno per 100 anni, come: i) i siti, strutture, edifici, oggetti e resti umani, congiuntamente al loro contesto archeologico e naturale; ii) le navi, aeronavi, altri mezzi di trasporto o qualsiasi parte di questi, il loro carico o altro contenuto, congiuntamente con il loro contesto archeologico e naturale; e iii) gli oggetti di carattere preistorico».

Al di là dei tecnicismi delle norme che caratterizzano la Convenzione del patrimonio culturale subacqueo (si pensi ad es. all’individuazione delle zone stabilite dal diritto internazionale, nonché il raggio d’azione degli Stati aderenti alla Convenzione e delle rispettive competenze), è opportuno sottolineare che l’articolo 2 offre degli elementi essenziali per quanto concerne una particolare categoria di itinerari, ossia i c.d. itinerari culturali subacquei. Infatti, l’articolo 2 della Convenzione, che si occupa degli obiettivi e dei principi generali, non solo prevede «la conservazione *in situ* del patrimonio culturale subacqueo», che «dovrà considerarsi l’opzione prioritaria prima di autorizzare o intraprendere attività indirizzate a questo patrimonio», ma prevede anche la possibilità di specifiche attività di valorizzazione, da svolgere, anche in questo caso, *in situ*. Tale circostanza assicura al patrimonio culturale subacqueo la possibilità di «un accesso responsabile e non pregiudizievole al pubblico», accesso che «con finalità di osservazione o documentazione, dovrà essere attuato per favorire la sensibilizzazione del pubblico su questo patrimonio, così come il riconoscimento e la protezione di esso, salvo nel caso in cui tale accesso sia incompatibile con la sua protezione e gestione». Le disposizioni citate sono importanti non solo in quanto rendono possibile che uno o più beni del patrimonio culturale possano rimanere in un *habitat* oramai consolidatosi nel tempo, e quindi anche con un conseguente maggior grado di preservazione, ma altresì perché creano le basi per l’istituzione e lo sviluppo degli itinerari culturali subacquei, di cui si dirà nel secondo capitolo.

La stessa Organizzazione delle Nazioni Unite per l’educazione, la

scienza e la cultura ha però arricchito gli studi sul patrimonio culturale e sul diritto della cultura tramite altre due fondamentali Convenzioni che possono senza dubbio avere un riferimento cogente con la realtà degli itinerari culturali: ci si riferisce alla Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale ⁴³, adottata a Parigi il 17 ottobre del 2003 e alla Convenzione per la protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali ⁴⁴, adottata a Parigi il 20 ottobre del 2005.

La Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale assume rilevanza in quanto gli itinerari culturali sono espressione non solo di un insieme di beni aventi carattere materiale, come può essere un antico cammino considerato dal punto di vista meramente tangibile, ma anche di valori spirituali e immateriali insiti all'interno degli stessi, così come accade per es. nel caso di itinerari aventi rilevanza religiosa. Lo stesso rapporto culturale fra ambiente, paesaggio e uomo è una espressione che si manifesta in maniera genuina negli itinerari culturali: infatti, non a caso, nei vari considerando la Convenzione del 2003 ⁴⁵ sottolinea «la profonda interdipendenza fra il patrimonio culturale immateriale e il patrimonio culturale materiale e i beni naturali», e che proprio la

⁴³ Per un'ampia analisi della Convenzione sul patrimonio culturale immateriale, senza pretesa di esaustività, si vedano C. BORTOLOTTO (a cura di), *Il patrimonio immateriale secondo l'UNESCO: analisi e prospettive*, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 2008; T. SCOVAZZI, L. ZAGATO, B. UBERTAZZI (a cura di), *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, Giuffrè, 2012; M. GUEVARA, *Le patrimoine culturel immatériel: Les aspects juridiques des instruments normatifs internationaux*, Éditions universitaires européennes, 2013; M. LE POTIER, *La sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine culturel immatériel. Le rôle des politiques culturelles locales*, Editions universitaires européennes, 2012; R. COTI, J. OELSNER, L. PERRIN-BENSAHEL, sous la direction de M. CORNU, J. FROMAGEAU et C. HOTTIN, *Droit et patrimoine culturel immatériel*, Collection Droit de Patrimoine culturel et naturel, Éditions L'Harmattan, 2013.

⁴⁴ Sul tema cfr., *ex multis*, B. BARREIRO CARRIL, *La diversidad cultural en el Derecho internacional: la Convención de la UNESCO*, Iustel, Madrid, 2011; S. VON SCHORLEMER, P.T. STOLL, *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Explanatory Notes*, Springer, 2012; L. ZAGATO, *Le identità culturali nei recenti strumenti UNESCO. Un approccio nuovo alla costruzione della pace?*, Cedam, Padova, 2008; L. RICHIERI HANANIA, *Cultural Diversity in International Law: The Effectiveness of the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*, Routledge Research in International Law, Routledge, 2014; H. RUIZ-FABRI, *La Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles - Premier bilan et défis juridiques*, Collection Unité mixte de recherche de droit comparé de Paris, Volume 21, Editeur Société de législation comparée, 2010.

⁴⁵ Per il testo completo della Convenzione UNESCO sul patrimonio culturale immateriale si rinvia al seguente link: http://www.unesco.it/_files/PATRIMONIOimmateriale/convenzionePatrImm.pdf.

popolazione (di un determinato territorio) assume rilevanza per poter salvaguardare il patrimonio culturale immateriale della relativa comunità ⁴⁶. Al di là di questo, la forte interdipendenza fra patrimonio culturale naturale e materiale con quello immateriale si evince dall'articolo 3 della Convenzione del 2003, il quale alla lettera a) dispone che: «nulla nella presente Convenzione potrà essere interpretato nel senso di: a) alterare lo status o di diminuire il livello di protezione dei beni dichiarati parte del patrimonio mondiale secondo la Convenzione del 1972 per la Protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale *a cui una parte del patrimonio culturale immateriale è direttamente associata*». Ciò premesso, l'articolo 1 della Convenzione del 2003 definisce gli scopi ⁴⁷, che assumono rilevanza perché si parla di «rispetto» della diversità del patrimonio culturale immateriale nonché di promozione della «cooperazione internazionale e sostegno» fra Stati, gettando le basi per l'idea di un patrimonio comune, al quale gli itinerari, in particolar modo quelli transfrontalieri di cui si parlerà nell'ultimo capitolo sono espressione. La definizione di patrimonio culturale immateriale è fornita dall'articolo 2, paragrafo 1, secondo il quale «per *“patrimonio culturale immateriale”* s'intendono le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il know-how – come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi – che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale. *Questo patrimonio culturale immateriale, trasmesso di generazione in generazione, è costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi in risposta al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia e dà loro un senso d'identità e di continuità, promuovendo in tal modo il rispetto per la diversità culturale e la*

⁴⁶ Si ribadisce anche in tale occasione che le popolazioni, in particolare quelle sensibili come quelle indigene, hanno un rapporto specifico con la natura e che per tale motivo l'ambiente assume anche una valenza culturale che deve essere preservata in tutti gli aspetti, in questo caso sia materiali che immateriali. Infatti, «le comunità, in modo particolare le comunità indigene, i gruppi e in alcuni casi gli individui, svolgono un ruolo importante per la salvaguardia, la manutenzione e il ripristino del patrimonio culturale immateriale contribuendo in tal modo ad arricchire la diversità culturale e la creatività umana».

⁴⁷ «Gli scopi della presente Convenzione sono di: a) salvaguardare il patrimonio culturale immateriale; b) assicurare il rispetto per il patrimonio culturale immateriale delle comunità, dei gruppi e degli individui interessati; c) suscitare la consapevolezza a livello locale, nazionale e internazionale dell'importanza del patrimonio culturale immateriale e assicurare che sia reciprocamente apprezzato; d) promuovere la cooperazione internazionale e il sostegno».

creatività umana. Ai fini della presente Convenzione, si terrà conto di tale patrimonio culturale immateriale unicamente nella misura in cui è compatibile con gli strumenti esistenti in materia di diritti umani e con le esigenze di rispetto reciproco fra comunità, gruppi e individui nonché di *sviluppo sostenibile*». La stessa definizione viene specificata all'interno dello stesso articolo 2, paragrafo 2, secondo il quale «Il “*patrimonio culturale immateriale*” come definito nel paragrafo 1 di cui sopra, si manifesta tra l'altro nei seguenti settori: a) tradizioni ed espressioni orali, ivi compreso il linguaggio, in quanto veicolo del patrimonio culturale immateriale; b) le arti dello spettacolo; c) le consuetudini sociali, gli eventi rituali e festivi; d) le cognizioni e le prassi relative alla natura e all'universo; e) l'artigianato tradizionale». È dunque, senza dubbio, opportuno prendere in considerazione tale Convenzione, che prevede degli importanti strumenti di tutela per le eccellenze riconosciute, anche in questo caso, dal sistema delle Liste: infatti, il testo della Convenzione prevede sia una «Lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale dell'umanità» (articolo 16), sia una «Lista del patrimonio culturale immateriale che necessita di essere urgentemente salvaguardato» (articolo 17). Le liste nonché la predisposizione di un apposito «Fondo per il patrimonio culturale immateriale» (articoli 25-28) e varie misure di «cooperazione e assistenza internazionali» (articoli 19-24), completano le misure di salvaguardia a livello internazionale. Quest'ultime assumono una rilevanza meno marcata ma senza dubbio fondamentale a livello nazionale (articoli 11-15), ove l'attività di inventariazione costituisce la modalità principale di salvaguardia del patrimonio culturale intangibile. Tale tipo di patrimonio viene costantemente monitorato da appositi organi previsti della stessa Convenzione (articoli 4-10). Se nel caso della Convenzione del 1972 le Linee guida operative forniscono un aiuto per la specificazione delle disposizioni del testo normativo, nel caso della Convenzione del 2003 le Linee guida non forniscono, almeno attualmente, un'apposita sezione per gli itinerari culturali. Quest'ultimi sono solo chiamati in causa dalle Linee guida quando ci si riferisce alle «misure di educazione formale e non formale», per le quali, al punto 107,

viene così disposto: «[...] Si invitano gli Stati parte, in particolare, a mettere in pratica misure e politiche finalizzate a: [...] i) organizzare attività come corsi estivi, giornate di “porte aperte”, visite, corsi di fotografia e video, itinerari del patrimonio culturale o viaggi scolastici a luoghi naturali e siti della memoria la cui esistenza è necessaria per l’espressione del patrimonio culturale immateriale»⁴⁸.

Gli itinerari culturali però, come anticipato, sono anche espressione di diversità culturale. Tale aspetto viene accentuato negli itinerari aventi carattere transfrontaliero, ossia che si estende materialmente in due o più Stati. La Convenzione UNESCO del 2005 fornisce, senza dubbio, validi elementi per valutare al meglio tali peculiarità. Tuttavia, prima di analizzare tale Convenzione, è da sottolineare come l’UNESCO già dal 2001, prese in considerazione l’idea di preservare e dare importanza al valore della diversità culturale: ci si riferisce alla Dichiarazione Universale dell’UNESCO sulla diversità culturale⁴⁹, che anticipa teoricamente i contenuti della Convenzione del 2005. La Dichiarazione afferma nel suo preambolo che «la cultura deve essere considerata come l’insieme dei tratti distintivi spirituali e materiali, intellettuali e affettivi che caratterizzano una società o un gruppo sociale e che essa include, oltre alle arti e alle lettere, modi di vita di convivenza, sistemi di valori, tradizioni e credenze». Assumono pertanto rilevanza a tal fine il dialogo, la cooperazione e gli scambi culturali, considerati anche come possibile fattore di sviluppo e di crescita economica della società (articolo 3). L’elemento della territorialità viene preso in considerazione dall’articolo 1, secondo il quale «la cultura assume forme diverse nel tempo e nello spazio». Le Linee guida di tale Dichiarazione, siglate a Johannesburg nel 2002, indicano i comportamenti che gli Stati membri debbono seguire, riflettendo su elementi di collegamento fra l’attività dell’uomo e la cornice ambientale in cui vive. In particolare, essi si impegnano a: 13) elaborare politiche e strategie per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, in particolar modo di quello culturale orale e di quello immateriale [...]; 14) rispettare e proteggere i

⁴⁸ Il testo delle Linee guida della Convenzione del 2003 è consultabile al seguente link: <http://www.unesco.org/culture/ich/en/directives>.

⁴⁹ Per il testo della Dichiarazione del 2001 e le relative Linee guida si rinvia al seguente link: http://www.unesco.it/_files/DIVERSITA_culturale/dichiarazione_diversita.pdf.

saperi tradizionali, in particolare quelli dei popoli autoctoni; riconoscere l'apporto delle conoscenze tradizionali, specie in materia di protezione dell'ambiente e di gestione delle risorse naturali e favorire sinergie tra la scienza moderna e i saperi locali».

La Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali del 2005⁵⁰ introduce la trattazione con un ricco preambolo, ove sono specificate varie statuizioni: dalla consapevolezza che «la diversità culturale rappresenta un patrimonio comune dell'umanità» alla constatazione che «la cultura assume forme diverse nel tempo e nello spazio e che questa diversità è riflessa nell'originalità e nella pluralità delle identità, così come nelle espressioni culturali delle società e dei popoli umani»; dall'«importanza del sapere tradizionale», delle popolazioni indigene e delle donne alla consapevolezza «che la libera circolazione delle idee, gli scambi costanti e le interazioni interculturali rafforzano la diversità culturale», in particolare contro fenomeni quali la globalizzazione. Tutte questi aspetti ricalcano, sostanzialmente, gli scopi della Convenzione, indicati dall'articolo 1⁵¹. La Convenzione si basa anche su di una serie di principi, i quali caratterizzano complessivamente lo spirito del testo normativo: 1) principio del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali; 2) principio di sovranità; 3) principio dell'eguale dignità e del rispetto di tutte le culture; 4) principio di solidarietà e di cooperazione internazionali; 5) principio

⁵⁰ Per il testo della Convenzione UNESCO sulla diversità delle espressioni culturali si rinvia al seguente link: http://www.unesco.it/_files/DIVERSITAculturale/convenzione_diversita.pdf.

⁵¹ «Gli scopi della presente Convenzione sono di: a) proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali; b) creare le condizioni che permettano alle culture di prosperare e interagire liberamente, in modo da arricchirsi reciprocamente; c) promuovere il dialogo interculturale, al fine di garantire a livello internazionale scambi culturali più intensi ed equilibrati, favorendo così il rispetto interculturale e una cultura della pace; d) stimolare l'interculturalità allo scopo di potenziare l'interazione culturale e di costruire un ponte tra i popoli; e) promuovere il rispetto per la diversità delle espressioni culturali e la presa di coscienza del suo valore a livello locale, nazionale e internazionale; f) riaffermare l'importanza della connessione tra cultura e sviluppo per tutti i Paesi, segnatamente per i Paesi in via di sviluppo, e sostenere le misure nazionali e internazionali volte a evidenziare il valore capitale di questo nesso; g) riconoscere la natura specifica delle attività, dei beni e dei servizi culturali quali portatori d'identità, di valori e di significato; h) riaffermare il diritto sovrano degli Stati di conservare, adottare e applicare politiche e misure che ritengono adeguate in materia di protezione e di promozione della diversità delle espressioni culturali sul proprio territorio; i) consolidare la cooperazione e la solidarietà internazionali che poggiano sullo spirito di partenariato, segnatamente allo scopo di accrescere le capacità dei Paesi in via di sviluppo nel proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali».

della complementarità degli aspetti economici e culturali dello sviluppo; 6) principio di sviluppo sostenibile⁵²; 7) principio di accesso (alla cultura) equo; 8) principio di apertura (alle altre culture) e di equilibrio.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione della Convenzione sulla diversità culturale, l'articolo 3 non può che fornire un'indicazione generica affinché le norme possano essere applicate nei più disparati ambiti: infatti, «la presente Convenzione si applica alle politiche e alle misure adottate dalle Parti contraenti nell'ambito della protezione e della promozione della diversità delle espressioni culturali». Da tale disposizione si può affermare che la Convenzione può presumibilmente essere applicata anche per quanto riguarda gli itinerari culturali e la ricchezza culturale che rappresentano, itinerari che, a ben vedere, rappresenterebbero una delle possibili alternative per attuare gli scopi della stessa Convenzione del 2005.

Il testo, oltre a prevedere organi specifici (articoli 22-24), prevede una molteplicità di diritti ed obblighi delle parti contraenti (articoli 5-19), in cui assumono rilevanza specifiche misure di protezione, educazione, cooperazione internazionale, oltre che alla creazione di un apposito «Fondo internazionale per la diversità culturale» e alle misure di «integrazione della cultura nello sviluppo sostenibile»⁵³.

3. L'attività del Consiglio d'Europa.

Il Consiglio d'Europa⁵⁴ è un'Organizzazione internazionale fondata il 5 maggio del 1949, con sede a Strasburgo, che raggruppa attualmente 47 Paesi europei. Il suo scopo istituzionale è quello di promuovere la democrazia, i diritti umani e l'identità culturale europea, tramite il principale mezzo d'azione che è

⁵² «La diversità culturale rappresenta un patrimonio sostanziale per gli individui e le società. Lo sviluppo sostenibile, di cui beneficiano le generazioni presenti e future, presuppone la protezione, la promozione e il mantenimento della diversità culturale».

⁵³ In base all'articolo 13, «le Parti contraenti s'impegnano a integrare la cultura nelle loro politiche di sviluppo a tutti i livelli, in vista di creare condizioni propizie allo sviluppo sostenibile, favorendo in questo modo gli aspetti legati alla protezione e alla promozione della diversità delle espressioni culturali».

⁵⁴ Per un inquadramento generale del Consiglio d'Europa, si vedano, *ex multis*, B. WASSENBERG, *Histoire du Conseil de l'Europe*, P.I.E.-Peter Lang S.A., Bruxelles, 2013; AA.VV., *Il Consiglio d'Europa*, P.I.E.-Peter Lang S.A., Bruxelles, 2013.

rappresentato dalla stipulazione di convenzioni e accordi internazionali tra gli stessi Paesi membri e, talvolta, anche con Stati terzi. L'attività del Consiglio d'Europa ha sempre riconosciuto il ruolo essenziale della cultura di fare progredire le conoscenze sociali, la trasmissione di valori e la comprensione reciproca tra le diverse popolazioni, nonché il ruolo dell'educazione per incoraggiare il rispetto delle diversità culturali.

La Convenzione culturale europea, adottata a Parigi il 19 dicembre 1954⁵⁵, rappresenta la base e lo spirito di tutta l'attività del Consiglio d'Europa in merito al patrimonio culturale. Tale Convenzione ha lo scopo di «realizzare un'unione più stretta tra i suoi Membri al fine di salvaguardare ed incrementare gli ideali ed i principi che fanno parte del loro patrimonio comune», al fine di favorire «la mutua comprensione fra i popoli d'Europa» e «lo studio delle lingue, della storia e delle civiltà degli altri e della civiltà comune», tramite «una politica d'azione comune intesa a mantenere la cultura europea e a incoraggiare lo sviluppo»⁵⁶.

Per quanto riguarda la definizione di itinerario culturale, il Consiglio d'Europa identifica l'itinerario come «un percorso che attraversa uno o più Paesi o Regioni, e che si organizza intorno a temi di interesse storico, artistico o sociale europeo, sia in ragione del tracciato geografico dell'itinerario, sia in funzione del suo contenuto e del suo significato»⁵⁷. Il Rapporto sullo studio del patrimonio culturale europeo, risalente ai primi anni '60 del secolo scorso, è il primo documento in cui il Consiglio d'Europa riconosce l'importanza degli itinerari culturali⁵⁸.

Infatti, in tale occasione fu posta in luce l'importanza di rendere accessibili e sempre più fruibili i siti di rilevanza culturale, tramite gli strumenti degli scambi culturali e del viaggio, alla riscoperta del patrimonio culturale

⁵⁵ Il testo della Convenzione culturale europea è disponibile al seguente link: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800645c8>.

⁵⁶ È da precisare che la Convenzione non chiarisce le modalità con gli Stati contraenti dovranno salvaguardare e incoraggiare lo sviluppo del patrimonio culturale comune dell'Europa, fornendo solo delle direttive generiche.

⁵⁷ Cfr. http://www.longobardways.org/_it/consiglio_europa.asp.

⁵⁸ Ci si riferisce al report “*Europe continue*”, sviluppato a Strasburgo il 13/14 ottobre 1964.

europeo. I contenuti di tale Rapporto, nonché quello datato 28 marzo 1984, dedicato al “*Cammino di Santiago di Compostela e altri itinerari europei di pellegrinaggio*”⁵⁹, furono poi in parte trasfusi nella Raccomandazione n. 987 del 28 giugno 1984, adottata dall’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa.

Tale Raccomandazione è importante in quanto si assume la consapevolezza che gli itinerari culturali hanno svolto un ruolo rilevante «nello sviluppo di alcune città, nella creazione di istituzioni religiose e laiche e, in sostanza, nella creazione di una vera e propria infrastruttura per i pellegrini» (articolo 2). L’aspetto religioso e culturale dei pellegrinaggi assume per tale raccomandazione una preminente rilevanza: infatti, «i contatti religiosi e culturali risultanti dalla notevole circolazione di pellegrini attraverso tutta l’Europa hanno costituito una prima tappa verso l’interculturalismo e l’unità europea» (articoli 3-4). Sulla base dell’esperienza del Cammino di Santiago di Compostela, la Raccomandazione elenca all’articolo 6 una serie di azioni di cui dovrà tenere conto il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa: infatti, si raccomanda «6.1. di incoraggiare una cooperazione fra gli Stati membri destinata a preservare congiuntamente gli itinerari internazionali di pellegrinaggio – per esempio un’azione concertata in vista di far figurare gli itinerari più significativi ed i rispettivi monumenti sul Repertorio del patrimonio mondiale dell’UNESCO; 6.1.1. di chiedere ai governi degli Stati membri del Consiglio d’Europa di incoraggiare le città situate sugli itinerari di pellegrinaggio a cooperare a delle attività comuni relative alla conservazione degli edifici giacenti su questi itinerari e di farli conoscere al meglio, e di associare la Conferenza permanente dei poteri locali e regionali d’Europa a questa iniziativa; 6.1.2. di promuovere il turismo culturale lungo questi itinerari in collaborazione con le organizzazioni europee del turismo»; 6.1.3. di autorizzare l’utilizzazione di un simbolo speciale del Consiglio d’Europa nelle città e nelle altre istituzioni che partecipano alla salvaguardia e alla promozione degli itinerari di pellegrinaggio».

⁵⁹ Il testo della Rapporto del Cammino di Santiago di Compostela e altri itinerari europei di pellegrinaggio è disponibile nel seguente link: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-fr.asp?FileId=5375>.

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha raccolto al meglio l'invito della Raccomandazione n. 987 del 1984 e «dopo aver consultato il Comitato direttore per le politiche urbane e il patrimonio architettonico (CDUP), il Consiglio della cooperazione culturale (CDCC) e la Conferenza permanente dei poteri locali e regionali dell'Europa (CPLRE)»⁶⁰, ha attivato il programma degli Itinerari Culturali Europei il 23 ottobre 1987, contestualmente alla Dichiarazione di Santiago di Compostela.

Il Cammino di Santiago di Compostela diviene in tal modo il primo *“Itinerario Culturale del Consiglio d'Europa”*, e diviene simbolo di identità culturale comune, in grado di contribuire a «costruire una società fondata sulla tolleranza, il rispetto altrui, la libertà e la solidarietà». A tal fine, la stessa Dichiarazione prevede una serie di attività che va ad arricchire ancora di più la portata di tale bene⁶¹. Col passare degli anni, il Cammino di Santiago ha conseguito ulteriore lustro, tanto che nel 1993, l'UNESCO ha iscritto i Cammini di Santiago di Compostela al patrimonio mondiale dell'umanità, «raccomandando anche la salvaguardia del patrimonio storico, letterario, musicale e artistico creato dai pellegrini»⁶². Un ulteriore riconoscimento è quello ricevuto ancora una volta dal Consiglio d'Europa, che nei primi anni del Duemila ha sviluppato il programma degli Itinerari Culturali Europei, contemplando i c.d. Grandi Itinerari Europei, premiando in tal modo le eccellenze: pertanto, il Cammino di Santiago di

⁶⁰ Per il testo dell'Accordo Parziale Allargato sugli itinerari culturali del Consiglio d'Europa del 20 dicembre 2013, in cui si analizza anche la storia del programma itinerari culturali: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805c6a2a>.

⁶¹ Secondo il testo della Dichiarazione, le attività cui le autorità, le istituzioni ed i cittadini possono contribuire sono: «1) proseguire il lavoro di identificazione dei Cammini di Santiago di Compostela sull'insieme del territorio europeo; 2) determinare un sistema di segnaletica dei principali punti dell'itinerario grazie all'utilizzazione del simbolo proposto dal Consiglio d'Europa; 3) promuovere delle azioni coordinate di ristrutturazione e rivalorizzazione del patrimonio monumentale e naturale situato lungo questi Camini; 4) creare dei programmi di promozione culturale che permettono di recuperare l'eredità storica, letteraria, musicale e artistica creata nei pellegrinaggi a Santiago di Compostela; 5) promuovere degli scambi permanenti fra le città e le regioni situate lungo questi cammini; 6) incoraggiare, nel contesto di questi scambi, la creazione artistica e culturale contemporanea per rinnovare la tradizione e dimostrare dei valori senza tempo dell'identità culturale europea». Per il testo della Dichiarazione del Cammino di Santiago: http://www.xacobeo.fr/ZF2.03.C_Europe.htm.

⁶² Si rinvia ancora al testo della Dichiarazione: http://www.xacobeo.fr/ZF2.03.C_Europe.htm.

Compostela, nel 2004 è stato nominato anche “*Grande Itinerario Culturale del Consiglio d’Europa*”.

Nel corso degli anni il Consiglio d’Europa ha adottato varie Risoluzioni per specificare ed aggiornare il programma degli Itinerari Culturali Europei. Ci si riferisce, in particolare, alle tre seguenti Risoluzioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa: a) n. 4 del 17 marzo 1998⁶³; b) n. 12 del 10 ottobre 2007⁶⁴ e c) n. 53 dell’8 dicembre 2010⁶⁵. Tali Risoluzioni costituiscono una sorta di Linee guida che individuano in maniera costante i requisiti affinché l’itinerario culturale proposto dallo Stato aderente possa beneficiare del programma predisposto dal Consiglio d’Europa. In tal senso, i requisiti maggiormente considerati sono, in sintesi, i seguenti: «l’identificazione di un tema che possa rappresentare valori europei comuni a più Paesi; l’individuazione di un percorso storico già esistente o la determinazione di un tracciato fisico nuovo e idoneo ad essere valorizzato tramite il turismo culturale; lo sviluppo di progetti di cooperazione multilaterale di lungo termine in alcuni settori prioritari (la ricerca scientifica, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio; gli scambi culturali ed educativi fra i giovani europei; la pratica contemporanea della cultura e delle arti; il turismo culturale e lo sviluppo sostenibile); la gestione da parte di uno o più organismi indipendenti, oppure da reti di istituzioni, organizzati come associazioni o federazioni di associazioni. Il Consiglio d’Europa attribuisce, sulla base della documentazione progettuale ricevuta, il riconoscimento di “Itinerario culturale” o “Grande itinerario culturale”, in considerazione dell’ampiezza della dimensione pan-europea del progetto»⁶⁶.

⁶³ Per il testo della Risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa n. 4 del 1998: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Res\(98\)4&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Res(98)4&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75) .

⁶⁴ Per il testo della Risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa n. 12 del 2007: http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/Source/CDPATEP/Plenary_Session/CM_Res_2008_12_FR.pdf .

⁶⁵ Per il testo della Risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa n. 53 del 2010: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Res\(2010\)53&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Res(2010)53&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383) .

⁶⁶ Cfr. B. CARDINALE, *La via degli Abruzzi. Un’arteria fondamentale per lo sviluppo locale*, in *Rivista documenti geografici, Dipartimento di Scienze storiche, filosofiche-sociali dei beni culturali e del territorio*, Università di Roma, Edizioni Nuova Cultura, n. 2-2013, p. 10 .

Le più recenti Risoluzioni del Consiglio d'Europa che si sono occupati di itinerari culturali, sono le vigenti Risoluzioni n. 66 e 67 del 20 dicembre del 2013.

La Risoluzione n. 66 del 2013 ha sostanzialmente l'obiettivo di confermare l'Accordo Parziale Allargato sugli itinerari culturali (ossia l'Accordo previsto dalla sopra citata Risoluzione n. 53 del 8 dicembre del 2010). Lo Statuto dell'Accordo, aggiornato con le modificazioni rispetto alla prima versione, viene richiamato in Allegato dal testo della stessa Risoluzione. Il testo dell'Accordo prevede degli obiettivi: «l'Accordo Parziale Allargato contribuisce alla promozione dell'identità e della cittadinanza europea per la conoscenza e la presa di coscienza del patrimonio comune dell'Europa e lo sviluppo dei legami e di un dialogo culturali in Europa anche con altri Paesi o regioni. Esso mira a dare forma ad uno spazio culturale condiviso sviluppando degli itinerari culturali destinati a favorire la sensibilizzazione al patrimonio, all'educazione, alla creazione di reti, al turismo transfrontaliero durevole e di qualità, e di altre attività affini. L'Accordo Parziale Allargato contribuisce a rinforzare i potenziali degli itinerari culturali in materia di cooperazione culturale, di sviluppo sostenibile del territorio e di coesione sociale, insistendo particolarmente su dei temi aventi un'importanza simbolica per l'unità, la storia, la cultura e i valori europei e la scoperta di destinazioni sconosciute. Esso rinforza la dimensione democratica degli scambi e del turismo culturale attraverso il coinvolgimento di reti e di associazioni sul territorio, di collettività locali e regionali, di università e di organizzazioni professionali. Esso contribuisce a preservare la diversità del patrimonio grazie a degli itinerari e dei progetti culturali fondati su dei temi e degli itinerari turistici alternativi. L'Accordo Parziale Allargato contribuisce allo sviluppo e alla promozione del concetto degli itinerari culturali in tutte le sue dimensioni onde sensibilizzare il resto del mondo alla scelta dell'Europa come destinazione turistica di un valore e di una qualità di primaria importanza» (articolo 1)⁶⁷.

⁶⁷ Cfr. [http://culture-routes.net/sites/default/files/files/CMRes\(2013\)66F.pdf](http://culture-routes.net/sites/default/files/files/CMRes(2013)66F.pdf).

Oltre a delle interessanti definizioni che segnano una sempre più marcata evoluzione degli itinerari culturali ⁶⁸, tale Accordo fornisce ai Paesi aderenti una serie di attività da dover eseguire: dalla creazione di reti e di organismi responsabili del progetto allo studio del contesto storico dell'itinerario e del valore culturale che possiede; dalla ideazione di una valida offerta turistica sostenibile tramite la creazione di un itinerario culturale alla predisposizione di idonei mezzi di promozione e di finanziamento; dalla formazione e rafforzamento delle capacità degli operatori degli itinerari culturali al rispetto specifico della normativa del Consiglio d'Europa (articolo 1.2). All'interno dell'accordo però sono previste anche regole di adesione e partecipazione (articolo 2), specifici organi che si pongono come garanti dell'Accordo, ossia il Consiglio direttivo (articolo 3), il Comitato statutario (articolo 4), nonché il Forum consultivo degli itinerari culturali (articolo 5) ed il Segretariato (articolo 7). I fondi sono sostanzialmente conferiti dagli Stati partecipanti, da altri tipi di versamenti (donazioni, lasciti, eredità, ecc.) nonché da eventuali corresponsioni che possono derivare dall'Unione europea (articolo 6).

La Risoluzione n. 67 del 18 ottobre 2013, ha lo scopo di revisionare le regole di concessione dell'appellativo "*Itinerario Culturale del Consiglio d'Europa*", annullando le precedenti regole previste dalla Risoluzione n. 52 dell'8 dicembre 2010. Le nuove regole per ottenere l'appellativo di "*Itinerario Culturale del Consiglio d'Europa*" sono contenute nell'Allegato della Risoluzione n. 67 del 2013. Secondo le nuove regole, «la denominazione "Itinerari culturali del Consiglio d'Europa" può essere assegnata ai progetti che si articolano attorno a un tema rispondente ai criteri di eleggibilità enumerati nella parte I, che

⁶⁸ L'articolo 1 dell'Accordo prevede, inoltre, le seguenti definizioni: a) itinerario culturale, «progetto di cooperazione culturale, educativo, patrimoniale e turistico volto a sviluppare e promuovere un itinerario o una serie di itinerari basati su un cammino storico, un concetto, una persona o un fenomeno culturale di dimensioni transnazionale che presentano rilevanza per la comprensione e il rispetto dei valori europei comuni»; b) operatore di itinerario culturale, «organismo o insieme di organismi registrati legalmente in uno o più Stati membri del Consiglio d'Europa, o istituzione pubblica avente la responsabilità legale, finanziaria e morale della gestione e del funzionamento di un itinerario culturale che rappresentano tale itinerario presso il Consiglio d'Europa». Tali definizioni assumono rilevanza in quanto col passare degli anni si sta espandendo l'oggetto della nozione di itinerario culturale, con la correlativa nascita della figura dell'operatore dell'itinerario culturale.

appartengono a dei campi d'azione prioritari enumerati nella parte II e che sono presentati da una sola rete rispondente ai criteri enumerati nella parte III».

La parte I prevede che «i temi sviluppati devono rispondere all'insieme dei criteri seguenti: 1) il tema deve essere rappresentativo di valori europei ed essere comune ad almeno tre Paesi d'Europa; 2) il tema deve essere oggetto di una ricerca e di una elaborazione realizzata da gruppi di esperti pluridisciplinari provenienti da differenti regioni d'Europa, per illustrare questo tema con delle iniziative e dei progetti basati su una argomentazione comune; 3) il tema deve essere rappresentativo della memoria, della storia e del patrimonio europeo e contribuire all'interpretazione della diversità dell'Europa d'oggi; 4) il tema si deve prestare a degli scambi culturali e educativi per i giovani, e dunque rispondere alle riflessioni e preoccupazioni del Consiglio d'Europa in questi settori; 5) il tema deve permettere lo sviluppo di iniziative e dei progetti esemplari e innovativi nei settori del turismo culturale e dello sviluppo sostenibile; 6) il tema deve permettere lo sviluppo di prodotti turistici in associazione con degli operatori turistici, prodotti destinati ad un pubblico vario, e compreso il pubblico scolastico»⁶⁹.

La parte II prevede la “*Lista delle priorità d'azione*”, per le quali sono individuati i vari campi d'azione cui ogni itinerario può far riferimento: 1) cooperazione in materia di ricerca e di sviluppo; 2) valorizzazione della memoria, della storia e del patrimonio europeo; 3) scambi culturali e educativi dei giovani europei; 4) pratiche contemporanee della cultura e delle arti; 5) turismo culturale e sviluppo culturale sostenibile.

La parte III prevede la “*Lista dei criteri per le reti (organizzazioni)*”, in base alla quale «i promotori dei progetti si devono costituire in reti (strutture) pluridisciplinari ubicate in diversi Stati membri del Consiglio d'Europa»⁷⁰. Tali reti (organizzazioni) debbono rispettare molteplici requisiti, che vanno dalla necessaria presenza di una struttura giuridica (associazione – federazione di associazioni) alla sostenibilità finanziaria e organizzativa dei progetti proposti, dal

⁶⁹ Cfr. [http://culture-routes.net/sites/default/files/files/CMRes\(2013\)67F.pdf](http://culture-routes.net/sites/default/files/files/CMRes(2013)67F.pdf).

⁷⁰ Cfr. [http://culture-routes.net/sites/default/files/files/CMRes\(2013\)67F.pdf](http://culture-routes.net/sites/default/files/files/CMRes(2013)67F.pdf).

dettagliato programma d'azione (con obiettivi, metodi d'azione, Paesi partecipanti, ecc..) all'indicazione del piano di finanziamento e di funzionamento della struttura a rete, dall'indicazione dei territori coinvolti nel progetto alla definizione ed attuazione di indicatori finalizzati a misurare l'impatto delle attività degli itinerari culturali.

Osservati questi requisiti e queste regole delle tre parti analizzate, «la dicitura “Itinerario culturale del Consiglio d'Europa” è assegnata dal Consiglio direttivo dell'Accordo Parziale Allargato, d'intesa con il Comitato intergovernativo competente. Esso può, se necessario, farsi assistere da uno o più consulenti esperti. Se lo ritiene necessario, il Consiglio direttivo può consultare altri comitati o organi competenti del Consiglio d'Europa».

Il Consiglio d'Europa, dunque, ha svolto (e svolge) un ruolo cruciale nello sviluppo degli itinerari culturali. L'attività di tale organizzazione internazionale però non si è limitata specificamente ai soli itinerari culturali, ma anche a temi che hanno una rilevanza affine a quella di cui stiamo trattando: infatti, gli itinerari culturali sono da considerare come un bene culturale avente carattere eterogeneo, in cui ad elementi di rilevanza strettamente culturale (beni archeologici, monumentali, ecc.), si affiancano elementi di valenza naturale e ambientale (flora, fauna, paesaggio), a cui si somma l'opera di antropizzazione dell'uomo. Pertanto, è doveroso richiamare l'attenzione e analizzare sommariamente le seguenti Convenzioni adottate dal Consiglio d'Europa: a) la Convenzione sulla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa; b) la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio architettonico d'Europa; c) la Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico; d) la Convenzione europea del paesaggio; e) la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società.

La Convenzione sulla vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa ⁷¹, adottata il 19 settembre 1979, riconosce che «la flora e la fauna selvatiche costituiscono un patrimonio culturale di valore estetico, scientifico, culturale,

⁷¹ Il testo della Convenzione del 1979 è consultabile al seguente link: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680078b22>.

ricreativo, economico e intrinseco che occorre preservare e trasmettere alle generazioni future». In un'ottica di cooperazione fra più Stati, lo scopo della Convenzione è quello «di assicurare la conservazione della flora e della fauna selvatiche e dei loro biotopi» (articolo 1). Pertanto, nel rispetto dello sviluppo sostenibile, le Parti contraenti prendono i provvedimenti necessari per preservare tale tipo di patrimonio ⁷².

La Convenzione per la salvaguardia del patrimonio architettonico d'Europa ⁷³, adottata a Granada il 3 ottobre 1985, evidenzia lo scopo del Consiglio d'Europa «di realizzare un'unione più stretta tra i suoi membri al fine, in particolare, di salvaguardare e di promuovere le idee e i principi che costituiscono il loro patrimonio comune [...], ricordando che è importante tramandare alle generazioni future un sistema di riferimenti culturali, di migliorare l'ambiente di vita urbana e rurale e di favorire nel contempo lo sviluppo economico, sociale e culturale dello Stato e delle regioni». La preservazione e salvaguardia del patrimonio architettonico, che assume una definizione abbastanza ampia e confinante con alcuni beni degli itinerari culturali, è di prerogativa degli Stati, che debbono porre in essere varie misure che vanno dall'individuazione dei beni (articolo 2) alle misure di protezione primarie e secondarie (articoli 3-8), dalla previsione di specifiche sanzioni (articolo 9) alla predisposizione di politiche di conservazione (articoli 10-13), dalla predisposizione di misure di informazione e formazione al coordinamento europeo delle politiche di conservazione (articoli 15-21).

La Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico ⁷⁴, adottata a La Valletta il 16 gennaio 1992, ha lo scopo di «proteggere il

⁷² Infatti, secondo l'articolo 2 della Convenzione del 1979, «le Parti contraenti prendono i provvedimenti necessari per mantenere o adattare la popolazione della flora e della fauna selvatiche a un livello corrispondente in particolare alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative e dei bisogni delle sottospecie, varietà o forme minacciate a livello locale».

⁷³ Il testo della Convenzione del 1985 è consultabile tramite il seguente link: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007a0f9>.

⁷⁴ Per il testo della Convenzione del 1992 si rinvia al seguente link: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007bd45>.

patrimonio archeologico in quanto fonte della memoria collettiva europea e strumento di studio storico e scientifico. A tale scopo sono considerati come costituenti il patrimonio archeologico tutti i reperti, beni ed altre tracce dell'esistenza dell'uomo nel passato: i. la cui salvaguardia e studio permettono di descrivere l'evoluzione della storia dell'uomo e del suo rapporto con la natura; ii. i cui principali mezzi di informazione sono costituiti da scavi e scoperte, nonché da altri mezzi di ricerca concernenti l'uomo e l'ambiente che lo circonda; iii. che si trovano su territori soggetti alla giurisdizione delle Parti contraenti. Il patrimonio archeologico comprende le strutture, costruzioni, complessi architettonici, siti esplorati, beni mobili, monumenti di altro tipo e il loro contesto, che si trovino nel suolo o sott'acqua» (articolo 1). La definizione del patrimonio archeologico, anche in questo caso, assume rilevanza in quanto considera una tipologia di beni molto più ampia di quanto comunemente si è abituati a pensare. Le misure per la tutela di tale patrimonio sono le più disparate e comprendono attività che vanno dall'identificazione del patrimonio alle misure di protezione e di conservazione integrata (articoli 2-5), dalla raccolta e diffusione delle informazioni scientifiche alla sensibilizzazione del pubblico (articoli 7-9), dalla prevenzione della circolazione illecita di elementi del patrimonio archeologico a misure di mutua assistenza tecnica e scientifica (articoli 10-12).

La Convenzione europea del paesaggio ⁷⁵, adottata a Strasburgo il 19 luglio 2000 ⁷⁶, «si prefigge lo scopo di promuovere la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi e di organizzare la cooperazione europea in questo campo» (articolo 3). Nel preambolo della Convenzione si auspica il rispetto dello «sviluppo sostenibile fondato su un rapporto equilibrato tra bisogni sociali, l'attività economica e l'ambiente». Il paesaggio in cui viviamo, nonché il paesaggio che in interessa da vicino gli itinerari culturali è soggetto sempre più a

⁷⁵ Per approfondimenti sul tema si vedano: G.F. CARTEI, *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino, 2007; A. VOGHERA, *Dopo la Convenzione europea del paesaggio. Politiche, piani e valutazione, After the European Landscape Convention. Policies, Plans and Evaluation*, Alinea Editrice, 2011; R. PRIORE (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio. Il testo tradotto e commentato*, Reggio Calabria: Centro Stampa d'Ateneo, Lirici Editore, 2006.

⁷⁶ Il testo della Convenzione del 2000 è consultabile nel seguente link: http://www.convenzioneuropeapaesaggio.beniculturali.it/uploads/2010_10_12_11_22_02.pdf.

modificazioni che, talvolta, possono compromettere l'equilibrio ambientale, purtroppo a volte in maniera irrimediabile. Pertanto, la Convenzione europea del paesaggio assume rilevanza di uno strumento a carattere sovranazionale, in grado di dedicarsi «esclusivamente alla salvaguardia, alla gestione e alla pianificazione di tutti i paesaggi europei», paesaggi che sono contraddistinti da qualità e diversità e che costituiscono «un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni»⁷⁷. Nelle definizioni fornite dall'articolo 1 della Convenzione, spicca ovviamente quella di paesaggio, per la quale la lettera a) indica «“Paesaggio” designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni». L'ambito di applicazione della Convenzione assume portata universale, ed è pertanto estesa ai territori che “ospitano” degli itinerari culturali, per cui la Convenzione «si applica a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Essa comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, che i paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati».

Per quanto riguarda le misure di attuazione della Convenzione, vengono indicate sia misure e provvedimenti di carattere generale⁷⁸ e specifico⁷⁹, da attuare al livello nazionale (articoli 5-6), sia misure di carattere sovranazionale che vanno da specifiche politiche e programmi internazionali all'assistenza reciproca e scambio di informazioni (articoli 7-8), dalla considerazione dei paesaggi transfrontalieri⁸⁰ al controllo e all'applicazione della Convenzione ad

⁷⁷ Inoltre, sempre nel preambolo della Convenzione, viene specificato che «il paesaggio coopera all'elaborazione delle culture locali e rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa, contribuendo così al benessere e alla soddisfazione degli esseri umani e al consolidamento dell'identità europea».

⁷⁸ Fra le misure di carattere generale di cui all'articolo 5 è interessante notare come la Convenzione sottolinei che le Parti debbono impegnarsi a «riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità» (lettera a).

⁷⁹ Le misure di carattere specifico individuate dall'articolo 6 si dividono in attività di: a) sensibilizzazione; b) formazione e educazione; c) individuazione e valutazione dei paesaggi; d) individuazione di obiettivi di qualità paesaggistica; e) applicazione di strumenti di intervento volti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla pianificazione dei paesaggi.

⁸⁰ Come vedremo nel capitolo quarto, i paesaggi transfrontalieri assumono rilevanza per tantissimi itinerari culturali. In dettaglio, l'articolo 9 della Convenzione stabilisce che «le Parti si impegnano

opera di appositi comitati di esperti (articoli 9-10), sino a predisporre un premio del paesaggio del Consiglio d'Europa ⁸¹ (articolo 11).

La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società ⁸², meglio nota come Convenzione di Faro, dal nome della località in cui è stata adottata il 27 ottobre 2007, rappresenta forse il documento più "maturo" dell'evoluzione normativa del Consiglio d'Europa. Infatti, tale Convenzione eleva ai massimi livelli l'importanza dell'eredità culturale, che deve essere conseguita con la promozione della diversità culturale, la preservazione dell'ambiente e tramite uno sviluppo sostenibile.

La Convenzione definisce l'eredità culturale «un insieme di risorse ereditate dal passato che le popolazioni identificano, indipendentemente da chi ne detenga la proprietà, come riflesso ed espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni, in continua evoluzione. Essa comprende tutti gli aspetti dell'ambiente che sono il risultato dell'interazione nel corso del tempo fra le popolazioni e i luoghi» (articolo 2, lettera a)). In tale definizione l'ambiente assume un valore universale assoluto, valore che si manifesta, in particolare, nei successivi articoli 8 e 13 della stessa Convenzione. L'articolo 8 stabilisce che «le Parti si impegnano a utilizzare tutte le dimensioni dell'eredità culturale nell'ambiente culturale per: a) arricchire i processi di sviluppo economico, politico, sociale e culturale e di pianificazione dell'uso del territorio, ricorrendo, ove necessario, a valutazioni di impatto sull'eredità culturale e adottando strategie di mitigazione dei danni; b) promuovere un approccio integrato alle politiche che riguardano la diversità culturale, biologica, geologica e paesaggistica al fine di ottenere un equilibrio fra questi elementi; c) rafforzare la coesione sociale

ad incoraggiare la cooperazione transfrontaliera a livello locale e regionale, ricorrendo, se necessario, all'elaborazione e alla realizzazione di programmi comuni di valorizzazione del paesaggio».

⁸¹ In particolare, il paragrafo 1 stabilisce che «Il premio del paesaggio del Consiglio d'Europa può essere assegnato alle collettività locali e regionali e ai loro consorzi che, nell'ambito della politica paesaggistica di uno Stato Parte contraente della presente Convenzione, hanno attuato una politica o preso dei provvedimenti volti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla pianificazione sostenibile dei loro paesaggi che dimostrino una efficacia durevole e possano in tal modo servire da modello per le altre collettività territoriali europee. Tale riconoscimento potrà ugualmente venir assegnato alle organizzazioni non governative che abbiano dimostrato di fornire un apporto particolarmente rilevante alla salvaguardia, alla gestione o alla pianificazione del paesaggio».

⁸² Cfr. <http://musei.beniculturali.it/wp-content/uploads/2016/01/Convenzione-di-Faro.pdf>.

promuovendo il senso di responsabilità condivisa nei confronti dei luoghi di vita delle popolazioni; d) promuovere l'obiettivo della qualità nelle modificazioni contemporanee dell'ambiente senza mettere in pericolo i suoi valori culturali». L'articolo 13, nella stessa prospettiva, fra le varie misure volte alla massima conoscenza dell'eredità culturale, prevede che le Parti si impegnano ad «incoraggiare la ricerca interdisciplinare sull'eredità culturale, sulle comunità di eredità, sull'ambiente e sulle loro interrelazioni». Tale disposizione, sia pur di primo acchito di carattere generico, pare riferirsi particolarmente agli itinerari culturali, beni aventi carattere eterogeneo in grado di trasmettere tutti i valori della presente Convenzione e di poter assurgere a paradigma identificativo della stessa, ben potendo rappresentare uno dei maggiori esempi di "eredità comune dell'Europa"⁸³. Le altre disposizioni della Convenzione prevedono varie misure a favore dell'eredità culturale, dalla predisposizione di leggi e politiche *ad hoc* (articolo 5) alla sostenibilità dell'azione (articolo 9), dall'idea che in quanto patrimonio comune debbano partecipare tutti i soggetti, al fine di garantire la massima condivisione (articoli 11-12 e 13-14) alla consapevolezza dei vantaggi economici che tale patrimonio culturale può conferire alla società (articolo 10).

4. Gli Istituti sovranazionali a tutela degli itinerari culturali.

I principali istituti sovranazionali che si occupano degli itinerari culturali sono l'*International Council on Monuments and Sites (ICOMOS)*⁸⁴ e l'*European Institute of Cultural Routes (EICR)*⁸⁵.

L'ICOMOS è un'organizzazione non governativa di carattere internazionale fondata nel 1965 con sede a Londra. Lo scopo principale è «promuovere la conservazione, la protezione, l'utilizzazione e la valorizzazione dei monumenti, delle costruzioni d'insieme e dei siti». Fra i principali compiti si ricordano: l'attività consultiva a favore del Comitato per il patrimonio mondiale

⁸³ L'articolo 3, lettera a) della Convenzione definisce eredità comune dell'Europa «tutte le forme di eredità culturale in Europa che costituiscono, nel loro insieme, una fonte condivisa di ricordo, comprensione, identità, coesione e creatività».

⁸⁴ Cfr. <http://www.icomos.org/en/>.

⁸⁵ Cfr. <http://culture-routes.net/>.

per l'attuazione della Convenzione del patrimonio mondiale dell'UNESCO, che si esplica sia esaminando le proposte di iscrizione alle Liste del patrimonio mondiale dell'umanità e vigilando lo stato di conservazione dei beni iscritti, sia anticipando e prevedendo i rischi, tramite la predisposizione di apposite misure; oltre a ciò, l'ICOMOS: diffonde le conoscenze tramite il centro di documentazione ed apposite pubblicazioni, contribuendo così all'evoluzione e alla diffusione delle idee; ha partecipato e partecipa alle Convenzioni internazionali dell'UNESCO; svolge e predispose appositi programmi educativi, nonché di creazione di progetti di studio; contribuisce allo sviluppo delle elaborazioni dottrinali, e non da ultimo, guida le azioni di sensibilizzazione.

Il contributo più importante che l'ICOMOS ha fornito agli itinerari culturali è senza dubbio la Carta degli Itinerari culturali ⁸⁶, ratificata in Québec il 4 ottobre 2008, in occasione della sedicesima Assemblea generale. Il preambolo pone in luce l'irruzione degli itinerari culturali nel panorama del patrimonio culturale e naturale con la contestuale necessità di considerare una maggiore ampiezza della nozione stessa di patrimonio culturale ⁸⁷. Prima di indicare la definizione di itinerari culturali, è opportuno segnalare che, sempre nel preambolo si afferma che: a) «gli itinerari culturali rappresentano processi interattivi, dinamici, e evolutivi delle relazioni umane interculturali che riflettano la ricca diversità dei contributi dei diversi popoli al patrimonio culturale»; b) «il riconoscimento degli itinerari culturali come un nuovo concetto o categoria del

⁸⁶ Per il testo ufficiale della Carta, al quale si dedica l'analisi del preambolo e delle principali norme, si rinvia al sito dell'ICOMOS: http://www.icomos.org/charters/culturalroutes_sp.pdf. Gli obiettivi della Carta sono quelli della proposizione di un nuovo tipo di approccio sullo studio degli itinerari culturali, che consenta: in primo luogo di «creare i meccanismi fondamentali per sviluppare la conoscenza, il valore, la protezione, la conservazione e la gestione degli itinerari culturali; in secondo luogo di «stabilire le linee guida, i principi ed i criteri fondamentali per una corretta utilizzazione degli itinerari culturali come risorsa di sviluppo sociale ed economico durevole, rispettando la loro autenticità e integrità, la loro adeguata conservazione ed il loro significato storico»; in terzo luogo di «porre le basi delle cooperazione nazionale e internazionale indispensabile per la realizzazione di progetti di ricerca, salvaguardia, conservazione e sviluppo relativi agli itinerari culturali e al loro necessario finanziamento».

⁸⁷ «Una nozione più estesa del patrimonio richiede una nuova approssimazione al suo trattamento, da una prospettiva più ampia che permetta di spiegare e salvaguardare le relazioni significative direttamente associate con le sue origini culturali e storiche, così come il suo ambiente naturale o creato dall'uomo. In questo passo avanti nell'ambito dei concetti, gli itinerari culturali hanno un carattere innovativo, complesso e multidimensionale che introduce e rappresenta un contributo di valore qualitativo alla teoria e alla pratica della conservazione del patrimonio».

patrimonio culturale serba armonia e non si sovrappone con altre categorie o tipo di beni (monumenti, città, paesaggi culturali, patrimonio industriale, ecc.) che possono esistere nel loro ambito. Sicuramente lo inquadra in un sistema comune che fa risaltare il suo significato e lo relaziona attraverso una prospettiva scientifica che fornisce una visione pluralista, più completa e giusta della storia. In tal modo, non solo favorisce la comprensione e la comunicazione fra i popoli, ma anche la cooperazione per la conservazione del patrimonio». In tale ottica, «L'innovazione introdotta dal concetto di itinerario culturale rileva il contenuto patrimoniale di un fenomeno specifico di mobilità e interscambi umani sviluppati attraverso una via di comunicazione che facilitarono il suo flusso e che furono utilizzate o deliberatamente messe al servizio di un fine concreto e determinato [...]. Gli itinerari culturali non sono, pertanto, semplici vie storiche di comunicazione che includono o connettono diversi elementi patrimoniali, ma singoli fenomeni storici che non possono crearsi con l'immaginazione e la volontà di stabilire insieme di beni culturali che possiedono caratteristiche comuni». Da tale ultima statuizione, si capisce che gli itinerari culturali sono dei beni aventi carattere eterogeneo che si sono creati nel tempo grazie ad un flusso costante di persone e di eventi che ha reso (e rende) il cammino celebre e di notevole rilevanza culturale.

Per quanto riguarda la definizione degli itinerari culturali, questi vengono definiti dalla Carta come «qualsiasi via di comunicazione terrestre, acquatica o di altro tipo, fisicamente determinata e caratterizzata per disporre la propria dinamica precisa e funzionalità storica al servizio di un fine concreto e determinato, che riunisca i seguenti requisiti: a) essere il risultato e riflesso di movimenti interattivi di persone, così come di scambi multidimensionali, continui e reciproci di beni, idee, conoscenze e valori fra popoli, Paesi, Regioni o continenti, lungo considerevoli periodi di tempo; b) aver generato una fecondazione multipla e reciproca, nello spazio e nel tempo, delle culture interessate che si manifesta tanto nel loro patrimonio tangibile quanto intangibile; c) aver integrato in un sistema dinamico le relazioni storiche e i beni culturali

associati alla loro esistenza».

Oltre a specifici elementi definitivi⁸⁸ che vanno ad arricchire la definizione enunciata dalla Carta, ai fini dell'individuazione degli itinerari culturali assumono rilevanza sia gli indicatori specifici⁸⁹, sia la classificazione degli stessi itinerari culturali⁹⁰, i quali non fanno altro che confermare che siamo in presenza di un bene culturale avente carattere eterogeneo, che sintetizza le varie espressioni di tutto il patrimonio culturale, sia negli aspetti materiali che negli aspetti immateriali.

La Carta degli itinerari culturali dell'ICOMOS specifica la metodologia con la quale ci si deve approcciare per le attività di ricerca, finanziamento, valorizzazione, protezione, conservazione, utilizzo e gestione. In sintesi, «tenendo

⁸⁸ Gli elementi definitivi degli itinerari culturali sono: 1) «il contesto: gli itinerari culturali si inquadrano in un contesto naturale e/o culturale in cui incidono e contribuiscono a caratterizzare e ad arricchire con nuove dimensioni, in un processo interattivo»; 2) «il contenuto: devono basarsi necessariamente nell'esistenza di elementi tangibili che rappresentano la testimonianza patrimoniale e la dimostrazione fisica della sua esistenza. I fattori intangibili contribuiscono a fornire senso e significato ai diversi elementi che compongono l'insieme. [...]»; 3) «il valore dell'insieme condiviso: il concetto di itinerario culturale costituisce un insieme di valori superiori alla somma degli elementi culturali che lo compongono e che gli conferisce il suo significato. [...]»; 4) «il carattere dinamico: oltre a caratterizzarsi attraverso un tracciato storico di carattere fisico e di elementi patrimoniali, gli itinerari culturali presentano un fattore dinamico che funziona come filo conduttore o canale attraverso del quale percorrono le influenze culturali reciproche. [...]»; 5) «l'ambiente circostante: l'itinerario è strettamente legato al suo ambiente circostante del quale forma parte inseparabile».

⁸⁹ Gli indicatori specifici individuati dalla Carta degli itinerari culturali tengono in considerazione i seguenti elementi: «la struttura della rete stradale e il suo substrato materiale, così come le informazioni storiche e della loro utilizzazione al servizio dell'itinerario; le costruzioni associate alla funzionalità dello stesso al servizio della sua finalità specifica; gli elementi di comunicazione, l'esistenza di manifestazioni culturali di origine condivisa a lungo (o in punti determinati) del cammino, come le pratiche, tradizioni, costumi e usi comuni di carattere religioso, rituale, linguistico, festivo, culinario, ecc.; l'influenza reciproca della musica, della letteratura, dell'architettura, dell'arte figurativa, dell'artigianato, della scienza, della tecnica, della tecnologia, e tutti i beni culturali materiali e immateriali la cui piena comprensione si relaziona con la funzionalità storica del proprio itinerario».

⁹⁰ Secondo la Carta, «gli itinerari culturali si possono classificare nel seguente modo: a) tenendo conto della loro dimensione territoriale: locali, nazionali, regionali, continentali o intercontinentali; b) in base alla loro dimensione culturale: all'interno di una regione culturale determinata o lungo diverse aree geografiche che abbiano condiviso o continuino a condividere un processo di influenza reciproca nella formazione o evoluzione dei suoi valori culturali; c) per il loro obiettivo o funzione: sociale, economica, politica o culturale. Queste caratteristiche possono avere una natura condivisa in un contesto multidimensionale; d) per quanto riguarda alla loro dimensione temporale: quelli che già non si utilizzano, o quelli che continuano sviluppandosi sotto le influenze degli scambi socioeconomici, politici e culturali; e) per la loro configurazione strutturale: lineare, circolare, cruciforme, radiale, o a rete; f) in merito al loro quadro naturale: terrestre, acquatico, misto o di altra natura fisica».

presente la sua importanza e il suo valore d'insieme, così come le sue dimensioni territoriali, questa metodologia richiede di stabilire un sistema di attività coordinate e gestite in forma integrata. È fondamentale partire dalla identificazione globale dell'itinerario e delle sue diverse sezioni, accompagnata dalla elaborazione degli inventari dei beni che comprende, così come realizzare una diagnosi della situazione che serva per la successiva elaborazione di un Piano strategico destinato alla sua salvaguardia e conservazione. Tale Piano deve includere, necessariamente, misure dirette a promuovere la conoscenza e la coscienza sociale sull'itinerario culturale e a risvegliare l'interesse delle entità pubbliche e dei singoli cittadini. Ugualmente, richiede l'adozione di misure che garantiscano una attuazione coordinata e degli strumenti legali specifici per la protezione, utilizzo e gestione di tutti i suoi elementi, dal momento che sono parti sostanziali del valore e del significato dell'itinerario nel suo insieme».

Un altro elemento che la Carta non tralascia è l'attenzione alla cooperazione internazionale. In dettaglio la Carta, prende atto dell'esistenza degli itinerari culturali che per il loro «percorso storico, coinvolgono diversi Paesi. Per questa ragione, la cooperazione internazionale è fondamentale per l'investigazione, valorizzazione e conservazione dei beni che costituiscono gli itinerari culturali internazionali». La Carta auspica, inoltre, «che l'UNESCO e altri organismi internazionali ⁹¹ stabiliscano meccanismi di cooperazione (finanziari, tecnici e logistici) per promuovere l'avvio e successivo sviluppo dei progetti connessi con gli itinerari culturali di interesse» transnazionale, tipologia di itinerari cui si dirà meglio nell'ultimo capitolo del presente contributo.

Oltre alla Carta degli itinerari culturali, l'Assemblea generale dell'ICOMOS, si è occupata di temi affini agli itinerari culturali tramite i seguenti documenti: 1) la Carta internazionale sulla conservazione e la restaurazione dei monumenti e dei siti, meglio nota come Carta di Venezia, adottata nel 1964 ⁹²; 2) la Carta internazionale sulla protezione e la gestione del patrimonio culturale

⁹¹ Anche se non esplicitato dal testo, probabilmente si fa riferimento al Consiglio d'Europa.

⁹² Cfr. http://www.icomos.org/charters/venice_sp.pdf.

subacqueo, adottata a Sofia nel 1996 ⁹³; 3) la Carta ICOMOS dei principi per l'analisi, la conservazione e la restaurazione delle strutture del patrimonio architettonico, adottata a Victoria Falls nel 2003 ⁹⁴; 4) la Carta ICOMOS per l'interpretazione e la presentazione dei siti del patrimonio culturale, adottata in Québec nel 2008 ⁹⁵ 5) la Carta internazionale del turismo culturale. La gestione del turismo nei siti del patrimonio significativo, adottata in Australia nel 2013 ⁹⁶; 6) la Dichiarazione di Firenze ⁹⁷, adottata nel 2014.

Fra questi documenti internazionali richiamati, la Dichiarazione di Firenze assume rilevanza maggiore per i suoi contenuti, i quali forniscono continuità a quanto fin qui esposto e offre, inoltre, delle basi per uno sviluppo sostenibile, con delle disposizioni generiche che assumono la forma di Linee guida. La Dichiarazione ha lo scopo di trasmettere l'Eredità culturale presente in ciascuna comunità, tramite il “volano” del turismo, attività in grado di catalizzare al meglio i valori dell'identità. In particolare, il punto 1.3 della Dichiarazione individua la «gestione per lo sviluppo del turismo culturale», nella quale assumono rilevanza le seguenti disposizioni: a) nella gestione del turismo culturale e nei processi di pianificazione devono essere incentivate soluzioni basate sulla creatività, al fine di instaurare un rapporto simbiotico più profondo con i siti culturali, sia per i visitatori che per le comunità [...]; b) l'accesso ai luoghi del patrimonio culturale nelle destinazioni turistiche, per essere efficace richiede un approccio alla pianificazione e all'interpretazione su più livelli. Occorre garantire l'accessibilità fisica, economica e culturale al patrimonio [...]; c) gli spazi creativi - reali e virtuali - dipendono dalle interrelazioni tra il patrimonio culturale materiale e immateriale [...]; d) la coerenza delle strategie per lo sviluppo del turismo culturale basate sul coinvolgimento delle comunità, dipende dal riconoscimento del nesso significativo tra luoghi e l'evoluzione delle

⁹³ Cfr. http://www.icomos.org/charters/underwater_sp.pdf.

⁹⁴ Cfr. http://www.icomos.org/charters/structures_sp.pdf.

⁹⁵ Cfr. http://www.icomos.org/charters/interpretation_sp.pdf.

⁹⁶ Cfr. <http://australia.icomos.org/wp-content/uploads/The-Burra-Charter-2013-Adopted-31.10.2013.pdf>.

⁹⁷ Per il testo complete della Dichiarazione di Firenze del 2014 cfr. http://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/Secretariat/2015/GA_2014_results/GA2014_Symposium_FlorenceDeclaration_IT_final_20150318.pdf.

tradizioni culturali [...]; e) le politiche di salvaguardia, tutela e gestione del patrimonio culturale delle destinazioni turistiche, richiedono la definizione un set olistico di piani integrati, politiche, regolamenti e pratiche (che abbracciano e superano la pianificazione della conservazione); f) la pianificazione territoriale e il turismo integrato sono in grado di: promuovere il ruolo delle comunità; impostare un'agenda per la co-creazione di prodotti e di esperienze culturali di qualità; sostenere l'innovazione e l'adattamento delle priorità in fiere del turismo e dell'industria culturale, in un determinato tempo e luogo, rafforzando così l'identità delle comunità». A tali fini il paesaggio deve essere considerato un come «*habitat culturale*», ove in paesaggio si fonde con la cultura e la natura e in cui, al fine della crescita non solo economica ma anche scientifica, assume rilevanza il ruolo della popolazione, che deve essere necessariamente coinvolta (punto 2).

L'altro organismo internazionale a tutela degli itinerari culturali è l'*European Institute of Cultural Routes* (EICR)⁹⁸, creato nel 1998 dal Consiglio d'Europa a seguito di un accordo con il Gran Ducato di Lussemburgo, sede appunto dell'Istituto. La finalità principale⁹⁹ di tale organismo è di «assicurare la continuità e l'attuazione del programma degli itinerari culturali del Consiglio d'Europa nei cinquanta Paesi aderenti alla Convenzione culturale europea, in stretta collaborazione con il Consiglio d'Europa». L'EICR ha, inoltre, altri scopi e ruoli: a) una rilevanza scientifica, in quanto esso dispone di «risorse documentarie del programma nonché una biblioteca specializzata sugli itinerari culturali e sugli altri argomenti di interesse». L'EICR «offre i suoi esperti agli itinerari culturali, certificati e progetti, ed esso riceve regolarmente degli operatori degli itinerari, dei ricercatori e degli studenti grazie alle sue collaborazioni con delle Università in Europa e al di fuori»; b) una rilevanza organizzativa e decisionale: «contribuisce alla creazione e al funzionamento degli itinerari e a delle manifestazioni ed esposizioni sottolineando i legami fra cultura, turismo ed ambiente. L'EICR coordina le valutazioni degli itinerari esistenti e delle nuove proposte, basandosi

⁹⁸ Cfr. <http://culture-routes.net/> .

⁹⁹ Per le argomentazioni in tema, cfr. <http://culture-routes.net/the-institute/mission> .

sulla sua vasta esperienza in materia di consulenza, promozione e valutazione degli itinerari culturali». Inoltre, «il suo personale consiglia e informa i responsabili degli itinerari culturali sugli aspetti organizzativi, tecnici e logistici della progettazione, dello sviluppo e della promozione degli itinerari»; c) una rilevanza istituzionale: «dopo la creazione dell'Accordo Parziale Allargato sugli itinerari culturali del Consiglio d'Europa, è stato firmato un accordo tra il Ministro degli Affari esteri di Lussemburgo ed il Segretario Generale del Consiglio d'Europa, che stabilisce la sede dell'Accordo Parziale Allargato a Lussemburgo, nell'EICR»¹⁰⁰.

5. Il ruolo dell'Unione europea: programmi e progetti per gli itinerari culturali.

L'Unione europea, sin dalle sue origini¹⁰¹, ha sempre dedicato molta attenzione alle tematiche culturali, sottolineando l'importanza delle stesse al fine di creare una realtà che non fosse destinata solamente all'unione di tipo politico, economico e monetario. In tale ottica, il Trattato sull'Unione europea eleva la diversità culturale come valore superiore dell'Europa e, in particolare, all'articolo 2¹⁰² dispone che «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti alle minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini». L'articolo 3 di tale Trattato¹⁰³, elencando i diversi compiti e le diverse finalità, stabilisce che

¹⁰⁰ Per le argomentazioni esposte cfr. ancora: <http://culture-routes.net/the-institute/mission>.

¹⁰¹ Cfr., *ex multis*, M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali, III edizione*, Giuffrè Editore, 2015, pp. 415 ss.; N. ASSINI, G. CORDINI, *I beni culturali e paesaggistici: diritto interno, comunitario, comparato e internazionale*, CEDAM, 2006, pp. 273 ss.; M. P. CHITI, *Beni culturali*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo a cura di M.P. Chiti e G. Greco*, Giuffrè Editore, 1997, pt. s., t. I; D. FERRI, *La Costituzione culturale dell'Unione europea*, CEDAM, 2008.

¹⁰² Cfr. G. TESAURO (a cura di), *Codice dell'Unione europea*, Dike Giuridica Editrice, 2015.

¹⁰³ Cfr. ID.

l'Unione «rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo».

Tale disposizione è esplicitata, in particolare, nell'articolo 167 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, il quale, nel primo paragrafo, stabilisce che «l'Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il *retaggio culturale comune*». Il secondo paragrafo stabilisce che «l'azione dell'Unione è intesa ad incoraggiare la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, ad appoggiare e ad integrare l'azione di quest'ultimi nei seguenti settori: a) miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei; b) conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea; c) *scambi culturali* non commerciali; d) creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo». Il terzo paragrafo dispone che «L'Unione e gli Stati membri favoriscono la *cooperazione* con i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di cultura, in particolare con il Consiglio d'Europa». Il quarto paragrafo prevede che «L'Unione tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni dei trattati, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture». Infine, il quinto paragrafo termina la disposizione dell'articolo 167 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, individuando quelle che sono le modalità d'azione per realizzare gli obiettivi elencati dallo stesso, ossia «a) il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato delle regioni, adottano azioni di incentivazione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri; b) il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta raccomandazioni».

L'articolo 167 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea rappresenta l'essenza degli itinerari culturali sia dal punto di vista contenutistico sia dal punto di vista funzionale: i contenuti dell'articolo, infatti, ricalcano l'idea

evoluto del concetto del diritto della cultura nella sua accezione moderna ¹⁰⁴, rappresentata non solo da una dimensione che abbraccia ormai tutti gli aspetti della stessa, ma che deve giocoforza essere al centro di tutte le politiche degli Stati e, in tale ottica, dell'Unione europea intera. Gli itinerari culturali sono quindi espressione di valori culturali condivisi a livello sovranazionale e debbono pertanto essere protetti tramite adeguate misure di salvaguardia e promozione. Solo in tale modo, infatti, viene preservato quel valore supremo indicato nelle disposizioni citate dei Trattati, nonché lo spirito idealista presente nel Preambolo del Trattato sull'Unione europea che è espresso nel desiderio di «intensificare la solidarietà tra i loro popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni». Tali valori non possono, infatti, essere ignorati dai Paesi dell'Unione europea non solo perché aderenti al progetto comunitario, ma anche perché gli Itinerari Culturali Europei sono, nella maggior parte dei casi, appartenenti a buona parte o addirittura all'intera popolazione europea. In buona sostanza, i contenuti dell'articolo 167 riflettono ciò che qualsiasi tipo di itinerario culturale può offrire alla società europea, divenendo per tale motivo “patrimonio culturale comune”.

Ed è proprio in questa prospettiva che sono da considerare alcune delle numerose iniziative a livello normativo che hanno caratterizzato l'azione dell'Unione europea. Proprio in conformità con i contenuti del citato paragrafo quinto dell'articolo 167, l'Unione europea nel corso degli ultimi anni ha attuato vari programmi ed iniziative, sia singolarmente che con la collaborazione del Consiglio d'Europa.

¹⁰⁴ Per un'analisi approfondita dell'evoluzione del concetto di cultura in chiave antropologica si rinvia senz'altro a H. VELASCO MAILLO, *La cultura, noción moderna*, in *Patrimonio cultural y derecho*, n. 10, 2006, pp. 11-34. In ambito giuridico cfr., *ex multis*, J. PRIETO DE PEDRO, *Cultura, culturas y Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales y Cortes Generales, 2004; J. PRIETO DE PEDRO, voz *Cultura (D.º Administrativo)*, in la obra colectiva *Enciclopedia jurídica básica*, Vol. II, Civitas, Madrid, 1995, pp. 1872-1877; P. ROSSI, voce *Cultura*, in *Enc. Novec.*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Ernesto Treccani, Vol. I, 1975, pp. 1143-1157; A. PIZZORUSSO, *Diritto della cultura e principi costituzionali*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2000; G. FAMIGLIETTI, *Diritti culturali e diritto della cultura*, Giappichelli Editore, 2010. Per una ricognizione sull'evoluzione della nozione di cultura nell'ordinamento giuridico europeo cfr. D. D'ORSOGNA, *Diritti culturali per lo sviluppo umano*, in D. D'Orsogna, P.L. Sacco, M. Scuderi (a cura di), *Nuove Alleanze. Diritto ed economia per la cultura e l'arte*, Supplemento al n. 80-81 di *Arte e Critica*, 2015, pp. 6-9. Sul tema cfr., ampiamente, D. FERRI, *La Costituzione culturale dell'Unione europea*, Cedam, 2008.

Il progetto EDEN ¹⁰⁵, acronimo di *European Destinations Excellence*, è un'iniziativa promossa dal 2007 dalla Commissione europea per la selezione di luoghi della cultura che hanno una particolare rilevanza in merito a tematiche specifiche, individuate anno per anno. Il progetto EDEN si è occupato dei seguenti temi: 1) migliori destinazioni rurali europee emergenti d'eccellenza (2007); 2) turismo e patrimonio immateriale locale (2008); 3) turismo e aree protette (2009); 4) turismo acquatico (2010); 5) turismo e rigenerazione dei siti fisici (2011); 6) turismo accessibile (2013); turismo e gastronomia locale (2015). Tra questi temi che sono stati proposti nel corso degli anni, è doveroso segnalare il riconoscimento attribuito a un itinerario: infatti, l'anno 2008, dedicato al tema "turismo e patrimonio immateriale locale", ha visto vincere, tra gli altri, "The Jura Wine Route" ¹⁰⁶, itinerario culturale corrispondente alle "strade del vino" italiane, tipologia che affianca i "classici" itinerari culturali, e che si caratterizza per il fatto di nascere come idea turistica in grado valorizzare un elemento del patrimonio culturale immateriale rilevante per la comunità, in questo caso il metodo di produzione del vino. Il percorso di tale itinerario è stato premiato in quanto non solo valorizza i prodotti enologici locali, protagonisti tra l'altro di *wine-festival* annuali, ma anche perché tramite i suoi ottanta chilometri di lunghezza che si estendono da Salins-les-Bains sino a Saint-Amour, località di fama internazionale, l'itinerario rende maggiormente fruibile, alle numerose persone che lo visitano continuamente, il patrimonio storico, culturale, artigianale e gastronomico locale.

L'Unione europea è promotrice e partecipa ad iniziative specifiche a tutela degli itinerari culturali: quest'ultime sono previste dai progetti CERTO (*Cultural European Routes: TOols for a coordinated communication & marketing strategy*) ¹⁰⁷, TECH-TOUR (*TECHnology and TOURism*) ¹⁰⁸, ODYSSEA

¹⁰⁵ Cfr. https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/eden/about/themes_it .

¹⁰⁶ Cfr. https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/eden/destinations/france_en#jura .

¹⁰⁷ Cfr. <http://www.viefrancigene.org/it/resource/news/certo-il-progetto-comunitario-la-promozione-del-tu/> . Tale progetto è «volto a creare una strategia condivisa e coordinata a livello europeo sia di marketing che di comunicazione per le iniziative di turismo culturale. Il progetto vuole sviluppare una strategia integrata di promozione e visibilità condivisa per i tre itinerari transazionali riconosciuti dal Consiglio d'Europa: la Via Francigena, il Cammino di Sant'Olav e il Cammino di Santiago. Il progetto si propone come obiettivi di implementare un marketing

CULTURES EURO-MED (*ODYSSEA, Itinéraire culturel des Ports & CULTURES de la MÉDiterranée*)¹⁰⁹ e WE.COME (*hidden WondErs of our COMMon European heritages*)¹¹⁰.

Un'altra importante iniziativa dell'Unione europea è rappresentata dal Marchio del Patrimonio Europeo¹¹¹. Tale importante riconoscimento è possibile a seguito della Decisione n. 1194/2011/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, avvenuta in data 16 novembre 2011¹¹². Le considerazioni che hanno portato a sviluppare tale iniziativa sono quelle concernenti la cultura comune, l'identità culturale, il rispetto dei valori della solidarietà e della tolleranza, relativamente ai diritti umani e alla diversità culturale, in tutte le sue manifestazioni. In buona sostanza, il Marchio ha come referente normativo il richiamato l'articolo 167 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e, come specificato nel preambolo nell'articolo 5, si affianca come valore aggiunto e complementare ad altre iniziative preesistenti, ossia quella relativa all'elenco del Patrimonio

innovativo, di ampliare il coinvolgimento di imprese di qualità accreditata e di accrescere la visibilità dei tre Itinerari».

¹⁰⁸ Tale progetto si propone come obiettivo la promozione degli itinerari transnazionali europei, rafforzando il senso di identità, anche tramite l'utilizzo della tecnologia: http://www.techcooltour.com/lib/js/mfm/upload/Colleselli_Il%20progetto%20TECH%20TOUR.pdf.

¹⁰⁹ Il progetto ODYSSEA in generale si basa su un sistema di informazioni digitali che vengono fornite agli utenti per poter comprendere al meglio la valenza turistica e culturale di un determinato sito, percorso o itinerario. Tra i tanti programmi sviluppati, il progetto ODYSSEA CULTURES EURO-MED considera come tipologia di itinerario culturale quello che si sviluppa sulla ricchezza della cultura marittima e costiera dell'area mediterranea. I partecipanti al progetto ODYSSEA «si impegnano a sviluppare delle azioni strategiche di cooperazione per organizzare e promuovere nei valori e nell'etica del Consiglio d'Europa e dell'UNESCO, l'Itinerario Culturale Marittimo di costituzione in Rete Esempio dei Porti e dei Territori Turistici Mediterranei, degli «Scali Patrimoni Fari del Mediterraneo»». Il progetto, che fornisce rilievo al patrimonio culturale marittimo e costiero del Mediterraneo, è finanziato dalla Commissione europea e vanta come partner l'Istituto Europeo degli Itinerari Culturali. In tal senso, cfr. il seguente link: <http://www.odyssea.eu/odyssea2010/images/EUROMED/objectifs-euro-med.pdf>. Altre informazioni sul progetto sono disponibili al seguente link: <http://atlas-odysseus.eu/odyssea-cultures-euro-med>.

¹¹⁰ Il progetto WE.COME mette in relazione itinerari turistici riconosciuti dal Consiglio d'Europa, con la finalità di valorizzare parchi e giardini e alberi degli olivi contigui al territorio del percorso, creando pertanto un modello di sistema turistico e culturale alternativo. Cfr. <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/6967?locale=en>.

¹¹¹ Sul tema si consiglia la lettura del seguente contributo: M. CASTELLANETA, *Il marchio del patrimonio europeo e il meccanismo Ue sulla valorizzazione del patrimonio culturale*, in *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, a cura di A. Cannone, Collana Studi sull'Integrazione Europea, n. 9, Cacucci Editore, 2014.

¹¹² V. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:303:0001:0009:IT:PDF>.

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

60

Mondiale UNESCO, alla Lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale dell'umanità dell'UNESCO, e a quella degli Itinerari Culturali Europei del Consiglio d'Europa. In tale ottica, non è da tralasciare la comunione di intenti con il progetto della Commissione rappresentato da “*un'Agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione*”, che promuove anch'esso la promozione della diversità culturale e del dialogo interculturale. I destinatari dell'azione sono in primo luogo gli Stati membri dell'Unione europea, senza dimenticare il ruolo che i giovani possono avere in tale contesto, ossia diventare il mezzo per favorire gli scambi interculturali al fine di creare la dimensione culturale europea. Gli obiettivi dell'azione sono specificati con particolare precisione dall'articolo 3, paragrafo 1, secondo il quale « a) rafforzamento del senso di appartenenza dei cittadini europei all'Unione, in particolare dei giovani e sulla base dei valori comuni e degli elementi della storia e del patrimonio culturale europei nonché della consapevolezza della diversità nazionale e regionale; b) promozione del dialogo interculturale». Al fine di raggiungere tali obiettivi, il paragrafo 2 dello stesso articolo prevede il raggiungimento di ulteriori obiettivi intermedi da perseguire: a) sottolineare la rilevanza della cultura europea; b) sensibilizzare la popolazione europea, in particolare i giovani; c) favorire la condivisione e lo scambio di culture; d) estendere o migliorare la fruizione della cultura, soprattutto per i giovani; e) promuovere il dialogo interculturale attraverso l'educazione artistica, culturale e storica; f) favorire da un lato le sinergie fra il patrimonio culturale e, dall'altro il settore della creazione e della creatività contemporanea; g) contribuire all'attrattiva e allo sviluppo economico e sostenibile delle regioni, in particolare attraverso il turismo culturale. Passando all'oggetto della tutela, l'articolo 2 fornisce varie indicazioni per quanto riguarda l'attribuzione del Marchio, individuando tre nozioni differenti di siti. Infatti, la Decisione intende per: «1) “*siti*”, i monumenti, i siti naturali, subacquei, archeologici, industriali o urbani, i paesaggi culturali, i luoghi della memoria, i beni culturali e il patrimonio immateriale associati a un luogo, compreso il patrimonio contemporaneo; 2) “*sito transnazionale*”, a) i siti situati in diversi Stati

membri che convergono su un tema specifico per presentare una candidatura comune; o b) un sito la cui posizione geografica comprende il territorio di almeno due Stati membri; 3) “*sito tematico nazionale*”, diversi siti, ubicati nello stesso Stato membro, che convergono su un tema specifico al fine di presentare una candidatura comune». Tutti questi tipi di siti consentono l’ammissibilità alla richiesta di riconoscimento del Marchio (articolo 6) che, in base al disposto dell’articolo 7, deve essere assegnato nel rispetto di specifici criteri: « a) i siti candidati per il marchio devono avere un valore europeo simbolico e devono rivestire un ruolo importante nella storia e nella cultura d’Europa e/o nella costruzione dell’Unione europea». In tale ottica assume importanza il carattere della transnazionalità del sito; b) «i siti candidati per il marchio devono presentare un progetto» adeguato, con la previsione di diverse attività e la diffusione delle stesse tramite tecnologie digitali ed interattive; c) « i siti candidati per il marchio devono presentare un progetto» che sia in grado di «garantire una buona gestione del sito», in maniera tale che lo stesso «venga preservato e tramandato alle generazioni future», e che in termini sintetici sia garantita una adeguata organizzazione, anche in termini di fruibilità. È necessario sottolineare la presenza di un apposito Panel europeo, organo composto da 13 membri, che vaglia le candidature dei Paesi sotto la responsabilità della Commissione europea, alla quale spetta la designazione ed il controllo delle regole (articoli 8-15). I restanti articoli della Decisione sono dedicati al ritiro del Marchio o alla rinuncia dello stesso (articolo 16); all’attività della Commissione europea in veste di supervisore e valutatore esterno a lungo termine (articoli 17-18).

Un altro contributo importante dell’Unione europea è sfociata nell’adozione dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE). Tale documento è stato adottato a Postdam nel maggio 1999 ¹¹³, e rappresenta «il risultato di un intenso processo di discussione tra gli Stati membri e tra questi e la Commissione europea sullo sviluppo territoriale dell’UE». Gli obiettivi dello Schema, «alla luce della disparità esistenti tra le diverse regioni» per quanto riguarda lo sviluppo territoriale e l’attuazione delle politiche europea, sono così

¹¹³ Cfr. http://www.inu.it/blog/pian_prov/wp-content/uploads/2009/06/ssse_italiano.pdf .

individuati dal punto 18 del documento: « a) la coesione economica e sociale; b) la salvaguardia delle risorse naturali e del patrimonio culturale; c) una competitività più equilibrata dello spazio europeo». Con tale documento la cultura assume una dimensione rilevante nelle politiche territoriali in quanto è riconosciuto che «Il territorio dell'Unione europea (UE) è caratterizzato da una diversità culturale concentrata in uno spazio ristretto [...]. Tale pluralismo, che rappresenta uno dei principali fattori potenziali di sviluppo dell'UE, va tutelato nel processo di integrazione europea. Pertanto, l'adozione di misure politiche, che incidono sulla struttura del territorio e degli insediamenti dell'UE, non devono compromettere le diverse identità locali e regionali che contribuiscono ad arricchire la qualità di vita dei cittadini europei» (punto 1.1). Il problema maggiore è costituito dalle minacce cui costantemente il paesaggio culturale è sottoposto ¹¹⁴: infatti, «I processi di modernizzazione in campo economico e sociale minacciano il patrimonio naturale e culturale dell'UE. Fanno parte di questo patrimonio storico paesaggi culturali, città e comuni, nonché numerosi siti e monumenti naturali e architettonici. La sua conservazione costituisce, in tutte le regioni europee, un compito primario dell'architettura, dell'urbanistica e dell'assetto del paesaggio attuali» (punto 16).

¹¹⁴ Il punto 323 individua le crescenti minacce ai paesaggi culturali nel seguente modo: «Attraverso i secoli, le collettività locali e regionali hanno trattato il loro ambiente e coltivato la terra a loro modo e ciò ha generato una ricca diversità di paesaggi caratteristici e differenti utilizzi del suolo (cfr. carta 13). Ciascuno di questi paesaggi fa parte dell'identità stessa delle varie regioni, ma la loro diversità rappresenta anche una componente essenziale del patrimonio culturale europeo. Tali paesaggi non sono importanti solo da un punto di vista storico o estetico, o per preservare la biodiversità, ma rivestono anche un aspetto economico affatto trascurabile. I paesaggi tipici possono valorizzare una regione, migliorandone la capacità di attrarre nuove industrie o nuovi investitori o di creare attività turistiche. La distruzione di questi paesaggi in Europa è strettamente connessa con la razionalizzazione e lo sfruttamento intensivo della produzione agricola, nonché dell'abbandono in talune regioni delle culture estensive. Altrove invece si registrano tendenze alla marginalizzazione. Anche l'espansione delle città e di talune zone residenziali costituite essenzialmente da seconde case, contribuiscono a modificare i paesaggi culturali». Il punto 324 conclude il discorso: «La distruzione dei paesaggi non è sempre repentina. In talune zone è un processo graduale, che passa quasi inavvertito. È pertanto difficile realizzare una specifica politica di protezione di tali paesaggi, poiché ciò che costituisce il loro valore è la loro composizione d'insieme e non gli elementi singoli. Inoltre, i paesaggi sono inestricabilmente connessi con i diversi tipi di utilizzazione. Strategie di programmazione del territorio mirate sono in grado di prevenire forme di occupazione del suolo pregiudizievoli per la sopravvivenza di paesaggi d'interesse culturale e di arginare o ridurre eventuali effetti negativi. Inoltre, l'uomo può influire sullo sviluppo dei paesaggi culturali tramite strategie finalizzate, definendo quali tipi di occupazione siano da attuare e quali da escludere».

Pertanto, in tale ottica assume un ruolo decisivo la politica europea che per essere effettivamente efficace, deve potersi sviluppare e attuare in maniera coesa in tutti i Paesi dell'Unione europea. A testimonianza di quanto sinora scritto su l'importanza di tematiche che riguardano lo sviluppo sostenibile, la ricchezza del paesaggio e della sua valenza culturale, e il collegamento con gli itinerari culturali, unico bene e patrimonio culturale in grado di sintetizzare tantissimi valori affini alla tematica della cultura in senso ampio, è doveroso citare un'altra sezione del documento. In particolare, al punto 151 è riconosciuto che «per la loro originalità, i paesaggi culturali europei costituiscono un'immagine dell'identità locale e regionale, una testimonianza della storia e un'espressione dell'interazione tra l'uomo e la natura. Importante è pertanto anche la loro funzione catalizzatrice nel campo turistico. Anche se di fondamentale importanza, la cura di tali paesaggi non deve penalizzare né frenare lo sviluppo economico».

In base al punto 152, «Un tratto comune di molti paesaggi europei è la loro storia in costante evoluzione. Il rischio di uniformazione e di perdita della diversità biologica permane. Un numero limitato di siti dovrebbe essere protetto in quanto testimonianza insostituibile di una cultura storica locale. È il caso, ad esempio, dei “*bocages*”, paesaggi boschivi delle regioni atlantiche. Questa protezione è inoltre necessaria per casi selezionati e particolarmente caratteristici di paesaggi antichi, quali, ad esempio, i vecchi sistemi di “campi aperti” che hanno prodotto villaggi tipici di grande interesse storico. Analoga protezione meritano itinerari storici transnazionali, quali gli itinerari di pellegrinaggio a Santiago de Compostela o la “Via Francigena” italiana».

Le strategie migliori per poter preservare tale patrimonio sono indicate nel «guidare con creatività la gestione e la ricostituzione dei paesaggi, anziché conservare la situazione esistente», ossia considerando un intervento anche attivo dell'uomo, non necessariamente da intendersi in senso negativo, perché può riguardare anche il ripristino di pratiche tradizionali che, in un contesto di strategia integrata e coordinata, possono preservare il paesaggio e allo stesso tempo valorizzare un tipo di cultura tradizionale che ha caratterizzato lo stesso,

tuttavia tenendo presente le «nuove evoluzioni» (punti 153-155), nell'ottica di uno sviluppo sostenibile ¹¹⁵.

A partire dal settembre 2010, gli itinerari culturali sono stati oggetto di analisi da parte dell'Unione europea in maniera congiunta con la competenza del Consiglio d'Europa. Il documento ¹¹⁶ intitolato *Impact of European Cultural Routes on SMEs' innovation and competitiveness*, ha come obiettivi «fornire delle conoscenze sugli effetti prodotti dagli itinerari culturali transfrontalieri – come quelli certificati dal Consiglio d'Europa – sulle performance delle PMI, capacità innovativa, sviluppo di reti e agglomerati; di esaminare il potenziale degli itinerari culturali per quanto riguarda la promozione sostenibile e la qualità del turismo in Europa; e di analizzare in che misura le reti degli itinerari culturali possano beneficiare le PMI, specialmente nelle aree rurali e nelle destinazioni meno conosciute». Lo studio è diviso in due parti: la prima parte analizza l'impatto degli Itinerari Culturali Europei in particolare da un punto di vista economico, mentre la seconda parte sviluppa un'analisi su alcuni importanti itinerari culturali. I contenuti dello studio sull'impatto degli itinerari culturali riconoscono l'importanza degli stessi, in quanto rappresentano «il cuore del turismo culturale sviluppato oggi in Europa», in grado di ottenere «un notevole impatto e progresso», di dimostrare «un notevole potenziale per la creazione di PMI», ed inoltre «creazione di reti, coesione sociale, dialogo interculturale, e di promozione dell'immagine del Consiglio d'Europa e dell'Europa in generale. Gli itinerari culturali incoraggiano la diffusa partecipazione della comunità nelle attività culturali, accrescendo la consapevolezza del patrimonio culturale comune. Istituiti su principi culturali e sociali, gli itinerari culturali rappresentano una fonte di innovazione, creatività, creazione di piccole imprese, prodotti turistici culturali e sviluppo di servizi». Lo studio mette inoltre in luce che «la promozione del turismo culturale è il passo successivo per lo sviluppo degli itinerari culturali, in

¹¹⁵ L'Unione europea, sulla scia dell'evoluzione argomentata, ha valorizzato la tematica dello sviluppo sostenibile tramite l'iniziativa intitolata “*Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile*”. Il documento completo è disponibile al seguente link: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0264&from=IT>.

¹¹⁶ Cfr. http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Routes/StudyCR_en.pdf.

quanto questo tipo di turismo si sviluppa sull'unicità delle destinazioni antiche, conoscenze locali, competenze, patrimonio e tradizioni». Nonostante questa risulta essere la migliore prospettiva per gli itinerari culturali, il documento sottolinea alcuni problemi legati al patrimonio culturale degli itinerari, che soffrono le seguenti difficoltà : «a) bassa connettività transnazionale delle reti degli itinerari culturali; b) la mancanza di coordinamento a livello europeo nello sviluppo e promozione delle strategie negli itinerari culturali; c) debole immagine del marchio e delle strategie di marketing; d) basso livello del qualità e turismo sostenibile standard evoluzione/attuazione; e) risorse umane e finanziarie limitate degli itinerari; f) scarsa competenza in management delle reti; g) poveri scambi di buone pratiche; e h) assenza di reti manageriali e di strumenti di valutazioni delle performance».

Preso atto di tali problemi, sono individuate alcune possibili soluzioni nelle c.d. raccomandazioni: quest'ultime evidenziano un necessario cambiamento di strategia a livello europeo, che muova tenendo in considerazione i seguenti punti: «a) migliorare l'articolazione del valore aggiunto del settore del turismo culturale in generale, collegato alle PMI, e alle loro reti e agglomerati per lo sviluppo sociale ed economico delle destinazioni degli itinerari culturali; b) rafforzamento della capacità degli itinerari culturali di coinvolgere effettivamente nello sviluppo locale e regionale e incoraggiare a migliorare la professionalità nel settore della *governance* delle reti degli itinerari culturali; c) sviluppare migliori e pertinenti strategie per gli itinerari culturali – a livello locale, regionale e transnazionale – costruite in collaborazione tra autorità pubbliche, organizzazioni culturali, corporate business, PMI, e rappresentanti della società civile; d) migliorare la comunicazione tra ed entro i limiti degli itinerari culturali soprattutto a livello regionale e transnazionale; l'esperienza positiva dovrebbe essere ulteriormente sfruttata e divulgata; e) l'identificazione e gli scambi di buone pratiche tra e nei limiti delle reti degli itinerari culturali; f) migliorare lo sviluppo della valutazione delle tecniche e metodologie e della loro più ampia applicazione negli itinerari culturali e nei loro organi di coordinamento; g) affrontare la

questione della qualità e dei criteri del turismo sostenibile messi a punto per gli itinerari culturali»¹¹⁷.

Per quanto riguarda le conclusioni della seconda parte del documento, dedicate allo studio di alcuni itinerari culturali, nella “*Valutazione dei progetti europei ed internazionali pertinenti*” si precisa che «il programma degli Itinerari Culturali del Consiglio d’Europa, che è composto da itinerari o insieme di itinerari basati sul concetto culturale o fenomeni di importanza transnazionale e significativa per i valori europei comuni, ci rivela inoltre gli enormi potenziali per lo sviluppo dell’istruzione e del turismo culturale tra città europee e regioni. Questo programma contribuisce alla promozione del marchio di alta qualità delle destinazioni culturali europee, alcune di queste non così bene conosciute, e incoraggia le iniziative del turismo culturale sostenibile». In riferimento alle altre iniziative, «I marchi culturali quali “*Council of Europe Cultural Routes*”, “*UNESCO World Heritage Sites*”, “*UNESCO Immaterial Heritage List*”, “*European Heritage Label*”, rinforzano l’identità culturale europea attraverso la promozione dei siti del patrimonio associati con Europa e valori europei. La decisione sul Marchio del Patrimonio Europeo permette una menzione esplicita alla complementarità dei succitati marchi. Un ulteriore riconoscimento proviene da altre organizzazioni internazionali, come UNAOC o UNWTO, le quali supportano tale attestazione. A prescindere da questa confermata complementarità, attualmente non esistono siti con una chiara panoramica di tali itinerari e progetti, né tantomeno esistono in stadio di sviluppo».

In questo senso a distanza di anni dall’approvazione del documento *Impact of European Cultural Routes on SMEs’ innovation and competitiveness* sono cambiate poche cose: il Marchio del Patrimonio Europeo continua ad essere attribuito ad alcune eccellenze e non agli Itinerari Culturali Europei che rappresentano senza dubbio la rappresentazione più genuina patrimonio culturale

¹¹⁷ Tutti questi temi sono identificabili in cinque macro aree che individuano gli ambiti di intervento: 1) miglioramento delle capacità; 2) *governance* di rete; 3) valutazioni delle performance; 4) immagine del marchio e marketing; 5) cooperazione con i grandi *stakeholders*.

comune ¹¹⁸. In tale ottica, il lungo percorso della legislazione sovranazionale analizzato se da una parte è ricco di contenuti e di mezzi per poter adeguatamente salvaguardare e valorizzare gli itinerari culturali, dall'altra necessita, senza dubbio alcuno, di una maggiore cura e attuazione da parte dei Paesi interessati e delle Organizzazioni che si occupano del patrimonio culturale quale espressione di un bene a rilevanza identitaria comune.

CAPITOLO 2: LINEAMENTI DI LEGISLAZIONE NAZIONALE

6. Premessa. Evoluzione legislativa del Novecento: dalla legislazione degli anni venti alle leggi Bottai del 1939. Dalla Costituzione repubblicana alla disciplina del Testo unico dei beni culturali e ambientali (d.lgs. n. 490/1999).

In Italia gli itinerari culturali non godono di una propria legislazione specifica. Essendo dei beni culturali e paesaggistici aventi carattere eterogeneo, gli itinerari culturali hanno sempre fatto (e fanno ancora oggi), pertanto, riferimento alla disciplina sia del patrimonio culturale sia di quello paesaggistico e ambientale. La frammentazione di tale tipo di disciplina non ha di certo agevolato la corretta salvaguardia e promozione degli itinerari esistenti sul territorio nazionale, nonché la proliferazione di nuove realtà espressive di tali beni culturali a rilevanza “diffusa”. Da questo punto di vista, a parte sporadici interventi normativi atti a colmare le necessità “caso per caso”, non esiste una disciplina uniforme in materia: a nulla sono valse le varie proposte di legge che hanno caratterizzato gli ultimi decenni, senza sortire fortuna alcuna. Nonostante ciò è possibile ricostruire l'insieme degli elementi che sono stati presi in considerazione dal legislatore nazionale nel corso degli anni, che attestano la propensione sempre maggiore per poter disciplinare tale tipo di beni, anche in riferimento a figure affini agli itinerari culturali, con la finalità di valorizzare il territorio dal punto di vista enogastronomico e culturale. D'altro canto, è anche da considerare

¹¹⁸ Sinora il Marchio del Patrimonio Europeo è stato riconosciuto a 29 eccellenze, tuttavia non riconducibili agli itinerari culturali. Cfr. l'elencazione dei riconoscimenti al seguente link: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/actions/heritage-label_it.

l'intervento di alcune Regioni che hanno cercato di porre rimedio a tale tipo di situazione, con interventi di diversa portata e intensità, che se da un lato offrono una soluzione all'inerzia del legislatore nazionale, dall'altro non fanno altro che rimarcare uno squilibrio normativo che andrebbe colmato quantomeno da una legge quadro nazionale. Vi è da dire che a prescindere da tale situazione, ed in attesa di una specifica disciplina *ad hoc*, il legislatore, nel legiferare gli itinerari culturali, dovrebbe comunque tenere in considerazione i vari aspetti che saranno analizzati: dall'aspetto organizzativo a quello gestionale, dall'aspetto finanziario a quello del corretto sviluppo sostenibile, e così via, elementi che non possono prescindere dall'esistenza di un bene culturale e paesaggistico così complesso.

L'evoluzione della disciplina sul patrimonio culturale e paesaggistico nel Novecento è caratterizzata da un passaggio di una fase di tutela minima a delle fasi caratterizzate con un *trend* in costante e progressiva espansione.

Nei primi anni del Novecento il patrimonio culturale in senso stretto è per la prima volta disciplinato dalla legge 20 giugno 1909, n. 364, nota come legge Rosadi-Rava. I contenuti di tale legge miravano a modificare e riorganizzare la legge 12 giugno 1902, n. 185, nota come legge Nasi, istitutiva del catalogo unico dei monumenti e delle opere di interesse storico, artistico e archeologico di proprietà statale.

La legge Rosadi-Rava, che "*stabilisce e fissa norme per l'inalienabilità delle antichità e delle belle arti*", venne successivamente corredata dal Regio Decreto del 2 ottobre 1911, n. 1163, recante norme per il regolamento degli Archivi di Stato, ed integrata dalla legge 23 giugno 1912, n. 688, "*portante modificazioni alla legge 20 giugno 1909, n. 364, per le antichità e belle arti*", in merito all'applicazione della disciplina «anche alle ville, ai parchi ed ai giardini che abbiano interesse storico o artistico», andando così ad estendere l'oggetto della tutela dedicata «alle cose immobili e mobili che abbiano interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico o artistico». In virtù di tale integrazione, la legge Rosadi-Rava, anche in base alle precisazioni del Regio Decreto del 30 gennaio 1913, n. 363, dedica principalmente la sua attenzione a

singoli e limitati aspetti: a) dispone il principio di inalienabilità del patrimonio nazionale e degli enti pubblici privati; b) stabilisce la possibilità di apporre un vincolo di tutela a cose appartenenti a privati qualora siano considerate di “importante interesse”; c) predispone l’istituto della espropriazione nei confronti dei beni privati; d) introduce regole sull’esportazione e sulla circolazione delle cose appartenenti a privati; e) individua un insieme di regole per gli scavi e la ricerca archeologica; ed infine, d) viene in essere una sia pur embrionale organizzazione amministrativa a favore della salvaguardia dei beni culturali ¹¹⁹.

Gli anni venti del Novecento si aprirono con la legge 11 giugno 1922, n. 778, recante norme “*per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico*”, che segnò l’inizio di una fase storica e legislativa a favore delle bellezze panoramiche e della considerazione del valore estetico degli immobili, aventi in questo caso una relazione con la storia civile e letteraria. L’allora competente Ministero della Istruzione Pubblica era titolare del potere di dichiarare il notevole interesse pubblico dell’immobile del privato, oltre la facoltà di acconsentire gli interventi di modificazione, distruzione e alterazione dei beni in oggetto e di valutare delle prescrizioni di tutela indiretta, sulla falsariga di quelle previste nell’attuale Codice Urbani, come ad esempio divieto di affissione cartelli pubblicitari, al fine di non compromettere il particolare valore estetico degli immobili e delle bellezze panoramiche. L’età giolittiana si concluse con il Regio Decreto del 14 giugno 1923, n. 1889, recante “*norme per la compilazione del catalogo dei monumenti e delle opere d’interesse storico, archeologico ed artistico*”.

Nel periodo successivo la legislazione citata rimase pressoché inalterata sino all’approvazione delle c.d. leggi Bottai, sempre in linea con la predetta considerazione del valore estetico del bene. Proprio nel tardo periodo fascista furono approvate quattro leggi che modificarono il sistema legislativo, ossia: 1) la legge del 1 giugno 1939, n. 1089, recante norme per la “*tutela delle cose di interesse artistico o storico*”; 2) la legge del 29 giugno 1939, n. 1497, a tutela

¹¹⁹ Cfr., in questo senso, D. COSÌ, *Diritto dei beni e delle attività culturali*, Aracne Editrice, 2008, pp. 39-40.

della “*protezione delle bellezze naturali*”; 3) la legge del 22 dicembre 1939, n. 2006, recante “*nuovo ordinamento degli archivi del Regno*”; 4) la “*legge urbanistica*” del 17 agosto 1942, n. 1150 ¹²⁰.

Oltre a vari interventi di riordino del sistema organizzativo ¹²¹, tali leggi predispongono un sistema normativo che rimarrà negli anni come punto di riferimento per le politiche pubbliche e, in linea di massima, costituiscono ancora, almeno in parte, la base dell’attuale disciplina normativa.

Per quanto concerne la legge del 1 giugno 1939, n. 1089, sulla tutela delle cose di interesse artistico o storico, vi è da dire che il criterio di individuazione delle cose da sottoporre a tutela preso in considerazione dal legislatore fu quello del pregio e della rarità della cosa. La cosa avente valore artistico o storico, una volta individuata dal legislatore, a seguito del riconoscimento con apposita procedura di dichiarazione, rende possibile la “pubblica godibilità” del bene, sia esso pubblico che privato. La legge n. 1089/1939 dispone di un oggetto del patrimonio culturale ampio ¹²², tanto da comprendere i beni che hanno una particolare affinità con il paesaggio e il territorio, ossia le ville, i parchi e i giardini aventi carattere artistico e storico. È la prima volta che il legislatore conferisce alle “cose” afferenti al paesaggio una valenza storico-culturale, quindi non solo dal punto di vista artistico ed estetico, ma ricollegando la valenza paesaggistica anche a valori legati alla vita dell’uomo. Il valore estetico, tuttavia, venne enfatizzato nella legge dedicata alla protezione

¹²⁰ Per una valida disamina legislativa del periodo di riferimento cfr., *ex multis*, S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *L’amministrazione dello Stato*, Milano, 1976.

¹²¹ Ci si riferisce sia al r.d.l. 21 settembre 1938, n. 1673, concernente l’istituzione del Consiglio nazionale dell’educazione, delle scienze e delle arti, sia alla legge 22 maggio 1939, n. 823, recante norme per il riordino delle soprintendenze dell’antichità e dell’arte.

¹²² Infatti, secondo l’articolo 1 della legge n. 1089/1939, «1. Sono soggette alla presente legge le cose, immobili e mobili, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnografico, compresi: a) le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà; b) le cose d’interesse numismatico; c) i manoscritti, gli autografi, i carteggi, i documenti notevoli, gli incunaboli, nonché i libri, le stampe e le incisioni aventi carattere di rarità e di pregio. 2. Vi sono pure compresi le ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse artistico o storico. 3. Non sono soggette alla disciplina della presente legge le opere di autori viventi o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni». Il successivo articolo 2, inoltre, specifica che «1. Sono altresì sottoposte alla presente legge le cose immobili che, a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell’arte e della cultura in genere, siano state riconosciute di interesse particolarmente importante e come tali abbiano formato oggetto di notificazione, in forma amministrativa, del Ministro della pubblica istruzione».

delle bellezze naturali, ossia la citata legge n. 1497/1939: infatti, l'importante indicazione ed elencazione di beni ¹²³, viene in questo caso preordinata all'individuazione del valore estetico della bellezza paesistica-monumentale, senza considerare i valori che sono (o potrebbero essere) insiti nelle medesime cose. In tal senso, sembra fare eccezione il comma 3 dell'articolo 1 della medesima legge, secondo il quale assumono rilevanza, fra gli altri, «i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale». Il menzionato aspetto “tradizionale” è l'unico termine capace di attribuire una valenza storico-culturale-identitaria alle cose che vengono considerate dal legislatore, almeno nel complesso della legge, di rilevanza meramente estetica. Nella individuazione di tale tipologia di beni, fa specie che siano richiamate anche «le ville, i giardini e i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza»: in questo caso sembra che il legislatore riesca ad individuare una differenziazione fra tali tipi di beni, non dotati di interesse artistico o storico, e quelli della legge n. 1089/1939, dotati di tale tipo di valore. Dal punto di vista degli interventi di protezione, se nella legge della tutela delle bellezze naturali c'è dire che la finalità è, anche in questo caso, preordinata alla salvaguardia della bellezza panoramica in sé e per sé considerata ¹²⁴, per quanto riguarda la legge a tutela delle cose d'interesse artistico o storico, si affaccia, sia

¹²³ Infatti, secondo l'articolo 1 della legge n. 1497/1939, «1. Sono soggette alla presente legge a causa del loro notevole interesse pubblico: 1) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica; 2) le ville, i giardini e i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza; 3) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale; 4) le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze».

¹²⁴ Si pensi per es. all'articolo 5, comma 1, della legge n. 1497/1939, ove si dispone che: «delle vaste località incluse nell'elenco di cui ai nn. 3 e 4 dell'art. 1 della presente legge, il Ministro per l'educazione nazionale ha facoltà di disporre un piano territoriale paesistico, da redigersi secondo le norme dettate dal regolamento e da approvarsi e pubblicarsi insieme con l'elenco medesimo, *al fine di impedire che le aree di quelle località siano utilizzate in modo pregiudizievole alla bellezza panoramica*».

pur timidamente, la concezione che considera anche il contesto ambientale della cosa come meritevole oggetto di protezione¹²⁵.

In questo periodo venne approvata anche una legge urbanistica, ossia la legge del 17 agosto 1942, n. 1150. Tale legge, all'articolo 7, dedicato ai piani regolatori comunali generali, stabilisce, fra i vari necessari contenuti, al n. 5, l'indicazione dei «vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico», ponendo comunanza alle tematiche che interessano anche gli itinerari culturali, di cui però non abbiamo traccia nella legislazione citata. Di certo, anche il tema urbanistico assume valore in tale contesto e nonostante la prematura “nascita” degli itinerari culturali, è importante sottolineare che già da allora il legislatore aveva considerato tale tipo di connessione fra materie differenti.

Dopo la caduta dello Stato totalitario, in Italia fece seguito la fase repubblicana. La Costituzione del 1948, tramite i suoi principi, assume valore universale anche per quanto riguarda la cultura ed il paesaggio, temi sempre più ravvicinati nel contesto legislativo nazionale. L'articolo 9 della Costituzione recita: «la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione»¹²⁶. Tale disposizione assume importanza particolare per il tema degli itinerari culturali, il quale, come più volte detto, essendo a cavallo tra elementi materiali, quali paesaggio e patrimonio storico e artistico (comma 2), ed immateriali, ossia promozione e sviluppo della cultura (comma 1), riesce ad essere espressione di più valori in maniera simultanea. L'articolo 9 descritto pone delle necessarie puntualizzazioni in materia di promozione e di tutela del patrimonio culturale e paesaggistico. Le due funzioni, tutela e valorizzazione, considerabili astrattamente contrapposte, appaiono in realtà due facce della stessa medaglia, in cui si

¹²⁵ L'articolo 21, comma 1, della legge n. 1089/1939, prevede che: «Il Ministro della pubblica istruzione ha facoltà di prescrivere le distanze, le misure e le altre norme dirette ad evitare che sia messa in pericolo la integrità delle cose immobili soggette alle disposizioni della presente legge, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro».

¹²⁶ Per una ampia trattazione in tema di articolo 9 della Costituzione si rinvia ai seguenti contributi: M. CECCHETTI, *Commento all'art. 9 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione, Vol. I*, UTET, 2006; M.S. GIANNINI, *sull'art. 9 Cost (la promozione culturale)*, in *Scritti, Volume IX*, 1991-1996, Giuffrè Editore, 2006; F. MERUSI, *Commento all'articolo 9 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, Zanichelli Editore, Bologna, 1975.

riconosce una parte dinamica, rappresentata dalla promozione (o valorizzazione) della cultura, ed una parte statica, ossia la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, entrambe necessarie per poter preservare il bene culturale nella sua molteplice dimensione, sia materiale che immateriale.

Per quanto concerne il discorso in ottica soggettiva, si deve sottolineare che cosa si debba intendere per Repubblica, per comprendere la titolarità dell'intervento pubblico in campo culturale. L'utilizzazione del termine "Repubblica" in luogo di "Stato" non può di certo lasciare indifferenti: per molti anni le dispute dottrinali si sono scontrate, dando risalto, in maniera alterna, allo Stato apparato e allo Stato ordinamento, da intendersi rispettivamente come Stato inteso in senso unico e unitario e Stato in senso onnicomprensivo di tutte le articolazioni. Da questo punto di vista, l'interpretazione più opportuna è quella che dà risalto allo Stato ordinamento, anche in virtù del pluralismo riconosciuto dalla stessa Carta costituzionale, nel suo articolo 5¹²⁷.

Una volta constatato che il termine Repubblica debba essere esclusivamente riferito allo Stato-ordinamento, bisogna specificare come, in merito alla materia del patrimonio culturale, siano distribuiti i ruoli fra le diverse istituzioni che compongono la stessa Repubblica. L'originario Titolo V della Costituzione, che prevedeva un parallelismo tra funzione legislativa e amministrativa, indicava nell'allora vigente articolo 117 una competenza delle Regioni limitata alle «biblioteche e musei di enti locali». Pertanto, basandosi su una interpretazione letterale della norma, le Regioni non potevano svolgere funzioni legislative e amministrative nel settore della cultura e dei beni culturali, se non nel limitato ambito delle raccolte bibliografiche e/o museali degli enti locali¹²⁸. Per poter vedere "operative" tali Regioni, come vedremo di seguito, bisogna attendere le riforme di attuazione della Costituzione e di decentramento

¹²⁷ Tale articolo dispone che: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

¹²⁸ R. SAVOIA, G. C. DI SAN LUCA, *Manuale di diritto dei beni culturali*, Jovene, 2005, p. 77 ss.

amministrativo, avvenute tramite d.p.r. 14 gennaio 1972, n. 3 e successivamente tramite d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, nonché le novelle degli anni Novanta.

Lo sviluppo di tale tipo di evoluzione fu preceduto dal lavoro scientifico delle Commissioni di studio Franceschini e Papaldo, incaricate del gravoso compito di constatare la situazione di degrado culturale prodottasi nel corso degli anni successivi all'approvazione della Costituzione, oltre a sviluppare delle considerazioni sull'articolo 9 della Costituzione nel suo insieme ¹²⁹. La Commissione Franceschini, istituita tramite legge 26 aprile 1964, n. 310, assume rilevanza storica in quanto è, per la prima volta in Italia, adottato e introdotto il termine di “beni culturali” in luogo della storica denominazione di “cose”, facendo così entrare, almeno per i successivi interventi legislativi, tale tipo di terminologia nella legislazione italiana. L'attività scientifica della Commissione Franceschini è rilevante anche per il fatto che abbandona l'accezione di cultura sino ad allora dominante, rappresentata dalla citata disciplina delle leggi Bottai (leggi n. 1089 e 1497 del 1939): infatti, stabilendo che «appartengono al patrimonio culturale della Nazione tutti i beni aventi riferimento alla storia della civiltà. Sono assoggettati alla legge i beni di interesse archeologico, storico, artistico, ambientale e paesistico, archivistico e librario, ed ogni altro bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà» (Dichiarazione I degli Atti), la Commissione Franceschini includeva per la prima volta il legislatore a considerare il criterio storico in luogo del criterio estetico, tipico delle leggi Bottai ¹³⁰. Detto ciò è da notare come sotto la rubrica “patrimonio culturale della Nazione” vengano ricompresi in maniera univoca tutti i beni culturali e paesaggistico-ambientali che rappresentano testimonianza materiale avente valore di civiltà: la Dichiarazione I è di fondamentale importanza in quanto accomuna i

¹²⁹ In dettaglio, l'articolo 1 della legge n. 310/1964, individuava i seguenti obiettivi: «è affidato ad una commissione l'incarico di condurre una indagine sulle condizioni attuali e sulle esigenze in ordine alla tutela e alla valorizzazione delle cose di interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio e di formulare proposte concrete al fine di perseguire i seguenti obiettivi: 1) revisione delle leggi di tutela (in coordinamento, quando necessario, con quelle urbanistiche) nonché delle strutture e degli ordinamenti amministrativi e contabili; 2) ordinamento del personale, in rapporto alle effettive esigenze; 3) adeguamento dei mezzi finanziari».

¹³⁰ Cfr. M. AINIS, M. FIORILLO, *I beni culturali*, in *Trattato di Diritto amministrativo*, a cura di Sabino Cassese, Tomo II, Giuffrè Editore, 2003, pp. 1464 ss.

beni culturali ai beni paesaggistico-ambientali e li relaziona con il fatto di rappresentare una valenza significativa della vita e della storia (culturale) dell'uomo.

I beni di interesse ambientale e paesistico trovano un apposito Titolo (IV) all'interno degli Atti della Commissione Franceschini, dedicato ai beni ambientali, che presentano maggiori affinità con la tematica degli itinerari culturali. La Dichiarazione XXXIX, in merito ai beni culturali ambientali, sostiene che «si considerano beni culturali ambientali le zone corografiche costituenti paesaggi, naturali o trasformati dall'opera dell'uomo, e le zone delimitabili costituenti strutture insediative, urbane e non urbane, che, presentando particolare pregio per i loro valori di civiltà, devono essere conservate al godimento della collettività. Sono specificamente considerati beni ambientali i beni che presentino singolarità geologica, floro-faunistica, ecologica, di cultura agraria, di infrastrutturazione del territorio, e quelle strutture insediative, anche minori o isolate, che siano integrate con l'ambiente naturale in modo da formare un'unità rappresentativa. Le zone dichiarate bene ambientale possono comprendere anche cose costituenti individualmente beni di interesse storico o artistico o archeologico; in tal caso la legge dovrà prevedere che in sede di Conferenza dei Soprintendenti si adottino misure ed eventuali deleghe di competenza in funzione di coordinamento, da rendere pubbliche anche per norma degli interessati». Questa disposizione rappresenta al meglio i contenuti degli itinerari culturali: oltre ad una parte dedicata al patrimonio culturale ambientale e paesaggistico, vi è anche la considerazione del patrimonio culturale in senso stretto, che può essere annoverato, anche per singoli beni, all'interno di una data zona dichiarata bene ambientale ¹³¹. La singolarità dei beni paesaggistico ambientali, così descritta, fa sì che questi, stante la complessità, siano anche sottoposti alla disciplina dei beni culturali: infatti, secondo la Dichiarazione XLI, i

¹³¹ Nel novero dei beni si considerino anche il complesso dei Centri storici, definiti così dal primo comma della Dichiarazione n. XL «In particolare sono da considerare Centri storici urbani quelle strutture insediative urbane che costituiscono unità culturale o la parte originaria e autentica di insediamenti, e testimoniano i caratteri di una viva cultura urbana. Per essi la legge dovrà prevedere adeguati strumenti, sia finanziari, sia operativi».

«beni culturali ambientali dello Stato e degli enti pubblici conservano la natura demaniale o patrimoniale che possiedono, sottostando all'ulteriore disciplina dei beni culturali». A seguito di apposita dichiarazione di bene ambientale (Dichiarazione XLIII), per quanto concerne l'utilizzazione di beni ambientali, di cui alla Dichiarazione XLV, «l'uso, la circolazione e la destinazione dei beni singoli compresi negli ambiti dichiarati beni culturali ambientali sono disciplinati mediante Piani regolatori, i quali debbono altresì stabilire per essi la priorità degli interventi dell'Amministrazione autonoma e degli altri pubblici poteri, e le prescrizioni tecniche per le innovazioni agrarie, industriali ed edilizie, anche se provvisorie». In tale ottica, il rapporto della Commissione Franceschini tiene conto anche di aspetti annoverabili alla tematica dello sviluppo sostenibile: «obbligo fondamentale e generale permane quello di conservare i beni come tali e in riferimento all'ambiente, in modo da non alterarne i caratteri per i quali sono stati sottoposti a dichiarazione; ad esso saranno aggiunti gli obblighi particolari stabiliti dalla dichiarazione di bene culturale e quelli previsti dai Piani regolatori» (Dichiarazione XLIII); inoltre, «si dovranno altresì rivedere e perfezionare le norme concernenti la fauna, al fine di ovviare efficacemente ai vari incombenti e gravi pericoli che ne minacciano la distruzione, favorendo, con opportuni incentivi, il ripopolamento» (Dichiarazione XLVIII).

L'attuazione dei contributi della Commissione Franceschini, oggetto di studio negli anni a seguenti di autorevole dottrina rappresentata da Massimo Severo Giannini ¹³², era “minata” dall'ambiente ministeriale, avverso alla proposta di creare un'autonoma Agenzia dei beni culturali ¹³³.

I lavori della Commissione Papaldo furono attivati in doppia battuta: prima attraverso i provvedimenti del 9 aprile 1968 (Commissione Papaldo I), e successivamente attraverso il d.m. 31 marzo 1971 (Commissione Papaldo II). Le proposte furono incentrate in un vero e proprio «schema di disegno di legge»,

¹³² Cfr. M. S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, Giuffrè Editore, 1976.

¹³³ Cfr. F. CRISTIANO, *Dal centro alla periferia: le Soprintendenze bibliografiche*, in *Archivi di biblioteche per la storia delle biblioteche pubbliche e statali, Collana Sussidi Eruditi, n. 55, Ministero per i Beni e le Attività Culturali. Direzione Generale per i Beni librari e gli Istituti culturali*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma, 2002, p. CXLIII.

datato febbraio 1970, concernente 134 articoli. Il primo articolo definisce i beni culturali «le cose che, giuste le norme di questa legge, presentano interesse archeologico, artistico, storico, etnografico, ambientale, archivistico, bibliotecario, audiovisivo nonché ogni altra cosa che comunque costituisca materiale testimonianza di civiltà, sono beni culturali ed appartengono al patrimonio culturale del popolo italiano ¹³⁴». La definizione di beni culturali viene, quindi, ampliata e articolata nei successivi articoli 53 ¹³⁵ e 54 ¹³⁶, ove in particolare, in quest'ultimo articolo, viene data una presunzione di “culturalità” a determinati beni, fra cui alla lettera f), a testimonianza della relazione fra cultura e ambiente paesaggistico vengono indicate «le ville e i giardini storici e le cose da essi provenienti».

La definizione dei beni culturali e le sue specificazioni riprendono la vecchia distinzione con i beni ambientali, che vengono separatamente individuati in tale disegno di legge all'articolo 56: «Sono beni ambientali: a) le zone corografiche costituenti paesaggi naturali o trasformati ad opera dell'uomo; b) le strutture insediative, anche minori o isolate, che presentino, singolarmente o come complesso, valore di testimonianza di civiltà, nonché le rispettive zone di

¹³⁴ L'articolo 1 prosegue in tal modo: «Le cose che, giuste le norme di questa legge, presentano interesse archeologico, artistico, storico, etnografico, ambientale, archivistico, bibliotecario, audiovisivo nonché ogni altra cosa che comunque costituisca materiale testimonianza di civiltà, sono beni culturali ed appartengono al patrimonio culturale del popolo italiano».

¹³⁵ L'articolo 53 recita: «Sono beni artistici o storici le cose mobili, o immobili, diverse dai beni archeologici, archivistici, bibliotecari e audiovisivi, le quali abbiano pregi stilistici, caratteri rappresentativi o documentari idonei ad inserirle significativamente, sia pure come espressioni locali, nella storia della civiltà. Essi comprendono, oltre le cose prodotte nel campo dell'architettura, scultura, pittura e arti affini, le cose che forniscano particolare testimonianza della vita della comunità nella sua storia civile, sociale, religiosa, militare, e le cose che riguardano l'etnografia, la storia del costume e delle tradizioni popolari, l'arredamento, le arti applicate, la numismatica, l'epigrafia, la storia della scienza e della tecnica, la storia della musica, del teatro e del cinema e di ogni altra forma di spettacolo».

¹³⁶ L'articolo 54 dispone: «Sono beni artistici o storici presunti: a) gli edifici destinati o già destinati al culto o alla vita religiosa; b) gli edifici degli enti pubblici non territoriali o degli enti ecclesiastici anche se non riconosciuti; c) le opere di edilizia pubblica o, comunque, destinate all'uso o al godimento pubblico; d) le pertinenze e le cose mobili esistenti negli edifici di cui alle lettere precedenti o che da essi provengano; e) le raccolte di beni culturali appartenenti agli enti pubblici non territoriali e agli enti ecclesiastici anche se non riconosciuti; f) le ville e i giardini storici e le cose da essi provenienti; g) le cose mobili interessanti la storia di importanti beni culturali architettonici quali disegni e modelli di progetto, di variante, o anche di riproduzione posteriore dei beni medesimi; h) gli edifici e le cose mobili che siano testimonianza della vita di uomini particolarmente importanti per la storia della civiltà; i) le cose mobili o immobili che siano testimonianza di importanti scoperte scientifiche e tecniche».

integrazione ambientale; c) le zone e i beni che presentino singolari caratteristiche geologiche, paleontologiche, floro-faunistiche, di coltura agraria, di infrastrutturazione territoriale. Sono inoltre compresi tra i beni ambientali i belvedere pubblici e, in genere, i luoghi, e gli specchi d'acqua da o attraverso i quali possono essere visti dal pubblico i beni di cui al primo comma»¹³⁷. In questa definizione, in particolare alle lettere a) e b), si può notare come il rapporto culturale fra ambiente, paesaggio ed uomo sia sempre più preso in considerazione dal legislatore italiano e di come tale tipo di norme possa, sia pur non direttamente riferita agli itinerari culturali, essere applicabile a questi.

Al di là del “ritorno al passato” e alla divisione fra beni culturali e beni ambientali, si può affermare che il contributo scientifico della II Commissione Papaldo proseguì il lavoro della Commissione Franceschini. Tuttavia, anche la II Commissione Papaldo non ebbe fortuna dal punto di vista legislativo: l'unica proposta andata a buon fine è stata quella relativa all'istituzione del Ministero dei Beni culturali e Ambientali, caldeggiata appunto dalla II Commissione Papaldo, che si concretizzò negli anni successivi, in contrapposizione con quanto proposto dal progetto scientifico della Commissione Franceschini e dalla I Commissione Papaldo, propense ad istituire un'autonoma Agenzia¹³⁸.

Con la legge 16 maggio 1970, n. 281, rubricata “*Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario*”, si ha il primo decentramento amministrativo. L'articolo 17 di tale legge delega il Governo «ad emanare, entro un biennio dall'entrata in vigore della presente legge, decreti aventi valore di legge ordinaria per regolare [...] il passaggio alle Regioni [...] delle funzioni ad esse attribuite dall'articolo 117 della Costituzione e del relativo personale dipendente dallo Stato». Questo intento sfocia nel d.p.r. 14 gennaio

¹³⁷ Anche in questo caso, il testo dello schema di legge indica un elenco di beni ambientali presunti: «Sono beni ambientali presunti: a) i centri storici e i nuclei insediativi di carattere storico o artistico; b) le coste marine e lacustri e le rive fluviali; c) le isole marine, escluse la Sicilia e Sardegna, nonché quelle lacuali a fluviali; d) i parchi nazionali e le riserve naturali; e) i boschi, i parchi, i giardini e le aree naturali di proprietà di enti pubblici, nonché le ville, i giardini e i parchi privati di particolare interesse. Sino a quando non siano stati stabiliti i perimetri indicati nell'articolo seguente, i beni ambientali presunti sono sottoposti alla disciplina di questa legge nei loro limiti naturali».

¹³⁸ Cfr. ancora F. CRISTIANO, *Dal centro alla periferia: le Soprintendenze bibliografiche*, op. cit., p. CXLIII.

1972, n. 3, il quale trasferisce alle Regioni le funzioni indicate nell'articolo 117 della Costituzione, ma esercitate finora dagli organi statali. Secondo l'articolo 7, comma 1, del d.p.r. 14 gennaio 1972, n. 3, «sono trasferite alle Regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di musei e biblioteche di enti locali».

La nascita del Ministero per i beni culturali e ambientali si ha con il d.l. 657 del 1974, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge del 29 gennaio 1975, n. 5. Secondo l'articolo 2, «Il Ministero provvede alla tutela ed alla valorizzazione del patrimonio culturale del Paese. Promuove la diffusione dell'arte e della cultura, coordinando e dirigendo iniziative all'interno e, salve le attribuzioni del Ministero degli affari esteri e d'intesa con lo stesso, all'estero¹³⁹», con una dimensione internazionale che viene presa sempre in maggiore considerazione. Con l'istituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali «l'espressione beni culturali entra nella nostra legislazione in luogo di “cosa”»¹⁴⁰, facendo tesoro degli studi scientifici delle Commissioni Franceschini e Papaldo.

La seconda tappa del decentramento amministrativo regionale è rappresentata dal d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, in attuazione della delega di cui all'articolo 1 della legge 22 luglio 1975, n. 232, che prosegue l'opera di decentramento intrapresa dal citato d.p.r. 14 gennaio 1972, n. 3. L'intento è sempre quello di una distribuzione delle competenze statali alle spettanze regionali e locali, in ottica dell'attuazione del disegno costituzionale. Il Titolo III di tale decreto, dedicato ai “servizi sociali”, nel Capo VII sui “beni culturali”, dedica tre articoli alla materia. Tale decreto, oltre a specificare all'articolo 47 la

¹³⁹ La disposizione vira sull'attuale sistema, proseguendo in tal modo: «Ad esso sono devolute: a) le attribuzioni spettanti al Ministero della pubblica istruzione per le antichità e belle arti, per le accademie e le biblioteche e la diffusione della cultura, nonché quelle concernenti la sicurezza del patrimonio culturale; b) le attribuzioni spettanti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri relative ai servizi della discoteca di Stato, escluse quelle concernenti le registrazioni, rilevazioni sonore, ricerche e documentazioni. Il Ministro esercita la vigilanza sugli enti, istituti ed associazioni già attribuita nelle materie sopra indicate al Ministero della pubblica istruzione ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Ferme restando le competenze regionali, promuove, sentite le regioni e le provincie autonome di Trento e Bolzano, le iniziative necessarie per la protezione del patrimonio storico ed artistico della Nazione nonché per la protezione dell'ambiente, con riguardo alle zone archeologiche e naturali, fatte salve le attribuzioni delle altre amministrazioni statali interessate e d'intesa, per le attività produttive, con i Ministri competenti».

¹⁴⁰ Cfr. ancora S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, op. cit., pp. 170 ss.

devoluzione alle Regioni della materia e dei contenuti in merito a “musei e biblioteche di enti statali”, rinviava ad una futura legge che il Governo avrebbe dovuto emanare entro il 31 dicembre 1979, di fatto poi non attuata, la disciplina in merito sia ai beni culturali, secondo il disposto dell’articolo 48¹⁴¹, sia all’attività di promozione educativa e culturale, come invece previsto dall’articolo 49¹⁴². Le citate disposizioni testimoniano l’apertura del concetto di bene culturale, oramai aperto anche ai tratti “immateriali” dei beni etno-antropologici e alle attività culturali in genere, in uno spirito di cooperazione tra Stato e Regioni sempre più marcato.

L’articolo 82 del medesimo decreto si occupa invece dei beni ambientali, e in particolare, dispone che «sono delegate alle regioni le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato per la protezione delle bellezze naturali per quanto attiene alla loro individuazione, alla loro tutela e alle relative sanzioni»¹⁴³. Nel successivo articolo 83 vengono invece «trasferite alle regioni le funzioni amministrative concernenti gli interventi per la protezione della natura, le riserve ed i parchi naturali», disciplina che in alcuni casi prevede una cooperazione di carattere interregionale.

¹⁴¹ «Le funzioni amministrative delle regioni e degli enti locali in ordine alla tutela e valorizzazione del patrimonio storico, librario, artistico, archeologico, monumentale, paleoetnologico ed etno-antropologico saranno stabilite con la legge sulla tutela dei beni culturali da emanare entro il 31 dicembre 1979».

¹⁴² «Le regioni, con riferimento ai propri statuti ed alle proprie attribuzioni, svolgono attività di promozione educativa e culturale attinenti precipuamente alla comunità regionale, o direttamente o contribuendo al sostegno di enti, istituzioni, fondazioni, società regionali o a prevalente partecipazione di enti locali e di associazioni a larga base rappresentativa, nonché contribuendo ad iniziative di enti locali o di consorzi di enti locali. Le funzioni delle regioni e degli enti locali in ordine alle attività di prosa, musicali e cinematografiche, saranno riordinate con la legge di riforma dei rispettivi settori, da emanarsi entro il 31 dicembre 1979. Sono trasferite alle regioni le funzioni amministrative concernenti le istituzioni culturali di interesse locale operanti nel territorio regionale e attinenti precipuamente alla comunità regionale. L’individuazione specifica di tali istituzioni è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica, sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con i Ministri competenti, previa intesa con le regioni interessate».

¹⁴³ «La delega riguarda tra l'altro le funzioni amministrative concernenti: a) l'individuazione delle bellezze naturali, salvo il potere del Ministro per i beni culturali e ambientali, sentito il Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali, di integrare gli elenchi delle bellezze naturali approvate dalle regioni; b) la concessione delle autorizzazioni o nulla osta per le loro modificazioni; c) l'apertura di strade e cave; d) la posa in opera di cartelli o di altri mezzi di pubblicità; e) la adozione di provvedimenti cautelari anche indipendentemente dalla inclusione dei beni nei relativi elenchi; f) l'adozione dei provvedimenti di demolizione e la irrogazione delle sanzioni amministrative; [...]»

Tale disciplina fu successivamente modificata dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, meglio nota come legge Galasso, che «introduce una tutela del paesaggio improntata a integrità e globalità, implicante una riconsiderazione dell'intero territorio nazionale alla luce e in attuazione del valore estetico-culturale»¹⁴⁴. La legge Galasso introduce anche i piani paesistici o urbanistico territoriali, al fine di valutare l'insieme degli elementi che costituiscono la materia ambientale: infatti, in base all'articolo 1-bis, «le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali».

Tramite legge 8 luglio 1986, n. 349, fu istituito il Ministero dell'ambiente, con il compito di «assicurare, in un quadro organico, la promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento». Il nuovo Dicastero raccolse in “eredità” alcune delle attribuzioni del Ministero dei lavori pubblici e del Ministero dei beni culturali e ambientali, pur mantenendo con quest'ultimo rapporti di coordinazione e collaborazione in ambiti di intervento affini.

L'avvio del processo di decentramento amministrativo con i citati decreti delegati del 1972 e del 1977, culminò con il terzo decentramento amministrativo, ossia con la c.d. riforma Bassanini, attuata tramite il d.lgs. del 31 marzo 1998, n. 112 e del d.lgs. del 20 ottobre 1998, n. 368. Per quanto riguarda la riforma Bassani, è da dire che nel novero dei vari interventi, per quello che a noi interessa, assume rilevanza la legge 15 marzo 1997, n. 59, concernente la “*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*”. Con tale legge, in base all'articolo 1, comma 1, il Governo fu delegato ad emanare «uno o più decreti legislativi volti a conferire alle regioni e

¹⁴⁴ Così N. PAOLANTONIO, A. POLICE, *Beni culturali, beni paesaggistici e tutela dell'ambiente*, in *Diritto Amministrativo*, a cura di F. G. Scoca, Giappichelli Editore, 2014, pp. 677-678.

agli enti locali, ai sensi degli articoli 5, 118 e 128 della Costituzione, funzioni e compiti amministrativi» agli enti locali. In tale ottica, in base al comma 2, «sono conferite alle regioni e agli enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà [...], tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici». Lo spirito di riforma si contraddistingue per l'indicazione di alcune materie che sono specificamente ricondotte alla titolarità statale: infatti, non solo il comma 3 dello stesso articolo stabilisce un elenco ove appaiono anche «d) tutela dei beni culturali e del patrimonio storico artistico», ma il successivo comma 4 prevede, fra le altre, anche la competenza statale per le materie rilevanti come l'ambiente. In questo modo la legge, mentre riserva allo Stato numerosissime competenze, attribuisce alle Regioni ed agli enti locali la titolarità di materie che non siano riconducibili a quelle elencate in maniera tassativa¹⁴⁵.

L'attuazione della legge n. 59 del 1997, viene disposta innanzitutto tramite il decreto legislativo n. 112 del 1998. Il Capo V di tale decreto è intitolato, in maniera inedita, “beni e attività culturali”, in cui vengono dedicati ben otto articoli¹⁴⁶. La lettura dell'impianto normativo deve necessariamente tenere in considerazione che il legislatore delegato agì rispettando quanto disposto dalla legge delega, la quale affidava la materia “tutela dei beni culturali” allo Stato: parte della dottrina fa notare come il legislatore delegato avesse in effetti le «mani legate»¹⁴⁷ in merito alla distribuzione di competenze (tra Stato e Regioni) nella complessa materia del patrimonio culturale.

¹⁴⁵ In questo senso cfr. C. BARBATI, M. CAMELLI, G. SCIULLO, *Diritto e gestione dei beni culturali*, Il Mulino, 2011, pp. 120 ss.

¹⁴⁶ In dettaglio: articolo 148 (Definizioni); articolo 149 (Funzioni riservate allo Stato); articolo 150 (La gestione), articolo 151 (Biblioteche pubbliche statali universitarie); articolo 152 (La valorizzazione); articolo 153 (La promozione); articolo 154 (Commissione per i beni e le attività culturali); articolo 155 (Funzioni della Commissione).

¹⁴⁷ Cfr. M. AINIS, *Il decentramento possibile*, in www.aedon.mulino.it, n. 1/1998.

L'articolo 148 del decreto legislativo n. 112/1998 fornisce delle importanti definizioni in tema di beni culturali. I beni culturali sono definiti dalla lettera a) come «quelli che compongono il patrimonio storico, artistico, monumentale, demoetnoantropologico, archeologico, archivistico e librario e gli altri che costituiscono testimonianza avente valore di civiltà così individuati in base alla legge»; mentre i beni ambientali, sono definiti dalla lettera b) come «quelli individuati in base alla legge quale testimonianza significativa dell'ambiente nei suoi valori naturali o culturali ¹⁴⁸». Le due definizioni mostrano degli aspetti interessanti: la definizione sui beni culturali oltre ad ampliare il novero dei beni tutelabili, sia pur con la riserva dell'individuazione della legge, richiama la definizione della Commissione Franceschini, ossia la necessità che i beni siano “testimonianza avente valore di civiltà”, con l'espunzione del termine “materiale”, aprendo al concetto di bene culturale anche nella sua dimensione “immateriale” ¹⁴⁹, in particolare riferimento alla tematica dei beni attività ¹⁵⁰, ma se vogliamo anche tenendo conto di tutti i beni culturali che presentano valore culturale, purché, come dice il dato normativo, siano «così individuati in base alla legge». Inoltre, il termine etnoantropologico viene arricchito dal prefisso “demo”, lasciando tuttavia invariato il significato sostanziale precedente ¹⁵¹. La definizione

¹⁴⁸ Le altre definizioni sono indicate dallo stesso articolo: «c) “tutela”, ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali; d) “gestione”, ogni attività diretta, mediante l'organizzazione di risorse umane e materiali, ad assicurare la fruizione dei beni culturali e ambientali, concorrendo al perseguimento delle finalità di tutela e di valorizzazione; e) “valorizzazione”, ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione; f) “attività culturali”, quelle rivolte a formare e diffondere espressioni della cultura e dell'arte; g) “promozione”, ogni attività diretta a suscitare e a sostenere le attività culturali».

¹⁴⁹ In effetti, l'omissione del termine “materiale”, in linea astratta, sembrerebbe consentire di ricomprendere all'interno della definizione anche i beni culturali immateriali o volatili e i beni culturali c.d. minori, cioè «quelle testimonianze materiali di civiltà che, pur meritevoli di protezione e di conservazione, sono prive di un corpo materiale o comunque sono disponibili in quantità non unica o particolarmente rara». Si potrebbe ipotizzare, quindi, una volontà del legislatore di allontanarsi ancor più nettamente dallo spirito delle leggi Bottai. Cfr., in tal senso, A. L. TARASCO, *Beni patrimonio e attività culturali: autori privati e autonomie territoriali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2004.

¹⁵⁰ In tal senso cfr. T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè Editore, 2001, pp. 35 ss.

¹⁵¹ Cfr. P. CLEMENTE, I. CANDELORO, *I beni culturali demo-etno-antropologici*, in *Manuale dei beni culturali*, a cura di N. Assini e P. Francalacci, Padova, 2000, p. 191, ove si sottolinea come la nozione dei beni DEA sia stata «coniata negli anni settanta da Alberto Mario Cirese per riunificare tre ambiti disciplinari che in Italia erano fino a quel momento rimasti divisi: la demologia, che

dei beni ambientali reca indicazioni positive in merito al connubio cultura e ambiente, e testimonia come i tempi siano oramai maturi per la comparsa degli itinerari culturali nella legislazione nazionale. Infatti, per la prima volta, l'articolo 152 del decreto legislativo n. 112/1998, dedicato alla valorizzazione dei beni culturali, premesso al comma 1 che «lo Stato, le regioni e gli enti locali curano, ciascuno nel proprio ambito, la valorizzazione dei beni culturali», stabilisce al comma 3 che «le funzioni e i compiti di valorizzazione comprendono in particolare le attività concernenti», fra le altre, anche in riferimento a «[...] h) l'organizzazione di itinerari culturali, individuati mediante la connessione fra beni culturali e ambientali diversi, anche in collaborazione con gli enti e organi competenti per il turismo». Il dato normativo testimonia come gli itinerari culturali rappresentino un bene culturale e ambientale a carattere eterogeneo, dotato di vari interessi, anche di natura e rilevanza (interdisciplinare) turistica. La valorizzazione dei beni culturali e ambientali, intesa dal decreto legislativo n. 112/1998 come «ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione» (articolo 148 lettera e)), avviene «di norma attuata mediante forme di cooperazione strutturali e funzionali tra Stato, regioni ed enti locali» (articolo 152 comma 1) e, «per le regioni a statuto speciale le norme di attuazione possono prevedere forme di cooperazione anche mediante l'istituzione di organismi analoghi» alla Commissione per i beni e le attività culturali di cui all'articolo 154, destinate alle sole regioni a statuto ordinario. Il ruolo di tali Commissioni (o organismi analoghi per le regioni a statuto speciale) è fondamentale in quanto rispecchiano l'importanza delle loro funzioni ¹⁵². Sotto il profilo gestionale c'è da

indica lo studio delle tradizioni popolari e del folklore; l'etnologia, che si dedica allo studio delle società extraeuropee; ed infine l'antropologia, disciplina più recente che nella interpretazione italiana ha significato sia l'analisi delle invarianze che lo studio delle società complesse».

¹⁵² L'articolo 155 del decreto legislativo n. 112/1998 indica le funzioni della Commissione: «1. Ciascuna commissione, ai fini della definizione del programma nazionale e di quello regionale, istruisce e formula una proposta di piano pluriennale e annuale di valorizzazione dei beni culturali e di promozione delle relative attività, perseguendo lo scopo di armonizzazione e coordinamento, nel territorio regionale, delle iniziative dello Stato, della regione, degli enti locali e di altri possibili soggetti pubblici e privati. 2. La commissione svolge inoltre i seguenti compiti: a) monitoraggio sull'attuazione dei piani di cui al comma 1; b) esprime, su iniziativa delle amministrazioni statali e regionali, pareri in ordine a interventi di tutela e valorizzazione dei beni culturali e ambientali».

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

85

precisare che l'articolo 150 del decreto legislativo n. 112/1998 prevede che un'apposita Commissione paritetica, in base al combinato disposto dei commi 1 e 3, valuti un trasferimento dell'autonomo esercizio delle attività anche per quanto concerne «[...] c) la fruizione pubblica dei beni, concorrendo al perseguimento delle finalità di valorizzazione di cui all'articolo 152, comma 3», fra i quali, come visto, rientrano gli itinerari culturali. Oltre a ciò, assume rilevanza anche l'attività di promozione, di cui all'articolo 153, secondo il quale «lo Stato, le regioni e gli enti locali provvedono, ciascuno nel proprio ambito, alla promozione delle attività culturali». L'attività di promozione culturale prevede varie attività, fra le quali spiccano, «[...] b) l'organizzazione di iniziative dirette ad accrescere la conoscenza delle attività culturali ed a favorirne la migliore diffusione; c) l'equilibrato sviluppo delle attività culturali tra le diverse aree territoriali [...]».

In linea di massima, rinviando a ulteriori considerazioni dottrinali ¹⁵³, il decreto legislativo n. 112 del 1998, se da un lato confermò le premesse di una sostanziale conferma dell'attribuzione della materia “tutela dei beni culturali” nelle “mani” dello Stato, offrì, viceversa, un discorso di prospettiva per quanto riguarda il discorso sulla “valorizzazione”, “gestione” e “promozione” degli stessi beni culturali, fra cui, finalmente, sono presi in considerazione gli itinerari culturali. È da notare, come fin da subito, il legislatore abbia preferito non tipizzare l'istituto degli itinerari culturali con un determinato contenuto, lasciando la libertà di plasmare, volta per volta, caso per caso, l'ideazione e la creazione di itinerari culturali, a seconda dei vari contesti e delle varie realtà culturali.

Per quanto concerne l'istituzione del Ministero per i Beni e le Attività culturali, in sostituzione del precedente Ministero per i Beni culturali e ambientali, del quale sono state dal primo assorbite e potenziate le competenze ¹⁵⁴, avvenuta tramite il decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368, si ebbe una ulteriore attuazione della riforma Bassanini e una sempre più marcata relazione tra cultura, ambiente e territorio. Secondo il disposto dell'articolo 1, «il Ministero provvede,

¹⁵³ Cfr. M. CAMELLI, *Il decentramento difficile*, in www.aedon.mulino.it, n. 1/1998; M. AINIS, *Il decentramento possibile*, *op. cit.*

¹⁵⁴ In argomento, cfr. A. CATELANI, S. CATTANEO, *I beni e le attività culturali*, in *Trattato di Diritto Amministrativo*, diretto da G. Santaniello, Cedam, 2002, pp. 761 ss.

secondo quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e dalle disposizioni del presente decreto, alla tutela, gestione e valorizzazione dei beni culturali e ambientali e alla promozione delle attività culturali. Nell'esercizio di tali funzioni il Ministero privilegia il metodo della programmazione; favorisce la cooperazione con le regioni e gli enti locali, con le amministrazioni pubbliche, con i privati e con le organizzazioni di volontariato. Opera per la massima fruizione dei beni culturali e ambientali, per la più ampia promozione delle attività culturali garantendone il pluralismo e l'equilibrato sviluppo in relazione alle diverse aree territoriali e ai diversi settori».

Fra le varie attribuzioni amministrative del Ministero, indicate dal comma 2 dell'articolo 2, oltre a quella individuata nella «a) tutela, gestione e valorizzazione dei beni culturali e dei beni ambientali», quella maggiormente particolare, pare essere la «d) promozione della cultura urbanistica e architettonica, inclusa l'ideazione e, d'intesa con le amministrazioni competenti, la progettazione di opere di rilevante interesse architettonico destinate ad attività culturali»: tale disposizione, apre uno scenario importante in quanto può essere riferita a tutti gli itinerari culturali, ma in particolar modo a quelli di nuova creazione, in linea con quanto disposto dall'articolo 152, comma 3, del decreto legislativo n. 112/1998.

Il periodo del Novecento si chiuse con l'approvazione del decreto legislativo del 29 ottobre 1999, n. 490, recante norme per “*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali*”. Il legislatore, in conformità con lo spirito dell'articolo 9 della Costituzione, formulò in tale testo una nozione ampia di bene culturale, probabilmente quella più ampia di tutta l'esperienza italiana, sviluppata negli articoli 2, 3 e 4. Mentre gli articoli 2¹⁵⁵ e 3

¹⁵⁵ «1. Sono beni culturali disciplinati a norma di questo Titolo: a) le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico, o demo-etnoantropologico; b) le cose immobili che, a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere, rivestono un interesse particolarmente importante; c) le collezioni o serie di oggetti che, per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, rivestono come complesso un eccezionale interesse artistico o storico; d) i beni archivistici; e) i beni librari. 2. Sono comprese tra le cose indicate nel comma 1, lettera a): a) le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà; b) le cose di interesse numismatico; c) i manoscritti, gli autografi, i carteggi, i documenti notevoli, gli incunaboli, nonché i libri, le stampe,

¹⁵⁶ si occupano di individuare, rispettivamente, i beni del «patrimonio storico, artistico, demo-etno-antropologico, archeologico, archivistico, librario» e le «categorie speciali di beni culturali», categorie che di certo, almeno nel complesso, non richiamano gli itinerari culturali, l'articolo 4, in riferimento all'aperta disciplina dell'articolo 148 del decreto legislativo n. 112/1998, mostra una rilevanza suprema, in quanto individua delle «nuove categorie di beni culturali», come norma di chiusura nell'ambito della tutela dei beni culturali ¹⁵⁷.

Il *corpus* del Testo unico prevede varie disposizioni che assecondano tale tipo di intenti, come quelle in merito agli interventi di edilizia (articolo 24), conferenza di servizi (articolo 25), valutazione di impatto ambientale (articolo 26), manifesti e cartelli pubblicitari (articolo 50), e così via, tutte disposizioni che possono essere riconducibili agli itinerari culturali, beni che non sono esplicitamente richiamati in tale *corpus normativo*. Nell'ottica degli itinerari culturali a carattere transnazionale, è anche da citare il contenuto dell'articolo 20, secondo il quale «l'attività di tutela e valorizzazione dei beni culturali si conforma ai principi di cooperazione tra Stati, anche nell'ambito di organizzazioni

le incisioni aventi carattere di rarità e pregio; d) le carte geografiche e gli spartiti musicali aventi carattere di rarità e di pregio artistico o storico; e) le fotografie con relativi negativi e matrici, aventi carattere di rarità e di pregio artistico o storico; f) le ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse artistico o storico; 3. Sono comprese tra le collezioni indicate nel comma 1, lettera c), quali testimonianze di rilevanza storico-culturale, le raccolte librerie appartenenti a privati, se di eccezionale interesse culturale. 4. Sono beni archivistici: a) gli archivi e i singoli documenti dello Stato. b) gli archivi e i singoli documenti degli enti pubblici; c) gli archivi e i singoli documenti, appartenenti a privati, che rivestono notevole interesse storico. 5. Sono beni librari le raccolte librerie delle biblioteche dello Stato e degli enti pubblici, quelle indicate nel comma 3 e, qualunque sia il loro supporto, i beni indicati al comma 2, lettere c) e d). 6. Non sono soggette alla disciplina di questo Titolo, a norma del comma 1, lettera a), le opere di autori viventi o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni».

¹⁵⁶ «1. Indipendentemente dalla loro inclusione nelle categorie elencate all'art. 2, sono altresì beni culturali ai fini delle specifiche disposizioni di questo Titolo che li riguardano: a) gli affreschi, gli stemmi, i graffiti, le lapidi, le iscrizioni, i tabernacoli e gli altri ornamenti di edifici, esposti o non alla pubblica vista; b) gli studi d'artista definiti nell'art. 52; c) le aree pubbliche, aventi valore archeologico, storico, artistico e ambientale, individuate a norma dell'art. 53; d) le fotografie e gli esemplari delle opere cinematografiche, audiovisive o sequenze di immagini in movimento o comunque registrate, nonché le documentazioni di manifestazioni sonore o verbali comunque registrate, la cui produzione risalga ad oltre venticinque anni; e) i mezzi di trasporto aventi più di settantacinque anni; f) i beni e gli strumenti di interesse per la storia della scienza e della tecnica aventi più di cinquanta anni».

¹⁵⁷ Infatti, secondo l'articolo 4, i «Beni non ricompresi nelle categorie elencate agli articoli 2 e 3 sono individuati dalla legge come beni culturali in quanto testimonianza avente valore di civiltà».

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

88

internazionali, stabiliti dalle convenzioni rese esecutive in Italia in materia di protezione del patrimonio culturale mondiale e del patrimonio nazionale».

Non da ultimo, è da dire che le disposizioni in tema di fruizione dispongono all'articolo 99 del Testo unico una «apertura al pubblico di musei, monumenti, aree e parchi archeologici, archivi e biblioteche»: in tal senso, il Ministero dispone con regolamento l'apertura di musei, aree archeologiche e di parchi archeologici, ove questi ultimi assumono sostanza di un «ambito territoriale caratterizzato da importanti evidenze archeologiche e dalla compresenza di valori storici, paesaggistici o ambientali, attrezzato come museo all'aperto in modo da facilitarne la lettura attraverso itinerari ragionati e sussidi didattici».

Nonostante il decreto legislativo n. 112/1998 avesse introdotto a livello legislativo gli itinerari culturali, il Testo unico non individua nessun tipo di disposizione esplicita in merito: infatti, oltre agli articoli sui beni culturali, anche le disposizioni sui beni ambientali peccano di riferimenti, cosicché, secondo il disposto dell'articolo 138 del Testo unico, i beni ambientali sono costituiti dalle aree individuate dall'articolo 139¹⁵⁸ e 146¹⁵⁹. Se da un lato il legislatore, tramite

¹⁵⁸ «1. Sono soggetti alle disposizioni di questo Titolo in ragione del loro notevole interesse pubblico: a) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica; b) le ville, i giardini e i parchi, non tutelati a norma delle disposizioni del Titolo 1, che si distinguono per la loro non comune bellezza; c) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale; d) le bellezze panoramiche considerate come quadri e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze».

¹⁵⁹ «1. Sono comunque sottoposti alle disposizioni di questo Titolo in ragione del loro interesse paesaggistico: a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare; b) i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi; c) i fiumi, i torrenti ed i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piede degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna; d) le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole; e) i ghiacciai e i circhi glaciali; f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi; g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento; h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici; i) le zone umide incluse nell'elenco previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448; l) i vulcani; m) le zone di interesse archeologico. 2. Le disposizioni previste dal comma 1 non si applicano alle aree che alla data del 6 settembre 1985: a) erano delimitate negli strumenti urbanistici come zone A e B; b) limitatamente alle parti ricomprese nei piani pluriennali di attuazione, erano delimitate negli strumenti urbanistici a norma del decreto ministeriale 2 aprile

il Testo unico, ha il merito di introdurre una disciplina aperta, sia tramite la disposizione sopra citata dell'articolo 4, sia tramite un'elencazione dettagliata e tassativa, mancano all'appello gli itinerari culturali, che rappresentano un bene culturale ambientale senza dubbio meritevole di tutela, e che ha come punto di riferimento, senza alcun dubbio, la doppia disciplina dei beni (culturali o ambientali) cui fa riferimento.

Le disposizioni sull'ambiente confermano il carattere di trasversalità con la previsione di specifici piani territoriali paesaggistici (articolo 149) e il coordinamento con la disciplina urbanistica (articolo 150), nonché tutta una serie di prescrizioni che vanno dall'individuazione di regole di intervento diretto sull'ambiente ed il territorio a regole di tutela indiretta, come ad es. il divieto della cartellonistica (articolo 157). Anche nella materia ambientale il Testo unico riconosce, come nel caso dei beni culturali, una prospettiva di intervento sovranazionale (articolo 148 ¹⁶⁰).

Per quanto concerne il profilo della suddivisione delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali, il Testo unico prevede una sostanziale riconferma della precedente disciplina, individuando all'articolo 11 le «norme di coordinamento di funzioni e competenze di Regioni ed enti locali» ¹⁶¹.

Non da ultimo, a chiusura del periodo del Novecento, con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, il Ministero dell'Ambiente venne denominato Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

1968, n. 1444 come zone diverse da quelle indicate alla lettera a) e, nei comuni sprovvisti di tali strumenti, ricadevano nei centri edificati perimetrati a norma dell'art. 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865. 3. La disposizione del comma 1 non si applica ai beni ivi indicati alla lettera c) che, in tutto o in parte, siano ritenuti irrilevanti ai fini paesaggistici e pertanto inclusi in apposito elenco redatto e reso pubblico dalla Regione competente. Il Ministero, con provvedimento adottato con le procedure previste dall'art. 144, può tuttavia confermare la rilevanza paesaggistica dei suddetti beni. 4. La disposizione del comma 2 non si applica ai beni indicati all'art. 139, individuati a norma degli articoli 140 e 144».

¹⁶⁰ «1. L'attività di tutela e valorizzazione dei beni ambientali si conforma ai principi di cooperazione tra Stati, anche nell'ambito di organizzazioni internazionali, stabiliti dalle convenzioni in materia, rese esecutive in Italia».

¹⁶¹ «1. Restano ferme: a) le competenze attribuite in tutte le materie disciplinate da questo Testo Unico alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione; b) le funzioni attribuite alle regioni a statuto ordinario dal decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 3; c) le funzioni e le competenze attribuite alle regioni e agli enti locali dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112».

6.1 (Segue). Dalla modifica del Titolo V della Costituzione al Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004 e s.m.i.).

La legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3, modifica l'impianto del Titolo V, Parte II, della Costituzione, sviluppando la dimensione autonomistica prevista nell'articolo 5 della stessa. La riforma incide su tutte le materie individuate dalla Costituzione, comprese quelle dei beni culturali e dell'ambiente, ponendo un nuovo tipo di riparto di competenze legislative e amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali. Innanzitutto, all'articolo 114, viene esplicitato cosa debba intendersi per Repubblica, di riflesso semplificando il contenuto dell'articolo 9 della Costituzione: infatti, viene disposto che «la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni, e dallo Stato».

Il comma 2, lettera s) dell'articolo 117 della Costituzione¹⁶², attribuisce la potestà legislativa esclusiva allo Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», materie in cui è da ritenersi compresa la tutela del paesaggio e dei beni ambientali o paesaggistici. Lo stesso articolo della Costituzione, indica al comma 3, un elenco di materie cui è attribuita una potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni, in cui viene ricompresa anche la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali» ed il «governo del territorio»¹⁶³.

Con riguardo alla suddivisione delle funzioni amministrative, viene meno il previgente principio del parallelismo tra la funzione legislativa e quella amministrativa: infatti, secondo il comma 1 dell'articolo 118 della Costituzione, «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurare l'esercizio unitario, siano conferite alle Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza». Il secondo comma dell'articolo 118 stabilisce che «i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze». Il comma 3 dell'articolo 118 prevede che la legge statale possa disciplinare «forme di intesa e

¹⁶² Cfr., in particolare, G. SERGES, L. ANTONINI, *Commento all'articolo 117 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, Utet, 2006, pp. 2213 ss.

¹⁶³ Cfr. M. CECCHETTI, *Commento all'articolo 9 della Costituzione*, op. cit., pp. 232 ss.

coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali», in un'ottica di «leale collaborazione» fra Stato e Regioni e in coerenza con la logica del «compito comune» di cui all'articolo 9 della Costituzione ¹⁶⁴.

Per completare sommariamente il quadro delle disposizioni del Titolo V della Costituzione, è doveroso citare anche l'articolo 116 della Costituzione, il quale, al comma 3, prevede una disposizione interessante per le Regioni ordinarie dal punto di vista strettamente “federalistico”. Va infatti evidenziata la possibilità della Costituzione di concedere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», in riferimento non solo alle materie indicate al comma 3 dell'articolo 117 della Costituzione, fra le quali, come anticipato, rientrano la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali» ed il «governo del territorio»; ma anche in relazione alle materie indicate al comma 2, di cui alla citata lettera s), concernente la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali». Le condizioni particolari di autonomia in merito a dette materie richiedono innanzitutto una proposta regionale che dovrà tenere conto dell'audizione degli enti locali e del rispetto dei principi di autonomia finanziaria di cui all'articolo 119 della Costituzione. Successivamente sarà necessaria un'approvazione della legge statale da parte «delle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata» ¹⁶⁵.

Tale possibilità porterebbe, inoltre, le Regioni a gestire in maniera pressoché esclusiva la materia dei beni culturali, sia dal punto di vista della “tutela” che della “valorizzazione” degli stessi, evitando di fatto i molteplici contrasti con lo Stato, che spesso sono venuti a galla con la giurisprudenza, in materia di potestà legislativa.

Tramite legge 5 giugno 2003, n. 131, conosciuta meglio come Legge la Loggia, recante “*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*”, il legislatore ha

¹⁶⁴ In questo senso, si veda ancora M. CECCHETTI, *Commento all'articolo 9 della Costituzione*, op. cit., pp. 232 ss.

¹⁶⁵ In tema cfr. N. AICARDI, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali. La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Giappichelli Editore, 2002, pp. 10 ss.

previsto delle norme di attuazione per rendere effettiva la riforma costituzionale, anche dal punto di vista culturale ¹⁶⁶.

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, ossia il Decreto Legislativo 22 Gennaio 2004, n. 42 e s.m.i. ¹⁶⁷, rappresenta la disciplina attuale in materia di patrimonio culturale, nata al fine di «preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio» e di «promuovere lo sviluppo della cultura», in conformità delle disposizioni 9 e 117 della Costituzione (articolo 1). Il patrimonio culturale è rappresentato da una definizione tendenzialmente aperta dei tre commi dell'articolo 2 del Codice: «1. Il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici. 2. Sono beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà. 3. Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree indicati all'articolo 134, costituenti espressione

¹⁶⁶ Infatti, oltre alle singole disposizioni di attuazione degli articoli del Titolo V della Costituzione, assume rilevanza la disposizione di cui all'articolo 6 della legge la Loggia, in merito all'«attuazione dell'articolo 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull'attività internazionale delle regioni». Tale articolo prevede al comma 2 che «Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, possono concludere, con enti territoriali interni ad altro Stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale, dandone comunicazione prima della firma alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali ed al Ministero degli affari esteri [...]»; mentre al successivo comma 3, sempre dell'articolo 6, si prevede che «Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, possono, altresì, concludere con altri Stati accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, o accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, dagli obblighi internazionali e dalle linee e dagli indirizzi di politica estera italiana, nonché, nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato. A tale fine ogni Regione o Provincia autonoma dà tempestiva comunicazione delle trattative al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali, che ne danno a loro volta comunicazione ai Ministeri competenti». Le citate disposizioni, spesso sottovalutate dalla dottrina, sono rilevanti anche per quanto riguarda gli itinerari culturali transfrontalieri nazionali, in quanto forniscono la possibilità alle Regioni di poter siglare accordi di carattere internazionale e di poter gestire uno sviluppo economico, sociale e culturale, anche in maniera autonoma.

¹⁶⁷ La legge 6 luglio 2002, n. 137, recanti norme per la «*Delega per il riassetto e la codificazione in materia di beni culturali e ambientali, spettacolo, sport, proprietà letteraria e diritto d'autore*», prevedeva, all'articolo 10, lettera a), la codificazione delle disposizioni legislative in materia di «beni culturali e ambientali».

dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge».

Per quanto concerne la definizione di bene culturale, il legislatore ha scelto di individuare gli stessi tramite una tassativa elencazione di rinvio, propria degli articoli 10¹⁶⁸ e 11¹⁶⁹ del Codice, e una definizione aperta (*le altre cose*

¹⁶⁸ «1. Sono beni culturali le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico. 2. Sono inoltre beni culturali: a) le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico; b) gli archivi e i singoli documenti dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico; c) le raccolte librerie delle biblioteche dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico, ad eccezione delle raccolte che assolvono alle funzioni delle biblioteche indicate all'articolo 47, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. 3. Sono altresì beni culturali, quando sia intervenuta la dichiarazione prevista dall'articolo 13: a) le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante, appartenenti a soggetti diversi da quelli indicati al comma 1; b) gli archivi e i singoli documenti, appartenenti a privati, che rivestono interesse storico particolarmente importante; c) le raccolte librerie, appartenenti a privati, di eccezionale interesse culturale; d) le cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti, che rivestono un interesse, particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose; e) le collezioni o serie di oggetti, a chiunque appartenenti, che non siano ricomprese fra quelle indicate al comma 2 e che, per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, ovvero per rilevanza artistica, storica, archeologica, numismatica o etnoantropologica, rivestano come complesso un eccezionale interesse. 4. Sono comprese tra le cose indicate al comma 1 e al comma 3, lettera a): a) le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà; b) le cose di interesse numismatico che, in rapporto all'epoca, alle tecniche e ai materiali di produzione, nonché al contesto di riferimento, abbiano carattere di rarità o di pregio; c) i manoscritti, gli autografi, i carteggi, gli incunaboli, nonché i libri, le stampe e le incisioni, con relative matrici, aventi carattere di rarità e di pregio; d) le carte geografiche e gli spartiti musicali aventi carattere di rarità e di pregio; e) le fotografie, con relativi negativi e matrici, le pellicole cinematografiche ed i supporti audiovisivi in genere, aventi carattere di rarità e di pregio; f) le ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse artistico o storico; g) le pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico; h) i siti minerari di interesse storico od etnoantropologico; i) le navi e i galleggianti aventi interesse artistico, storico od etnoantropologico; l) le architetture rurali aventi interesse storico od etnoantropologico quali testimonianze dell'economia rurale tradizionale. 5. Salvo quanto disposto dagli articoli 64 e 178, non sono soggette alla disciplina del presente Titolo le cose indicate al comma 1 che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni, se mobili, o ad oltre settanta anni, se immobili, nonché le cose indicate al comma 3, lettere a) ed e), che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni».

¹⁶⁹ «1. Sono assoggettate alle disposizioni espressamente richiamate le seguenti tipologie di cose: a) gli affreschi, gli stemmi, i graffiti, le lapidi, le iscrizioni, i tabernacoli ed altri elementi decorativi di edifici, esposti o non alla pubblica vista, di cui all'articolo 50, comma 1; b) gli studi d'artista, di cui all'articolo 51; c) le aree pubbliche di cui all'articolo 52; d) le opere di pittura, di scultura, di grafica e qualsiasi oggetto d'arte di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad

individuata dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà) che offre la possibilità di individuare, volta per volta, ulteriori beni, anche esterni alla disciplina e all'elencazione del Codice. Un caso particolare sembra essere rappresentato dai c.d. beni culturali immateriali ¹⁷⁰, individuati dall'articolo 7-bis del Codice, quali "espressione di identità culturale collettiva", secondo il quale: «1. Le espressioni di identità culturale collettiva contemplate dalle Convenzioni UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la protezione e la promozione delle diversità culturali, adottate a Parigi, rispettivamente, il 3 novembre 2003 ed il 20 ottobre 2005, sono assoggettabili alle disposizioni del presente codice qualora siano rappresentate da testimonianze materiali e sussistano i presupposti e le condizioni per l'applicabilità dell'articolo 10». Il riconoscimento dei beni culturali avviene in base a due distinti procedimenti amministrativi: la verifica di interesse culturale (articolo 12 ¹⁷¹) e la

oltre cinquanta anni, a termini degli articoli 64 e 65, comma 4; e) le opere dell'architettura contemporanea di particolare valore artistico, a termini dell'articolo 37; f) le fotografie, con relativi negativi e matrici, gli esemplari di opere cinematografiche, audiovisive o di sequenze di immagini in movimento, le documentazioni di manifestazioni, sonore o verbali, comunque realizzate, la cui produzione risalga ad oltre venticinque anni, a termini dell'articolo 65, comma 3, lettera c); g) i mezzi di trasporto aventi più di settantacinque anni, a termini degli articoli 65, comma 3, lettera c), e 67, comma 2; h) i beni e gli strumenti di interesse per la storia della scienza e della tecnica aventi più di cinquanta anni, a termini dell'articolo 65, comma 3, lettera c); i) le vestigia individuate dalla vigente normativa in materia di tutela del patrimonio storico della Prima guerra mondiale, di cui all'articolo 50, comma 2. 1-bis. Per le cose di cui al comma 1, resta ferma l'applicabilità delle disposizioni di cui agli articoli 12 e 13, qualora sussistano i presupposti e le condizioni stabiliti dall'articolo 10».

¹⁷⁰ Si consenta di rinviare alle considerazioni già esposte nel seguente contributo: A. AREDDU, *La tutela dei beni culturali immateriali: spunti dalla legislazione spagnola*, in *Il Diritto dell'economia*, n. 3/2016, pp. 769-802.

¹⁷¹ L'articolo 12 del Codice dei beni culturali recita: «1. Le cose indicate all'articolo 10, comma 1, che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre cinquanta anni, se mobili, o ad oltre settanta anni, se immobili, sono sottoposte alle disposizioni della presente Parte fino a quando non sia stata effettuata la verifica di cui al comma 2. 2. I competenti organi del Ministero, d'ufficio o su richiesta formulata dai soggetti cui le cose appartengono e corredata dai relativi dati conoscitivi, verificano la sussistenza dell'interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico nelle cose di cui al comma 1, sulla base di indirizzi di carattere generale stabiliti dal Ministero medesimo al fine di assicurare uniformità di valutazione. 3. Per i beni immobili dello Stato, la richiesta di cui al comma 2 è corredata da elenchi dei beni e dalle relative schede descrittive. I criteri per la predisposizione degli elenchi, le modalità di redazione delle schede descrittive e di trasmissione di elenchi e schede sono stabiliti con decreto del Ministero adottato di concerto con l'Agenzia del demanio e, per i beni immobili in uso all'amministrazione della difesa, anche con il concerto della competente direzione generale dei lavori e del demanio. Il Ministero fissa, con propri decreti, i criteri e le modalità per la predisposizione e la presentazione delle richieste di verifica, e della relativa documentazione conoscitiva, da parte degli altri soggetti di cui al comma 1. 4. Qualora nelle cose sottoposte a verifica non sia stato riscontrato l'interesse di cui al

dichiarazione di interesse culturale (articoli 13 ss.¹⁷²). Oltre a tali tipi di procedimenti, applicabili, com'è noto, in base alla tipologia di appartenenza del bene, vi sono dei beni culturali che non necessitano di alcun procedimento amministrativo in quanto sono riconosciuti dall'ordinamento giuridico come beni culturali *ex lege*. Gli itinerari sono spesso formati da una pluralità di beni culturali eterogenei, di diversa natura e proprietà. Salvo il caso della presenza di beni culturali *ex lege*, si rende quindi necessario, ove non ancora avvenuto, il riconoscimento dei medesimi beni tramite uno o ambedue i procedimenti

comma 2, le cose medesime sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente Titolo. 5. Nel caso di verifica con esito negativo su cose appartenenti al demanio dello Stato, delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali, la scheda contenente i relativi dati è trasmessa ai competenti uffici affinché ne dispongano la sdemanializzazione qualora, secondo le valutazioni dell'amministrazione interessata, non vi ostino altre ragioni di pubblico interesse. 6. Le cose di cui al comma 4 e quelle di cui al comma 5 per le quali si sia proceduto alla sdemanializzazione sono liberamente alienabili, ai fini del presente codice. 7. L'accertamento dell'interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico, effettuato in conformità agli indirizzi generali di cui al comma 2, costituisce dichiarazione ai sensi dell'articolo 13 ed il relativo provvedimento è trascritto nei modi previsti dall'articolo 15, comma 2. I beni restano definitivamente sottoposti alle disposizioni del presente Titolo. 8. Le schede descrittive degli immobili di proprietà dello Stato oggetto di verifica con esito positivo, integrate con il provvedimento di cui al comma 7, confluiscono in un archivio informatico, conservato presso il Ministero e accessibile al Ministero e all'Agenzia del demanio, per finalità di monitoraggio del patrimonio immobiliare e di programmazione degli interventi in funzione delle rispettive competenze istituzionali. 9. Le disposizioni del presente articolo si applicano alle cose di cui al comma 1 anche qualora i soggetti cui esse appartengono mutino in qualunque modo la loro natura giuridica. 10. Il procedimento di verifica si conclude entro centoventi giorni dal ricevimento della richiesta».

¹⁷² In particolare, l'articolo 13 dispone che: «1. La dichiarazione accerta la sussistenza, nella cosa che ne forma oggetto, dell'interesse richiesto dall'articolo 10, comma 3. 2. La dichiarazione non è richiesta per i beni di cui all'articolo 10, comma 2. Tali beni rimangono sottoposti a tutela anche qualora i soggetti cui essi appartengono mutino in qualunque modo la loro natura giuridica». Il successivo articolo 14 disciplina il procedimento di dichiarazione: «1. Il soprintendente avvia il procedimento per la dichiarazione dell'interesse culturale, anche su motivata richiesta della regione e di ogni altro ente territoriale interessato, dandone comunicazione al proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo della cosa che ne forma oggetto. 2. La comunicazione contiene gli elementi di identificazione e di valutazione della cosa risultanti dalle prime indagini, l'indicazione degli effetti previsti dal comma 4, nonché l'indicazione del termine, comunque non inferiore a trenta giorni, per la presentazione di eventuali osservazioni. 3. Se il procedimento riguarda complessi immobiliari, la comunicazione è inviata anche al comune e alla città metropolitana. 4. La comunicazione comporta l'applicazione, in via cautelare, delle disposizioni previste dal Capo II, dalla sezione I del Capo III e dalla sezione I del Capo IV del presente Titolo. 5. Gli effetti indicati al comma 4 cessano alla scadenza del termine del procedimento di dichiarazione, che il Ministero stabilisce ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di procedimento amministrativo. 6. La dichiarazione dell'interesse culturale è adottata dal Ministero». L'articolo 15 prevede la notifica della dichiarazione e l'articolo 16 rende possibile il ricorso amministrativo avverso il provvedimento conclusivo sia della dichiarazione che della verifica di interesse culturale.

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

96

menzionati (quindi di verifica o dichiarazione), a seconda della complessità dei beni che compongono il medesimo cammino culturale.

Nell'ampio tessuto del Codice, i beni paesaggistici hanno una forte valenza culturale e identitaria, e ciò si evince dai primi due commi dell'articolo 131: «1. Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni. 2. Il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali». Tale concezione sembra essere mutuata dalla normativa internazionale¹⁷³ che svolge un ruolo sempre più marcato nei Paesi. Il discorso sull'individuazione dei beni paesaggistici è simile a quello dei beni culturali: anche in questo caso i beni sono non solo quelli indicati dall'articolo 134¹⁷⁴, che a sua volta richiama quelli indicati dagli articoli 136¹⁷⁵ e 142¹⁷⁶ del Codice, ma anche «*gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge*».

¹⁷³ D'altronde, anche l'articolo 132 rende ormai evidente tale dato: «1. La Repubblica si conforma agli obblighi ed ai principi di cooperazione tra gli Stati fissati dalle convenzioni internazionali in materia di conservazione e valorizzazione del paesaggio. 2. La ripartizione delle competenze in materia di paesaggio è stabilita in conformità ai principi costituzionali, anche con riguardo all'applicazione della Convenzione europea sul paesaggio, adottata a Firenze il 20 ottobre 2000, e delle relative norme di ratifica ed esecuzione». La natura culturale e identitaria del paesaggio deriva, in particolare, da quest'ultima Convenzione.

¹⁷⁴ «1. Sono beni paesaggistici: a) gli immobili e le aree di cui all'articolo 136, individuati ai sensi degli articoli da 138 a 141; b) le aree di cui all'articolo 142; c) gli ulteriori immobili ed aree specificamente individuati a termini dell'articolo 136 e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli articoli 143 e 156».

¹⁷⁵ «1. Sono soggetti alle disposizioni di questo Titolo per il loro notevole interesse pubblico: a) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali; b) le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del presente codice, che si distinguono per la loro non comune bellezza; c) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici; d) le bellezze panoramiche e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze».

¹⁷⁶ «1. Sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo: a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare; b) i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi; c) i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna; d) le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del

Ancora una volta, nonostante le indicazioni della disciplina previgente, il legislatore nazionale ha scelto di non menzionare gli itinerari culturali nel novero dei beni facenti parte del patrimonio culturale, fornendo, tuttavia, la possibilità di individuare ulteriori tipi e forme di patrimonio culturale tramite rinvio esterno alla disciplina del Codice, sia per quanto riguarda i beni culturali che i beni paesaggistici.

Nonostante questa situazione vi è da ribadire che gli itinerari culturali sono formati da una pluralità di beni culturali e paesaggistici e, pertanto, sono costituiti dall'insieme di due o più beni indicati dal Codice: oltre all'aspetto paesaggistico che assume fondamentale importanza, assumono primaria rilevanza anche i vari beni indicati secondo le classificazioni desumibili dallo stesso legislatore: a) beni architettonici; b) beni archeologici; c) beni etnoantropologici; d) beni culturali immateriali; e) beni dei musei, delle biblioteche e degli archivi (se inseriti nella rete dell'itinerario). In tale ottica assumo dunque rilevanza per gli itinerari culturali, in particolare, «le cose immobili e mobili» appartenenti a soggetti pubblici e privati (articolo 10, comma 1 e 3, Codice); «le ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse artistico o storico; le pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico; i siti minerari di interesse storico od etnoantropologico; le architetture rurali aventi interesse storico od

mare per la catena appenninica e per le isole; e) i ghiacciai e i circhi glaciali; f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi; g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboscimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227; h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici; i) le zone umide incluse nell'elenco previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448; l) i vulcani; m) le zone di interesse archeologico. 2. La disposizione di cui al comma 1, lettere a), b), c), d), e), g), h), l), m), non si applica alle aree che alla data del 6 settembre 1985: a) erano delimitate negli strumenti urbanistici, ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee A e B; b) erano delimitate negli strumenti urbanistici ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee diverse dalle zone A e B, limitatamente alle parti di esse ricomprese in piani pluriennali di attuazione, a condizione che le relative previsioni siano state concretamente realizzate; c) nei comuni sprovvisti di tali strumenti, ricadevano nei centri edificati perimetrati ai sensi dell'articolo 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865. 3. La disposizione del comma 1 non si applica, altresì, ai beni ivi indicati alla lettera c) che la regione abbia ritenuto in tutto o in parte irrilevanti ai fini paesaggistici includendoli in apposito elenco reso pubblico e comunicato al Ministero. Il Ministero, con provvedimento motivato, può confermare la rilevanza paesaggistica dei suddetti beni. Il provvedimento di conferma è sottoposto alle forme di pubblicità previste dall'articolo 140, comma 4. 4. Resta in ogni caso ferma la disciplina derivante dagli atti e dai provvedimenti indicati all'articolo 157».

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

98

etnoantropologico quali testimonianze dell'economia rurale tradizionale» (lettere f-g articolo 10, comma 4, Codice). Ma non solo: «gli affreschi, gli stemmi, i graffiti, le lapidi, le iscrizioni, i tabernacoli ed altri elementi decorativi di edifici, esposti o non alla pubblica vista»; «le aree pubbliche di cui all'articolo 52» (articolo 11, comma 1, rispettivamente lettere a) e c) del Codice), e così via, sino a ricomprendere anche i beni che, secondo il disposto dell'articolo 2, comma 2, possono essere individuati al di fuori del Codice e tutelati quali beni culturali.

La frammentazione di tale tipo di beni che possono annoverarsi fra quelli che costituiscono l'insieme del patrimonio culturale dell'itinerario viene a ribadirsi anche per quanto concerne i beni paesaggistici. Infatti, secondo il disposto dell'articolo 134, come anticipato, compongono il patrimonio paesaggistico i beni indicati all'articolo 136, 142 ed ulteriori beni indicati a norma dell'articolo 136. Potranno quindi essere annoverati, in questo caso, sia i beni come «le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali; i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici» (articolo 136, comma 1, rispettivamente lettere a) e c) del Codice); sia i beni quali «le zone di interesse archeologico» (articolo 142, comma 1, lettera m) del Codice); infine, non da ultimo, i beni che pur non essendo indicati tassativamente possono essere tutelati dalle disposizioni della parte del Codice sul patrimonio paesaggistico.

In questo momento, le disposizioni citate offrono “libertà di movimento” al legislatore nazionale e regionale per quanto concerne la tutela e la valorizzazione dei beni facenti parte degli itinerari culturali. Pertanto, tali beni potranno essere tutelati non solo con i singoli istituti della disciplina concernente i beni culturali o quelli relativi alla disciplina dei beni paesaggistici ma, in virtù della loro eterogeneità ed interazione col paesaggio, potranno essere assoggettati ad entrambe le discipline, con la conseguente creazione di un sistema a tutele congiunte.

6.2 (Segue). La recente decretazione ministeriale sul patrimonio culturale e sul turismo.

Nonostante l'assenza di una specifica legislazione a livello nazionale, il legislatore ha recentemente deciso di inserire nella sua programmazione specifici richiami agli itinerari culturali, legati in particolare a delle disposizioni sul turismo.

Proprio da questo punto di vista è da sottolineare l'intervento del legislatore che, tramite l'articolo 1, comma 2, della legge 24 giugno 2013, n. 71, ha stabilito che «al Ministero per i beni e le attività culturali sono trasferite le funzioni esercitate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di turismo. Al medesimo Ministero sono altresì trasferite, con decorrenza dalla data di adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 5, le inerenti risorse umane, strumentali e finanziarie, compresa la gestione residui». La medesima disposizione ha introdotto anche le modifiche al citato decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, modificando la previgente denominazione del “*Ministero dei beni e delle attività culturali*” (MIBAC) in “*Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*” (MIBACT), virando, in tal modo, l'indirizzo del medesimo Ministero.

Tramite il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 Agosto 2014, n. 171, recante norme per il “*Regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli uffici della diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance*”, adottato a seguito dell'istituzione del Ministero, vengono riorganizzate alcune funzioni e istituite delle nuove e, fra queste ultime, vengono annoverate le disposizioni a favore degli itinerari culturali.

L'articolo 19 di tale Decreto, dedicato alla Direzione generale del Turismo, prevede al comma 2 vari compiti attribuiti al Direttore generale che, in base alla lettera g) «attiva, in raccordo con i Segretariati regionali e con gli enti territoriali, reti e percorsi di valorizzazione del patrimonio culturale e cura la definizione, in raccordo con la Direzione generale Belle arti e paesaggio e la

Direzione generale Musei, degli indirizzi strategici dei progetti relativi alla promozione turistica degli itinerari culturali e di eccellenza paesaggistica e delle iniziative di promozione turistica finalizzate a valorizzare le identità territoriali e le radici culturali delle comunità locali». La disposizione si riferisce a due tipi di itinerari culturali: 1) in primo luogo, agli itinerari culturali già in essere; 2) in secondo luogo, agli itinerari culturali di prossima e futura realizzazione. Dal punto di vista soggettivo, se da un lato il ruolo dei Segretariati regionali, degli enti locali e della Direzione generale delle Belle arti e del paesaggio non mostra particolare peculiarità, la partecipazione della Direzione generale Musei attesta che all'interno degli itinerari culturali può, senza dubbio, sussistere anche una parte istituzionale che fa capo ai Musei, non solo intesi come articolazione amministrativa territoriale, ma anche come parte integrante del progetto turistico-culturale.

La stessa disposizione del Decreto, alla lettera u), dispone altresì che il Direttore generale «u) promuove la realizzazione di progetti di valorizzazione del paesaggio, anche tramite l'ideazione e la realizzazione di itinerari turistico-culturali dedicati, nell'ambito del Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo del turismo in Italia, predisposti a cura delle Regioni e degli enti locali, singoli o associati». Se da un lato la nuova denominazione del Ministero, arricchita dal termine “Turismo”, da sola non consentiva di idealizzare la matrice turistica dei futuri interventi del legislatore, tale disposizione reca conferma su uno strumento giuridico, il Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo del turismo in Italia, che condiziona e “contamina” la valenza strettamente culturale degli itinerari.

La Direzione generale è però coadiuvata, anche per quanto concerne gli itinerari culturali, dai «Segretariati regionali del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo». Infatti, lo stesso Decreto, all'articolo 32, comma 2, lettera r), prevede che il Segretario regionale «cura, in raccordo con le Regioni e gli enti locali interessati, l'attuazione degli indirizzi strategici e dei progetti elaborati a livello centrale relativi alla valorizzazione e alla promozione turistica degli itinerari culturali e di eccellenza paesaggistica e delle iniziative finalizzate a

promuovere la conoscenza delle identità territoriali e delle radici culturali delle comunità locali». Tale disposizione si pone come “mezzo a fine” di quella citata per il Direttore generale, e individua pertanto un “ruolo esecutivo” per l’attuazione delle disposizioni adottate a livello centrale, che saranno poi rese effettive dal Segretario generale, dalle Regioni e dagli enti locali interessati.

Oltre alla Direzione generale e al Segretariato regionale, un ruolo decisivo è svolto anche dai “*Poli museali regionali*”, che prevedono all’articolo 34, comma 1, la seguente disposizione: «I Poli museali regionali, uffici di livello dirigenziale non generale, sono articolazioni periferiche della Direzione generale Musei. Assicurano sul territorio l’espletamento del servizio pubblico di fruizione e di valorizzazione degli istituti e dei luoghi della cultura in consegna allo Stato o allo Stato comunque affidati in gestione, ivi inclusi quelli afferenti agli istituti di cui all’articolo 30, comma 2, lettera a), e comma 3, provvedendo a definire strategie e obiettivi comuni di valorizzazione, in rapporto all’ambito territoriale di competenza, e promuovono l’integrazione dei percorsi culturali di fruizione e, in raccordo con il segretario regionale, dei conseguenti itinerari turistico-culturali».

Tale disposizione sembrerebbe attribuire un ruolo sempre più importante agli itinerari culturali che, almeno sul piano delle intenzioni, passano da un cono d’ombra, proprio della precedente esperienza nazionale, ad un’attuale maggiore considerazione.

Anche il Decreto ministeriale del 27 novembre 2014, recante norme per l’*“Articolazione degli uffici dirigenziali di livello non generale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo”*, tiene in considerazione gli itinerari culturali nell’Allegato 3, dedicato alle “Unità dirigenziali non generali, e relative attribuzioni, del Segretariato generale e delle Direzioni generali dell’Amministrazione centrale del Ministero”. La Direzione generale Musei, al Servizio II, dedicato alla “Gestione e valorizzazione dei musei e dei luoghi della cultura”, prevede fra i vari compiti organizzativi una mirata forma di attività di «Elaborazione di programmi e promozione di iniziative finalizzate all’incremento dell’offerta turistica destinata alla fruizione del patrimonio culturale, con

particolare riferimento ai siti e agli elementi dichiarati dall'UNESCO patrimonio culturale o immateriale dell'Umanità - Partecipazione alla definizione degli indirizzi strategici dei progetti relativi alla promozione turistica degli itinerari culturali e di eccellenza paesaggistica». Questa disposizione assume particolare importanza in quanto arricchisce il ventaglio delle norme che attribuiscono una valenza anche al patrimonio culturale immateriale degli itinerari, che vengono accostati, per la prima volta a livello nazionale, a tale tipo di patrimonio culturale.

L'evoluzione della disciplina descritta trova giustificazione nella lenta ma progressiva considerazione da parte del legislatore degli itinerari culturali, che se da un lato continuano ad essere esclusi, almeno dal punto di vista d'insieme, dalla disciplina del Codice, dall'altro lato trovano linfa ed una valida prospettiva sul terreno della decretazione ministeriale.

Non da ultimo è doveroso ricordare, sempre nella stessa prospettiva, la Direttiva del Ministro dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo “*2016-Anno dei Cammini d'Italia*”, datata 16 dicembre 2015. Le finalità, l'ambito di applicazione e i destinatari della Direttiva sono indicati all'articolo 1, il quale dispone che: «La presente Direttiva impartisce disposizioni agli Uffici allo scopo di programmare e realizzare efficacemente le azioni di valorizzazione dei “cammini”. Uffici destinatari sono il Segretariato generale e la Direzione generale Turismo, che, a loro volta coordinano l'azione dei Segretariati regionali, nell'esercizio delle rispettive competenze di promozione delle politiche turistiche nazionali, valorizzazione del patrimonio culturale e delle identità territoriali a sostegno di progetti strategici per il miglioramento della qualità dei servizi turistici. Per il 2016 è indetto l'“*Anno dei Cammini d'Italia*”, al fine di valorizzare il patrimonio costituito dagli itinerari escursionistici pedonali o comunque fruibili con altre forme di mobilità dolce sostenibile, di livello nazionale e regionale, che rappresentano una componente importante dell'offerta culturale e turistica del Paese. Ai fini della presente Direttiva, sono considerati “*cammini*” gli itinerari culturali di particolare rilievo europeo e/o nazionale, percorribili a piedi o con altre forme di mobilità dolce sostenibile, e che rappresentano una modalità di

fruizione del patrimonio naturale e culturale diffuso, nonché una occasione di valorizzazione degli attrattori naturali, culturali e dei territori interessati. In coerenza con la visione del Consiglio d'Europa, i cammini attraversano una o più regioni, possono far parte di tracciati europei, si organizzano intorno a temi di interesse storico, culturale, artistico, religioso o sociale ¹⁷⁷. Per la finalità della presente Direttiva, la Direzione generale Turismo può altresì istituire presso il Ministero un Comitato di coordinamento aperto anche alla partecipazione di rappresentanti delle Regioni e degli enti e territoriali, nonché di altri soggetti pubblici o privati coinvolti. In attuazione di quanto previsto dalla presente direttiva non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

La disposizione assume importanza soprattutto per l'individuazione di una sia pur embrionale nozione di itinerario culturale, indicato col termine cammino, che si relaziona sia con i maggiori Itinerari Culturali Europei, sia con quelli di importanza strettamente nazionale, i quali debbono contribuire allo sviluppo turistico, senza, tuttavia, contemplare progetti o attività che creino oneri di tipo finanziario.

Il successivo articolo 2 indica l'attività di “*censimento degli itinerari storico-culturali e paesaggistici pedonali e fruibili con altre forme di mobilità dolce*”, che pongono in capo al Segretario generale e alla Direzione generale Turismo il compito di stabilire delle linee guida e di ideare dei modelli destinati ai Segretariati Regionali, finalizzati alla realizzazione di specifiche attività: «a) ricognizione di eventuali banche dati derivanti da analisi e censimenti già effettuati, sugli itinerari culturali e paesaggistici fruibili a piedi o con altre modalità di mobilità dolce sostenibile, di particolare rilievo europeo o nazionale [...]; b) redazione di un elenco degli itinerari culturali, su base regionale, aggiornato e completo, che possa confluire in un “*Atlante dei Cammini d'Italia*”,

¹⁷⁷ Il primo articolo della Direttiva specifica, inoltre, la rilevanza dello sviluppo sostenibile, così come argomentato nella prima parte della presente trattazione: «In tale contesto, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo promuove una serie di azioni coordinate per la realizzazione di studi, approfondimenti ed iniziative, finalizzate alla valorizzazione del patrimonio materiale ed immateriale associato ai cammini nonché allo sviluppo ed implementazione di modelli di fruizione e gestione adeguati di tale patrimonio, favorendone ogni azione volta a garantire la più ampia integrazione delle componenti ambientali, paesaggistiche con le attività agricole, artigianali e turistico-culturali».

in cui, per ciascun cammino siano definiti almeno i seguenti elementi: - il percorso; - l'eventuale ente, pubblico, privato o associativo che gestisce e promuove il percorso; - l'appartenenza a circuiti internazionali/europei; le strutture ed i servizi turistico-culturali ad esso collegati; - le eventuali iniziative di promozione/valorizzazione già realizzate; - le eventuali iniziative di promozione/valorizzazione di prossima realizzazione; c) individuazione dei Comuni che, presenti lungo gli itinerari, si distinguono per la specifica attenzione rivolta allo sviluppo del turismo sostenibile e lento». La disposizione in commento intende, dunque, individuare gli itinerari culturali, siano essi di rilevanza sovranazionale che nazionale, e fornire in maniera dettagliata le principali informazioni sugli stessi: in particolare, ciò che colpisce è l'eventuale indicazione sui soggetti, pubblici o privati, che sono titolari della gestione dell'itinerario, a testimonianza del fatto che il "buco normativo" del Codice e della previgente legislazione nazionale non consente di fornire una chiara disciplina sugli itinerari culturali, che mutuano, come vedremo a breve, buona parte della normativa dalle Regioni.

L'articolo 3 della Direttiva si occupa, invece, della "*collaborazione con Enti territoriali e locali, associazioni e operatori*", prevedendo che «le articolazioni periferiche del Ministero, nel redigere gli elenchi di cui al punto 2, possono prevedere il coinvolgimento delle Regioni, degli altri Enti territoriali e locali, di Università e Istituti scientifici, di Associazioni di utenti, degli operatori del settore culturale e turistico e del terzo settore».

Infine, oltre alla previsione di un apposito "*Atlante dei Cammini d'Italia*"¹⁷⁸, la Direttiva ministeriale chiude con l'articolo 5, disposizione dedicata ad altre iniziative: «sulla base delle indicazioni e delle informazioni pervenute dai Segretariati regionali, la Direzione generale Turismo può elaborare linee guida per

¹⁷⁸ L'articolo 4 della Direttiva ministeriale prevede che: «ai fini della conoscenza e della promozione del patrimonio dei cammini, anche in connessione e collaborazione con altri Paesi europei, nonché con le istituzioni ed i network europei (Consiglio d'Europa, Istituto Europeo degli Itinerari Culturali, Associazione Europea delle Vie Francigene), la Direzione generale Turismo cura la redazione di un "*Atlante dei Cammini d'Italia*", sulla base dei dati degli elenchi di cui al punto 2. L'Atlante, aggiornato a cura della stessa Direzione generale Turismo con cadenza biennale, è pubblicato sul sito istituzionale del Ministero e della pubblicazione è data la più forma di comunicazione».

la realizzazione ed implementazione di studi, progetti e modelli organizzativi in grado di contribuire alla valorizzazione dei cammini ed alla loro fruizione culturale e turistica, con specifico riferimento alla definizione di disciplinari di qualità dei servizi di fruizione presso gli itinerari definiti e alla costruzione di reti (sia di istituzioni sia di imprese) per la gestione e la valorizzazione dei cammini».

La disposizione assume rilevanza perché gli studi delle Linee guida, da predisporre sulla base dell'esperienza del settore e delle scienze giuridiche ed economiche, sono fondamentali per creare un *vademecum* sulla modalità di creazione delle reti per la gestione e valorizzazione di detti cammini.

7. L'esperienza italiana degli itinerari culturali e le principali proposte di legge.

A causa dell'assenza di una specifica legislazione sugli itinerari culturali, in Italia, al di là dei cammini transnazionali che attraversano il continente e della legislazione regionale di cui si dirà in seguito, l'esperienza degli itinerari culturali può considerarsi non particolarmente felice. La più significativa e rilevante esperienza, a livello nazionale, è costituita dagli itinerari culturali del Giubileo del Duemila. In tale occasione, il legislatore nazionale, predispose, infatti, una specifica normativa per poter affrontare al meglio l'evento di carattere eccezionale (e internazionale). I principali interventi legislativi sono rappresentati dalla legge 23 dicembre 1996, n. 651, e dalla legge 7 agosto 1997, n. 270, dedicate rispettivamente agli interventi per la Regione Lazio (e Roma Capitale) e le altre Regioni ¹⁷⁹.

Per quanto concerne la legge 23 dicembre 1996, n. 651, recante "*Misure urgenti per il Grande Giubileo del 2000*" ¹⁸⁰, l'articolo 1 predispone come obiettivi e finalità il concorso dello Stato alla realizzazione delle iniziative connesse alla celebrazione del Giubileo. In tal senso, particolare importanza ha assunto il Piano degli interventi che ha consentito a un'apposita Commissione di

¹⁷⁹ Il Giubileo del Duemila è stato oggetto di una copiosa normativa, in particolare per gli interventi al di fuori del Lazio: <http://www.mit.gov.it/mit/stampaDoc.php?id=309&lm=>.

¹⁸⁰ Il testo della legge è consultabile al seguente link: <http://www.camera.it/parlam/leggi/966511.htm> .

valutare, sulla base delle proposte pervenute, per ciascun intervento, le amministrazioni, gli enti e le società a capitale pubblico nonché gli enti ecclesiastici beneficiari di un apposito finanziamento. Oltre a ciò, il Piano indicava anche le risorse finanziarie necessarie, i termini entro i quali dovevano essere perfezionati gli adempimenti amministrativi occorrenti, ed il termine della conclusione delle opere (commi 1 e 3). Un compito particolarmente importante fu attribuito all'Agenzia romana per la preparazione della società Giubileo S.p.a., istituita dall'articolo 6 del decreto legge 27 ottobre 1995, n. 444, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1995, n. 539. Tale Agenzia si occupava di coadiuvare la creazione del Piano degli interventi (comma 4). Altro ruolo fondamentale era quello svolto dalla sopra citata Commissione che, oltre a predisporre il Piano degli interventi, era responsabile del proprio operato innanzi al Parlamento, cui doveva rendere conto ogni tre mesi sullo stato di attuazione degli interventi (comma 10). Nel caso in cui un intervento riguardasse un'«area ubicata almeno parzialmente su territorio della Santa Sede e almeno parzialmente di proprietà della stessa, i finanziamenti» erano «subordinati alla definizione consensuale, mediante lo scambio di note, tra la Santa Sede e lo Stato italiano, delle modalità di attuazione degli interventi» (comma 11).

Specifici finanziamenti chiudono l'intervento normativo (articolo 2).

L'altra legge che si è occupata degli itinerari culturali per il Giubileo è la citata legge 7 agosto 1997, n. 270, recante norme sul "*Piano degli interventi di interesse nazionale relativi a percorsi giubilari e pellegrinaggi in località al di fuori del Lazio*"¹⁸¹. Il testo di legge, che ricalca sostanzialmente i contenuti e le finalità di quello dedicato specificamente alla Capitale Roma e al Lazio, prevedeva, all'articolo 1, che «il Presidente del Consiglio dei Ministri, sentite le regioni interessate ed acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, approva con proprio decreto il Piano degli interventi di interesse nazionale relativi a mete storiche di percorsi giubilari e di pellegrinaggi ed a mete religiose tradizionali inerenti la celebrazione del Grande Giubileo del 2000 in località fuori

¹⁸¹ Cfr. <http://www.camera.it/parlam/leggi/972701.htm> .

del Lazio» (comma 1). Anche in questo caso, il Piano degli interventi doveva necessariamente indicare i soggetti beneficiari dei finanziamenti, le risorse necessarie per la realizzazione dell'intervento, i termini entro i quali dovevano essere perfezionati gli adempimenti amministrativi occorrenti, e i termini entro i quali le opere dovevano essere completate e rese funzionali (comma 4). I contenuti del Piano, in questo caso specificati, «devono riguardare esclusivamente i settori dell'accoglienza, della ricettività a basso costo o in comunità religiose o dei relativi servizi, comprese le aree accessorie di pertinenza, le soluzioni atte a favorire gli accessi e la mobilità dei disabili e delle persone autosufficienti e l'abbattimento delle barriere architettoniche e sensoriali, nonché i beni culturali e di carattere religioso, in modo da assicurare la piena rispondenza alle finalità dei pellegrinaggi giubilari» (comma 3). Il Piano, oltre al necessario accordo fra Santa Sede e Stato italiano per interventi su aree ubicate in zone limitrofe e su beni di appartenenza ecclesiastica (comma 5) e alla possibilità dell'intervento dei privati (comma 6), sulla falsariga di quanto prevedeva la disciplina su Lazio e Roma Capitale, stabiliva anche «le iniziative di comunicazione e promozione da affidare all'Ente Nazionale Italiano per il Turismo (ENIT) nell'ambito delle sue attività istituzionali» (comma 8).

Secondo l'articolo 2, l'attuazione del Piano degli interventi era affidata, ancora una volta, ad un'apposita Commissione interministeriale (comma 2)¹⁸², e per quanto concerne gli itinerari culturali, le domande di intervento dovevano «specificare i termini tecnico-amministrativi per la realizzazione delle opere, il piano economico-finanziario, l'entità del finanziamento richiesto, le eventuali altre fonti del finanziamento, l'utilizzo delle opere successivamente all'evento giubilare. Esse devono altresì documentare la coerenza dell'intervento proposto con un itinerario storico-religioso o con una meta religiosa tradizionale» (comma

¹⁸² La Commissione, nominata con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, era formata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, che la presiedette, e da nove membri designati, rispettivamente dallo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri, dai Ministri dell'interno, dei lavori pubblici, per i beni culturali e ambientali, dell'ambiente, dal Ministro delegato per il turismo, dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le provincie autonome di Trento e Bolzano, dall'Unione delle Provincie d'Italia (UPI) e dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI).

5). Anche per quanto concerne semplici interventi su beni culturali, oltre all'autorizzazione del Soprintendente competente (comma 9 e 7), nella richiesta deve essere documentata «la coerenza dell'intervento proposto con un itinerario storico-religioso o con una meta religiosa tradizionale». Tutti questi interventi prevedevano un'apposita copertura finanziaria (articolo 3) ¹⁸³. Le leggi in esame, in particolar modo l'ultima, che in realtà funge da integrazione anche alla legge sugli interventi del Lazio e Roma Capitale, sono state specificate da un ulteriore Decreto Ministeriale, ossia il D.M. 17 settembre 1997 della Presidenza del Consiglio ¹⁸⁴. Tale Decreto, recante “*Criteri per la selezione delle richieste di inserimento nel piano degli interventi di interesse nazionale relativi a mete storiche di percorsi giubilari e di pellegrinaggi ed a mete religiose tradizionali inerenti la celebrazione del Grande Giubileo del 2000 in località fuori del Lazio*”, individuò alcuni criteri di priorità per la redazione del Piano degli interventi. Infatti, l'articolo 4 stabilisce che: «1. La Commissione, nella sua prima seduta: - ripartisce le risorse finanziarie per settori di intervento in base al seguente ordine di priorità: a) accoglienza e relativi servizi; b) ricettività a basso costo o in comunità religiose e relativi servizi; c) beni culturali e di carattere religioso; - definisce le modalità di attribuzione dei punteggi relativi a ciascun settore di intervento, tenendo conto delle priorità di seguito indicate. 2. La Commissione attribuisce prioritaria importanza alle proposte d'intervento atte a soddisfare le situazioni di più elevato fabbisogno rispetto alla documentata entità e sostenibilità dei flussi di pellegrini e localizzate: a) nelle mete storiche ubicate lungo le seguenti principali direttrici giubilari: - via Appia e via Appia Traianea; - via Flaminia orientale; - via Francigena e via Romea; b) nelle seguenti principali mete religiose tradizionali e di pellegrinaggio e nelle località connesse: - Assisi (PG); - Loreto (AN); - Padova; - Pompei (NA); - S. Giovanni Rotondo (FG); - nonché in altre mete religiose tradizionali e di pellegrinaggio con più di un milione di

¹⁸³ A proposito di tale legge n. 270/1997, i giudici amministrativi furono chiamati a dirimere una controversia sorta per questioni legate a tre progetti di intervento presentati da un'amministrazione comunale, che consentivano di usufruire di appositi finanziamenti: cfr., in tal senso, TAR Roma, Sez. I, 18 ottobre 2011, n. 8015.

¹⁸⁴ Cfr. il testo al seguente link: http://www.mit.gov.it/normativa/Decreto_Ministeriale_17-09-1997.

visitatori annui, o in quelle individuate con le procedure di cui al successivo articolo 5 che coinvolgano le Conferenze Episcopali Regionali; c) nelle città d'arte, meta di più di un milione di visitatori annui; d) nei principali porti, aeroporti e nodi ferroviari, qualora costituiscano poli strategici per l'interscambio dei flussi di pellegrini. 3. Sono, inoltre, prioritarie le proposte di interventi che risultino ricompresi in progetti funzionalmente integrati oggetto di intese, concerti ed accordi di programma di cui al successivo articolo 5». Proprio l'articolo 5 attribuisce una rilevanza ad un'ampia collaborazione di soggetti pubblici che appare, senza dubbio alcuno, necessaria per poter predisporre una migliore organizzazione degli itinerari culturali.

L'evento del Giubileo ha prodotto, inoltre, alcuni interventi specifici regionali ¹⁸⁵: a) legge regionale Marche 30 luglio 1997 n. 46, recante “*Interventi della regione per il grande Giubileo del 2000*” ¹⁸⁶; b) legge regionale Liguria 11 settembre 1997, n. 39, concernente “*Interventi della Regione Liguria in occasione del Giubileo dell'anno 2000*” ¹⁸⁷; c) legge regionale Molise 14 dicembre 1998, n.

¹⁸⁵ In questo senso è preziosa la ricostruzione offerta da A.G. CHIZZONITI, *Gli itinerari turistico-religiosi giubilari tra turismo e cultura*, in www.aedon.mulino.it, n. 1/1999. In tale contributo, l'Autore argomenta al meglio le dinamiche che hanno contraddistinto il Giubileo del Duemila. Di particolare importanza è la definizione di turismo religioso, indicato come l'insieme di «tutte le relazioni giuridiche afferenti al fenomeno socio-economico caratterizzato dal viaggio o dalla permanenza in luoghi diversi da quello di normale residenza motivate da un fine religioso (turismo religioso oggettivo o in senso stretto) o quando, pur mancando una motivazione religiosa, riguardino espressamente soggetti religiosi (turismo religioso soggettivo o in senso lato)». Oltre alla definizione appare di notevole rilevanza la riflessione sulla configurabilità dei percorsi turistico-religiosi come beni culturali, in riferimento alla immaterialità che caratterizza tali tipi di beni, in virtù dell'apertura del legislatore sulla «smaterializzazione dei beni culturali», ex articolo 148 del d.lgs. n. 112/1998, e della disposizione del successivo articolo 152, che, come visto in rassegna, introduce per la prima volta, la possibilità di istituire e organizzare itinerari culturali (articolo 152, n. 3, lettera h) del d.lgs. n. 112/1998).

¹⁸⁶ Il testo della legge è consultabile al seguente link: http://www.consiglio.marche.it/banche_dati_e_documentazione/leggirm/leggi/visualizza/sto/1200. La legge, abrogata dall'articolo 26 della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 4, indicava, all'articolo 1, la propria finalità: «La Regione, in occasione del “grande Giubileo del 2000”, al fine di valorizzare il patrimonio artistico, culturale, religioso delle Marche e per favorire l'afflusso di pellegrini a Loreto e nella regione, promuove un programma di interventi per iniziative atte a raggiungere le finalità della presente legge».

¹⁸⁷ Cfr. la legge su: <http://sistemimuseali.sns.it/content.php?idAU=43&el=38&ids=4&fun=view>. Tale legge regionale, abrogata successivamente dall'articolo 16 della legge regionale 6 giugno 2008, n. 15, conteneva delle disposizioni interessanti: innanzitutto, per quanto riguarda la finalità della legge, indicate all'articolo 1, è importante sottolineare il profilo internazionale «1. La Regione Liguria, in occasione del Giubileo dell'anno 2000 ed anche allo scopo di consolidare nel tempo flussi di turismo religioso promuove con la presente legge intere iniziative volti a favorire,

16, relativa a “*Giubileo del 2000 - Interventi per promuovere itinerari turistici-religiosi ed incentivare l'offerta turistico-ricettiva*”¹⁸⁸.

sotto il profilo dell'organizzazione ricettiva e della valorizzazione culturale e turistica, l'inserimento del territorio regionale nei circuiti nazionali e internazionali del turismo culturale e religioso. 2. Nel perseguire gli obiettivi di cui al comma 1, la Regione attiva la più ampia collaborazione, in Italia e all'estero, con soggetti pubblici e privati interessati all'evento, stipulando eventualmente con gli stessi specifiche convenzioni». L'articolo 2 poneva delle rilevanti indicazioni sugli interventi di valorizzazione culturale: «1. La Regione favorisce la realizzazione di iniziative culturali, con particolare riferimento a: a) l'individuazione, la catalogazione e la divulgazione delle antiche vie e degli itinerari storici dei pellegrini, anche in rapporto alla divisione del territorio ligure in aree di influenza delle principali famiglie e dei vari istituti di vita consacrata; b) le iniziative tese alla conoscenza, alla conservazione e alla valorizzazione delle testimonianze storiche di specifici itinerari religiosi; c) la catalogazione, la conservazione e la valorizzazione dei beni in raccolta, anche librari, custoditi negli immobili di interesse religioso, al fine di preservare le testimonianze legate ai pellegrinaggi e alle pratiche religiose; d) il rinnovamento dei percorsi espositivi delle realtà musealizzate nonché gli interventi conservativi sulle opere; e) l'organizzazione di manifestazioni, convegni, esposizioni e pubblicazioni; f) la promozione di circuiti teatrali e musicali, legati al Giubileo. g) la predisposizione e la divulgazione di strumenti informativi a carattere culturale, storico, letterario e artistico inerenti i temi e gli itinerari legati al Giubileo. 2. Gli interventi conservativi, previsti al comma 1 lettere b), c) e d), devono essere realizzati secondo le indicazioni dei competenti organi statali o regionali». Questi interventi, oltre a quelli stabiliti dall'articolo 3 per la valorizzazione turistica, prevedevano un'attuazione specifica all'articolo 7: «1. Le iniziative previste agli articoli 2 e 3 vengono realizzate dalla Regione direttamente, anche attraverso la stipula di specifiche convenzioni con soggetti pubblici o privati». La rilevanza dell'evento giubilare e la necessità di avere come punto di riferimento anche i rapporti con la Chiesa, rese opportuno istituire un'apposita Commissione paritetica tra la Regione Liguria e la Conferenza episcopale ligure, disciplinata all'articolo 8: «1. Per le finalità indicate all'articolo 1 e allo scopo di definire le linee di indirizzo e di coordinamento concernenti le iniziative comuni per il Giubileo dell'anno 2000, la Regione si avvale di una commissione paritetica costituita tra la Regione stessa e la Conferenza episcopale ligure. Le iniziative comuni attengono, in particolare, a: a) un programma di manifestazioni e iniziative atte a valorizzare il patrimonio storico, artistico e monumentale di interesse religioso; b) le attività per l'accoglienza dei pellegrini e per la realizzazione di itinerari religiosi sul territorio regionale; c) la formazione di operatori specializzati per il turismo religioso; d) azioni di informazione e di divulgazione».

¹⁸⁸ Per il testo completo della legge regionale n. 16/1998, della Regione Molise, cfr. <http://www.regione.molise.it/web/crm/lr.nsf/0/7AB221EAA7A259390025670D00333389?OpenDocument>. La legge in questione prevedeva, in particolare, all'articolo 1, le seguenti finalità: «1. La Regione Molise, per il Giubileo del 2000, con lo scopo di incoraggiare flussi di turismo religioso e facilitare il rientro dei molisani all'estero, promuove con la presente legge: a) interventi volti a valorizzare itinerari turistico - religiosi e siti di alta valenza storica, culturale, artistica e religiosa; b) progetti ed azioni mirati ad organizzare e gestire l'accoglienza a basso costo in strutture pubbliche e private lungo gli itinerari e nei siti di cui al punto a); c) iniziative e celebrazioni culturali e religiose rivolte a convogliare l'interesse turistico nel Molise». Per quanto concerne le aree di intervento, di cui all'articolo 2, invece, «1. La Regione Molise, sulla base delle indicazioni degli itinerari interregionali individuati dal Comitato Paritetico Abruzzo - Molise, per realizzare le finalità della presente legge: a) intraprende tutte le iniziative per far conoscere e valorizzare gli antichi percorsi che congiungevano il Molise ai centri della cristianità, catalogando altresì gli itinerari di fede e i centri di culto, nonché le mete turistico - culturali più rilevanti; b) programma gli interventi di recupero e di valorizzazione, d'intesa con la Soprintendenza Archeologica del Molise, dei monumenti di alta valenza culturale religiosi e non, situati lungo i percorsi di cui alla lettera a); c) programma gli interventi di recupero di edifici pubblici nei centri storici dei comuni situati lungo i percorsi di cui alla lett. a) per una fruibilità socioculturale finalizzata ben oltre l'anno

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

111

In questo senso l'evento giubilare assume rilevanza non solo dal punto di vista religioso, ma anche da quello giuridico, con la particolarità dello stretto rapporto venutosi a creare con il diritto ecclesiastico, sia per quanto concerne la valorizzazione di itinerari e cammini di carattere religioso sia per quanto riguarda i beni culturali ecclesiastici che singolarmente o congiuntamente, sotto forma di itinerari, hanno rappresentato l'evento.

Oltre all'esperienza del Giubileo del Duemila, il legislatore nazionale italiano ha cercato di formalizzare, in più occasioni, una specifica legge disciplinante, in maniera generica, gli itinerari culturali. Le ultime tre proposte di legge presentate in Parlamento sono: 1) la proposta di legge n. 2568/2009; 2) la proposta di legge n. 5344/2012; 3) la proposta di legge n. 1249/2013.

La proposta di legge n. 2568/2009, del 29 luglio 2009, recante *“Disposizioni per la valorizzazione turistica, culturale e ambientale degli itinerari culturali italiani riconosciuti da parte del Consiglio d'Europa”*, ripropone sostanzialmente i caratteri di una precedente proposta di legge, ossia la n. 408/2006.

L'articolo 1 della proposta di legge n. 2568/2009 individua l'oggetto e le definizioni: «la presente legge disciplina le attività promozionali, di tutela e di valorizzazione riguardanti l'insieme delle strade e dei percorsi che fanno parte del tratto italiano degli altri itinerari culturali europei riconosciuti, alla data di entrata in vigore della presente legge, dal Consiglio d'Europa» (comma 2). Gli itinerari allora (e tuttora) riconosciuti dal Consiglio d'Europa¹⁸⁹ erano (e sono) la Via

giubilare (mostre - biblioteche - centri sociali); d) individua lungo i percorsi di cui alla lettera a) gli immobili di proprietà pubblica e privata presenti nel territorio molisano (case cantoniere, istituti scolastici, rifugi, ecc.) utilizzabili come «centri visita», per consentire ai visitatori la sosta breve o comunque lo scambio di informazioni, o come siti di mostre o di vendite di opuscoli turistici e di prodotti artigianali e agroalimentari locali; e) programma il miglioramento e la crescita dell'offerta turistico - ricettiva, in particolare nei riguardi del turismo di ritorno; f) promuove incontri, esposizioni, mostre, meeting di studio anche in accordo con centri di studio come l'Università, le Curie Vescovili, gli enti locali e le Associazioni culturali per accrescere l'offerta culturale della regione; g) valorizza e dà impulso alle celebrazioni e alle tradizioni locali di interesse culturale e religioso; h) incentiva l'immagine del Molise tramite interventi di carattere divulgativo e pubblicistico».

¹⁸⁹ Secondo il comma 1, del medesimo articolo 1, «Sono denominati “Grandi Itinerari Culturali europei” e “Itinerari Culturali Europei” gli itinerari di valore storico, religioso o culturale riconosciuti dal Consiglio d'Europa».

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

112

Francigena, la Rotta dei Fenici e la Via Carolingia (comma3) ¹⁹⁰, per le quali il percorso è dettagliatamente indicato nell'apposito Allegato della proposta di legge (più precisamente, il comma 4 dell'articolo 1 rinvia all'Allegato A).

L'articolo 2 della proposta di legge n. 2568/2009, indica gli Itinerari Culturali Europei come «risorse culturali e ambientali di interesse pubblico», che lo Stato e le Regioni debbono riconoscere. Proprio a tal fine, il medesimo comma 1, articolo 2, della proposta di legge pone in capo allo Stato il compito di dedicarsi alle seguenti attività: a) la tutela, la valorizzazione e il recupero delle testimonianze e dei lasciti storici, culturali, religiosi, ambientali, paesaggistici e della funzione originaria dei territori attraversati dalla Via Francigena, dalla rotta dei Fenici e dalla Via Carolingia; b) il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione residente nelle aree interessate, attraverso interventi di recupero, rifunzionalizzazione, valorizzazione, manutenzione e promozione del patrimonio storico-culturale e ambientale; c) la riqualificazione del patrimonio ricettivo esistente, anche mediante opportune azioni di promozione turistica e di *marketing* territoriali; d) l'affermazione dell'identità culturale europea nelle sue diversità e nella sua unitarietà, in particolare attraverso la valorizzazione del suo patrimonio culturale e paesaggistico, mediante la cooperazione transnazionale; e) il turismo culturale sostenibile e compatibile, anche finalizzato all'incremento dei flussi turistici in Italia e in Europa; f) l'accrescimento delle opportunità di arricchimento e di sviluppo culturale del cittadino e del turista al fine di migliorarne la qualità della vita e del soggiorno; g) le strategie di collaborazione pubblico-private, al fine di attivare processi di sviluppo integrato del territorio». Tale articolo assume fondamentale importanza poiché sintetizza i punti che effettivamente collegano la valenza degli itinerari culturali: dalla tutela alla valorizzazione del patrimonio storico e ambientale al recupero delle condizioni di vita delle popolazioni

¹⁹⁰ «Ai fini della presente legge sono denominate: a) «Via Francigena», il fascio di strade e la grande direttrice viaria che nel medioevo ha costituito la principale via di comunicazione tra il Mare del nord e Roma, mantenendosi nei secoli via di pellegrinaggio laico e religioso; b) «Rotta dei Fenici», il percorso marittimo, seguito dagli antichi Fenici, che congiunge una serie di porti e di città e che ha costituito la principale via di comunicazione commerciale e culturale tra l'oriente e l'occidente del Mediterraneo, tra la sponda nord e la sponda sud dall'XI secolo avanti Cristo all'epoca attuale; c) «Via Carolingia», il percorso del viaggio e le tappe che l'imperatore Carlo Magno effettuò nell'autunno dell'800 per recarsi a Roma».

residenti e quindi alla riproposizione del concetto di sviluppo e turismo sostenibile, dalla necessaria cooperazione internazionale, stante la valenza europea degli itinerari, oggetto della proposta di legge, al coinvolgimento dei privati per lo sviluppo integrato del territorio.

Per quanto concerne i progetti di promozione, tutela e valorizzazione, di cui all'articolo 3, garantiti da apposita copertura finanziaria (articolo 4), si prevede al comma 1 che «Le regioni e gli enti locali, singoli o associati, predispongono, d'intesa con il Ministero per i beni e le attività culturali, con il Ministero dello sviluppo economico e con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentita la Consulta degli itinerari storici, culturali e religiosi, istituita ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 settembre 2007, secondo le rispettive competenze, progetti finalizzati alla tutela del paesaggio, al ripristino o al miglioramento delle condizioni di pubblica fruizione, al completamento di interventi già effettuati, all'arricchimento e all'efficace integrazione dei circuiti della Via Francigena, della rotta dei Fenici e della Via Carolingia, nonché al sostegno di iniziative didattico-educative rivolte in particolare alle scuole situate nei territori attraversati dai medesimi Itinerari Culturali Europei». La norma in questione pone come strumento di raccordo interistituzionale l'intesa e rende operativa la Consulta nazionale degli itinerari storici, culturali e religiosi ¹⁹¹. Il comma 2, al fine di attuare il comma 1 dello

¹⁹¹ La Consulta degli itinerari storici è nata al fine di attuare gli impegni previsti nel Protocollo d'intesa del 15 marzo 2006, poi successivamente sviluppato e integrato da Protocollo d'intesa del 13 settembre 2006, sottoscritto da Ministero per i Beni e le Attività Culturali (Direzione generale per i beni architettonici e paesaggistici), Ministero per le Attività produttive (Direzione generale per il turismo), l'Associazione Europea dei Comuni sulla Via Francigena, l'Associazione Internazionale Rotta dei Fenici e l'Associazione Via Carolingia. «Tra le funzioni attribuite alla Consulta si annoverano, in particolare, la promozione degli itinerari religiosi storicamente definiti e delle iniziative destinate allo sviluppo di quelli esistenti, nonché l'ideazione di ulteriori progetti, quali la "Settimana degli itinerari culturali e turistici", l'organizzazione di specifici programmi con i responsabili del settore educativo, la realizzazione di un laboratorio degli itinerari stessi, in stretto raccordo con organismi scientifici e tecnici specialistici nonché con le attività politiche e imprenditoriali territoriali. Nell'ambito della Consulta, è stata prevista l'istituzione di un Comitato Scientifico, con il compito di predisporre il programma delle attività inerenti le funzioni della Consulta medesima. Detto Comitato è stato istituito con D.M. 25 ottobre 2007». Così G. TARDIO, *La Via Micaelica: importanza di un itinerario europeo*, Edizioni SMIL, Testi di storia e tradizioni popolari – 120, 2012 p. 11, nota 8, consultabile e scaricabile al seguente link: <http://www.viestoriche.net/indexold/ViaMicaelica/120%20La%20Via%20Micaelica,%20importanza%20di%20un%20itinerario%20europeo.pdf>.

stesso articolo 2, prevede che «ciascuna regione o gruppo di regioni individua i progetti regionali e redige annualmente, sentito il parere della commissione regionale istituita ai sensi dell'articolo 137 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, una graduatoria degli interventi previsti sul proprio territorio, o sui propri territori in caso di progetti interregionali, da trasmettere entro il primo febbraio di ogni anno» ad una apposita Commissione che si occupa di valutare e finanziare i progetti. Anche in questo caso, la norma attribuisce rilevanza non solo ai progetti regionali ma anche a quelli interregionali, al fine di poter meglio garantire una valida predisposizione di interventi di carattere generale che riguardino gli itinerari della Via Francigena, Rotta dei Fenici e Via Carolingia.

La proposta di legge successiva, ossia il progetto di legge n. 5344/2012, del 10 luglio 2012, rubricato “*Legge quadro concernente la disciplina degli itinerari culturali*”, si occupa ad ampio raggio di tutti gli itinerari culturali, non solo quelli del Consiglio d'Europa. Secondo l'articolo 1, tale proposta di legge, infatti, «è finalizzata alla valorizzazione e alla promozione dei luoghi e delle località del territorio nazionale in cui hanno vissuto o vi è stata una presenza significativa e documentabile di personaggi della cultura, della letteratura, della filosofia, della musica, delle scienze e, in generale, dell'arte, di seguito denominati “personaggi della cultura”, anche attraverso l'istituzione di itinerari culturali» (comma 1). Per poter raggiungere tale finalità, il comma 2 del medesimo articolo dispone una doppia attività da attribuire alle istituzioni: in primo luogo, le Regioni sono chiamate ad istituire itinerari culturali mediante appositi provvedimenti, cammini che «sono costituiti da percorsi e da ambiti territoriali, segnalati e pubblicizzati mediante un adeguato sistema di segnaletica, nei quali insistono ricordi, opere, valori storici, culturali e ambientali, riferibili a personaggi della cultura e che possono essere fruiti, divulgati e vissuti anche in forma di offerta turistica»; in secondo luogo, assume importanza anche l'attività del Ministro per i beni e le attività culturali che, tramite decreto di natura non regolamentare, da adottarsi dopo l'entrata in vigore della proposta di legge,

individua le caratteristiche e le modalità di realizzazione del sistema di segnaletica valido e uniforme per tutto il territorio nazionale. La particolarità della presente proposta di legge sta nel fatto che al comma 3, sempre dell'articolo 1, la tematica degli itinerari culturali viene associata a quella delle attività agrituristiche: infatti, si dispone che «Le eventuali attività di ricezione e di ospitalità, compresa la degustazione dei prodotti locali connessi o comunque riferibili alla presenza di personaggi della cultura, nonché l'organizzazione di attività ricreative, culturali e didattiche, svolte da aziende agricole operanti negli ambiti territoriali degli itinerari culturali, sono considerate attività agrituristiche ai sensi dell'articolo 2 della legge 20 febbraio 2006, n. 96, in conformità ai principi stabiliti dalla medesima legge n. 96 del 2006 e alle disposizioni emanate dalle regioni in attuazione della presente legge». In questo senso, il connubio tra cultura, turismo e paesaggio, almeno nelle intenzioni dei proponenti del testo di legge, trova ulteriore ricchezza di riferimenti normativi e complessità argomentative.

Oltre alla disposizione sul finanziamento, di cui all'articolo 3, che in questo caso considera fondi di natura locale, regionale, nazionale ed europea, l'articolo 2, comma 1, del progetto di legge n. 5344/2012, attribuisce alle Regioni il compito principale per l'organizzazione, la gestione e la fruizione degli itinerari culturali, da portare avanti provvedendo anche alla «redazione del disciplinare sottoscritto dai vari soggetti aderenti» (lett. a); all'«istituzione del comitato promotore» (lett. b); all'«istituzione del comitato di gestione» (lett. c); alla «realizzazione del sistema di segnaletica» (lett. d); alla «predisposizione di guide e di materiale illustrativo, divulgativo e promozionale» (lett. e). La proposta di legge prevede, al comma 2, anche l'intervento del Ministro per i beni e le attività culturali che, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, tramite apposito decreto (da emanare entro 60 giorno dall'approvazione della proposta di legge) definisce l'istituzione e lo svolgimento dell'attività del comitato di gestione e delle ulteriori misure attuative. In base al comma 3, spetta inoltre alle Regioni, anche d'intesa con gli enti locali interessati, l'individuazione di «specifiche strutture e

infrastrutture funzionali alla realizzazione degli itinerari culturali», ferme restando, secondo il disposto del comma 4, «le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano».

La più recente proposta di legge, ossia la proposta di legge n. 1249/2013, del 21 giugno 2013, attualmente ancora in corso di esame in Commissione parlamentare, reca “*Disposizioni per la valorizzazione del patrimonio culturale italiano e per la creazione della rete integrata di itinerari turistici culturali*”.

La proposta di legge muove dalla considerazione che l’Italia è la «nazione che detiene il maggior numero di siti (47) inclusi nella lista dei patrimoni elaborata dall’Organizzazione delle Nazioni Unite per l’Educazione, la Scienza e la Cultura (UNESCO), spesso non valorizzati come dovrebbero. Tale fatto, unitamente alle considerazioni del richiamato articolo 9 della Costituzione, rendono necessario «predisporre una serie di misure finalizzate a migliorare l’offerta e la fruibilità dei beni culturali», in un’ottica di «crescita civile, sociale ed economica del Paese». Ciò premesso, la proposta di legge n. 1249/2013 dispone, all’articolo 1, le seguenti finalità: «La presente legge, al fine di tutelare e valorizzare il patrimonio storico, culturale, artistico e naturalistico nazionale, promuove l’istituzione di una rete integrata degli itinerari turistici relativi ai siti di interesse culturale presenti a livello territoriale, nonché l’adozione di iniziative e interventi volti allo sviluppo delle risorse dei siti interessati e a garantirne la fruizione e il godimento da parte della collettività». L’articolo assume rilevanza in quanto rende una differente proposizione degli itinerari culturali improntata sul modello di “rete integrata” e la considerazione precipua di iniziative volte a valorizzare i siti interessati, siti che si annoverano, almeno sul piano delle intenzioni dei proponenti di tale proposta di legge, fra i vari beni che indica il nostro Codice Urbani e che possono far parte, in mancanza di specifica disposizione, del complesso di beni, sia culturali che paesaggistici (o ambientali, se si preferisce) che possono costituire gli itinerari culturali.

In questo senso si possono al meglio comprendere le disposizioni dell’articolo 2, commi 1 e 2, che inglobano nel novero normativo anche i siti e i

luoghi della cultura (in particolare le zone archeologiche): infatti, il comma 1, dispone che: «Le regioni e gli enti locali, singoli o associati, predispongono, d'intesa con il Ministero per i beni e le attività culturali e il Ministero dello sviluppo economico, progetti finalizzati alla manutenzione, alla conservazione, al miglioramento delle condizioni di sicurezza nonché all'incremento delle possibilità di fruizione pubblica dei beni e dei siti di interesse storico-culturale»; mentre il comma 2 dispone che «Al fine di favorire eventuali interventi di scavo e di ricerca archeologica, nonché di restauro, sistemazione, conservazione e valorizzazione delle emergenze paesaggistiche, monumentali e archeologiche, sono promosse opportune intese con le competenti soprintendenze».

I progetti di valorizzazione di cui al comma 1, sono specificati dal comma 3 del medesimo articolo 2, il quale pone una chiave economica e turistica, in linea con il *trend* degli interventi sul patrimonio culturale dovuti alle nuove competenze del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo (MIBACT). I citati progetti, infatti, prevedono: «a) l'analisi dei territori con una iniziale fase di monitoraggio e mappatura delle risorse turistiche al fine di evidenziare le risorse turistiche classificabili secondo varie tipologie da quelle storiche, artistiche e culturali a quelle relative alla ricettività diffusa comprendendo anche i servizi; b) l'analisi delle risorse economico-finanziarie e delle risorse umane e organizzative disponibili; c) l'approfondimento delle tematiche legate ai settori e alle filiere turistiche e la progettazione di interventi concreti e mirati a favorire l'integrazione turistica dei territori, al fine di definire gli itinerari turistici che rappresentano il fulcro attrattivo per la strutturazione di una rete turistica integrata; d) l'attività di formazione, ricerca, documentazione, comunicazione produzione di materiale informativo e multimediale nonché la promozione del prodotto turistico-culturale degli itinerari; e) l'ampliamento dell'offerta culturale realizzato attraverso il potenziamento della rete museale e degli altri luoghi della cultura; f) l'individuazione di ulteriori contenuti atti a valorizzare i beni e i siti di interesse culturale presenti nel territorio».

Lo stesso discorso sulla valenza turistico-economica dei progetti di

valorizzazione può ben essere esteso all'articolo 3 del progetto di legge n. 1249/2013: «1. L'istituzione della rete integrata degli itinerari turistici di cui all'articolo 1 è finalizzata altresì: a) alla valorizzazione, al potenziamento e alla riqualificazione dell'attività turistica, con particolare riferimento alle imprese turistiche che operano nelle aree interessate; b) al potenziamento dei flussi turistici verso le aree che presentano un grado di sviluppo turistico meno elevato; c) alla riqualificazione del patrimonio ricettivo con particolare attenzione agli interventi di completamento e di manutenzione delle strutture esistenti e funzionanti».

Le proposte di legge analizzate mostrano come i proponenti delle stesse si siano conformati agli indirizzi normativi analizzati nel corso della trattazione. Infatti, la proposta di legge n. 2568/2009 è frutto dell'impostazione del contesto sovranazionale creato dal Consiglio d'Europa, e intende dare quindi rilevanza a quelli che sono considerati “*Itinerari Culturali del Consiglio d'Europa*” o “*Grandi Itinerari Culturali del Consiglio d'Europa*” presenti sul territorio nazionale (in particolare, alla Via Francigena, alla Rotta dei Fenici e alla Via Carolingia), in un'ottica di collaborazione e cooperazione non solo internazionale ma anche dal punto di vista nazionale e, limitatamente alle Regioni interessate, interregionale.

La seconda proposta di legge analizzata, ossia la n. 5344/2012, “apre” agli itinerari culturali rappresentati da luoghi e località del territorio nazionale contraddistinti dalla presenza di «personaggi della cultura», con una maggiore puntualizzazione dei profili inerenti l'organizzazione, la gestione e la fruizione degli itinerari culturali, con maggiori compiti istituzionali attribuiti, come visto, alle Regioni, che d'intesa con il Ministero e gli enti locali predispongono adeguate misure attuative. Questi aspetti sono preziosi, almeno sul piano delle intenzioni, in quanto offrono un'idea di una disciplina che manca, come vedremo, non solo sul piano della gestione degli itinerari esistenti, ma anche di quelli che saranno di nuova istituzione: oltre al problema dell'individuazione della pluralità dei beni che compongono gli itinerari culturali, il legislatore dovrà indicare quelle che

sono le modalità specifiche di organizzazione, gestione e finanziamento degli itinerari culturali, ad oggi assenti. In questo senso, tale proposta di legge sembra fare un timido passo avanti, in particolare, per quanto concerne l'individuazione delle misure gestionali ed organizzative.

L'ultima proposta di legge analizzata, la proposta di legge n. 1249/2013, invece, sta al passo dell'evoluzione che ha subito il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, divenuto, come visto, recentemente competente anche per la materia del Turismo, e quindi interpreta in chiave turistica e di sviluppo economico le potenzialità che possono offrire i beni facente parte del patrimonio culturale e paesaggistico, compresi gli itinerari culturali. In quest'ottica, con tale proposta di legge si amplia l'orizzonte dei beni culturali e paesaggistici che possono costituire gli itinerari culturali, facendo riferimento al ricco patrimonio culturale riconosciuto dall'UNESCO, rappresentato da ben 47 siti, sino a ricomprendere gli altri luoghi della cultura come le zone archeologiche. A differenza delle altre proposte di legge, in linea con la deprecabile situazione economico-finanziaria italiana, il testo prevede la c.d. clausola di invarianza finanziaria, disposizione che sovente blocca, sia a livello nazionale che regionale, le iniziative legislative necessarie.

8. Itinerari culturali: una nozione giuridicamente (unitaria e) rilevante o avente carattere (frammentario e) descrittivo?

A questo punto dei lavori, alla luce di quanto si è scritto, è opportuno chiedersi, in primo luogo, se gli itinerari culturali sono ascrivibili ai beni culturali o se si tratta di una espressione di sintesi che raggruppa un fascio di interventi, politiche, azioni orientate ad un risultato unitario; e, in secondo luogo, se si tratta di una nozione giuridicamente rilevante nel suo complesso (nel senso che ad essa si ricollega una disciplina uniforme o avente principi omogenei) o di una nozione avente solo rilievo descrittivo.

Per rispondere a tali interrogativi è necessario considerare la situazione legislativa nazionale attuale: la mancanza di una specifica legge *ad hoc* o

disciplina all'interno del Codice dei beni culturali e del paesaggio spinge a considerare che, nonostante la disciplina sovranazionale indichi il contrario e che nel relativo contesto le cose siano differenti, gli itinerari culturali sono sì beni culturali, ma attualmente costituiscono, più che altro, una semplice espressione che indica e raggruppa un fascio di interventi di carattere eterogeneo che, in concerto con politiche ed azioni, mirano ad un risultato unitario. Sicché, stante la mancanza di puntualità da parte del legislatore italiano e di omogeneità, come vedremo a breve, della legislazione regionale, attualmente si può correttamente considerare l'espressione "itinerari culturali" come avente valenza meramente descrittiva.

La situazione, viceversa, potrebbe mutare se il legislatore approvasse il testo di una delle proposte di legge e/o modificasse il testo del Codice Urbani: in questo caso, infatti, l'indicazione della nozione (o almeno dell'espressione) di itinerari culturali farebbe annoverare a pieno titolo gli stessi itinerari culturali, sia formalmente che sostanzialmente, fra i beni culturali e, conseguentemente, tale fatto attribuirebbe, molto probabilmente, una disciplina uniforme avente principi omogenei.

In attesa delle auspicabili modifiche alla legislazione sui beni culturali e paesaggistici, probabilmente ora più vicine grazie alla sempre più marcata influenza del settore turistico nell'ambito dell'attività del MIBACT, il quale è in grado, senza dubbio, di condizionare in maniera favorevole la situazione, bisogna dunque prendere atto che gli itinerari culturali sono un insieme di beni culturali e paesaggistici aventi un contenuto formalmente frammentato ma, allo stesso tempo, funzionalmente e sostanzialmente unitario: come visto, infatti, il Codice dei beni culturali e del paesaggio non menziona gli itinerari culturali, ma ricomprende, invece, un'elencazione tassativa dei beni, sia per quanto concerne i beni culturali che quelli paesaggistici, nonché, allo stesso tempo, la possibilità di applicare le disposizioni del Codice ad altri beni culturali individuati dalla legge (articolo 2, comma 2). In questo senso, potranno costituire un itinerario culturale, oltre al paesaggio, i vari beni immobili, complessi monumentali, centri storici,

ville, piazze, vie, giardini, ecc., nonché tutti i siti e luoghi della cultura che, come visto nelle recenti proposte di legge esaminate, stanno entrando a pieno titolo, almeno sul piano ideale, fra i beni che possono costituire gli itinerari culturali. L'unica disposizione del Codice che può essere "forzata" a livello interpretativo è proprio quella relativa agli istituti e luoghi della cultura, cui fa riferimento la disciplina prevista dall'articolo 101 del Codice: in particolare, al comma 2, lettera f), quando si parla di "complesso monumentale", ci si riferisce «a un insieme formato da una pluralità di *fabbricati edificati anche in epoche diverse*, che con il tempo hanno acquisito, *come insieme*, una *autonoma rilevanza artistica, storica o etnoantropologica*»¹⁹². La terminologia utilizzata dal legislatore contiene un "latente" riferimento agli itinerari culturali, con un'indicazione di tipo storica (*fabbricati edificati in epoche diverse*), temporale (*che con il tempo hanno acquisito*), di visione d'unione (*come insieme*) e tipologica (si parla infatti di *autonoma rilevanza - a seconda dei casi - artistica, storica o etnoantropologica*).

Al di là di tale dato, bisogna anche dire che la mancanza di una disciplina specifica sugli itinerari culturali, quindi oltre al discorso della (unitarietà della) nozione/espressione in senso stretto, rende difficile individuare anche le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio applicabili: tuttavia, si può ritenere, in maniera abbastanza pacifica, che la disciplina applicabile possa essere quella in riferimento ai singoli o alla pluralità dei beni che compongono l'itinerario. Così, se oltre al (necessario) elemento costitutivo del paesaggio, e del riferimento alla relativa disciplina, l'itinerario culturale fosse costituito anche da beni culturali, per es. da beni immobili, ecc., come accade nella maggior parte dei casi, la disciplina applicabile sarà anche quella del Titolo I e II del Codice, dedicati, rispettivamente, alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali.

¹⁹² Il rilievo sugli istituti e sui luoghi della cultura è posto in maniera chiara anche da V. BALDACCI, *Gli itinerari culturali. Progettazione e comunicazione*, Guaraldi Universitaria, 2006, pp. 88 ss., in cui così si esprime l'Autore: «Ad esempio l'art. 101, che tratta degli "istituti e luoghi della cultura", accanto ai musei, alle biblioteche e agli archivi, elenca e definisce le aree archeologiche, i parchi archeologici e i complessi monumentali, che sono caratterizzati soprattutto i secondi, da una dimensione territoriale e da quella "connessione" fra beni culturali e ambientali diversi che il D.lgs. 112 individuava come elemento definitorio degli itinerari culturali». Anche l'idea della frammentazione e della possibile riconducibilità dei vari beni culturali e paesaggistici è riconosciuta dallo stesso Autore.

Solo un intervento del legislatore nazionale potrà porre fine all'incertezza sugli itinerari culturali: la principale necessità è innanzitutto quella di indicare una nozione di itinerario culturale, in grado di delimitare l'istituto e, conseguentemente, dare risalto e certezza alla disciplina applicabile, sovente "a cavallo" fra le numerose disposizioni dei beni culturali e di quelli paesaggistici dedicate dal Codice dei beni culturali e del paesaggio.

9. La legislazione regionale italiana sugli itinerari culturali.

L'esperienza della legislazione regionale ha colmato (e colma) le lacune della disciplina nazionale sugli itinerari culturali. Come spesso accade però, l'intervento legislativo delle Regioni nel disciplinare un determinato istituto giuridico privo di una normativa nazionale di riferimento, peraltro nell'ambito di una materia complessa, può generare degli sviluppi diversi che mutano da Regione a Regione. Anche per quanto concerne gli itinerari culturali, infatti, le Regioni hanno adottato delle diverse e specifiche normative che hanno caratterizzato (e caratterizzano) un diverso tipo di disciplina, diversificata per qualità e intensità di contenuti.

Senza alcuna pretesa di esaustività, i principali interventi legislativi¹⁹³ delle Regioni in tema di itinerari culturali e cammini storici sono:

- A) Regione Valle d'Aosta:** 1) la legge regionale del 22 aprile 1986, n. 16, rubricata "*Interventi per il recupero e la valorizzazione dei sentieri di montagna in funzione dello sviluppo del turismo escursionistico*"¹⁹⁴, con la quale la Regione, tramite l'«Assessorato regionale del turismo, urbanistica e beni culturali redige un elenco dei sentieri e itinerari ritenuti più idonei a promuovere lo sviluppo del turismo escursionistico in Valle

¹⁹³ Una valida raccolta della legislazione regionale sugli itinerari, da cui si prende spunto per una parte della legislazione citata in rassegna, è presente nel seguente contributo: V. BALDACCÌ, *Gli itinerari culturali. Progettazione e comunicazione*, Guaraldi Universitaria, 2006, pp. 90 ss.

¹⁹⁴ Cfr. il testo della legge 16/1986 al seguente link: http://www.consiglio.regione.vda.it/app/leggieregolamenti/dettaglio?pk_lr=1420&versione=S.

d'Aosta» (articolo 2, comma 2) ¹⁹⁵; **2**) tale legge fu aggiornata e abrogata tramite la successiva normativa, ossia dall'articolo 21 della legge regionale 26 aprile 1993, n. 21, recante norme per “*Interventi volti a promuovere lo sviluppo alpinistico ed escursionistico*” ¹⁹⁶. Il testo della legge prevede un'attenta opera di segnalazione dei tracciati, uno specifico elenco e numerose disposizioni per i finanziamenti. Particolare interesse desta la disposizione che impone un vincolo di destinazione per le opere che hanno beneficiato dei contributi, di cui all'articolo 13 ¹⁹⁷; **3**) altra fondamentale legge di riferimento per gli itinerari culturali in Valle d'Aosta è la legge regionale 1 ottobre 2002, n. 18 ¹⁹⁸, rubricata “*Incentivi regionali per la valorizzazione degli itinerari storici, dei siti celebri e dei luoghi della storia e della letteratura*”. Tale legge, che apre l'intervento a soggetti sia pubblici che privati, anche tramite finanziamento, assume particolare importanza per le sue finalità (articolo 1) ¹⁹⁹, per le definizioni (articolo 2) ²⁰⁰, per la tipologia di interventi previsti (articolo 3) ²⁰¹, per gli indirizzi

¹⁹⁵ «Con deliberazione n. 6143 del 22/08/1986 (assessorato turismo) la Giunta regionale approvò l'«Elenco provvisorio di sentieri ritenuti idonei ai fini dello sviluppo del turismo escursionistico»». Così <http://tapazovaldoten.altervista.org/osm/sentieri.html>.

¹⁹⁶ Il testo della legge regionale n. 21/1993 della regione Valle d'Aosta è consultabile su: http://www.consiglio.regione.vda.it/app/leggieregolamenti/dettaglio?tipo=L&numero_legge=21%2F93&versione=V.

¹⁹⁷ «1. Le opere che hanno beneficiato dei contributi di cui alla presente legge non possono mutare destinazione per un periodo di quarant'anni decorrenti dalla trascrizione di cui al comma 2. 2. Il vincolo di cui al comma 1 deve essere trascritto presso la Conservatoria dei registri immobiliari a spese dei beneficiari delle provvidenze».

¹⁹⁸ http://www.consiglio.regione.vda.it/app/leggieregolamenti/dettaglio?pk_lr=2679&versione=V.

¹⁹⁹ «1. La Regione promuove e disciplina la realizzazione di interventi per la valorizzazione degli itinerari storici, dei siti celebri e dei luoghi della storia e della letteratura. 2. Tali interventi perseguono l'obiettivo di: a) creare nuove opportunità di sviluppo turistico, sostenendo l'offerta culturale e turistica regionale; b) orientare i Piani urbanistici e di assetto del territorio secondo finalità rivolte alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio storico e letterario, con particolare riferimento agli articoli 27 e 28 delle norme di attuazione del Piano paesistico territoriale di cui alla legge regionale 10 aprile 1998, n. 13 (Approvazione del Piano territoriale paesistico della Valle d'Aosta PTP); c) valorizzare gli elementi naturalistici ed i manufatti collegati agli itinerari storici, ai siti celebri ed ai luoghi della storia e della letteratura».

²⁰⁰ «1. Ai fini della presente legge si intendono: a) per itinerari storici, i percorsi che si sviluppano in ambito comunale, regionale, interregionale e transfrontaliero, collegati ad avvenimenti storici o consuetudini secolari; b) per siti celebri, i luoghi legati alla memoria di personaggi ed episodi storici di grande rilevanza; c) per luoghi della storia, gli spazi fisici che sono stati gli scenari descritti nei libri di storia; d) per luoghi della letteratura, gli spazi fisici che sono stati gli scenari descritti nelle pagine letterarie».

per la predisposizione dei progetti e l'individuazione degli interventi (articolo 5)²⁰² e di un apposito centro di documentazione (articolo 10)²⁰³;

B) Regione Piemonte: 1) la legge regionale del 18 febbraio 2010, n. 12²⁰⁴, che disciplina il “*Recupero e valorizzazione del patrimonio escursionistico del Piemonte*”, «anche al fine di sviluppare il turismo sostenibile» (articolo 1), dopo aver definito le finalità (articolo 2)²⁰⁵, prevede alcune interessanti definizioni che delimitano la normativa in questione (articolo 3)²⁰⁶; tale

²⁰¹ «1. Per le finalità di cui all'articolo 1 la Regione concede contributi: a) per la realizzazione di interventi di valorizzazione degli itinerari storici; b) per la salvaguardia e la promozione dei siti celebri; c) per l'ideazione di progetti che mettano in luce ed esaltino i luoghi della storia e della letteratura».

²⁰² «1. Nell'individuazione degli interventi per la valorizzazione degli itinerari storici e dei siti celebri, i soggetti proponenti sono tenuti a rispettare i seguenti indirizzi: a) gli itinerari e i siti presi in considerazione devono avere un valore storico comprovato; b) la valorizzazione dei luoghi deve essere rispettosa di tutti i segni e le testimonianze esistenti. 2. Nella predisposizione dei progetti per la valorizzazione dei luoghi della storia e della letteratura, i soggetti proponenti sono tenuti a rispettare i seguenti indirizzi: a) i luoghi della storia e della letteratura presi in considerazione devono riferirsi di preferenza a epoche e scrittori non contemporanei, gli autori delle pagine storiche e letterarie devono godere di una buona fama e le descrizioni devono corrispondere al paesaggio attuale e presentare forti legami con il territorio; b) il progetto deve prevedere il recupero e la valorizzazione dei beni culturali su cui insiste l'operazione culturale; c) gli interventi da realizzare devono essere fedeli alle descrizioni delle pagine storiche e letterarie».

²⁰³ «1. Il materiale documentale, audiovisivo e promozionale relativo agli itinerari storici, ai siti celebri e ai luoghi della storia e della letteratura è raccolto in un unico centro di documentazione».

²⁰⁴ Cfr. il testo della legge regionale n. 12/2010 al seguente link: http://arianna.consiglioregionale.piemonte.it/ariaint/TESTO?LAYOUT=PRESENTAZIONE&TIP_ODOC=LEGGI&LEGGEANNO=2010&LEGGE=012.

²⁰⁵ «1. La Regione si propone in particolare di: a) programmare e pianificare gli interventi di conservazione e valorizzazione del patrimonio escursionistico regionale; b) attivare il catasto regionale del patrimonio escursionistico per rilevare lo stato e la consistenza delle infrastrutture e individuarne soggetti e sistema di gestione, anche al fine di garantirne un'adeguata fruizione in sicurezza; c) favorire la realizzazione di interventi strutturali ed infrastrutturali che utilizzino tecniche a basso impatto ambientale; d) promuovere la ricerca per accrescere le conoscenze tecnico-scientifiche e l'innovazione collegate alla gestione degli interventi infrastrutturali e adottare iniziative di comunicazione e divulgazione finalizzate alla sensibilizzazione degli utenti circa il valore culturale, ambientale ed economico del patrimonio escursionistico regionale; e) promuovere l'attività degli imprenditori interessati al recupero e alla manutenzione del patrimonio escursionistico regionale e favorire l'azione delle diverse forme associative che, a titolo volontaristico, operano per la sua valorizzazione; f) contribuire al miglioramento delle condizioni socio-economiche dei territori montani, mediante la promozione della fruizione turistica di tali aree e la valorizzazione di percorsi escursionistici di tipo regionale, nazionale ed internazionale in linea con la programmazione turistica regionale».

²⁰⁶ «1. Ai fini della presente legge la Regione adotta le seguenti definizioni: a) patrimonio escursionistico regionale: insieme dei percorsi escursionistici, delle vie ferrate e dei siti di arrampicata, oggetto di interventi di conservazione e valorizzazione; b) escursionismo: attività di carattere turistico-ricreativo, naturalistico e culturale praticata nel tempo libero e finalizzata alla conoscenza del territorio in generale ed all'esplorazione degli ambienti naturali, anche antropizzati, senza l'ausilio di mezzi a motore; c) progressione su ferrata: attività ludica, che consiste nel seguire un percorso tracciato su una parete rocciosa e attrezzato con cavi, gradini ed altri elementi destinati

legge regionale è dotata di un interessantissimo Regolamento attuativo approvato con D.P.G.R n. 9/R del 16 novembre 2012 ²⁰⁷. Il testo del Regolamento prevede nelle definizioni di cui all'articolo 2, anche quella di itinerario, definito alla lettera c), comma 1, come «l'unione di percorsi o tratte appartenenti a percorsi esistenti e compresi nel catasto regionale del patrimonio escursionistico, che si sviluppa prevalentemente in ambiente naturale e semi-naturale, anche antropizzato, di forte impatto attrattivo e che si inserisce e si integra con l'offerta turistica sul territorio di riferimento. L'itinerario, della durata di uno o più giorni, deve essere opportunamente segnalato, infrastrutturato e supportato da adeguati servizi all'escursionista». La sezione dedicata agli itinerari (articoli 10-15) prevede anche gli itinerari culturali di interesse storico culturale, all'articolo 14 ²⁰⁸.

a) permettere la progressione della scalata in sicurezza; d) arrampicata su roccia: attività che prevede la scalata di formazioni rocciose effettuata cercando di ridurre al minimo l'ausilio di mezzi artificiali; e) sentiero: via stretta, a fondo naturale, tracciata fra prati, boschi e rocce, ubicata in pianura, collina o montagna, non classificata nella viabilità ordinaria ed anche non rilevata cartograficamente, generatasi dal passaggio di uomini o animali, ovvero creata ad arte dall'uomo per la viabilità; f) viabilità minore: rete di mulattiere, strade militari dismesse, carrarecce, piste, strade di norma classificate come comunali e iscritte negli appositi elenchi del comune, ovvero facenti parte del demanio comunale e identificate nel catasto terreni, ovvero vicinali o interpoderali; g) sentiero attrezzato: sentiero che presenta brevi tratti attrezzati con infissi, quali funi, corrimano o brevi scale, utili alla sicurezza della progressione, che non snaturano la continuità del percorso; h) via ferrata: tratto di percorso prevalentemente artificiale, segnalato, che conduce il fruitore su pareti rocciose o su creste, cenge e forre, preventivamente attrezzate con funi, scale o pioli; i) sito di arrampicata: insieme di aree di particolare interesse, attrezzate con infissi quali chiodi, fittoni e catene, in cui si trovano vie di arrampicata di ogni genere e difficoltà; j) itinerario: percorso segnalato e realizzato in ambiente naturale, anche antropizzato, per l'utilizzo turistico e culturale di un determinato territorio; k) itinerario di lunga percorrenza: itinerario caratterizzato dal percorso della durata di più giorni, segnalato e dotato della necessaria ricettività lungo il cammino; l) percorso tematico: itinerario a tema naturalistico, storico, culturale o didattico, segnalato, caratterizzato anche da specifici allestimenti, destinato alla valorizzazione di particolari caratteri territoriali e locali. È generalmente privo di difficoltà tecniche».

²⁰⁷ Per il testo del Regolamento attuativo approvato con D.P.G.R n. 9/R del 16 novembre 2012, v. http://www.regione.piemonte.it/retescursionistica/cms/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=90&Itemid=636.

²⁰⁸ «1. Sono definiti itinerari di interesse storico-culturale quegli itinerari che appartengono ad una o più delle seguenti categorie: a) itinerari significativi per specifiche memorie storiche; b) itinerari devozionali; c) itinerari utilizzati in passato a fini commerciali, strategici, militari; d) itinerari utilizzati in passato per migrazioni di popolazioni; e) itinerari transfrontalieri; f) itinerari che presentino tratti caratterizzati da tecniche costruttive o utilizzo di materiali di specifico interesse, per la loro appartenenza ad un sistema di infrastrutturazione del territorio storicamente consolidata per l'agricoltura, l'allevamento o la gestione forestale (ad esempio lastricazione, parapetti, muri a secco); g) itinerari caratterizzati da un ruolo strutturale per gli insediamenti rurali; h) itinerari che

C) Regione Lombardia: 1) la legge regionale 7 ottobre 2016, n. 25, recante “*Politiche regionali in materia culturale - Riordino normativo*”²⁰⁹, prevede nelle sue numerose finalità (articolo 1)²¹⁰ un ambito di applicazione (articolo 2)²¹¹ dedicato anche agli itinerari culturali, specificati all’articolo 20²¹² del testo normativo;

presentano tratti panoramici, dai quali si gode di visuali panoramiche su paesaggi di pregio e su beni paesaggistici; i) itinerari riconducibili ai tracciati presenti nella prima levata delle tavolette I.G.M. 1:25.000 e riportate nelle mappe Teresiane e Rabbini. 2. Gli itinerari di interesse storico-culturale possono essere inseriti all'interno degli strumenti di pianificazione previsti dalla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo) e sono da questi sottoposti a specifiche prescrizioni finalizzate alla loro tutela derivanti dal Piano paesaggistico regionale e dalle relative norme ed in particolare riferite ai seguenti indirizzi ed obiettivi: a) permanenza, continuità e leggibilità del tracciato antico anche in presenza di modifiche e varianti; b) integrità, mantenimento e ripristino, ove possibile, dei caratteri costruttivi, morfologici e vegetazionali caratterizzanti, nonché dei materiali utilizzati; c) conservazione e leggibilità dei segni storicamente legati alla presenza del tracciato, quali allineamento di edifici, alberature, muri di contenimento, edicole sacre, recinzioni e cancelli, opere di presidio e simili».

²⁰⁹ Per il testo della la legge regionale 7 ottobre 2016, n. 25 cfr. <http://smtp.consiglio.regione.lombardia.it/normelombardia/accessibile/main.aspx?selnode=lr002016100700025&view=showdoc&iddoc=lr002016100700025>.

²¹⁰ «1. La Regione, nel rispetto della normativa statale, europea e internazionale, persegue le seguenti finalità: a) diffusione della conoscenza e ampliamento della fruizione del patrimonio culturale materiale e immateriale presente sul territorio della Lombardia; b) promozione delle espressioni artistiche e delle forme di spettacolo; c) promozione della creatività, dell'innovazione, della ricerca, della imprenditorialità, della qualificazione professionale e della sperimentazione nel settore culturale; d) promozione del rispetto dei diritti di proprietà intellettuale connessi alla fruizione di beni, attività culturali e spettacolo; e) divulgazione e salvaguardia delle culture, delle tradizioni e della musica popolare, della cultura alimentare tipica e del patrimonio linguistico e valorizzazione delle multiformi espressioni delle identità, dei linguaggi e delle produzioni culturali in Lombardia; f) incentivazione del partenariato pubblico e privato e promozione della progettualità locale in forme integrate e multisettoriali che richiedono il coordinamento fra soggetti pubblici e privati per attuare interventi integrati di valorizzazione del patrimonio culturale e di promozione di attività e servizi culturali; g) promozione della formazione e dell'aggiornamento professionale degli operatori del settore per valorizzare i beni culturali, le attività culturali e lo spettacolo mediante il ricorso a figure professionali qualificate; h) promozione del volontariato, con un ruolo di supporto agli operatori qualificati, e valorizzazione delle relative competenze ed esperienze acquisite in ambito culturale; i) integrazione con le politiche e gli interventi connessi alla tutela e valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio, alla promozione del territorio, del turismo, dell'artigianato, della ricerca, dell'istruzione e della formazione, del welfare; j) cooperazione tra i diversi livelli istituzionali tra i quali sono ripartite le competenze in materia di beni e attività culturali e spettacolo; k) partecipazione a programmi e scambi culturali in ambito macroregionale, nazionale e internazionale e promozione all'estero dell'offerta culturale del territorio lombardo; l) promozione dell'accessibilità e della partecipazione delle persone con disabilità alla vita culturale».

²¹¹ «1. La presente legge disciplina gli interventi e le attività inerenti alla valorizzazione del patrimonio culturale materiale e immateriale della Lombardia, alla promozione e organizzazione di attività culturali e dello spettacolo con particolare riferimento a: a) beni culturali di interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico, documentario e bibliografico; b) espressioni dell'eredità culturale e del patrimonio culturale immateriale, con particolare riguardo al patrimonio culturale immateriale riconosciuto dall'UNESCO; c) istituti e luoghi della cultura e loro

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici

127

Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

D) Regione Trentino Alto Adige: 1) si segnala in particolar modo la presenza di leggi provinciali come quella del 13 novembre 2009, n. 14, rubricata “*Valorizzazione degli itinerari naturalistici, storico-archeologici, lacustri, religiosi, nonché dei siti celebri e dei mestieri tradizionali*”, successivamente modificata tramite legge provinciale 17 giugno 2010, n. 14. La legge, prevede, in particolare, delle finalità importanti (articolo 1) ²¹³, delle definizioni (articolo 2) ²¹⁴ e degli specifici interventi (articolo 3) ²¹⁵;

articolazioni in circuiti, sistemi e reti quali: biblioteche, archivi, musei, ecomusei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali; d) siti inclusi nella lista del patrimonio mondiale dell'umanità dell'UNESCO; e) itinerari e percorsi culturali; f) attività tecnologica, scientifica e di ricerca per la valorizzazione del patrimonio culturale materiale e immateriale della Lombardia; g) patrimonio linguistico; h) attività culturali ed espositive, eventi, spettacolo dal vivo, cinema e audiovisivi, sale dello spettacolo».

²¹² «1. La Regione promuove un sistema integrato di offerta culturale, anche attraverso l'identificazione e la valorizzazione di itinerari culturali, percorsi e cammini, con particolare attenzione a quelli legati alle radici cristiane del territorio, nonché attraverso l'integrazione degli istituti e luoghi della cultura, dei siti regionali inclusi nella lista del patrimonio mondiale dell'umanità dell'UNESCO, dei percorsi e degli itinerari storicamente documentati, inclusi quelli mappati dal Piano paesaggistico regionale, e dei beni culturali di rilevanza storico-architettonica e monumentale. 2. Per itinerari culturali si intendono percorsi che si sviluppano intorno a temi di interesse storico, artistico o sociale, sia in ragione del tracciato geografico degli itinerari stessi, sia in funzione del loro contenuto e del loro significato, svolgendo anche una funzione di attrattore turistico. 3. Per cammini si intendono itinerari culturali di particolare rilievo, percorribili a piedi o con altre forme di mobilità dolce, che rappresentano una modalità di fruizione del patrimonio culturale e naturale dei territori interessati».

²¹³ «1. La Provincia autonoma di Trento nell'ambito delle azioni tese alla conoscenza, valorizzazione e tutela del proprio patrimonio paesaggistico-ambientale e culturale attua interventi per il recupero degli itinerari naturalistici, storico-archeologici, lacustri, religiosi, nonché dei siti celebri. La Provincia sostiene inoltre la creazione di percorsi spirituali favorendone l'inserimento nei circuiti nazionali e internazionali e garantendo il coordinamento tra i soggetti promotori. 2. Tali interventi perseguono l'obiettivo di: a) promuovere forme di turismo compatibili a basso impatto ambientale; b) conservare, riqualificare e valorizzare l'ambiente naturale, le formazioni geologiche e geomorfologiche di interesse scientifico; c) promuovere e realizzare programmi di studio, di ricerca degli ecosistemi originari, di educazione ambientale, di percorsi didattici storici e naturalistici, rivolti alle istituzioni scolastiche provinciali; d) valorizzare gli elementi naturalistici, gli immobili ed i manufatti collegati agli itinerari previsti dal comma 1 realizzando le infrastrutture ad essi correlate; e) recuperare, fatto salvo il rispetto della normativa vigente, gli argini dei fiumi e dei torrenti; f) valorizzare i mestieri tradizionali».

²¹⁴ «1. Ai fini di questa legge si intendono per: a) “*itinerari naturalistici*”, i percorsi di preminente interesse paesaggistico-culturale idonei a permettere un corretto rapporto di fruizione e conoscenza della natura, dei laghi e dei valori ambientali del territorio, idonei alla realizzazione di collegamenti con località di interesse naturalistico, alternativi sia in termini di tracciato che di percorrenza, riservati a pedoni, cavalieri e ciclisti, fatto salvo quanto previsto dalla legge provinciale 15 marzo 1993, n. 8 (legge provinciale sui rifugi e sui sentieri alpini); b) “*itinerari storico-archeologici*”, i percorsi che si sviluppano in ambito comunale e provinciale, collegati ad avvenimenti storici, a consuetudini secolari, a ricerche archeologiche, al ritrovamento di reperti paleontologici e paleontologici, nonché alla raccolta di minerali e fossili, nel rispetto di quanto

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

128

E) Regione Friuli Venezia Giulia: 1) la legge regionale 9 novembre 2012, n. 22, che disciplina la “*Valorizzazione delle strutture alpine regionali*”²¹⁶, prevede delle finalità (articolo 1)²¹⁷ e delle definizioni (articolo 2)²¹⁸, normativa in cui compaiono anche gli itinerari culturali (articolo 6)²¹⁹; **2)**

previsto dalla legge provinciale 31 ottobre 1983, n. 37 (Protezione del patrimonio mineralogico, paleontologico, paleontologico, speleologico e carsico); c) “*itinerari religiosi*”, i percorsi caratterizzati dalla presenza di chiese, eremi, abbazie, santuari, immagini, manufatti religiosi o destinati al raggiungimento di luoghi di culto religioso; d) “*siti celebri*”, i luoghi legati alla memoria di personaggi od episodi storici di grande rilevanza».

²¹⁵ «1. Gli interventi previsti da questa legge sono realizzati, anche sulla base di progetti di massima proposti da soggetti pubblici o privati, da: a) gli ecomusei previsti dall'articolo 20 della legge provinciale 3 ottobre 2007, n. 15 (legge provinciale sulle attività culturali); b) per i territori in cui non sia stato istituito alcun ecomuseo, dai musei appartenenti al sistema museale trentino previsto dall'articolo 23 della legge provinciale sulle attività culturali; b bis) la Società degli alpinisti tridentini e i comuni interessati agli interventi, organizzati in forma associata. 2. Nella predisposizione dei progetti riguardanti gli interventi per la valorizzazione degli itinerari e dei siti celebri i proponenti sono tenuti a rispettare i seguenti indirizzi: a) gli itinerari e i siti presi in considerazione devono avere un valore naturalistico, storico e archeologico comprovato; b) la valorizzazione dei luoghi deve essere rispettosa di tutti i segni e le testimonianze esistenti; c) il progetto deve prevedere il recupero e la valorizzazione dei beni su cui insiste l'intervento; d) gli interventi da realizzare devono essere fedeli alle cartografie e alle descrizioni storiche e letterarie».

²¹⁶ V. <https://lexview-int.regione.fvg.it/FontiNormative/xml/xmllex.aspx?anno=2012&legge=22>.

²¹⁷ «1. La Regione Friuli Venezia Giulia favorisce la conoscenza e la frequentazione a scopo turistico, ricreativo, culturale e sportivo dell'ambiente alpino nel rispetto della natura e del paesaggio montano, della cultura e delle tradizioni alpine. 2. A tal fine la presente legge: a) istituisce l'Elenco delle strutture alpine regionali e ne disciplina la formazione e l'aggiornamento; b) promuove e sostiene attività e interventi di manutenzione delle strutture alpine regionali; c) disciplina la segnaletica delle strutture alpine regionali; d) promuove la realizzazione e l'aggiornamento di una cartografia regionale delle strutture alpine regionali».

²¹⁸ «1. Ai fini della presente legge sono strutture alpine regionali i sentieri alpini e le strutture di ricovero alpino. 2. Per sentieri alpini si intendono i sentieri per l'utilizzo prevalentemente pedonale con fondo naturale, tracciato per l'effetto del passaggio di pedoni o di animali, appositamente segnalati che, ubicati al di fuori dei centri urbani, consentono la visita e l'esplorazione degli ambienti naturali alpini anche antropizzati per fini turistici, ricreativi, culturali e sportivi. I sentieri alpini si distinguono in: a) sentieri escursionistici, ovvero sentieri privi di difficoltà tecniche che consentono un agevole movimento in zone di montagna, anche di fondovalle, realizzati per scopi agro-silvo-pastorali, militari, religiosi, storici, tematici o che conducono a strutture di ricovero alpino o di collegamento tra valli; b) sentieri alpinistici, ovvero i percorsi che si sviluppano in zone impervie e conducono a strutture di ricovero alpino e località di interesse alpinistico, naturalistico e ambientale; c) sentieri attrezzati, ovvero i percorsi che consentono il passaggio in zona di montagna medio alta la cui percorribilità è parzialmente agevolata attraverso idonee opere artificiali; d) vie ferrate, ovvero i percorsi su pareti rocciose o su aree di cresta e cenge o comunque impervie la cui percorribilità è facilitata dall'installazione di attrezzature fisse, comprese le pareti attrezzate».

²¹⁹ «1. I sentieri alpini regionali sono classificati nell'Elenco con le seguenti informazioni minime: a) il numero del sentiero, la sua eventuale denominazione e la specifica di sentiero escursionistico, alpinistico, attrezzato o via ferrata, di cui all'articolo 2, comma 2; b) una breve descrizione dell'itinerario, delle eventuali peculiarità storiche, culturali, naturali, geologiche; c) i comuni interessati dal tracciato e i riferimenti cartografici; d) la località di inizio e di termine del sentiero e le località che si trovano lungo il percorso, nonché gli snodi e le relative quote; e) i tempi di percorrenza in entrambi i sensi di marcia, le caratteristiche e le difficoltà del tracciato; f) la

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

129

la legge regionale 25 settembre 2015, n. 22, recante “*Disposizioni per la realizzazione, il riconoscimento e la valorizzazione delle “Strade del Vino e dei Sapori” della regione Friuli Venezia Giulia*”²²⁰, particolare itinerario turistico, in cui vengono riconosciuti profili culturali e ambientali;

F) Regione Veneto: **1)** la legge regionale 16 dicembre 1997, n. 43, rubricata “*Interventi per il censimento, il recupero e la valorizzazione di particolari beni storici, architettonici e culturali della grande guerra*”²²¹, prevede fra le finalità (articolo 1)²²² e i beni oggetto di censimento, recupero e valorizzazione (articolo 2) il recupero di percorsi e sentieri militari; **2)** la legge regionale 7 settembre 2000, n. 17, che prevede l’*“Istituzione delle strade del vino e di altri prodotti tipici del Veneto”*, cui vengono riconosciuti valori culturali (articolo 2)²²³; **3)** la legge regionale del 6 aprile 2012, ossia la legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012²²⁴, prevede all’articolo 47 un contributo per la collaborazione con il Consiglio d’Europa, specificamente per gli itinerari culturali²²⁵; **4)** la legge regionale 10 agosto 2012, n. 30, rubricata “*Istituzione, disciplina e promozione degli*

presenza e il numero delle eventuali aree attrezzate per la sosta, punti di tappa, punti di ristoro e di pernottamento e di documentazione lungo il sentiero; g) gli eventuali impianti fissi di sicurezza o di progressione esistenti».

²²⁰ Cfr. <http://lexview-int.regione.fvg.it/fontinormative/xml/xmllex.aspx?anno=2015&legge=22> .

²²¹ Cfr. <http://www.consiglio Veneto.it/crvportal/leggi/1997/97lr0043.html> .

²²² «1. La Regione, a testimonianza del patrimonio di valori umani e civili espressi nel corso della prima guerra mondiale, che tanto dolorosamente ha coinvolto la popolazione e la terra veneta, promuove l’individuazione, il censimento, la catalogazione, il recupero e la valorizzazione dei beni storici, architettonici e culturali correlati a tale evento, inseriti in contesti ambientali di particolare valenza naturalistica».

²²³ «1. Le strade del vino sono percorsi segnalati e pubblicizzati con appositi cartelli conformi agli standard in uso nell’Unione Europea, lungo i quali insistono valori naturali e culturali, vigneti e cantine di aziende agricole singole o associate aperte al pubblico».

²²⁴ Cfr. <http://bur.regione.veneto.it/BurVServices/pubblica/DettaglioLegge.aspx?id=239305> .

²²⁵ «1. Al fine di promuovere iniziative d’interesse regionale in ambito internazionale ed in particolare nell’area del Sud Est Europa e del Mediterraneo, anche in continuità con l’esperienza maturata con la “Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione per Venezia)” istituita nel 1990, la Giunta regionale è autorizzata ad attivare accordi con il Consiglio d’Europa attraverso l’Ufficio di Venezia, nei campi del dialogo interculturale, dell’educazione, degli scambi fra giovani e della ideazione di itinerari culturali finalizzati alla valorizzazione del patrimonio storico del Veneto».

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

130

ecomusei”, prevede nel suo oggetto (articolo 1) ²²⁶ e finalità (articolo 2) un ampio spazio per gli itinerari culturali, che divengono titolo preferenziale per il riconoscimento degli ecomusei (articolo 4) ²²⁷;

G) Regione Emilia-Romagna: 1) la legge regionale 10 aprile 1995, n. 32, rubricata “*Tutela e valorizzazione degli itinerari storici dell'Emilia-Romagna*”, prevede delle finalità (articolo 1) ²²⁸ e degli specifici tipologie di interventi (articolo 2) ²²⁹, destinati sia a soggetti pubblici che privati

²²⁶ «1. La Regione del Veneto promuove e disciplina, con la presente legge, gli ecomusei e la loro istituzione sul proprio territorio allo scopo di ricostruire, testimoniare e valorizzare, con il coinvolgimento attivo degli abitanti, la memoria storica, la vita, i patrimoni materiali e immateriali, le forme con cui sono state usate e rappresentate le risorse ambientali, i paesaggi che ne sono derivati, i saperi e le pratiche delle popolazioni locali e le loro trasformazioni nel tempo. 2. Gli ecomusei sono sistemi museali connotati dalle identità geografiche presenti nei territori, caratterizzati dalle peculiarità storiche, paesaggistiche e ambientali visibili nei patrimoni di cultura materiale espressi dalle comunità locali, in un processo dinamico volto alla loro conservazione, interpretazione e valorizzazione. Gli ecomusei, favorendo la conoscenza e la consapevolezza dei valori insiti nelle culture locali, nelle specificità biotopiche, geomorfologiche e demotnoantropologiche, promuovono fertili relazioni tra economia e cultura, in un quadro di sviluppo sostenibile, anche in senso turistico».

²²⁷ «1. La Giunta regionale, sentita la competente Commissione consiliare in materia di cultura, stabilisce le modalità e i requisiti per il riconoscimento degli ecomusei tenendo conto dei seguenti criteri: a) caratteristiche di coerenza e omogeneità culturale, geografica e paesaggistica del territorio in cui si propone l'ecomuseo; b) partecipazione attiva della comunità nella elaborazione del progetto di fattibilità di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a) e b), adeguatamente documentata nel progetto di fattibilità; c) presenza di enti locali singoli o associati nell'organismo di gestione; d) presenza di beni di comunità, ovvero di elementi patrimoniali, materiali e immateriali, naturalistici e ambientali di riconosciuto valore, in primo luogo per le stesse comunità; e) esistenza, valorizzazione e promozione di itinerari di visita in grado di mettere in relazione l'ecomuseo di cui si propone il riconoscimento con altri ecomusei e itinerari tematici presenti nel territorio; f) assenza di sovrapposizioni nel medesimo territorio con altri ecomusei esistenti e/o di cui si propone il riconoscimento, fatte salve le possibili integrazioni di natura esclusivamente tematica».

²²⁸ «1. La Regione Emilia-Romagna promuove la realizzazione di interventi per la tutela e la valorizzazione degli itinerari storici. 2. Tali interventi perseguono l'obiettivo di: a) identificare e riqualificare le direttrici storiche di rilevanza internazionale, interregionale, interprovinciale e locale; b) orientare i piani urbanistici e di assetto del territorio secondo finalità rivolte alla tutela delle direttrici storiche quali beni culturali e alla conseguente fruizione legata alle diverse caratteristiche tipologiche, con particolare riferimento all'attuazione dell'art. 24 del Piano territoriale paesistico regionale (P.T.P.R.); c) favorire e valorizzare i manufatti storici che costituiscono parte integrante degli itinerari. 3. Ai fini della presente legge con la locuzione "itinerario storico" si intende l'insieme dei percorsi storici che conducono da una località all'altra in un unico ambito territoriale, e che si sviluppano secondo direttrici di rilevanza internazionale, interregionale, interprovinciale e locale».

²²⁹ «1. Per le finalità di cui all'art. 1 la Regione Emilia-Romagna: a) concede contributi per la redazione di studi di fattibilità e per la redazione di progetti di intervento da parte di Comuni, Province, Circondario di Rimini (1), Comunità montane, anche in concorso con soggetti pubblici o privati interessati alla tutela e alla valorizzazione degli itinerari; b) concede contributi per la realizzazione di interventi di riqualificazione delle direttrici storiche di cui all'art. 1, comma 3, ai soggetti di cui alla lett. a); c) provvede alla elaborazione di studi e di progetti di fattibilità; d)

(articolo 3), che possono beneficiare di varie forme di finanziamento (articoli 4-8); **2)** la legge regionale del 7 aprile 2000, n. 23, rubricata “*Disciplina degli itinerari turistici enogastronomici dell'Emilia-Romagna*”²³⁰, presenta finalità (articolo 1)²³¹ che abbracciano il patrimonio culturale ed enogastronomico (articolo 2)²³²;

H) Regione Liguria: **1)** oltre alla citata legge regionale n. 39/1997, concernente “*Interventi della Regione Liguria in occasione del Giubileo del 2000*”, sono da menzionare le seguenti leggi: **2)** la legge regionale 25 gennaio 1993, n. 5, recante norme per la “*Individuazione dell'itinerario escursionistico denominato «Alta Via dei Monti Liguri» e disciplina delle relative attrezzature*”²³³, successivamente abrogata, prevedeva, anche in questo caso, specifiche e importanti finalità (articolo 1)²³⁴; **3)** la legge regionale 21 marzo 2007, n. 13, “*Disciplina degli itinerari dei gusti e dei profumi di Liguria, delle enoteche regionali, nonché interventi a favore*

realizza interventi di recupero e di valorizzazione di manufatti storici di proprietà pubblica che costituiscono parte integrante degli itinerari storici; e) coordina attraverso la predisposizione di progetti integrati gli interventi che rientrano nell'ambito della legislazione in materia di offerta turistica, recupero e valorizzazione ambientale, sicurezza stradale, interventi e piani di recupero per i centri storici. 2. Gli interventi devono essere volti a garantire in via prioritaria: a) la tutela e il recupero delle sedi della viabilità storica e dei manufatti ed arredi ad essa pertinenti, anche mediante il ripristino di tratti privatizzati o comunque dismessi; b) il recupero e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali posti lungo gli itinerari; c) lo sviluppo di sistemi di fruizione alternativi alla percorrenza automobilistica e motorizzata nel rispetto delle caratteristiche della viabilità storica e della tutela ambientale».

²³⁰ Cfr. <http://www.stradaviniesaporiferrara.it/upload/ca2b455c95f75f2fa7d60a21352f69be.pdf>.

²³¹ «1. La Regione, per favorire lo sviluppo armonico delle aree rurali e valorizzare il patrimonio enogastronomico del territorio, promuove il turismo nei luoghi di produzione dei vini e dei prodotti tipici e tradizionali di qualità».

²³² «1. Gli Itinerari turistici enogastronomici sono percorsi ad elevata potenzialità turistica contraddistinti da produzioni agricole ed enogastronomiche tipiche e tradizionali di alta qualità, inserite in una cornice di attrattive paesaggistiche, storiche ed artistiche che si fondono in una originale unità estetica e culturale».

²³³ http://lr.regione.liguria.it/liguriass_prod/articolo?urndoc=urn:nir:regione.liguria:legge:1993-01-25;5&pr=idx,0;artic,1;articparziale,0.

²³⁴ «1. La Presente legge individua l'itinerario escursionistico denominato «Alta Via dei Monti Liguri» (AVML). 2. L'individuazione del percorso Alta Via dei Monti Liguri è volta in particolare a: a) promuoverne la conoscenza e la fruizione, favorendo la pratica di attività sportive e del tempo libero all'aria aperta che si fondano sul rispetto e la conservazione dell'ambiente; b) garantire la tutela e la riqualificazione dell'ambiente naturale e dei valori storico culturali e paesaggistici nonché favorirne la fruizione».

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

132

della ricettività diffusa”²³⁵, prevede oltre alla finalità cui si prefigge la legge (articolo 1)²³⁶, anche una specifica disposizione sugli itinerari (articolo 2)²³⁷, nonché le Linee guida per l’istituzione e gestione degli

²³⁵ http://lr.v.regione.liguria.it/liguriass_prod/articolo?urndoc=urn:nir:regione.liguria:legge:2007-03-21;13&pr=idx,0;artic,1;articparziale,0.

²³⁶ «1. La Regione promuove la realizzazione di itinerari dei gusti e dei profumi di Liguria, al fine di: a) recuperare e sviluppare le aree rurali a tradizionale vocazione agricola ed agroalimentare; b) valorizzare i prodotti agricoli, ittici, agroalimentari, del bosco e del sottobosco tipici e tradizionali, nonché l’artigianato locale; c) promuovere e qualificare l’offerta turistica diversificata ed integrata nei luoghi di produzione e sviluppare il turismo culturale, ambientale e del gusto; d) tutelare la qualità dell’offerta dei prodotti agricoli, ittici, agroalimentari del bosco e del sottobosco tipici e tradizionali nelle zone interessate dagli itinerari; e) promuovere attività economiche integrative per le aziende agricole forestali e ittiche al fine di migliorare l’economia locale delle zone interessate dagli itinerari; f) diffondere le conoscenze per una corretta educazione alimentare e per lo sviluppo sostenibile; g) favorire aggregazioni territoriali tra gli operatori economici con particolare riferimento alle attività dell’artigianato locale; h) favorire la valorizzazione dei borghi e nuclei storici, del paesaggio, dei parchi e delle aree naturali protette, dello spazio rurale delle emergenze archeologiche e monumentali nonché la cultura contadina e l’attrattività dei territori stessi; i) sostenere la realizzazione di iniziative di potenziamento della capacità ricettiva attraverso il recupero del patrimonio edilizio storico; j) migliorare le caratteristiche funzionali e di immagine del patrimonio urbanistico e architettonico pubblico e privato ai fini di accoglienza turistica e di valorizzazione ambientale; k) promuovere le attività rurali connesse alla salvaguardia del patrimonio naturalistico dei parchi, delle aree naturali protette e della Rete Natura 2000 di cui al Sito esternodecreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 1997 n. 357 (regolamento recante attuazione della Sito esternodirettiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche) e successive modificazioni ed integrazioni e del patrimonio geologico regionale; l) promuovere l’immagine complessiva della Liguria».

²³⁷ «1. Gli itinerari dei gusti e dei profumi di Liguria, di seguito "itinerari", sono percorsi che si sviluppano attraverso zone del territorio ligure caratterizzate: a) da elementi di tipicità agro-ambientali, paesaggistici, naturalistici, archeologici, culturali e storici; b) da produzioni agro-forestali ed enogastronomiche, nonché da produzioni ittiche, florovivaistiche e artigianali tipiche e di qualità; c) da valori naturalistici e geologici. 2. Gli itinerari costituiscono strumento per la valorizzazione dei territori e delle relative produzioni al fine della loro conoscenza, fruizione e commercializzazione. 3. Gli itinerari sono idoneamente segnalati e pubblicizzati e si caratterizzano per la presenza dei seguenti elementi: a) punti di informazione, ivi compresi gli uffici di Informazione Accoglienza Turistica (I.A.T.) e i centri visita dei parchi e delle aree protette ove presenti, sulle tematiche e sulle manifestazioni legate alle tradizioni rurali, alle bellezze paesaggistiche, alla storia locale e contadina, all’offerta turistica, alle attività artigianali tradizionali e tipiche, alle produzioni agro-forestali, ittiche e agro-alimentari tipiche, alle specialità enogastronomiche del territorio, nonché alle relazioni positive tra attività rurali e mantenimento degli elevati valori ambientali liguri; b) punti espositivi di commercializzazione e di degustazione dei prodotti tipici. 4. Possono inoltre costituire elementi caratterizzanti gli itinerari: a) la presenza di offerta ricettiva articolata nelle differenti tipologie previste dalla vigente normativa regionale; b) l’esistenza, nei comuni non costieri, di forme di ricettività diffusa, da recepire nella normativa regionale che disciplina la ricettività, caratterizzate da una gestione unitaria dei servizi di ricevimento, di pernottamento e di ospitalità al pubblico in unità abitative localizzate in più stabili separati, articolate in tipologie caratterizzate da: 1) unità abitative localizzate nello stesso centro storico o nelle sue immediate vicinanze; 2) unità abitative localizzate in più borghi, nuclei o edifici singoli dello stesso comune ovvero in più comuni. 5. Ogni itinerario deve essere costituito, realizzato e gestito con le modalità e in conformità alle linee guida approvate dalla Regione ai sensi dell’articolo 3».

itinerari (articolo 3), il progetto dell'itinerario (articolo 4), il comitato promotore e l'organismo di gestione (articoli 6 e 7) e, non da ultimo, interventi a sostegno dell'itinerario (articolo 8);

- I) Regione Toscana:** **1)** la legge regionale del 10 gennaio 1987, n. 1, rubricata “*Disciplina delle strutture ricettive extra – alberghiere*”, successivamente abrogata, prevedeva all'articolo 6 anche la considerazione di itinerari culturali ²³⁸; **2)** la successiva legge regionale 20 marzo 1998, n. 17, rubricata “*Rete escursionistica della Toscana e disciplina delle attività escursionistiche*” ²³⁹, oltre alla finalità di cui all'articolo 1 ²⁴⁰, indica nella definizione di Rete Escursionistica Toscana – R.E.T. (articolo 3) ²⁴¹ e nel regolamento d'attuazione (articolo 6) ²⁴² la

²³⁸ «Sono rifugi alpini i locali idonei ad offrire ospitalità e ristoro ad alpinisti in zone isolate di montagna ubicate in luoghi favorevoli ad ascensioni ed escursioni, raggiungibili attraverso mulattiere, sentieri o altre strade».

²³⁹ Per il testo della legge regionale 20 marzo 1998, n. 17, cfr. http://jtest.itig.cnr.it/cocoon/regioneToscana/xhtml?doc=/db/nir/RegioneToscana/1998/urn_nir_regione.toscana_legge_1998-03-20n17&css=&datafine=20161031.

²⁴⁰ «1. La Regione Toscana, nell'ambito delle azioni tese alla conoscenza, valorizzazione e tutela del proprio patrimonio ambientale, delle tradizioni locali e dei caratteri culturali e storici del paesaggio toscano, favorisce lo sviluppo dell'attività escursionistica quale mezzo per realizzare un rapporto equilibrato con l'ambiente e per sostenere un sviluppo turistico compatibile, promuove il recupero della viabilità storica, la realizzazione della rete escursionistica e dei sentieri, nonché la realizzazione di attrezzature correlate».

²⁴¹ «1. Ai fini della presente legge è Rete Escursionistica Toscana (R.E.T.) l'insieme delle strade carrarecce, mulattiere, sentieri, piste, ancorché vicinali e interpoderali che, ubicate al di fuori dei centri urbani ed inserite nel catasto di cui all' art. 4, consentono l'attività di escursionismo. 2. È inserita nella R.E.T. la viabilità che abbia una o più delle seguenti caratteristiche: a) sia compresa nei parchi, nelle aree protette e nelle riserve naturali, di cui alla L. 6 dicembre 1991, n. 394 e alla LR 11 aprile 1995, n. 49; b) sia compresa nelle zone di particolare interesse ambientale, di cui alla L. 8 agosto 1985, n. 431; c) sia identificata come complementare e funzionale alla viabilità di cui alle lettere a) b) e ; d) sia identificata come funzionale alla realizzazione del sistema a rete della viabilità escursionistica toscana; e) sia riconosciuta di interesse storico-ambientale. 3. La R.E.T. si articola in viabilità: a) di interesse comunale, nei casi di percorrenze limitate all'ambito territoriale di ogni singolo Comune con possibili brevi e funzionali sconfinamenti; b) di interesse provinciale, nei casi di percorrenza con attraversamento del territorio di più Comuni, ovvero di itinerari a lunga percorrenza; c) interna ai parchi, nei casi di itinerari escursionistici tracciati nel territorio dei parchi di cui alla L. 6 dicembre 1991 n. 394 e alla LR 11 aprile 1995 n. 49. 4. La viabilità ricompresa nella R.E.T. è considerata, ai sensi della presente legge, di interesse pubblico in relazione alle funzioni e ai valori sociali, culturali, ambientali, didattici e di assetto del territorio insiti in essa e riconosciuti nelle attività ad essa pertinenti e correlate. 5. La R.E.T. è considerata risorsa essenziale del territorio ai sensi dell' art. 2 della LR 16 gennaio 1995, n. 5 e successive modifiche ed è inserita nel Sistema Informativo Territoriale di cui all' art. 4 della legge medesima. 6. Nelle strade di cui al comma 1, anche non inserite nella R.E.T., l'apposizione di segnaletica rivolta agli escursionisti è comunque soggetta alle norme del regolamento di cui all' art. 6».

presenza di itinerari escursionistici; **3)** la Delibera della Giunta regionale del 29 dicembre 2000, n. 1377, recante “*Aggiornamento repertorio profili professionali finalizzati alla progettazione didattica delle attività formative*”, richiede alla figura della guida turistica anche la competenza di gestire e organizzare itinerari turistici culturali; **4)** la legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21, ossia il “*Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali*”²⁴³, prevede al comma 2 dell’articolo 1, nell’oggetto dei principi generali e disposizioni in materia di programmazione, anche gli itinerari culturali²⁴⁴; **5)** la legge regionale 27 novembre 2013, n. 71, rubricata “*Disciplina di attività ricettiva di albergo diffuso*”²⁴⁵, successivamente abrogata, prevedeva, nel tentativo di valorizzare centri e borghi storici (articolo 1)²⁴⁶, anche la presenza degli itinerari culturali (articolo 4)²⁴⁷;

²⁴² «1. Il Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, approva il regolamento per l'attuazione degli interventi sulla R.E.T. 2. Il regolamento stabilisce, tra l'altro: a) le caratteristiche tecniche a cui deve essere uniformata la segnaletica della R.E.T.; b) i termini e le modalità entro i quali deve provvedersi all'installazione e all'adeguamento della segnaletica; c) i criteri e le prescrizioni per la progettazione e la realizzazione di itinerari escursionistici; d) le modalità relative alla tenuta, aggiornamento e pubblicità del catasto da parte delle Province e all'inserimento di nuova viabilità; e) le modalità da adottare da parte delle Province nel caso di inserimento di nuova viabilità di uso privato, nel rispetto della procedura a tal fine prevista all' art. 4, comma 4; f) le modalità per un'informazione periodica alla Regione da parte delle Province».

²⁴³ Per il testo della legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21, cfr. http://www.regione.toscana.it/documenti/10180/70175/Legge%20regionale%2021_2010.%20Testo%20unico%20delle%20disposizioni%20in%20materia%20di%20beni,%20istituti%20e%20attività%20culturali/a5e2acaa-c057-45ef-9f3f-03c05c684841.

²⁴⁴ «2. Gli interventi della Regione negli specifici settori perseguono i seguenti obiettivi: a) valorizzazione del patrimonio culturale della Toscana, nonché di quello immateriale, conservato negli istituti e luoghi della cultura e diffuso sul territorio, in forme e con modalità corrispondenti ai bisogni di conoscenza ed ai linguaggi della contemporaneità, dei giovani, della scuola, anche attraverso la promozione di itinerari culturali, come ad esempio vie storiche di interesse europeo quali Via Francigena, Vie Romee, Via dei Cavalleggeri, percorsi storici, culturali e di valorizzazione del paesaggio, e la rievocazione degli eventi rilevanti della storia regionale». L’articolo 54 della stessa legge, Clausola valutativa, prevede al comma 1 «La Giunta regionale trasmette al Consiglio regionale, entro il 30 giugno di ogni anno a partire dal 2012, una relazione che descrive gli stati di realizzazione e i risultati dell’attuazione della presente legge e del piano di cui all’articolo 4, con particolare riferimento: a) alle azioni intraprese per la promozione degli itinerari culturali e delle rievocazioni di eventi storici rilevanti per la regione».

²⁴⁵ http://www.federculture.it/wp-content/uploads/2015/03/LR-TOSCANA-71_2013-Albergo-diffuso.pdf.

²⁴⁶ «1. La Regione Toscana con la presente legge disciplina un sistema originale di accoglienza e di permanenza in grado di soddisfare una domanda turistica interessata a soggiorni in centri storici

J) Regione Marche. 1) oltre alla citata legge regionale Marche 30 luglio 1997 n. 46, recante “*Interventi della regione per il grande Giubileo del 2000*”, successivamente abrogata, sono da menzionare le seguenti leggi: 2) la legge regionale 4 settembre 1992, n. 43, rubricata “*Promozione dell'immagine Marche e qualificazione dell'attività turistico-culturale*”²⁴⁸, successivamente abrogata, in cui gli itinerari culturali rilevavano non sono nelle finalità della legge (articolo 1)²⁴⁹, ma anche in un'apposita disposizione sulla valorizzazione (articolo 2)²⁵⁰; 3) la legge regionale del 24 marzo 1998, n. 6, recante “*Nuove norme in materia di salvaguardia e di valorizzazione del patrimonio culturale delle Marche e di organizzazione in sistema del museo diffuso*”²⁵¹, poi abrogata, prevedeva

e borghi rurali, a contatto con le comunità residenti, anche al fine di favorire processi di recupero del patrimonio edilizio e la riqualificazione dei contesti urbani».

²⁴⁷ «1. L'albergo diffuso, in conformità agli strumenti urbanistici comunali, è localizzato nei centri storici dei comuni e nei borghi rurali, caratterizzati da pregio storico-ambientale, vitalità e vivibilità dei luoghi. 2. La vitalità e vivibilità dei luoghi ricorre in presenza di una delle seguenti condizioni: a) il centro storico costituisce polo di attrazione in ragione della presenza di servizi pubblici o privati di pubblica utilità; b) il centro storico o il borgo rurale presentano emergenze di rilievo storico, culturale, paesaggistico o di tipo ambientale naturale, o inerenti alla vocazione turistica, all'artigianato tipico, ad itinerari culturali, religiosi o percorsi enologici-gastronomici in zone di produzione con prodotti ad indicazione geografica protetta (IGP), o garantita o a denominazione di origine protetta (DOP)».

²⁴⁸ Per il testo della legge regionale 4 settembre 1992, n. 43, si rinvia al seguente link: http://www.consiglio.marche.it/banche_dati_e_documentazione/leggirm/leggi/visualizza/sto/926.

²⁴⁹ «1. La Regione promuove e tutela l'immagine delle Marche attraverso una azione coordinata di interventi atti a valorizzare il patrimonio storico, artistico e archeologico, i beni culturali e il sistema museale, i centri storici e il loro arredo, i beni naturali e il paesaggio, il termalismo, le tipicità agroalimentari ed enogastronomiche e i siti relativi. 2. Gli interventi di cui alla presente legge sono definiti con programmi triennali, armonizzati e integrati con quelli settoriali e specifici previsti da altre leggi regionali, di itinerari turistico-culturali, di iniziative e manifestazioni di rilievo nazionale e internazionale, di ricerche e progetti per la conoscenza e la pubblicazione dell'immagine delle Marche».

²⁵⁰ «1. Ai fini della diffusione della conoscenza e della fruizione collettiva di rilevanti aree ad alto valore storico, antropologico e paesaggistico, il programma triennale concernente la realizzazione di itinerari turistico-culturali contiene i seguenti elementi: a) individuazione delle più rilevanti aree ad alto valore storico, antropologico e paesaggistico presenti nella regione; b) individuazione di interventi integrativi e complementari sulle infrastrutture per la fruizione dei beni, di interventi rivolti al recupero museale, alle attrezzature di parchi archeologici e naturali, alla valorizzazione di strutture ricettive di tradizione, di posti di ristoro e degustazione di prodotti tipici, di punti di vendita di prodotti dell'artigianato regionale; c) individuazione di nuovi percorsi turistici a carattere naturalistico e culturale e dei relativi sistemi di fruizione e promozione sul territorio».

²⁵¹ Per consultare il testo della legge regionale del 24 marzo 1998, n. 6, cfr. http://cooperazione.regione.marche.it/cooperazione/Sil/Cooperare_meglio/Norme_regionali/LR_6_98_Museo_diffuso.asp.

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

136

nelle sue finalità anche l'istituzione di itinerari culturali (articolo 1)²⁵²; 4) la legge regionale 9 febbraio 2010, n. 4, rubricata “*Norme in materia di beni e attività culturali*”, con la finalità di cui all'articolo 1²⁵³, prevede nell'ottica della valorizzazione dei beni culturali marchigiani, «l'organizzazione di itinerari culturali e turistici, che promuovano valori ed identità dei territori in cui il bene o l'istituto si colloca, con particolare attenzione all'artigianato artistico ed alle produzioni di qualità» (articolo 2, comma 1, lettera j);

K) Regione Umbria: 1) la disciplina della legge regionale 22 dicembre 1999, n. 38, dedicata a suo tempo dalla disciplina delle c.d. strade del vino, è oggi sostituita dalla legge regionale 9 aprile 2015, n. 12, recante “*Testo unico in materia di agricoltura*”²⁵⁴, che prevede, appunto, uno specifico Capo denominato “*Disciplina delle strade del Vino dell'Umbria*”, in cui spiccano le finalità dell'istituzione delle strade del vino, anche con la

²⁵² «1. La Regione, in attuazione degli articoli 5 e 8 dello Statuto, persegue la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale marchigiano e disciplina con la presente legge l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di musei e raccolte degli enti locali e di interesse locale conferite alle Regioni. 2. La Regione, in concorso con gli enti locali, interviene per salvaguardare le raccolte e promuovere e garantire l'integrazione funzionale e lo sviluppo dei musei locali pubblici e privati, in quanto essi costituiscono parte significativa del patrimonio culturale marchigiano, servizi di rilevante interesse sociale per le comunità locali e sedi e strumenti potenzialmente ottimali per la conservazione globale e per la valorizzazione anche economica del patrimonio culturale diffuso sul territorio. 3. A tal fine la Regione e gli enti locali operano in modo da porre i musei locali in condizione di: a) conoscere, conservare, esporre e valorizzare le proprie raccolte; b) conoscere e far conoscere alle altre istituzioni ed ai cittadini l'entità, l'ubicazione, le caratteristiche e lo stato di conservazione dei beni culturali pertinenti al proprio territorio e i fattori di rischio ai quali si trovano esposti; c) provvedere ad interventi diretti di salvaguardia, conservazione e valorizzazione dei beni culturali pertinenti al proprio territorio, assicurandone comunque la tutela e la pubblica utilizzazione; d) promuovere itinerari di visita e attività informative e didattiche, anche attraverso l'apporto delle organizzazioni di volontariato, in modo da consentire la conoscenza dell'intero patrimonio culturale diffuso sul territorio regionale. 4. Ai fini della presente legge sono equiparati alle raccolte e ai musei locali tutti i beni mobili e immobili di proprietà pubblica e privata d'interesse archeologico, naturalistico o comunque culturale che possano essere integrati funzionalmente nella generale organizzazione in sistema del museo diffuso di cui all'articolo 2.5. Nell'organizzazione in sistema del museo diffuso assume particolare rilievo il patrimonio di proprietà o giurisdizione ecclesiastica; ogni intervento di salvaguardia e di valorizzazione di tale patrimonio è finalizzato ad assicurare il rispetto della natura e della peculiare funzione cui sono adibiti i beni».

²⁵³ Il comma 2 dell'articolo 1 prevede che «La Regione e gli enti locali promuovono la valorizzazione del patrimonio culturale marchigiano e lo sviluppo delle attività culturali nel proprio territorio, quale fattore di crescita civile, sociale ed economica della collettività».

²⁵⁴ Cfr. http://leggi.crumbria.it/mostra_atto.php?id=81446&v=FI,TE,IS,VE,SA&m=5.

considerazione dello specifico valore culturale (articolo 29) ²⁵⁵. Le disposizioni seguenti prevedono anche un articolato disposto per la creazione, gestione, organizzazione delle strade del vino, e le competenze fra Regione, Province e Comuni (articoli 30-38); **2)** la legge regionale 20 marzo 2013 , n. 5, recante norme per la “*Valorizzazione del patrimonio di archeologia industriale*”, prevede l’istituzione di alcuni itinerari culturali (articolo 2) ²⁵⁶, allo scopo di raggiungere le finalità e l’oggetto dell’intervento normativo (articolo 1) ²⁵⁷;

L) Regione Lazio. 1) oltre alla citata legge sugli itinerari culturali per il Grande Giubileo del 2000, ossia la legge regionale 24 novembre 1997, n. 42, rubricata “*Norme in materia di beni e servizi culturali del Lazio*”, la Regione Lazio ha adottato le seguenti leggi: **2)** la legge regionale 6 agosto

²⁵⁵ «1. La Regione, in attuazione della legge 27 luglio 1999, n. 268 (Disciplina delle “strade del vino”) e dell’ articolo 11 dello Statuto , promuove e disciplina nell’ambito delle politiche di sviluppo rurale, la realizzazione delle “Strade del vino”. 2. Le “Strade del vino” sono percorsi appositamente segnalati caratterizzati da vigneti, cantine di aziende agricole singole o associate aperte al pubblico e da attrattive naturalistiche culturali e storiche. 3. Le “Strade del vino” hanno lo scopo di valorizzare i territori ad alta vocazione vitivinicola, con particolare riferimento ai luoghi delle produzioni qualitative a denominazione di origine, di cui al decreto legislativo 8 aprile 2010, n. 61 (Tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche dei vini, in attuazione dell’ articolo 15 della legge 7 luglio 2009, n. 88), nonché le produzioni e le attività ivi esistenti, promuovendo la qualificazione e l’incremento dell’offerta turistica integrata».

²⁵⁶ «1. La Regione, in attuazione di quanto disposto dall’ articolo 1 , favorisce e sostiene attività volte alla valorizzazione dei beni del patrimonio di archeologia industriale nel rispetto del d.lgs. 42/2004 . Le attività possono consistere, tra l’altro, nelle iniziative di seguito elencate: a) iniziative volte allo studio, alla ricognizione ed alla catalogazione del patrimonio di archeologia industriale; b) iniziative volte alla salvaguardia e alla fruizione del patrimonio di archeologia industriale; c) iniziative finalizzate alla divulgazione ed alla didattica, anche attraverso l’organizzazione di laboratori, nelle materie oggetto della presente legge; d) iniziative volte alla riqualificazione e/o al riuso dei beni, compatibili con esigenze di conservazione e di tutela; e) iniziative dirette alla realizzazione di itinerari culturali e di percorsi tematici; f) iniziative di comunicazione e di promozione turistico-culturale».

²⁵⁷ «1. La Regione, nel rispetto della Costituzione e del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’ articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137), nonché in attuazione di quanto previsto dall’ articolo 11 dello Statuto regionale , favorisce la valorizzazione e la promozione del patrimonio di archeologia industriale presente sul proprio territorio, riconoscendone l’importanza per la cultura e per lo sviluppo economico regionale. 2. Ai fini della presente legge, il patrimonio di archeologia industriale si intende formato dai beni immateriali e materiali, non più utilizzati per il processo produttivo, che costituiscono testimonianza storica del lavoro e della cultura industriale presenti sul territorio regionale. In particolare, vi possono essere ricompresi: i complessi industriali dismessi; le fabbriche e le relative strutture di servizio e di pertinenza; le macchine e le attrezzature non più utilizzate per il processo produttivo; i prodotti originali dei processi industriali; gli archivi, le raccolte librerie e documentarie, ivi comprese quelle relative a disegni, fotografie e filmati; le collezioni e le serie di oggetti afferenti l’industria, nonché i siti minerari dismessi».

1999, n. 14, recante norme per l' "*Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo*"²⁵⁸, prevede nella Sezione seconda dedicata ai "Beni culturali", all'articolo 165, recante funzione e compiti della Regione, anche la realizzazione degli itinerari culturali²⁵⁹; 3) la legge regionale 23 novembre 2006, n. 19, recante "*Disposizioni per la valorizzazione culturale, turistica e ambientale della via francigena e degli altri itinerari culturali regionali riconosciuti da parte del Consiglio d'Europa*"²⁶⁰, prevede finanziamenti destinati a soggetti pubblici, privati e, in linea con la precedente esperienza giubilare, alla Chiesa (articolo 3), al fine di valorizzare la Via Francigena e gli altri percorsi riconosciuti dal Consiglio d'Europa (articolo 2)²⁶¹, oggetto della legge (articolo 1)²⁶². Sono da segnalare, inoltre: 4) il D.G.R.

²⁵⁸ Il testo della legge regionale 6 agosto 1999, n. 14, è consultabile al seguente link: http://www.cittametropolitanaroma.gov.it/attachments/article/59/LR_14_1999%20attuazione%20semplificazione%20amministrativa.pdf.

²⁵⁹ Il comma 3, lettera g) dell'articolo 165 prevede, infatti, «La Regione coopera con lo Stato e con gli enti locali mediante la commissione di cui all'articolo 171 ed anche mediante il coordinamento e lo sviluppo di sistemi integrati di servizi, nell'esercizio delle funzioni e dei compiti volti a conseguire la valorizzazione dei beni culturali, migliorandone le condizioni di conoscenza e di conservazione ed incrementandone la fruizione, con particolare riguardo a: [...] g) l'organizzazione di itinerari culturali, individuati mediante la connessione fra beni culturali ed ambientali diversi, in collaborazione con gli enti ed organi competenti per il turismo».

²⁶⁰ Cfr. http://www.regione.lazio.it/binary/rl_main/tbl_documenti/CUL_LR_19_23_11_2006.pdf.

²⁶¹ «1. Sono denominati "*grandi itinerari culturali europei*" e "*itinerari culturali europei*" gli itinerari di valore storico, religioso, culturale riconosciuti e definiti dal Consiglio d'Europa. 2. La presente legge disciplina le attività promozionali e di valorizzazione riguardanti l'insieme delle strade, dei percorsi, degli itinerari, dei cammini storici e delle rotte mediterranee che siano iscritte geograficamente nel tratto regionale degli "*itinerari culturali europei*" riconosciuti formalmente dal Consiglio d'Europa. 3. Ai fini della presente legge si denomina "*Via Francigena*", riconosciuta dal Consiglio d'Europa quale itinerario culturale europeo, il fascio di strade e la grande direttrice viaria che dall'alto medioevo costituì il principale collegamento tra il Nord-Europa e la Terra Santa. Il percorso della Via Francigena interessa il territorio laziale in tutta la sua interezza, rilevato nella grande direttrice viaria nel tracciato delle strade statali, Cassia a nord di Roma e Appia-Appia Traianea a sud di Roma. Le varianti storiche al percorso principale e i tracciati viari di confluenza dal mare e dalle regioni limitrofe saranno oggetto di censimento, indagine storica e mappatura anche mediante progetti svolti all'interno della cooperazione transnazionale».

²⁶² «1. Allo scopo di valorizzare la Via Francigena e gli altri percorsi culturali riconosciuti dal Consiglio d'Europa, nell'ambito delle proprie competenze, la Regione Lazio riconosce meritevoli di finanziamento i seguenti interventi: a) la manutenzione dei percorsi degli antichi tracciati ai fini del pubblico utilizzo, anche attraverso l'installazione di cartellonistica e segnaletica, nell'ottica della valorizzazione culturale, turistica e ambientale dei tracciati stessi e dei luoghi siti lungo il loro percorso originario o ad esso adiacenti; b) la promozione di manifestazioni culturali e le attività di comunicazione ad esse relative finalizzate alla conoscenza e alla salvaguardia degli itinerari culturali europei presenti nella Regione Lazio; c) le attività di ricerca, anche in collaborazione con istituzioni di altri Paesi europei, volte alla valorizzazione e alla diffusione della

1 aprile 2014, n.151 che approva uno schema di Protocollo d’Intesa tra la Regione Lazio e la Regione Umbria per l’individuazione e il coordinamento di azioni di promozione turistica integrata e tra queste lo sviluppo di azioni per l’organizzazione, la valorizzazione e promozione di itinerari interregionali di particolare valore quali, fra gli altri, la “Via di Francesco” e la “Via Benedicti”²⁶³; **5)** la recente emanazione da parte del Consiglio regionale del Lazio, di un’importante legge sugli itinerari culturali: ci si riferisce alla legge regionale del 10 marzo 2017, n. 2, recante “*Disposizioni per la realizzazione, manutenzione, gestione, promozione e valorizzazione della rete dei cammini della Regione Lazio. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2007, n. 13, concernente l’organizzazione del sistema turistico laziale e successive modifiche*”²⁶⁴, della quale si dirà meglio nel prossimo paragrafo;

M) Regione Abruzzo: **1)** la legge regionale 12 agosto 1998, n. 72, rubricata “*Organizzazione dell’esercizio delle funzioni amministrative a livello locale*”²⁶⁵, prevede all’articolo 17, comma 1, lettera o), «l’individuazione, in concorso con le Soprintendenze, i Parchi, le province ed i comuni, di itinerari culturali d’area e/o tematici», con una competenza riservata alla Regione in merito alle funzioni amministrative; **2)** la legge regionale 18 maggio 2000, n. 95, recante “*Nuove norme per lo sviluppo delle zone montane*”²⁶⁶, dedica agli “Itinerari della montagna abruzzese” uno

conoscenza degli itinerari storici europei presenti nella Regione Lazio e alla promozione dell’identità culturale europea; d) le attività di informazione, comunicazione e produzione di materiale cinematografico, fotografico e multimediale nonché la promozione del prodotto culturale, turistico e ambientale rappresentato dagli itinerari culturali europei presenti nella Regione Lazio».

²⁶³ Cfr. http://lazioeuropa.it/files/151013/dgr_385_28_07_2015.pdf . Il Protocollo d’intesa tra Regione Umbria e Lazio è stato siglato recentemente nel gennaio 2015 e ha una durata triennale. Si legge, inoltre, che «Piano di Attuazione per gli itinerari culturali del Lazio (R.I.P. *Route Implementation Plan*), per la predisposizione di un “Sistema Integrato di Valorizzazione degli Itinerari culturali del Lazio: Via Francigena, Via Amerina e Via Benedicti”, esito del progetto europeo CERTESS (*European cultural routes-transfer experiences, share solutions*) di cui alla D.G.R 1 giugno 2012, n. 267».

²⁶⁴ Cfr. http://atticrl.regione.lazio.it/allegati/propostelegge/TESTI_APPROVATI/PL%20298.pdf .

²⁶⁵ Cfr. http://www2.consiglio.regione.abruzzo.it/leggi_tv/abruzzo_lr/1998/lr98072.htm .

²⁶⁶ Cfr. http://www2.consiglio.regione.abruzzo.it/leggi_tv/abruzzo_lr/2000/lr00095.htm .

specifico articolo (articolo 44) ²⁶⁷; **3**) la legge regionale 3 marzo 2005, n. 19, rubricata “*Norme per la costituzione dei Consorzi dei Beni Culturali, delega di funzioni regionali*” ²⁶⁸, allo scopo di perseguire determinate finalità (articolo 1) ²⁶⁹, prevede l’organizzazione di itinerari culturali (articolo 3) ²⁷⁰; **4**) nella legge regionale 9 agosto 2013, n. 22, concernente “*Recupero e restauro dei borghi antichi e centri storici minori nella Regione Abruzzo attraverso la valorizzazione del modello abruzzese di*

²⁶⁷ «1. La Regione Abruzzo considera e valorizza gli itinerari storici dalla montagna abruzzese, legati alla presenza ed al lavoro dell'uomo, e ne tiene conto nell'ambito delle iniziative connesse al sostegno delle attività economiche e culturali oggi esistenti. 2. Nella definizione degli itinerari vanno tenuti in considerazione gli aspetti economici, culturali, spirituali che ne hanno determinato negli anni una valenza storica. 3. Nell'ambito delle attività di identificazione, catalogazione e valorizzazione degli itinerari assumono preminente rilevanza i percorsi tratturali, le vie delle castagne, i cammini dei pellegrinaggi. 4. La Giunta regionale, d'intesa con le province, le Comunità montane, i comuni e gli Enti Parco, assume le necessarie iniziative per la definizione degli itinerari storici della montagna abruzzese».

²⁶⁸ Cfr. <http://www2.consiglio.regione.abruzzo.it/leggi/lexreght/legVII/leggi/html/2005/1019.htm> .

²⁶⁹ «1. La Regione Abruzzo, con la presente legge riconosce un ruolo essenziale, anche sotto il profilo turistico, allo sviluppo della cultura attraverso la promozione delle attività culturali e la valorizzazione dei beni presenti sul proprio territorio. 2. La presente legge, ai fini della valorizzazione del patrimonio culturale e della promozione e organizzazione delle connesse attività culturali, disciplina l’esercizio delle funzioni amministrative inerenti i beni culturali, così come definiti dagli artt. 10 e 11 del d.lgs. del 22 gennaio 2004, n. 42: Codice dei beni culturali e del paesaggio. 3. Per le finalità della presente legge, la Regione opera congiuntamente agli enti locali e persegue ogni possibile intesa con gli organi centrali e periferici dello Stato e con gli altri soggetti pubblici e privati, anche mediante accordi di programma e altre forme pattizie».

²⁷⁰ «1. La Giunta regionale, sentita la competente Commissione consiliare, con deliberazione-quadro triennale, aggiornabile annualmente, definisce i criteri fondamentali di intervento in materia di beni, attività e servizi culturali, tenuto conto dei contesti territoriali, dello sviluppo e della valorizzazione del patrimonio culturale delle comunità locali. 2. Con successivi atti amministrativi, la Giunta regionale elabora, promuove e sostiene iniziative e progetti di rilevanza regionale in materia culturale. 3. Sono delegabili ai Consorzi dei Beni Culturali le funzioni e i compiti di valorizzazione, che comprendono le attività concernenti: a) il miglioramento della conservazione fisica dei beni culturali e della loro sicurezza, integrità e valore; b) il miglioramento dell’accesso ai beni culturali; c) la diffusione della conoscenza dei beni culturali mediante: - pubblicazione o concorso alla pubblicazione di cataloghi, studi e ogni altro strumento di informazione relativo ai beni culturali; - l’organizzazione e la realizzazione di mostre ed eventi anche in collaborazione con altri soggetti pubblici e privati; - l’organizzazione e la realizzazione di eventi culturali connessi a particolari aspetti dei beni culturali o a operazioni di recupero, restauro o ad acquisizioni; - l’organizzazione di studi, ricerche e iniziative scientifiche, anche in collaborazione con università e istituzioni di ricerca; - l’organizzazione di attività didattiche e divulgative, anche in collaborazione con istituti di istruzione; - l’organizzazione di itinerari culturali, in collaborazione con gli enti e gli organi competenti per il turismo; d) sono, inoltre, delegabili ai Consorzi dei Beni Culturali le funzioni e i compiti di promozione, che comprendono le attività concernenti: - l’equilibrato sviluppo delle attività culturali tra le diverse aree del loro territorio e, in collaborazione con i Consorzi dei Beni Culturali delle altre province, della regione; - l’organizzazione di iniziative dirette ad accrescere la conoscenza delle attività culturali e a favorirne la diffusione; - l’organizzazione di iniziative dirette a favorire l’integrazione delle attività culturali con quelle relative all’istruzione scolastica».

ospitalità diffusa. Disciplina dell'albergo diffuso”²⁷¹, gli itinerari culturali (articolo 2)²⁷² diventano mezzo a fine degli intenti della Regione (articolo 1)²⁷³;

N) Regione Molise. 1) oltre alla citata legge regionale Molise 14 dicembre 1998, n. 16, relativa a “*Giubileo del 2000 - Interventi per promuovere itinerari turistici-religiosi ed incentivare l'offerta turistico-ricettiva*”, sono da citare i seguenti interventi normativi: **2)** la legge regionale 11 aprile 1997, n. 9, rubricata “*Tutela, valorizzazione e gestione del demanio tratturi*”²⁷⁴, individua tratturi storico-culturali (articolo 4)²⁷⁵; **3)** la legge

²⁷¹ Cfr. http://www2.consiglio.regione.abruzzo.it/leggi_tv/abruzzo_lr/2013/lr13022/Intero.asp .

²⁷² Gli itinerari culturali sono “Elementi caratterizzanti l'albergo diffuso”: «1. Il contesto in cui è situato l'albergo diffuso è caratterizzato dalla presenza di elementi tipici della tradizione e della cultura del luogo che possono essere fruiti dal turista nell'ambito del proprio soggiorno, suscettibili di valorizzazione, quali: a) manifestazioni ricorrenti a carattere religioso e civile, come, a titolo esemplificativo, sagre, feste patronali, processioni, rappresentazioni in costume di eventi storici o di momenti della vita pastorale o contadina; b) presenza di strutture espositive legate alla tradizione agricola, pastorale, artigianale, manifatturiera e produttiva locale, come, a titolo esemplificativo, musei ed esposizioni; c) presenza di attività commerciali, artigianali o enogastronomiche legate al territorio ed alle sue tradizioni produttive, come, a titolo esemplificativo, laboratori artigianali con vendita al pubblico, commercializzazione di produzioni artigianali, agrituristiche, alimentari ed enogastronomiche locali, attività di ristorazione che offra cucina regionale e prodotti locali. 2. I progetti relativi alla realizzazione di alberghi diffusi sono integrati da appositi programmi o proposte ospitali che documentano la presenza degli elementi della tradizione e della cultura suscettibili di valorizzazione di cui al comma 1, nonché gli interventi e le iniziative da intraprendere per la più ampia diffusione e conoscenza della storia, della cultura e delle tradizioni abruzzesi, quali, a titolo esemplificativo, l'organizzazione di escursioni, gite a tema, itinerari a carattere culturale-religioso, percorsi enogastronomici».

²⁷³ «1. La Regione Abruzzo garantisce il miglior utilizzo del patrimonio edilizio esistente, il recupero ed il restauro conservativo degli immobili in disuso nei borghi antichi e nei centri storici minori, anche abbandonati o parzialmente spopolati, nonché la promozione di nuove forme di ricettività per valorizzare la fruizione turistica dei beni naturalistici, ambientali e culturali del territorio regionale rurale ed urbano, attraverso il modello abruzzese di ospitalità diffusa rivolto ad una domanda interessata a soggiornare in un contesto urbano e architettonico dal forte carattere identitario. 2. Per le finalità di cui al comma 1, la Regione Abruzzo individua, promuove, valorizza ed incentiva il modello abruzzese di ospitalità diffusa mediante il riconoscimento e la disciplina della struttura ricettiva denominata "albergo diffuso"».

²⁷⁴ Per i contenuti della legge regionale 11 aprile 1997, n. 9, cfr. <http://www.regione.molise.it/web/crm/lr.nsf/0/3BC7C596618A0BA3C12574790049202D?OpenDocument> .

²⁷⁵ «1. I tratturi, in quanto beni di notevole interesse storico, archeologico, naturalistico e paesaggistico, nonché utili all'esercizio dell'attività armentizia, vengono conservati al demanio regionale e costituiscono un sistema organico della rete tratturale denominato ® Parco dei tratturi del Molise. 2. I tratturi, come sopra definiti, vengono gestiti ed amministrati dalla Regione nel rispetto dei vincoli disposti dal Ministero per i Beni Culturali ed Ambientali, ai sensi della legge 1[giugno 1939, n. 1089. 3. La Giunta Regionale provvederà ad elaborare l'elenco dei suoli tratturali costituenti il “Parco dei tratturi del Molise”, così come sopra definito, da sottoporre all'approvazione del Consiglio Regionale».

regionale 16 aprile 2003, n. 15, rubricata “*Interventi per la tutela, lo sviluppo e la valorizzazione del territorio montano*”²⁷⁶, con le sue finalità (articolo 2)²⁷⁷, prevede specifici interventi per gli itinerari montani, per i quali è prevista apposita attività di “*Catalogazione dei beni storico-culturali e degli itinerari montani*” (articolo 27)²⁷⁸; **4**) la legge regionale 30 giugno 2015, n. 12, recante “*Interventi per la promozione dei rapporti con i molisani nel mondo*”²⁷⁹, prevede all’articolo 8 disposizioni su

²⁷⁶ La legge regionale 16 aprile 2003, n. 15, è consultabile al seguente link: [http://www.regione.molise.it/web/crm/lr.nsf/\(Anno\)/FFC9B77E1D62BE5DC1256D34004AA389?OpenDocument](http://www.regione.molise.it/web/crm/lr.nsf/(Anno)/FFC9B77E1D62BE5DC1256D34004AA389?OpenDocument).

²⁷⁷ «1. La Regione, ai sensi degli articoli 2, 3, 5 e 44 della Costituzione e del nuovo Titolo V della parte II della Costituzione, promuove ed attua una politica strutturale per la montagna, secondo indirizzi coerenti con le norme comunitarie ed i principi della legge 31 gennaio 1994, n. 97 e successive modificazioni. La politica regionale per la montagna si fonda sui principi costituzionali di promozione delle autonomie locali, di eguaglianza, di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, di solidarietà, di accessibilità ai servizi, di perequazione fiscale e di promozione dello sviluppo economico locale. 2. La politica strutturale per la montagna si attua attraverso atti normativi, programmi, intese e forme di concertazione, interventi ed azioni di integrazione intersettoriale che convergono nel perseguimento degli obiettivi di: a) valorizzazione ed utilizzazione, integrale e compatibile, delle risorse umane, produttive, storico-culturali e naturali proprie della montagna; b) rafforzamento e qualificazione delle condizioni ottimali per l’insediamento umano; c) tutela e valorizzazione dell’ambiente e difesa del suolo; d) sviluppo produttivo, occupazionale e di promozione sociale imperniati sulla crescita civile, educativa e culturale; e) accessibilità, qualificazione e consolidamento dei servizi sociali e del sistema scolastico, educativo e formativo, nonché dei servizi pubblici anche ad elevato valore tecnologico; f) creazione e diffusione di servizi reali, informativi ed informatici alle imprese; g) diversificazione, integrazione ed incremento delle fonti di reddito mediante incentivazione coordinata delle attività agricole, turistiche, artigianali e commerciali, di protezione e conservazione dello spazio naturale e sviluppo di colture e allevamenti alternativi; h) costruzione di un efficiente e coeso sistema legale di autogoverno e di partecipazione alla politica di sviluppo regionale delle comunità di montagna, in coerenza con le disposizioni generali della legge regionale 29 settembre 1999, n. 34 e con la legge regionale di ordinamento delle Comunità Montane».

²⁷⁸ «1. La Regione Molise, in collaborazione con le Province, le Comunità montane, i Comuni, il CAI, le Soprintendenze e l’Università del Molise, istituisce e realizza il catalogo dei beni storico-culturali della montagna molisana e della rete sentieristica. Il catalogo dovrà inoltre contenere i riferimenti agli itinerari enogastronomici relativi ai prodotti a denominazione protetta e delle produzioni tradizionali ai sensi dell’articolo 8 del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173. 2. La Giunta regionale, sentita la competente Commissione consiliare, approva il regolamento per il catalogo, indicando i livelli di protezione e di valorizzazione dei beni storico-culturali montani, oltre alle modalità per l’aggiornamento dei dati e la tipologia di segnaletica da apporre lungo i sentieri e gli itinerari enogastronomici».

²⁷⁹ Per la legge regionale 30 giugno 2015, n. 12, si rinvia al seguente link: <http://www.regione.molise.it/web/crm/lr.nsf/0/EB5EEFD28C5568C1C1257E910025A1AF?OpenDocument>.

“Turismo sociale, soggiorni e scambi”, fra i quali sono ricompresi anche gli itinerari culturali ²⁸⁰;

O) Regione Puglia: 1) la recente legge regionale 27 gennaio 2015, n. 1, recante norme e disposizioni per la “*Valorizzazione del patrimonio di archeologia industriale*” ²⁸¹, prevede, nel rispetto delle sue finalità (articolo 1) ²⁸², la realizzazione di itinerari culturali (articolo 2) ²⁸³;

P) Regione Campania: 1) nella legge regionale 8 agosto 2014, n. 17, recante norme per la “*Disciplina dei percorsi della ceramica in Campania. Modifiche della legge regionale 10 marzo 2014, n. 11 (valorizzazione dei locali, dei negozi, delle botteghe d’arte e degli antichi mestieri a rilevanza*

²⁸⁰ «1. La Regione promuove iniziative e campagne pubblicitarie e promozionali dell'immagine, del territorio, della cultura, dell'artigianato e del commercio del Molise in ambito nazionale ed estero attraverso manifestazioni turistiche utili all'incremento del movimento turistico verso la regione, direttamente o con il concorso degli enti e delle associazioni di categoria interessati. 2. A tal fine organizza soggiorni, visite guidate, itinerari culturali, turistici e religiosi, percorsi enogastronomici e ambientali per gruppi provenienti dall'estero o da altre regioni italiane che intendono visitare il Molise e l'Italia.3. La Regione promuove, in collaborazione con istituzioni e aziende, lo sviluppo di scambi commerciali tra le imprese molisane e quelle nazionali ed estere attraverso la rete di contatti di associazioni e aziende dei territori dove è concentrata la popolazione molisana».

²⁸¹ http://www.federculture.it/wp-content/uploads/2015/03/LR-PUGLIA-1_2015-_archeologia-industriale.pdf.

²⁸² «1. La Regione, nel rispetto della Costituzione, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 65 luglio 2002, n. 137), degli articoli 2 e 12 dello Statuto regionale e della legge regionale 25 giugno 2013, n. 17 (Disposizioni in materia di beni culturali), favorisce la valorizzazione e la promozione del patrimonio di archeologia industriale presente sul proprio territorio, riconoscendone l’importanza per la cultura e per lo sviluppo economico regionale».

²⁸³ «1. Le attività di valorizzazione del patrimonio di archeologia industriale consistono nelle seguenti iniziative: a) studio, ricognizione, censimento e catalogazione scientifica del patrimonio di archeologia industriale; b) salvaguardia, conservazione e fruizione del patrimonio di archeologia industriale, anche avvalendosi, per gli esempi significativi di architettura moderna e contemporanea che non ricadono nelle competenze statali, degli strumenti di tutela e valorizzazione di cui all’articolo 12 della legge regionale 10 giugno 2008, n. 14 (Misure a sostegno della qualità delle opere di architettura e di trasformazione del territorio); c) divulgazione e didattica, anche attraverso l’organizzazione di laboratori, nelle materie oggetto della presente legge; d) riqualificazione e riuso dei beni, compatibili con esigenze di conservazione e di tutela, anche avvalendosi degli strumenti di cui alla legge regionale 29 luglio 2008, n. 21 (Norme per la rigenerazione urbana); e) realizzazione di itinerari culturali e di percorsi tematici; f) comunicazione e promozione turistico culturale; g) altri interventi compatibili con le finalità della presente legge. 2. La Regione favorisce, altresì, la diffusione delle informazioni relative all’archeologia industriale attraverso la Carta dei beni culturali di cui all’articolo 3, comma 1, lett. j), della l.r.17/2013». Al fine di attuare tale attività di valorizzazione, il successivo articolo 3 prevede specifici accordi, intese e altre forme di collaborazione.

storica e delle imprese storiche ultracentenarie)”²⁸⁴, si prevede, in conformità con la finalità della medesima legge (articolo 1)²⁸⁵, la realizzazione di itinerari-percorsi della ceramica (articolo 2)²⁸⁶; **2)** tramite Delibera del 27 luglio 2016, n. 431, avente ad oggetto la “*Strategia cultura 2020. Individuazione itinerari attrattori culturali*”²⁸⁷, la Giunta regionale della Regione Campania ha deliberato a favore degli itinerari culturali²⁸⁸;

Q) Regione Basilicata: 1) la legge regionale 14 aprile 2000, n. 51, rubricata “*Norme per la programmazione, lo sviluppo e la disciplina per la viabilità minore e sentieristica in Basilicata*”²⁸⁹, coerentemente con le sue finalità (articolo 1)²⁹⁰, considera gli itinerari storici e religiosi nel novero del suo

²⁸⁴ Per il testo della legge regionale 8 agosto 2014, n. 17, cfr. http://burc.regione.campania.it/eBureWeb/directServlet?DOCUMENT_ID=68933&ATTACH_ID=96415.

²⁸⁵ «1. La Regione promuove, mediante l’istituzione degli itinerari della ceramica, la conoscenza e la valorizzazione dei territori interessati dalle produzioni previste dalla legge 9 luglio 1990, n. 188 (Tutela della ceramica artistica e tradizionale e della ceramica di qualità) e successive modificazioni e dal decreto ministeriale 26 giugno 1997 (Istituzione dei marchi “ceramica artistica e tradizionale” e “ceramica di qualità”). 2. Gli itinerari previsti dal comma 1 assumono la denominazione di percorsi della ceramica della regione Campania di seguito denominati percorsi».

²⁸⁶ «1. I percorsi sono costituiti dagli itinerari segnalati e promossi con finalità turistiche, economiche e culturali, funzionali alla valorizzazione dei luoghi della regione Campania previsti dall’articolo 1, caratterizzati dalla presenza di opere e di produzioni storiche e contemporanee della ceramica. I percorsi possono interessare i territori di più Comuni. 2. I Comuni territorialmente competenti previsti dall’articolo 1, d’intesa tra loro, promuovono, secondo un progetto organico ed integrato di valorizzazione turistica, culturale ed economica i percorsi della ceramica, come luoghi della produzione e della commercializzazione della ceramica, degli operatori della ceramica e degli artisti, delle botteghe di scuola artigiane, dei musei e delle raccolte, dei centri di documentazione, degli archivi storici delle produzioni e di esposizione permanente o temporanea. 3. Fanno parte dei percorsi le infrastrutture di servizio, gli esercizi artigianali, le attività economiche ed i luoghi di interesse funzionali o complementari ai percorsi di valorizzazione». Apposite norme prevedono l’istituzione e il riconoscimento dei percorsi (articolo 3) e del relativo regolamento di attuazione (articolo 6), nonché un apposito contributo finanziario (articolo 4).

²⁸⁷ Il documento della Delibera del 27 luglio 2016, n. 431, è disponibile su http://www.consiglio.regione.campania.it/cms/CM_PORTALE_CRC/servlet/Docs?dir=atti&file=AttiCommissione_109584.pdf.

²⁸⁸ In particolare, si è previsto di: «1. dare impulso al processo di attivazione della Strategia Cultura 2020 mediante individuazione delle specializzazioni di contenuto e territoriali regionali, di modo da costruire aggregati che assumano la forma di distretti culturali evoluti in quanto itinerari e attrattori culturali da mettere a sistema per poi efficacemente comunicare; 2. Individuare a tal fine, in fase di prima programmazione e prevedendo eventuali modifiche all’esito delle attività di analisi e d’istruttoria, gli itinerari per gli aggregati territoriali e di contenuto, ovvero i percorsi paesaggistici, storici, artistici, archeologici nonché a valenza turistica del territorio regionale [...]».

²⁸⁹ Cfr. http://www.regione.basilicata.it/giunta/files/docs/DOCUMENT_FILE_537990.pdf.

²⁹⁰ «La Regione Basilicata, nell’ambito delle azioni tese alla conoscenza, valorizzazione e tutela del proprio patrimonio ambientale ed allo scopo di favorire l’escursionismo quale mezzo per

oggetto (articoli 2 e 3) ²⁹¹, per i quali è previsto un apposito catasto (articolo 13) ²⁹²; **2)** la legge regionale 25 febbraio 2005, n. 17, recante disposizioni per “Agriturismo e turismo rurale” ²⁹³, prevede, nell’ambito delle iniziative per il turismo rurale, l’individuazione di itinerari culturali (articolo 26) ²⁹⁴; **3)** la legge regionale 11 agosto 2015, n. 27, recante “Disposizioni in materia di patrimonio culturale, finalizzate alla valorizzazione, gestione e fruizione dei beni materiali ed immateriali della Regione Basilicata” ²⁹⁵, nel rispetto delle sue finalità (articolo 1) ²⁹⁶,

realizzare un rapporto equilibrato con l’ambiente, attua interventi: – per il recupero della viabilità storica; – per la promozione della viabilità di interesse ambientale e dei sentieri; – per la realizzazione di infrastrutture ad essi correlate. 2. Gli obiettivi principali che la presente legge intende perseguire sono: a) la frequentazione in sicurezza degli ambiti montani e naturalistici; b) il rispetto dei biotopi di pregio; c) la promozione e diffusione di forme di turismo compatibili a basso impatto ambientale».

²⁹¹ L’articolo 2, che definisce la viabilità escursionistica e di interesse ambientale, prevede che: «1. Costituiscono la rete viaria sussidiaria della Regione, le strade carrarecce, le mulattiere, i sentieri, le piste, le strade vicinali e interpoderali, attualmente censite dalla cartografia ufficiale dello Stato e della Regione. 2. La rete di cui al comma 1, ubicata al di fuori dei centri urbani, è definita viabilità escursionistica di interesse ambientale ed è sottoposta alla disciplina della presente legge». Il successivo articolo 3, che individua la rete escursionistica di valenza regionale e complementare, stabilisce che: «1. Sono considerati di valenza regionale: a) gli itinerari escursionistici interni ai parchi e alle aree protette; b) gli itinerari di interesse naturalistico, storico e religioso eventualmente non rientranti nelle zone di cui alla lettera a), ma comunque ricompresi nei piani paesistici; c) le vie dell’acqua (laghi, fiumi e sorgenti minerali principali). 2. La rete primaria di cui ai commi 1 e 2, costituisce riferimento a matrice per la progettazione e realizzazione della rete complementare intesa quale insieme di sentieri, della viabilità minore in genere e degli itinerari di interesse locale». Altre disposizioni interessanti sono dedicate alla progettazione e realizzazione della rete escursionistica di interesse principale e complementare (articoli 4 e 5).

²⁹² «1. E’ istituito il catasto della rete escursionistica regionale di interesse ambientale che definisce i percorsi che in relazione alle funzioni ed ai valori sociali, culturali, ambientali, didattici, e di assetto del territorio insiti in essa e riconosciuti nelle relative attività ad essa pertinenti e correlate, sono dichiarati di pubblico interesse dalla Giunta Regionale».

²⁹³ Cfr. http://www.regione.basilicata.it/giunta/files/docs/DOCUMENT_FILE_323847.pdf.

²⁹⁴ Infatti, al comma 2, «La Regione Basilicata al fine di diversificare l’offerta turistica nelle aree rurali incentiva: a) il restauro di edifici di interesse storico, monumentale, religioso, etc.; b) il recupero e l’arredo dei centri storici e dei nuclei abitativi rurali; c) il recupero e/o la realizzazione di strutture sportive; d) il recupero di strutture pubbliche da destinarsi alle attività di turismo rurale individuate al precedente comma 1; e) il recupero degli antichi mestieri; f) l’attrezzamento di spazi all’aperto o nei boschi di aree di ospitalità; g) il recupero di ambienti naturali degradati; h) l’individuazione degli itinerari enogastronomici, religiosi, storico-monumentali e culturali».

²⁹⁵ Il testo della legge regionale 11 agosto 2015, n. 27, è consultabile su <http://www.consiglio.basilicata.it/consiglioweb/site/Consiglio/detail.jsp?sec=107173&otype=1150&id=2599379&anno=2015>.

²⁹⁶ «1. La Regione Basilicata, in attuazione degli articoli 9, 117 e 118 della Costituzione, nonché nel rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali e della disciplina di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), in seguito denominato

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

146

prevede numerosi riferimenti agli itinerari culturali, non solo in riferimento all'oggetto della legge (articolo 2)²⁹⁷, ma anche con riguardo ai compiti della Regione per la promozione e gestione del patrimonio culturale (articolo 4)²⁹⁸;

R) Regione Calabria: 1) la legge regionale 5 aprile 2008, n. 8, per il “*Riordino dell'organizzazione turistica regionale*”²⁹⁹, in conformità ai principi e alle finalità della legge (articolo 1)³⁰⁰, individua gli itinerari

“Codice”, assicura la conservazione, la valorizzazione, la fruizione, la gestione e la promozione del patrimonio culturale materiale e immateriale diffuso sul proprio territorio e presente negli istituti e luoghi della cultura».

²⁹⁷ «1. La Regione Basilicata assicura e sostiene la conservazione, la valorizzazione e la pubblica fruizione del patrimonio culturale materiale e immateriale presente sul proprio territorio quali fattori imprescindibili di crescita civile, sociale ed economica anche al fine di garantire il diritto e l'accesso alla cultura da parte dell'intera comunità regionale: [...] d) di promuovere percorsi di ricerca, itinerari e attività informative e didattiche, anche con l'apporto del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, delle università, degli istituti di settore, degli enti di ricerca, delle fondazioni, delle associazioni, delle organizzazioni di volontariato o dei privati presenti sul territorio regionale, al fine del concorso alla conoscenza ed ad un'adeguata fruizione dell'intero patrimonio culturale regionale; [...] g) di conservare e valorizzare il territorio attraverso la promozione di itinerari culturali, percorsi storici, archeologici, enogastronomici e di valorizzazione del paesaggio e attraverso la rievocazione degli eventi rilevanti della storia, del folklore e della religiosità regionale».

²⁹⁸ Infatti, al comma 1, «La Regione valorizza la promozione e la gestione del patrimonio culturale in un sistema regionale integrato e accessibile dei beni e degli istituti culturali, di cui all'articolo 101 del Codice, assicurando la piena ed effettiva fruizione pubblica, anche mediante: [...] n) la promozione e il sostegno di iniziative scientifico-culturali ed editoriali (attività di studio e di ricerca, convegni, seminari, mostre, itinerari di visita di siti e luoghi storico-artistici e culturali particolarmente significativi)».

²⁹⁹ I contenuti della la legge regionale 5 aprile 2008, n. 8, sono consultabili su <http://www.consiglioregionale.calabria.it/concorsi/concorsoCR/L.R.%205.4.2008,%20n.%208.pdf>

³⁰⁰ «1. La presente legge disciplina, in attuazione dell'art. 117 della Costituzione, le funzioni della Regione in materia di Turismo, nel rispetto dei principi dello Statuto Regionale e della Legge 29 marzo 2001 n. 135 e successive modifiche ed integrazioni. 2. La Regione riconosce: a) il ruolo strategico del turismo quale sistema per lo sviluppo integrato di vocazioni e risorse presenti nel territorio della Calabria; b) il ruolo degli Enti Locali e delle Comunità Locali nelle loro diversificate espressioni culturali, etniche ed associative; c) l'importanza della sostenibilità ambientale delle attività turistiche da conseguire attraverso l'applicazione degli strumenti di certificazione ambientale e i marchi di qualità territoriale; d) la valorizzazione di ogni forma di sviluppo turistico sostenibile; e) la promozione di analisi e studi del sistema turistico regionale e la realizzazione di sistemi informativi di supporto alla pianificazione del comparto turistico; f) la promozione della ricerca di sistemi informativi, di documentazione e studio del fenomeno turistico; g) la promozione di azioni di tutela del turista; h) la promozione dell'immagine della Calabria in ambito nazionale, comunitario, internazionale; i) l'importanza della valorizzazione turistica delle risorse ambientali, paesaggistiche e culturali della Calabria anche attraverso il sostegno a nuove e innovative forme di ricettività e servizi al turismo. 3. La Regione riconosce inoltre il diritto alla vacanza e al godimento del tempo libero di tutti i cittadini e sostiene l'insieme delle forme di turismo possibili rivolte anche alla piena valorizzazione delle risorse regionali e alla destagionalizzazione dei flussi turistici».

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

147

tematici (anche culturali) come parte integrante del Piano di Sviluppo Turistico (articolo 3) ³⁰¹; **2)** la legge regionale 30 aprile 2009, n. 14, rubricata “*Nuova disciplina per l’esercizio dell’attività agrituristica, didattica e sociale nelle aziende agricole*” ³⁰², individua gli itinerari culturali all’interno delle attività agrituristiche (articolo 2) ³⁰³ e competenze per l’Osservatorio regionale dell’agriturismo (articolo 17) ³⁰⁴; **3)** la legge regionale 31 dicembre 2015, n. 36, dedicata alla “*Valorizzazione e potenziamento del turismo religioso e del sistema dei Santuari Mariani presenti sul territorio calabrese*” ³⁰⁵, prevede nelle sue finalità l’istituzione di itinerari culturali (articolo 1) ³⁰⁶, con specifici progetti degli enti locali (articolo 7) ³⁰⁷;

³⁰¹ Infatti, in base al comma 4 dell’articolo 3: «Il Piano Regionale di Sviluppo Turistico Sostenibile deve contenere: [...] - gli itinerari tematici (naturalistici, culturali, enogastronomici) che permettono ai turisti di migliorare la conoscenza del patrimonio culturale, paesaggistico e ambientale della Calabria».

³⁰² Cfr. http://www.consiglioregionale.calabria.it/upload/istruttoria/lr%2014_09.pdf.

³⁰³ L’articolo 2, comma 2, alla lettera d), fa rientrare tra le attività agrituristiche: «[...] d) organizzare degustazioni di prodotti aziendali, ivi inclusa la mescita di vini, alla quale si applica la legge 27 luglio 1999, n. 268 «Disciplina delle strade del vino» e la vendita dei prodotti; nonché degustazione di altri prodotti tipici della gastronomia regionale ispirati a specifici itinerari tematici; e) organizzare, anche all’esterno dei beni fondiari nella disponibilità dell’imprese e nelle strutture comuni realizzate dalle imprese associate, le seguenti attività connesse: [...] - attività didattiche e culturali finalizzate alla riscoperta del patrimonio enogastronomico, etno-antropologico ed artigianale calabrese quali corsi, seminari, visite di ecomusei, musei del territorio e della cultura contadina; visite di siti turistici rurali inseriti in itinerari culturali tematici; nonché di turismo religioso-culturale».

³⁰⁴ Infatti, in base al comma 6, dell’articolo 17, è compito dell’Osservatorio regionale dell’agriturismo la: «[...] - promozione di itinerari agrituristiche integrati».

³⁰⁵ http://www.consiglioregionale.calabria.it/upload/testicoordinati/2015-36_2015-12-31.pdf.

³⁰⁶ «1. La Regione Calabria, in armonia con i principi fondamentali stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato e applicando il principio di sussidiarietà nei rapporti con le autonomie territoriali e funzionali, riconosce l’alto valore dei percorsi turistici di carattere religioso tradizionalmente radicati nel territorio. 2. Nell’ottica di una più completa valorizzazione del patrimonio storico e artistico, la presente legge si pone l’obiettivo di potenziare gli itinerari che costituiscono espressione autentica e peculiare della cultura rappresentata dai Santuari Mariani della tradizione religiosa calabrese. 3. E’ prevista la programmazione di progetti e proposte a favore del turismo orientato verso i Santuari Mariani siti nel territorio della Regione Calabria».

³⁰⁷ «1. I progetti degli Enti Locali possono riguardare, in coerenza con i Piani di cui all’articolo 7: a) la costruzione, il recupero, l’ampliamento e l’ammodernamento di strutture necessarie per favorire ed incentivare la conoscenza, la tutela e la valorizzazione dei beni culturali ubicati nei luoghi sede di Santuari Mariani; b) l’acquisizione di attrezzature indispensabili per l’accoglienza dei pellegrini; c) l’installazione di impianti destinati a salvaguardare e ad incrementare la fruibilità dei beni culturali esistenti lungo gli itinerari individuati; d) lo svolgimento di manifestazioni ed iniziative atte a valorizzare il patrimonio storico, artistico e monumentale e le attività di comunicazione connesse; e) le attività informative attraverso supporti multimediali, funzionali alla

- S) Regione Sardegna:** **1)** la legge regionale 20 settembre 2006, n. 14, recante “*Norme in materia di beni culturali, istituti e luoghi della cultura*”³⁰⁸, in coerenza con le sue finalità (articolo 1)³⁰⁹, prevede l’istituzione di percorsi – itinerari culturali, nell’ambito degli ecomusei (articolo 11)³¹⁰; **2)** la Deliberazione della Giunta regionale dell’11 dicembre 2012, n. 48/9, ha riconosciuto la valenza turistica dei Cammini e degli itinerari turistici religiosi e dello spirito. Tale Deliberazione ha, inoltre, introdotto un apposito Registro dei Cammini di Sardegna³¹¹; **3)** la Deliberazione citata è stata successivamente integrata da un Decreto dell’Assessore del Turismo, Artigianato e Commercio del 19 settembre 2013, n. 21, avente ad oggetto “*Registro dei Cammini di Sardegna e degli itinerari religiosi e dello spirito. Linee guida*”;
- T) Regione Sicilia:** **1)** la legge regionale 2 luglio 2014, n. 16, che dispone l’ “*Istituzione degli ecomusei della Sicilia*”³¹², in conformità con il suo oggetto e la sua finalità (articolo 1)³¹³, prevede la realizzazione di itinerari

diffusione delle conoscenze in tema di percorsi della devozione mariana e beni di rilevanza storico-artistica esistenti lungo tali percorsi». Tali progetti sono sottoposti a valutazione (articolo 9) e finanziamento (articoli 6 e 10).

³⁰⁸ Cfr. http://www.sardegnaicultura.it/documenti/7_88_20070216101031.pdf.

³⁰⁹ «1. La Regione autonoma della Sardegna persegue la tutela, la valorizzazione e la fruizione del patrimonio culturale materiale e immateriale della Sardegna quale fattore di crescita civile, sociale, economica e significativa componente della civiltà e dell'identità del popolo sardo, nonché della sua specialità nel contesto delle culture regionali del Mediterraneo ed europee. 2. La Regione, per le finalità di cui al comma 1, favorisce l'integrazione delle funzioni e dei compiti concernenti la tutela, la valorizzazione, la fruizione dei beni culturali e il coordinamento degli interventi anche in armonia con le politiche di governo del territorio, di tutela del paesaggio, dell'istruzione, della ricerca, del turismo e promuove l'organizzazione di un sistema regionale di istituti e luoghi della cultura, nonché la qualità dei relativi servizi e attività».

³¹⁰ All’articolo 11, al comma 1, viene data la definizione di ecomuseo: «1. L'ecomuseo è un'istituzione culturale volta a rappresentare, valorizzare e comunicare al pubblico i caratteri, il paesaggio, la memoria e l'identità di un territorio e della popolazione che vi è storicamente insediata, anche al fine di orientarne lo sviluppo futuro in una logica di sostenibilità, responsabilità e partecipazione dei soggetti pubblici e privati e della comunità locale in senso lato». Il successivo comma 2, prevede che gli ecomusei hanno il compito di: «[...] b) predisporre percorsi nel paesaggio volti a far conoscere le caratteristiche del patrimonio territoriale nelle sue componenti ambientali, storico-culturali, produttive, etnoantropologiche».

³¹¹ Cfr. http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_22_20150209120726.pdf. In tale documento è presente, tra l’altro, il riconoscimento del “Cammino di Sant’Efsio” e la relativa iscrizione nel Registro.

³¹² http://www.federculture.it/wp-content/uploads/2015/03/LR-SICILIA-16_2014-Ecomusei.pdf.

³¹³ «1. La Regione di concerto con le comunità locali, le parti sociali e gli enti locali riconosce, promuove e disciplina gli Ecomusei, allo scopo di recuperare, testimoniare e valorizzare la

culturali (articolo 2 e 3) ³¹⁴; 2) la Regione Sicilia vanta anche l'istituzione di numerosi itinerari culturali subacquei, «realizzati nell'ambito del Programma Operativo Interregionale Attrattori culturali, naturali e turismo (POIn) con il progetto “*Itinerari Culturali Subacquei in Sicilia*”» ³¹⁵.

9.1 (Segue). Considerazioni generali sulla legislazione regionale in tema di itinerari culturali. La legge della Regione Lazio come modello per una disciplina completa. La particolarità degli itinerari culturali subacquei in Sicilia.

La normativa regionale in tema di itinerari culturali si presenta molto ricca ma allo stesso tempo disomogenea e variegata. Le Regioni, pur in mancanza di una specifica legislazione nazionale di riferimento, assente sia nel Codice dei beni culturali che in altra normativa esterna allo stesso, hanno creato un sistema di leggi molto fitto e in continua evoluzione. La variegata disciplina delle Regioni consente, comunque, di individuare gli elementi comuni a tutti gli itinerari culturali: infatti, a ben vedere, ciò che caratterizza gli itinerari culturali sono elementi quali il paesaggio (elemento costitutivo) e i beni culturali; l'essere espressione di valori culturali immateriali; l'aver rappresentato un importante mezzo di comunicazione e/o di scambio culturale. Anche le finalità degli interventi presentano caratteri comuni: la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale, paesaggistico ed il recupero delle ricchezze legate al patrimonio

memoria storica, la vita, le figure, le tradizioni, la cultura materiale e immateriale, le relazioni fra ambiente naturale e ambiente antropizzato, le attività di lavoro artigianali e il modo in cui l'insediamento tradizionale ha caratterizzato la formazione e l'evoluzione del paesaggio e del territorio regionale, nella prospettiva di orientare lo sviluppo futuro del territorio in una logica di sostenibilità ambientale, economica e sociale, di responsabilità e di partecipazione dei soggetti pubblici e privati e dell'intera comunità locale».

³¹⁴ L'articolo 2, comma 2, prevede le finalità prioritarie degli Ecomusei: « Finalità prioritarie degli Ecomusei sono: [...] g) promuovere e realizzare percorsi ed itinerari di visita volti alla conoscenza e alla comprensione degli ambienti naturali, del patrimonio territoriale nelle sue componenti ambientali, storico-culturali, produttive e demo-etno-antropologiche». L'articolo 3, comma 2, prevede che: «Gli Ecomusei: [...]e) predispongono percorsi ed itinerari finalizzati alla conoscenza e alla comprensione degli ambienti naturali, del patrimonio territoriale nelle sue componenti, ambientali, storico-culturali, produttive e demo-etno-antropologiche».

³¹⁵ In tal senso si rinvia a quanto indicato nel sito istituzionale della Regione: http://www.regione.sicilia.it/beniculturali/archeologiasottomarina/sez_eventi/poin%20presentazione%20palermo_marzo_2016.htm.

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

150

culturale immateriale che, nel corso degli anni, si è legato inscindibilmente a un dato territorio e alla sua comunità. In contrapposizione a tali elementi costitutivi “statici”, ci sono degli elementi costitutivi “dinamici” che contraddistinguono gli itinerari culturali, tra i quali si annoverano, in particolare, il diverso “tema” degli stessi itinerari e/o la tipologia del valore culturale associato a un determinato evento storico, letterario, religioso, ecc., ma soprattutto la differente disciplina.

Gli itinerari culturali esprimono nella prospettiva regionale varie tipologie di cammini, tutte accomunate dal carattere e dalla valenza culturale: a) itinerari storici; b) itinerari geografici; c) itinerari tematici³¹⁶. Questi ultimi, in particolare, sono gli itinerari che hanno caratterizzato (e caratterizzano) le politiche di alcune Regioni che puntano e investono sul turismo culturale ed enogastronomico, anche con la creazione di apposite figure professionali³¹⁷. Come visto, non mancano, altresì, sempre nell’ambito dell’esperienza della legislazione regionale, l’estensione dell’ambito di operatività di alcuni itinerari ad istituti quali ecomusei, alberghi diffusi e distretti culturali, ma anche attività collaterali disposte dalla disciplina dell’agriturismo. A fianco agli itinerari culturali riconosciuti a livello

³¹⁶ Cfr. V. BALDACCI, *Gli itinerari culturali. Progettazione e comunicazione*, Guaraldi Universitaria, 2006, pp. 28-30.

³¹⁷ Si pensi in particolar modo al proliferarsi della disciplina sulle c.d. guide turistiche. Il requisito della professionalità della guida turistica ha, peraltro, sollevato una questione giurisprudenziale in merito alla verifica dei requisiti necessari all’espletamento della professione, stabiliti dalla legge regionale della Sicilia n. 8/2004, come integrata da D.A. n. 47 del 2011, che prevede, tra i vari requisiti per accedere alla professione, anche la necessaria conoscenza di «itinerari turistici del territorio» (cfr. TAR. Catania, Sez. IV, 24 aprile 2014, n. 1203). Altra giurisprudenza amministrativa ha poi avuto modo di pronunciarsi su appositi requisiti di professionalità, in relazione alla partecipazione ad attività di valorizzazione del patrimonio culturale in generale: ci si riferisce alle assunzioni degli Uffici di Informazione e Accoglienza Turistica (IAT), i quali fanno riferimento ad un’apposita “Carta dei Servizi”, che indica l’insieme delle conoscenze e competenze che debbono possedere tali operatori, tra le quali è richiesta la capacità di fornire informazioni «sugli itinerari turistici» (cfr. TAR Pescara, Sez. I, 13 gennaio 2014, n. 43).

La questione della professionalità pone anche riflessioni di carattere generale: la mancanza di una specifica disciplina legislativa nazionale sugli itinerari culturali, fa riflettere sull’esigenza di individuare figure competenti riconosciute dal legislatore. Recentemente, il Codice dei beni culturali e del paesaggio è stato modificato con l’introduzione dell’articolo 9-bis, recante norme per i “Professionisti competenti ad eseguire interventi sui beni culturali” (cfr. in tema A. AREDDU, *Le professioni dei beni culturali: novità normative*, in D. D’Orsogna, P.L. Sacco, M. Scuderi (a cura di), *Nuove alleanze. Diritto ed economia per la cultura e l’arte*, Supplemento al n. 80-81 di *Arte e Critica*, 2015, p. 21). Tuttavia, nonostante tale intervento legislativo possa essere considerato, in linea di massima, positivo, il legislatore non ha previsto nell’articolo 9-bis delle figure professionali “dinamiche”, ossia attinenti al campo della valorizzazione del patrimonio culturale, lasciando, pertanto, un “vuoto” all’interno di questa disciplina.

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

151

sovranaazionale, certificati e disciplinati per la maggior parte delle volte dal Consiglio d'Europa, vi è una serie di itinerari che si sono sviluppati nel contesto delle Regioni, i quali necessitano di una disciplina che, a livello nazionale, ponga le basi per una regolamentazione comune e omogenea. Infatti, come anticipato, anche se la legislazione regionale sugli itinerari culturali si dimostra ricca e abbastanza felice, è anche vero che tale disciplina è disomogenea. In questo senso, a livello nazionale mancano delle disposizioni in tema di istituzione degli itinerari culturali, dell'organizzazione amministrativa, della gestione e del finanziamento degli stessi. La mancanza di regole e disposizioni unitarie crea in particolar modo delle difficoltà ai soggetti pubblici e privati che siano intenzionati a proporre un modello di itinerario culturale per il proprio territorio. Difficoltà cui il legislatore nazionale dovrà prima o poi affrontare in quanto anche l'indirizzo della recente politica del MIBACT propone, come visto, gli itinerari culturali come paradigma di sviluppo territoriale e turistico. Le varie proposte di legge nazionali che hanno accompagnato gli ultimi decenni riflettono questa necessità che diviene sempre più importante, non solo in considerazione del patrimonio culturale presente in Italia, ma anche per una regolamentazione di una materia non presente tutt'oggi nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, il quale racchiude (attualmente), solo in maniera frammentata, elementi costitutivi e principi per gli itinerari culturali.

La Regione Lazio, come anticipato nel precedente paragrafo, ha recentemente emanato un'importante legge sugli itinerari culturali. Il testo della legge regionale del 10 marzo 2017, n. 2, recante *“Disposizioni per la realizzazione, manutenzione, gestione, promozione e valorizzazione della rete dei cammini della Regione Lazio. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2007, n. 13, concernente l'organizzazione del sistema turistico laziale e successive modifiche”*, contiene importanti contenuti³¹⁸. L'articolo 1 della legge disciplina oggetto e finalità: secondo il comma 1, infatti, «La Regione, nel rispetto della normativa statale e dell'Unione europea, disciplina la promozione e la valorizzazione della rete dei cammini della Regione Lazio» (RCL), costituita da:

³¹⁸ Cfr. http://atticrl.regione.lazio.it/allegati/propostelegge/TESTI_APPROVATI/PL%20298.pdf.

a) *itinerari culturali europei* [...]; b) *i percorsi storici, religiosi, culturali e paesaggistici* [...]; c) *le vie consolari di primo e di secondo livello* [...]; d) *il patrimonio escursionistico* [...]; e) *i percorsi delle aree naturali protette del Lazio di cui alla legge regionale 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali) e successive modifiche*.³¹⁹. Le finalità della legge

³¹⁹ Le definizioni sono esplicate nell'articolo 2 della legge. In particolare, «1. Ai fini della presente legge si intende per: a) itinerari culturali europei, gli itinerari di valore storico, religioso, culturale, paesaggistico riconosciuti dal Consiglio d'Europa quale, in particolare, la via Francigena; b) percorsi storici, religiosi, culturali e paesaggistici, i percorsi riconosciuti particolarmente meritevoli di tutela per ragioni storiche, religiose, culturali e ambientali con legge statale o regionale, i quali devono essere considerati in modo integrato con le vie e i sentieri che li collegano alle aree altamente simboliche che sorgono lungo il loro tracciato, come santuari o altri siti di pregio artistico-ambientale. Sono inoltre considerati di particolare interesse storico quei sentieri e mulattiere, presenti sul territorio regionale da almeno cento anni, che hanno svolto in passato la funzione di via di comunicazione pedonale tra centri abitati e tra questi e le zone di pascolo e coltivazione nonché i pellegrinaggi che sono entrati a far parte della centenaria tradizione religiosa popolare e nel cui itinerario è compresa una basilica; c) vie consolari di primo livello, le strade consolari romane che collegano Roma con il resto del territorio quali, in particolare, la via Appia, la via Ardeatina, la via Ostiense, la via Portuense, la via Aurelia, la via Cassia, la via Flaminia, la via Salaria, la via Tiburtina, la via Nomentana, la via Prenestina, la via Casilina; d) vie consolari di secondo livello, le strade che si immettono nelle vie consolari di primo livello; e) patrimonio escursionistico, l'insieme dei percorsi escursionistici della Regione comprendente strade carrarecce, mulattiere, tratturi, piste ciclabili e sentieri riportati sulle carte dell'Istituto geografico militare e sulla cartografia regionale o comunale e comunque esistenti, piste, strade vicinali, interpoderali e comunali che, inserite nel Catasto di cui all'articolo 10, consentono l'attività di escursionismo; f) cammino, l'attività a carattere turistico, ricreativo, religioso, sportivo, escursionistico ed esplorativo che si svolge attraversando i centri urbani, le zone extraurbane, i tracciati irregolari, la rete viabile e le ciclovie senza l'ausilio di mezzi a motore.». Si precisa che, secondo quanto dispone l'articolo 16 della legge, sinora sono stati individuati i seguenti itinerari culturali: «1. Ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera b) vengono riconosciuti particolarmente meritevoli di tutela per ragioni storiche, religiose, culturali e ambientali e, quindi, inseriti nella RCL dalla presente legge, i seguenti percorsi: a) Cammino di San Benedetto, identificato con l'insieme dei percorsi, delle strade e degli itinerari che, per il territorio regionale, ha ingresso nel Comune di Leonessa e, transitando nel Comune di Subiaco, giunge fino al Comune di Cassino; b) Cammino di San Francesco, identificato con l'insieme dei percorsi, delle strade e degli itinerari che, per il territorio regionale, va dalla Valle Santa di Rieti, ivi compresi i Comuni di Cottanello e Configni, e, transitando negli insediamenti francescani della Sabina romana, giunge fino ai luoghi francescani del Comune di Roma, in particolare San Francesco a Ripa; c) Cammino della Luce - Via Amerina, identificato con l'insieme dei percorsi, delle strade e degli itinerari che, per il territorio regionale, va, così come individuato dall'articolo 2, comma 1 della legge regionale 22 dicembre 1999, n. 40 (Programmazione integrata per la valorizzazione ambientale, culturale e turistica del territorio) e dalla deliberazione della Giunta regionale 1° marzo 2002, n. 226, dal territorio del Comune di Orte fino al Comune di Campagnano di Roma nel punto di collegamento con la via Francigena all'interno del Parco di Veio; d) Cammino dei Parchi, identificato con l'insieme dei percorsi, delle strade e degli itinerari che unisce le aree colpite da sismi recenti e meno recenti alla città di Roma, con un percorso che attraversa i parchi e le riserve naturali regionali ricadenti nel territorio del Comune di Roma e gestiti dall'ente regionale Roma Natura, il Parco regionale dell'Appia Antica, il Parco regionale dei Castelli Romani, il Parco naturale regionale dei Monti Simbruini, il Parco naturale regionale dei Monti Lucretili, la Riserva naturale Monte Navegna e Monte Cervia, la Riserva naturale delle

sono esplicitate nel comma 2 dello stesso articolo 1: «La Regione attua una politica integrata di manutenzione, gestione e valorizzazione della RCL al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile del territorio, con particolare attenzione alle zone a maggior criticità economica e sociale e ai luoghi minori, del patrimonio naturale e storico-paesaggistico e delle tradizioni locali nonché la conoscenza, il recupero, la salvaguardia del patrimonio escursionistico regionale, anche al fine di sviluppare il turismo eco sostenibile, sostenere il pellegrinaggio, diffondere la pratica per tutti dell'escursionismo e delle attività sportive e ricreative all'aria aperta ad esso correlate, assicurare, previa intesa, la continuità e la connessione con le reti dei percorsi delle Regioni limitrofe». L'articolo 11 della legge prevede un'apposita “*Dichiarazione di pubblico interesse*”, tramite la quale «Tutti i percorsi inclusi nella RCL sono considerati, ai sensi della presente legge, di interesse pubblico in relazione alle funzioni e ai valori naturalistici, paesistici, archeologici, culturali, sociali, ambientali, didattici, storici e di tutela del territorio» (comma 1). L'inserimento nella Rete dei Cammini del Lazio di porzioni del territorio di privata proprietà determina la possibilità per la Regione Lazio di stipulare appositi accordi d'uso, ai sensi della disciplina dell'articolo 11 della legge 241/1990 e s.m.i., in grado di disciplinare tutti gli aspetti, dalle modalità di transito alle modalità di manutenzione previste dalla legge (articolo 11, commi 2, 3, 4 e 5).

Secondo l'articolo 3, comma 1, «La fruizione della RCL è sempre consentita a piedi, in bicicletta, a cavallo e con mezzi non motorizzati ad eccezione dei casi in cui l'utilizzo dei mezzi motorizzati sia necessario per attività di soccorso, di protezione civile, di manutenzione nonché per attività agro-silvo-pastorali»³²⁰.

Montagne della Duchessa, il Parco nazionale Gran Sasso e Monti della Laga e molte aree della Rete Natura 2000, con l'obiettivo di favorire il turismo solidale e sostenibile. 2. Il tracciato dei cammini di cui al comma 1 è adottato con deliberazione della Giunta regionale su proposta del Forum entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

³²⁰ Il comma 2 dell'articolo 3 prosegue: «Per determinate caratteristiche fisiche dei tracciati e degli ambienti attraversati o per la presenza di previgenti limitazioni, l'ente titolare della strada su cui insiste il percorso, in accordo con il comune competente per territorio o, in caso di gestione associata delle funzioni, con l'unione dei comuni, sentito il Coordinamento di cui all'articolo 7, può definire, motivandole, modalità più restrittive di utilizzo dei percorsi, che devono essere

Sotto il profilo della gestione e dell'organizzazione la legge regionale del Lazio del 10 marzo 2017, n. 2, offre interessantissimi spunti: infatti, per quanto riguarda la gestione, l'articolo 5 della legge prevede che «L'Agenzia regionale del turismo può affidare, nel rispetto della disciplina europea e statale vigente in materia, la gestione, la manutenzione, la valorizzazione e la promozione degli itinerari e dei percorsi di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a) e b), ad un ente gestore». Le prerogative dell'ente gestore possono quindi essere affidate ad un ente sia esso di natura pubblica, mista o privata ³²¹. Per quanto riguarda l'organizzazione, invece, sono previste numerose disposizioni che riconoscono importanza al c.d. Coordinamento della RCL (articolo 7 ³²²), composto da vari

evidenziate nel Catasto di cui all'articolo 10 e per le quali deve essere prevista opportuna segnaletica».

³²¹ Il comma 2 dell'articolo 5 prevede, inoltre, che: «L'ente di cui al comma 1 può: a) disporre della titolarità dei diritti sul cammino; b) stipulare accordi con enti locali e soggetti pubblici e privati; c) accedere ai finanziamenti pubblici, europei e regionali; d) promuovere l'utilizzo di un unico logo da parte di tutte le strutture di accoglienza e di tutti i servizi presenti sugli itinerari e sui percorsi di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a) e b); e) disciplinare le modalità e le forme dell'attività di merchandising; f) provvedere alla manutenzione dei tracciati».

³²² «1. E' istituito presso l'Agenzia regionale del turismo il Coordinamento della RCL, che fornisce supporto all'Agenzia per lo svolgimento delle funzioni di cui all'articolo 12, comma 2, lettera e bis), della l.r. 13/2007. 2. Il Coordinamento della RCL per la finalità di cui al comma 1: a) coordina le strutture regionali competenti nelle materie cui attengono le iniziative finanziabili; b) predispose le proposte da sottoporre alla Giunta regionale per la formazione del Catasto di cui all'articolo 10, del documento di indirizzo regionale di cui all'articolo 13 e del programma operativo di cui all'articolo 14 nonché per l'aggiornamento annuale del Catasto di cui all'articolo 10; c) promuove la valorizzazione turistica della RCL, anche a livello internazionale, attraverso mostre, conferenze, convegni internazionali, pubblicazioni informative e divulgative; d) attiva forme di collaborazione e convenzioni tra soggetti pubblici e privati per incrementare lo sviluppo delle aree territoriali interessate anche mediante investimenti privati; e) promuove la conoscenza, la reperibilità e il riuso delle informazioni, della cartografia e dei dati aperti relativi alla RCL, al fine di consentire agli utenti di condividere, integrare e utilizzare liberamente i *data set* attraverso le piattaforme e le applicazioni regionali più idonee; f) promuove interventi: 1) di recupero e ricostruzione degli antichi tracciati dell'intera RCL, anche in forma ciclabile o carrabile e in interconnessione con le infrastrutture della mobilità già esistenti, al fine di consentirne il pubblico utilizzo e favorirne e migliorarne la percorribilità a fini escursionistici; 2) di manutenzione e perfezionamento della viabilità e della sicurezza sull'intera RCL, anche al fine di incrementare la possibilità di fruizione pubblica per tutti dei beni esistenti sul territorio interessato; 3) di installazione e manutenzione di idonea ed adeguata cartellonistica e segnaletica, anche per non vedenti, sulla RCL e realizzazione di punti informativi e aree attrezzate di sosta ove possa essere garantita la disponibilità di defibrillatori nel rispetto della normativa statale vigente e di localizzatori satellitari utili ad accelerare gli interventi di soccorso, ove fosse necessario, nell'ottica della valorizzazione culturale, turistica e ambientale dei tracciati, delle vie, dei percorsi e dei luoghi ad essi adiacenti, con priorità per gli interventi di completamento, manutenzione e ristrutturazione di strutture già esistenti e funzionanti; 4) di valorizzazione dei centri urbani, anche attraverso la creazione di parchi urbani dedicati e di siti interessati dal passaggio degli itinerari e dei percorsi di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a) e b); 5) di realizzazione di strumenti digitali,

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

155

soggetti (articolo 8 ³²³) e coadiuvato da un apposito Forum, «quale organo consultivo, di dialogo e di confronto fra le istituzioni e gli operatori» (articolo 9).

Gli itinerari culturali, serviti da apposite “strutture ricettive e di ospitalità” (articolo 6), sono altresì inseriti in un uno specifico catasto (articolo 10 ³²⁴).

Altro punto di forza della medesima legge della Regione Lazio è la possibilità di individuare costantemente un’attività programmatoria che si sviluppa in un documento di indirizzo regionale per la promozione e la valorizzazione della RCL (articolo 13 ³²⁵), in un programma operativo annuale

multimediali e/o audiovisivi che consentano una fruibilità integrata dei percorsi e del territorio circostante geo referenziato. Gli strumenti devono contenere informazioni sugli itinerari, sui punti d’interesse siti sui tracciati o nelle immediate vicinanze, sul sistema integrato dell’ospitalità nonché sulle produzioni tipiche, enogastronomiche e artigianali; g) favorisce la formazione dei narratori di comunità per il carattere significativo della tradizione orale nella valorizzazione culturale e storica dei siti che sono a ridosso dei percorsi indicati nella presente legge».

³²³ «1. Il Coordinamento della RCL è composto da: a) l’Assessore regionale competente in materia di turismo, o suo delegato, che lo presiede; b) il direttore dell’Agenzia regionale del turismo; c) i direttori regionali competenti in materia di cultura, ambiente, attività produttive e infrastrutture o loro delegati; d) tre rappresentanti delle aree naturali protette regionali, scelti garantendo il principio della turnazione; e) un rappresentante del Club Alpino Italiano (CAI), raggruppamento regionale del Lazio; f) quattro rappresentanti designati dal Forum di cui all’articolo 9. 2. Alle riunioni del Coordinamento della RCL può essere invitato a partecipare un rappresentante della Soprintendenza per i beni archeologici del Lazio. 3. La composizione del Coordinamento della RCL può essere integrata o modificata con deliberazione della Giunta regionale che individua anche le modalità di designazione, revoca e sostituzione dei membri, sentita la commissione consiliare competente. 4. I componenti del Coordinamento della RCL svolgono tale ruolo a titolo gratuito e sono nominati con decreto del Presidente della Regione; restano in carica per la durata della legislatura e possono essere riconfermati. 5. Al Coordinamento della RCL è garantito il necessario supporto tecnico, amministrativo e funzionale dalle strutture regionali individuate nel rispetto della normativa vigente e comunque senza oneri aggiuntivi per il bilancio della Regione».

³²⁴ Il comma 1 dell’articolo 10 dispone che : «Il Catasto della RCL, di seguito denominato Catasto, tenuto presso l’Agenzia regionale del turismo, individua, classifica e descrive il sistema dei percorsi che costituiscono la RCL ed è pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione».

³²⁵ In base all’articolo 13, «1. La Giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente, approva, con cadenza triennale, contestualmente al piano turistico regionale di cui all’articolo 17 della l.r. 13/2007 e successive modifiche, il documento di indirizzo regionale per la promozione e la valorizzazione della RCL, di seguito denominato documento di indirizzo, elaborato dal Coordinamento della RCL. 2. In particolare il documento di indirizzo: a) indica le linee generali programmatiche per la manutenzione, gestione, valorizzazione e promozione degli itinerari culturali europei, dei percorsi storici, religiosi, culturali e paesaggistici, delle vie consolari e del patrimonio escursionistico della Regione; b) individua le risorse finanziarie e strumentali per l’attuazione degli interventi; c) indica le strategie e le priorità di intervento per l’arco temporale di riferimento nonché le modalità di verifica del loro perseguimento; d) individua le eventuali forme di raccordo per la realizzazione di progetti interregionali; e) contiene azioni mirate a: 1) favorire la fruizione sostenibile delle aree di interesse naturalistico nonché la fruizione turistico-ricreativa della RCL, in coerenza con gli obiettivi di conservazione dell’ambiente naturale; 2) compensare gli squilibri tra aree critiche e aree di eccellenza del territorio regionale; 3) coinvolgere sia le comunità locali che i privati in un’offerta integrata di servizi di accoglienza, di informazione, di animazione, di promozione, di valorizzazione, di gestione e di manutenzione che li renda soggetti

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

156

degli interventi (articolo 14 ³²⁶) e in un regolamento d'attuazione (articolo 15 ³²⁷). Tali attività sono possibili grazie ad appositi finanziamenti regionali per la

attivi e principali beneficiari dello sviluppo turistico connesso alla rete viaria; 4) favorire l'integrazione con la rete del trasporto pubblico locale nonché l'intermodalità del trasporto ecologico, tenendo in particolare considerazione i punti d'accesso per chi utilizza la bicicletta e i mezzi pubblici; 5) promuovere la corretta fruizione, manutenzione e conservazione della RCL, favorendo il coordinato coinvolgimento di tutti i soggetti interessati nonché la fruibilità per tutti; 6) sostenere azioni di promozione e marketing territoriale della RCL; 7) promuovere la formazione e l'aggiornamento delle figure professionali coinvolte nella RCL al fine di creare un'offerta turistica qualificata e competitiva sul mercato nazionale e internazionale; 8) prevedere la formazione dei narratori di comunità per il carattere significativo della tradizione orale nella valorizzazione culturale e storica dei siti che sono a ridosso dei percorsi indicati nella presente legge; f) individua per gli itinerari culturali europei gli interventi prioritari, tra i quali, in particolare: 1) la manutenzione dei percorsi ed il perfezionamento della sicurezza degli antichi tracciati ai fini del pubblico utilizzo, anche attraverso l'installazione di cartellonistica e segnaletica secondo gli standard europei lungo l'itinerario; 2) la manutenzione, il recupero e la ricostruzione, anche in forma ciclabile o carrabile, di tratte di percorso degli antichi tracciati, anche in interconnessione con le infrastrutture per la mobilità già esistenti, per favorirne e migliorarne la percorribilità a fini escursionistici; 3) il miglioramento ed il potenziamento dell'offerta turistica attraverso l'ampliamento e lo sviluppo della ricettività, anche mediante il recupero e la ristrutturazione di immobili presenti lungo i tracciati e nei dintorni; 4) l'attivazione di forme di collaborazione tra soggetti pubblici e privati per incrementare lo sviluppo delle aree territoriali interessate anche mediante investimenti privati. 3. Il documento di indirizzo ha durata triennale e continua ad applicarsi fino all'approvazione del successivo; può essere aggiornato dalla Giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente, su iniziativa del Coordinamento della RCL anche prima della sua scadenza, ove si renda necessario».

³²⁶ Secondo l'articolo 14, «1. Ai fini dell'attuazione del documento di indirizzo, annualmente, con deliberazione della Giunta regionale, su iniziativa del Coordinamento della RCL, acquisito il parere della commissione consiliare competente, si procede, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge regionale di bilancio, all'approvazione del programma operativo annuale degli interventi, di seguito denominato programma operativo, in coerenza con le linee generali, le strategie, gli obiettivi e le priorità d'intervento indicati nel documento di indirizzo. 2. Il programma operativo definisce, in particolare, per l'anno di riferimento e tenuto conto delle priorità di intervento relative agli itinerari, ai percorsi e alle vie di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a), b) e c): a) gli specifici obiettivi operativi d'intervento; b) il riparto delle risorse di cui all'articolo 12, con premialità per le ipotesi di cui al comma 2 del medesimo articolo; c) l'ammontare delle risorse necessarie per la realizzazione degli interventi individuati come specifici obiettivi operativi ai sensi della lettera a); d) gli indirizzi relativi ai criteri e alle modalità di attuazione degli interventi; e) le modalità per il monitoraggio ed il controllo sull'utilizzazione dei finanziamenti nonché sullo stato di attuazione degli interventi».

³²⁷ L'articolo 15 dispone che: «1. La Giunta regionale, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, definisce con apposito regolamento attuativo, sentita la commissione consiliare competente: a) le caratteristiche tecniche a cui uniformare la segnaletica della RCL; b) i termini e le modalità entro i quali deve provvedersi all'installazione e all'adeguamento della segnaletica della RCL; c) i criteri e le modalità per la progettazione e la realizzazione di itinerari escursionistici e archeologici; d) le caratteristiche di sicurezza necessarie per consentire le diverse tipologie di fruizione; e) le modalità e i termini per la presentazione delle proposte nonché la documentazione da produrre per la redazione del Catasto; f) le modalità relative alla tenuta, aggiornamento e pubblicità del Catasto; g) le modalità di offerta dell'ospitalità e i requisiti strutturali e funzionali delle strutture di cui all'articolo 6, comma 3; h) le modalità per l'iscrizione al Forum; i) le modalità ed i criteri per l'erogazione dei contributi di cui all'articolo 12».

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici

157

Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

promozione della RCL (articolo 12 ³²⁸) e alle disposizioni finanziarie che prevedono un apposito fondo (articolo 18).

Il testo della legge approvato contiene, quindi, una disciplina all'avanguardia, che può costituire un modello per le Regioni che non dispongono di una legislazione in tema di itinerari culturali, o che disciplinano solo alcuni aspetti degli stessi. Inoltre, tale legge può essere d'ispirazione per il legislatore nazionale, al fine di creare una disciplina generale, completa ed omogenea in tema di itinerari culturali.

Un caso particolare della legislazione regionale in tema di itinerari culturali è rappresentato dalla Regione Sicilia. Tale Regione ha, come visto in rassegna, istituito recentemente gli itinerari culturali subacquei. È doveroso sottolineare che tali tipi di itinerari vantano, come visto nel primo capitolo dedicato alla legislazione sovranazionale, di importanti basi normative, ossia le norme della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo dell'UNESCO. La Regione Sicilia con la legge regionale 3 maggio 2004, n. 8, recante norme per la "*Disciplina delle attività di guida turistica, guida ambientale-escursionistica, accompagnatore turistico e guida subacquea*" ³²⁹, prevede, appunto, oltre all'importante figura della guida turistica (articolo 1) ³³⁰,

³²⁸ L'articolo 12 prevede che: «1. Possono beneficiare dei finanziamenti regionali: a) gli enti locali, preferibilmente in forma associata, gli enti gestori delle aree naturali protette regionali, le università e gli enti pubblici di ricerca nonché gli altri enti pubblici; b) le associazioni e le fondazioni e le altre istituzioni private che perseguono, senza scopo di lucro, finalità connesse alla valorizzazione e alla promozione dei beni e delle attività previste dalla presente legge; c) i soggetti privati i cui beni, ritenuti di interesse ai fini della presente legge, ricadono nelle aree territoriali interessate. 2. Per la realizzazione degli interventi di cui alla presente legge gli enti locali possono predisporre progetti in partenariato o in collaborazione anche con soggetti privati. 3. Gli interventi di cui alla presente legge sono finanziati attraverso appositi bandi che stabiliscono modalità e criteri per l'erogazione dei contributi secondo quanto previsto dal regolamento di cui all'articolo 15. 4. Una quota delle risorse assegnate è messa a bando per l'attuazione di progetti europei di riqualificazione urbanistica, architettonica e identitaria aventi ad oggetto le vie consolari».

³²⁹ Cfr. <http://www.regione.sicilia.it/presidenza/contrstrat/attuazione/Leggi%20regionali/03-05-04%20n.%208.htm>.

³³⁰ L'articolo 1 indica la "Definizione della professione di guida turistica": «1. È guida turistica chi, per professione, accompagna persone singole o gruppi di persone nelle visite a siti paesaggistici e naturalistici ed a beni di interesse turistico quali monumenti, opere d'arte, musei, gallerie, scavi archeologici, illustrandone le caratteristiche culturali, storiche ed artistiche. La professione di guida turistica disciplinata ai sensi della presente legge corrisponde ad attività di guida specializzata. 2. I siti di alta specializzazione, individuati dalla Regione in linea con le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 13 dicembre 1995, recante "Atto di indirizzo e coordinamento in materia di guide turistiche", nonché i siti riconosciuti

anche l'attività di guida ambientale-escursionistica, in particolare per quanto concerne gli itinerari culturali "terrestri" (articolo 5)³³¹, sia l'attività di guida subacquea, in particolare per gli itinerari culturali "subacquei" (articolo 7)³³². Il patrimonio culturale subacqueo siciliano è talmente rilevante che, sempre nel 2004, la Regione ha deciso di istituire la Soprintendenza del Mare, tramite l'articolo 28 della legge finanziaria del 2004³³³. Proprio la Soprintendenza del Mare ha studiato e progettato itinerari e siti archeologici subacquei «con reperti rinvenuti e mantenuti nella loro giacitura originale, secondo rigorosi criteri scientifici»³³⁴. Gli itinerari e siti subacquei siciliani, facendo riferimento ad una copiosa normativa³³⁵, vanno ad arricchire il ventaglio della tipologia di itinerari culturali e rappresentano un modello unico a livello nazionale. La Soprintendenza del Mare della Regione Sicilia, ha recentemente attivato il "*Programma Operativo Interregionale Attrattori culturali, naturali e turismo*"³³⁶, noto anche

dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza, la Cultura (UNESCO) quale patrimonio culturale dell'umanità, che siano presenti sul territorio della Regione, possono essere illustrati ai visitatori solo dalle guide turistiche regolarmente iscritte nella corrispondente sezione dell'albo di cui all'articolo 2. 3. La professione di guida turistica può essere esercitata stabilmente nel territorio della Regione unicamente da coloro i quali siano iscritti in una delle sezioni dell'albo regionale di cui all'articolo 2».

³³¹ «1. È guida ambientale-escursionistica chi svolge le seguenti attività: a) conduce persone singole o gruppi di turisti in ambienti terrestri o acquatici, compresi parchi ed aree protette, illustrandone le caratteristiche ambientali; b) affianca, in ambito scolastico, il corpo insegnante in iniziative e programmi di educazione ambientale; c) individua, anche in collaborazione con enti o altre figure professionali, gli itinerari escursionistici con caratteristiche ambientali, definendone il miglior percorso secondo la validità delle interrelazioni degli aspetti legati al territorio e ne stabilisce il tracciato nonché le tappe e la più opportuna segnaletica e cartellonistica; gli itinerari possono svilupparsi anche in ambienti antropizzati, quali giardini o parchi urbani, per renderli didatticamente fruibili».

³³² L'articolo 7, prevede la "Disciplina dell'attività di guida subacquea": «1. È guida subacquea chi accompagna in itinerari subacquei, singoli o gruppi, di massimo sei persone, in possesso di brevetto subacqueo riconosciuto descrivendo prima dell'immersione il percorso, le caratteristiche della biologia, della flora e della fauna marina e fornendo significative informazioni sulle corrispondenti zone emerse. 2. E' istituito presso l'Assessorato regionale del turismo, delle comunicazioni e dei trasporti l'albo regionale delle guide subacquee. L'iscrizione all'albo consente l'esercizio dell'attività di guida subacquea anche nelle aree marine protette della Regione».

³³³ Per il testo della finanziaria 2004, ossia la Legge Regionale 29 dicembre 2003, n. 21, cfr. http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_AssessoratoEconomia/PIR_DipBilancioTesoro/PIR_NormeDocumenti/PIR_LeggeFinanziaria/finanziaria2004.pdf.

³³⁴ Cfr. <http://www.regione.sicilia.it/beniculturali/archeologiasottomarina/itinerari.htm>, in cui è presente anche una completa indicazione dei siti e degli itinerari subacquei.

³³⁵ Cfr. <http://www.regione.sicilia.it/beniculturali/archeologiasottomarina/normativa.htm>.

³³⁶ Il Programma Interregionale POin, istituito a livello ministeriale tramite il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, cui partecipano le "Regioni Convergenza" Calabria, Campania, Puglia e

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

159

come “*Progetto POin*”³³⁷, il quale, a livello operativo, predispone la realizzazione degli itinerari culturali subacquei tramite specifici bandi di gara che hanno conferito (e conferiscono) l’esecuzione dei lavori, appunto, per la “*Realizzazione di itinerari culturali subacquei in Sicilia*”³³⁸, bandi che, peraltro, hanno reso necessario l’intervento dei giudici amministrativi³³⁹. Il Progetto POin prevede, inoltre, la realizzazione di guide illustrative «che descrivono in maniera particolareggiata tutti gli itinerari culturali subacquei realizzati dalla Soprintendenza del Mare con schede dei reperti e la storia»³⁴⁰ dei siti sommersi; oltre a ciò il Progetto POin, al fine di garantire al massimo la fruizione del patrimonio culturale subacqueo, prevede sia l’organizzazione di specifiche mostre, sia la digitalizzazione degli itinerari culturali subacquei, tramite degli strumenti che ne testimoniano i contenuti, con apposite schede e notizie.

Sicilia, attraverso un’azione di sistema a scala interregionale, «ha l’obiettivo di individuare e valorizzare le risorse culturali e naturali di eccellenza, come elementi fondamentali di competitività e attrattività sul mercato turistico internazionale». Cfr. il sito istituzionale su <http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/MenuPrincipale/Turismo/Attivita-Comunitarie/POIN-Programma-Operativo-Interregionale/index.html>. Lo stesso Programma POin ha finanziato tantissimi progetti riguardanti le sopra citate Regioni, e tra questi anche la realizzazione di itinerari escursionistici nel Parco archeologico e paesaggistico della Valle dei Templi, con l’obiettivo operativo di «recuperare e valorizzare le risorse materiali e immateriali presenti nelle Aree e nei Poli di attrazione culturale e naturale». Cfr. p. 73 del documento, disponibile al seguente link: <http://www.poinattrattori.it/media/56108/asse%20i.pdf>. Il Programma POin assume rilievo sovranazionale anche grazie alla possibilità di poter usufruire specifici fondi dell’Unione europea, ossia del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale. Per questa e altre informazioni sul Programma POin, si rinvia al seguente link: <http://www.poinattrattori.it/programma/strategia-del-poin.aspx>.

³³⁷ Per il “*Programma Operativo Interregionale Attrattori culturali, naturali e turismo*” cfr. http://www.regione.sicilia.it/beniculturali/archeologiasottomarina/sez_eventi/poin%20presentazione%20palermo_marzo_2016.htm.

³³⁸ Tutte le informazioni sui bandi di gara sinora espletati si trovano nel seguente link: http://www.regione.sicilia.it/beniculturali/archeologiasottomarina/sez_bandi%20e%20gare/gara_w.c.htm.

³³⁹ Infatti, in relazione al bando per la “*Realizzazione di itinerari culturali subacquei in Sicilia*”, i giudici amministrativi si sono dovuti pronunciare in merito alla graduatoria provvisoria e definitiva, a causa di una presunta anomalia dell’offerta di una società partecipante alla gara. Cfr. TAR Palermo, Sez. II, 6 maggio 2015, n. 1095 e, sempre per la medesima causa, TAR Palermo, Sez. II, 26 luglio 2016, n. 1865.

³⁴⁰ Cfr. ancora il link della istituzionale della Regione Sicilia: http://www.regione.sicilia.it/beniculturali/archeologiasottomarina/sez_eventi/poin%20presentazione%20palermo_marzo_2016.htm.

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

160

10. Figure affini agli itinerari culturali: le vie del vino e gli itinerari enogastronomici. I distretti culturali, i distretti rurali e i distretti agroalimentari.

Come abbiamo visto nella legislazione regionale in rassegna, gli itinerari culturali presentano una stretta connessione con l'elemento ambientale e paesaggistico. Lo sviluppo degli itinerari culturali spesso si traduce (e/o si integra) nella realizzazione di istituti affini agli stessi, rappresentando comunque, in alcuni casi, quelle che sono le finalità perseguite dai cammini. Ci si riferisce, alle seguenti figure: alle "vie o strade del vino"; agli itinerari culturali enogastronomici, che sono essenzialmente una delle varie forme degli itinerari tematici citati; ai distretti culturali, rurali e agroalimentari.

La "*Disciplina delle strade del vino*", rappresentata dalla legge 27 luglio 1999, n. 268 ³⁴¹, ha come obiettivo «la valorizzazione dei territori a vocazione vinicola [...] anche attraverso la realizzazione delle strade del vino» (articolo 1, comma 1). Le strade del vino sono definite come «percorsi segnalati e pubblicizzati con appositi cartelli, lungo i quali insistono valori naturali, culturali e ambientali, vigneti e cantine di aziende agricole singole o associate aperte al pubblico; esse costituiscono strumento attraverso il quale i territori vinicoli e le relative produzioni possono essere divulgati, commercializzati e fruiti in forma di offerta turistica» (articolo 1, comma 2). L'elemento di originalità delle strade del vino non risiede solamente nel valorizzare un prodotto tipico, in questo il caso il vino di una data località, ma anche un territorio dove, appunto, come dispone la norma, «insistono valori naturali, culturali e ambientali». Oltre a ciò bisogna considerare che tale legge sulle strade del vino considera «le attività ricreative, culturali e didattiche, svolte da aziende agricole nell'ambito delle "strade del vino"», riconducibili «alle attività agrituristiche di cui all'articolo 2 della legge 5 dicembre 1985, n. 730», allargando quindi l'orizzonte della disciplina applicabile, «secondo i principi in essa contenuti e secondo le disposizioni emanate dalle Regioni» (articolo 1, comma 3). In questa ottica assumono rilevanza le disposizioni in tema di "Strumenti di organizzazione, gestione e fruizione",

³⁴¹ Cfr. <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/99268l.htm>.

proposte dall'articolo 2: infatti, «1. Le Regioni, nel definire la gestione e la fruizione delle “strade del vino”, possono prevedere i seguenti strumenti: a) il disciplinare della “strada del vino” sottoscritto dai vari soggetti aderenti; b) il comitato promotore; c) il comitato di gestione; d) il sistema della segnaletica; e) le guide e il materiale illustrativo, divulgativo e promozionale. 2. Le Regioni, anche di intesa con gli enti locali interessati, possono definire specifiche strutture e infrastrutture funzionali alla realizzazione delle “strade del vino”. 3. Restano ferme le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome». In generale, assume precipua rilevanza il “disciplinare” delle strade del vino, previsto dall'articolo 3 della legge ³⁴², il quale in buona sostanza rappresenta lo Statuto che regola i contenuti dell'accordo fra i soggetti partecipanti. L'ambito di applicazione della legge registra un ampliamento: infatti, l'articolo 5, prevede la possibilità di applicare in maniera congiunta alla valorizzazione del vino tipico, anche la valorizzazione dell'olio d'oliva e di altri prodotti tipici ³⁴³. Il riconoscimento di tale patrimonio culturale, enogastronomico è affidato all'attività delle Regioni interessate (articolo 6) ³⁴⁴.

Altra forma affine agli itinerari culturali è rappresentata dagli itinerari enogastronomici. Tali tipi di itinerari presentano punti in comune con la disciplina delle strade del vino e hanno avuto particolare fortuna in alcune Regioni d'Italia, come ad es. nel caso più importante dell'Emilia Romagna, che ha disciplinato la materia tramite la citata legge regionale del 7 aprile 2000, n. 23, rubricata “*Disciplina degli itinerari turistici enogastronomici dell'Emilia-Romagna*” ³⁴⁵.

³⁴² «1. Con decreto del Ministro per le politiche agricole, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono definiti gli standard minimi di qualità. Le caratteristiche della cartellonistica sono definite, ai sensi dell'articolo 39, comma 1, lettera C), capoverso h), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, anche sulla base delle esperienze maturate nell'ambito dell'Unione europea, con decreto del Ministro per le politiche agricole, da adottare di concerto con i Ministri competenti, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

³⁴³ «1. Le disposizioni della presente legge si applicano anche per la realizzazione delle “strade” finalizzate alla valorizzazione, anche congiunta, di altre produzioni di qualità, con particolare riguardo all'olio d'oliva ed in genere ai prodotti tipici».

³⁴⁴ «1. Le regioni determinano tempi e modalità per l'adeguamento e il riconoscimento, in base alle disposizioni della presente legge, delle "strade del vino" e delle "strade dell'olio" già istituite».

³⁴⁵ Cfr. <http://www.stradaviniesaporiferrara.it/upload/ca2b455c95f75f2fa7d60a21352f69be.pdf>.

In attuazione della disciplina della citata legge 27 luglio 1999, n. 268, e della legge del 4 marzo 1998, n. 7., in tema di “*Organizzazione turistica regionale*”³⁴⁶, l’articolo 1 dispone che «La Regione, per favorire lo sviluppo armonico delle aree rurali e valorizzare il patrimonio enogastronomico del territorio, promuove il turismo nei luoghi di produzione dei vini e dei prodotti tipici e tradizionali di qualità». La commistione fra elementi enogastronomici e culturali è presente anche in questo caso: infatti, secondo il comma 1 dell’articolo 2, «Gli Itinerari turistici enogastronomici sono percorsi ad elevata potenzialità turistica contraddistinti da produzioni agricole ed enogastronomiche tipiche e tradizionali di alta qualità, inserite in una cornice di attrattive paesaggistiche, storiche ed artistiche che si fondono in una originale unità estetica e culturale». Sono poi particolarmente interessanti le disposizioni sulla previsione di un Comitato tecnico Regionale (articolo 5)³⁴⁷, sulla realizzazione del progetto e sulla gestione dell’Itinerario (articolo 6)³⁴⁸, nonché sull’organismo responsabile della

³⁴⁶ Cfr. http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/supplemento_1_07/legge.pdf.

³⁴⁷ «1. È istituito un Comitato tecnico, nominato dalla Giunta regionale, composto da: a) quattro membri designati rispettivamente dagli Assessori competenti in materia di Agricoltura, Turismo, Cultura e Attività Produttive; b) quattro membri scelti dalla Giunta tra esperti del settore agroalimentare e turistico. 2. Il Comitato tecnico ha il compito di valutare: a) la rispondenza del progetto e del disciplinare proposto dal Comitato promotore alle condizioni previste dal Regolamento di attuazione; b) gli impegni assunti dal Comitato promotore per valorizzare i prodotti e le attrattive dell’Itinerario; c) le eventuali proposte di modifica degli Itinerari già riconosciuti da sottoporre all’approvazione della Regione».

³⁴⁸ «1. Il progetto per la costituzione, la realizzazione e la gestione dell’Itinerario è presentato alla Regione da un Comitato promotore del quale possono far parte: a) aziende agricole, agrituristiche e vitivinicole singole o associate; b) aziende di produzione o trasformazione di prodotti tipici del territorio interessato dall’Itinerario; c) imprese turistiche ricettive alberghiere ed extra-alberghiere e della ristorazione; d) imprese artigiane e commerciali direttamente collegate ai prodotti tipici del territorio interessato dall’Itinerario; e) Enti Locali, loro consorzi, Camere di Commercio, Industria, Artigianato ed Agricoltura, Enti Parco e Riserve Naturali; f) organizzazioni professionali ed associazioni dei settori interessati; g) consorzi di tutela dei prodotti tipici; h) istituzioni ed associazioni culturali, ambientali, ricreative interessate alla realizzazione degli obiettivi della presente legge; i) organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) che perseguono scopi coerenti con gli obiettivi della presente legge; l) altre imprese aventi interesse alla realizzazione dell’Itinerario. 2. Il progetto dell’Itinerario deve contenere: a) il disciplinare applicabile a tutte le attività comprese nel progetto, che deve essere conforme ai criteri ed alle caratteristiche tipizzanti l’Itinerario; b) l’individuazione dell’insieme dei prodotti di cui al comma 2 dell’art. 2 che lo caratterizzano, nel rispetto degli standard minimi previsti dal Regolamento di attuazione; c) l’atto di impegno alla realizzazione dell’Itinerario sottoscritto dai legali rappresentanti dei soggetti aderenti al Comitato promotore».

gestione (articolo 7) ³⁴⁹. La legge regionale n. 23/2000 predispone, inoltre, anche il finanziamento da parte della Regione sia per quanto riguarda la segnaletica e musei a tema, sia per quanto concerne l'attività dinamica dell'itinerario, in riferimento alle strutture, ai centri didattici, ai laboratori dimostrativi delle attività artigianali, arti e antichi mestieri (articolo 8). La legge regionale prevede anche degli specifici compiti per i Comuni e le Province in materia di localizzazione della segnaletica degli itinerari, lungo le strade di rispettiva competenza e la possibilità riservata alle Province «in merito al mantenimento delle condizioni e dei requisiti che hanno portato al riconoscimento dell'Itinerario» (articolo 9). Il riconoscimento dell'itinerario su proposta del Comitato tecnico da parte della Regione e delle Province interessate per territorio, sottoponibile a revoca in caso di non mantenimento dei requisiti, permette di accedere ad ulteriori benefici rappresentati dall'inserimento degli stessi itinerari nei programmi di valorizzazione turistica dell'Emilia-Romagna (articolo 4). Non da ultimo, è da evidenziare che in conformità a quanto disposto dall'articolo 3 della legge regionale 7 aprile 2000, n. 23, il 21 giugno 2000 è stato adottato il provvedimento n. 16, recante norme per il Regolamento d'attuazione ³⁵⁰. Il Regolamento d'attuazione prevede: a) l'adozione di un apposito "disciplinare" (articolo 3) ³⁵¹;

³⁴⁹ «1. Il Comitato promotore, entro sessanta giorni dal riconoscimento dell'Itinerario, si costituisce in organismo associativo, senza scopi di lucro e operante sulla base di regole di autofinanziamento, finalizzato alla realizzazione e gestione dell'Itinerario. 2. L'Organismo di gestione dell'Itinerario ha il compito di: a) realizzare l'Itinerario e fungere da riferimento dell'insieme delle attività che vengono svolte conformemente a quanto stabilito dalla presente legge e dal Regolamento di attuazione; b) diffondere la conoscenza dell'Itinerario attraverso un'attività promozionale ed informativa esercitata in raccordo con le iniziative delle imprese, delle associazioni ed istituzioni locali, provinciali e regionali; c) presiedere alla coordinata attuazione del progetto da parte di tutti gli aderenti all'Itinerario vigilando sul suo regolare andamento; d) curare i rapporti con le Istituzioni del territorio; e) presentare domanda per l'accesso ai contributi previsti all'articolo 8; f) gestire, direttamente o indirettamente, attività ricreative, culturali, didattiche e dimostrative nei punti di accoglienza dislocati lungo l'Itinerario, nonché ogni altra iniziativa di carattere economico- commerciale volta al raggiungimento degli scopi degli Itinerari turistici enogastronomici; g) proporre attività di formazione necessarie per gli operatori dell'Itinerario e per preservare e rilanciare le professioni legate alle tradizioni produttive; h) promuovere la costituzione di Club di Prodotto ai sensi della L.R. 4 marzo 1998, n. 7».

³⁵⁰ Cfr. [http://www.prassicoop.it/NORME/RR\(8\)%2016_01.pdf](http://www.prassicoop.it/NORME/RR(8)%2016_01.pdf).

³⁵¹ «1. La realizzazione e la gestione dell'Itinerario è regolata dalle disposizioni contenute nel disciplinare adottato dall'Organismo di gestione e sottoscritto da tutti gli aderenti. 2. Il disciplinare deve prevedere: a) l'impegno dell'Organismo di gestione ad adottare, fare rispettare e controllare che vengano mantenuti dai propri aderenti gli standard di qualificazione dell'offerta turistica enogastronomica di cui al presente Regolamento; b) la definizione dei tempi necessari al

b) il “Procedimento per il riconoscimento degli itinerari” (articolo 4) ³⁵²; c) specificazioni in tema di “Organismo responsabile della gestione dell’itinerario” (articolo 5) ³⁵³; d) un apposito personale di accompagnamento (guide, accompagnatori e animatori) qualificato (articolo 6); norme per l’ “Immagine coordinata degli itinerari” (articolo 7) ³⁵⁴; e) la possibilità del riconoscimento di

raggiungimento degli standard di qualità da parte dei soggetti aderenti che ancora non li possiedono. Il periodo massimo concesso è di 18 mesi dal momento dell'accettazione della domanda di adesione del soggetto all'Itinerario; c) l'obbligo degli aderenti di segnalare tempestivamente per iscritto all'Organismo di gestione ogni variazione rispetto alle dotazioni, ai locali, ai servizi forniti e ai dati aziendali; d) l'obbligo dei soggetti aderenti di comunicare, almeno una volta l'anno, alla scadenza fissata dall'Organismo di gestione, le variazioni relative: 1) ai dati concernenti la propria attività turistica; 2) ai periodi e orari di apertura; 3) alle condizioni praticate per la vendita dei prodotti, per le degustazioni e per i menu tipici; e) la previsione di un sistema di contabilizzazione, da applicare alle singole tipologie dei soggetti aderenti, che consenta di verificare l'affluenza di pubblico legata all'Itinerario; f) la regolamentazione delle attività e del funzionamento dei punti di informazione dell'Itinerario; g) la regolamentazione dell'utilizzo del logo dell'Itinerario e della realizzazione del materiale promozionale relativo all'Itinerario da parte dei singoli aderenti; h) le modalità che disciplinano le visite del pubblico ai soggetti aderenti all'Itinerario durante tutti i periodi dell'anno e nei giorni festivi e prefestivi, anche attraverso una programmata turnazione; i) le modalità per eventuali coperture assicurative di responsabilità civile legate alle attività di accoglienza dei visitatori».

³⁵² «1. Ai fini del riconoscimento previsto dall'art. 4 della L.R. 23/00, il Comitato promotore di ciascun Itinerario deve presentare alla Regione - Direzione generale Agricoltura - una apposita richiesta di riconoscimento, inviandone copia alla Provincia competente. 2. La domanda di riconoscimento deve essere sottoscritta dal legale rappresentante di ogni soggetto aderente al Comitato promotore. 3. Alla domanda deve essere allegata la seguente documentazione: a) un progetto di base che deve contenere la descrizione generale dell'Itinerario; b) il disciplinare per la realizzazione dell'Itinerario, di cui all'art. 3 del presente Regolamento; c) l'indicazione dei prodotti di qualità rientranti tra quelli previsti all'art. 2, comma 2, della L.R. 23/00 che caratterizzano l'Itinerario; d) l'atto di impegno alla realizzazione dell'Itinerario sottoscritto dai legali rappresentanti dei soggetti aderenti al Comitato promotore. 4. La Giunta regionale provvede al riconoscimento degli Itinerari, previa acquisizione del parere positivo del Comitato tecnico regionale e sulla base delle osservazioni presentate dalle Province interessate per territorio, entro 120 giorni dal deposito della richiesta di riconoscimento da parte del Comitato promotore.

5. La Giunta regionale revoca il riconoscimento sulla base degli esiti dei controlli effettuati dalla Provincia interessata qualora sia stato accertato il venir meno delle condizioni e dei requisiti richiesti per il riconoscimento dell'Itinerario. 6. L'approvazione delle modificazioni all'Itinerario riconosciuto è soggetta alle procedure previste per il riconoscimento».

³⁵³ «1. L'Organismo di gestione è il soggetto responsabile dell'Itinerario, così come previsto dall'art. 7 della L.R. 23/00. 2. Lo statuto, regolante l'organizzazione e il funzionamento dell'Organismo di gestione dell'Itinerario, deve: a) consentire l'adesione di nuovi soggetti in possesso dei requisiti di cui alla L.R. 23/00 e al presente Regolamento; b) prevedere un versamento annuale da parte dei soci per l'autofinanziamento dell'organizzazione e gestione dell'Itinerario; c) attribuire un voto per ogni soggetto aderente; d) prevedere l'approvazione a maggioranza semplice delle deliberazioni».

³⁵⁴ «1. È approvato il logo identificativo degli Itinerari turistici enogastronomici dell'Emilia-Romagna costituito dal simbolo grafico di cui all'Allegato B) al presente Regolamento. 2. I singoli Itinerari riconosciuti devono dotarsi di un proprio logo identificativo nel quale deve comunque essere inserito anche il logo regionale, secondo le specifiche contenute nell'Allegato B) al presente Regolamento. 3. È approvata la segnaletica informativa relativa alle varie tipologie di cartelli

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

165

itinerari già esistenti (articolo 8) ³⁵⁵; f) e ulteriori norme per il Comitato tecnico regionale (articolo 9) ³⁵⁶. Il Regolamento d'attuazione risulta, inoltre, molto dettagliato in quanto riconosce anche due specifici Allegati: 1) Allegato A) – Standard di qualificazione ed omogeneizzazione dell'offerta turistica enogastronomica degli "Itinerari turistici dell'Emilia Romagna" ³⁵⁷; 2) Allegato B) – Logo, cartellonistica, segnaletica.

Per quanto concerne i distretti culturali vi è innanzitutto da dire che essi nascono a seguito dell'evoluzione dei distretti industriali ³⁵⁸. Quest'ultimi sono apparsi nel panorama legislativo tramite la legge 5 ottobre 1991, n. 317, recante

(generale, specifico, territoriale, settoriale, direzionale, indicativo e aziendale) e segnali (direzionale extraurbano e direzionale urbano) contenuta nell'Allegato B) al presente Regolamento. 4. Gli Organismi di gestione, previa autorizzazione, sono tenuti a provvedere alla installazione dei cartelli e dei segnali nel territorio dell'Itinerario, nel rispetto della normativa vigente. 5. Il logo regionale potrà essere registrato dalla Regione a livello nazionale e internazionale, secondo le normative vigenti in materia».

³⁵⁵ «1. Gli Itinerari già costituiti, che intendono ottenere il riconoscimento regionale ai sensi dell'art. 4 della L.R. 23/00, devono uniformarsi ai requisiti ed agli standard di qualità previsti nel presente Regolamento».

³⁵⁶ «1. Il Comitato tecnico regionale costituito ai sensi dell'art. 5 della L.R. 23/00, ha la propria sede presso la Regione Emilia-Romagna ed è presieduto dal componente designato dall'Assessore competente in materia di agricoltura. 2. Oltre ai compiti stabiliti dal comma 2 dell'art. 5 della L.R. 23/00, il Comitato svolge le seguenti attività: a) verificare, anche attraverso sopralluoghi sul territorio e presso i soggetti aderenti, la conformità del progetto di Itinerario ai requisiti previsti dalla L.R. 23/00; b) c) b) richiedere alle Province interessate il controllo della permanenza dei requisiti e delle condizioni di riconoscimento dell'Itinerario ai sensi dell'art. 9, comma 2, della L.R. 23/00; c) collaborare ed intervenire, su richiesta delle Province interessate, nelle verifiche di cui alla precedente lettera b). 3. Il Comitato può delegare a propri componenti le attività di verifica individuate al comma 2. 4. Il Comitato può avvalersi della collaborazione del personale e delle strutture regionali nonché di strutture esterne specialistiche individuate dalla Regione secondo la normativa vigente».

³⁵⁷ In particolare, sono richiesti *standard* di qualità per le seguenti fattispecie: 1) Standard di qualità delle aziende agricole, vitivinicole, consorzi e cooperative di trasformazione e produzione; 2) Standard di qualità delle aziende agrituristiche; 3) Standard di qualità delle enoteche, delle cantine e delle botteghe del vino; 4) Standard di qualità degli esercizi autorizzati alla somministrazione di pasti, alimenti e bevande quali ristoranti, trattorie ed osterie; 5) Standard di qualità delle imprese turistico-ricettive, ai sensi della Legge 135/01, compresi i bed & breakfast di cui alla L.R. 11/99; 6) Standard di qualità specifici per le imprese artigiane; 7) Standard di qualità specifici per le imprese che svolgono attività di commercializzazione; 8) Standard di qualità specifici per le istituzioni e per le associazioni operanti nel campo culturale ed ambientale, ONLUS, i Consorzi di tutela dei prodotti tipici, le Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, le organizzazioni professionali e le associazioni dei settori interessati; 9) Standard minimi per Comuni, loro forme associative e Comunità montane aderenti all'itinerario; 10) Standard minimi di qualità specifici per i musei del vino e della vite, delle antiche tradizioni e dei prodotti enogastronomici dell'Emilia-Romagna; 11) Standard minimi di qualità specifici per i parchi, le riserve naturali e le aree di riequilibrio.

³⁵⁸ Si consiglia la lettura del seguente contributo: F. GUELPA, S. MICELLI (a cura di), *I distretti industriali del terzo millennio. Dalle economie di agglomerazione alle strategie d'impresa*, Il Mulino, 2007.

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

166

norme per “*Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese*”. L'articolo 36 di tale legge, nella versione modificata dalla legge n. 140/1999, prevede che «1. Si definiscono sistemi produttivi locali i contesti produttivi omogenei, caratterizzati da una elevata concentrazione di imprese, prevalentemente di piccole e medie dimensioni, e da una peculiare organizzazione interna. 2. Si definiscono distretti industriali i sistemi produttivi locali di cui al comma 1, caratterizzati da una elevata concentrazione di imprese industriali nonché dalla specializzazione produttiva di sistemi di imprese».

I sistemi produttivi locali hanno poi successivamente ricevuto una prima evoluzione di disciplina, rappresentata dall'entrata in scena dei c.d. distretti rurali³⁵⁹: infatti, il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, ha disposto (con l'articolo 13, comma 1) che «si definiscono distretti rurali i sistemi produttivi locali di cui all'articolo 36, comma 1, della legge 5 ottobre 1991, n. 317, e successive modificazioni, caratterizzati da un'identità storica e territoriale omogenea derivante dall'integrazione fra attività agricole e altre attività locali, nonché dalla produzione di beni o servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali». L'evoluzione citata permette di consentire di convergere sul tema degli itinerari culturali e, in particolare, sulla valorizzazione del territorio, dell'ambiente e del paesaggio nel rispetto delle tradizioni.

In virtù della legge n. 228/2001, la Regione Abruzzo, tramite la legge regionale 3 marzo 2005, n. 18, recante norme per l' “*Istituzione dei distretti rurali*”, oggi abrogata dall'articolo 11 della legge regionale 9 giugno 2015, n. 14, ha per prima regolato la materia a livello regionale (anche in riferimento alla disciplina nazionale). Attualmente la stessa legge regionale 9 giugno 2015, n. 14³⁶⁰, disciplina i distretti rurali, riproponendo e specificando la precedente

³⁵⁹ Cfr. M. SASSI, *La normativa sui distretti rurali e agroalimentari di qualità: indicazioni operative e stato di attuazione*, Università degli Studi di Pavia, Dipartimento di Ricerche Aziendali “Riccardo Argenziano”, Collana Working Paper - WP n. 2/2009, consultabile su: http://ca2000.unipv.it/WP_Economia_alimentare_e_agroindustriale/sassi_2_09.pdf.

³⁶⁰ Il contenuto della legge, rubricata “*Nuova disciplina per l'istituzione dei distretti rurali della Regione Abruzzo e modifica alla legge regionale 3 marzo 1988, n. 25 (Norme in materia di usi civici e gestione delle terre civiche - Esercizio delle funzioni amministrative)*”, è disponibile al seguente link:

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

167

normativa: la definizione dei distretti rurali, di cui all'articolo 2, attribuisce rilievo anche al punto di vista culturale: «I distretti rurali sono sistemi locali caratterizzati da identità storiche e territoriali omogenee, derivanti dall'integrazione tra attività agricole ed altre attività locali (agriturismo, turismo rurale, artigianato, valori legati all'ambiente e alla tradizione contadina, attività turistico-culturali), nonché dalla produzione di beni e servizi di particolare specificità, coerenti con storia e vocazioni naturali del territorio». La creazione del distretto rurale avviene tramite un protocollo d'intesa siglato fra i soggetti partecipanti (articolo 4) ³⁶¹, che si sviluppa, successivamente, con la creazione di un apposito Piano del distretto (articoli 5-6) ³⁶².

Il passo successivo è stato quello in cui le Regioni hanno sviluppato il concetto di distretto industriale per poter arrivare alla dimensione dei distretti culturali ³⁶³: è proprio grazie alle Regioni, infatti, che la disciplina dei distretti industriali ha avuto modo di svilupparsi, tematicamente, nell'ambito della cultura.

La prima legge regionale, e in senso assoluto nel territorio nazionale, dedicata ai distretti culturali è stata, anche in questo caso, quella della Regione

http://www2.consiglio.regione.abruzzo.it/leggi_tv/testi_vigenti/insieme.asp?numero=14&anno=2015&lr=L.R.%209%20giugno%202015,%20n.%2014&passo=../abruzzo_lr/2015/lr15014.htm

³⁶¹ «1. Il Comitato promotore si costituisce mediante protocollo d'intesa tra gli enti locali e i soggetti privati che operano nel sistema integrato in ambito locale così come definito dall'articolo 3. 2. I soggetti aderenti al protocollo d'intesa sono rappresentativi delle caratteristiche del territorio e devono appartenere alle strutture produttive, tradizionali, storiche e sociali del territorio del distretto. 3. I soggetti di cui al comma 2 sono: a) enti locali territoriali ed altri enti pubblici; b) soggetti privati produttivi operanti nell'ambito del distretto; c) associazioni di rappresentanza della cooperazione; d) organizzazioni professionali agricole, sindacali e ambientaliste. 4. Nel protocollo d'intesa viene individuato un ente locale o soggetto privato con funzioni di referente e coordinatore per lo svolgimento delle attività organizzative. 5. La Giunta regionale, previa valutazione tecnica della competente struttura regionale, riconosce con proprio atto i distretti rurali». 6. Dopo l'avvenuto riconoscimento, il nucleo promotore del distretto avvia la costituzione della società di distretto, costituita da imprenditori privati e loro rappresentanze, enti locali, parti sociali, nel rispetto di quanto indicato nel protocollo d'intesa tenuto conto di eventuali osservazioni formulate dalla Regione. Il Comitato promotore cessa le sue funzioni al momento della costituzione della società di distretto».

³⁶² Secondo l'articolo 5, rubricato "Piano di distretto", «1. Il Comitato promotore del distretto, in sinergia con i soggetti aderenti, elabora il Piano di distretto entro novanta giorni dal riconoscimento del distretto stesso. 2. Il Comitato promotore del distretto assicura la partecipazione delle istituzioni locali e delle rappresentanze economiche e sociali del territorio distrettuale attraverso strumenti permanenti di concertazione istituzionale».

³⁶³ Per un'ampia disamina sui distretti culturali, cfr., *ex multis*, G.P. BARBETTA, M. CAMMELLI, S. DELLA TORRE (a cura di), *Distretti culturali: dalla teoria alla pratica*, Il Mulino, 2013.

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

168

Abruzzo ³⁶⁴, nella fattispecie, la legge regionale del 3 marzo 2005, n. 15, rubricata “*Istituzione dei distretti culturali*”, successivamente abrogata. La definizione di distretto culturale era fornita dall’articolo 2, secondo il quale «Un distretto culturale è un sistema territoriale definito e delimitato di relazioni, che integra il processo di valorizzazione delle datazioni culturali, siano esse materiali che immateriali, con le infrastrutture e con gli altri settori produttivi che a quel processo sono connessi». L’obiettivo dei distretti culturali era quello «da un lato, di rendere più efficiente ed efficace il processo di produzione di “cultura” e dall’altro di ottimizzare, su scala locale, i suoi impatti economici e sociali» (articolo 3). I soggetti partecipanti previsti erano sia pubblici che privati (articolo 4) ³⁶⁵, ed avevano diritto ad un finanziamento (articolo 5) ³⁶⁶ dietro la presentazione di uno specifico progetto, che doveva essere presentato in conformità alle finalità della legge (articolo 6) ³⁶⁷. I distretti culturali così istituiti

³⁶⁴ In questo periodo particolarmente florido per la Regione Abruzzo fu approvata anche la legge regionale 3 marzo 2005, n. 19, recante “*Norme per la costituzione dei Consorzi dei Beni Culturali, delega di funzioni regionali*”, con importanti finalità indicate all’articolo 1: «1. La Regione Abruzzo, con la presente legge riconosce un ruolo essenziale, anche sotto il profilo turistico, allo sviluppo della cultura attraverso la promozione delle attività culturali e la valorizzazione dei beni presenti sul proprio territorio. 2. La presente legge, ai fini della valorizzazione del patrimonio culturale e della promozione e organizzazione delle connesse attività culturali, disciplina l’esercizio delle funzioni amministrative inerenti i beni culturali, così come definiti dagli articoli 10 e 11 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42: Codice dei beni culturali e del paesaggio. 3. Per le finalità della presente legge, la Regione opera congiuntamente agli enti locali e persegue ogni possibile intesa con gli organi centrali e periferici dello Stato e con gli altri soggetti pubblici e privati, anche mediante accordi di programma e altre forme pattizie». Per il testo completo della legge: <http://www2.consiglio.regione.abruzzo.it/leggi/lexreght/legVII/leggi/html/2005/1019.htm> .

³⁶⁵ «1. Al distretto culturale possono partecipare gli Enti locali e/o soggetti privati (gli uni e gli altri, tanto in forma singola che in forma associata). 2. Si possono costituire distretti culturali appartenenti anche a regioni diverse. 3. Alle Agenzie per la promozione culturale si può affidare territorialmente un ruolo di raccordo e coordinamento tra i diversi soggetti partecipanti al distretto stesso».

³⁶⁶ «1. I soggetti promotori che partecipano alla costituzione dei singoli distretti culturali devono richiedere il riconoscimento alla Regione Abruzzo, impegnandosi a compartecipare al finanziamento dei progetti presentati anche per lotti funzionali. 2. La Regione Abruzzo interviene a favore dei distretti culturali attraverso l’erogazione di fondi previsti dagli strumenti di programmazione ordinaria e straordinaria che rendano concreti i programmi e le finalità. 3. Ai progetti possono, comunque, concorrere finanziamenti ulteriori provenienti da risorse statali e/o comunitarie».

³⁶⁷ «1. I progetti presentati dai distretti culturali devono avere le seguenti finalità: a) migliorare le capacità d’informazione e di assistenza culturale dei territori interessati; b) attuare interventi intersettoriali e infrastrutturali necessari al potenziamento dell’offerta culturale, alla riqualificazione della cultura e del territorio delle località interessate, rendendo efficace la fruibilità culturale dell’intero territorio; c) sostenere la riqualificazione dell’offerta culturale con priorità per gli adeguamenti dovuti a normative di sicurezza, per la promozione di certificazioni di qualità ed

godevano di specifiche linee di indirizzo regionali (articolo 7) e di consulenza da parte delle Agenzie per la promozione culturale (articolo 8).

La dottrina ha svolto un ruolo molto importante sia per la nascita dei distretti culturali, sia per la loro evoluzione successiva rappresentata dai distretti culturali evoluti ³⁶⁸. Parte della dottrina ha ribadito la citata nozione di distretto culturale della legge regionale Abruzzo n. 15/2005: «il distretto culturale è un sistema territorialmente delimitato di relazioni che integra il processo di valorizzazione delle dotazioni culturali, sia materiali che immateriali, con le

ecologiche, nonché, la promozione della produzione culturale locale; d) promuovere marketing telematico per favorire collegamenti tra i vari organismi regionali del settore». L'articolo 6, specifica "Contenuti e procedure del Piano": «1. Il Piano di distretto è adottato dalla Regione sentite le rappresentanze economiche, sociali e istituzionali maggiormente rappresentative del territorio regionale interessato, e i suoi contenuti, che assumono maggiore o minore rilevanza in funzione della tipologia di distretto, sono così rappresentati: a) processi di coesione e correlazione tra i diversi settori produttivi presenti all'interno del distretto rurale; b) riorganizzazione delle filiere produttive, comprese quelle foresta-legno e dell'agro-energia, ai fini dell'incremento della competitività e della salvaguardia ambientale; c) sostenibilità ambientale anche attraverso la promozione dell'efficienza energetica e lo sviluppo di risorse energetiche da fonti rinnovabili; d) mantenimento e crescita occupazionale dei settori produttivi economici anche attraverso azioni di formazione; e) creazione e miglioramento di strutture produttive ed infrastrutture di servizio adeguate per le esigenze funzionali del distretto; f) sviluppo di relazioni economiche fra i soggetti del distretto in chiave interprofessionale; g) conservazione, tutela e valorizzazione delle connotazioni paesaggistiche ed ambientali del territorio, anche attraverso la promozione della multifunzionalità dell'agricoltura. 2. Il Piano di distretto deve prevedere almeno: a) l'analisi sintetica della situazione esistente e delle prospettive della produzione, lavorazione, trasformazione e commercializzazione, distribuzione e consumo dei prodotti del distretto compresi quelli della filiera foresta-legno e della filiera dell'agro-energia, nonché delle problematiche ambientali e territoriali; b) la descrizione della situazione esistente ed una valutazione delle prospettive delle diverse forme di interrelazione e interdipendenza tra imprese della produzione, della lavorazione, della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli, dei prodotti agroforestali e della produzione di energia da fonti rinnovabili, ed altri soggetti locali; c) l'indicazione delle politiche agricole e rurali, agro-forestali e agro-energetiche significative per il distretto, la tutela e la valorizzazione delle produzioni agricole, delle produzioni della filiera foresta-legno e della filiera dell'agro-energia, delle risorse ambientali e territoriali, del paesaggio e delle tradizioni rurali; d) la definizione di progetti di innovazione; e) l'adesione di un numero minimo di imprese (PMI), comunque non inferiore a dieci, nonché le associazioni di categoria più rappresentative del settore cui fanno riferimento le imprese; f) le proposte di interventi per l'ammodernamento e la razionalizzazione dei processi produttivi e per la valorizzazione delle produzioni del distretto privilegiando l'utilizzo in forma integrata degli strumenti finanziari disponibili. 3. Il Piano di distretto è approvato dalla Giunta regionale, previo parere della Commissione consiliare competente, entro sessanta giorni. 4. Il Piano di distretto può essere modificato, su proposta delle società di distretto con le procedure previste dai commi 1 e 2».

³⁶⁸ Per una valida ricostruzione dell'evoluzione da distretti culturali a quelli industriali si rinvia al contributo di A. USAI, *Il distretto culturale evoluto: Beni culturali e pianificazione del territorio nella sfida futura*, 2013, pp. 29-37; Cfr. anche P. L. SACCO, G. FERILLI, *Il distretto culturale evoluto nell'economia post industriale*, in www.iuav.it, *Working Papers*, DADI/ WP 4/06, 2006; F. G. ALBERTI, J. D. GIUSTI, *Alla ricerca dei distretti culturali. Un'analisi critica della letteratura*, *Liuc Papers n. 229, Serie Management ed economia della cultura 2*, giugno 2009.

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici

170

Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

infrastrutture e con gli altri settori produttivi che a quel processo sono connesse. La realizzazione di un distretto culturale ha l'obiettivo, da un lato, di rendere più efficiente ed efficace il processo di produzione di "cultura" e, dall'altro, di ottimizzare, a scala locale, i suoi impatti economici e sociali»³⁶⁹. Altra parte della dottrina ha proposto una visione di distretto culturale "a maglie larghe", visione che assume importanza perché tiene maggiormente in considerazione anche il capitale culturale e intellettuale dell'uomo, derivante non solo da conoscenze, tradizioni, ecc., ma anche da beni e servizi propri dell'attività culturale (cinema, audiovisivo, arti figurative, ecc.), che si manifestano in un determinato territorio³⁷⁰. Secondo questa visione, a seconda del contesto territoriale di riferimento, si verrebbero a creare quattro tipi di distretto culturale: a) distretto culturale industriale, che presuppone la presenza di un quadro economico, culturale e sociale determinato e autonomo, senza alcuna necessità della presenza e dell'attività delle istituzioni; b) distretto culturale istituzionale, ove, viceversa, le istituzioni assumono un ruolo determinante per la crescita economica distrettuale, alla quale è assicurata una serie di tutele, quali l'attribuzione di un determinato marchio o, più in generale, viene tutelata la proprietà intellettuale; c) distretto culturale museale, il quale si caratterizza per la presenza di musei, che vengono messi in rete per creare ulteriore valore; d) distretto culturale metropolitano, che rispecchia, infine, un'opera di riqualificazione dei territori urbani, al fine di poter migliorare, tramite un'adeguata politica, il contesto economico, sociale e culturale metropolitano.

Proprio questa teorizzazione ha portato negli anni ad analizzare ulteriormente i vari modelli di distretto culturale e ad arrivare alla ideazione dei distretti culturali evoluti. Questi ultimi tengono in considerazione elementi di tipo immateriale, ossia beni che sono in stretta sintonia con il luogo in cui sorge il distretto, e che per tale ragione vengono definiti «idiosincratici», in quanto «le

³⁶⁹ Così P. VALENTINO, *I distretti culturali: nuove opportunità di sviluppo del territorio*, Associazione Civita, Roma, 2001, p. 3; Cfr. anche P. VALENTINO, *Le trame del territorio. Politiche di sviluppo dei sistemi territoriali e distretti culturali*, Associazione Civita, Roma, 2003.

³⁷⁰ Ci si riferisce al pensiero di Walter Santagata sui distretti culturali. Per le teorizzazioni di tale Autore, cfr. W. SANTAGATA, *Distretti culturali, diritti di proprietà e crescita economica sostenibile*, in *Rassegna Economica*, n.1, Anno LXIV, gennaio-giugno, 2000.

conoscenze tacite e personali fanno parte di un sistema di informazioni che circolano all'interno della comunità liberamente, favorendo la trasformazione della creatività in cultura e la cultura in merci e servizi dal valore economico. Secondo questa visione il distretto culturale più che essere orientato alle aree tradizionali dell'artigianato artistico evoluto industrialmente, si fonda sulle nuove aree produttive, caratterizzate da un alto valore aggiunto di capitale umano, valore che contraddistingue le economie post industriali; si tratta quindi dei settori del design, dell'innovazione tecnologica, della creazione di nuovi prodotti ³⁷¹». Il passo successivo è stato, dunque, quello di considerare ulteriori fattori legati all'economia post-industriale, basata sempre più su specifici indicatori che condizionano la produzione di valore, anche in contesti culturali ³⁷². Sicché «la teoria di riferimento e l'evidenza empirica sia a livello micro che macro hanno permesso di comprendere quanto sia complessa ed articolata la base teorica su cui si fonda il tema del distretto culturale, al punto da richiedere un approccio teorico più generale in grado di evidenziare i punti di contatto con lo sviluppo economico e generale. Il concetto di cultura ha fondamenti più ampi quali la libertà degli individui, l'innovazione, la creatività, la qualità della vita, presupposti immateriali che secondo molti economisti ritroviamo nei Paesi più avanzati, se con questa accezione intendiamo i Paesi caratterizzati da un'economia di tipo post industriale. In questi termini il concetto di sviluppo non è più legato ai soli fattori tangibili, alla possibilità di mettere a frutto le risorse artistiche architettoniche e paesaggistiche» ³⁷³, ma anche agli aspetti intangibili. Le teorizzazioni del distretto culturale prima, e del distretto culturale evoluto dopo, hanno condizionato il

³⁷¹ Così P. L. SACCO, G. FERILLI, *Il distretto culturale evoluto nell'economia post industriale*, op. cit., in riferimento alle teorizzazioni di W. Santagata.

³⁷² «La capacità competitiva di un sistema economico è sempre più legata a quelle grandezze che sono universalmente riconosciute come i nuovi fondamentali dell'economia post-industriale: l'investimento in ricerca, la produzione di nuovi brevetti, la diffusione delle competenze nell'uso evoluto delle nuove tecnologie, e così via. Si tratta di semplici indicatori parziali di un fenomeno più generale che sta interessando in profondità tutti i sistemi economici di punta sulla scena globale: l'avvento di una nuova modalità di produzione del valore aggiunto centrata sull'apporto di fattori produttivi intangibili». In questo senso si esprimono P. L. SACCO, G. FERILLI, *Il distretto culturale evoluto nell'economia post industriale*, op. cit., in riferimento alle argomentazioni esposte in P.L. SACCO, *Le carte vincenti dell'economia*, in *Il Sole 24 Ore*, 8 gennaio 2005.

³⁷³ Cfr. ancora P. L. SACCO, G. FERILLI, *Il distretto culturale evoluto nell'economia post industriale*, op. cit.

legislatore regionale con degli interventi che dimostrano un'assimilazione (o, comunque, un'influenza) della dottrina citata. Oltre al caso della Regione Abruzzo che, come visto, ha riconosciuto subito i distretti culturali, in particolare è da evidenziare l'attività legislativa della Regione Marche, la quale è passata dal legiferare i distretti culturali sino a riconoscere, successivamente, i distretti culturali evoluti, pur in mancanza di riferimenti legislativi nazionali: ci si riferisce, rispettivamente, all'articolo 21 della legge regionale del 9 febbraio 2010, n. 4, recante "*Norme in materia di beni e attività culturali*", e alla Delibera della Giunta regionale del 17 dicembre 2012, n. 1753, recante "*Indirizzi e modalità operative per l'attivazione del Distretto Culturale Evoluto delle Marche*".

L'articolo 21 della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 4, ha previsto l'istituzione del «Distretto culturale delle Marche, quale sistema territoriale di relazioni tra soggetti pubblici e privati, volto a sviluppare le potenzialità del territorio regionale in ambito culturale, a garantire il governo integrato delle dinamiche del settore e a sostenere programmi di sviluppo locali» (comma 1). La particolarità di tale distretto risiede nel fatto che «comprende l'intero territorio regionale» (comma 2), fatto che porta ad ammettere un grande numero di partner: «Possono aderire al Distretto culturale: a) le imprese operanti in ambito culturale o ad esso connesso; b) gli istituti e i luoghi della cultura di cui all'articolo 101 del Codice; c) gli enti e le organizzazioni, pubbliche e private, che erogano servizi culturali e alla cultura; d) il sistema dell'alta formazione universitaria riconducibile al settore dei beni culturali e della cultura in genere» (comma 3). L'istituzione del Distretto culturale delle Marche, il quale gode di finalità importanti (comma 4)³⁷⁴, è stata preceduta da una deliberazione regionale del 13 ottobre 2009, n. 133, recante "*Istituzione del Distretto Culturale delle Marche*",

³⁷⁴ «Il Distretto culturale è finalizzato a: a) dare visibilità all'intero comparto cultura, promuovendolo anche a livello internazionale; b) sostenere la crescita economica del settore, lo sviluppo delle professionalità, della qualità dei servizi, di nuovi segmenti di offerta culturale e turistica; c) promuovere le forme di aggregazione anche tra soggetti diversi, tra beni e attività produttive e culturali; d) sostenere l'indotto, la costituzione di filiere orizzontali e verticali; e) favorire l'integrazione tra pubblico e privato, tra la ricerca, la formazione e il mondo del lavoro; f) sostenere la libera aggregazione tra i soggetti per favorirne la competitività. 5. L'adesione al Distretto culturale è a carattere volontario, ed è attuata secondo criteri, modalità e procedure individuate dalla Giunta Regionale».

ed è stata altresì succeduta da una Delibera della Giunta regionale del 9 settembre 2010, n. 1301, recante “*Linee di indirizzo per la prima applicazione della nuova normativa regionale di settore*”.

Tale distretto culturale è stato denominato ufficialmente evoluto a seguito deliberazione della Giunta regionale del 17 dicembre 2012, n. 1753, recante “*Indirizzi e modalità operative per l’attivazione del Distretto Culturale Evoluto delle Marche*”³⁷⁵. Dalla motivazione del provvedimento si legge che, ferma restando la disciplina dell’articolo 21 della legge n. 4/2010, «al concetto di “distretto culturale” che individua nella cultura e nella conoscenza un fattore competitivo e di crescita del territorio, si accompagna la definizione di “distretto culturale evoluto” ad indicare la necessità di superare l’orizzonte delle sole politiche di turismo culturale, peraltro auspicabili, con politiche attive di coinvolgimento di imprenditorialità tradizionali e non e delle comunità locali. Il concetto di “distretto culturale evoluto”, si sviluppa in coerenza con le indicazioni riportate nel Libro Verde della Commissione europea sul tema “*Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare (27 aprile 2010)*”, che individua le imprese culturali ad alto contenuto di conoscenza come traino dello sviluppo ed opportunità di riequilibrio economico in particolare nei contesti territoriali teatro di crisi del manifatturiero tradizionale, ed apre così un nuovo filone tematico della programmazione europea³⁷⁶». Quindi oltre allo sviluppo della dottrina i distretti culturali si sono affermati grazie al supporto normativo della Commissione europea. Preso atto di ciò, il provvedimento adottato ha stabilito l’approvazione del «progetto di Distretto Culturale Evoluto delle Marche» come «azione strategica nell’ambito della programmazione regionale a valere su risorse

³⁷⁵ Cfr. http://www.norme.marche.it/Delibere/2012/DGR1753_12.pdf.

³⁷⁶ La motivazione del provvedimento prosegue in tal modo: «[...] Nella accezione del Libro Verde per industrie culturali si intendono le industrie che producono o distribuiscono beni o servizi che, quando vengono concepiti, sono considerati possedere un carattere, un uso o uno scopo specifici che incorporano o trasmettono espressioni culturali, quale che sia il loro valore commerciale. Oltre ai settori tradizionali delle arti, questi beni e servizi comprendono i film, i Dvd e i video, la televisione e la radio, i videogiochi, i nuovi media, la musica, i libri e la stampa. Gli effetti di ricaduta delle industrie culturali e creative vengono paragonati a quelli della ICT in termini di capacità trasversali di trasformazione ed innovazione della economia». Ben si comprende, dunque, l’importanza delle teorizzazioni richiamate di W. Santagata, P.L. Sacco e G. Ferilli, al fine della definizione e dell’individuazione dei contenuti del distretto culturale evoluto.

regionali, nazionali, comunitarie che prevedano il sostegno a modelli di sviluppo territoriale a traino culturale in stretta integrazione tra cultura, economia, nuove tecnologie, ambiente, turismo e formazione, con particolare riferimento al Progetto Marche ed ai “progetti trasversali” attivati nell’ambito della programmazione regionale di settore»³⁷⁷. La deliberazione n. 1753/2012, al fine di attuare al meglio le statuizioni, prevede anche un apposito Allegato, contenente ex articolo 21, comma 3, la citata legge regionale 9 febbraio 2010, n. 4, rubricata “*Indirizzi e modalità del Distretto Culturale Evoluto delle Marche*”³⁷⁸.

Il ruolo della dottrina si rivelato, dunque, molto importante per la identificazione dei distretti culturali evoluti, la quale, recentemente, ha fornito importanti apporti teorici³⁷⁹. Gli studi della dottrina citati sono anche importanti in quanto hanno recentemente ispirato una proposta di legge a livello nazionale, ossia la proposta di legge presentata il 19 febbraio 2016, n. 3622³⁸⁰.

³⁷⁷ Cfr. http://www.norme.marche.it/Delibere/2012/DGR1753_12.pdf.

³⁷⁸ Anche l’Allegato è disponibile nel medesimo documento della deliberazione n. 1753/2012: http://www.norme.marche.it/Delibere/2012/DGR1753_12.pdf. Nell’articolo 1 dell’Allegato si confermano le finalità in conformità a quanto stabilito dalla disciplina dell’articolo 21 della legge n. 4/2010 (comma 1), e si dichiarano, fra gli altri, i seguenti obiettivi: «2. Il DCE Marche assume come obiettivo prioritario lo sviluppo locale a traino culturale del territorio regionale, individuando e valorizzando ogni relazione di integrazione e interdipendenza tra pubblico e privato, cultura e impresa, beni, attività culturali ed attività produttive ad alto contenuto di cultura e di conoscenza. 3. Lo sviluppo del DCE Marche si basa sull’assunto che il patrimonio culturale, le attività culturali, gli istituti ed enti culturali e di formazione, sono laboratori di innovazione a base culturale capaci di generare imprenditorialità culturale e creativa, e che i prodotti e i servizi ideati da quest’ultima a loro volta possono rappresentare uno dei principali vantaggi competitivi anche dei settori produttivi tradizionali del territorio» (commi 2 e 3).

³⁷⁹ Il distretto culturale evoluto è stato recentemente definito come «un network a valenza internazionale costituito da imprese ed istituti culturali omogenei per specializzazione e appartenenti ad uno stesso territorio, che operano nella filiera culturale e nelle filiere produttive connesse, instaurando relazioni di tipo verticale, orizzontale e trasversale alla ricerca di un’integrazione interna, esterna e multipla (solo come integrazione della filiera pubblica)». Così A. USAI, *Il distretto culturale evoluto*, op. cit., p. 36.

³⁸⁰ Cfr. http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0039250.pdf. In particolare, l’articolo 1, rubricato “Oggetto”, stabilisce che «1. Ai fini di quanto previsto dal codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nel rispetto degli articoli 117 e 118 della Costituzione, e nell’ambito di un’azione di indirizzo e di coordinamento, la presente legge individua azioni e strumenti idonei alla valorizzazione e alla promozione di beni e di attività culturali complementari all’innovazione scientifica e tecnologica». L’articolo 2, rubricato “Istituzione del distretto culturale evoluto”, dispone: «1. È istituito il distretto culturale evoluto, un modello di organizzazione territoriale che opera in un’ottica di sistema, nel quale il patrimonio culturale, le attività artistiche, le imprese produttive e la promozione turistica concorrono a definire un luogo attrattivo, tecnologicamente avanzato, moderno in termini di servizi, economicamente sviluppato e sostenibile». I successivi articoli stabiliscono le “Finalità e

Gli istituti analizzati, in particolare le strade del vino e i distretti culturali semplici ed evoluti, presentano, almeno in parte, delle analogie con le finalità degli itinerari culturali. La valorizzazione del paesaggio passa attraverso varie forme di intervento sul territorio tramite l'azione dei pubblici poteri, la quale si sviluppa a seconda dei vari contesti e delle necessità. Abbiamo visto che in alcuni casi vi è una norma a livello nazionale che pone delle basi per un'azione più solida, come nel caso della disciplina delle strade del vino, che si pone come “modello” normativo per tutte le Regioni. In altri casi, invece, come accaduto nei distretti culturali semplici ed evoluti, abbiamo un modello creato dalla dottrina che con il passare degli anni ha assunto (e assume) rilevanza per la pianificazione dello sviluppo del territorio di alcune Regioni, in particolare dal punto di vista culturale. Questi modelli di sviluppo territoriale tengono presente sempre la componente culturale e identitaria di una comunità che si manifesta in varie forme, siano esse semplicemente culturali, ma anche per es. economiche, come accade nei casi menzionati della valorizzazione dei prodotti tipici locali ed enogastronomici. Elementi di convergenza sulla ricostruzione teorica proposta si riscontrano, inoltre, nella recente considerazione della possibilità di sviluppare (e trasformare) un tratto dell'importante itinerario Via Francigena, come Distretto Culturale Diffuso ³⁸¹.

11. L'istituzione degli itinerari culturali. Profili finanziari: il finanziamento pubblico, il partenariato pubblico privato e il crescente ruolo dell'Euro-progettazione.

I modelli di valorizzazione del territorio, analizzati nel paragrafo precedente, possono fornire degli importanti spunti alla tematica degli itinerari culturali: ci si riferisce agli aspetti relativi all'istituzione, alla gestione ed al finanziamento delle risorse necessarie. L'assenza di una legislazione specifica a livello nazionale, ad oggi frammentata e con la presenza di lacune importanti è, senza dubbio, uno dei principali problemi che presentano gli itinerari culturali.

articolazioni del distretto culturale evoluto” (articolo 3) e alcune “Disposizioni finali”, che indicano soggetti promotori e un fondo di finanziamento (articolo 4).

³⁸¹ Cfr. http://www.lubec.it/files/interventi2013/presentazione_analisiFrancigena_rev.pdf.

Come abbiamo visto nel corso della trattazione, innanzitutto, manca ad oggi una definizione unitaria di itinerari culturali nonostante questi siano presenti nella realtà nazionale e regionale italiana. In secondo luogo, manca una disciplina specifica per poter omogeneizzare e standardizzare l'istituzione e il funzionamento degli stessi itinerari culturali. Sicché il Codice dei beni culturali e del paesaggio non solo non offre una definizione di itinerari culturali, auspicabilmente individuabili nei c.d. "Istituti e luoghi della cultura" (articolo 101), ma non cita nemmeno tali realtà nell'intero testo normativo. Questo fatto porta a delle difficoltà effettive non solo di programmazione economica e turistica, conformemente all'indirizzo attuale del MIBACT, ma rende difficile riconoscere l'effettiva rilevanza che rappresentano, in concreto, gli itinerari culturali, beni in grado di esprimere, in maniera sintetica, una pluralità di valori territoriali, paesaggistici e culturali, siano essi materiali che immateriali. Oltre a ciò, anche per le amministrazioni diviene difficile procedere a istituire, gestire, e curare ogni aspetto degli itinerari culturali. Proprio per tale motivo, le amministrazioni regionali hanno cercato di dare una regolamentazione a tali beni, creando nel medesimo tempo una legislazione differenziata e disomogenea. Come visto, il modello della Regione Lazio, contenuto nella recente legge del 10 marzo 2017, n. 2, offre delle soluzioni che appaiono ottimali: infatti, l'istituzione di un'apposita Rete dei Camini del Lazio (RCL) consente di salvaguardare tutti gli itinerari culturali che attraversano la Regione, i quali non solo vengono dichiarati di interesse pubblico, ma sono altresì amministrati e gestiti da un apposito organo regionale che ne cura la programmazione e la gestione. Quest'ultima potrà assumere, in alternativa, una forma mista o privata. Inoltre, come visto, appositi finanziamenti regionali e uno specifico fondo garantiscono un costante finanziamento e consentono, inoltre, di superare al meglio il problema dell'aleatorietà dei finanziamenti per la cultura, siano essi pubblici che privati. Anche le recenti politiche nazionali del MIBACT, che prevedono l'istituzione di itinerari culturali, "stridono" con l'assenza di una specifica legislazione *ad hoc*, che sia in grado di tenere in considerazione tutti gli aspetti che entrano a contatto

con gli stessi cammini culturali. Numerose e interessanti sono state le proposte di legge con esiti, ancora, nulli e insoddisfacenti.

Ciò premesso, senza alcuna pretesa di individuare quella che sarà la disciplina che dovrà necessariamente sviluppare il legislatore nazionale, e stante la complessità del tema, anche in base a quanto testimonia l'esperienza legislativa regionale, si può sinteticamente affermare che i contenuti cui dovrebbero tenere in considerazione tutti gli itinerari culturali sono relativi a: a) profili finanziari; b) profili decisionali; c) profili organizzativi; d) profili gestionali; e) profili paesaggistici.

Per quanto concerne i profili del finanziamento, in base all'esperienza regionale citata, assumono rilevanza il finanziamento pubblico ed il partenariato pubblico privato ³⁸². Il finanziamento pubblico costituisce senza dubbio la principale fonte di sostentamento delle politiche culturali ³⁸³, anche se, tuttavia, nel corso degli ultimi decenni si assiste una forte apertura al finanziamento privato, in tutte le sue varie declinazioni ³⁸⁴. La questione dei finanziamenti assume particolare rilievo nei beni come gli itinerari culturali: infatti, a differenza

³⁸² Cfr., *ex multis*, G. CERRINA FERONI, *Il partenariato pubblico-privato. Modelli e strumenti, Quaderni CESIFIN. Nuova serie 48*, Giappichelli Editore, 2011; G. TAGLIANETTI, *Il partenariato pubblico-privato e il rischio operativo. Dalla tradizionale concessione di costruzione e gestione al project financing, Collana Diritto e processo amministrativo – Quaderni n. 21*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2014; R. DI PACE, *Partenariato pubblico e privato e contratti atipici*, Giuffrè Editore, 2006.

³⁸³ I finanziamenti pubblici, siano essi nazionali che sovranazionali, costituiscono la fonte principale finanziamento per i lavori di realizzazione o di manutenzione degli itinerari culturali. In alcuni casi i bandi hanno generato delle controversie, risolte con l'intervento dei giudici amministrativi (cfr. TAR Cagliari, Sez. I, 11 novembre 2015, n. 1106; TAR Napoli, Sez. III, 11 marzo 2015, n. 1490; TAR Napoli, Sez. III, 19 gennaio 2010, n. 201; TAR Catania, Sez. II, 8 novembre 2013, n. 2686 e la successiva sentenza Cons. Giust. Amm. Sicilia, Sez. giurisdiz., 16 giugno 2015, n. 434).

³⁸⁴ Ci si riferisce a tutte le varie forme di finanziamento dei privati, dal contratto di sponsorizzazione al *project financing*, sino alle donazioni agli atti di liberalità. Sul tema cfr., *ex multis*, S. MASUMECI TOTI, *La cultura ai privati. Il partenariato pubblico privato (sponsorizzazioni e project financing ed altre iniziative)*, CEDAM, 2012; M. DE PAOLIS, *Le erogazioni liberali e il contratto di sponsorizzazione con la P.A.*, IPSOA, 2015; M. TOCCI, *Lineamenti sul contratto di sponsorizzazione dei beni culturali*, Filo Diritto Editore, 2015; G. FIDONE, *Il ruolo dei privati nella valorizzazione dei beni culturali: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione*, in www.aedon.mulino.it, n. 1-2/2012; G.D. COMPORTELLI, *Sponsorizzazione ed erogazioni liberali*, in www.aedon.mulino.it, n. 2/2015; sulle sponsorizzazioni si consiglia anche un insieme di contributi pubblicato nel numero speciale dedicato sul tema, in www.aedon.mulino.it, n. 1/2010; M. V. DE GIORGI, *Sponsorizzazione e mecenatismo, I, Le sponsorizzazioni*, Padova, 1988.

degli altri beni culturali indicati dal Codice Urbani, gli itinerari culturali necessitano non solo di interventi di tutela e valorizzazione in senso stretto, ma hanno necessità di un insieme di attività culturali collaterali che li rendano “vivi” e continuamente fruibili ai numerosi visitatori. In questa ottica, i finanziamenti *una tantum*, così come oggi vengono corrisposti, nei casi più fortunati, dai pubblici poteri al settore del patrimonio storico e paesaggistico, non riuscirebbero, senza dubbio, a tenere alto l’*appeal* culturale dell’itinerario, ma servirebbero solo per una parte della sua attività. Ecco, quindi, che assumono particolare importanza gli interventi dei privati che, in maniera sussidiaria o esclusiva possono sopperire alle particolari necessità del patrimonio culturale. Un’altra constatazione da fare è quella che tiene in considerazione la creazione di una rete economica “autosufficiente”, in grado cioè di poter garantire agli itinerari culturali una continua fonte di sostentamento finanziario. Tale condizione di equilibrio può essere raggiunta, oltre che con la creazione di appositi fondi, altresì tramite la considerazione di istituti come i distretti culturali ed i distretti culturali evoluti, in grado, come visto, di creare continue forme di valore economico, generate sfruttando tutti i valori culturali di un territorio, organizzato in una rete istituzionale ed economica, sia con soggetti pubblici che privati.

Oltre ai privati in senso stretto, un supporto al finanziamento delle politiche pubbliche culturali (e non solo) viene fornito dalle fondazioni bancarie³⁸⁵ e culturali³⁸⁶. In particolare, per quanto concerne le fondazioni bancarie, sono da evidenziare, a titolo di esempio, degli accordi in tema di beni culturali siglati «fra il Mibac, la regione Emilia-Romagna e l'Associazione delle Fondazioni bancarie dell'Emilia-Romagna, e fra il Mibac, la regione Toscana e l'Associazione

³⁸⁵ Cfr., *ex multis*, F. BOSETTI, *Articolo 121. Accordi con le fondazioni bancarie*, in G. FAMIGLIETTI, N. PIGNATELLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel Diritto Editore, 2015, pp. 732-737; M. CAMMELLI, *Commento all'articolo 121*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, 2007, pp. 485-490; A. SAU, *Le erogazioni liberali delle fondazioni bancarie: definizione, tipologia e regime giuridico*, in www.aedon.mulino.it, n. 3/2011; A. POLICE, *Fondazioni bancarie, imprese strumentali e diritto amministrativo*, in www.aedon.mulino.it, n. 1/2009; ; F. MONGE, *Le fondazioni bancarie: cultura, valore, innovazione*, Franco Angeli Editore, 2016; M. M. TOSOLINI, *Fondazioni bancarie e nuova economia della cultura, Collana Ricerche*, Marsilio, 2013.

³⁸⁶ Cfr. S. DE MARCO, *Le fondazioni culturali. Profili di un modello in evoluzione*, Giappichelli Editore, 2012; S. AMOROSINO, *Le fondazioni culturali "di origine" o "a vocazione" politica*, in www.aedon.mulino.it, n. 3/2010.

delle Fondazioni bancarie della Toscana»³⁸⁷, i quali prevedono, tramite la stipulazione di appositi protocolli d'intesa, «la promozione e realizzazione di “percorsi turistici e itinerari di visita che assicurino [ai beni considerati] un ruolo baricentrico nella costruzione di circuiti turistici culturali territoriali”»³⁸⁸.

Sullo sfondo dei vari finanziamenti pubblici al settore della cultura si annoverano anche quelli provenienti dall'Unione europea³⁸⁹. Recentemente è da segnalare il crescente ruolo dell'*Europrogettazione*³⁹⁰, termine che fa riferimento all'insieme di pratiche volte per poter conseguire i finanziamenti concessi dalla Commissione europea, tramite appositi bandi, per progetti di particolare importanza, anche relativi al settore della cultura.

11.1 (Segue). Profili decisionali: le modalità di istituzione dell'itinerario culturale.

Una volta individuate le fonti di finanziamento per l'istituzione *ex novo* degli itinerari culturali o, nel caso di cammini già istituiti, per la loro gestione e manutenzione, è opportuno individuare le modalità per la nascita degli stessi itinerari. Bisogna fare una distinzione fra gli itinerari culturali in senso stretto (esperienza regionale/nazionale) e quelli promossi e creati in virtù di iniziative sovranazionali. Per quanto concerne i primi, abbiamo visto, in particolare nella rassegna della legislazione regionale, come gli itinerari culturali siano disciplinati in maniera disomogenea: tale fatto rende difficile individuare una modalità di istituzione unitaria degli stessi itinerari e pone, quindi, la necessità di fare

³⁸⁷ Cfr. G. SCIULLO, *Ministero, regioni e Fondazioni bancarie: prove d'integrazione delle politiche in tema di valorizzazione*, in www.aedon.mulino.it, n. 2/2010.

³⁸⁸ Cfr. ancora G. SCIULLO, *Ministero, regioni e Fondazioni bancarie, op. cit.*

³⁸⁹ Cfr. F. M. LAZZARO, *I finanziamenti culturali alle attività culturali*, in www.aedon.mulino.it, n. 3/2002. Cfr., in senso critico, C.E. BALDI, *Disciplina comunitaria degli aiuti di stato e politica culturale europea. Le incoerenze di un sistema fortemente burocratizzato*, in www.aedon.mulino.it, n. 3/2014; C.E. BALDI, *Il finanziamento del patrimonio e delle attività culturali. Come evitare le insidie delle regole europee*, in www.aedon.mulino.it, n. 2/2015.

³⁹⁰ Cfr. in tema, *ex multis*, I. SGANDURRA, *Linee guida di Europrogettazione. Fondi comunitari diretti, Centro di formazione in Europrogettazione, Isola di San Servolo - Venezia*, Cleup, 2012; L. GRAZI, *Introduzione all'Europrogettazione. Il PCM. La preparazione di un progetto europeo*, Università degli Studi di Siena, 12 maggio 2012, slide consultabili al seguente link: http://www3.unisi.it/eventi/europe_direct2012/pdf/moduloXI/Introduzione%20all'Europrogettazione.pdf.

affidamento sugli istituti generali che offre l'ordinamento giuridico. Per quanto concerne l'istituzione degli itinerari, parte della dottrina³⁹¹ ha evidenziato come non esista nel nostro ordinamento «uno specifico procedimento amministrativo, normativamente predeterminato, e neanche di un procedimento dalla sequenza tradizionale»³⁹². In concreto, dunque, l'istituzione dell'itinerario culturale non passa attraverso la richiesta formulata ad una specifica Autorità decidente, ma bensì per mezzo dell'insieme delle attività poste in essere dal soggetto promotore dell'iniziativa, sia esso pubblico che privato. Sicché, nella creazione del sistema di rete, il soggetto promotore assume, singolarmente o congiuntamente con altri soggetti pubblici o soggetti privati, il ruolo di «playmaker» nella ricerca della promozione del «consenso sostanziale da parte delle amministrazioni e degli organismi di diritto pubblico che hanno una potestà di valutazione su uno o più interventi od azioni costitutivi del progetto»³⁹³.

Sulla base dell'esperienza regionale, l'istituto giuridico più utilizzato per l'istituzione degli itinerari culturali, nel corso degli ultimi anni, risulta essere quello del protocollo d'intesa, che si pone come atto preliminare alla realizzazione di specifici regolamenti o statuti dell'itinerario. Non sono poi sconosciuti alla prassi, sempre ai fini dell'istituzione degli itinerari culturali, l'utilizzo di altri istituti quali i contratti pubblici³⁹⁴, gli accordi di programma³⁹⁵ e la conferenza di

³⁹¹ Cfr. S. AMOROSINO, *Gli itinerari turistico-culturali nell'esperienza amministrativa italiana*, in www.aedon.mulino.it, n. 3/2000.

³⁹² ID.

³⁹³ ID.

³⁹⁴ I contratti pubblici sono stati utilizzati in passato come disciplina per l'istituzione degli itinerari culturali, in particolare per quanto concerne l'affidamento dei lavori pubblici per la realizzazione degli stessi. In questo senso, si pensi al caso della Regione Sicilia, la quale, come visto in rassegna, ha recentemente disposto la creazione di itinerari culturali subacquei tramite bando, per l'attuazione del Progetto POin. La disciplina dei contratti pubblici è stata recentemente modificata: infatti, tramite d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, è stato introdotto il nuovo Codice degli appalti pubblici e concessione di Lavori, Servizi e Forniture. In particolare, appare interessante vedere quali saranno le applicazioni nella prassi dello specifico capo dedicato alle gare in materia di beni culturali, nonché la novellata disciplina del contratto di sponsorizzazione, applicabile anche agli istituti e luoghi della cultura di cui all'articolo 101 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Tra gli istituti e luoghi della cultura potrebbero annoverarsi anche gli itinerari culturali, al pari degli altri luoghi indicati dal legislatore. Per la disciplina completa del nuovo codice degli appalti cfr. https://www.codiceappalti.it/documenti/CodiceAppalti.it_Ultimo_aggiornamento.pdf. Per una recente disamina della dottrina cfr., *ex multis*, F. GARELLA, M. MARIANI (a cura di), *Il Codice dei contratti pubblici. Commento al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*, Giappichelli Editore, 2016.

servizi ³⁹⁶, quest'ultimo utilizzato come valido strumento per la ricerca dei consensi. In alcuni casi è stato necessario ricorrere ai giudici amministrativi, i quali si sono espressi in merito ad aspetti legati all'istituzione degli itinerari culturali, nonché in merito ai programmi di valorizzazione del territorio e del patrimonio culturale, aventi ad oggetto gli itinerari culturali ³⁹⁷.

Per quanto concerne, invece, l'istituzione *ex novo* di itinerari culturali sovranazionali in Italia, la disciplina diventa più rigorosa a causa dell'importanza

³⁹⁵ Si pensi al caso della Regione Sardegna, con l'istituzione del "*Bias de Fidi: il Cammino di Santiago in Sardegna*", noto anche come il "*Cammino di Santu Iacu*". L'accordo di programma è consultabile su: <http://www.santujacu.it/download/accordo%20di%20programma.pdf>. Sul tema degli accordi di programma, cfr., *ex multis*, L. ZANETTI, *Gli accordi di programma quadro in materia di beni e attività culturali*, in www.aedon.mulino.it, n. 3/2000; B. ACCETTURA, *L'accordo di programma tra il ministero per i Beni e le Attività culturali e la regione Campania*, in www.aedon.mulino.it, n. 3/2009.

³⁹⁶ Si pensi al caso della Regione Valle d'Aosta e alla citata legge 1 ottobre 2002, n. 18, rubricata "*Incentivi regionali per la valorizzazione degli itinerari storici, dei siti celebri e dei luoghi della storia e della letteratura*": infatti, l'articolo 7, rubricato "Conferenza servizi", dispone che: « 1. Per la valutazione e l'approvazione dei progetti e al fine di acquisire i pareri eventualmente necessari delle amministrazioni pubbliche competenti è indetta apposita conferenza di servizi, di cui al capo V della legge regionale 2 luglio 1999, n. 18 (Nuove disposizioni in materia di procedimento amministrativo, di diritto di accesso ai documenti amministrativi e di dichiarazioni sostitutive. Abrogazione della legge regionale 6 settembre 1991, n. 59). 2. Il provvedimento di indizione della conferenza di servizi individua i soggetti ammessi a partecipare». Cfr. ancora: http://www.consiglio.regione.vda.it/app/leggieregolamenti/dettaglio?pk_lr=2679. È da precisare che la norma, attualmente in vigore, fa riferimento alla nuova normativa in tema di conferenza di servizi, disciplinata agli articoli 24-29 bis della legge regionale 6 agosto 2007, n. 19. Per una valida panoramica sul tema della conferenza di servizi, cfr., *ex multis*, D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Collana "Nuovi problemi dell'amministrazione pubblica", diretta da FRANCO GAETANO COCA, Giappichelli Editore, 2002; A. CIMELLARO, A. FERRUTI, *La nuova conferenza di servizi. Commento articolo per articolo del D.Lgs. 30 giugno 2016, n. 127 (artt. 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater, 14-quinquies L. 241/1990)*, Maggioli Editore, 2016.

³⁹⁷ In particolare, ci si riferisce ai casi relativi ai seguenti istituti: a) contratti, in cui la partecipazione al bando di gara ha generato controversie in merito all'esclusione dalla graduatoria, con alterni esiti per i ricorrenti (cfr. TAR Potenza, Sez. I, 11 settembre 2014, n. 648 e la collegata sentenza TAR Potenza, Sez. I, 12 dicembre 2016, n. 1105; TAR Napoli, Sez. I, 11 febbraio 2016, n. 829; TAR Cagliari, Sez. I, 9 ottobre 2014, n. 763; TAR Salerno, Sez. I, 14 maggio 2010, n. 6539 e la collegata sentenza TAR Salerno, Sez. I, 26 febbraio 2014, n. 474). In altri casi, il bando di gara riguardava opere di specifico interesse per le amministrazioni comunali, ossia la valorizzazione delle risorse culturali e ambientali dei centri storici e degli itinerari culturali. In tale bando la nomina dei membri della commissione ha rispettato principio di ragionevolezza, garantendo un'adeguata professionalità (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 6 maggio 2003, n. 2379); b) accordi di programma, in riferimento al mancato rispetto dei contenuti di tale istituto e, conseguentemente, di lavori eseguiti contrariamente alle previsioni di "Recupero e valorizzazione di itinerari turistici culturali" (cfr. TAR Cagliari, Sez. II, 20 settembre 2016, n. 717); c) protocollo di intesa, sia in riferimento alla stipulazione che alla mancata stipulazione dei medesimi, con oggetto progetti concernenti gli itinerari culturali (cfr. TAR Campobasso, Sez. I, 21 ottobre 2010, n. 1348; Cons. Stato, Sez. V, 3 maggio 2016, n. 1701).

che viene riconosciuta a livello europeo, con la conseguente attribuzione di numerose prerogative, in particolare per quanto concerne l'attribuzione di determinati finanziamenti, e pertanto si richiede il rispetto di una rigorosa e specifica procedura ³⁹⁸. Nel caso di Itinerari Culturali Europei di vecchia costituzione, vi è da dire che si aderisce, nella maggior parte dei casi, tramite protocolli d'intesa, con requisiti più stringenti rispetto a quelli citati per la costituzione degli altri itinerari in senso stretto ³⁹⁹. Anche in questo caso, viene garantito il rispetto di una serie di requisiti, al fine di rendere alto lo *standard* dell'itinerario culturale e dell'offerta che i soggetti entranti possono apportare.

11.2 (Segue). Profili organizzativi: l'organizzazione amministrativa e le forme associative.

³⁹⁸ Ci si riferisce alle “Linee guida per l'avvio, lo sviluppo e la gestione di itinerari culturali in Italia” del gennaio 2015, in riferimento al “Progetto di cooperazione interterritoriale Cammini d'Europa, Rete europea di storia, cultura e turismo”, del “Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 – Asse 4 - Cooperazione”. Il punto 1.7, relativo agli “aspetti giuridici”, stabilisce che : «Sarà opportuno costituire un organismo di coordinamento organizzativo per la promozione, l'attuazione e la gestione dell'itinerario, dando ad esso una idonea veste giuridica. Ciò può avvenire nella forma di una fondazione, associazione o altra tipologia simile – generalmente operanti su base non-profit - o di una forma giuridica societaria». Sempre le linee guida, in riferimento al modello CERTESS 6D-OTLP-3, specificano che «“Nella fase in cui una rete di promotori comincia a sviluppare prodotti comuni, la costituzione di una struttura giuridica diventa importante per aspetti quali: la nomina di un comitato esecutivo, la creazione di un ufficio di coordinamento, la definizione di regole e quote di adesione, ecc. Gli elementi basilari di un buon modello di *governance* per la rete sono: la base giuridica (statuti e regolamenti o modalità di lavoro comuni), la struttura amministrativa condivisa (segreteria), l'impegno condiviso (finanziario o altro)”. L'elemento più importante è rappresentato dallo Statuto dell'associazione, con cui vengono disciplinati tutti gli aspetti dell'itinerario culturale. Per comprendere la complessità degli statuti, le linee guida citano quello dell'Associazione Europea delle Vie Francigene, composto come segue: «Articolo 1 – Denominazione, sede e durata; Articolo 2 - Gli ambiti territoriali di riferimento; Articolo 3 – Scopi; Articolo 4 – Associati; Articolo 5 – Amici delle Vie Francigene; Articolo 6 – Recesso ed esclusione; Articolo 7 – Organi Sociali; Articolo 8 – Assemblea degli Associati; Articolo 9 – Ufficio di Presidenza; Articolo 10 – Presidente e Vice-Presidenti; Articolo 11 – Struttura direzionale e operativa; Articolo 12 – Tesoriere; Articolo 13 – Finanza e Patrimonio; Articolo 14 – Esercizio sociale; Articolo 15 –Organo di revisione; Articolo 16 – Scioglimento; Articolo 17 - Disposizioni generali». Per consultare il testo delle Linee guida, cfr. http://www.camministorici.it/sites/default/files/linee_guida_itinerari_culturali.pdf.

³⁹⁹ Ci si riferisce al protocollo d'intesa stipulato fra le Regioni per poter far parte dell'itinerario culturale del Consiglio d'Europa della Via Francigena. Il testo è disponibile al seguente link: http://www.viefrancigene.org/static/uploads/pdi_ita.pdf.

La dottrina poc'anzi citata ⁴⁰⁰ considera gli itinerari culturali come «una forma di connessione in sistema e di rappresentazione come un insieme, di una serie di nodi e di segmenti, in funzione di un tema culturale unificante. In termini di “*new economy*” gli itinerari sono delle reti immateriali, ordinate allo sviluppo del turismo culturale e dell’occupazione». L’identificazione degli itinerari culturali come articolazione di rete di tipo immateriale ⁴⁰¹, pone dei collegamenti con il modello organizzativo della disciplina di diritto amministrativo, rispecchiandone i contenuti ⁴⁰².

Nel progetto degli itinerari culturali, appare chiaro, sono fondamentali i compiti e i ruoli di particolari soggetti pubblici ⁴⁰³. Quest’ultimi possono costituirsi e cooperare tramite apposite forme associative, proprie degli enti locali:

⁴⁰⁰ Cfr. S. AMOROSINO, *Gli itinerari turistico-culturali nell’esperienza amministrativa italiana*, op. cit.

⁴⁰¹ Id.

⁴⁰² Cfr. S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo, Terza edizione, Collana Corso di diritto amministrativo, diretta da Sabino Cassese, I*, Giuffrè Editore, 2009, pp. 112-113, ove l’Autore, in merito all’organizzazione a rete, dice che: «si tratta di un modello che, per quanto in termini giuridici risulti ancora piuttosto indefinito, si rivela utile sul piano descrittivo, perché individua un fenomeno importante. Oggi, infatti, il potere pubblico, avendo perso le caratteristiche di unità e di compattezza proprie dell’assetto originario, si presenta come un conglomerato di amministrazioni non collegate tra loro e poste in posizione asimmetrica, che agiscono seguendo itinerari diversi e ispirandosi a problematiche differenti. Una peculiarità importante è la natura rappresentativa. In esso, infatti, intervengono più soggetti che sono portatori di interessi diversi, interagendo l’uno con l’altro e scambiandosi risorse e informazioni nella prospettiva di un’aggregazione in vista di un fine comune. Nell’ambito di tale processo, innanzitutto, non vi è un organismo che si pone come centro dell’organizzazione. In secondo luogo, l’esercizio della funzione viene attribuito a soggetti non soltanto pubblici ma anche privati, accentuando così l’interdipendenza tra la sfera pubblica e quella privata secondo una concezione multilaterale dell’attività pubblica. Infine, si evidenzia la progressiva perdita di territorialità delle funzioni pubbliche che vengono gestite a più livelli».

⁴⁰³ Cfr. S. AMOROSINO, *Gli itinerari turistico-culturali nell’esperienza amministrativa italiana*, op. cit., ove l’Autore specifica che «esistono tuttavia alcuni attori (e dunque alcune funzioni) presenti nella gran parte delle fasi istitutive degli itinerari: - gli enti locali (che devono attrezzare i “contesti” fisici dei beni oggetto di visita, posti lungo il percorso); a) gli assessorati regionali (alla programmazione, per la valutazione dell’ammissibilità del progetto ai finanziamenti dei programmi che fruiscono di fondi comunitari; al turismo, per la valutazione dell’ammissibilità ai finanziamenti regionali destinati al settore; all’urbanistica ed all’ambiente, per valutare la conformità del progetto agli indirizzi eventualmente contenuti nel piano territoriale e la sua compatibilità paesistica; ai lavori pubblici, per l’adeguamento della viabilità e delle altre infrastrutture, che sono ormai di competenza regionale; all’agricoltura, per la incentivazione delle aziende agrituristiche e dei prodotti caratteristici); b) le società - pubbliche o private - erogatrici dei servizi pubblici (elettricità, trasporti, telecomunicazioni), per gli interventi di collegamento dell’intero itinerario; c) le amministrazioni statali (dei Beni culturali, per la valutazione di compatibilità del progetto con la tutela dei beni architettonici e storico-artistici ricompresi nell’itinerario; del Tesoro, per l’accesso diretto a sovvenzioni globali europee, com’è nel progetto dei parchi letterari).

ci si riferisce, in particolare, agli istituti presenti nella disciplina del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e s.m.i., ossia al “*Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli Enti Locali*” (TUEL), e nello specifico alle convenzioni ⁴⁰⁴, ai consorzi ⁴⁰⁵ e ai citati accordi di programma ⁴⁰⁶. Altre forme di organizzazione utilizzabili al

⁴⁰⁴ Ci si riferisce al caso della Regione Puglia in relazione alle attività poste in essere per attivare il “*Programma Operativo Regionale 2000-2006. Schema di valorizzazione e gestione degli itinerari turistico-culturali dei progetti integrati di settore*” che, « per consentire la creazione del modello istituzionale in grado di definire e governare la rete», individua nell’istituto della convenzione la forma più semplice e rapida. Cfr. <http://www.regione.puglia.it/web/files/turismo/pianogestpis.pdf>. L’articolo 30 del TUEL, rubricato “Convenzioni”, dispone che: «1. Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni. 2. Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie. 3. Per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un’opera lo Stato e la regione, nelle materie di propria competenza, possono prevedere forme di convenzione obbligatoria fra enti locali, previa statuizione di un disciplinare-tipo. 4. Le convenzioni di cui al presente articolo possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l’esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all’accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all’accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti».

⁴⁰⁵ Si pensi al caso della Regione Abruzzo in relazione alla legge regionale 3 marzo 2005, n. 19, recante “*Norme per la costituzione dei Consorzi dei Beni Culturali, delega di funzioni regionali*”, nella quale viene riconosciuta ai Consorzi, in base all’articolo 3, comma 3, lettera c), la possibilità di ricevere una delega per «l’organizzazione di itinerari culturali, in collaborazione con gli enti e gli organi competenti per il turismo». Il testo della legge regionale è consultabile al seguente link: http://www2.consiglio.regione.abruzzo.it/leggi_tv/abruzzo_lr/2005/lr05019.htm. L’articolo 31 del TUEL, rubricato “Consorzi”, dispone che: «1. Gli enti locali per la gestione associata di uno o più servizi e l’esercizio associato di funzioni possono costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all’articolo 114, in quanto compatibili. Al consorzio possono partecipare altri enti pubblici, quando siano a ciò autorizzati, secondo le leggi alle quali sono soggetti. 2. A tal fine i rispettivi consigli approvano a maggioranza assoluta dei componenti una convenzione ai sensi dell’articolo 30, unitamente allo statuto del consorzio. 3. In particolare la convenzione deve disciplinare le nomine e le competenze degli organi consortili coerentemente a quanto disposto dai commi 8, 9 e 10 dell’articolo 50 e dell’articolo 42, comma 2, lettera m), e prevedere la trasmissione, agli enti aderenti, degli atti fondamentali del consorzio; lo statuto, in conformità alla convenzione, deve disciplinare l’organizzazione, la nomina e le funzioni degli organi consortili. 4. Salvo quanto previsto dalla convenzione e dallo statuto per i consorzi, ai quali partecipano a mezzo dei rispettivi rappresentanti legali anche enti diversi dagli enti locali, l’assemblea del consorzio è composta dai rappresentanti degli enti associati nella persona del sindaco, del presidente o di un loro delegato, ciascuno con responsabilità pari alla quota di partecipazione fissata dalla convenzione e dallo statuto. 5. L’assemblea elegge il consiglio di amministrazione e ne approva gli atti fondamentali previsti dallo statuto. 6. Tra gli stessi enti locali non può essere costituito più di un consorzio. 7. In caso di rilevante interesse pubblico, la legge dello Stato può prevedere la costituzione di consorzi obbligatori per l’esercizio di determinate funzioni e servizi. La stessa legge ne demanda l’attuazione alle leggi regionali. 8. Ai consorzi che gestiscono attività di cui all’articolo 113-bis, si applicano le norme previste per le aziende speciali».

⁴⁰⁶ L’articolo 34 del TUEL, rubricato “Accordi di programma”, dispone che: «1. Per la definizione e l’attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l’azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti,

fine di predisporre un sistema organizzato di beni culturali sono i citati distretti culturali, siano essi semplici che evoluti, nonché gli ecomusei ⁴⁰⁷ che rappresentano sempre più una tipologia museale che si avvicina a quelle che sono le esigenze degli itinerari culturali, ossia la valorizzazione del territorio e del paesaggio, nonché dei beni testimonianza della cultura e delle espressioni della civiltà umana, nei suoi valori materiali e immateriali. L'importanza degli ecomusei sta aumentando a livello nazionale, tanto che recentemente è stata presentata la proposta di legge n. 2646/2014, recante “*Disposizioni in materia di istituzione degli ecomusei per la valorizzazione della cultura e delle tradizioni*”

il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento. 2. L'accordo può prevedere altresì procedimenti di arbitrato, nonché interventi surrogatori di eventuali inadempienze dei soggetti partecipanti. 3. Per verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco convoca una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate. 4. L'accordo, consistente nel consenso unanime del presidente della regione, del presidente della provincia, dei sindaci e delle altre amministrazioni interessate, è approvato con atto formale del presidente della regione o del presidente della provincia o del sindaco ed è pubblicato nel bollettino ufficiale della regione. L'accordo, qualora adottato con decreto del presidente della regione, produce gli effetti della intesa di cui all'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, determinando le eventuali e conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici e sostituendo le concessioni edilizie, sempre che vi sia l'assenso del comune interessato. 5. Ove l'accordo comporti variazione degli strumenti urbanistici, l'adesione del sindaco allo stesso deve essere ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza. 6. Per l'approvazione di progetti di opere pubbliche comprese nei programmi dell'amministrazione e per le quali siano immediatamente utilizzabili i relativi finanziamenti si procede a norma dei precedenti commi. L'approvazione dell'accordo di programma comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle medesime opere; tale dichiarazione cessa di avere efficacia se le opere non hanno avuto inizio entro tre anni. 7. La vigilanza sull'esecuzione dell'accordo di programma e gli eventuali interventi sostitutivi sono svolti da un collegio presieduto dal presidente della regione o dal presidente della provincia o dal sindaco e composto da rappresentanti degli enti locali interessati, nonché dal commissario del Governo nella regione o dal prefetto nella provincia interessata se all'accordo partecipano amministrazioni statali o enti pubblici nazionali. 8. Allorché l'intervento o il programma di intervento comporti il concorso di due o più regioni finitime, la conclusione dell'accordo di programma è promossa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, a cui spetta convocare la conferenza di cui al comma 3. Il collegio di vigilanza di cui al comma 7 è in tal caso presieduto da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è composto dai rappresentanti di tutte le regioni che hanno partecipato all'accordo. La Presidenza del Consiglio dei Ministri esercita le funzioni attribuite dal comma 7 al commissario del Governo ed al prefetto».

⁴⁰⁷ Per una vasta panoramica sugli ecomusei si consigliano le seguenti letture: G. REINA (a cura di), *Gli ecomusei. Una risorsa per il futuro*, Marsilio, 2014; AA.VV., *Verso l'ecomuseo del futuro. Seminario internazionale - Ferrara, Castello Estense, 7 maggio 1993. Atti, a cura di Massimo Negri e Laura Pini, Collana Quaderni di Campotto, n. 5*, Nuova Alfa Editoriale, 1994.

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

186

locali”⁴⁰⁸. Anche gli ecomusei, al pari degli altri istituti citati, hanno contribuito (e possono, senza dubbio, continuare a contribuire) alla realizzazione di un’organizzazione territorialmente più efficace al servizio degli itinerari culturali, i quali, per poter trasmettere al meglio i propri valori culturali e identitari, hanno necessità di un solido supporto sia istituzionale che finanziario.

⁴⁰⁸ Il testo della proposta di legge, presentata in data 25 settembre 2014, è consultabile al seguente link: <http://www.ecomusei.eu/ecomusei/wp-content/uploads/2015/12/proposta-Moscatt.pdf>. In tale proposta di legge sono rilevanti, in particolare, l’oggetto e le finalità. Per quanto concerne l’oggetto, secondo l’articolo 1, «1. La presente legge disciplina l’istituzione degli ecomusei nel territorio dello Stato, allo scopo di recuperare, testimoniare e valorizzare la memoria storica, la vita, le figure, le tradizioni, la cultura materiale e immateriale, le relazioni fra ambiente naturale e ambiente antropizzato, le attività di lavoro artigianali e il modo in cui l’insediamento tradizionale ha caratterizzato la formazione e l’evoluzione del paesaggio e del territorio regionale, nella prospettiva di orientare lo sviluppo futuro del territorio in una logica di sostenibilità ambientale, economica e sociale, di responsabilità e di partecipazione dei soggetti pubblici e privati e dell’intera comunità locale. 2. Ai fini della presente legge per ecomuseo si intende un’istituzione culturale, costituita dai soggetti indicati dalle leggi emanate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, mirata a conservare, comunicare e rinnovare l’identità culturale di una comunità. Esso consiste in un progetto integrato di tutela e valorizzazione di un territorio geograficamente, socialmente ed economicamente omogeneo, connotato da peculiarità storiche, culturali, materiali e immateriali, paesistiche e ambientali». L’articolo 2 prevede invece le seguenti finalità: «1. Costituiscono finalità prioritarie degli ecomusei: a) rafforzare il senso di appartenenza e la consapevolezza delle identità locali attraverso il recupero e la riproposizione in chiave dinamico-evolutiva delle radici storiche e culturali delle comunità; b) attivare e rendere direttamente partecipi le comunità, le istituzioni culturali e scolastiche e le associazioni locali ai processi di valorizzazione, ricerca, fruizione attiva e promozione del patrimonio culturale materiale, immateriale sociale e ambientale della regione, compresi i saperi tramandati e le tradizioni; c) conservare, ripristinare, restaurare e valorizzare ambienti di vita e di lavoro tradizionali, utili per tramandare le testimonianze della cultura materiale e per ricostruire le abitudini delle popolazioni locali, le relazioni con l’ambiente circostante, le tradizioni religiose, culturali e ricreative, l’utilizzo delle risorse naturali, delle tecnologie, delle fonti energetiche e delle materie impiegate nella produzione agricola, silvicola, artigianale e industriale; d) valorizzare e diffondere il patrimonio culturale in quanto elemento del territorio, funzionale alla costruzione e alla rivitalizzazione di reti di attività e servizi volti a promuovere la sostenibilità ambientale e sociale di un’area omogenea e a offrire occasione di sviluppo economico, di impiego e di produzione di beni e di servizi; e) promuovere e sostenere le attività di documentazione, catalogazione, ricerca scientifica e didattico-educativa relative all’ambiente, al paesaggio, alla storia e alle tradizioni locali del territorio, provvedendo, altresì, alla predisposizione dei documenti informativi da mettere a disposizione del pubblico in appositi luoghi o spazi destinati alla documentazione e all’informazione; f) promuovere una pianificazione turistica sostenibile che valorizzi l’intero territorio regionale; g) promuovere e realizzare percorsi e itinerari di visita volti alla conoscenza e alla comprensione degli ambienti naturali del patrimonio territoriale nelle sue componenti ambientali, storico-culturali, produttive e demo-etno-antropologiche; h) promuovere il mantenimento o il recupero di attività tradizionali locali, di antichi mestieri e l’avvio di botteghe-scuola, nell’ottica della conservazione della memoria, dello sviluppo della coesione sociale e della riscoperta degli antichi saperi».

11.3 (Segue). Profili gestionali: la gestione diretta e la gestione indiretta.

La gestione degli itinerari culturali, secondo l'esperienza regionale menzionata, è solitamente affidata ad un apposito organo, il quale, sotto forma di associazione o di comitato, viene creato contestualmente o a seguito dell'istituzione dell'itinerario. L'organo di gestione è spesso coadiuvato da uno o più organi consultivi, in alcuni casi collegati ai pubblici poteri: al di là della comune funzione di consulenza, la finalità principale degli organi di consulenza è quella di coadiuvare l'attività di programmazione dell'organo di gestione, nonché quella di controllo, la quale consiste nel constatare la continua presenza dei requisiti per poter beneficiare del supporto pubblico, inteso non solo dal punto di vista dei finanziamenti ma anche dal punto di vista della concessione e della disponibilità delle strutture che rientrano nel progetto dell'itinerario.

Non essendovi una disciplina specifica in tema di itinerari culturali, è doveroso, anche in questo caso, fare riferimento alle principali disposizioni presenti nel Codice dei beni culturali e del paesaggio. I principi generali in materia di gestione di beni di proprietà pubblica in tema di cultura sono contenuti nella disciplina dell'articolo 115 del Codice⁴⁰⁹.

La gestione dei beni culturali può essere diretta o indiretta, a seconda che l'attività di gestione sia svolta dai pubblici poteri o da questi in accordo con i privati. Nel primo caso, «la gestione diretta è svolta per mezzo di strutture organizzative interne alle amministrazioni, dotate di adeguata autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, e provviste di idoneo personale tecnico. Le amministrazioni medesime possono attuare la gestione diretta anche in forma consortile pubblica». I soggetti pubblici possono essere aiutati nella gestione del patrimonio culturale dai soggetti privati, che possono agire

⁴⁰⁹ Per un commento sull'articolo 115 del Codice, cfr. F. BOSETTI, *Articolo 115. Forme di gestione*, in G. Famiglietti, N. Pignatelli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel Diritto Editore, 2015, pp. 680-694; C. BARBATI, *Commento all'articolo 115*, in M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, 2007, pp. 456-467.

singolarmente o tramite soggetti giuridici appositi, costituiti ai sensi del comma 5 dell'articolo 112 del Codice ⁴¹⁰.

Nel secondo caso, «la gestione indiretta è attuata tramite concessione a terzi delle attività di valorizzazione, anche in forma congiunta e integrata, da parte delle amministrazioni cui i beni pertengono o dei soggetti giuridici costituiti ai sensi dell'articolo 112, comma 5, qualora siano conferitari dei beni ai sensi del comma 7, mediante procedure di evidenza pubblica, sulla base della valutazione comparativa di specifici progetti. I privati che eventualmente partecipano ai soggetti indicati all'articolo 112, comma 5, non possono comunque essere individuati quali concessionari delle attività di valorizzazione».

Il legislatore stabilisce, all'articolo 112, comma 4, una preferenza per il sistema di gestione indiretta, «al fine di assicurare un miglior livello di valorizzazione dei beni culturali»: in questo caso la gestione è attuata nel rispetto dei livelli essenziali di valorizzazione previsti dall'articolo 114 del Codice ⁴¹¹. Viceversa, non è drasticamente preclusa la possibilità della gestione diretta dei beni, che può essere preferita a seguito di una «valutazione comparativa in termini

⁴¹⁰ «Lo Stato, per il tramite del Ministero e delle altre amministrazioni statali eventualmente competenti, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali possono costituire, nel rispetto delle vigenti disposizioni, appositi soggetti giuridici cui affidare l'elaborazione e lo sviluppo dei piani di cui al comma 4». In base al comma 7 dell'articolo 112 del Codice «Con decreto del Ministro sono definiti modalità e criteri in base ai quali il Ministero costituisce i soggetti giuridici indicati al comma 5 o vi partecipa». Per quanto concerne i piani di cui parla il comma 4 dell'articolo 112 del Codice, ci si riferisce a specifici piani di sviluppo strategico: «Lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali stipulano accordi per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione, nonché per elaborare i conseguenti piani strategici di sviluppo culturale e i programmi, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica. Gli accordi possono essere conclusi su base regionale o sub-regionale, in rapporto ad ambiti territoriali definiti, e promuovono altresì l'integrazione, nel processo di valorizzazione concordato, delle infrastrutture e dei settori produttivi collegati. Gli accordi medesimi possono riguardare anche beni di proprietà privata, previo consenso degli interessati. Lo Stato stipula gli accordi per il tramite del Ministero, che opera direttamente ovvero d'intesa con le altre amministrazioni statali eventualmente competenti».

⁴¹¹ Il rispetto dei livelli essenziali di protezione dovrebbe, in realtà, ispirare l'intera attività di gestione e valorizzazione in merito a tutti i beni culturali, anche per quanto concerne gli itinerari culturali. In particolare, l'esigenza di garantire una gestione omogenea e unitaria, con appositi *standard* di qualità, si manifesta in particolar modo negli itinerari culturali ove la condivisione di tratti di competenza del cammino con più amministrazioni aumenta il rischio di una disomogenea qualità di gestione. Per una valida disamina dell'articolo 114 cfr., *ex multis*, F. BOSETTI, *Articolo 114. Livelli della qualità della valorizzazione*, in G. Famiglietti, N. Pignatelli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel Diritto Editore, 2015, pp. 676-679; G. PIPERATA, *Commento all'articolo 114*, in M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, 2007, pp. 450-455.

di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia, sulla base di obiettivi previamente definiti». In quest'ottica, una volta costituito il soggetto giuridico ex articolo 112, comma 5⁴¹², in riferimento ai beni pubblici offerti in concessione ai terzi, «la vigilanza sul rapporto concessorio è esercitata anche dalle amministrazioni cui i beni pertengono» (articolo 112, comma 6). Oltre a ciò, in base al disposto del comma 8 dell'articolo 112, «alla concessione delle attività di valorizzazione può essere collegata la concessione in uso degli spazi necessari all'esercizio delle attività medesime, previamente individuati nel capitolato d'onere». Il conferimento dei pubblici poteri in tema di gestione del patrimonio culturale riguarda anche risorse umane, strumentali e finanziarie, che sono rese disponibili dal Ministero (articolo 115, comma 9).

Per quanto concerne la gestione dei beni di proprietà privata, invece, valgono i principi di valorizzazione dei beni culturali di proprietà privata, indicati dall'articolo 113 del Codice⁴¹³, il quale, secondo il comma 1 prevede che «Le attività e le strutture di valorizzazione, ad iniziativa privata, di beni culturali di proprietà privata possono beneficiare del sostegno pubblico da parte dello Stato, delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali». Il comma 3 dispone che «le modalità della valorizzazione sono stabilite con accordo da stipularsi con il proprietario, possessore o detentore del bene in sede di adozione della misura di sostegno». La finalità che deve essere rispettata è quella propria dell'articolo 6 del Codice, ossia la “Valorizzazione patrimonio culturale”⁴¹⁴, oltre ovviamente la

⁴¹² Cfr. F. BOSETTI, *Articolo 112. Valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica*, in G. Famiglietti, N. Pignatelli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel Diritto Editore, 2015, pp. 653-670; L. ZANETTI, *Commento all'articolo 112*, in M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, 2007, pp. 435-447.

⁴¹³ Per un commento dell'articolo 113 del Codice si rinvia a F. BOSETTI, *Articolo 113. Valorizzazione dei beni culturali di proprietà privata*, in G. Famiglietti, N. Pignatelli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel Diritto Editore, 2015, pp. 671-675; G. PIPERATA, *Commento all'articolo 113*, in M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, 2007, pp. 447-450.

⁴¹⁴ «1. La valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale. In riferimento al paesaggio, la valorizzazione comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed

sottointesa e collegata finalità perseguita dall'articolo 3 del Codice, dedicato alla "Tutela del patrimonio culturale"⁴¹⁵, in conformità con quanto disposto dall'articolo 9 della Costituzione. In linea di massima, dunque, la presenza di determinati beni ad appartenenza privata spinge per la stipulazione di un accordo⁴¹⁶.

Un dato di comune partenza, siano i beni di proprietà pubblica siano essi di proprietà privata, è, comunque, la consapevolezza che per quanto concerne la gestione degli itinerari culturali, «appare indispensabile un unico soggetto gestore»⁴¹⁷. Sicché «anche sotto questo profilo le formule organizzatorie possono esser disparate: dall'affidamento della gestione al soggetto promotore, alla creazione di un consorzio o di una società di gestione, a partecipazione mista»⁴¹⁸.

Nell'ottica dell'attività dell'organo gestore degli itinerari culturali, oltre all'attività di gestione in senso stretto, possono essere annoverati istituti connessi all'ambito della programmazione negoziata⁴¹⁹ e, più in generale, anche tutta una

integrati. 2. La valorizzazione è attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze. 3. La Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale». Cfr. G. FAMIGLIETTI, *Articolo 6. Valorizzazione del patrimonio culturale*, in G. Famiglietti, N. Pignatelli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel Diritto Editore, 2015, pp. 39-41; C. BARBATI, *Commento all'articolo 6*, in M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, 2007, pp. 74-79.

⁴¹⁵ «1. La tutela consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione. 2. L'esercizio delle funzioni di tutela si esplica anche attraverso provvedimenti volti a conformare e regolare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale». Cfr. D. RAGONE, *Articolo 3. Tutela del patrimonio culturale*, in G. Famiglietti, N. Pignatelli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel Diritto Editore, 2015, pp. 26-30; G. SCIULLO, *Commento all'articolo 3*, in M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, 2007, pp. 60-65.

⁴¹⁶ Si pensi ai principi della disciplina indicati dall'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241, concernente "Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento". A ben vedere gli accordi possono essere stipulati anche da parte dei pubblici poteri, secondo quanto dispone l'articolo 15 della medesima legge sul procedimento amministrativo. Cfr. S. PENSABENE LIONTI, *Gli accordi con la pubblica amministrazione nell'esperienza del diritto vivente*, Giappichelli Editore, 2007; M. VALLERGA, *Accordi ed attività consensuale della pubblica amministrazione*, Giuffrè Editore, 2012.

⁴¹⁷ Cfr. S. AMOROSINO, *Gli itinerari turistico-culturali nell'esperienza amministrativa italiana*, op. cit. Secondo l'Autore, inoltre, «Proprio in ragione del fatto che l'itinerario è un percorso unificato da un tema dominante occorre che sia unico il gestore, il quale ne deve assicurare il funzionamento».

⁴¹⁸ ID.

⁴¹⁹ La programmazione negoziata è definita dal comma 203, articolo 2, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, lettera a) come «la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto

serie di istituti di diritto privato, i quali possono essere adottati, sia pur con le dovute limitazioni, anche in presenza di pubblici poteri ⁴²⁰.

Per quanto riguarda la gestione degli Itinerari Culturali Europei, in relazione ai tratti di competenza territoriale nazionale, oltre alle disposizioni sovranazionali che sono direttamente riferibili agli *standard* europei, secondo le “*Linee guida per l’avvio, lo sviluppo e la gestione di itinerari culturali in Italia*” ⁴²¹, che a quegli *standard* si conformano, va individuata, in sequenza: a) una *governance* di itinerario; b) l’attuazione del piano d’azione; c) il *marketing* dell’itinerario; e) elementi di comunicazione. Tralasciando gli ultimi due aspetti, non propriamente giuridici, per quanto riguarda la *governance* dell’itinerario, vi è da dire che assumono rilevanza l’organismo di governo dell’itinerario, il coordinatore dell’itinerario ed una struttura organizzativa tecnico-amministrativa. L’organismo di governo dell’itinerario è «un’organizzazione o un raggruppamento di organizzazioni legalmente registrate in uno o più Stati membri del Consiglio d’Europa, o un ente pubblico, che ha la responsabilità legale, finanziaria e morale per la gestione e il funzionamento di un itinerario culturale e rappresenta il percorso nei confronti del Consiglio d’Europa (Istituto Europeo degli Itinerari Culturali)»; il coordinatore dell’itinerario ⁴²² è, invece, «il soggetto

pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l’attuazione di interventi diversi, riferiti ad un’unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza». La programmazione negoziata si articola in vari istituti: l’intesa istituzionale di programma; l’accordo di programma quadro; il contratto di programma; il patto territoriale; il contratto d’area. Sul tema della programmazione negoziata cfr., *ex multis*, R. CUONZO, *La programmazione negoziata nell’ordinamento giuridico*, CEDAM, 2007; P. D’ANGIOLILLO, *Accordi amministrativi e programmazione negoziata nella prospettiva del potere discrezionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009.

⁴²⁰ Cfr. M. IMMORDINO, M. C. CAVALLARO, *I contratti della pubblica amministrazione*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, a cura di Franco Gaetano Scoca, Giappichelli Editore, 2014, ove, alle pp. 401-404, si parla di “*Diritto privato e diritto pubblico nell’attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni*”; P. STANZIONE, A. SATURNO (a cura di), *Il diritto privato della pubblica amministrazione*, CEDAM, 2006; V. CERULLI IRELLI, *Amministrazione pubblica e diritto privato. Prefazione di Natalino Irti*, Giappichelli Editore, 2011.

⁴²¹ Cfr. ancora: http://www.camministorici.it/sites/default/files/linee_guida_itinerari_culturali.pdf.

⁴²² Nelle Linee guida si legge che il coordinatore ha un ruolo importante per quanto concerne l’attuazione del Piano d’azione (PA): «Il Coordinatore di itinerario dovrà essere in grado di fornire un supporto diretto alla organizzazione da lui diretta nonché mantenere contatti con gli stakeholder e gli altri attori su questioni relative alla esecuzione del PA». Inoltre, viene specificato che: «Per quanto riguarda la attuazione del PA e il suo monitoraggio, il Coordinatore di itinerario potrà essere chiamato a svolgere, in particolare, le seguenti attività di routine: - organizzare incontri e altri eventi congiunti (seminari, indagini sul campo e sondaggi, corsi di formazione, conferenze)

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

192

responsabile per il coordinamento delle attività relative ad un itinerario in via di costituzione o già costituito. Può essere una persona fisica o, più solitamente, giuridica. In caso di raggruppamento, consorzio o altra forma associata, tale ruolo viene svolto dal cosiddetto “soggetto capofila”». L’azione dell’organismo di governo e del coordinatore dell’itinerario, congiuntamente all’attività della struttura tecnico-amministrativa, che gode di varie prerogative ⁴²³, sono rilevanti per poter fornire al pubblico un’ottimale qualità dei servizi e, in generale, una migliore fruizione dell’intero itinerario culturale, anche al fine di poter conseguire il riconoscimento di “*Itinerario Culturale del Consiglio d’Europa*” o di “*Grande Itinerario Culturale del Consiglio d’Europa*”, appellativi concessi, come più volte ribadito, dal Consiglio d’Europa.

11.4 (Segue). Profili paesaggistici: la nozione di paesaggio. Lo sviluppo sostenibile. La valutazione ambientale strategica (VAS) e la valutazione di impatto ambientale (VIA). La pianificazione paesaggistica e urbanistica.

Per completare il discorso sugli elementi costitutivi validi per l’istituzione dell’itinerario culturale, non bisogna, senza dubbio, tralasciare i profili territoriali e quelli che concernono il paesaggio. Tali profili riguardano, in particolare, anche tutti gli interventi che vengono effettuati negli itinerari già istituiti, siano essi migliorie, interventi di valorizzazione o nuove opere.

compresa la preparazione e la distribuzione del relativo ordine del giorno e verbale; - insieme alla responsabile finanziario, monitorare lo stato di avanzamento finanziario del PA; - richiedere relazioni periodiche da parte dei coordinatori locali/di azione in modo da: (i) verificare le attività, registrare i ritardi e stabilire/concordare precise azioni correttive; (ii) fare in modo che i ricavi effettivi /costi corrispondano alle cifre corrispondenti in bilancio; - in caso di ritardo, fornire informazioni precise per l’organizzazione di governo dell’Itinerario, per consentire le decisioni in merito alle azioni correttive da adottarsi; - raccogliere e distribuire rapporti interni, risultati e prodotti in modo tempestivo; - monitorare l’attuazione del piano di comunicazione, compresa la preparazione e la distribuzione di newsletter e comunicati stampa, aggiornamento delle sezioni del portale web, l’esecuzione di attività di diffusione».

⁴²³ Nei compiti della struttura tecnico-amministrativa, assume rilevanza la seguente attività: «Nel corso del periodo di attuazione del PA, la struttura esecutiva di governo dell’Itinerario, supportata da assistenti interni e dei coordinatori locali del settore, deve individuare con precisione e pianificare le attività, i fabbisogni ed i prodotti di tutto il PA o di sue componenti rilevanti (per es. su base annuale)». Oltre a ciò si attribuisce molta attenzione al capitale umano e alla qualificazione del personale.

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

Gli itinerari culturali hanno come elemento essenziale il paesaggio, che non solo si pone come elemento costitutivo, ma riflette una serie di valori protetti a livello costituzionale e, in particolare dall'articolo 9. L'indirizzo della pianificazione paesaggistica deve, ormai, essere improntato su una nozione di paesaggio sempre più considerata in un'accezione culturale: infatti, l'articolo 131⁴²⁴ del Codice dei beni culturali e del paesaggio stabilisce che «per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni», recependo, come visto, in maniera chiara, i principi espressi a livello sovranazionale, con la Convenzione europea del paesaggio del 2000.

Proprio l'articolo 131 assume importanza per la comprensione degli interventi sul territorio, in relazione agli interventi consentiti dal Codice, relativamente alla parte terza, dedicata ai beni paesaggistici: secondo il comma 2, il «Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali». Anche sul tema del paesaggio rilevano le funzioni di tutela e di valorizzazione, in conformità con l'articolazione del più volte citato articolo 9 della Costituzione: in questo senso, l'articolo 131 ci dice che la tutela del paesaggio «è volta a riconoscere, salvaguardare e, ove necessario, recuperare i valori culturali che esso esprime», attribuendo ai pubblici poteri, ossia Stato, Regioni e gli altri enti pubblici territoriali, l'onere di assicurare, nel caso di interventi sul paesaggio, la conservazione degli aspetti e caratteri peculiari del territorio (comma 4). Per quanto concerne la valorizzazione del paesaggio, questa funzione «concorre a promuovere lo sviluppo della cultura. A tal fine le amministrazioni pubbliche promuovono e sostengono, per quanto di rispettiva competenza, apposite attività di conoscenza, informazione e formazione, riqualificazione e fruizione del paesaggio nonché, ove possibile la realizzazione di nuovi valori coerenti ed integrati» (comma 5). Tale attività di valorizzazione, da

⁴²⁴ Cfr. M. CECCHETTI, *Articolo 131. Paesaggio*, in G. Famiglietti, N. Pignatelli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel Diritto Editore, 2015, pp. 773-787; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Commento all'articolo 131*, in M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, 2007, pp. 521-524.

attuare nel «rispetto delle esigenze della tutela», considera, dunque, quelle che possono annoverarsi come le esigenze degli itinerari culturali, siano essi già costituiti (in riferimento alla promozione dello sviluppo della cultura e all'attività di conoscenza, informazione e formazione, riqualificazione e fruizione del paesaggio) o da istituire (in riferimento alla creazione di nuovi valori coerenti ed integrati). Le attività dei pubblici poteri debbono, quindi, informarsi «ai principi di uso consapevole del territorio e di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e di realizzazione di nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità» (comma 6).

Proprio il concetto di sostenibilità richiama quello di sviluppo sostenibile⁴²⁵, sempre più in crescita nella legislazione nazionale, come visto, grazie agli

⁴²⁵ Sul tema dello sviluppo sostenibile cfr., *ex multis*, F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. op. cit.* L'Autore, nel capitolo I, rubricato "la formazione del concetto di sviluppo sostenibile dal diritto internazionale a quello nazionale", per contestualizzare l'introduzione nel nostro ordinamento del principio di sviluppo sostenibile, analizza la dimensione ed i limiti del Codice dell'Ambiente, ossia il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i. Secondo l'Autore, «i limiti "intrinseci" del codice» sono: «in primo luogo [...] le materie da esso trascurate: inquinamento acustico, inquinamento elettromagnetico, inquinamento luminoso, autorizzazione ambientale integrata [...]. In secondo luogo, [...] importanti istituti sono stati da esso dimenticati o risultano scarsamente disciplinati: basti citare la partecipazione e gli strumenti di mercato [...]. In terzo luogo, deve essere evidenziata la scarsa coerenza del procedimento complessivo di codificazione: i principi generali sono stati inseriti soltanto con il d.lgs. 4/2008, dopo, cioè, che, mediante i decreti precedenti, era stata definita la disciplina settoriale [...]» (pp. 18-19). Oltre a tali tipologia di limiti, «non soltanto il codice non è esaustivo, ma è, entro certi limiti, eccedente rispetto alla materia ambiente». L'assenza della nozione di ambiente all'interno del Codice, guida l'Autore a una ricostruzione basata sui principi che fondano il medesimo Codice, compreso quello dello sviluppo sostenibile: «se non esiste una nozione di ambiente, sussistono invece i principi che ne riflettono le caratteristiche sotto il profilo giuridico e il cui inserimento vale a rafforzare la rilevanza del codice nel suo complesso. Essi, cioè, sembrano presupporre l'esistenza di una nozione giuridica unitaria di ambiente e l'identificabilità di una materia dotata di una propria autonomia, appunto attestata dall'esistenza di principi peculiari. L'art. 3-bis pone criteri sulla produzione del diritto ambientale, stabilendo che essi costituiscono i principi generali in tema di tutela dell'ambiente, adottati in attuazione degli articoli 2, 3, 9, 32, 41, 42 e 44, 117 commi 1 e 3 della Costituzione e nel rispetto del Trattato dell'Unione europea. Il c. 2 continua affermando che siffatti principi costituiscono regole generali della materia ambientale nell'adozione degli atti normativi, di indirizzo e di coordinamento e nell'emanazione dei provvedimenti di natura contingibile ed urgente. L'art. 3-ter riferisce a tutti gli enti pubblici e privati, nonché alle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, il dovere [...] di "tutelare l'ambiente, gli ecosistemi naturali e il patrimonio culturale". L'articolo richiama i principi di precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, chi inquina paga "che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale". Essi, dunque, rappresentano i canoni che l'amministrazione deve rispettare in occasione dell'esercizio dei poteri ambientali nei vari settori. L'art. 3-quater, infine, prevede che "ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento di bisogni delle

sviluppi della normativa sovranazionale. Il Codice dell'ambiente⁴²⁶, ossia il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i., al comma 1 dell'articolo 3-*quater* dispone che «1. Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente Codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future». Tale principio trova una particolare specificazione per quanto concerne il patrimonio culturale, nel successivo comma 2, secondo il quale «Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione»⁴²⁷.

generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future”. [...] L'art. 3-*quater*, d.lgs. 152/2006, appunto conferma la validità della tesi che fa perno sulla solidarietà ed è in grado di unificare tutte le norme che ad essa danno sostanza, riconducendole all'ambito del “diritto dell'ambiente”. Ai nostri fini interessa soprattutto analizzare il c. 2 dell'art. 3-*quater*, posto che attribuisce allo sviluppo sostenibile il rango di principio applicabile non solo ai settori ambientali trascurati dal codice, ma a tutta l'attività amministrativa discrezionale, sicché, in linea di principio, va rispettato anche ove non si faccia questione di interventi pubblici specificamente destinati alla tutela dell'ambiente. Ai sensi della norma in esame, “anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione”. Il principio dello sviluppo sostenibile, matrice degli altri principi che ne costituiscono l'applicazione e la sostanziale traduzione, sembra in tal modo aver definitivamente valicato il limite, anche disciplinare, del diritto dell'ambiente, per essere assunto alla dignità di principio generale dell'attività amministrativa *tout court*» (pp. 31-32). Oltre a tale articolata ricostruzione del principio di sviluppo sostenibile nel contesto legislativo italiano, l'Autore, tra i vari contenuti della monografia, propone anche un interessante capitolo (IV, pp. 143-246) dedicato alla “Interpretazione giuridica del concetto di sviluppo sostenibile”, confrontando la valenza del concetto di sviluppo sostenibile sul piano della legislazione internazionale e nazionale.

⁴²⁶ Cfr. A. L. DE CESARIS, S. NESPOR (a cura di), *Codice dell'ambiente. Commento alle recenti novità in materia di AIA, Caccia, Inquinamento atmosferico, Rifiuti, VAS e VIA*, Giuffrè Editore, 2011.

⁴²⁷ La disposizione prosegue con due commi: il comma 3, che recita: «Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro»; ed, infine, il comma 4: «La risoluzione delle questioni che involgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo

Proprio il Codice dell'ambiente fornisce importanti indicazioni in tema di interventi, a salvaguardia del patrimonio culturale: in particolare, ci si riferisce alla Valutazione Ambientale Strategica (VAS)⁴²⁸ e alla Valutazione di Impatto Ambientale (VIA)⁴²⁹. Secondo il comma 1 dell'articolo 6 del Codice dell'ambiente «la valutazione ambientale strategica riguarda i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale»; mentre secondo il comma 5 dello stesso articolo «la valutazione d'impatto ambientale, riguarda i progetti che possono avere impatti significativi e negativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale».

La VAS e la VIA sono solitamente accompagnate da uno “Studio di impatto ambientale”, elaborato che, secondo il disposto del comma 3, lettera c) dell'articolo 22 del Codice dell'ambiente, deve contenere anche «c) i dati necessari per individuare e valutare i principali impatti sull'ambiente e sul patrimonio culturale che il progetto può produrre, sia in fase di realizzazione che in fase di esercizio».

sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane».

⁴²⁸ La Valutazione Ambientale Strategica è definita dal comma 1, lettera a) dell'articolo 5 del d.lgs. n. 152/2006 come «il processo che comprende, secondo le disposizioni di cui al titolo II della seconda parte del presente decreto, lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del piano o del programma, del rapporto e degli esiti delle consultazioni, l'espressione di un parere motivato, l'informazione sulla decisione ed il monitoraggio». Sul tema della VAS cfr., *ex multis*, A. CIMELLARO, A. SCIALÒ, *Valutazione Ambientale Strategica*, DEI Editore, 2011.

⁴²⁹ La Valutazione di Impatto Ambientale è definita dal comma 1, lettera b) dell'articolo 5 del d.lgs. n. 152/2006 come «il procedimento mediante il quale vengono preventivamente individuati gli effetti sull'ambiente di un progetto, secondo le disposizioni di cui al Titolo III della seconda parte del presente decreto, ai fini dell'individuazione delle soluzioni più idonee al perseguimento degli obiettivi di cui all'art. 4, commi 3 e 4, lettera b)»; l'articolo 4, comma 3 pone come obiettivo lo sviluppo sostenibile, mentre il comma 4, lettera b), si occupa della valutazione degli impatti diretti e indiretti di un determinato progetto su diversi fattori, fra cui si citano, al numero 3), «i beni materiali ed il patrimonio culturale». Sempre in tema di definizioni è importante notare la portata del termine “impatto ambientale”, stabilita dal comma 1, lettera c) dell'articolo 5 del d.lgs. n. 152/2006 nel seguente modo: «l'alterazione qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa dell'ambiente, inteso come sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici, in conseguenza dell'attuazione sul territorio di piani o programmi o di progetti nelle diverse fasi della loro realizzazione, gestione e dismissione, nonché di eventuali malfunzionamenti». Sulla VIA cfr., *ex multis*, A. SCIALÒ, P. COSTANTINO, *La nuova Valutazione di Impatto Ambientale*, DEI Editore, 2011.

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

197

La Valutazione di impatto ambientale ha una connessione diretta anche con gli “Interventi soggetti ad autorizzazione” previsti dall’articolo 21⁴³⁰ del Codice dei beni culturali e del paesaggio: infatti, gli interventi sul patrimonio culturale debbono necessariamente avere la compatibilità ambientale della VIA, in conformità a quanto stabilito dall’articolo 26⁴³¹ dello stesso Codice dei beni culturali e del paesaggio.

In poche parole, sia i progetti per la creazione di un itinerario culturale che quelli concernenti uno specifico intervento, di qualsiasi tipologia, costituiscono oggetto di appositi istituti, al fine di preservare il valore identitario e l’equilibrio

⁴³⁰ L’articolo 21 del Codice dei beni culturali e del paesaggio dispone che: «1. Sono subordinati ad autorizzazione del Ministero: a) la rimozione o la demolizione, anche con successiva ricostituzione, dei beni culturali; b) lo spostamento, anche temporaneo, dei beni culturali mobili, salvo quanto previsto ai commi 2 e 3; c) lo smembramento di collezioni, serie e raccolte; d) lo scarto dei documenti degli archivi pubblici e degli archivi privati per i quali sia intervenuta la dichiarazione ai sensi dell’articolo 13, nonché lo scarto di materiale bibliografico delle biblioteche pubbliche, con l’eccezione prevista all’articolo 10, comma 2, lettera c), e delle biblioteche private per le quali sia intervenuta la dichiarazione ai sensi dell’articolo 13; e) il trasferimento ad altre persone giuridiche di complessi organici di documentazione di archivi pubblici, nonché di archivi privati per i quali sia intervenuta la dichiarazione ai sensi dell’articolo 13. 2. Lo spostamento di beni culturali, dipendente dal mutamento di dimora o di sede del detentore, è preventivamente denunciato al soprintendente, che, entro trenta giorni dal ricevimento della denuncia, può prescrivere le misure necessarie perché i beni non subiscano danno dal trasporto. 3. Lo spostamento degli archivi correnti dello Stato e degli enti ed istituti pubblici non è soggetto ad autorizzazione, ma comporta l’obbligo di comunicazione al Ministero per le finalità di cui all’articolo 18. 4. Fuori dei casi di cui ai commi precedenti, l’esecuzione di opere e lavori di qualunque genere su beni culturali è subordinata ad autorizzazione del soprintendente. Il mutamento di destinazione d’uso dei beni medesimi è comunicato al soprintendente per le finalità di cui all’articolo 20, comma 1. 5. L’autorizzazione è resa su progetto o, qualora sufficiente, su descrizione tecnica dell’intervento, presentati dal richiedente, e può contenere prescrizioni. Se i lavori non iniziano entro cinque anni dal rilascio dell’autorizzazione, il soprintendente può dettare prescrizioni ovvero integrare o variare quelle già date in relazione al mutare delle tecniche di conservazione».

⁴³¹ L’articolo 26 del Codice dei beni culturali e del paesaggio dispone che: «1. Per i progetti di opere da sottoporre a valutazione di impatto ambientale, l’autorizzazione prevista dall’articolo 21 è espressa dal Ministero in sede di concerto per la pronuncia sulla compatibilità ambientale, sulla base del progetto definitivo da presentarsi ai fini della valutazione medesima. 2. Qualora dall’esame del progetto effettuato a norma del comma 1 risulti che l’opera non è in alcun modo compatibile con le esigenze di protezione dei beni culturali sui quali essa è destinata ad incidere, il Ministero si pronuncia negativamente, dandone comunicazione al Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare. In tal caso, la procedura di valutazione di impatto ambientale si considera conclusa negativamente. 3. Se nel corso dei lavori risultano comportamenti contrastanti con l’autorizzazione espressa nelle forme di cui al comma 1, tali da porre in pericolo l’integrità dei beni culturali soggetti a tutela, il soprintendente ordina la sospensione dei lavori». Sul tema cfr., *ex multis*, F. BIONDI DAL MONTE, *Articolo 26. Valutazione di Impatto Ambientale*, in G. Famiglietti, N. Pignatelli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel Diritto Editore, 2015, pp. 131-133; M. SGROI, *Commento all’articolo 26*, in M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, 2007, pp. 164-167.

culturale fra uomo, ambiente e paesaggio. Sul piano fattuale assume rilevanza la pianificazione paesaggistica, cui fa riferimento la disciplina dell'articolo 135⁴³² del Codice dei beni culturali e del paesaggio: «Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici (comma 1)»⁴³³. I piani paesaggistici hanno una funzione ricognitiva del territorio⁴³⁴ e, per ogni ambito, prevedono una specifica normativa⁴³⁵. Particolarmente importante appare la disposizione del comma 4, che chiude l'articolo 135 del Codice dei beni culturali e del paesaggio: «per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare: a) alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela,

⁴³² L'argomento della pianificazione paesaggistica è affrontato compiutamente nei seguenti contributi: M. CECCHETTI, *Articolo 135. Pianificazione paesaggistica*, in G. Famiglietti, N. Pignatelli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel Diritto Editore, 2015, pp. 816-826; P. URBANI, *Commento all'articolo 135*, in M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, 2007, pp. 532-536.

⁴³³ Il comma 1 dell'articolo 135, inoltre, specifica che «L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143».

⁴³⁴ Il comma 2 dell'articolo 135, infatti, prevede che «I piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti».

⁴³⁵ Il comma 3 dell'articolo 135, infatti, dispone che «In riferimento a ciascun ambito, i piani predispongono specifiche normative d'uso, per le finalità indicate negli articoli 131 e 133, ed attribuiscono adeguati obiettivi di qualità». L'articolo 133 del Codice dei beni culturali e del paesaggio sembra essere una disposizione particolarmente adatta agli itinerari culturali, in quanto prevede la «Cooperazione tra amministrazioni pubbliche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio», postulando, dunque, una collaborazione fra pubblici poteri in grado di andare oltre i confini territoriali delle singole amministrazioni, così come accade nella maggior parte degli itinerari culturali. Più in particolare, l'articolo 133 dispone che: « 1. Il Ministero e le regioni definiscono d'intesa le politiche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio tenendo conto anche degli studi, delle analisi e delle proposte formulati dall'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio, istituito con decreto del Ministro, nonché dagli Osservatori istituiti in ogni regione con le medesime finalità. 2. Il Ministero e le regioni cooperano, altresì, per la definizione di indirizzi e criteri riguardanti l'attività di pianificazione territoriale, nonché la gestione dei conseguenti interventi, al fine di assicurare la conservazione, il recupero e la valorizzazione degli aspetti e caratteri del paesaggio indicati all'articolo 131, comma 1. Nel rispetto delle esigenze della tutela, i detti indirizzi e criteri considerano anche finalità di sviluppo territoriale sostenibile. 3. Gli altri enti pubblici territoriali conformano la loro attività di pianificazione agli indirizzi e ai criteri di cui al comma 2 e, nell'immediato, adeguano gli strumenti vigenti».

tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici; b) alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate; c) alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio; d) alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO». In definitiva, i riferimenti contenuti nella pianificazione paesaggistica, ossia tutto il patrimonio culturale, compreso quello dell'UNESCO, e le sottese finalità di tutela e valorizzazione, nonché lo sviluppo sostenibile, rendono particolarmente interessante, sia pur (attualmente) non ci siano espliciti riferimenti, la ricerca di una disciplina specifica per gli itinerari culturali. Sempre in tema di beni culturali-paesaggistici è utile accennare anche alla c.d. pianificazione urbanistica in senso stretto⁴³⁶. Com'è noto, l'urbanistica rientra nel più ampio *genus* del "governo del territorio"⁴³⁷, potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni, secondo quanto disposto dal terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione. La pianificazione paesaggistica, che confluisce nel c.d. Piano paesaggistico, regolato dall'articolo 143⁴³⁸ del Codice dei beni culturali e del

⁴³⁶ Sul tema cfr. L. COLOMBO (a cura di), *Pianificazione urbanistica e valutazione ambientale, Collana "Urbanistica & Territorio"*, Edizioni Le Penseur, 2012; A. COPPOLA, M.L. D'ANGELO, *La pianificazione urbanistica comunale, Collana "Urbanistica & Territorio"*, Edizioni Le Penseur, 2011; AA.VV., *Il Codice della pianificazione urbanistica. Guida normativa e raccolta giurisprudenziale*, Exeo Edizioni, 2016.

⁴³⁷ Sul tema del governo del territorio cfr., *ex multis*, C. Cacciavillani, A. POLICE, *Governo del territorio*, in *Diritto amministrativo*, a cura di Franco Gaetano Scoca, Giappichelli Editore, 2014, pp. 691-708; A. POLICE, M. R. SPASIANO (a cura di), *Manuale di governo del territorio*, Giappichelli Editore, 2016; M. A. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio, Seconda edizione*, Giappichelli Editore, 2014; D. D'ORSOGNA (a cura di), *Perequazione urbanistica. Materiali per la comparazione giuridica, Collana Studi di diritto del governo del territorio e delle amministrazioni pubbliche, n. 2, diretta da Antonio Bartolini, Emanuele Boscolo, Vincenzo Cerulli Irelli, Domenico D'Orsogna, Andrea Maltoni, Paolo Urbani*, Giappichelli Editore, 2015; P. URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale, Collana Studi di diritto del governo del territorio e delle amministrazioni pubbliche, n. 1, diretta da Antonio Bartolini, Emanuele Boscolo, Vincenzo Cerulli Irelli, Domenico D'Orsogna, Andrea Maltoni, Paolo Urbani*, Giappichelli Editore, 2015.

⁴³⁸ Per un commento sull'articolo 143 del Codice, cfr., *ex multis*, G. CONTI, *Articolo 143. Piano paesaggistico*, in G. Famiglietti, N. Pignatelli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel Diritto Editore, 2015, pp. 871-889; S. AMOROSINO, *Commento all'articolo 143*, in

paesaggio, necessita di essere coordinata con altri strumenti di pianificazione, fra i quali, appunto, quelli urbanistici ⁴³⁹, così come disposto dall'articolo 145 ⁴⁴⁰ del Codice dei beni culturali e del paesaggio. In particolare, secondo il comma 2 dell'articolo 145 del Codice, «i piani paesaggistici possono prevedere misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico». È da precisare che, secondo il comma 3 della medesima disposizione, «le previsioni dei piani paesaggistici [...] non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico» e «sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province». Inoltre, «sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici» e «stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali». Pertanto, secondo quanto dispone il successivo comma 4 dell'articolo 145 del Codice, «i comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalla legge regionale, entro i termini stabiliti dai piani medesimi e comunque non oltre due anni dalla loro approvazione». Stante la “superiorità” della disciplina paesaggistica su quella del governo del territorio, vi è da dire che anche la pianificazione urbanista può tenere in considerazione elementi del patrimonio culturale: infatti, «nel procedimento di pianificazione urbanistica che interessi cose immobili di interesse storico-artistico è necessaria la partecipazione dell'amministrazione soprintendente, che viene

M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, 2007, pp. 575-589.

⁴³⁹ In questo senso cfr. A. CROSETTI, D. VAIANO, *Beni culturali e paesaggistici, Quarta edizione, Guide al diritto amministrativo, Collana diretta da A. Crosetti, A. Police, M. Spasiano, D. Vaiano*, Giappichelli Editore, 2014, pp. 283-284.

⁴⁴⁰ Per un commento sull'articolo 145 del Codice, cfr., *ex multis*, G. CONTI, *Articolo 145. Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione*, in G. Famiglietti, N. Pignatelli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel Diritto Editore, 2015, pp. 895-901; S. AMOROSINO, *Commento all'articolo 145*, in M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, 2007, pp. 591-593.

chiamata a pronunciarsi nel merito delle scelte comunali ed a rilasciare un atto, nella prassi denominato *nulla osta*»⁴⁴¹.

11.5 (Segue). Le disposizioni sugli itinerari culturali del Codice del Turismo (d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79 e s.m.i.).

Il diritto del turismo influenza in maniera particolare il tema degli itinerari culturali: infatti, oltre alle recenti disposizioni della decretazione ministeriale, analizzate nel paragrafo 6.2 del presente contributo, il legislatore ha dedicato delle disposizioni che sono contenute nel Codice del Turismo⁴⁴². Il d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79 e s.m.i., prevede, infatti, uno specifico Titolo V relativo alle *“Tipologie di prodotti turistici e relativi circuiti nazionali di eccellenza”*. L’articolo 22 del Codice del Turismo prevede la creazione di *“Circuiti nazionali di eccellenza a sostegno dell’offerta turistica e del sistema Italia”*, come dalla dicitura in rubrica, e in cui si prevede anche la creazione di *«veri e propri itinerari tematici lungo tutto il territorio nazionale»* (comma 1)⁴⁴³.

In questa prospettiva, secondo quanto dispone il comma 2, *«con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato»*, in conformità al più ampio consenso possibile⁴⁴⁴, *«si definiscono i circuiti nazionali di*

⁴⁴¹ Cfr. P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli Editore, 2013, p. 240, in cui gli Autori, in richiamo alla dottrina del Picozza, esposta in N. ASSINI (a cura di), *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 1992, prosegue il discorso sul nulla osta nel seguente modo: *«Tale atto viene in genere richiesto nella fase di approvazione del Piano urbanistico comunale, ma la dottrina ritiene che questo debba intervenire anche in sede di adozione. Il “nulla osta” dell’amministrazione dei beni culturali è, comunque, atto procedimentale necessario avente natura sostanzialmente decisoria, la cui mancanza, quindi, vizia il procedimento di formazione del Piano, rendendo illegittimo il provvedimento di adozione»*.

⁴⁴² Cfr. M. CASTRI, A. PALMIGIANO, *Codice del Turismo commentato*, Presidenza Regione Siciliana, 2014, il cui testo, comprensivo di commento, è consultabile al seguente link: <http://www.tuttoconsumatori.org/extfiles/14801/attachment/FILE1429088434082-3551.pdf>.

⁴⁴³ Più in dettaglio, il comma 1 dell’articolo 22 del Codice del Turismo prevede che: *«Al fine di superare la frammentazione della promozione e della strutturazione dell’offerta per promuovere circuiti virtuosi, in grado di collegare tutta l’Italia e di contribuire strategicamente a creare un’offerta tematica idonea a soddisfare le molteplici esigenze dei turisti nazionali e internazionali, sono realizzati i circuiti nazionali di eccellenza a sostegno dell’offerta e dell’immagine turistica dell’Italia, corrispondenti ai contesti turistici omogenei o rappresentanti realtà analoghe e costituenti eccellenze italiane, nonché veri e propri itinerari tematici lungo tutto il territorio nazionale»*.

⁴⁴⁴ Infatti, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato è adottato *«di concerto con i Ministri degli affari esteri, dell’ambiente della tutela del territorio e del mare, dello sviluppo economico, per i beni e le attività culturali, delle politiche agricole alimentari e forestali,*

eccellenza, i percorsi, i prodotti e gli *itinerari tematici omogenei* che collegano regioni diverse lungo tutto il territorio nazionale ⁴⁴⁵». Il variegato “tematismo” del comma 2 ⁴⁴⁶, riconosce l’importanza della cooperazione fra enti pubblici (comma 3) ⁴⁴⁷ e riflette l’importanza dei c.d. sistemi turistici locali, disciplinati dall’articolo 23 ⁴⁴⁸ del Codice del Turismo. Nel Titolo V del Codice del Turismo assume particolare importanza il Capo II, dedicato al “Turismo culturale”, in cui vengono individuate misure di “Incentivazione di iniziative di promozione turistica finalizzate alla valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico paesaggistico italiano” (articolo 24) ⁴⁴⁹, da attuare

della gioventù e per le politiche europee, d’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

⁴⁴⁵ I requisiti preferenziali indicati dal comma 2 vengono stabiliti «anche tenendo conto della capacità ricettiva dei luoghi interessati e della promozione di forme di turismo accessibile, mediante accordi con le principali imprese turistiche operanti nei territori interessati attraverso pacchetti a condizioni vantaggiose per i giovani, gli anziani e le persone con disabilità, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

⁴⁴⁶ I circuiti nazionali in cui è possibile riconoscere anche gli itinerari culturali sono così individuati: a) turismo della montagna; b) turismo del mare; c) turismo dei laghi e dei fiumi; d) turismo della cultura; e) turismo religioso; f) turismo della natura e faunistico; g) turismo dell’enogastronomia; h) turismo termale e del benessere; i) turismo dello sport e del golf; l) turismo congressuale; m) turismo giovanile; n) turismo del *made in Italy* e della relativa attività industriale ed artigianale; o) turismo delle arti e dello spettacolo».

⁴⁴⁷ Il comma 3 dell’articolo 22 del Codice del Turismo prevede che: «Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro delegato promuove i circuiti nazionali di eccellenza nel contesto nazionale ed internazionale, anche con la partecipazione degli enti locali, delle regioni, delle associazioni di categoria e dei soggetti pubblici e privati interessati che concorrono alla formazione dell’offerta».

⁴⁴⁸ Il comma 3 dell’articolo 23 del Codice del Turismo stabilisce che: «Nell’ambito delle proprie funzioni di programmazione e per favorire l’integrazione tra politiche del turismo e politiche di governo del territorio e di sviluppo economico, le regioni provvedono, ai sensi del capo V del titolo II della parte I del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e del titolo II, capo III, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, a riconoscere i sistemi turistici locali di cui al presente articolo». Assume rilevanza inquadrare il sistema turistico locale: «Il sistema turistico locale costituisce uno degli strumenti di *governance* che vede gli enti locali, gli operatori privati, singoli o associati e gli altri soggetti pubblici, protagonisti dello sviluppo turistico dei propri territori». Così M. CASTRI, A. PALMIGIANO, *Codice del Turismo commentato, op. cit.*, p. 55, in cui viene anche richiamata la definizione data dal legislatore tramite l’articolo 5 della legge 29 marzo 2001, n.135, “Riforma della legislazione nazionale del turismo”, in cui il sistema turistico locale viene individuato come «“un contesto turistico omogeneo o integrato, comprendente ambiti territoriali appartenenti anche a regioni diverse, caratterizzato dall’offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici dell’agricoltura e dell’artigianato locale, o dalla presenza diffusa di imprese turistiche singole o associate».

⁴⁴⁹ «1. Nel rispetto dell’articolo 9 della Costituzione e del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro delegato, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, promuove la realizzazione di iniziative turistiche finalizzate ad incentivare la valorizzazione del patrimonio

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

203

tramite “Strumenti di programmazione negoziale” (articolo 25)⁴⁵⁰, con apposite “Funzioni di monitoraggio” (articolo 26)⁴⁵¹.

CAPITOLO 3: GLI ITINERARI CULTURALI NELL’ESPERIENZA GIURIDICA SPAGNOLA

12. Ambiente e patrimonio culturale nella Costituzione spagnola.

È doveroso premettere che, a livello comparatistico, il sistema legislativo spagnolo offre spunti di analisi interessanti sia per quanto concerne la materia del patrimonio culturale in generale sia per quanto riguarda gli itinerari culturali in particolare. I motivi della comparazione con il sistema legislativo spagnolo nascono sia per l’analoga concezione del patrimonio culturale, ove la dottrina spagnola ha dedicato (e dedica) particolare attenzione alle migliori teorizzazioni della dottrina italiana⁴⁵², nonché importanti studi sul paesaggio come bene

storico - artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico presente sul territorio italiano, utilizzando le risorse umane e strumentali disponibili, senza nuovi ed ulteriori oneri per la finanza pubblica».

⁴⁵⁰ «1. Ai fini del perseguimento degli obiettivi di cui all’articolo 22, le amministrazioni interessate, statali, regionali e locali, promuovono ed utilizzano gli strumenti di programmazione negoziale di cui all’articolo 2, comma 203, della legge 23 dicembre 1996, n. 662. In sede di Conferenza Stato-regioni vengono stabiliti i tempi per la conclusione degli accordi, che devono comunque essere stipulati entro i successivi sessanta giorni. 2. Gli strumenti di programmazione negoziale di cui al comma 1 prevedono misure finalizzate a: a) promuovere, in chiave turistica, iniziative di valorizzazione del patrimonio storico - artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico presente sul territorio italiano, con particolare attenzione ai borghi, ai piccoli comuni ed a tutte le realtà minori che ancora non hanno conosciuto una adeguata valorizzazione del proprio patrimonio a fini turistici; b) garantire, ai fini dell’incremento dei flussi turistici, in particolare dall’estero, che il predetto patrimonio sia completamente accessibile al pubblico dei visitatori anche al fine di incrementare gli introiti e di destinare maggiori risorse al finanziamento degli interventi di recupero e di restauro dello stesso; c) assicurare la effettiva fruibilità, da parte del pubblico dei visitatori, in particolare di quelli stranieri, del predetto patrimonio attraverso la predisposizione di materiale informativo redatto obbligatoriamente nelle lingue inglese, francese e tedesco, e, preferibilmente, in lingua cinese».

⁴⁵¹ «1. Le funzioni di monitoraggio delle attività, elencate all’articolo 22, comma 2, sono svolte dal Comitato permanente di promozione del turismo in Italia, nel rispetto delle funzioni e delle competenze degli uffici del Ministero per i beni e le attività culturali e tenendo conto dei contratti relativi ai servizi di assistenza culturale e ospitalità per il pubblico, utilizzando le risorse umane e strumentali disponibili, senza nuovi ed ulteriori oneri per la finanza pubblica».

⁴⁵² Ci si riferisce, in particolare, alla citata teorizzazione dei beni culturali di Massimo Severo Giannini nella suo celebre contributo M. S. GIANNINI, *I beni culturali, op. cit.*, e al recepimento di tale elaborazioni da parte della dottrina spagnola: cfr., *ex multis*, M. VAQUER CABALLERÍA, *La relazione tra cultura e mercato nel diritto dell’Unione europea: dall’eccezione alla diversità culturale*, in D. D’Orsogna, P.L. Sacco, M. Scuderi (a cura di), *Nuove Alleanze, Diritto ed*

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici

204

Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

culturale ⁴⁵³, sia perché gli itinerari culturali in Spagna godono di una maggiore protezione e attenzione rispetto all'Italia, pur presentando, anche in questo caso, l'assenza di una specifica normativa.

economia per la cultura e l'arte, Supplemento al n. 80-81 di Arte e Critica, 2015, p. 29; J. PRIETO DE PEDRO, *Concepto y otros aspectos del patrimonio cultural en la Constitución, en Estudios sobre la Constitución española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría / coord. por Sebastián Martín-Retortillo Baquer, Vol. 2, De los derechos y deberes fundamentales*, Editorial Civitas, S.A., 1991, p. 1562; J.M. ALEGRE ÁVILA, *Evolución y régimen jurídico del patrimonio histórico. La configuración dogmática de la propiedad histórica en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, Tomo I*, Ministerio de Cultura, Madrid, 1994, pp. 641 ss.; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural*, en *Revista española de derecho administrativo*, Civitas, n. 39, 1983, pp. 582 ss. Più recentemente, cfr. R. RIVERA FERNÁNDEZ, *Notas sobre la recepción del concepto de "bienes culturales" en la Ley del Patrimonio Histórico Español*, en *Patrimonio cultural y derecho*, n. 19, 2015, pp. 289-314. Per quanto riguarda la medesima teorizzazione, in particolare sul patrimonio culturale c.d. immateriale, cfr. M. VAQUER CABALLERÍA, *La protección jurídica del patrimonio cultural inmaterial*, en *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, n. 1, 2005. La dottrina citata ha influenzato recentemente il legislatore spagnolo con l'approvazione di una legge nazionale volta alla tutela del patrimonio culturale immateriale, ossia la legge del 26 maggio 2015, n. 10, nella quale, nel lungo preambolo, viene esplicitamente richiamata la dottrina di Massimo Severo Giannini. In quest'ottica, per un inquadramento di diritto comparato tra Italia e Spagna, si consenta di rinviare al seguente contributo: A. AREDDU, *La tutela dei beni culturali immateriali: spunti dalla legislazione spagnola*, op. cit.

⁴⁵³ Ci si riferisce all'importante contributo di M. T. CARBALLEIRA RIVERA, *El paisaje como bien cultural*, en *El Camino de Santiago y otros itinerarios. Cultura, historia, patrimonio, urbanismo, turismo, ocio y medio ambiente. Liber amicorum Enrique Gómez-Reino y Carnota, Cordinadores Juan Ramón Fernández Torres, Jesus Prieto de Pedro, Joan Manuel Trayter Jiménez*, Xunta de Galicia, Tirant lo Blanc, Valencia, 2014, pp. 29-49. In particolare, «il paesaggio costituisce un bene giuridico che poco a poco ha visto guadagnare un'attribuzione di legittimità nel nostro Diritto. L'individualizzazione del paesaggio come realtà complessa indipendente dai suoi elementi costitutivi è qualcosa che, tuttavia, è stato difficile da determinare e senza dubbio che questa sia una questione cruciale per poter operare nel piano giuridico. Una delle tentazioni più ricorrenti è identificare il paesaggio con l'ambiente o con il territorio ma in realtà il paesaggio è qualcosa di molto distinto degli elementi che lo supportano e per questo motivo non può identificarsi mai in termini assoluti con quelli. Alcune discipline come l'antropologia sociale hanno sollevato da tempo la domanda di quali elementi fanno sì che un determinato territorio, più o meno omogeneo si trasformi in paesaggio. La risposta fu che questo passaggio da territorio a paesaggio è frutto di un processo culturale mediante il quale le persone si appropriano di un ambiente fisico oggettivo convertendolo in parte della loro identità soggettiva, in espressione del loro patrimonio culturale o naturale, quanto meno, in una visione contemplativa (Cano Suñén, 2006, 3). Il paesaggio è, pertanto, un costruito culturale, frutto di una specifica percezione. Si potrebbero distinguere tre tipi di percezioni. Secondo *Ojeda*, esiste una percezione primaria, dove il paesaggio, sebbene non si apprezzi come tale costituisce l'essenza pura e organica dell'identità degli uomini e dei popoli. C'è anche una visione mistica, prodotto di una visione romantica del contesto, dove il paesaggio si copre di valori estetici e di esperienze di gioia. E, per ultimo, una percezione comune che fa sì che una grande maggioranza percepisca determinati paesaggi in maniera omogeneizzata e stereotipata (*Ojeda*, 2003, 2). In ogni caso, il paesaggio è sempre un prodotto culturale e per questo, ogni territorio è paesaggio». In generale, in tale importante contributo l'Autrice oltre a proporre il concetto di paesaggio come bene culturale, ricostruisce gli elementi teorici e legislativi in riferimento al contesto europeo, spagnolo e, in chiave comparatistica, italiano.

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

205

Il sistema costituzionale spagnolo in tema di cultura e patrimonio culturale richiama, sostanzialmente, quello italiano: infatti, i contenuti dell'articolo 9 della Costituzione italiana sono sviluppati negli articoli 44, 45 e 46 della Costituzione spagnola ⁴⁵⁴.

L'articolo 44 della Costituzione spagnola è dedicato alla cultura, nell'accezione più ampia del termine ⁴⁵⁵: «I poteri pubblici promuovono e tutelano l'accesso alla cultura, alla quale tutti hanno diritto» (comma 1) ⁴⁵⁶. Il secondo comma dell'articolo 44 dispone che «i poteri pubblici promuovono la scienza e la ricerca scientifica e tecnica d'interesse generale» ⁴⁵⁷. L'articolo riprende i contenuti di importanti atti sovranazionali ⁴⁵⁸ e della Costituzione italiana, e rappresenta una proiezione di altri principi presenti nella Costituzione spagnola

⁴⁵⁴ Sugli aspetti culturali della Costituzione spagnola cfr., *ex multis*, M. VAQUER CABALLERIA, *Estado y cultura: la función cultural de los poderes públicos en la Constitución Española*, Editorial Universitaria Ramón Areces, 1998; J. PRIETO DE PEDRO, *Cultura, culturas y Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, III ed., Madrid, 2004; J. M. ALEGRE AVILA, *Patrimonio histórico y Constitución*, in *Patrimonio cultural y derecho*, n. 12/2008, pp. 225-236; G. JOSE RUIZ-RICO RUIZ, *La disciplina constitucional del patrimonio histórico en España*, in *Patrimonio cultural y derecho*, n. 4/2000, pp. 29-76; C. RUIZ MIGUEL, *El constitucionalismo cultural*, in *Patrimonio cultural y derecho*, n. 5/2001, pp. 143-154; G. ROLLA, *Nuevos perfiles de la noción constitucional de bien cultural y ambiental*, in *Patrimonio cultural y derecho*, n. 4/2000, pp. 11-28; G. TERRAGNO, *Inquadramenti della cultura nel diritto costituzionale spagnolo*, Giappichelli Editore, 2014.

⁴⁵⁵ Il concetto di cultura è stato oggetto di studi da parte di illustre dottrina spagnola, la quale ha dedicato vari contributi. In chiave giuridica, cfr., *ex multis*, J. PRIETO DE PEDRO, *voz Cultura (D.º Administrativo)*, in la obra colectiva *Enciclopedia jurídica básica, Vol. II*, Civitas, Madrid, 1995, pp. 1872-1877; J. PRIETO DE PEDRO, *Artículo 44.1: El derecho a la cultura*, in *Comentarios a la Constitución de 1978, Obra Dirigida por Oscar Alzaga Villaamil, Tomo IV*, Madrid, 2006, pp. 205-216. In particolare, in quest'ultimo contributo, l'Autore parla di «nozione aperta» e «olistica» della cultura. In ambito antropologico si veda, invece, H. VELASCO MAILLO, *La cultura, noción moderna*, in *Patrimonio cultural y derecho*, n. 10, 2006, pp. 11-34.

⁴⁵⁶ Cfr. J. PRIETO DE PEDRO, *Artículo 44.1.*, op. cit., p. 208, ove l'Autore, relativamente al primo comma, identifica la cultura non solo in senso ampio, ma anche in senso statico e dinamico, ossia quale «diritto pubblico soggettivo» ma anche come «diritto di prestazione», che la collettività vanta come aspettativa nei confronti dei pubblici poteri.

⁴⁵⁷ Cfr. J. GARCÍA FERNÁNDEZ, *Artículo 44.2: Fomento de la ciencia*, in *Comentarios a la Constitución de 1978, Obra Dirigida por Oscar Alzaga Villaamil, Tomo IV*, Madrid, 2006, pp. 217-234.

⁴⁵⁸ «Il diritto di accesso alla cultura si afferma nell'articolo 15 del Patto Internazionale dei Diritti Economici, Sociali e Culturali del 1966, dove si relaziona con il diritto a godere dei benefici del progresso scientifico e con il diritto degli autori a beneficiare delle loro produzioni scientifiche, letterarie e artistiche. [...] Inoltre, la tutela dell'accesso alla cultura impegna i poteri pubblici nella difesa dei beni culturali delle minoranze, d'accordo con il principio che potremmo denominare di pluralismo culturale che viene riconosciuto nell'articolo 27 del Patto Internazionale dei Diritti Civili e Politici del 1966». Così AA.VV., *Artículo 44, Constitución Española 1978-1988. Constitución Desarrollo legislativo Jurisprudencia Bibliografía, bajo la dirección de Luis Aguiar de Luque y Ricardo Blanco*, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pp. 175-176.

⁴⁵⁹, in riferimento alla tutela della lingua (articolo 3) ⁴⁶⁰, all'accesso alla cultura (articolo 9, comma 2) ⁴⁶¹, al diritto all'istruzione (articolo 27, comma 1) ⁴⁶², e alla partecipazione dei giovani (articolo 48) ⁴⁶³.

L'articolo 45 della Costituzione spagnola è dedicato alla tutela dell'ambiente: «1. Tutti hanno diritto a godere di un ambiente adeguato per lo sviluppo della persona, così come il dovere di conservarlo. 2. I poteri pubblici assicurano l'utilizzo razionale di tutte le risorse naturali, con il fine di proteggere e migliorare la qualità della vita e difendere e ripristinare l'ambiente, affidandosi all'indispensabile solidarietà collettiva». I primi due commi dell'articolo 45 riflettono sull'importanza dell'ambiente in una prospettiva anche antropologica e di sviluppo sostenibile ⁴⁶⁴. La preservazione dell'ambiente è un "compito comune" assegnato dalla Costituzione sia ai pubblici poteri che alla collettività, stante l'importanza della poliedricità del concetto di ambiente ⁴⁶⁵ e del relativo

⁴⁵⁹ Cfr. in questo senso O. ALZAGA VILLAMIR, *Artículo 44*, en *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, pp. 320-322.

⁴⁶⁰ «1. Il castigliano è la lingua spagnola ufficiale dello Stato. Tutti gli spagnoli hanno il dovere di conoscerla e il diritto a utilizzarla. 2. Le altre lingue spagnole sono altresì ufficiali nelle rispettive Comunità autonome in conformità dei loro Statuti. 3. La ricchezza delle distinte forme linguistiche della Spagna sono un patrimonio culturale che è oggetto di speciale rispetto e tutela».

⁴⁶¹ Il secondo comma stabilisce che: «Spetta ai poteri pubblici promuovere le condizioni affinché la libertà e l'uguaglianza dell'individuo e dei gruppi in cui si integra siano reali ed effettive. Rimuovere gli ostacoli che impediscano o rendano difficile la sua interezza e facilitare la partecipazione di tutti i cittadini nella vita politica, economica, culturale e sociale».

⁴⁶² «Tutti hanno diritto all'istruzione. Si riconosce la libertà di insegnamento».

⁴⁶³ «I poteri pubblici promuovono le condizioni per la partecipazione libera ed efficace della gioventù nello sviluppo politico, sociale, economico e culturale».

⁴⁶⁴ Lo sviluppo sostenibile riflette, infatti, uno degli «aspetti della formazione storica della tematica della tematica ambientale». Così A. E. PÉREZ LUÑO, *Artículo 45: Medio ambiente*, en *Comentarios a la Constitución de 1978, Obra Dirigida por Oscar Alzaga Villaamil, Tomo IV*, Madrid, 2006, pp. 237-240. Sulla necessità che l'equilibrio dell'ambiente venga salvaguardato, cfr. anche O. ALZAGA VILLAMIR, *Artículo 45*, en *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*, Madrid, Ediciones del Foro, 1978, pp. 324, ove l'Autore dice che «il Patrimonio naturale di una nazione, alla stessa stregua di quello storico-artistico, appartiene agli attuali spagnoli, però anche alle generazioni future, dal momento che abbiamo l'obbligo di consegnare l'eredità che abbiamo ricevuto in condizioni ottime ai nostri discendenti».

⁴⁶⁵ Cfr. A. E. PÉREZ LUÑO, *Artículo 45*, *op. cit.*, ove si dice che il testo dell'articolo 45 della Costituzione spagnola del 1931, dedicato al patrimonio storico, dava maggior rilievo al rapporto ambiente-cultura: infatti, il comma 2 stabiliva che «Lo Stato protegge anche i luoghi considerevoli per la loro bellezza naturale o per il loro riconosciuto valore artistico o storico». Nonostante questa dicitura non appaia più espressamente nel testo dell'articolo 45 della Costituzione spagnola, si ritiene che la portata dell'articolo 45 sia aperta a maggiori considerazioni. Infatti, secondo l'Autore (Id., pp. 250-251), «Oggi, al contrario, l'approccio della politica ambientale nella Costituzione deve assumersi dopo premesse molto lontane da quelle succitate. In questo senso si constata che: a) la normativa costituzionale si presenta come un tentativo di contemplare globalmente i distinti

rilievo costituzionale ⁴⁶⁶, per i quali è predisposta una adeguata tutela penale e sanzionatoria ⁴⁶⁷. Oltre a queste due norme costituzionali, il discorso degli itinerari culturali non può non tenere in considerazione l'articolo 46 della Costituzione spagnola ⁴⁶⁸, dedicato alla tutela del patrimonio culturale: «i poteri pubblici garantiscono la conservazione e l'arricchimento del patrimonio storico, culturale e artistico dei popoli di Spagna e dei beni che lo integrano, qualunque sia il suo regime giuridico e la sua titolarità» ⁴⁶⁹. Rispetto all'antecedente storico ⁴⁷⁰, l'articolo 46 della Costituzione non richiama espressamente il collegamento al paesaggio e all'ambiente culturale. Tuttavia, il collegamento con gli elementi caratterizzanti gli itinerari culturali con questo articolo non manca in quanto è specificato nelle leggi settoriali sul patrimonio culturale, sia per quanto concerne

aspetti di incidenza della tematica ambientale, con piena coscienza che la natura rappresenta un continuum che non può frazionarsi arbitrariamente; b) il suo orientamento è dinamico affinché la politica ambientale è diretta a consentire il pieno sviluppo della persona e la qualità della vita, che segnano il suo orizzonte teleologico; c) rappresenta un approccio positivo in quanto implica linee direttrici fondamentali di azione tendenti non solo a conservare e difendere, ma anche a migliorare e, nel suo caso a ripristinare, l'ambiente; d) implica, infine, una concezione concreta dell'interazione esistente fra l'uomo e l'ambiente, attraverso la quale si prendono in considerazione i soggetti storici che operano in un determinato luogo nel quale sviluppano la propria personalità».

⁴⁶⁶ «In virtù di quanto costituzionalmente stabilito (articoli 149.23 e 148.1.9) le Comunità autonome hanno assunto competenze in materia di ambiente, di spazi naturali protetti e nella regolazione e controllo delle attività nocive o insalubri per l'ambiente urbano o naturale, sia con carattere esclusivo sia dividendo con lo Stato l'esercizio delle pertinenti competenze. Ai precetti statutari [...] bisogna aggiungere i numerosissimi decreti di trasferimento. A partire dai citati trasferimenti, le Comunità autonome gestiscono amministrativamente i servizi relativi a questa materia e hanno dettato norme legislative regolatrici della stessa». Così AA.VV., *Artículo 45*, en *Constitución Española 1978-1988*, op. cit., pp. 177-178.

⁴⁶⁷ Il comma 3 dell'articolo 45 prevede che «per coloro che violino quanto disposto nel comma precedente, nei termini fissati dalla legge si stabiliranno sanzioni penali o, all'occorrenza, amministrative, così come l'obbligo di riparare il danno causato».

⁴⁶⁸ Cfr., ex multis, A. E. PÉREZ LUÑO, *Artículo 46: Patrimonio histórico, artístico y cultural*, en *Comentarios a la Constitución de 1978, Obra Dirigida por Oscar Alzaga Villaamil, Tomo IV*, Madrid, 2006, pp. 277-304; O. ALZAGA VILLAMIR, *Artículo 46*, en *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*, Madrid, Ediciones del Foro, 1978, pp. 327-329; AA.VV., *Artículo 46*, en *Constitución Española 1978-1988*, op. cit., pp. 179-180.

⁴⁶⁹ La disposizione chiude nel seguente modo: «La legge penale sanziona gli attentati contro questo patrimonio». Le non richiamate sanzioni amministrative sono esplicitate nelle leggi sul patrimonio storico spagnolo e sul patrimonio culturale immateriale.

⁴⁷⁰ L'articolo 45 della Costituzione spagnola del 1931 recitava: «Tutta la ricchezza artistica e storica del Paese, chiunque sia il proprietario, costituisce tesoro culturale della Nazione e sarà soggetto alla salvaguardia dello Stato, che potrà proibire la sua esportazione o alienazione e decretare le espropriazioni legali che reputa necessarie per la sua difesa. Lo Stato predispone un registro della ricchezza artistica e storica, assicura la sua gelosa custodia e risponderà della sua perfetta conservazione. Lo Stato protegge anche i luoghi considerevoli per la loro bellezza naturale o per il loro riconosciuto valore artistico o storico».

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

208

la legge del 25 giugno 1985, n. 16 e s.m.i., dedicata al patrimonio storico spagnolo, e la legge del 26 maggio 2015, n. 10, per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, discipline applicabili agli itinerari culturali. Ciò premesso, parte della dottrina ⁴⁷¹ ha individuato anche altre differenze con il precedente articolo costituzionale: a) l'attuale formulazione appare meno dettagliata, e «in questo modo si intende evitare possibili lacune e si opta per un trattamento conforme con le esigenze di concisione e generalità proprie del linguaggio costituzionale [...]. L'abbandono della formulazione casistica può obbedire anche al desiderio di sottolineare il carattere “globalizzato” o della clausola generale con cui si intende affrontare la tutela del patrimonio artistico. In questo senso, e d'accordo con gli orientamenti attuali sulla materia, si ha la tendenza non solo alla protezione singolare di beni artistici o culturali, ma anche del suo ambiente; così come di sostenerli attraverso la loro catalogazione generica nelle sue differenti categorie, più che alla loro individualizzazione caso per caso»; b) l'attuale formulazione mostra un «carattere dinamico e positivo che adesso si ritiene debba presiedere l'azione dei poteri pubblici finalizzata a tutelare il patrimonio storico-artistico. Questo si deve alla coscienza acquisita negli ultimi anni, ossia che non è sufficiente la mera conservazione dell'eredità artistica, ma risulta anche imprescindibile promuovere il suo arricchimento»; c) l'attuale formulazione prevede, «infine, in connessione con l'antecedente, il ruolo attivo che compete ai poteri pubblici nella tutela dinamica del patrimonio artistico come fattore di cultura che non comporta unicamente l'incentivazione dell'opera artistica, nell'ottica dei suoi attori, ma richiede un'autentica politica promozionale nella prospettiva dei suoi destinatari» ⁴⁷². Dunque, i timori di una disposizione “vuota” e non “dinamica” sono stati in questo modo superati da parte di questa dottrina citata, in maniera condivisibile.

Se quelli esposti sinora rappresentano i tratti salienti della disciplina costituzionale per quanto concerne la cultura, l'ambiente ed il patrimonio storico, a cui a pieno titolo si devono aggiungere i richiami agli aspetti urbanistici

⁴⁷¹ Cfr. A. E. PÉREZ LUÑO, *Artículo 46: Medio ambiente, en Comentarios a la Constitución de 1978, Obra Dirigida por Oscar Alzaga Villaamil, Tomo IV*, Madrid, 2006, pp. 286-287.

⁴⁷² ID.

dell'articolo 47 della Costituzione ⁴⁷³, è doveroso analizzare anche il riparto di competenze previsto nella Costituzione spagnola. L'articolo 148 ⁴⁷⁴ indica le competenze delle Comunità autonome. In particolare, si elencano gli aspetti che interessano gli itinerari culturali: «Le Comunità autonome possono assumere competenze nelle seguenti materie: 1. Organizzazione delle sue istituzioni di autogoverno; 3. Ordinamento del territorio, urbanistica e abitazione; 4. Le opere pubbliche di interesse della Comunità autonoma; 5. Le ferrovie e le strade il cui itinerario si sviluppa integralmente nel territorio della Comunità autonoma e, negli stessi termini, i trasporti svolti con questi mezzi o via cavo; 9. La gestione in materia di protezione dell'ambiente; 15. Musei, biblioteche e conservatori di musica di interesse della Comunità autonoma; 16. Patrimonio monumentale di interesse della Comunità autonoma; 17. La Promozione della cultura, della ricerca e, eventualmente, della lingua della Comunità autonoma; 19. Promozione e pianificazione del turismo nel suo ambito territoriale». Questi ambiti rappresentano le principali materie di competenza delle Comunità autonome in riflesso alla disciplina degli itinerari culturali. L'articolo 148, al suo comma 2, prevede, inoltre, la seguente possibilità: «Trascorsi cinque anni, e mediante la riforma dei loro Statuti, le Comunità autonome possono ampliare successivamente le loro competenze all'interno dell'ambito stabilito nell'articolo 149».

Proprio l'articolo 149 ⁴⁷⁵ della Costituzione spagnola indica le competenze esclusive dello Stato. Pertanto, ai nostri fini rileva che: «Lo Stato ha competenza

⁴⁷³ L'articolo 47 della Costituzione spagnola recita: «Tutti gli spagnoli hanno diritto di usufruire di un'abitazione degna e adeguata. I poteri pubblici promuovono le condizioni necessarie e stabiliscono le norme pertinenti per rendere effettivo questo diritto, regolando l'utilizzazione del suolo d'accordo con l'interesse generale per impedire la speculazione. La collettività parteciperà agli incrementi di valore generati dall'azione urbanistica dei pubblici poteri». Il suolo, il territorio, nonché la produzione di ricchezza derivante dal turismo culturale, sono tratti caratterizzanti gli itinerari culturali: l'interesse generale può condizionare l'utilizzo del territorio, anche per altri fini. Cfr. M. BASSOLS COMA, Artículo 47: *Derecho a la vivienda.*, en *Comentarios a la Constitución de 1978, Obra Dirigida por Oscar Alzaga Villaamil, Tomo IV*, Madrid, 2006, pp. 305-340.

⁴⁷⁴ Cfr. F. A. CASTILLO BLANCO, Artículo 148: *Competencias de las Comunidades autonomas*, en *Comentarios a la Constitución de 1978, Obra Dirigida por Oscar Alzaga Villaamil, Tomo XI*, Madrid, 2006, pp. 150-198; O. ALZAGA VILLAMIR, Artículo 148, en *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*, Madrid, Ediciones del Foro, 1978, pp. 861-864; AA.VV., Artículo 148, en *Constitución Española 1978-1988, op. cit.*, pp. 1251-1253.

⁴⁷⁵ Cfr. J. A. ALONSO DE ANTONIO, Artículo 149. Artículo: 149.1.1.^a, 4.^a, 5.^a, 7.^a, 10.^a a 32.^a, 2 y 3: *Sistema de distribución de competencias*, en *Comentarios a la Constitución de 1978, Obra*

esclusiva sulle seguenti materie»: al comma 1: «n. 23) Legislazione fondamentale sulla protezione dell'ambiente, senza pregiudizio delle facoltà delle Comunità autonome di stabilire ulteriori norme di protezione; 24) Opere pubbliche di interesse generale o la cui realizzazione riguardi più di una Comunità autonoma; 28) Difesa del patrimonio culturale, artistico e monumentale spagnolo contro l'esportazione e la spoliazione; musei, biblioteche e archivi di titolarità statale, senza pregiudizio della loro gestione da parte delle Comunità autonome»; al comma 2: «senza pregiudizio delle competenze che potranno assumere le Comunità autonome, lo Stato considererà il servizio della cultura come dovere e attribuzione essenziale e faciliterà la comunicazione culturali tra le Comunità autonome, d'accordo con esse»; al comma 3: «Le materie non attribuite espressamente allo Stato da questa Costituzione potranno spettare alle Comunità autonome in virtù dei loro rispettivi Statuti. La competenza sulle materie che non siano assunte dagli Statuti autonomistici spetterà allo Stato, le cui norme prevarranno, in caso di conflitto, su quelle delle Comunità autonome su tutto quello che non è attribuito all'esclusiva competenza di queste. Il diritto statale sarà, in ogni caso, suppletivo al diritto delle Comunità autonome».

Per quanto concerne l'articolo 149 della Costituzione spagnola, le materie che interessano gli itinerari culturali fanno capo, in particolar modo, all'ambiente e alla cultura. Questi ambiti generici abbracciano buona parte degli interventi che concernono i cammini storici e si rendono complementari alle politiche attribuite alle Comunità autonome dall'articolo 148 e, in particolare, alla pianificazione del territorio, all'urbanistica, al patrimonio monumentale e al turismo, senza tralasciare la competenza sulle strade, nelle quali gli itinerari si sviluppano nel territorio delle stesse Comunità. La materia cultura prevista dal comma 2 dell'articolo 149 si riferisce all'accezione generica e aperta indicata dal citato articolo 44 della Costituzione, nella sua dimensione anche immateriale. Tale aspetto, come visto nella disamina che precede, è molto importante negli itinerari

Dirigida por Oscar Alzaga Villaamil, Tomo XI, Madrid, 2006, pp. 260-323; O. ALZAGA VILLAMIR, Artículo 149, en La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático), Madrid, Ediciones del Foro, 1978, pp. 865-871; AA.VV., Artículo 149, en Constitución Española 1978-1988, op. cit., pp. 1255-1257.

culturali, che assumono rilevanza non solo in un territorio e in più Comunità autonome, ma anche a livello sovranazionale, così come accade per il celebre Cammino di Santiago di Compostela. In tale ottica assume rilievo assoluto il ruolo dello Stato, che può al meglio rappresentare una sintesi omogenea di valori culturali condivisi da più Comunità autonome, in una proiezione che illumina il contesto culturale sovranazionale. In passato, come del resto accaduto in Italia, il sistema di riparto di competenze spagnolo ha causato dei conflitti di attribuzione, risolti in più occasioni dalla giurisprudenza costituzionale ⁴⁷⁶.

⁴⁷⁶ Cfr., su tutte, la sentenza del Tribunale Costituzionale spagnolo del 31 gennaio 1991, n. 17, con la quale il supremo tribunale ha indicato delle regole per il superamento dei conflitti di attribuzione. Per il testo integrale della sentenza si rinvia al seguente link: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1991-5257. La sentenza del Tribunale Costituzionale (T.C.) n. 17/1991 è intervenuta su alcuni contrasti sollevati in base all'applicazione della disciplina del patrimonio storico spagnolo, rappresentata dalla legge n. 16/1985. «In questa e altre decisioni possono individuarsi le direttrici fondamentali del T.C. in materia di distribuzione delle competenze sul patrimonio storico artistico tra lo Stato e le Comunità autonome, che rispondono a tre idee-guida: 1. *Concorrenza nella titolarità* delle competenze tra lo Stato e le Comunità autonome, dato che si ritiene che “la cultura è qualcosa della competenza propria e istituzionale, tanto dello Stato come delle Comunità autonome” (Ss.T.C. 49/1984, 175/1985 y 106/1987). Idea ribadita nella sentenza del T.C. 17/1991 quando sottolinea che “...entrambe (Stato e Comunità) e per titoli concorrenti in virtù del sistema di distribuzione di competenze, risultante dall’articolo 149.2 C.E. la posseggono per la diffusione internazionale della conoscenza del patrimonio storico artistico” (F.J. 6). 2. *Collaborazione nell’esercizio* di queste competenze fra lo Stato e le Autonomie, perché “la previsione generica di misure che facilitino la loro collaborazione e il mutuo interscambio di informazioni in materia di patrimonio storico, non solo non può considerarsi contraria alla Costituzione, ma richiesta dall’articolo 149.2 C.E.” (S.T.C. 17/1991, F.J. 5). Anche per questo nella elaborazione di registri, cataloghi o censimenti di beni integranti il patrimonio storico spagnolo la competenza dell’Amministrazione dello Stato per realizzare il suo inventario generale “dovrà effettuarsi in collaborazione con le altre Amministrazioni competenti” (S.T.C. 17/1991, F.J. 12). 3. *Collaborazione statale* per la garanzia dell’interesse pubblico che rivestano i beni integranti il patrimonio storico-artistico spagnolo. Così, si riconosce allo Stato, a parte le sue competenze esclusive, la competenza in “ciò che necessita di trattamenti generali o che renda necessaria questa azione pubblica quando i fini culturali non possano essere raggiunti da altre istituzioni” (S.T.C. 49/1984, F.J. 6). Si capisce ormai che l’inclusione delle materie riguardanti il patrimonio storico artistico nell’ambito più ampio che viene determinato dal valore della cultura “consente di trovare fondamento nella potestà dello Stato per legiferare in quella”. Sebbene si puntualizza che non è opportuno “estendere la competenza statale ad ambiti non voluti dal costituente, per effetto di quel collegamento generale del patrimonio storico-artistico nel termine cultura, perché per questa via si lascerebbero privi di significato i diritti sul blocco della legittimità costituzionale che si limitano a regolare una porzione definita dell’ampio spettro della stessa” (S.T.C. 17/1991, F.J. 3). La distribuzione delle competenze Stato/Autonomie rispetto al patrimonio storico-artistico e culturale parte dall’attribuzione allo Stato della titolarità esclusiva della difesa di detto patrimonio contro la esportazione e spoliazione, che deriva dall’articolo 149.1.28. Le Comunità autonome hanno competenze in questa materia secondo quanto previsto nei loro Statuti; “senza che ciò implichi che l’eventuale coinvolgimento di interessi generali o la concorrenza di altri titoli competenziali dello Stato in determinate materie non debbano anche tener presente come limiti che dovranno conciliarsi in ogni caso concreto” (S.T.C. 17/1991, F.J. 3). Il riparto costituzionale delle competenze attribuisce, in definitiva, alle Comunità autonome la

In linea di massima lo sviluppo della disciplina passa dalle molteplici competenze attribuite alle Comunità autonome che, tramite i loro Statuti, sono in grado di curare vari aspetti della vita degli itinerari culturali, nonché dal ruolo dello Stato che conserva ancora potestà importanti su ambiente, cultura, opere pubbliche, ecc. L'attività normativa dello Stato andrà costantemente ad implementare gli istituti previsti dalle leggi nazionali sul patrimonio culturale, che attualmente offrono spunti sia per quanto concerne gli aspetti squisitamente "materiali" della disciplina, contenuti nella citata legge n. 16/1985, sia dagli aspetti "immateriali" del patrimonio culturale, contenuti nella recente legge n. 10/2015.

13. La legislazione dei beni culturali in Spagna. La categoria de los conjuntos históricos.

La legislazione dei beni culturali in Spagna è composta dalla normativa nazionale e da quella delle Comunità autonome. La normativa nazionale, come anticipato, è costituita dalla legge n. 16/1985⁴⁷⁷, sul patrimonio storico spagnolo, e dalla legge n. 10/2015⁴⁷⁸, dedicata alla salvaguardia del patrimonio culturale immateriale. La legge n. 16/1985 non menziona gli itinerari culturali ma prevede al suo interno una categoria di beni culturali in cui è stata ricondotta la disciplina

titolarità di quanto riguarda il patrimonio storico, artistico, monumentale, archeologico e scientifico situato nel loro territorio, riservando allo Stato la difesa del patrimonio storico spagnolo nel suo insieme contro la spoliazione e l'esportazione, così come i musei, così come i musei, archivi e biblioteche di sua proprietà. Però questa distribuzione non include, nel piano soprastatale, il riconoscimento delle competenze delle organizzazioni internazionali nella tutela dei beni che interessano tutta l'umanità; e, nel piano *infra-autonomico*, le competenze che riguardano gli enti locali. Rispetto a queste il T.C. ha segnalato che gli interessi pubblici che concorrono nei beni storico artistici giustificano le competenze statali e *autonomiche* su di loro, però senza che [...] derivino controlli generici e indeterminati che possano infrangere "la garanzia istituzionale dell'Autonomia locale"». Così A. E. PÉREZ LUÑO, *Artículo 46: Medio ambiente, en Comentarios a la Constitución de 1978, Obra Dirigida por Oscar Alzaga Villaamil, Tomo IV*, Madrid, 2006, pp. 291-292.

Per un'altra analisi completa della sentenza cfr., *amplius*, J.M. ALEGRE ÁVILA, *Evolución y régimen jurídico del patrimonio histórico. La configuración dogmática de la propiedad histórica en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, Tomo II, Ministerio de Cultura, Madrid, 1994*, pp. 754 ss.

⁴⁷⁷ Cfr. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-12534-consolidado.pdf>. Per un valido commento articolo per articolo, cfr. L. A. ANGUITA VILLANEUVA, *Código del patrimonio cultural, Bajo la dirección de: Carmen Gómez Laplaza y Joaquín José Rams Albesa*, Thomson Civitas, 2007.

⁴⁷⁸ Cfr. <https://www.boe.es/boe/dias/2015/05/27/pdfs/BOE-A-2015-5794.pdf>.

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

213

dei cammini storici. Prima di analizzare questo aspetto è doveroso indicare gli aspetti più importanti della legge sul patrimonio storico spagnolo ⁴⁷⁹. L'oggetto della legge è circoscritto alla disposizione del primo articolo: «[...] Costituiscono il patrimonio storico spagnolo gli immobili e gli oggetti mobili di interesse artistico, storico, paleontologico, archeologico, etnografico, scientifico o tecnico. Formano parte dello stesso anche il patrimonio documentale e bibliografico, i giacimenti e le zone archeologiche, così come i siti naturali, giardini e parchi, che possiedano valore artistico, storico o antropologico». Recentemente la legge n. 10/2015, sulla salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, ha integrato la definizione e lo spettro di tutela dei beni culturali. Pertanto, «allo stesso modo, fanno parte del patrimonio storico spagnolo i beni che integrino il patrimonio culturale immateriale, in conformità con quanto stabilisca la rispettiva normativa speciale», rappresentata appunto dalla legge n. 10/2015. Inoltre, «i beni più rilevanti del patrimonio storico spagnolo dovranno essere inventariati o dichiarati di interesse culturale». Il concetto di patrimonio culturale in Spagna è molto ampio e riflette le disposizioni costituzionali citate nel paragrafo precedente. Le regole del riparto di competenze ⁴⁸⁰ vengono grossomodo riaffermate nell'articolo 2, nel quale viene stabilito un ruolo preminente dello Stato, che dovrà agire

⁴⁷⁹ Sul tema del patrimonio storico spagnolo la bibliografia è vastissima. Per le opere manualistiche cfr., *ex multis*, J. GARCIA FERNANDEZ, *Estudios sobre el derecho del patrimonio histórico*, Colegio Registradores Propiedad Mercantiles España, 2008; M. R. ALONSO IBAÑEZ, *El patrimonio histórico: destino público y valor cultural*, S.L. Civitas Ediciones, 1991; M. C. BARRERO RODRÍGUEZ, *La ordenación jurídica del patrimonio histórico*, Universidad de Sevilla Civitas, Madrid, 1990; J.M. ALEGRE ÁVILA, *Evolución y régimen jurídico del patrimonio histórico. La configuración dogmática de la propiedad histórica en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, Tomos I y II*, Ministerio de Cultura, Madrid, 1994. Per i contributi su rivista cfr., *ex multis*, A. PEREZ DE ARMIÑAN Y DE LA SERNA, *Una década de aplicación de la Ley de Patrimonio Histórico Español*, in *Patrimonio cultural y derecho*, n. 1/1997, pp. 33-52; F. J. GARCIA FERNANDEZ, *La protección jurídica del patrimonio cultural: nuevas cuestiones y nuevos sujetos a los diez años de la Ley de Patrimonio Histórico Español*, in *Patrimonio cultural y derecho*, n. 1/1997, pp. 53-74; P. CABELLO CARRO, *Reflexiones para una política de bienes culturales en Patrimonio Nacional*, in *Patrimonio cultural y derecho*, n. 19/2015.

⁴⁸⁰ Sul riparto di competenze cfr., oltre a quelle già indicate, J. M. ABAD LICERAS, *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autonomas en materia de patrimonio cultural histórico-artístico: soluciones doctrinales*, in *Revista española de Derecho Constitucional*, año 19, n. 55, 1999, pp. 133-184.

«senza pregiudizio delle competenze che corrispondano agli altri poteri pubblici»

481

Il riconoscimento dei beni dei beni rientranti nel patrimonio storico, e il relativo assoggettamento alla disciplina vigente, avviene tramite l'istituto della dichiarazione di beni di interesse culturale, la cui disciplina è stabilita dagli articoli 9-13 della legge n. 16/1985. Secondo l'articolo 9, «godono di specifica protezione e tutela i beni integranti il patrimonio storico spagnolo dichiarati di interesse culturale per disposizioni di questa legge o mediante *Real Decreto* in forma individualizzata». Secondo l'articolo 12, «i beni dichiarati di interesse culturale sono iscritti in un Registro Generale dipendente dall'Amministrazione dello Stato la cui organizzazione e funzionamento si determineranno per via regolamentare»⁴⁸².

Per quanto concerne la disciplina dei beni immobili, prevista dal Titolo II della legge n. 16/1985, l'articolo 14, comma 2, prevede l'indicazione delle categorie dei beni culturali: «i beni immobili integrati nel patrimonio storico spagnolo possono essere dichiarati Monumenti, Giardini, *Conjuntos e Sitios*

⁴⁸¹ L'articolo secondo della legge n. 16/1985 dispone, in particolare: «1. senza pregiudizio delle competenze che corrispondano agli altri poteri pubblici, sono doveri e attribuzioni essenziali dell'Amministrazione dello Stato, in conformità con quanto previsto negli articoli 46 e 44, 149.1.1. e 149.2 della Costituzione, garantire la conservazione del patrimonio storico spagnolo, così come promuovere l'arricchimento dello stesso e favorire e tutelare l'accesso di tutti i cittadini ai beni compresi nello stesso. Allo stesso tempo, d'accordo con quanto disposto dall'articolo 149.1, 28, della Costituzione, l'Amministrazione dello Stato proteggerà tali beni contro l'esportazione illecita e la spoliazione. 2. In relazione al patrimonio storico spagnolo, l'Amministrazione dello Stato adotterà le misure necessarie per facilitare la loro collaborazione con i restanti poteri pubblici e di quest'ultimi fra loro, così come per raccogliere e fornire tutte le informazioni necessarie ai fini indicati nel paragrafo precedente. 3. All'Amministrazione dello Stato compete ugualmente la diffusione internazionale della conoscenza dei beni integranti il patrimonio storico spagnolo, il recupero di questi beni quando fossero stati illecitamente esportati e lo scambio, rispetto agli stessi, di informazioni culturali, tecniche e scientifiche con gli altri Stati e con gli organismi internazionali, in conformità con quanto stabilito dall'articolo 149.1, comma 3, della Costituzione. Le altre Amministrazioni competenti collaboreranno a tali fini con l'Amministrazione dello Stato».

⁴⁸² L'articolo 12 in esame prevede poi che l'iscrizione, per alcuni determinati beni, avvenga tramite l'indicazione delle classificazioni proprie dell'articolo 14, comma 2 della legge n. 16/1986 (comma 2); si prevede, inoltre, in presenza di monumenti e di giardini storici, anche l'iscrizione nel *Registro de la Propiedad* (comma 3). L'articolo 13 prevede che «ai beni dichiarati di interesse culturale venga rilasciato dal Registro Generale un Titolo ufficiale che li identifichi e in cui si rifletteranno tutti gli atti giuridici o artistici che su di loro si realizzino. Le trasmissioni o trasferimenti di questi beni saranno scritte nel Registro. Secondo Regolamento si stabilirà la forma e il carattere di questo Titolo».

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici

Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

215

*históricos*⁴⁸³, così come zone archeologiche, tutti come beni di interesse culturale».

Fra queste categorie, quella più affine agli itinerari culturali è quella de *los conjuntos históricos*⁴⁸⁴, tanto che in passato questa categoria ha anche rappresentato il mezzo a fine per il riconoscimento, fra gli altri, di un importante itinerario culturale: ci si riferisce al Camino di Santiago di Compostela, e alla Dichiarazione come *Conjunto Histórico – Artístico* in base al Decreto n. 2224 del 5 settembre 1962⁴⁸⁵.

L'articolo 15 della legge n. 16/1985 prevede le varie definizioni delle categorie menzionate dall'articolo 14, comma 2⁴⁸⁶: la definizione di *conjunto histórico* è la seguente: «è il raggruppamento di beni immobili che formano un'unità di insediamento, continua o dispersa, subordinata da una struttura fisica rappresentativa dell'evoluzione di una comunità umana per essere testimonianza della sua cultura o rappresentare un valore di uso e godimento per la collettività. Allo stesso modo è *conjunto histórico* qualsiasi nucleo individualizzato di immobili compresi in una unità superiore di popolazione che riunisca quelle stesse caratteristiche e possa essere chiaramente delimitato» (comma 3).

⁴⁸³ Insieme e Siti storici.

⁴⁸⁴ Sul tema degli insiemi storici/*conjuntos históricos* cfr. M. BASSOLS COMA, *Los conjuntos históricos: su concepto en el ordinamiento jurídico español e internacional*, in *Patrimonio cultural y derecho*, n. 4/2000, pp. 91-110; A. YANEZ, *De los conjuntos históricos a los paisajes culturales urbanos*, in *Revista de urbanismo y edificación*, n. 27/2013, pp. 91-116; M.C. BARRERO RODRÍGUEZ, *La ordenación urbanística de los conjuntos históricos*, *Colección Biblioteca de Derecho Municipal*, Iustel, 2006.

⁴⁸⁵ Per il testo del Decreto, cfr. <https://www.boe.es/boe/dias/1962/09/07/pdfs/A12728-12729.pdf>.

⁴⁸⁶ Le categorie differenti da *los conjuntos históricos* sono definite nel seguente modo: «Sono Monumenti quei beni immobili che costituiscono realizzazioni architettoniche o di ingegneria, od opera di scultura epocale sempre che abbia interesse storico, artistico, scientifico o sociale» (comma 1); «Giardino storico è lo spazio delimitato, prodotto della pianificazione dell'uomo di elementi naturali, a volte completato da strutture di fabbricati, e ritenuto di interesse in funzione della sua origine o passato storico o dei suoi valori estetici, sensoriali o botanici» (comma 2); «Sito storico è il luogo o sito naturale collegato ad avvenimenti o ricordi del passato, a tradizioni popolari, creazioni culturali o della natura e ad opere dell'uomo, che posseggano valore storico, etnologico, paleontologico o antropologico» (comma 4); «Zona archeologica è il luogo o sito naturale dove esistono beni mobili o immobili suscettibili di essere studiati con metodologia archeologica, siano stati o no estratti e indipendentemente dal fatto che si trovino nella superficie, nel sottosuolo o sotto le acque territoriali spagnole» (comma 5). Anche le ultime due categorie sembrerebbero, per alcuni aspetti, adatte all'inquadramento degli itinerari culturali.

La categoria *de los conjuntos históricos* è la più adatta per salvaguardare gli itinerari culturali ⁴⁸⁷: infatti, secondo quanto prevede l'articolo 17, «nella trasmissione del fascicolo di dichiarazione come bene di interesse culturale di un *conjuntos históricos* dovranno considerarsi le sue relazioni con l'area territoriale a cui appartiene, così come la protezione degli aspetti geografici e siti naturali che conformano il suo contesto». In questo modo il legislatore spagnolo considera la più ampia portata del contesto al fine di applicare la disciplina all'effettiva dimensione del *conjunto* o sito storico: questo aspetto risulta essere particolarmente importante per gli itinerari culturali che, come più volte sottolineato, sono composti da una molteplicità di beni culturali e paesaggistici, anche di carattere eterogeneo.

Altre due disposizioni importanti della legge n. 16/1985 che concernono *los conjuntos históricos* sono gli articoli 20 e 21. L'articolo 20 dispone che «la dichiarazione di un *conjunto histórico*, sito storico o zona archeologica, come

⁴⁸⁷ Parte della dottrina auspica che accanto alle categorie menzionate dall'articolo 14.2 e 15 della legge n. 16/1985 venga aggiunta un'apposita categoria per gli itinerari culturali: «negli articoli 14.2 e 15 della legge sul patrimonio storico appare una tipologia di beni immobili che si è dimostrata utile ed è stata imitata dalla legislazione *autonomica*. Manca tuttavia in questa classificazione una figura che abbia più forza nella legislazione *autonomica* e nella pratica amministrativa. Mi riferisco a *los conjuntos itinerantes* o vie culturali o storiche. Attualmente ci sono cinque leggi *autonomiche* che hanno disciplinato questo tipo di beni immobili con distinte espressioni (strade, vie) e con tecniche prescrittive differenti (cumulative di distinte fattispecie o caratteristiche attraverso una qualità rilevante che a volte risulta un po' tautologica) però con un contenuto materiale molto simile. Ci sono tre ragioni fondate per introdurre la categoria di via culturale nella legge del patrimonio storico. Da una parte, le vie culturali più importanti hanno carattere *pluriautonómico* (il Cammino di Santiago o la Via de la Plata) per cui lo Stato, in applicazione dell'articolo 149.2 della Costituzione, dovrebbe assicurare che questo tipo di beni serva effettivamente per la comunicazione culturale il che esige armonizzare la sua disciplina giuridica. In secondo luogo, le vie culturali [...] sono una realtà materiale e culturale che la legge statale non deve ignorare per orientare e chiarire la sua natura giuridica. In terzo luogo, infine, le vie culturali sono uno strumento molto appropriato per integrare i piani di protezione o di informazione [...]. Pertanto, si propone di riformare gli articoli 14.2 e 15 della legge del patrimonio storico spagnolo per incorporare le vie culturali alle categorie in cui detti precetti definiscono i beni immobili. Concretamente bisognerebbe parlare delle vie nell'articolo 14.2 successivamente alle zone archeologiche e come nuovo comma 6 dell'articolo 15, nel cui caso dovrebbe presentare una breve definizione. Prima di chiudere questo paragrafo si deve accennare al termine che si deve utilizzare: *conjuntos itinerantes*? Via culturale? Via storica? Strada culturale? . L'espressione "*conjunto itinerante*" non è terminologicamente corretta perché il *conjunto* non si muove né è itinerante. L'espressione "strada" ha carattere troppo commerciale e anche turistico. Il termine "via" sembra più sobrio e descrive perfettamente il bene anche se, dopo il sostantivo occorre scegliere un aggettivo e a tal fine l'aggettivo "culturale" sembra più ampio poiché potrebbero esserci vie di valore storico non molto rilevanti». Così J. GARCIA FERNANDEZ, *Estudios sobre el derecho del patrimonio histórico*, Colegio Registradores, 2008, pp. 513-514.

bene di interesse culturale, determina l'obbligo per il *Municipio* o *Municipios*⁴⁸⁸ in cui si trovino di redigere un Piano Speciale di Protezione dell'area interessata dalla dichiarazione o altro strumento di pianificazione da quelli previsti dalla legislazione urbanistica che soddisfi in ogni caso le esigenze stabilite in questa legge. L'approvazione di questo Piano richiederà il parere favorevole dell'Amministrazione competente per la protezione dei beni culturali interessati⁴⁸⁹». L'articolo pone quindi esigenze collegate al diritto urbanistico, per quanto concerne una realizzazione di un Piano Speciale di Protezione. Tale Piano conterrà dei contenuti specifici a salvaguardia dei beni del *conjunto histórico* (comma 2)⁴⁹⁰, dei contenuti temporanei in attesa della sua definitiva attuazione (comma 3)⁴⁹¹ e, infine, aspetti relativi alla esecuzione del Piano (comma 4)⁴⁹².

L'articolo 21 della legge n. 16/1985 prevede, inoltre, che «negli strumenti strategici relativi a *conjuntos históricos* si realizzeranno la catalogazione, secondo quanto disposto dalla legislazione urbanistica, degli elementi unitari che costituiscono il *conjunto*, tanto immobili edificati come spazi liberi esteriori o interiori, o altre strutture significative, così come dei componenti naturali che lo

⁴⁸⁸ Comune o Comuni.

⁴⁸⁹ Sempre il comma 1 dell'articolo 20 della legge n. 16/1985 dispone che «si intenderà emesso parere favorevole trascorsi tre mesi dalla presentazione del Piano. L'obbligatorietà di questo Piano non potrà giustificarsi nella preesistenza di un'altra pianificazione contraddittoria con la protezione, né nella precedente inesistenza della pianificazione generale».

⁴⁹⁰ «Il Piano cui si riferisce il comma precedente stabilisce per tutti gli usi pubblici l'ordine prioritario delle impianti negli edifici e spazi che siano idonei per esso. Comprende inoltre le possibili aree di riqualificazione integrate che permettano il recupero dell'area residenziale e delle attività economiche adeguate. Dovrà anche contenere i criteri relativi alla conservazione di facciate e coperture ed alle installazioni sopra le stesse».

⁴⁹¹ «Fino all'approvazione definitiva di detto Piano la concessione di licenze o l'esecuzione di quelle concesse prima di essere avviato il procedimento dichiarativo di *conjunto histórico*, sito storico o zona archeologica, precisa decisione favorevole dell'Amministrazione competente per la protezione dei beni interessati e, in ogni caso, non si consentiranno nuove allineamenti, alterazioni nell'edificabilità, parcellizzazioni né aggregazioni».

⁴⁹² «Dall'approvazione definitiva del Piano cui si riferisce questo articolo, le autorità pubbliche interessate saranno competenti per autorizzare direttamente le opere che sviluppino la pianificazione adottata e che riguardino unicamente immobili che non siano monumenti né giardini storici né siano compresi nel suo contesto, dovendo dar conto all'Amministrazione competente per l'esecuzione di questa legge delle autorizzazioni o licenze concesse nello spazio massimo di dieci giorni dal loro rilascio. Le opere che si realizzino nell'ambito di licenze contrarie al Piano approvato saranno illegali e l'Amministrazione competente potrà ordinare la loro ricostruzione o demolizione a carico dell'Organismo che avesse autorizzato la licenza in questione, senza pregiudizio di ciò che è disposto nella legislazione urbanistica sulle responsabilità per le infrazioni».

accompagnano, definendo i tipi di intervento possibile. Agli elementi singolari si riserverà una protezione integrale. Per il resto degli elementi si stabilirà, in ogni caso, un livello adeguato di protezione» (comma 1). Tale disposizione assume importanza in quanto tiene in considerazione tutti gli elementi che costituiscono il *conjunto histórico* e ne prevedono una forma di tutela importante, rappresentata da un'attività di catalogazione e dalla susseguente indicazione degli interventi possibili. A proposito degli interventi, «eccezionalmente, il Piano di protezione di un *conjunto histórico* potrà permettere ristrutturazioni urbanistiche, però solo nel caso in cui implicino un miglioramento delle sue relazioni con il contesto territoriale o urbano o evitino usi degradanti per il proprio *conjunto*» (comma 2). Le regole sugli interventi di miglioria non rappresentano la unica forma di tutela del *conjunto histórico* ma l'articolo 21 prevede anche una sorta di "immodificabilità d'insieme" poiché «la tutela *de los conjuntos históricos* dichiarati beni di interesse culturale comporta il mantenimento della struttura urbana e architettonica, così come delle caratteristiche generali del suo ambiente» (comma 3) ⁴⁹³.

Se questa è la disciplina generale della legge n. 16/1985, che contiene anche altre disposizioni interessanti (si pensi ai beni etnoantropologici, disciplinati dagli articoli 46 ⁴⁹⁴ e 47 ⁴⁹⁵, ma anche alle strutture che spesso fanno

⁴⁹³ La disposizione conclude nel seguente modo «si considerano eccezionali le sostituzioni di immobili, sebbene siano parziali, e potranno solo realizzarsi nella misura in cui contribuiscano alla conservazione generale delle caratteristiche del *conjunto*. Ad ogni modo, si manterranno gli allineamenti urbani esistenti».

⁴⁹⁴ «Formano parte del patrimonio storico spagnolo i beni mobili e immobili e le conoscenze e attività che sono o sono state espressione rilevante della cultura tradizionale del popolo spagnolo nei suoi aspetti materiali, sociali o spirituali».

⁴⁹⁵ «1. Sono beni immobili di carattere etnografico, e sono regolati dalle disposizioni dei Titoli II e IV della presente legge, quelle edificazioni e strutture il cui modello costitutivo sia espressione di conoscenze acquisite, consolidate e trasmesse consuetudinariamente e la cui fattura si colloca, nel suo insieme o parzialmente, a una classe, tipo o forma architettonica utilizzate tradizionalmente dalle comunità o dai gruppi umani. 2. Sono beni mobili di carattere etnografico, e sono regolati dalle disposizioni dei Titoli III e IV della presente legge, tutti quegli oggetti che costituiscono la manifestazione o il prodotto delle attività lavorative, estetiche e ludiche proprie di qualsiasi gruppo umano, consolidate e trasmesse consuetudinariamente. 3. Sono considerati aventi valore etnografico e godono di protezione amministrativa quelle conoscenze o attività che derivino da modelli o tecniche tradizionali utilizzate da una determinata comunità. Quando si tratti di conoscenze o attività che si trovino in prevedibile pericolo di scomparire, l'Amministrazione competente adotterà le misure opportune che conducono allo studio e alla documentazione scientifica di questi beni».

parte degli itinerari culturali, come per es. i musei e le biblioteche, disciplinati dagli articoli 59-66), è doveroso completare il quadro legislativo accennando anche alle disposizioni della citata legge n. 10/2015, sulla salvaguardia del patrimonio culturale immateriale. Il patrimonio culturale immateriale rappresenta sicuramente una componente essenziale del patrimonio culturale presente negli itinerari culturali. La legge n. 10/2015 non si limita ad elencare nel suo oggetto una pluralità di beni del patrimonio immateriale (articolo 2)⁴⁹⁶, in conformità con quanto prevede la Convenzione UNESCO del 2003, ma disciplina anche i beni culturali materiali che costituiscono espressione immateriale in senso stretto. Ci si riferisce al disposto dell'articolo 4, secondo il quale «Le Amministrazioni pubbliche vigileranno per il rispetto e la conservazione dei luoghi, spazi, *itinerari* e dei supporti materiali in cui poggiano i beni immateriali oggetto di salvaguardia» (comma 1). Questa norma è importante in quanto tiene in considerazione gli aspetti di una parte dei beni culturali immateriali, ossia i beni costituiti da un substrato materiale. Fra questi beni culturali vengono in rilievo anche gli itinerari culturali, menzionati dal legislatore spagnolo per poter garantire una migliore tutela agli stessi, composti non solo, lo si ribadisce, da beni di carattere strettamente materiale, bensì anche da beni che hanno una valenza immateriale. A cavallo di questi due tipi di beni, pertanto, il legislatore riconosce un terzo *genus* meritevole di tutela, al quale si applicheranno sia le disposizioni della legge n. 16/1985 che le disposizioni della legge n. 10/2015. Tornando alla disposizione dell'articolo 4, è da sottolineare una connessione con *los conjuntos históricos*: infatti, «i beni mobili e gli spazi vincolati allo svolgimento delle manifestazioni culturali immateriali possono essere oggetto di misure di protezione conformi alla legislazione urbanistica e di pianificazione territoriale da

⁴⁹⁶ «Si considerano beni del patrimonio culturale immateriale gli usi, rappresentazioni, espressioni, conoscenze e tecniche che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui, riconoscano come parte integrante del loro patrimonio culturale e in particolare: a) tradizioni ed espressioni orali, incluse le modalità e particolarità linguistiche come veicolo del patrimonio culturale immateriale; così come la toponimia tradizionale come strumento per concretare la denominazione geografica dei territori; b) arti dello spettacolo; c) usi sociali, rituali e atti festivi; d) conoscenze e usi relazionati con la natura e l'universo; e) tecniche artigianali tradizionali; f) gastronomia, elaborazioni culinarie e alimentazione; g) utilizzi specifici dei paesaggi naturali; h) forme di socializzazione collettiva e organizzazioni; i) manifestazioni sonore, musica e danza tradizionale».

parte delle Amministrazioni competenti. In nessun caso queste misure di protezione comporteranno una restrizione alle facoltà dei proprietari o titolari dei diritti sui detti beni. Affinché possano verificarsi tali limitazioni sarà necessario rispettare, in tal caso, i procedimenti previsti nella legge 16/1985, del 25 giugno, del patrimonio storico spagnolo, e la corrispondente legislazione *autonomica*».

Gli strumenti normativi per poter salvaguardare gli itinerari culturali sul piano della legislazione nazionale non mancano e sono numerosi, nonostante la terminologia di itinerari culturali si sia affacciata solo recentemente (tramite la legge n. 10/2015). Il legislatore spagnolo sta continuando a integrare la materia che, grossomodo, rimane a prevalente appannaggio delle Comunità autonome. Tuttavia non bisogna dimenticare l'importante ruolo dello Stato spagnolo nel dover garantire quel compito previsto dall'articolo 149.2 della Costituzione, in particolare per quanto concerne la comunicazione culturale fra Comunità, sempre più spesso crocevia di numerosi itinerari culturali ⁴⁹⁷.

14. Gli sviluppi normativi nelle Comunità autonome

Anche le Comunità autonome spagnole, come accaduto per alcune Regioni italiane, si sono munite di una legislazione specifica sul patrimonio culturale ⁴⁹⁸, tenendo in considerazione anche gli itinerari culturali. Come puntualmente rilevato da parte della dottrina ⁴⁹⁹, le Comunità autonome che prevedono una legislazione riguardante anche gli itinerari culturali sono: 1) Cantabria; 2) *Principado de Asturias*; 3) *Castilla y León*; 4) *La Rioja*; 5) Navarra.

⁴⁹⁷ Cfr. ancora J. GARCIA FERNANDEZ, *Estudios sobre el derecho del patrimonio histórico*, op. cit., pp. 513-514.

⁴⁹⁸ Per un'analisi sulla legislazione del patrimonio culturale delle Comunità autonome ed i rapporti delle stesse con lo Stato, cfr., *ex multis*, C. LOPEZ BRAVO, *Los bienes culturales en el derecho estatal y autonómico de España*, in *Patrimonio cultural y derecho*, n. 3/1999, pp. 11-32; D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, *El régimen jurídico de protección del patrimonio histórico en la legislación autonómica*, in *Patrimonio cultural y derecho*, n. 3/1999, pp. 33-86; M. C. BARRERO RODRIGUEZ, *Las contradicciones entre la Ley estatal y las leyes autonómicas en materia de patrimonio histórico y cultural: sus posibles soluciones en vía normativa*, in *Patrimonio cultural y derecho*, n. 13/2009, pp. 35-53; M. R. ALONSO IBÁÑEZ, *La tercera generación de Leyes del Patrimonio Histórico*, in *Patrimonio cultural y derecho*, n. 18/2014, pp. 11-28.

⁴⁹⁹ J. GARCIA FERNANDEZ, *Estudios sobre el derecho del patrimonio histórico*, op. cit., pp. 513-514, in cui nelle note n. 13 vengono richiamate le leggi delle Comunità autonome che dispongono di una disciplina sugli itinerari culturali.

1) Per quanto riguarda la Comunità autonoma di Cantabria, ci si riferisce alla legge del 13 ottobre 1998, n. 11⁵⁰⁰, e s.m.i., dedicata al patrimonio culturale, che «ha come finalità la protezione, conservazione e recupero, promozione, conoscenza e diffusione del patrimonio culturale di Cantabria, così come la sua ricerca e trasmissione alle generazioni future» (articolo 1, comma 1). Con un ricco oggetto (articolo 3⁵⁰¹) e una specifica precisazione sulla competenza esclusiva della materia del patrimonio culturale nei confronti dello Stato (articolo 4⁵⁰²), tale legge prevede un'importante insieme di principi di collaborazione fra pubblici poteri e privati, molto importante per quanto concerne il tema degli itinerari culturali, che hanno necessità di norme di cooperazione (articoli 6-9⁵⁰³). Gli itinerari culturali, denominati dalla legge della Comunità autonoma di Cantabria “strade culturali”, vengono sottoposti a una specifica disciplina dei c.d. beni immobili. Gli stessi beni immobili si articolano secondo categorie ispirate a quelle indicate dalla legge nazionale n. 16/1985, sul patrimonio storico spagnolo, e dalla quale si differisce per il fatto di ricondurre gli itinerari culturali non alla categoria “*conjuntos históricos*”, bensì a quella “luoghi culturali”. Più precisamente

⁵⁰⁰ Cfr. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1999/BOE-A-1999-652-consolidado.pdf>.

⁵⁰¹ «1. Il patrimonio culturale di Cantabria è costituito da tutti i beni relativi alla cultura e storia di Cantabria, dedicando per questo motivo una speciale protezione e difesa, in modo che possano essere usufruiti dai cittadini e si garantisca la loro trasmissione, nelle migliori condizioni, alle generazioni future. 2. Costituiscono il patrimonio culturale di Cantabria i beni mobili, immobili e immateriali di interesse storico, artistico, architettonico, paleontologico, archeologico, etnografico, scientifico e tecnico. Formano parte dello stesso patrimonio anche il patrimonio documentale e librario, gli insiemi urbani, i luoghi etnografici, le aree di protezione archeologica, gli spazi industriali e minerari, così come i siti naturali, giardini e parchi, che abbiano valore artistico, storico o antropologico e paesaggistico».

⁵⁰² «1. Spetta alla Comunità autonoma di Cantabria la competenza esclusiva sul patrimonio culturale di Cantabria, senza pregiudizio delle competenze che sono attribuite espressamente allo Stato o che corrispondano all'Amministrazione locale». L'articolo 4 dispone, inoltre, il rispetto della legge n. 16/1985 (comma 2) e la partecipazione dei privati al conseguimento dei fini previsti dalla legge (comma 3).

⁵⁰³ Più in dettaglio: articolo 6 (“Collaborazione delle Amministrazioni locali”); articolo 7 (“Collaborazione di altri poteri pubblici”); articolo 8 (“Collaborazione con la Chiesa cattolica”); articolo 9 (“Collaborazione dei privati”).

l'articolo 49 ⁵⁰⁴ della legge n. 11/1998 in commento prevede le seguenti categorie di beni immobili: a) Monumento; b) *Conjunto histórico*; c) Luogo culturale; d) Zona archeologica; e) Luogo naturale. Le strade culturali rientrano nell'articolazione della categoria "luogo culturale", in cui vengono definite «strutture formate da una successione di paesaggi, luoghi, strutture, costruzioni e infrastrutture legate da un itinerario di carattere culturale». La disciplina della legge n. 11/1998, prevede quindi un'applicazione di disposizioni riservate ai beni immobili anche alle strade culturali, che differiscono dal punto di vista della legislazione nazionale, per denominazione e categoria, in

⁵⁰⁴ «1. I beni immobili che formano parte del patrimonio culturale di Cantabria possono essere dichiarati: a) Monumento; b) *Conjunto histórico*; c) Luogo culturale; d) Zona archeologica; e) Luogo naturale. 2. È considerato Monumento: la costruzione o opera dell'attività umana, di rilevante interesse storico, artistico, archeologico, etnografico, paleontologico – sia di antecedenti immediati della razza umana sia degli esseri viventi in generale – , scientifico o tecnico, con l'inclusione dei beni mobili, impianti e accessori che espressamente si indichino come parte integrante dello stesso, e che da sola costituisca un'unità singolare. 3. Sono considerati *conjuntos históricos*: i raggruppamenti di beni immobili che formano un'unità di insediamento, continua o dispersa, subordinata da una struttura fisica. 4. Sono considerati Luoghi culturali: a) i luoghi relazionati con fatti storici, attività, insediamenti umani e trasformazioni del territorio o con un edificio o con una struttura, indipendentemente che si trovino nello condizione di rovina o che siano scomparsi, in cui la localizzazione per se stessa possieda i valori dell'articolo 1 della presente legge, fra tutti, storici, archeologici, tecnici o culturali; b) quando si produca una concentrazione, successione o prossimità di questi luoghi formando un'entità culturale significativa e tipologicamente definita siamo d'avanti a una paesaggio culturale o strada storica. 5. I luoghi culturali possono essere classificati come: a) Giardino storico: composizione architettonica o vegetale che, dal punto di vista della storia, dell'arte o della scienza ha un interesse pubblico; b) Siti storici: paesaggio definito, evocativo di un avvenimento memorabile; c) Luoghi di interesse etnografico: quel sito naturale, insieme (*conjuntos*) di costruzioni o strutture collegate a forme di vita, cultura e attività tradizionali. Occasionalmente, si tratta solo degli ambienti materiali di pratiche e credenze intangibili; d) Paesaggio culturale: parti specifiche del territorio, formate dalla combinazione del lavoro dell'uomo e della natura, che testimoniano l'evoluzione della società umana e i suoi insediamenti nello spazio e nel tempo e che hanno acquisito valori riconosciuti socialmente a vari livelli territoriali, grazie alla tradizione, la tecnica o alla sua descrizione nella letteratura o nelle opere d'arte. Sono considerati speciali i paesaggi di muri a secco e le strutture a mosaico delle aree rurali di Cantabria; e) Strade culturali: strutture formate da una successione di paesaggi, luoghi, strutture, costruzioni e infrastrutture legate da un itinerario di carattere culturale; f) Musei; g) Archivi; h) Biblioteche. 6. Zona archeologica: per la sua speciale importanza in Cantabria e il suo specifico trattamento metodologico, è istituita questa figura che corrisponde a tutto quel luogo o sito culturale dove si trovino beni mobili o immobili, indipendentemente che si trovino in superficie, nel suolo o nelle acque territoriali. I giacimenti archeologici che formino la zona archeologica dovranno presentare un'unità in funzione della loro cronologia, tipologia, situazione o relazione con altri valori di carattere culturale o naturale. 7. Luogo culturale è quel sito naturale che, per le sue caratteristiche geologiche o biologiche e per le sue relazioni con il patrimonio culturale, si ritenga opportuno proteggere e non abbia la considerazione di Parco Naturale o Nazionale».

maniera derogatoria. Il Registro Generale è previsto dall'articolo 22 della legge e offre ai beni iscritti uno specifico regime di tutela. Per quanto concerne il regime di protezione, a seguito della dichiarazione di interesse culturale, in base all'articolo 62, «la dichiarazione come bene di interesse culturale di un monumento riferito all'ambiente di un *conjunto histórico* o luogo storico implica l'obbligo delle Amministrazioni locali interessate di elaborare un Piano Speciale o strumento di protezione equivalente, inserendolo nel Piano di Ordinamento Territoriale, nel Piano Generale di Ordinamento Urbano o alle norme sussidiarie corrispondenti» (comma 1). Sono inoltre previste norme per l'autorizzazione alla realizzazione di opere (articolo 64⁵⁰⁵) e degli specifici doveri di protezione e conservazione (articolo 98⁵⁰⁶).

- 2) La Comunità autonoma del Principato di Asturia, tramite legge n. 6 marzo 2001, n. 1⁵⁰⁷, dedicata al patrimonio storico, ha la finalità di attuare le disposizioni dello Statuto e della Costituzione spagnola, e delimita l'oggetto (articolo 1⁵⁰⁸) in un contesto del riparto di

⁵⁰⁵ In base al comma 1 dell'articolo 64, «Fintanto non sia approvata definitivamente la normativa urbanistica di protezione a cui si fa riferimento all'articolo 60 di questa legge, la concessione di licenze o l'esecuzione di quelle già concesse prima della dichiarazione di *conjunto histórico* o luogo storico necessiterà dell'autorizzazione della *Consejería de Cultura y Deporte* in un termine massimo di tre mesi, trascorsi i quali si può considerare concessa [...]».

⁵⁰⁶ Il comma 2 dell'articolo 98 prevede che «L'iscrizione specifica nel Registro Generale dei beni di interesse culturale di Cantabria di un luogo culturale di interesse etnografico o, eventualmente, di un bene materiale o immateriale, renderà implicita la salvaguardia dei valori che si intendano preservare, così come la necessaria coordinazione delle pianificazioni urbanistiche, ambientali, e di altre che concorressero ai fini pertinenti».

⁵⁰⁷ Cfr. <http://www.boe.es/boe/dias/2001/06/06/pdfs/A19704-19729.pdf>.

⁵⁰⁸ «1. La presente legge ha per oggetto la conservazione, protezione, ricerca, arricchimento, promozione e diffusione del patrimonio culturale dell'Asturia, in maniera che spessa essere usufruito dai cittadini e trasmesso nelle migliori condizioni alle generazioni future. 2. Costituiscono il patrimonio culturale dell'Asturia tutti i beni mobili e immobili relativi alla storia e alla cultura dell'Asturia che per il loro interesse storico, artistico, archeologico, etnografico, documentale, bibliografico, o di qualsiasi altra natura culturale, meritano conservazione e difesa attraverso la loro inclusione in alcune categorie di protezione che a tale scopo si prevedono nella presente legge, o mediante l'applicazione di altre norme di protezione previste nella stessa. 3. Quanto previsto nel paragrafo precedente si applica inoltre agli elementi geologici e paleontologici di interesse per la loro relazione con la storia dell'uomo e le sue origini, e ai beni di interesse geologico, paleontologico, botanico o biologico che siano stati separati dal loro ambiente naturale o debbano essere conservati al di fuori di esso e non siano protetti con riferimento alla loro normativa specifica. 4. Le norme della presente legge si intendono riferite a beni di natura

competenze che viene richiamato non in senso esclusivo, come nel caso della Comunità autonoma di Cantabria, ma bensì con un'interpretazione che tiene in considerazione una collaborazione inter-istituzionale in tema di patrimonio culturale, anche a livello sovranazionale (preambolo e articoli 2-5⁵⁰⁹). Per quanto concerne le categorie di protezione del patrimonio culturale (articolo 9⁵¹⁰), vi è da dire che gli itinerari culturali, nella presente legge chiamati “vie storiche”, fanno parte dei beni di interesse culturale (articolo 10⁵¹¹), e sono individuati tramite una categoria a se stante, all'interno dei beni immobili (articolo 11⁵¹²). Secondo tale classificazione, siamo in

materiale, mobile e immobile, e all'ambito territoriale del Principato di Asturia. Si intendono analogamente applicabili a beni di natura non materiale quelle norme che espressamente indichino questo aspetto».

⁵⁰⁹ Più in dettaglio: articolo 2 (“Principi generali”); articolo 3 (“Collaborazione fra le Amministrazioni pubbliche”); articolo 4 (“Collaborazione dei privati”); articolo 5 (“Collaborazione della Chiesa cattolica”).

⁵¹⁰ L'articolo 9 (“Categorie di beni”) dispone: «i beni che costituiscono il patrimonio culturale dell'Asturia si proteggono mediante l'inclusione in alcune delle seguenti categorie di protezione: beni di interesse culturale, beni inclusi nell'inventario del patrimonio culturale dell'Asturia e beni inclusi nei cataloghi di protezione urbanistici, così come mediante la protezione delle misure contemplate nei regimi specifici relativi al patrimonio archeologico, etnografico, storico-industriale, documentale e bibliografico».

⁵¹¹ «Sono considerati beni di interesse culturale quei beni più importanti del patrimonio culturale di Asturia che, per il loro valore singolare, si dichiarino come tali mediante Decreto del Consiglio di Governo del Principato di Asturia».

⁵¹² «1. I beni immobili si dichiarano di interesse culturale in conformità alla seguente classificazione: a) Monumento, in caso di scultura epocale, edifici, opere e strutture architettoniche o di ingegneria di interesse unico. Nella dichiarazione come bene di interesse culturale di un monumento, quando ciò necessiti, si includeranno quei beni mobili, strutture e accessori che formino unità con lo stesso; b) *Conjunto histórico*, nel caso delle aggregazioni di beni immobili che formino un'unità di insediamento, continua o dispersa, con omogeneità sufficiente per costituire un'unità chiaramente identificabile e delimitabile e con interesse sufficiente nel suo insieme, anche se i suoi componenti o elementi non lo siano individualmente. A tal fine si considerano come criteri rilevanti le forme di organizzazione dello spazio, tracciati vari, disposizione delle edificazioni ed elementi simili. Analogamente saranno considerati *conjuntos históricos* quei luoghi o siti di interesse etnografico derivati dalla relazione tradizionale fra natura e popolazione, così come i luoghi o siti di interesse culturale quale testimonianza significativa dell'evoluzione della miniera e dell'industria, dei suoi processi produttivi e delle edificazioni e infrastrutture sociali a essi associati; c) Giardino storico, nel caso di spazi che siano il risultato della pianificazione dell'intervento umano di elementi naturali, eventualmente integrati con edificazioni o strutture di architettura o di ingegneria; d) Sito storico, nel caso dei luoghi associati ad avvenimenti di interesse storico unico, a tradizioni popolari o a creazioni popolari rilevanti; e) Zona archeologica, nel caso dei luoghi o siti culturali in cui esistano beni mobili o immobili suscettibili di fornire dati di interesse mediante il loro studio con una tecnica archeologica, siano stati o no estratti e indipendentemente dal fatto che si trovino nella superficie, nel sottosuolo o sott'acqua. La dichiarazione di una zona archeologica può includere aree nelle quali si trovino beni

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici

225

Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

presenza di “via storica”, ed è dichiarata bene di interesse culturale, «nel caso delle vie di comunicazione di significativo valore culturale, siano essi cammini di pellegrinaggio, antiche vie romane, valli e vie di transumanza, ippovie, vie ferroviarie o di altra natura». L’articolo 20 della legge prevede la possibilità d’iscrizione in un apposito Registro Generale, nel quale confluiscono tutti i beni riconosciuti. Per quanto concerne il regime di protezione, l’articolo 50 prevede che «i beni di interesse culturale debbono essere assoggettati al regime di protezione generale e specifico previsto nella presente legge e legislazione statale applicabile» (comma 1). Si prevede, inoltre, che «si escludono da quanto disposto nel comma 1 di questo articolo le opere nei Giardini, *Conjuntos*, Vie e Siti storici, Zone archeologiche, e nel contesto di Monumenti, quando sia stato approvato dalla *Consejería de Educación y Cultura* e dalle Amministrazioni comunali corrispondenti un Piano Speciale di Protezione o altro strumento di pianificazione nelle condizioni indicate dall’articolo 55 di questa legge» (comma 2). In questa ottica assume, dunque, importanza la “pianificazione territoriale e urbanistica” (articolo 55⁵¹³), ma anche le varie misure a tutela quali il “divieto di demolizione” (articolo 54⁵¹⁴), l’autorizzazione delle

di interesse culturale di qualsiasi altra natura; f) Via storica, nel caso delle vie di comunicazione di significativo valore culturale, siano essi cammini di pellegrinaggio, antiche vie romane, valli e vie di transumanza, sentieri per cavalli, vie ferroviarie o di altra natura». Il secondo comma dello stesso articolo dispone che «l’appartenenza ad un *conjunto histórico*, giardino storico, sito storico o via storica non sarà incompatibile con la dichiarazione individualizzata addizionale come bene di interesse culturale di uno dei suoi elementi o con la sua appartenenza ad altre categorie di protezione stabilite dalla legislazione sulle aree naturali».

⁵¹³ «1. I termini della dichiarazione come bene di interesse culturale prevalgono sugli strumenti di pianificazione che riguardino il bene, pianificazione che si adatterà a essa prima di essere approvata se è in via di elaborazione, oppure, se si trovava già vigente prima della dichiarazione, si adatterà alla stessa mediante modificazione o revisione. 2. Nel caso di Giardini, *Conjuntos*, Vie, Siti storici e Zone archeologiche, le Amministrazioni locali corrispondenti elaboreranno piani urbanistici di protezione dell’area interessata dalla dichiarazione o ne adatteranno uno vigente mediante modificazione o revisione. Le loro determinazioni costituiscono un limite per qualsiasi altro strumento di pianificazione territoriale, prevalendo su quelli già esistenti [...]».

⁵¹⁴ Secondo il comma 2 dell’articolo 54, «gli immobili integranti Giardini, *Conjuntos*, Vie o Siti storici, Zone archeologiche, o ambienti di protezione degli stessi e dei Monumenti, sono disciplinati a tal fine in base a quanto stabilisce lo strumento di pianificazione elaborato al riguardo o, all’occorrenza, adattato alle esigenze stabilite in questa legge. In mancanza di questo

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici

226

Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

opere (articolo 56⁵¹⁵), i criteri di intervento (articolo 57) e l'intervento nei contesti ambientali (articolo 58⁵¹⁶). Una disposizione che merita particolare attenzione, sempre all'interno della legge n. 1/2001, è la "quinta disposizione aggiuntiva", che prevede la "protezione dei tragitti asturiani del Cammino di Santiago". Com'è noto, il Cammino di Santiago attraversa buona parte delle Comunità autonome situate nel Nord della Spagna. Con tale disposizione si prevede che: «1. Il Principato di Asturia protegge l'insieme delle vie storiche formato dai tracciati asturiani del Cammino di Santiago e promuove la collaborazione della loro diffusione e messa in valore culturale con le altre Comunità per la quale si svolge detta strada di peregrinazione. 2. Saranno oggetto di delimitazione specifica i reperti storici associati al Cammino, così come l'insieme delle aree interessate per la loro protezione, per le quali si stabilirà una norma urbanistica con rango di Piano Speciale. Fintanto che non si proceda alla delimitazione definitiva del *conjunto* protetto, avrà validità la delimitazione provvisoria attualmente vigente o quella che al suo posto si stabilisca con lo stesso carattere provvisorio. 3. Nelle zone interessate dalla delimitazione provvisoria in cui non esistano reperti storici associati al Cammino spetterà alle Amministrazioni locali vigilare affinché le edificazioni che si realizzino e, in generale, gli interventi urbanistici si

strumento o, eventualmente, in mancanza di adattamento a questa legge di uno vigente, si potrà permettere la distruzione solo se lo autorizza previamente la *Consejería de Educación y Cultura*».

⁵¹⁵ L'autorizzazione delle opere in *Conjuntos históricos*, Vie storiche, Siti storici e Zone archeologiche sono subordinate all'approvazione del Piano territoriale e urbanistico previsto dal citato articolo 55 o, in mancanza, di una espressa autorizzazione del *Consejería de Educación y Cultura*.

⁵¹⁶ Tale disposizione assume importanza in quanto offre una tutela contigua a quella dei beni dichiarati interesse pubblico, preservando, anche nelle vicinanze, il bene. Più in particolare: «negli ambienti di protezione delimitati nella dichiarazione di qualsiasi categoria di beni di interesse culturale o successivamente ad esse la pianificazione accorderà la realizzazione di quelle attuazioni necessarie per l'eliminazione di elementi, costruzioni e impianti che non soddisfino una funzione direttamente connessa con la destinazione o con le caratteristiche del bene e comportino un deterioramento di questo spazio. Gli interventi e gli usi in questi spazi non possono alterare il carattere architettonico e paesaggistico dell'area, sconvolgere la contemplazione del bene o attentare l'integrità fisica dello stesso. Si proibisce qualsiasi movimento di terra che comporti un'alterazione grave della geomorfologia e la topografia del territorio e qualsiasi scarico di spazzatura, macerie e rottami».

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

227

conformino a una qualità di progettazione adeguata alla sua natura culturale [...]».

- 3) Per quanto concerne la legge dell'11 luglio 2002, n. 12, della Comunità autonoma di Castiglia e Leon, sul patrimonio culturale ⁵¹⁷, anche in tale testo normativo si prevedono delle finalità rilevanti (articolo 1) ⁵¹⁸ e una specifica classificazione per il proprio patrimonio (articolo 8 ⁵¹⁹). In tale classificazione compaiono anche gli itinerari culturali, denominati, come nel caso della Comunità del Principato di Asturia, “vie storiche”. La legge tiene in considerazione tali vie storiche, «nel caso di vie di comunicazione di riconosciuto valore storico o culturale,

⁵¹⁷ Cfr. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2002/BOE-A-2002-15545-consolidado.pdf>.

⁵¹⁸ «1. La presente legge ha per oggetto la conoscenza, protezione, accrescimento, e diffusione del patrimonio culturale di Castiglia e Leon, così come la sua ricerca e trasmissione alle generazioni future. 2. Costituiscono il patrimonio culturale di Castiglia e Leon i beni mobili e immobili di interesse artistico, storico, architettonico, paleontologico, archeologico, etnologico, scientifico o tecnico. Fanno parte dello stesso anche il patrimonio documentale, librario e linguistico, così come le attività e il patrimonio immateriale della cultura popolare e tradizionale. 3. I beni più rilevanti del patrimonio culturale di Castiglia e Leon dovranno essere dichiarati o inventariati ai sensi di quanto stabilito in tale legge».

⁵¹⁹ «I beni mobili e immobili e le attività integranti il patrimonio culturale di Castiglia e Leon che soddisfino in maniera unica e rilevante le caratteristiche dell'articolo 1.2 di questa legge saranno dichiarati beni di interesse culturale. 2. I beni mobili dichiarati di interesse culturale potranno esserlo in forma individuale o come collezione. 3. I beni immobili saranno dichiarati di interesse culturale con riferimento alle seguenti categorie: Monumento, giardino storico, *conjunto histórico*, zona archeologica, *conjunto etnológico* e via storica. Ai fini della presente legge, sono considerati come: a) Monumento: la costruzione o opera prodotta dell'attività umana, di rilevante interesse storico, architettonico, archeologico, artistico, etnologico, scientifico o tecnico, con inclusione dei beni mobili, impianti o accessori che espressamente si indichino come parte integrante di esso, e che costituiscano di per sé un'unità singolare; b) Giardino storico: lo spazio delimitato, prodotto dalla pianificazione dell'uomo di elementi naturali, a volte integrato con fabbricati, e ritenuto di interesse in funzione della sua origine o passato storico o dei suoi valori etici, sensoriali o botanici; c) *Conjunto histórico*: l'aggregazione di beni immobili che formano un'unità di insediamento, continua o dispersa, subordinata da una struttura fisica rappresentativa dell'evoluzione di una comunità umana, per essere testimonianza della sua cultura o che costituisca un valore di uso e godimento per la collettività, anche se individualmente non abbiano una specifica rilevanza. Inoltre, è *conjunto histórico* qualsiasi nucleo individualizzato di immobili compresi in una unità superiore di popolazione che riunisca quelle stesse caratteristiche e possa essere chiaramente delimitato; d) Sito storico: il luogo o area naturale collegato ad avvenimenti o ricordi del passato, tradizioni popolari, creazioni popolari o letterarie, e a opere dell'uomo che possiedano valore storico, etnologico, paleontologico o antropologico; e) Zona archeologica: il luogo o area naturale in cui esistono beni mobili o immobili suscettibili di essere studiati con metodologia archeologica, siano o no stati estratti e indipendentemente dal fatto che si trovino nella superficie, nel sottosuolo o sott'acqua; f) *Conjunto etnológico*: area o territorio trasformato dall'azione umana, così come l'insieme di immobili, raggruppati o dispersi, e impianti associati a forme di vita tradizionale; g) Via storica: nel caso di vie di comunicazione di conosciuto valore storico o culturale, qualsiasi sia la sua natura. In tutte le fattispecie anteriormente citate, la dichiarazione di bene di interesse culturale riguarderà tanto il suolo quanto il sottosuolo».

qualsiasi sia la sua natura» (comma 3, lettera g). Anche tale legge prevede, nel rispetto del riparto di competenze costituzionali (articolo 2⁵²⁰), una forma di collaborazione aperta a tutti i pubblici poteri e non (articoli 3-5⁵²¹). Il Registro dei beni di interesse culturale di Castiglia e Leon è disciplinato dall'articolo 14 e, come nel caso delle altre Comunità autonome, l'iscrizione prevede delle prerogative di salvaguardia. Specifiche norme predispongono, inoltre, un'ampia tutela, come stabilito ad esempio per gli “strumenti di pianificazione del territorio e di valutazione di impatto ambientale” (articolo 30) e di pianificazione urbanistica (articolo 37).

- 4) Il patrimonio culturale storico e artistico della Comunità autonoma *de La Rioja*, è tutelato tramite la legge 18 ottobre 2004, n. 7, e s.m.i.⁵²². In tale legge, costituita da molteplici finalità e oggetto (articolo 1⁵²³ e 2⁵²⁴), si rivendica una competenza esclusiva sulla materia (articolo 3

⁵²⁰ «1. Spetta alla Comunità di Castiglia e Leon la competenza esclusiva sul patrimonio culturale situato nel suo territorio, ai sensi stabiliti nella Costituzione e nel suo Statuto di Autonomia. 2. Senza pregiudizio delle competenze che corrispondano agli altri poteri pubblici, sono doveri e attribuzioni essenziali della Comunità di Castiglia e Leon garantire la conservazione del suo patrimonio culturale, promuovere la sua ricerca e arricchimento, così come promuovere e tutelare l'accesso dei cittadini a tali beni».

⁵²¹ Più in dettaglio: articolo 3 (“Cooperazione delle Amministrazioni pubbliche”); articolo 4 (“Collaborazione con la Chiesa Cattolica”); articolo 5 (“Cooperazione e azione dei cittadini”).

⁵²² Cfr. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2004/BOE-A-2004-19175-consolidado.pdf>.

⁵²³ «La presente legge ha come oggetto la protezione, conservazione, riqualificazione, rivitalizzazione, miglioramento e promozione, così come la conoscenza, ricerca e diffusione del patrimonio culturale, storico e artistico *de La Rioja*, qualunque sia il suo regime giuridico, proprietà, natura, stato di conservazione o altre circostanze concomitanti. I poteri pubblici garantiscono il diritto sociale alla cultura, mediante azioni che facilitino il godimento per i cittadini dei beni che costituiscono questo patrimonio, incrementando la sua funzione sociale ed educativa e la sua utilità pubblica, così come la sua trasmissione alle generazioni future».

⁵²⁴ «1. Il patrimonio culturale, storico artistico *de La Rioja* è costituito da tutti i beni mobili e immobili, correlati con la storia e la cultura della Comunità autonoma, che presentino un interesse o valore storico, artistico, archeologico, paleontologico, antropologico, etnografico, architettonico, urbanistico, naturale, scientifico, tecnico, industriale, documentale, librario e audiovisuale di natura culturale. Formano parte dello stesso anche i beni immateriali relativi ad attività, creazioni, conoscenze e pratiche tradizionali, manifestazioni folkloristiche, commemorazioni popolari, toponimia tradizionale di termini fondiari e urbani e le peculiarità linguistiche del castigliano parlato in questa Comunità autonoma. 2. [...]. 3. [...]. 4. Ai fini previsti da questa legge, si considerano beni immateriali quelle conoscenze, attività, pratiche, saperi, tecniche tradizionali e qualsiasi altra espressione che provenga da modelli, tecniche, funzioni e credenze proprie della vita tradizionale *rojana*».

⁵²⁵), in riflesso alle disposizioni costituzionali. L'ambito di cooperazione, anche in questo caso, è esteso ad una pluralità di soggetti, siano essi pubblici che privati (articoli 4-7 ⁵²⁶). Gli itinerari culturali rientrano fra i beni che possono essere dichiarati di interesse culturale (articolo 10 ⁵²⁷) e sono menzionati, anche in questa legge, come "vie culturali". La definizione delle vie culturali è contenuta nell'articolo 12 ⁵²⁸, comma 4, lettera f): in particolare, la via culturale è

⁵²⁵ «1. Spetta alla Comunità autonoma de *La Rioja*, attraverso l'Assessorato competente in materia di cultura, la competenza esclusiva sul patrimonio di interesse culturale, storico e artistico della *Rioja*».

⁵²⁶ Più in dettaglio: articolo 4 ("Principi di collaborazione fra le Amministrazioni pubbliche"); articolo 5 ("Collaborazione con gli Enti locali"); articolo 6 ("Collaborazione con le persone fisiche e giuridiche"); articolo 7 ("Collaborazione con la Chiesa Cattolica e altre confessioni religiose").

⁵²⁷ I beni mobili, immobili o immateriali più importanti del patrimonio culturale, storico e artistico de *La Rioja*, che per le loro eccezionali caratteristiche e valori e per costituire testimonianza unica della cultura riojana, meritino il massimo livello di protezione al servizio dell'interesse pubblico, dovranno essere dichiarati come beni di interesse culturale, tramite Decreto del *Consejo de Gobierno de La Rioja*, su proposta dell'Assessore competente in materia di cultura, e si scriveranno nel corrispondente Inventario del Registro Generale del Patrimonio Culturale, Storico e Artistico de *La Rioja*.

⁵²⁸ «1. Ai fini della dichiarazione di interesse culturale, i beni immobili si classificano in Monumenti, *Conjuntos históricos* e Luoghi culturali. Quest'ultimi, a sua volta, si dividono in Giardini storici, Siti storici, Zone archeologiche, Zone paleontologiche, Luoghi di interesse etnografico, Vie culturali e Paesaggi culturali. 2. Si considera Monumento l'edificio, struttura architettonica, scultorea o di ingegneria o opera umana o naturale, che, individualmente considerata, presenti un rilevante interesse culturale, storico, architettonico, archeologico, paleontologico, artistico, etnografico, scientifico o tecnico, con inclusione dei beni mobili, impianti e accessori che espressamente si individuino come parte integrante dello stesso. 3. Si considera *Conjunto histórico* il raggruppamento di beni immobili che costituisca un'unità coerente o formi un'unità di insediamento di carattere urbano o rurale, continua o dispersa, suscettibile di delimitazione chiara, e con un interesse e rilevanza globale, anche se ogni elemento separatamente non lo rivesta in forma specifica. Quando un *municipio* posseda un *conjunto histórico* di importanza culturale speciale o che copra un'estensione considerevole all'interno delle dimensioni della località, potrà essere dichiarato "*Municipio Monumental*" a richiesta o previa audizione della sua autorità locale. Il suo regime giuridico è quello proprio dei *Conjuntos históricos*. 4. Si considera Luogo culturale lo spazio fisico collegato a fatti storici o culturali o ad attività o trasformazioni naturali o artificiali, qualsiasi sia lo stato attuale delle vestigia. I luoghi culturali possono classificarsi come: a) Giardino storico: spazio delimitato e ordinato per l'intervento umano, composto da elementi naturali, eventualmente integrato con edificazioni, strutture di architettura o ingegneria o opere di arti plastiche, che riunisca importanti valori storici, estetici, sensoriali o botanici; b) Sito storico: ubicazione connessa a eventi passati o a creazioni culturali o naturali degne di memoria, così come a tradizioni popolari, che abbiano singolari valori storici, antropologici, sociali, naturali, scientifici o tecnici; c) Zona archeologica: luogo o sito naturale dove esistano beni mobili, immobili o resti dell'intervento dell'uomo, suscettibili di essere studiati preferibilmente con tecniche archeologiche, siano stati o no estratti e indipendentemente che si trovino nella superficie, nel sottosuolo o nell'ambiente subacqueo. La dichiarazione di Zona archeologica può includere aree in cui si trovino immobili dichiarati beni di interesse culturale di qualsiasi altro tipo; d) Zona paleontologica: luogo dove esistono vestigia di resti animali o vegetali, fossilizzati o meno, che costituiscano un'unità coerente e con entità storica, scientifica o

un «tracciato stradale di carattere storico, transitato in una certa epoca come mezzo di comunicazione, indipendentemente dalla sua antichità, stato di conservazione o utilizzo attuale». Tale tipo di bene può essere inserito nel Registro Generale del Patrimonio Culturale, Artistico e Storico *de La Rioja* (articolo 21). Per quanto concerne i “Criteri generali di intervento sui beni di interesse culturale”, di cui all’articolo 43, vige la regola generale che stabilisce che «qualsiasi tipo di opera o intervento in un bene di interesse culturale o nel suo ambiente di protezione, dovrà mirare a garantire la sua conservazione, consolidamento, riqualificazione e miglioramento, rispettando i valori che motivarono la sua dichiarazione [...] (comma 1)». Oltre a ciò, lo stesso articolo dispone che «nei casi di *Conjuntos históricos*, Siti storici, Giardini storici, Zona archeologica, Zona paleontologica, Luoghi di interesse etnografico, Vie storiche e Parchi archeologici, si proibiscono le installazioni urbane elettriche, telefoniche e ogni altra, di carattere esteriore, sia aeree che a ridosso delle facciate, che si canalizzeranno interrate» (comma 7). Per quanto riguarda la tutela applicabile, la disciplina dei *conjuntos históricos* è applicata in analogia anche agli altri beni dichiarati di interesse culturale, fra i quali, come visto, compaiono anche le vie storiche e culturali (articolo 54⁵²⁹). La disciplina dei *conjuntos históricos* prevede la necessaria

didattica come insieme; e) Luogo di interesse etnografico: sito naturale, insieme di costruzioni o strutture collegate a forme di vita, cultura e attività tradizionali, che, per il loro valore delle relazioni fra la natura e le attività umane esprimano caratteristiche culturali de *La Rioja*; f) Via culturale: tracciato stradale di carattere storico, transitato in una certa epoca come mezzo di comunicazione, indipendentemente dalla sua antichità, stato di conservazione o utilizzo attuale; g) Paesaggio culturale: estensione di territorio rappresentativa dell’interazione del lavoro dell’uomo con la natura. Il suo regime come bene di interesse culturale si applicherà senza pregiudizio della sua protezione specifica tramite la legislazione ambientale. Speciale considerazione meriterà il “*Paesaggio Culturale del Viñedo*”». 5. [...]; 6. I beni immateriali, fondamentalmente costituiti dal patrimonio etnografico de *La Rioja*, potranno essere dichiarati come beni di interesse culturale e si registreranno con moderne tecniche audiovisuali per la sua preservazione, diffusione e trasmissione, in tutta la sua purezza e ricchezza visiva e sonora, alle generazioni future».

⁵²⁹ In particolare, l’articolo 54, rubricato “Progetto urbanistico di protezione per altri beni di interesse culturale”, dispone che: «le disposizioni stabilite per i *conjuntos históricos* saranno applicate anche ai beni di interesse culturale classificati come Siti storici, Giardini storici, Zona archeologica, Zona paleontologica, Luoghi di interesse etnografico, Vie storiche e Parchi

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

231

creazione di un Piano Speciale di Protezione (articolo 51), munito di interessanti contenuti (articolo 52⁵³⁰);

5) La Comunità autonoma di Navarra, tramite la legge del 22 novembre 2005, n. 14, e s.m.i.⁵³¹, ha introdotto la propria disciplina sul patrimonio culturale, la quale ha per oggetto «la protezione, conservazione, recupero, accrescimento, ricerca, divulgazione e trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale di Navarra» (articolo 1). Fra i numerosi beni che integrano il patrimonio

archeologici, senza pregiudizio delle caratteristiche speciali e circostanze che costituiscono ciascuno di questi tipi di beni culturali dichiarati».

⁵³⁰ «Senza pregiudizio delle previsioni contenute nella legislazione urbanistica o di ordinamento del territorio e in questa legge, nello specifico nel suo articolo 43, i Piani Speciali di Protezione delimitano il *Conjunto histórico* e il suo ambiente di salvaguardia, e si redigeranno tenendo in considerazione i seguenti criteri e contenuti: a) norme sulla struttura urbana storica, degli spazi pubblici liberi e degli edifici, degli allineamenti e raccordi e parcellizzazione, enumerando gli eventuali lavori che possano servire alla conservazione, recupero o miglioramento del *Conjunto histórico* e del suo ambiente; b) norme sulla tipologia edificatoria tradizionale nel *Conjunto histórico* e del suo ambiente, differenziando i distinti livelli di protezione in conformità con quanto si stabilisca ai sensi del regolamento e gli usi degli spazi liberi, disciplinando a tal fine gli usi caratteristici, compatibili e proibiti. La modificazione degli usi si giustifica solamente per una migliore conservazione o adeguamento delle edificazioni e degli spazi liberi, potendo stabilirsi un ordine di usi permessi o esclusi; c) determinazione dei livelli di protezione degli edifici e degli spazi liberi, utilizzando le categorie previste nel progetto, in conformità con la legislazione urbanistica e di ordinamento del territorio de *La Rioja*; d) inclusione di determinazioni per una protezione più efficace delle costruzioni catalogate, per la nuova edificazione e per la conservazione o miglioramento degli spazi pubblici. Dette norme dovranno disciplinare tutti gli elementi che siano suscettibili di sovrapporsi all'edificazione e agli spazi pubblici; e) fissazione di determinazioni per una protezione più adeguata del patrimonio archeologico e paleontologico nell'ambito del Piano, che includerà il dovere di verifica dell'esistenza di resti della natura menzionata in qualsiasi rimozione del terreno dove esista o si presuma l'esistenza di detti resti, nei termini previsti in questa legge; f) determinazione di un programma per la redazione ed esecuzione dei piani di miglioramento mirati alla riqualificazione del *Conjunto histórico* o di aree concrete di edificazione, e al migliore adeguamento degli spazi urbani, delle infrastrutture e reti di servizi e impianti pubblici e privati alle esigenze storico-ambientali. [...]; g) inclusione dei criteri relativi alla conservazione di facciate e coperture e impianti sopra le stesse. 2. Il Piano Speciale di Protezione dovrà realizzare una catalogazione degli elementi unitari che costituiscono il *Conjunto histórico*, tanto degli immobili edificati, quanto degli spazi liberi esterni e interni e altre strutture significative, così come dei componenti naturali che lo corredano, definendo i tipi di intervento possibile, in conformità alla legislazione urbanistica o di ordinamento del territorio. Agli elementi singolari si dispenserà una protezione integrale. Per il resto degli elementi si fisserà, in ogni caso, un livello adeguato di protezione. 3. Con carattere eccezionale, il Piano Speciale di Protezione di un *Conjunto histórico*, o lo strumento urbanistico che lo sostituisca, potrà permettere ristrutturazioni urbane, però solo nel caso che implicino un miglioramento delle sue relazioni con l'ambiente territoriale, o evitino gli usi degradanti per il proprio *Conjunto histórico*. Si considerano inoltre eccezionali le sostituzioni di immobili, sebbene siano parziali, e potranno realizzarsi solo nella misura che contribuiscano alla conservazione generale del carattere del *Conjunto histórico*».

⁵³¹ Cfr. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2005/BOE-A-2005-20981-consolidado.pdf>.

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

232

culturale di Navarra (articolo 2⁵³²), all'interno dei beni immobili di interesse culturale (articolo 15⁵³³), riconosciuti a seguito di dichiarazione (articolo 14⁵³⁴), sono ricomprese anche le "vie storiche", definite come «vie di comunicazione di significativa rilevanza culturale, storica, etnologica o tecnica». Anche nel caso della Comunità autonoma di Navarra assume rilevanza la cooperazione pubblica e privata (articoli 4-8⁵³⁵), e si prevede il Registro dei beni del patrimonio culturale di Navarra (articoli 24-26). Tale Registro richiede un coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e

⁵³² «1. Il patrimonio culturale di Navarra è composto da tutti quei beni immobili e mobili di valore artistico, storico, architettonico, archeologico, etnologico, documentale, librario, industriale, scientifico e tecnico o di qualsiasi altra natura culturale, esistenti in Navarra o che, stando fuori dal suo territorio, abbiano specifiche rilevanze culturali per la Comunità *Forale* di Navarra. 2. Integrano inoltre il patrimonio culturale di Navarra i beni immateriali relativi alla cultura di Navarra, alle condizioni previste da questa legge *Forale*. Formano parte del patrimonio immateriale i beni componenti la cultura popolare e tradizionale navarrese e le sue rispettive peculiarità linguistiche. 3. L'Amministrazione della Comunità *Forale* di Navarra promuoverà la conservazione e, eventualmente, il rientro di quei beni del patrimonio culturale di Navarra che si trovino fuori del territorio della Comunità *Forale*».

⁵³³ «I beni immobili di interesse culturale saranno inclusi in alcune delle seguenti categorie: a) Monumenti: beni immobili che costituiscono realizzazioni architettoniche o di ingegneria, o opere di scultura epocale sempre che abbiano interesse storico, etnologico, artistico, scientifico o sociale; b) *Conjunto histórico*: aggregazione di beni immobili che formano un'unità di insediamento, continua o dispersa, subordinata da una struttura fisica rappresentativa dell'evoluzione di una comunità umana per essere testimonianza della sua cultura o per costituire un valore di uso e godimento per la collettività. Inoltre è *Conjunto histórico* qualsiasi nucleo individualizzato di immobili compresi in un'unità superiore di popolazione che riunisca essa stessa caratteristiche e possa essere chiaramente delimitato; c) Sito storico: luogo o sito naturale connesso ad avvenimenti o ricordi del passato, a creazioni culturali o della natura e a opere dell'uomo, che possiedano valore storico; d) Zona archeologica: luogo o sito naturale dove esistono beni mobili o immobili suscettibili di essere studiati con tecnica archeologica, siano stati o no estratti e indipendentemente che si trovino nella superficie, nel sottosuolo o sott'acqua; e) Paesaggio culturale: sito naturale, luogo di interesse etnologico, *conjunto* (insieme) di costruzioni o strutture connesse a forme di vita, cultura e attività tradizionali del popolo navarrese»; f) Via storica: vie di comunicazione di significativa rilevanza culturale, storica, etnologica o tecnica»; g) Giardino storico: spazio delimitato, prodotto della pianificazione dell'uomo di elementi naturali, a volte integrato da fabbricati, e ritenuto di interesse in funzione della sua origine o passato storico o dei suoi valori estetici, sensoriali o botanici».

⁵³⁴ «1. Sono beni di interesse culturale quei beni immobili, mobili e immateriali del patrimonio culturale di Navarra più rilevanti, che siano dichiarati come tali conformi al procedimento stabilito in questa legge *Forale*. 2. Non potrà essere dichiarata bene di interesse culturale o inventariata l'opera di un autore vivente, salvo che esista un'autorizzazione espressa del suo proprietario o si interceda la sua acquisizione all'Amministrazione».

⁵³⁵ Più in dettaglio: articolo 4 ("Competenze dell'Amministrazione della Comunità forale"); articolo 5 ("Competenze delle autorità locali di Navarra"); articolo 6 ("Principi di collaborazione inter-amministrativa"); articolo 7 ("Collaborazione con la Chiesa Cattolica"); articolo 8 ("Collaborazione dei privati").

urbanistica (articolo 32). Inoltre, anche se non esplicitamente applicati per le Vie storiche, i Piani Speciali di Protezione prevedono una tutela per gli *Conjuntos históricos*, Siti storici e Zone archeologiche (articolo 37), tutela che potrà essere applicata per analogia anche ai cammini culturali in quanto un determinato bene, come accade anche per le altre Comunità autonome, può essere, talvolta, dichiarato di interesse culturale in base a più classificazioni. Infine, una norma che merita attenzione è la terza disposizione finale della legge, rubricata “Protezione e promozione del Cammino di Santiago in Navarra”: «le istituzioni della Comunità *Forale* proteggeranno il *conjunto* delle vie storiche che compongono parte del Cammino di Santiago e promuoveranno la collaborazione nella sua diffusione e messa in valore culturale con le altre Comunità, attraverso le quali passa questa strada di pellegrinaggio. Oltre alle disposizioni sulla delimitazione e protezione contenute nella normativa di pianificazione territoriale e urbanistica, si adotteranno le misure opportune dirette alla completa individuazione delle vie e del loro ambiente e alla creazione di punti di informazione e assistenza ai pellegrini e visitatori».

14.1 (Segue). In particolare: il caso della Comunità autonoma di Galizia nella recente legge 4 maggio 2016, n. 5. Tra la disciplina generale sulle “vie culturali” e quella speciale sul Cammino di Santiago di Compostela.

Se la citata normativa delle Comunità autonome ha stabilito una tutela estesa anche agli itinerari culturali, sia pur diversamente denominati, la Comunità autonoma di Galizia ha fornito una maggiore attenzione a tale tipologia di beni culturali, dedicando vari articoli della legge anche al celebre Cammino di Santiago di Compostela, sulla falsariga di quanto previsto dalla storica disciplina della stessa Comunità autonoma contenuta nella legge 10 maggio 1996, n. 3⁵³⁶. Quest’ultima legge è stata abrogata ed è confluita nella rinnovata disciplina

⁵³⁶ Cfr. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1996-14651 .

generale sul patrimonio culturale galiziano, ossia la recente legge 4 maggio 2016, n. 5⁵³⁷. Prima di considerare i profili particolari sul Cammino di Santiago, è doveroso fare alcune premesse sulla legge n. 5/2016 di carattere generale: in primo luogo, oltre ad un vasto oggetto (articolo 1⁵³⁸) e alla rivendicazione della competenza della materia patrimonio culturale da parte della Comunità autonoma galiziana (articolo 2⁵³⁹), viene considerata la collaborazione della cultura attraverso le varie articolazioni pubbliche e private (articoli 2, 3, 5 e 6⁵⁴⁰). Per quanto riguarda la natura dei beni facente parte il patrimonio culturale, individuata in beni immobili, mobili e immateriali (articolo 9⁵⁴¹), gli itinerari culturali sono inseriti nella categoria dei beni immobili con la seguente definizione fornita dall'articolo 10⁵⁴²: [...] «e) Vie culturali: la via o il cammino con caratteristiche

⁵³⁷ Cfr. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2016/BOE-A-2016-5942-consolidado.pdf>.

⁵³⁸ «1. Questa legge ha per oggetto la protezione, conservazione, miglioramento, diffusione e promozione del patrimonio culturale della Galizia in modo che serva alla popolazione come uno strumento di coesione sociale, sviluppo sostenibile e fondamento della identità culturale del popolo galiziano, così come la sua ricerca, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future. 2. Il patrimonio culturale della Galizia è costituito dai beni mobili, immobili o manifestazioni immateriali che, per il loro valore artistico, storico, architettonico, archeologico, paleontologico, etnologico, antropologico, industriale, scientifico e tecnico, documentale e bibliografico, debbano essere considerati d'interesse per la permanenza, riconoscimento e identità della cultura galiziana attraverso il tempo. Analogamente, costituiscono il patrimonio culturale della Galizia tutti quei beni o manifestazioni immateriali d'interesse per la Galizia in cui sia presente qualcuno dei valori elencati nel comma precedente e che si trovino in Galizia, indipendentemente dal luogo in cui si fossero creati. 3. La Giunta di Galizia garantirà la ricerca, la diffusione e, all'occorrenza, il rientro in Galizia di quei beni specialmente rappresentativi del patrimonio culturale galiziano che si trovino fuori di essa, e, quando non sia possibile, della loro riproduzione, ove opportuno».

⁵³⁹ «1. Spetta alla Comunità autonoma la competenza esclusiva sul patrimonio culturale della Galizia. [...]

⁵⁴⁰ Più in dettaglio: articolo 2 (“Competenze e politiche settoriali”); articolo 3 (“Collaborazione inter-amministrativa”); articolo 5 (“Diritti e doveri della popolazione”); articolo 5 (“Collaborazione della Chiesa Cattolica”).

⁵⁴¹ È doveroso precisare che in tale articolo i beni culturali immateriali vengono configurati in conformità alla disciplina della Convenzione sulla promozione e protezione del patrimonio culturale UNESCO del 2003 e alla recente legge nazionale spagnola per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, ossia la legge 26 maggio 2015, n. 10.

⁵⁴² L'articolo 10 della legge n. 5/2016, include tantissimi altre tipologie di beni affini alle vie culturali. Anche in questo caso ci si discosta dalla categoria dei “*conjuntos históricos*”, essendo le vie culturali una categoria a sé. L'articolo 10 dispone che: «1. I beni immobili dichiarati di interesse culturale o catalogati saranno integrati in qualcuna delle seguenti categorie: a) Monumento: opera o costruzione che costituisce un'unità singolare riconoscibile di rilevante interesse artistico, storico, architettonico, archeologico, etnologico, industriale o scientifico e tecnico; b) Giardino storico: lo spazio delimitato prodotto dalla gestione pianificata di elementi naturali e artificiali di rilevante interesse artistico, storico, architettonico, antropologico, o scientifico e tecnico; c) Sito storico: il luogo collegato a episodi rilevanti del passato, a tradizioni popolari o a creazioni culturali singolari di interesse storico, paleontologico, sempre che sia

originali riconoscibili facente parte, o che fece parte in passato, della struttura tradizionale del territorio, con un rilevante interesse storico, architettonico, archeologico, etnologico o antropologico». Sempre a livello generale, è prevista inoltre una specifica tutela della zona contigua dell'itinerario: infatti, l'articolo 11, rubricato "ambiente di protezione", al comma 1, prevede che «I monumenti, le zone archeologiche e le vie culturali dichiarati di interesse culturale o catalogati disporranno di un ambiente di protezione. Analogamente, quando sia necessario secondo le loro caratteristiche, potrà stabilirsi un ambiente di protezione per le altre categorie di beni». Inoltre, l'articolo 38, rubricato "ambiente di protezione sussidiario", al comma 2, prevede che «Per i monumenti, zone archeologiche e vie culturali dichiarati di interesse culturale o catalogati, in cui non sia stato stabilito l'ambiente di protezione in modo specifico, gli ambienti di protezione sussidiari nei suoli rustici, in quelli del centro rurale storico-tradizionale o in quelli edificabili saranno costituiti, in modo sussidiario, con una zona di un'ampiezza, misurata dall'elemento o reliquia più esteriore del bene che viene protetto, di: [...] b) 30 metri nel caso delle vie culturali⁵⁴³; [...]». I beni maggiormente significativi

collegato con la storia umana, etnologico, antropologico o scientifico e tecnico; d) Giacimento o zona archeologica: il luogo in cui esistono tracce di beni mobili o immobili suscettibili di essere studiati con metodologia archeologica, di interesse artistico, storico, architettonico, archeologico, paleontologico, sempre che sia connesso con la storia umana, o antropologico; e) [...]; f) Luogo di valore etnologico: l'area in cui rimangono testimonianze rilevanti e riconoscibili di attività o costruzioni connesse alle forme di vita e cultura tradizionale del popolo galiziano che siano di interesse storico, architettonico, archeologico, etnologico o antropologico; g) *Conjunto histórico*: l'insieme di beni che costituiscono un'unità di insediamento, continua o dispersa, con una struttura fisica rappresentativa dell'evoluzione di una comunità che risulta una testimonianza culturale significativa per interesse artistico, storico, architettonico, archeologico, etnologico, industriale o scientifico e tecnico, sebbene individualmente gli elementi che la costituiscono non abbiano una particolare rilevanza; h) Paesaggio culturale: il luogo identificabile da un insieme di caratteristiche culturali materiali e immateriali unici, opere combinate della natura e dell'essere umano, che è il risultato del processo dell'iterazione e interpretazione che una comunità fa dell'ambiente naturale in cui soggiace e che costituisce il supporto materiale della sua identità; i) Territorio storico: l'area in cui l'occupazione e le attività delle comunità nel corso della sua evoluzione storica caratterizzano un ambito geografico rilevante per il suo interesse storico, architettonico, archeologico, etnologico, antropologico, industriale o scientifico e tecnico. 2. L'appartenenza a una di queste categorie non sarà incompatibile con la dichiarazione individuale aggiuntiva di bene di interesse culturale o la catalogazione individuale di qualcuno dei suoi elementi o con la sua ascrizione ad altre figure di protezione derivate da altre legislazioni settoriali. 3. La dichiarazione di bene di interesse culturale di un immobile o la sua catalogazione riguarderà tanto il suolo che il sottosuolo».

⁵⁴³ Peraltro, il successivo comma 3 dispone un'ulteriore deroga in quanto stabilisce che «Gli ambienti di protezione sussidiari stabiliti nel comma precedente si ridurranno nei suoli urbani o di

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

236

del patrimonio culturale galiziano fanno parte anche del Registro dei beni di interesse culturale (articolo 23), nonché nel Catalogo del patrimonio culturale della Galizia (articoli 25 ss.). Da non tralasciare, in linea con la legislazione analizzata delle altre Comunità autonome, è il raccordo con strumenti di protezione urbanistica (articolo 35⁵⁴⁴). Inoltre, degna di nota è anche la predisposizione di “Piani, programmi e progetti con incidenza sul territorio” (articolo 34⁵⁴⁵), che sul piano dinamico offre una tutela alle varie modificazioni che gli itinerari culturali possono apportare al territorio.

Il titolo IV della legge n. 5/2016 della Comunità autonoma galiziana dedica varie disposizioni alla tutela del proprio tratto di competenza del Cammino di Santiago di Compostela. La nozione dell’itinerario viene fornita all’articolo 73:

centri rurali comuni fino a: [...] b) le superfici e costruzioni che costituiscono i limiti del tracciato delle vie culturali».

⁵⁴⁴ L’articolo 35 della legge n. 5/2016 dispone che: «1. Gli strumenti di pianificazione urbanistica includeranno necessariamente nel loro catalogo tutti i beni immobili del patrimonio culturale, sia quelli iscritti nel Registro dei Beni di Interesse Culturale della Galizia sia nel Catalogo del Patrimonio Culturale della Galizia [...]. 2. La normativa e la proposta di gestione prevista negli strumenti di pianificazione urbanistica garantiranno la salvaguardia dei valori culturali dei beni del patrimonio culturale, la loro integrazione con le previsioni stabilite nelle loro delimitazioni, ambienti di protezione e *zone di ammortizzamento*, eventualmente, così come la loro funzione nel perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, ed il rispetto della toponimia ufficialmente approvata. 3. La pianificazione urbanistica stabilirà un regime specifico che garantisca la protezione dei valori culturali dei beni immobili inclusi nel suo catalogo, con un’informazione dettagliata e delle ordinanze specifiche che regolino le attività e gli interventi compatibili con detti valori culturali. Senza pregiudizio di quanto esposto, la pianificazione generale potrà, per ragioni di opportunità, stabilire uno spazio per il rinvio a un Piano speciale di protezione o strumento similare, il quale sarà prescrittivo nel caso di *conjuntos históricos* dichiarati beni di interesse culturale. 4. [...]. 5. La dichiarazione di interesse culturale o la catalogazione di qualsiasi bene immobile obbligherà le amministrazioni locali nel cui territorio si localizza a incorporarlo nel suo Piano urbanistico generale e a stabilire le determinazioni specifiche per il suo regime di protezione e conservazione».

⁵⁴⁵ L’articolo 34 della legge n. 5/2016 stabilisce che: «1. Tutti i piani, programmi e progetti relativi ad ambiti come il paesaggio, lo sviluppo rurale o le infrastrutture o qualsiasi altro che possa costituire un interessamento al patrimonio culturale della Galizia per la sua incidenza sul territorio, dovrà essere sottoposto al parere del dipartimento competente in materia di patrimonio culturale, che stabilirà le misure protettive, correttive o compensatorie che consideri necessarie per la salvaguardia del patrimonio culturale interessato, senza pregiudizio delle sue competenze per la posteriore autorizzazione degli interventi che potrebbero derivare dai documenti del procedimento. Nel caso di piani, programmi o progetti sottoposti a un procedimento di valutazione ambientale, l’organismo competente per la sua istruttoria solleciterà il parere prescrittivo del dipartimento competente in materia di patrimonio culturale secondo quanto stabilito dalla normativa regolatrice di detti procedimenti ambientali. Le condizioni e conclusioni di questo parere si includeranno nei risultati del parere ambientale corrispondente. 2. Gli strumenti di gestione del territorio e di pianificazione urbanistica saranno sottoposti al parere prescrittivo e vincolante del dipartimento competente in materia di patrimonio culturale. [...]».

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

237

«1. I Cammini di Santiago sono formati dall'insieme di strade riconosciute tramite documentazione dalla quale può testimoniarsi il loro utilizzo come strade di pellegrinazione di lunga distanza e che strutturano, conformano e caratterizzano il territorio che attraversano»⁵⁴⁶. Le disposizioni disciplinano in maniera capillare tutti gli aspetti del celebre itinerario culturale: dalla natura (articolo 74⁵⁴⁷) alle misure di protezione (articolo 75⁵⁴⁸); dalla delimitazione dell'itinerario (articolo 76⁵⁴⁹) agli utilizzi consentiti (articolo 77⁵⁵⁰) o meno (articolo 78⁵⁵¹) dello stesso;

⁵⁴⁶ L'articolo 73 elenca, al comma 2, le strade principali del Cammino di Santiago: «Le strade principali dei Cammini di Santiago sono: il *Camino Francés*; il Camino del Norte, strada della costa e strada interno, anche conosciuto come *Camino Primitivo* o di *Ovedo*; il *Camino Inglés*; il *Camino de Fisterra y Muxía*; il *Camino Portugués*, interno e della costa; la *Vía de la Plata* o *Camino Mozárabe*; ed il *Camino de Invierno*». Il successivo comma 3 estende la possibilità ad altre strade che possono essere ricomprese nel Cammino: «Potranno essere riconosciute come Cammino di Santiago quelle strade per le quali si documenti e giustifichi adeguatamente la loro storicità come strade di pellegrinazione di Santiago di Compostela e la loro influenza nella formazione della struttura del territorio nel quale sono ambientati».

⁵⁴⁷ L'articolo 74, rubricato "Natura dei Cammini di Santiago", stabilisce che: «1. L'insieme delle strade del Cammino di Santiago è costituito da vie di dominio e uso pubblico, i suoi elementi funzionali e il territorio che le definisce. 2. Sono elementi funzionali dei Cammini di Santiago quelli che costituiscono parte della sua fisionomia come chiusure, muri, argini, *valos*, valichi, *pontellas*, ponti, sorgenti, lavatoi o spazi simili, così come quelli destinati alla sua conservazione e servizio e quelli che siano necessari per il suo utilizzo. 3. Nei casi in cui sia necessario il recupero del suo tracciato in terreni di proprietà privata, la sua carreggiata verrà costituita da una striscia di almeno tre metri. Fintantoché non si recuperi, si costituirà una servitù pubblica per il passaggio dei Cammini di Santiago sulla proprietà privata della stessa ampiezza di tre metri».

⁵⁴⁸ L'articolo 75, rubricato "Protezione dei Cammini di Santiago", stabilisce che: «1. Le strade dei Cammini di Santiago che siano incluse nella Lista del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO saranno considerate beni di interesse culturale. Il resto delle strade dei Cammini di Santiago cui si riferisce l'articolo 73.2 saranno considerati come beni catalogati, nella categoria di territori storici [...]. 2. La delimitazione definitiva del tracciato e del territorio storico di qualsiasi strada dei Cammini di Santiago obbligherà le amministrazioni comunali nel cui territorio si localizza ad integrarla ai suoi strumenti di pianificazione urbanistica e a stabilire le determinazioni specifiche per il suo regime di conservazione. 3. Il dipartimento competente in materia di patrimonio culturale adotterà misure ed elaborerà documenti o disposizioni generali nelle quali si descrivano procedimenti e metodologie per gli interventi abituali di mantenimento e conservazione nell'ambito delimitato dai territori storici dei Cammini di Santiago». È da sottolineare come il legislatore della Comunità autonoma della Galizia abbia deciso di classificare i Cammini di Santiago con la categoria di "territori storici" in luogo di "*conjuntos históricos*" o "*vías culturales*" elencate dall'articolo 10.

⁵⁴⁹ L'articolo 76, rubricato "Delimitazione dei Cammini di Santiago", recita: «1. La delimitazione delle strade dei Cammini di Santiago sarà approvata mediante decreto del Consiglio della Giunta di Galizia, su proposta della persona titolare del dipartimento competente in materia di patrimonio culturale. 2. [...]. 3. [...]. 4. [...]. 5. Nel decreto di delimitazione si definiranno i seguenti elementi: a) i tracciati della strada: 1.º) tracciati principali: tratti storici che rimangono in uso con caratteristiche tradizionali; 2.º) tracciati di vestigia storiche: tratti storici documentati che si persero fisicamente o funzionalmente; 3.º) tracciati funzionali: tratti alternativi di carattere culturale, ambientale o di sicurezza per gli utenti; b) l'ambito geografico dell'ubicazione del territorio storico, che includerà i nuclei rurali tradizionali così come i beni immobili dichiarati di interesse culturale o catalogati e, all'occorrenza, gli ambienti di protezione che attraversi e che

dall'occupazione dei tratti del Cammino (articolo 79 ⁵⁵²) all'espropriazione forzata di tratti o terreni (articolo 80 ⁵⁵³) contigui al medesimo; sino a

escluderà quelle zone urbane di crescita e trasformazione recente senza valore culturale; c) la sua *zona di ammortamento*, quando si consideri necessaria secondo quanto stabilito dall'articolo 13; d) l'elenco di beni immobili di valore culturale collegati all'ambito del territorio storico».

⁵⁵⁰ La disposizione dell'articolo 77, rubricato "Utilizzo dei Cammini di Santiago", prevede che: «1. Si adopererà l'utilizzo tracciato dei Cammini come sentieri pedonali, destinazione che sarà compatibile con la sua utilizzazione come via equestre o come via per veicoli senza motore. 2. Le opere e le attività nell'ambito delimitato dai Cammini di Santiago saranno compatibili con la conservazione e protezione dei suoi valori, e come criteri generali dovranno mantenere le caratteristiche principali del territorio che costituiscono, il che comporterà preferibilmente il mantenimento dei centri tradizionali e delle attività agricolo-zootecniche e forestali. 3. In nessun caso l'utilizzazione dei Cammini di Santiago né quella dei suoi elementi funzionali potrà riguardare un pericolo di distruzione o di deterioramento o realizzarsi in modo incompatibile con i suoi valori culturali».

⁵⁵¹ L'articolo 78, rubricato "Utilizzi e attività proibite nel Cammino di Santiago", prevede che: «1. I tratti non urbani del tracciato dei Cammini di Santiago non potranno essere utilizzati per la circolazione stradale di veicoli a motore, qualsiasi sia la sua natura, salvo nel caso in cui risulti l'unico modo di accesso a terreni e proprietà o che si tratti di veicoli necessari per il suo mantenimento e conservazione e quelli dello spegnimento di incendi. 2. Nell'area di tre metri su entrambi i lati del tracciato a partire dalla sua linea esterna sono vietati i seguenti utilizzi e attività: a) l'abbattimento diffuso di alberi ricchi di foglie autoctoni. Potrà autorizzarsi il taglio isolato di alberi autoctoni con l'obbligo, eventualmente, di compensare l'abbattimento con il reimpianto immediato di esemplari simili; b) l'insediamento di accampamenti e, in generale, qualsiasi tipo di accampamento collettivo o individuale; c) nei tratti non urbani, qualsiasi tipo di attività costruttiva, con eccezione di quelle che risultino necessarie per la sistemazione, la conservazione o la protezione dei Cammini di Santiago o dei quali corrispondano alle caratteristiche tradizionali dell'area in cui si estendono i Cammini. Eccezionalmente, mediante delibera espressa del dipartimento competente in materia di patrimonio culturale, potranno autorizzarsi edificazioni compatibili dal punto di vista formale, ambientale e funzionale con il valore culturale dei Cammini; d) la coltivazione di specie forestali alloctone. 3. Nell'ambito delimitato dei territori storici dei Cammini di Santiago sono vietati i seguenti utilizzi e attività: a) le attività minerarie e le cave, incluse le estrazioni di ghiaia e sabbia; b) gli impianti per la gestione di rifiuti e discariche, provvisori o definitivi; c) la pubblicità o i cartelli in tratti non urbani che eccedano la finalità meramente indicativa per la localizzazione di servizi o stabilimenti, il che dovrà essere espressamente autorizzato dal dipartimento competente per il patrimonio culturale. Nei tratti urbani, la sua disciplina corrisponde alla rispettiva amministrazione comunale».

⁵⁵² L'articolo 79, rubricato "Occupazione dei Cammini di Santiago", prevede che: «1. Nei casi in cui, per ragioni debitamente giustificate, sia indispensabile occupare in forma provvisoria qualche tratto dei Cammini di Santiago, dovrà predisporre un tracciato alternativo che garantirà le condizioni ambientali e di sicurezza adeguate e che sarà opportunamente segnalato, previa l'autorizzazione del dipartimento competente in materia di patrimonio culturale. 2. La necessità di occupazione di qualche tratto dei Cammini di Santiago in modo permanente per causa di forza maggiore o interesse sociale obbligherà, previamente, ad avviare il corrispondente procedimento amministrativo di delimitazione, in cui dovrà essere comprovata l'esistenza di detta necessità e l'impossibilità di altre alternative. Il tracciato alternativo acquisirà natura demaniale come Cammino di Santiago».

⁵⁵³ L'articolo 80, rubricato "Espropriazione forzata di tratti o terreni del Cammino di Santiago", stabilisce che: «1. L'approvazione della delimitazione dei Cammini di Santiago terrà implicita la dichiarazione di interesse sociale e quella di necessità di occupazione dei beni e acquisizione dei diritti per i fini di espropriazione forzata, di occupazione temporale o di imposizione o modificazione di servitù dei tratti necessari per la funzionalità del tracciato come dei beni localizzati nel suo ambito delimitato necessari per la conservazione, protezione o servizio del

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici

239

Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

ricomprendere, infine, anche disposizioni per la segnaletica (articolo 81⁵⁵⁴) e di un Piano territoriale integrato del Cammino (articolo 82⁵⁵⁵).

Cammino. 2. Potranno, analogamente, essere previsti procedimenti di riorganizzazione della proprietà o dell'espropriazione forzata con l'obiettivo di stabilire gradualmente accessi a terreni e immobili che impediscano l'utilizzazione di tratti dei Cammini a causa del traffico veicolare. 3. L'inosservanza delle obbligazioni e dei divieti previsti in questa legge implicheranno la dichiarazione di interesse sociale per attuare, in tal caso, l'espropriazione forzata dei beni».

⁵⁵⁴ La disposizione dell'articolo 81, rubricata "Segnaletica dei Cammini di Santiago", stabilisce che: «1. La Giunta di Galizia stabilirà una segnaletica uniforme delle strade dei Cammini di Santiago in Galizia, e si adopererà la stessa misura nel resto delle strade, in collaborazione con le altre Comunità autonome e con il *Consejo Jacobeo* e secondo le raccomandazioni del Consiglio d'Europa. 2. La nomenclatura all'interno del territorio della Galizia si avvarrà della lingua gallega. Nel caso in cui si utilizzino vari idiomi, il gallego avrà posizione di preferenza nell'ordine di collocazione e maggior rilevanza nella dimensione tipografica. 3. Al di fuori del territorio della Comunità autonoma si promuoveranno accordi opportuni affinché nella nomenclatura si utilizzi il gallego e cosicché i toponimi si esprimano in maniera corretta. 4. La segnaletica dei Cammini di Santiago in Galizia avrà carattere ufficiale e risponderà alle delimitazioni delle strade approvate. Incorporerà i toponimi, come parte dei suoi valori culturali e manifestazione del patrimonio culturale immateriale della Galizia, e, all'occorrenza, informazioni aggiuntive delle risorse culturali e servizi per il pellegrino. Non potrà utilizzarsi la simbologia e segnaletica propria dei Cammini di Santiago senza autorizzazione del dipartimento responsabile in materia».

⁵⁵⁵ L'articolo 82 della legge n. 5/2016, rubricato "Piano territoriale integrato dei Cammini di Santiago", dispone che: «1. L'effettiva protezione dei Cammini di Santiago richiederà l'approvazione di un Piano territoriale integrato dei Cammini di Santiago che stabilisca le linee generali per il mantenimento e la conservazione dei suoi valori culturali e per garantire una pianificazione territoriale armoniosa e integrata con questi. 2. Per il suo sviluppo si utilizzerà il tipo di documento di pianificazione urbanistica o di pianificazione territoriale che risulti maggiormente adeguato per stabilire i criteri, le condizioni e il regime necessario per la protezione dei Cammini di Santiago. 3. L'ambito per lo sviluppo del Piano territoriale integrato dei Cammini di Santiago si estenderà alla totalità dei territori storici delimitati. 4. L'obiettivo principale del Piano territoriale integrato dei Cammini di Santiago sarà la conservazione generale del carattere degli itinerari storici, mantenendo le sue caratteristiche tradizionali, perciò le modificazioni della sua struttura saranno eccezionali e dovranno essere giustificate per migliorare le condizioni della relazione del bene con il suo ambiente, evitare usi incompatibili o degradanti e ottimizzare le infrastrutture agricole e di allevamento. In relazione con i tratti dei Cammini e i nuclei di popolazione relazionati, si cercherà di mantenere e di integrare il carattere, la tipologia, le volumetrie, il cromatismo, i materiali e gli allineamenti esistenti di carattere tradizionale in entrambi i lati del tracciato. 5. Il Piano tradizionale dei Cammini di Santiago sarà redatto, conforme alla legislazione vigente in materia di pianificazione del territorio, dal dipartimento competente in materia del patrimonio culturale e approvato dal Consiglio della Giunta mediante decreto. Sarà necessaria la sua preventiva valutazione, per lo meno, del *Consejo Asesor* dei Cammini di Santiago. 6. Dopo l'adozione il Piano territoriale integrato dei Cammini di Santiago, le amministrazioni comunali in cui si estende il territorio storico dovranno adattare la loro pianificazione generale alle previsioni e alle direttrici contenute nel Piano territoriale integrato dei Cammini di Santiago. 7. In seguito all'adattamento della pianificazione municipale alle previsioni del Piano territoriale integrato dei Cammini di Santiago, le amministrazioni comunali in cui si estendono i Cammini di Santiago saranno abilitati per autorizzare gli interventi che si realizzino nel loro ambito, salvo quelle che riguardino i propri tracciati dei Cammini e ai suoi elementi funzionali, così come quelli che riguardino i beni singoli dichiarati di interesse culturale all'interno del suo ambito, i beni integranti il patrimonio artistico e archeologico, quelli che siano di appartenenza della Chiesa Cattolica e gli interventi di salvaguardia che promuova il dipartimento competente in materia di patrimonio culturale. Tutti questi interventi, che non possono essere autorizzati dalle amministrazioni comunali, sono attribuiti al dipartimento

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

240

La legge n. 5/2016 della Comunità autonoma della Galizia può, pertanto, essere considerata una delle migliori legislazioni spagnole a tutela degli itinerari culturali, in quanto si ha una previsione di tutti gli aspetti che concernono gli itinerari culturali in generale, denominati “vie culturali”, nonché disposizioni che disciplinano il proprio tratto di competenza del Cammino di Santiago, con una vocazione legislativa estesa anche alle Comunità autonome che sono attraversate dall’itinerario, nell’intento precipuo di conseguire uniformità di preservazione di tutte le componenti e dinamiche che caratterizzano questo tipo di bene culturale.

15. Aspetti e problematiche urbanistiche.

Come visto in rassegna, il diritto urbanistico assume un ruolo fondamentale per gli itinerari culturali, in particolare, per le norme di coordinamento con la pianificazione urbanistica e territoriale e per quanto disposto in appositi Piani Speciali di Protezione.

I riferimenti ai principi del diritto urbanistico fanno capo alla disciplina nazionale: si pensi, ad esempio, a quanto disposto dal Real Decreto Legislativo del 30 ottobre 2015, n. 7, e s.m.i., concernente il testo consolidato della “*Ley del suelo e Rehabilitación urbana*”⁵⁵⁶. Tale Decreto prevede all’articolo 3 il “Principio di sviluppo sostenibile territoriale e urbano”, stabilendo che «1. Le politiche pubbliche relative alla regolamentazione, pianificazione, occupazione, trasformazione e utilizzo del suolo hanno come obiettivo comune l’utilizzazione di questa risorsa conformemente all’interesse generale e secondo il principio di sviluppo sostenibile, senza pregiudizio delle finalità specifiche che gli attribuiscono le leggi. 2. In virtù del principio di sviluppo sostenibile, le politiche cui si fa riferimento nel comma precedente devono favorire l’uso razionale delle risorse naturali armonizzando le esigenze dell’economia, l’occupazione, la coesione sociale, la parità di trattamento e di opportunità, la salute e la sicurezza delle persone e la protezione dell’ambiente contribuendo in particolare a: a)

competente in materia di patrimonio culturale. 8. Le amministrazioni comunali comunicheranno al dipartimento competente in materia di patrimonio culturale, con una periodicità trimestrale, le autorizzazioni e le licenze che si concedano in maniera conforme a tale abilitazione».

⁵⁵⁶ Cfr. il testo in <http://boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-11723-consolidado.pdf>.

l'efficacia delle misure di conservazione e miglioramento della natura, della flora e della fauna, e della protezione del patrimonio culturale e del paesaggio; [...]». Anche in questo caso le politiche urbanistiche e “di impatto ambientale” debbono rispettare e conformarsi al principio di sviluppo sostenibile, recepito dal Decreto, come si evince dal preambolo del testo normativo, in base a quanto disposto a livello sovranazionale ⁵⁵⁷. Il Decreto n. 7/2015 pone, all'articolo 6, anche dei doveri a capo del cittadino, fra i quali «rispettare e contribuire a preservare il paesaggio urbano e il patrimonio architettonico e culturale astenendosi in ogni caso dal realizzare qualsiasi atto o svolgere qualunque attività non consentita». Secondo l'articolo 13, che disciplina il contenuto del diritto di proprietà del suolo e le sue facoltà in regime rurale, «l'utilizzo dei terreni con valori ambientali, culturali, storici, archeologici, scientifici e paesaggistici che siano oggetto di protezione dalla legislazione applicabile, rimarrà sempre sottoposta alla preservazione di detti valori, e comprenderà unicamente gli atti di alterazione dello stato naturale dei terreni che quella legislazione espressamente autorizza» (comma 1, secondo periodo). Tale norma pone una tutela aggiuntiva per i terreni culturali e i valori insiti negli stessi, in cui l'utilizzo del suolo subisce forti limitazioni e le attività possibili sono espressamente consentite dalla legge.

Il contenuto del diritto di proprietà del suolo assume però anche aspetti che riguardano doveri e oneri: infatti, secondo l'articolo 15, «il diritto di proprietà dei terreni, delle strutture, costruzioni e edifici, comprende con carattere generale, qualsiasi sia la situazione in cui si trovino, i doveri seguenti: a) destinarli a usi che siano compatibili con la pianificazione territoriale e urbanistica; b) conservarli nelle condizioni previste dalle leggi di sicurezza, salubrità, accessibilità universale, [...] e le ulteriori (condizioni) che esigano le leggi per fungere da supporto a detti usi; c) realizzare le opere aggiuntive che l'Amministrazione ordini per ragioni turistiche o culturali, o per migliorare la qualità o sostenibilità

⁵⁵⁷ A proposito di Valutazione di Impatto Ambientale, la legge del 9 dicembre 2013, n. 21, sulla valutazione di impatto ambientale, tutela anche il patrimonio culturale sul territorio oggetto di interventi dell'uomo. Il testo completo della legge è consultabile al seguente link: <https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/11/pdfs/BOE-A-2013-12913.pdf>. Valgono, in questo senso, le stesse argomentazioni sviluppate per le disposizioni sulla VIA della legislazione italiana.

dell'ambiente urbano, fin dove si estende l'obbligo giuridico di conservazione. In quest'ultimo caso, le opere potranno consistere nell'adeguamento a tutte o alcune delle esigenze fondamentali stabilite nel Codice Tecnico dell'Edificazione, dovendo l'Amministrazione fissare in maniera motivata il livello di qualità che debba essere raggiunto per ognuna di esse. 2. L'obbligo giuridico di conservazione costituisce il limite delle opere che debbano eseguirsi a spese dei proprietari. Quando si superi detto limite, saranno a carico dei fondi dell'Amministrazione che ordini le opere [...] per ottenere miglioramenti di interesse generale» (commi 1 e 2).

Un'ultima norma del Decreto n. 7/2015 che merita di essere citata è la disposizione dell'articolo 20, concernente i criteri fondamentali di utilizzazione del suolo, fra i quali, in relazione agli itinerari e cammini culturali, spicca quanto previsto dal comma 2: «le strutture, costruzioni, edificazioni dovranno adattarsi, fondamentalmente, all'ambiente in cui sono situate, e a tal fine, nei luoghi di paesaggio aperto e naturale, sia rurale che marittimo, o negli scenari offerti dai *conjuntos* urbani di carattere storico-artistici, tipici o tradizionali, e nelle immediate vicinanze delle strade e sentieri di tragitto pittoresco, non si consentirà che la posizione, massa, altezze degli edifici, muri di cinta, o l'installazione di altri elementi, limiti il campo visuale per ammirare le bellezze naturali, rompa l'armonia del paesaggio, o deturpi la prospettiva propria dello stesso». Tale norma è chiaramente riferibile a tutte le “categorie paesaggistiche” previste dalla legge nazionale n. 16/1985 e dalle citate leggi delle Comunità autonome.

Più in generale, la tutela degli itinerari culturali, che di quelle categorie richiamate fanno parte, sia pur sotto varie denominazioni, si basa, dunque, oltre che sulle disposizioni a tutela del patrimonio culturale, su di un insieme di disposizioni urbanistiche che tutelano il suolo e il territorio espressivo di valori (anche) culturali, non limitatamente al luogo in cui si sviluppa il cammino storico ma anche nel contiguo contesto urbano e ambientale.

La dottrina si è occupata di vari aspetti del diritto urbanistico in connessione agli itinerari culturali: dalle problematiche legate alla toponomastica

⁵⁵⁸ alla formazione del regime giuridico degli itinerari ⁵⁵⁹; dalla protezione urbanistica del Cammino di Santiago di Compostela ⁵⁶⁰ al recupero dei cammini

⁵⁵⁸ Cfr. L.TOLIVAR ALAS, *Atribuciones sobre toponimia y Camino de Santiago en el Principado de Asturias*, en *El Camino de Santiago y otros itinerarios. Cultura, historia, patrimonio, urbanismo, turismo, ocio y medio ambiente. Liber amicorum Enrique Gómez-Reino y Carnota, Cordinadores Juan Ramón Fernández Torres, Jesus Prieto de Pedro, Joan Manuel Trayter Jiménez*, Xunta de Galicia, Tirant lo Blanc, Valencia, 2014, pp. 243-260. In tale contributo l'Autore i tratti salienti della «protezione della Comunità autonoma asturiana alle sue strade giacobee». I tratti salienti sono i seguenti: «Mediante Decreto 63/2006, del 22 di giugno, si stabilì e delimitò, come *conjunto histórico*, il Cammino di Santiago nel Principato di Asturia, determinando le sue condizioni di protezione provvisorie nei due itinerari storici, conosciuti come *Ruta del Interior* e *Ruta de la Costa*. Il provvedimento, inizia ricordando che il Cammino di Santiago fu dichiarato *Conjunto Histórico-Artístico* in virtù del Decreto 2224/1962, del 5 settembre, comprendendosi in questa dichiarazione i luoghi, edifici ed aree conosciuti e determinati attualmente e tutti quegli altri che in futuro si stabiliscano e delimitino dal Patronato istituito nel citato Decreto [...]. La propria legge del Principato di Asturia 1/2001, del 6 marzo, del patrimonio culturale, nella sua Disposizione aggiuntiva quinta aveva stabilito che la Comunità autonoma dovrebbe proteggere il *conjunto* delle vie storiche formato dai tragitti asturiani del Cammino di Santiago e che dovrebbero delimitarsi in modo specifico i resti storici collegati allo stesso così come il *conjunto* delle aree interessate dalla sua protezione per i quali dovrebbe essere stabilita una norma urbanistica con rango di Piano Speciale. [...]. Ma il recupero linguistico della toponomastica asturiana condusse anche a modificare il menzionato Decreto 63/2006, mediante il Decreto 3/2007, del 25 gennaio, con il quale si fornisce nuova formulazione parziale all'Annesso I del primo, posto che “esaminata la denominazione dei nuclei di popolazione o aree che formano il *Conjunto Histórico* del Cammino di Santiago, contenuti nell'annesso I del citato Decreto, si constata la mancanza di concordanza di alcune denominazioni con quelle contenute nei diversi decreti attraverso i quali si determinano i toponimi ufficiali di numerosi comuni asturiani”, che erano già entrati in vigore nel corso della lunga istruzione della pratica. Dal 2004, infatti, 50 comuni hanno visto ufficializzata la loro toponimia tradizionale e 15 – fra i quali Oviedo – vedranno, nel periodo del 2012, culminato il procedimento corrispondente. Un totale, quindi, di 65 sull'insieme dei 78 comuni di Asturia. [...]. In sintesi, il Principato di Asturia ha voluto in un primo momento chiarire le sue competenze in una materia che rappresenta le sue peculiarità culturali. Questo aspetto è stato inserito con nitidezza nell'articolo 15 della legge 1/1998, del 23 marzo, dell'uso e della promozione del dialetto/asturiano e della susseguente creazione della prima *Junta de Toponimia*, mediante Decreto 62/1998, del 29 ottobre [...]. L'articolo 15 della legge n. 1/1998 richiamata dall'Autore in nota 14, dispone che «1. I toponimi della Comunità autonoma del Principato di Asturia avranno la denominazione ufficiale nella sua forma tradizionale. Quando un toponimo abbia un uso generalizzato nella sua forma tradizionale e in castellano, la denominazione potrà essere bilingue. 2. In conformità con i procedimenti che si determinino per regolamento, corrisponde al *Consejo de Gobierno*, previo parere della *Junta de Toponimia* del Principato di Asturia, e senza pregiudizio delle competenze comunali e statali, determinare i toponimi della Comunità autonoma». Per quanto riguarda i «problemi giuridici di carattere competenziale», l'Autore si riferisce ad altri contributi della dottrina: infatti, «Per il professor José Manuel Pérez Fernández, la toponomastica “è uno degli aspetti più sanguinosi della realtà linguistica asturiana. E questo anche se la questione è “affrontata dalla legge 1/1998 in maniera specialmente intensa ed è stato oggetto di sviluppo regolamentare attraverso il Decreto 38/2002, del 4 aprile, che disciplina la (...) *Junta Asesora de Toponimia* e del Decreto 98/2002, del 18 luglio, che disciplina il procedimento amministrativo di recupero e determinazione della toponimia”. Le regole sostanziali del citato regime giuridico, secondo il citato Autore sono le seguenti: a) un principio generale monolingue, secondo il quale i nomi delle amministrazioni, rispettive capitali, parrocchie rurali e nuclei di popolazioni della Comunità autonoma avranno la denominazione ufficiale nella loro forma tradizionale “il che significa, nell'impercettibile linguaggio del legislatore, in asturiano o gallego-asturiano”. Mandato che si vincolerebbe alle competenze del Principato in materia di regime locale (art. 11.10 dello

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici

244

Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

Statuto Autonomico); b) un'eccezionalità, bilingue, “quando un toponimo abbia uso generalizzato nella sua forma tradizionale e castellana”, ciò che presenta problemi non nelle capitali e altri nuclei dei comuni – o nella toponomastica minore – ma fondamentalmente in merito al proprio nome di ogni comune, anche se maggiormente coincida con quello della capitale, considerato il mandato espresso di una legge statale fondamentale (art. 14.2 della legge 7/1985, del 2 aprile, del *Régimen Local*): “la denominazione dei Municipi potrà essere, a tutti gli effetti, in castigliano, in qualsiasi altra lingua spagnola ufficiale nella rispettiva Comunità autonoma, o in entrambe”». In sostanza, secondo l'Autore, «è evidente che la Comunità autonoma può cambiare il nome dei comuni tanto per ragioni di recupero della nomenclature tradizionale del paese, quanto per ragioni puramente ortografiche o di correzione di errori etimologici o derivati da una *castellanizzazione* forzata [...]. Ma nel caso dei comuni asturiani, la loro denominazione può essere modificata e presentare forma monolingue o bilingue, pur non essendo il dialetto/asturiano idioma ufficiale, a causa dell'amplissima competenza contenuta al riguardo nello *Statuto Autonomico*, che all'articolo 10.1, sottolinea come abbiamo visto, che “il Principato di Asturia ha competenza esclusiva nelle materie che qui di seguito sono indicate: (...) Alterazione dei termini e denominazioni dei comuni compresi nel suo territorio...”».

⁵⁵⁹ Cfr. E. ARGULLON I MURGADAS, *La formación del régimen jurídico de los caminos*, en *El Camino de Santiago y otros itinerarios*, op. cit., pp. 405-428. In tale contributo l'Autore ripercorre la ricostruzione storica della formazione del regime giuridico dei cammini culturali dalle origini sino al periodo più recente. In tale prospettiva assume rilevanza la considerazione della c.d. *Ley de Carreteras*, ossia la “*Legge delle Strade*” che, peraltro, è stata recentemente riformata nei contenuti tramite legge 29 settembre 2015, n. 37, dedicata, appunto alle strade. Per il testo completo della legge si rinvia al seguente link: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10439-consolidado.pdf>.

⁵⁶⁰ Cfr. J. R.FERNÁNDEZ TORRES, *La protección urbanística del Camino de Santiago, ayer y hoy*, en *El Camino de Santiago y otros itinerarios*, op. cit., pp. 461-484. L'Autore ripercorre l'evoluzione storica della protezione del Cammino di Santiago: in particolare, per quanto riguarda l'attuale situazione, si analizza la disciplina costituzionale ed «il frazionamento competenziale come fonte di difficoltà», nonché «la gestione del *Conjunto histórico* del Cammino di Santiago mediante Piani Speciali». Alla fine del contributo viene proposto il seguente bilancio: «L'esperienza dimostra che ad oggi non sono state esplorate tutte le azioni disponibili, eccezion fatta per le iniziative normative navarrese e galiziana e dell'utilizzazione della tecnica pianificatrice contemplata negli articoli 20 e seguenti della Legge del Patrimonio Storico Spagnolo. Castilla e León è l'unica Comunità autonoma che sembra trovare altre vie differenti di tutela del Cammino di Santiago. Sottolineo l'apparenza, perché dal 25 maggio 2010 la *Dirección General de Prevención Ambiental y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León* rende pubblica l'avvio del procedimento di approvazione del *Plan Regional de Ámbito Territorial del Camino de Santiago en Castilla y León* sulla base di quanto disposto negli articoli 20 e seguenti della legge 10/1998, del 5 dicembre, sulla Gestione del Territorio di *Castilla y León*, questo non manifesta alcun progresso ai fini della configurazione dello stesso come “centro strutturale di carattere strategico che contribuisca ad una strutturazione più solida del territorio di questa Comunità”. Al di fuori di questa via, che rimane in vigore inedita ad oggi, la situazione analizzata obbliga a riflettere sulla possibilità di ideare o articolare altre formule alternative a quelle descritte. Il riconoscimento universale attuale del Cammino di Santiago come Patrimonio Culturale dell'Umanità dell'UNESCO nel 1993 reclama la ricerca di meccanismi giuridici che superino le limitazioni evidenziate da quelli esistenti fino a oggi. In questo senso, la soluzione più convincente a mio giudizio passa per la definizione di un regime legale speciale, che prenda come modello o riferimento la disciplina dei *Conjuntos históricos* contenuta nella legge del Patrimonio Storico Spagnolo, però adattandolo alla realtà tanto singolare, vasta, ampia ed eterogenea del Cammino di Santiago. La base di questa soluzione è identica. Non cambia, quindi, con rispetto a quella contenuta nella Legge del Patrimonio Storico Spagnolo: si precisa allo stesso modo l'elaborazione e approvazione di Piani Speciali in ogni Municipio, ma senza i condizionamenti generali derivati da detto testo legale. Inoltre, nulla impedisce che la legge fissi ugualmente una base generale per la delimitazione delle zone interessate. Gli esempi normativi di Navarra e

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici

245

Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

pubblici e alla potestà sui relativi beni demaniali ⁵⁶¹. Sullo sfondo di tali problematiche e questioni giuridiche, sono da condividere le recenti considerazioni di parte della dottrina ⁵⁶², che valuta la necessità di istituire un ruolo unitario della materia urbanistica di competenza statale a livello costituzionale: in particolare, «la Costituzione spagnola del 1978, istituendo lo Stato delle autonomie, avviò la decentralizzazione di materie competenziali che sono connesse, ma anche differenti, quali la pianificazione del territorio, dell'urbanistica e delle abitazioni, che si giustappongono nel comma 1.3.º dell'articolo 148 [...]. In questo modo, invece di riconfigurare il sistema del governo del territorio e distribuire le relative competenze nel quadro dello Stato delle autonomie, la Costituzione istituì due dei suoi elementi – la pianificazione del territorio e dell'urbanistica – consegnando alle Comunità autonome la loro competenza legislativa esclusiva e non riservò allo Stato nessuna funzione generale o di coordinamento rispetto a tutto il sistema, bensì solo alcune funzioni relative al terzo elemento principale di questa politica pubblica, quelle relative alle infrastrutture di comunicazioni di interesse generale nelle materie 20.^a e 21.^a

Galizia possono essere utili a tal fine, grazie alle misure che contemplano (la delimitazione del Cammino, la definizione di zone laterali di protezione e di protezione del contesto ambientale, un insieme di limitazioni e divieti della proprietà privata confinante con lo stesso, ecc.) così come la regolamentazione del *Consejo Jacobeo* come organo di collaborazione. Inoltre, per quanto riguarda la competenza e il procedimento è chiaro che incombe allo Stato la determinazione delle basi di quel regime speciale del Cammino di Santiago in virtù di quanto disposto nell'articolo 149.28 CE, soprattutto se si considera che il Cammino di Santiago è un cammino intercomunitario, senza pregiudizio di ciò che promuova la Comunità autonoma di Galizia d'accordo con quanto stabilito all'articolo 87.2 CE, o tramite la via dell'articolo 127 del *Reglamento del Congreso*. La lontananza del prossimo Anno Santo Jacobeo (2021) invita all'apertura di un processo di riflessione al riguardo, che dalla tranquillità e la presa di coscienza dell'importanza dell'iniziativa affronti la sfida di consolidare in maniera definitiva la protezione urbanistica del Cammino di Santiago, così come ha sostenuto da molti anni il Professor Enrique Gómez Reino [...]».

⁵⁶¹ Cfr. A. HUERGO LORA, *La recuperación de los caminos públicos. Reflexiones actuales sobre las potestades de defensa de los bienes demaniales*, in *El Camino de Santiago y otros itinerarios*, op. cit., pp. 485-507. In tale contributo si analizzano alcuni aspetti sulla potestà di difesa dei beni demaniali facenti parte degli itinerari culturali: in particolare, si analizzano il Catasto, il Registro della Proprietà, il procedimento dell'articolo 41 della legge ipotecaria, le potestà amministrative per la difesa dei beni pubblici, nonché altre azioni a difesa della proprietà.

⁵⁶² Cfr. M. VAQUER CABALLERÍA, *El gobierno del territorio. Propuesta para superar su insatisfactoria distribución competencial en España*, in J. M. Baño León (coord.), *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado, Vol. 2 - Tomo II*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, 1785-1804.

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

246

dell'articolo 149.1»⁵⁶³. Sicché, preso atto di questa suddivisione delle competenze che conduce a spiacevoli inconvenienti⁵⁶⁴, abbiamo «*due politiche territoriali distinte* (quella *autonomica*-locale di pianificazione terrestre espressa nei piani territoriali e urbanistici e quella statale di pianificazione delle infrastrutture e dello spazio marittimo) *ma una sola vera competenza* (quella delle Comunità autonome esclusiva della pianificazione del territorio). Quando dovrebbe essere giustamente il contrario: una politica globale e multilivello integrata da varie competenze coordinate»⁵⁶⁵. Nella speranza di una riforma costituzionale auspicata dalla stessa dottrina⁵⁶⁶, questa posizione è condivisibile

⁵⁶³ ID., p. 1787. L'Autore fa presente che ««l'ordinamento costituzionale della distribuzione delle competenze – afferma il Tribunale Costituzionale nella sua Sentenza 61/1997, del 20 marzo, FJ 6.b) - ha sezionato certamente la concezione ampia dell'urbanistica che riposava nella legislazione anteriore alla Costituzione del 1978»».

⁵⁶⁴ ID., p. 1788. «Perché, ad oggi, la dissezione ha generato fallimento e frammentazione. Escluso lo Stato dalla competenza per pianificare il territorio, ha costretto alla ricostruzione della prevalenza dell'interesse generale mediante ricorso ai suoi titoli competenziali settoriali. Presunta inoltre la prevalenza delle competenze dello Stato ex articolo 149.3 CE, questo nostro modello singolare sembra corrispondere al paradosso secondo il quale lo Stato non potrebbe pianificare il territorio ma sovrapporsi a questa pianificazione, infrangendola con piani e progetti di infrastrutture di alto impatto territoriale. Vale a dire, che *lo Stato non può pianificare il territorio*, ma disordinarlo». Richiamando in nota n. 21 la giurisprudenza in merito, l'Autore scrive che «Secondo il Tribunale Costituzionale, da un lato, la competenza sulla pianificazione del territorio delle Comunità autonome ha per finalità che queste possano “formulare un politica globale per il loro territorio” che lo Stato “non può ignorare” nell'esercizio competenziale “con incidenza territoriale”, per cui queste potranno essere “coordinate e armonizzate dal punto di vista della loro proiezione territoriale” e non potranno portare “a termine un'attività di pianificazione degli usi del suolo” né proteggersi dall'approvazione da parte dello Stato di un “Piano regolatore territoriale e urbanistico” come il *Plan Nacional de Ordenación*. Però dall'altro lato, questo non implica “la sua incorporazione automatica alla pianificazione del territorio”, che al contrario “dovrà rispettarle”, restando inteso che sono dotate di una “chiara dimensione spaziale” che “incide nella pianificazione del territorio”, il che legittima “che lo Stato pianifichi territorialmente l'esercizio delle sue competenze territoriali” così come che stabilisca “formule di coordinazione, con l'inevitabile conseguenza secondo cui le decisioni dell'Amministrazione statale con incidenza territoriale...condizionino la strategia territoriale che le Comunità autonome intendano mettere in atto” (per tutte, SSTC 149/1991, FJ 1.º B), 36/1994, FJ 3.º, 61/1997, FJ 22.º, 40/1998, FJ 30.º, y 149/1998, FJ 3.º)». Inoltre, l'Autore, sempre a pagina 1788, rileva che «il disagio per questo frazionamento *contro natura* aumenta se teniamo presente inoltre che il territorio non lo forma solo il suolo, ma è composto anche dall'atmosfera e idrosfera, vale a dire, dalle acque continentali e dal mare nel quale lo Stato ha sovranità, formato a sua volta dalle acque interne e dal mare territoriale».

⁵⁶⁵ ID., p. 1789.

⁵⁶⁶ ID., p. 1789. In particolare, l'Autore sostiene che «in attesa di una riforma costituzionale che aggiorni l'organizzazione territoriale dello Stato, dobbiamo risolvere interpretativamente questo apparente disordine frammentato. Prendendo come riferimento i quadri comparati più indietro rassegnati, tra l'altro, e a partire dai dati normativi citati sui principali elementi del sistema (articoli 148.1.3.^a e 149.1.20.^a e 21.^a CE), così come delle competenze fondamentali orizzontali sulla pianificazione dell'economia e protezione dell'ambiente (articolo 149.1.13.^a e 23.^a CE)

in quanto anche la materia del “governo del territorio”, così come accade con la materia cultura ex articolo 149, comma 2 della Costituzione spagnola, necessita di una politica di coordinamento, multilivello e di armonizzazione in riferimento a quanto disposto dalla legislazione specifica delle Comunità autonome.

Sia la politica cultura che quella del governo del territorio eccedono quelli che sono gli ambiti spaziali delle Comunità autonome, a maggior ragione, si aggiunge, nel tema degli itinerari culturali, dove si ha la necessità di un metro uniforme di pianificazione territoriale, urbanistica e culturale che affianchi, quella presente nelle singole Comunità. Gli itinerari culturali, che la maggior parte delle volte si estendono su un territorio comune a due o più Comunità autonome, necessitano di una disciplina e di politiche uniformi e lineari, affinché il bene possa essere al meglio preservato e, allo stesso tempo, usufruito dalla collettività nel migliore dei modi.

16. Spunti di comparazione con la legislazione italiana.

La legislazione spagnola offre molteplici spunti di riflessione in merito al tema del patrimonio culturale, in generale, e sugli itinerari culturali, in particolare. In primo luogo, per quanto concerne il patrimonio culturale si può affermare che in Spagna abbiamo un concetto che risulta essere molto esteso dal punto di vista costituzionale, ove viene suddiviso l’ambito della cultura intesa sia nel suo contenuto generale (articolo 44) sia nel patrimonio culturale in senso stretto (articolo 46). Questa articolazione si ritrova, com’è noto, espressa in maniera unitaria nell’articolo 9 della Costituzione italiana, nel quale vengono ricompresi anche aspetti legati alla tutela dell’ambiente e del paesaggio, argomentato nella Costituzione spagnola all’articolo 45. L’estensione del concetto di cultura è sempre in espansione ed evoluzione, ed è in grado di rappresentare al meglio

affinché lo Stato possa articolare i rapporti logici fra detti elementi, il Tribunale Costituzionale spagnolo ben potrebbe costruire interpretativamente la nozione di governo del territorio come un super-concetto integratore di rango costituzionale, capace di armonizzare come una politica multilivello quelli che oggi sono percepiti come titoli competenziali indipendenti e anche contrari. Questa nozione globale e unitaria potrebbe superare le carenze dell’attuale giurisprudenza dell’*Alto Tribunal* in materia di pianificazione territoriale e urbanistica, che ha cercato di costruire le funzioni dello Stato con incidenza nella materia sulla base di titoli dispersi, difficile e faticosa, caso per caso, con risultati diversi».

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

248

quella che costituisce l'evoluzione di beni facente parte il patrimonio culturale, avente carattere dinamico, come nel caso degli itinerari culturali, i quali hanno necessità di “vivere” e “rivivere” costantemente per mantenere la propria rilevanza storica e la propria valenza immateriale. Gli aspetti della cultura quale valore da preservare per le generazioni future e l'accessibilità della stessa in termini di fruizione sembrano essere più marcati nella Costituzione spagnola (articolo 44), la quale sembra, invece, viceversa, dare meno rilievo alla dimensione del patrimonio culturale paesaggistico rispetto alla Costituzione italiana che, all'articolo 9, ricomprende una visione d'insieme del paesaggio e del patrimonio culturale, sia nell'ottica della tutela che della valorizzazione.

Il concetto di patrimonio culturale è parimenti esteso sia nella legislazione spagnola che in quella italiana: le leggi spagnole sul patrimonio culturale sia materiale (legge n. 16/1985 e s.m.i.) che immateriale (legge n. 10/2015) e il nostro Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004 e s.m.i.) offrono un ventaglio di nozioni, tutele, disposizioni che riescono a salvaguardare la maggior parte del patrimonio culturale nazionale. Unica pecca del sistema legislativo italiano, a differenza di quello spagnolo, è aver recepito male gli sviluppi della normativa sovranazionale in tema di patrimonio culturale immateriale UNESCO, che all'interno del Codice italiano è stata trasfusa nell'articolo 7-bis, con tutti i limiti derivanti dalla necessaria presenza di un substrato materiale del bene al fine dell'applicabilità della tutela di questi particolari beni. Oltre a questo aspetto è utile sottolineare che un'importante dottrina italiana, rappresentata da Massimo Severo Giannini, ha contribuito a sviluppare il concetto di bene culturale e tenere in considerazione l'aspetto materiale e immateriale insito in tutti i beni culturali, teorizzazione che è stata presa in considerazione dalla dottrina e dal legislatore spagnolo, con il risultato di una tutela maggiormente garantista per i beni culturali immateriali, sfociata recentemente nella legge n. 10/2015 sul patrimonio culturale immateriale, a differenza di quanto sinora accaduto in Italia⁵⁶⁷. Se il concetto di patrimonio culturale viaggia su un binario parallelo, almeno da un punto di vista

⁵⁶⁷ Cfr. A. AREDDU, *La tutela dei beni culturali immateriali: spunti dalla legislazione spagnola*, op. cit.

della dottrina, i contenuti del patrimonio culturale come oggetto sono allo stesso modo estesi sia nella legislazione italiana che in quella spagnola.

La differenza sostanziale fra le due legislazioni verte, più che altro, nella presenza di categorie di beni culturali che in Spagna risultano essere più attente alle esigenze di determinati beni come gli itinerari culturali: infatti, se in Italia abbiamo una pluralità di beni culturali che, in riflesso alla definizione dell'articolo 2 del Codice, sono enunciati negli articoli 10 e 11 (e 7-*bis*, relativamente al patrimonio culturale intangibile), in Spagna, oltre alla definizione del patrimonio culturale "materiale" offerta dal primo articolo della legge n. 16/1985, che rinvia anche a quella della legge n. 10/2015, sul patrimonio culturale "immateriale", vengono individuate espressamente delle categorie dei beni culturali, nella fattispecie quelle menzionate dall'articolo 14 della legge n. 16/1985. Come visto, fra le categorie menzionate da quest'ultimo articolo, ai nostri fini è importante richiamare, ancora una volta, l'efficacia della categoria dei *conjuntos históricos*, i quali ricomprendono, in una visione d'insieme, l'unione di vari beni che si caratterizzano per avere una destinazione funzionalmente unitaria, come nel caso degli itinerari culturali. Questa categoria attribuisce, inoltre, un fascio di prerogative di tutela e valorizzazione ai beni che ne fanno parte, tramite l'applicabilità delle disposizioni contenute non sono nella legislazione generale, ma anche in quella contenuta in specifici Piani Speciali di protezione che, in dettaglio, incidono sulla preservazione del bene nella sua unitarietà.

Tale tipo di tutela appare invece frammentata nella legislazione italiana che mostra non solo la mancanza di categorie specifiche per gli itinerari culturali, ma anche un'attenzione limitata per gli stessi cammini, i quali non vengono menzionati dal Codice dei beni culturali e del paesaggio. Questo fatto appare abbastanza bizzarro se si considerano i recenti interventi della decretazione ministeriale citati (nel paragrafo 6.2 del presente contributo) a favore degli itinerari culturali, i quali debbono pertanto essere individuati e ricostruiti a livello d'insieme e teorico, caso per caso, dalle amministrazioni che hanno a che fare con tale tipo di bene avente carattere eterogeneo. La conseguenza è che per

individuare la disciplina degli itinerari culturali in Italia non è sufficiente considerare le disposizioni sul patrimonio culturale (articoli 10, 11 e 7-bis), ergo non solo andranno a essere considerati i beni che fanno parte del patrimonio culturale di un itinerario e le relative tutele, ma dovranno considerarsi anche disposizioni sul paesaggio, elemento costitutivo per eccellenza degli stessi itinerari, la cui disciplina è presente nella seconda parte del Codice (articoli 131 ss.). Tale tipo di frammentazione della disciplina nazionale italiana e la carenza terminologica dell'istituto hanno contribuito a bloccare la tutela e la valorizzazione degli itinerari culturali che, viceversa, in Spagna, a livello nazionale, a parità della medesima difficoltà di adottare un'adeguata disciplina, riescono almeno a trovare una specifica categoria (*conjuntos históricos*) in grado di salvaguardare al meglio le necessità che derivano dalla complessità del bene.

Una completa analisi non può, inoltre, tralasciare il ruolo delle articolazioni statali. Infatti, sia in Spagna che in Italia, rispettivamente tramite le Comunità autonome e le Regioni, si sono registrati notevoli sviluppi legislativi in tema di itinerari culturali, i quali hanno coperto le carenze a livello nazionale. In particolare, per quanto concerne le Comunità autonome, come visto, ci sono sei leggi in particolare che disciplinano il tema degli itinerari culturali (*Cantabria, Principado de Asturias, Castilla y Leon, La Rioja, Navarra e Galizia*), introducendo varie nozioni di itinerari culturali, sia pur diversamente denominati e, in alcuni casi, individuando gli stessi itinerari come beni facenti parte della categoria *conjuntos históricos*, in linea con la prospettiva della legislazione nazionale e, negli altri casi, individuando gli stessi come beni facenti parte di una categoria a sé. Il caso più importante, come visto, è quello della Comunità autonoma della Galizia che tramite la recente legge n. 5/2016 ha previsto un sistema generale di tutela degli itinerari culturali e una specifica disciplina in riferimento ai Cammini di Santiago, nei tratti di propria competenza.

In Italia, invece, le Regioni hanno sviluppato in varie approssimazioni una legislazione sugli itinerari culturali, caratterizzata dalla presenza di una molteplicità tipologica e tematica dei cammini, nonché dalla dinamicità delle

iniziative politiche che hanno, senza dubbio, contribuito a sviluppare un sistema “a più velocità” basato su differenti discipline di tutela. Tuttavia, recentemente, come più volte evidenziato nel corso del presente contributo, la Regione Lazio ha emanato la legge del 10 marzo 2017, n. 2, sugli itinerari culturali, in grado di rappresentare un valido modello di riferimento non solo per le Regioni che non dispongono di una legislazione in materia di itinerari culturali, o che disciplinano solo alcuni aspetti degli stessi, ma anche per il legislatore nazionale, al fine di creare una disciplina generale, completa ed omogenea. Tale situazione sembra richiamare a gran voce una modifica e/o integrazione della disciplina nazionale sul patrimonio culturale, in grado di contemplare non solo i citati beni culturali immateriali ma anche gli itinerari culturali che attualmente non risultano essere menzionati dal testo del Codice. Sullo sfondo appare utile rammentare, inoltre, la recente prospettiva intrapresa dal MIBACT, ormai divenuto un Ministero condizionato da una politica di carattere turistico (almeno da quanto risulta dagli ultimi decreti per lo sviluppo della cultura), il quale spingerà presumibilmente ad una proliferazione e alla creazione di itinerari culturali, molto probabilmente in linea con la disciplina prevista dal Codice del Turismo che, come visto, contempla gli itinerari come modalità di creazione di sviluppo locale. Infine, le considerazioni argomentate all’inizio del paragrafo 9.1 sugli elementi costitutivi “statici” e “dinamici” degli itinerari culturali, possono essere estese agli itinerari culturali spagnoli, indipendentemente dalla loro denominazione.

CAPITOLO 4: GLI ITINERARI CULTURALI TRANSFRONTALIERI

17. Gli itinerari culturali transfrontalieri: verso una nuova categoria di patrimonio culturale mondiale?

Gli itinerari culturali transfrontalieri rappresentano la tipologia maggiormente significativa e complessa dei cammini storici: infatti, oltre a possedere un notevole valore culturale fornito dall’insieme dei beni culturali e

paesaggistici che lo compongono, e che costituiscono tutti gli itinerari culturali, sono inoltre caratterizzati dall'aspetto dell'ultra-territorialità, caratteristica che li eleva a bene culturale comune a due o più popoli, facenti parte di diverse nazioni. Proprio l'aspetto dell'ultra-territorialità assume rilevanza nel contesto normativo analizzato nel primo capitolo della tesi, con particolare riferimento alla disciplina delle Convenzioni UNESCO sulla salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali. Per quanto concerne il patrimonio culturale immateriale è da ribadire come la componente immateriale sia presente in maniera importante in tutti gli itinerari culturali, essendo espressione dei valori che rappresentano non solo i fatti, gli avvenimenti e le vicissitudini che dal punto di vista storico e religioso hanno reso celebre il cammino, ma anche espressione dei valori che rappresentano il rapporto e la relazione culturale tra ambiente, paesaggio e uomo. Per quanto riguarda la ricchezza della diversità culturale, intesa in accezione plurima, eterogenea e dinamica dalla Convenzione del 2005, questa assume rilevanza poiché gli itinerari culturali transfrontalieri, attraversando una o più nazioni, rappresentano una sintesi di una pluralità di culture che vengono unificate, appunto, negli stessi cammini. Questo binomio deve, senza dubbio, essere considerato alla luce dell'altra citata Convenzione UNESCO del 1972, sulla tutela del patrimonio culturale e naturale. Tale Convenzione, com'è noto, prevede una Lista dei patrimoni dell'umanità, la quale conferisce valenza mondiale a determinati beni culturali e siti naturali di eccezionale importanza, assegnando un carattere mondiale al bene, a prescindere dal suo collocamento geografico⁵⁶⁸. Gli itinerari culturali transnazionali hanno avuto un riconoscimento importante nel caso del Cammino di Santiago di Compostela, riconosciuto come bene del patrimonio mondiale nel 1985. A prescindere da questo riconoscimento però,

⁵⁶⁸ In merito agli itinerari culturali come bene appartenente al patrimonio mondiale cfr., *ex multis*, A. MARTORELL CARREÑO, *Itinerarios Culturales y Patrimonio Mundial*, USMP - Universidad de San Martín de Porres - Fondo Editorial, Lima, 2010. In tale contributo l'Autore sviluppa il tema degli itinerari culturali in base all'evoluzione del concetto di patrimonio culturale e alla Convenzione UNESCO del 1972. Inoltre, viene proposta una visione teorica che conferisce unitarietà culturale a tutti gli itinerari culturali sovranazionali che, grazie alla loro estesa territorialità, hanno il pregio di fornire uno strumento di interrelazione fra popoli.

anche gli altri itinerari culturali del Consiglio d'Europa ⁵⁶⁹ possono, almeno sul piano teorico, essere considerati beni culturali di carattere sovranazionale e facenti parte del patrimonio culturale comune di due o più nazioni.

In tale ottica, inoltre, la valenza degli itinerari culturali transfrontalieri, quali beni facenti parte il patrimonio sovranazionale comune, si può considerare non solo per quanto concerne i Paesi che sono direttamente attraversati dal medesimo itinerario ma, nei casi più importanti, anche in riferimento alle altre nazioni che, pur non essendo attraversate dall'itinerario in questione, in virtù della sua storia comune (ad esempio, nel caso dell'Europa la rilevanza storica può riguardare l'intero continente europeo), considerano, comunque, quella realtà culturale di propria o di comune appartenenza.

Il concetto di patrimonio comune europeo si è affacciato sia nella iniziative delle politiche culturali sovranazionali sia in importanti contributi dottrinali. Per quanto riguarda le politiche culturali sovranazionali è da dire che il Consiglio d'Europa, tra le sue azioni a favore della cultura, ha previsto vari programmi tra i quali spicca quello “*Europa, un Patrimonio Comune*”. Tale programma è stato sviluppato dal Consiglio d'Europa in maniera coeva con il rilancio di quello degli “Itinerari Culturali Europei”, nel quale viene messo in particolar rilievo la valenza del patrimonio culturale comune degli itinerari, tema cui fu peraltro dedicato un importante Congresso ⁵⁷⁰. Infatti, «nel 1997 i Capi di

⁵⁶⁹ Al 2016 sono ben 32 gli itinerari culturali transnazionali riconosciuti dal Consiglio d'Europa: 1) I Cammini di Santiago di Compostela (1987); 2) La Hansa (1991); 3) Le Rotte dei Vichinghi (1993); 4) La Via Francigena (1994); 5) Gli Itinerari del Patrimonio Al-Andalus (1994); 6) Le Vie Europee di Mozart (2002); 7) La Rotta dei Fenici (2003); 8) Itinerario Europeo del Patrimonio Ebraico (2004); 9) La Rotta del Ferro nei Pirenei (2004); 10) Itinerari di San Martino di Tours (2005); 11) I Siti Cluniacensi in Europa (2005); 12) Le Rotte dell'Olivo (2005); 13) VIA REGIA (2005); 14) TRANSROMANICA (2007); 15) Iter Vitis (2009); 16) Itinerario Europeo delle Abazie Cistercensi (2010); 17) Itinerario Europeo dei Cimiteri (2010); 18) I Cammini dell'Arte Rupestre Preistorica (2010); 19) Itinerario Europeo delle Città Storiche Termali (2010); 20) Itinerario dei Cammini di Sant'Olav (2010); 21) I Siti Casadei (2012); 22) Itinerario Europeo della Ceramica (2012); 23) La Via del Megalitico (2013); 24) Le Strade degli Ugonotti e dei Valdesi (2013); 25) ATRIUM (2014); 26) La Rete dell'Art Nouveau Network (2014); 27) Via Habsbourg (2014); 28) Itinerario degli Imperatori Romani e del vino del Danubio (2015); 29) Sulle Tracce di R.L. Stevenson (2015); 30) Destinazione Napoleone (2015); 31) L'Itinerario Europeo dell'Imperatore Carlo V (2015); 32) Itinerario delle Regioni Fortificate della «Grande Région» (2016). Per maggiori informazioni, cfr. <http://culture-routes.net/fr/cultural-routes/list>.

⁵⁷⁰ Ci si riferisce al Congresso Internazionale sugli Itinerari Culturali svoltosi a Santiago di Compostela dal 14 al 17 novembre 2000. Gli atti di tale Congresso sono consultabili in AA.VV.,

Stato e di Governo Comunitari decisero a Strasburgo di lanciare una campagna istituzionale che, sotto il nome *Europa, un Patrimonio Comune*, rilanciasse, riprendesse, mettesse nuovamente in valore ciò che è il Patrimonio Comune degli europei, quello che può e deve mettersi in valore a beneficio e vantaggio dell'Europa e della sua gente, nel rispetto, naturalmente, delle peculiarità e diversità che ogni Paese o regione apporta. Con questa determinazione tornava attuale un altro programma, quello degli Itinerari Culturali Europei, il quale nel 1997 sorprese piacevolmente e opportunamente il mondo, e conseguentemente l'Europa, con la dichiarazione del Cammino di Santiago come primo Itinerario Culturale Europeo»⁵⁷¹. Grazie al programma “Europa, un Patrimonio Comune”, basato sull'idea del rispetto della diversità culturale⁵⁷², valore riconosciuto anche

Actas del Congreso Internacional de Itinerarios Culturales – Santiago de Compostela, 14-17 novembre 2000, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Secretaría General Técnica, 2001.

⁵⁷¹ Cfr. D. RIVERA CANOBELLAS, *Legado Andalusi. El camino de la lengua castellana y otros itinerarios*, en AA.VV., *Actas del Congreso Internacional de Itinerarios Culturales – Santiago de Compostela, 14-17 novembre 2000*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Secretaría General Técnica, 2001, p. 180.

⁵⁷² Nello specifico, tale programma ha sin da subito sviluppato finalità molto importanti «Una campagna che cerca di suscitare nei cittadini un sentimento di appartenenza comune; di promuovere il patrimonio culturale come spazio di conoscenza e mutuo riconoscimento, uno spazio di convivenza e di solidarietà e accettazione dell'altro, uno spazio aperto a tutte le culture, a tutti i gruppi etnici. Uno spazio chiuso solo – per la sua propria natura – a ogni tentazione nazionalista, a ogni sentimento xenofobo, a ogni velleità di intolleranza. La campagna ha voluto anche ricordare, che il patrimonio culturale è formato, al contempo da beni materiali, mobili o immobili, e da valori immateriali di ordine spirituale, etico, intellettuale. Valori che è importante ricordare nel processo di costruzione dell'unità europea. Ciò richiede un atteggiamento di apertura, una volontà di comprensione delle altre identità che convivono nel nostro continente e che – siano maggioritarie o minoritarie – costituiscono questa diversità che caratterizza la nostra e che il Consiglio d'Europa si sforza tanto di potenziare. Ciò esige, inoltre, la rivendicazione di diverse culture che si perdono nella nostra società globalizzata e aperta: una cultura delle religioni, una cultura della storia, una cultura della convivenza, una cultura del turismo, una vera cultura umanistica, perché umanistico è il progetto della società. Senza di esse, priviamo alle nuove generazioni delle chiavi che sono fondamentali per comprendere la sua identità e, soprattutto, per conoscere e accettare l'identità dell'altro. In questo processo, ci sono sfide che dobbiamo assumerci: l'interpretazione del patrimonio che costituisce – non dimentichiamolo – l'espressione materiale della storia. La sfida della mediazione in un momento storico come quello attuale, in cui la figura del mediatore, acquisisce una responsabilità particolare. La sfida della de-territorializzazione progressiva del patrimonio culturale, che non fa altro che affermare la dimensione universale di questi beni e valori. Un sentimento che avanza su misura in cui si afferma il processo di detenzione emozionale di questi beni da parte di gruppi sociali che non hanno legami territoriali – nel senso tradizionale – con questi. Il programma europeo degli itinerari culturali lanciato dal Consiglio d'Europa, le strade degli itinerari culturali lanciati dall'UNESCO, l'azione che in materia di turismo culturale ha svolto la Commissione Europea, dovrebbero rispondere congiuntamente a queste sfide. Le organizzazioni non governative e tutte quelle che rappresentano l'emergenza della società civile, anche». Così J. M. BALLESTER, *Itinerarios*

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

255

dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ⁵⁷³, la prospettiva della cultura ha subito uno sviluppo maggiormente dinamico e globale. Certo è che «quando l'UNESCO lancia un progetto di strada culturale vuole anche, come il Consiglio d'Europa, fare vivere agli uomini la loro comune identità culturale, ma non tanto per rafforzare l'identità di un determinato continente, Paese o cultura, quanto per favorire lo scambio del nostro vivere attuale attraverso viaggi, e per approfondire la conoscenza del nostro comune e diverso passato, aiutandoci ad acquisire sempre più la consapevolezza di ciò che ci unisce, e conoscere e rispettare maggiormente ciò che ci differenzia (non ciò che ci separa, che non è lo stesso)» ⁵⁷⁴. A livello di contenuti, «gli itinerari culturali ruotano naturalmente sul passato, dove si trovano le radici del nostro patrimonio comune. Ma i responsabili tengono inoltre in considerazione il presente e il futuro. Così, affrontano le sfide attuali, per esempio la società dell'informazione e comunicazione, la globalizzazione, l'ambiente, etc. Favoriscono il dialogo e l'ampiezza di vedute, che sono essenziali per superare le frontiere geografiche, i pregiudizi e le discrepanze sociali». In questo senso, l'essenza «degli itinerari culturali indica tre obiettivi: a livello politico, gli itinerari culturali consentono di realizzare l'unione

culturales y organizaciones internacionales, en AA.VV., *Actas del Congreso Internacional de Itinerarios Culturales – Santiago de Compostela*, 14-17 novembre 2000, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Secretaría General Técnica, 2001, pp. 32-33.

⁵⁷³ La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è stata adottata a Nizza dalla Commissione europea tramite atto n. 2000/C - 364/01, in data 7 dicembre 2000 e successivamente pubblicata nella Gazzetta ufficiale della Comunità europea il 18 dicembre 2000. L'articolo 22, rubricato "Diversità culturale, religiosa e linguistica", prevede, appunto, che «L'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica».

⁵⁷⁴ Cfr. C. SPOTTORNO DÍAZ-CANO, *Ponencia*, en AA.VV., *Actas del Congreso Internacional de Itinerarios Culturales – Santiago de Compostela*, 14-17 novembre 2000, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Secretaría General Técnica, 2001, p. 36. Inoltre l'Autore (pp. 38-39), nella sua relazione al Congresso Internazionale, precisa che «L'UNESCO, quando adottò questo progetto di uno *Studio Integrale della Via della Seta*, lo collocò non nel capitolo della protezione del patrimonio, ma in quello del dialogo interculturale. La sua idea era effettuare uno studio interdisciplinare realizzato da un'équipe autenticamente internazionale di queste grandi arterie di scambi commerciali e culturali. [...]. Il progetto della Strada del Ferro in Africa risponde agli stessi principi che ispirano la Strada dell'*Al-Andalus* o la Via della Seta, sebbene sia l'unica che non abbia una portata intercontinentale. Però questo non deve stupire perché, in fin dei conti, l'Africa è un continente mal conosciuto persino da parte degli stessi africani, per questo occorre sempre più promuovere questa conoscenza e facilitare che si possa riconoscere, seguendo il filo conduttore delle strade del ferro, quello che tiene in comune le distinte culture africane. Questo è senza dubbio un primo passo per stabilire un proficuo dialogo interculturale in un continente che è necessitato di dialogo e di comprensione così come l'Africa».

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

256

dei popoli, basandosi sul patrimonio e i valori comuni. Raggiungono inoltre uno degli obiettivi fondamentali del Consiglio Europeo e dell'Unione Europea. A livello etico, gli itinerari culturali si fondano nei diritti umani, la democrazia e la giustizia. Confluiscono inoltre nella cooperazione, nella partecipazione e nella responsabilizzazione. Infine nel settore culturale, lo sfruttamento del patrimonio comune e la realizzazione di progetti artistici in corso, generano un'azione che sviluppa la bellezza e la coesione sociale. Tramite la comunicazione globale, si promuove l'interdipendenza multiculturale»⁵⁷⁵.

Come affermato in un altro importante Congresso⁵⁷⁶, «le strade transregionali, nel loro ruolo integrante di distinti spazi geografici, non solo superano le barriere politiche e di comunicazione [...] ai fini della coesione europea, ma tenderanno ad evitare anche i regionalismi e/o nazionalismi congeniti, essendo coinvolti in una unità culturale superiore, nella quale si apprezzano i segni comuni dell'identità, il contatto della regione con i visitatori arrivati da fuori della stessa, fermo restando che si rispettano e potenziano i caratteri propri di queste regioni, poiché quello che si vuole è favorire un'idea e regole comuni ad altri spazi europei»⁵⁷⁷.

La diversità culturale, dunque, assume un valore più marcato nel territorio sovranazionale percorso dagli itinerari culturali, e a volte si sposa con appositi programmi comunitari, come nel caso del Programma *MEDA-Euromed Heritage*, promosso dell'Unione europea, il quale costituisce non solo «un programma regionale di aiuto per potenziare il patrimonio culturale euro-mediterraneo», ma

⁵⁷⁵ Cfr. A. MEICH, *El Consejo de Europa y los itinerarios culturales*, in AA.VV., *Actas del Congreso Internacional de Itinerarios Culturales – Santiago de Compostela*, 14-17 novembre 2000, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Secretaría General Técnica, 2001, pp. 41-42.

⁵⁷⁶ Ci si riferisce al Congresso dal titolo “*La Cultura como elemento de unión en Europa. Rutas culturales activas*”, che si svolse a Valladolid il 24-26 ottobre 2001. A tal riguardo si rinvia ai contenuti del Congresso, confluiti nel testo AA.VV., *Actas del Congreso - La Cultura como elemento de unión en Europa. Rutas culturales activas. Fundación del Patrimonio Histórico de Castilla y León*, Valladolid, 2003.

⁵⁷⁷ Cfr. J. M. PARRADO DEL OLMO, *Ponencia de planteamientos generales*, in AA.VV., *Actas del Congreso - La Cultura como elemento de unión en Europa. Rutas culturales activas. Fundación del Patrimonio Histórico de Castilla y León*, Valladolid, 2003, p. 22.

anche «per riaffermare il ruolo essenziale che ha la cultura nel processo di comprensione e dialogo tra civiltà e tradizioni culturali distinte»⁵⁷⁸.

A livello generale, appare condivisibile la visione da parte della migliore dottrina che ha recentemente parlato della «nascita di una nuova categoria» di beni, rappresentati dagli «itinerari culturali come bene del patrimonio mondiale»⁵⁷⁹. Secondo questa dottrina, a partire dalla dichiarazione UNESCO del Cammino di Santiago del 1993 è iniziato un processo di «riflessione» che a seguito di varie tappe⁵⁸⁰ ha portato all'adozione di un atto internazionale che ha segnato profondamente la storia del celebre Cammino, ossia la Carta sugli Itinerari Culturali elaborata dal Comitato Internazionale degli Itinerari Culturali (indicato con l'acronimo CIIC - *Comité International des Itinéraires Culturels*), «e che fu

⁵⁷⁸ Così E. SHUBERT, *El Programa MEDA-Euromed Heritage de la Unión Europea. El ciclo de exposiciones museos sin fronteras. El arte islámico en el Mediterráneo*, in AA.VV., *Actas del Congreso Internacional de Itinerarios Culturales – Santiago de Compostela, 14-17 novembre 2000*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Secretaría General Técnica, 2001, p. 127.

⁵⁷⁹ Ci si riferisce al contributo J. PRIETO DE PEDRO, *Los itinerarios culturales como bienes del patrimonio mundial*, in *El Camino de Santiago y otros itinerarios. Cultura, historia, patrimonio, urbanismo, turismo, ocio y medio ambiente. Liber amicorum Enrique Gómez-Reino y Carnota, Cordinadores Juan Ramón Fernández Torres, Jesus Prieto de Pedro, Joan Manuel Trayter Jiménez*, Xunta de Galicia, Tirant lo Blanc, Valencia, 2014, pp. 229-241.

⁵⁸⁰ ID., pp. 235-236, ove l'Autore argomenta nel seguente modo l'evoluzione storica che ha portato alla nascita della nuova categoria: «Il Cammino entrò nella Lista per la sua indiscutibile eccellenza, ma il fatto è che la dichiarazione di questo bene deformava le giunture dei beni sino allora iscritti (beni fisici unitari e insiemi concentrati nello spazio). Già nel luglio del 1994, il Comitato del patrimonio internazionale affrontò la questione, che fece sì che nella riunione annuale del Comitato del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO, che si svolse nel mese di novembre seguente, in Phuket (Tailandia) venisse adottato un accordo a questo proposito. La questione immediatamente nelle mani degli esperti. In una pioniera riunione di un gruppo di esperti sostenuta dal Ministero della Cultura spagnolo a Madrid, nel 1994, viene formulata una prima definizione delle strade culturali come strade transnazionali in un documento denominato “Gli itinerari come parte del nostro patrimonio culturale”, essendo stato, da allora, l'ICOMOS l'organismo che prende le redini, principalmente un Comitato Internazionale di Itinerari Culturali (CIIC), creato *ad hoc* nell'anno 1998. Le riunioni e incontri scientifici e di lavoro celebrati sono stati numerosi, gran parte di essi promossi e organizzati in Spagna e incentrati in diverse proposte iberoamericane di itinerari di questa natura. Tra questi, va sottolineato il Seminario tenuto ad Ibiza, organizzato dal CIIC, in cui si definisce un quadro generale nel documento “Metodologia, definizioni e aspetti operativi degli itinerari culturali”, che sarà ripetuto da un nuovo Seminario svolto in *Guanajato*, Messico, nell'ottobre del 1999. Questo processo riflessivo fece sì che, dopo una nuova riunione di esperti celebrata a Madrid, nel maggio del 2003, organizzata dal CIIC e che beneficiò dell'assistenza del Presidente dell'ICOMOS e di alcuni membri del Centro del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO, si proponesse una modifica delle Linee guida operative della Convenzione del Patrimonio Mondiale Culturale e Naturale finalizzata ad accogliere espressamente gli itinerari culturali come nuova tipologia di bene culturale. Questo riconoscimento da parte dell'UNESCO ha luogo nel 2005, cioè quando si accoglieranno le Strade Patrimoniali come una categoria specifica».

ratificata dalla XVI Assemblea del ICOMOS, celebrata in Québec (Canada), il 4 ottobre 2008». Secondo l'Autore «detta Carta [...] ci permette di capire i parametri dell'unicità [...] di questo nuovo tipo di bene culturale». Sicché, in riflesso ai contenuti della Carta, l'Autore individua i seguenti elementi: «In primo luogo, la Carta afferma la natura complessa, multidimensionale e interconnessa della nuova categoria [...]. In secondo luogo, l'elemento centrale del concetto di Itinerario culturale è il fenomeno della mobilità o degli interscambi umani, realizzati attraverso delle vie di comunicazioni storiche generatrici di elementi patrimoniali culturali e di processi di interscambio e di influenze reciproche avvenute nel corso del tempo, per cui non si può confondere con qualsiasi via di comunicazione [...]. In terzo luogo, e come conclusione delle considerazioni anteriori, la Carta propone la seguente definizione di Itinerario culturale: «Qualsiasi via di comunicazione terrestre, acquatica o di altro tipo, fisicamente determinata e caratterizzata per possedere la sua propria specifica dinamica e funzionalità al servizio di un fine concreto e determinato, che soddisfi le seguenti condizioni: a) essere il risultato e riflesso di movimenti interattivi di persone, così come di interscambi multidimensionali, continui e reciproci di beni, idee, conoscenze e valori tra popoli, Paesi regioni o continenti, nel corso di considerevoli periodi di tempo; b) aver generato una fecondazione multipla e reciproca, nello spazio e nel tempo, delle culture interessate che si manifesta tanto nel suo patrimonio tangibile quanto intangibile; c) aver integrato in un sistema dinamico le relazioni storiche e i beni culturali connessi alla loro esistenza»⁵⁸¹.

Sicché, il concetto di patrimonio culturale mondiale non può solo essere considerato isolatamente in riferimento ad alcuni beni dichiarati singolarmente

⁵⁸¹ ID., pp. 237-238. L'Autore aggiunge: «Infine, la Carta realizza un fermo sviluppo degli elementi fondanti: il contesto (gli Itinerari culturali si inquadrano in un contesto naturale e/o culturale), il contenuto (includono necessariamente elementi tangibili e comprendono inoltre elementi intangibili che contribuiscono a fornire senso e significato ai diversi elementi che compongono il *conjunto*), il valore di insieme condiviso (gli itinerari formano un insieme di valori superiori alla somma degli elementi che lo integrano), il carattere dinamico (presentano un fattore dinamico che agisce come filo conduttore o torrente attraverso il quale sono scorse le influenze culturali reciproche), e il contesto degli itinerari (geografico e territoriale, che collega geografia e beni culturali molto diversi che formano un insieme unitario, il che rende indispensabile la delimitazione precisa di una zona di ammortamento che permetta di preservare, nella sua autenticità e integrità, i valori culturali, materiali e immateriali compresi al suo interno, così come i diversi paesaggi che formano parte di esso e che forniscono un ambiente caratteristico).

come patrimonio dell'umanità ma, a maggior ragione, deve essere individuato in quei determinati beni aventi carattere sovranazionale che sono in grado di rappresentare al meglio il valore comune, così come accade per gli itinerari culturali transfrontalieri.

18. Elementi per la configurazione giuridica e amministrativa degli itinerari culturali transfrontalieri: gli strumenti normativi.

La rete degli itinerari culturali transnazionali, oltre al profilo strettamente culturale, necessita di tenere in considerazione altri aspetti che sono indispensabili per la loro configurazione giudica e amministrativa. Se dal punto di vista culturale costituiscono punto di riferimento necessario e imprescindibile l'insieme degli atti normativi analizzati nel primo capitolo, dal punto di vista giuridico esistono, in realtà, ulteriori disposizioni normative che potrebbero essere utili a governare la complessità degli itinerari transnazionali.

La complessità di tali itinerari, in primo luogo, è dovuta dalla contestuale presenza e dall'insieme di più autonomie locali che entrano in contatto grazie all'itinerario culturale. La Carta europea dell'autonomia locale, adottata dagli Stati membri del Consiglio d'Europa a Strasburgo il 15 ottobre 1985⁵⁸², offre a livello contenutistico degli aspetti interessanti⁵⁸³: innanzitutto, il Preambolo prevede, nei vari considerando, che «il fine del Consiglio d'Europa è di realizzare un'unione più stretta tra i suoi membri, per salvaguardare e promuovere gli ideali ed i principi che sono il loro patrimonio comune» e, inoltre, che «la stipulazione di accordi nel settore amministrativo è uno dei mezzi atti a realizzare detto fine». Tra le finalità di carattere generale delle autonomie locali⁵⁸⁴ rientra, senza dubbio,

⁵⁸² Per il testo aggiornato della Carta si rinvia al seguente link: <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20032500/201604280000/0.102.pdf>.

⁵⁸³ Per maggiori approfondimenti, cfr. AA.VV., *Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa. Carta europea dell'autonomia locale. Italian version/version italienne*, Council of Europe Publishing Edition, 2012, disponibile al seguente link: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2561176&SecMode=1&DocId=2045858&Usage=2>.

⁵⁸⁴ Il concetto di autonomia locale è offerto dall'articolo 3 della Carta: «1. Per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante degli affari pubblici. 2. Tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da

la promozione del patrimonio culturale, la quale, in riferimento ai valori offerti e contenuti nell'itinerario culturale transnazionale, comuni a una pluralità di autonomie locali, richiede adeguate misure di cooperazione amministrativa: in questo senso, l'articolo 10 della Carta, rubricato "diritto di associazione delle collettività locali", stabilisce che «1. Le collettività locali hanno diritto, nell'esercizio delle loro competenze, a collaborare e, nell'ambito della legge, ad associarsi ad altre collettività locali per la realizzazione di attività di interesse comune. 2. Il diritto delle collettività locali di aderire ad un'associazione per la tutela e la promozione dei loro interessi comuni e quello di aderire ad un'associazione internazionale di collettività locali devono essere riconosciuti in ogni Stato. 3. Le collettività locali possono, alle condizioni eventualmente previste dalla legge, cooperare con le collettività di altri Stati». I principi che vengono affermati sono, quindi, riferibili sia all'associazionismo sia alla cooperazione, elementi istituzionali importantissimi per la configurazione giuridica unitaria degli itinerari culturali.

Un altro documento internazionale importante ai nostri fini è la Risoluzione del Consiglio europeo del 17 febbraio 1986, n. 86/C 44/02, relativa alla messa a punto di itinerari culturali transnazionali⁵⁸⁵. La Risoluzione, adottata in conformità a quanto prevede «la dichiarazione solenne dell'Unione europea, del 19 giugno 1983, in particolare la sezione 3.3. relativa alla cooperazione culturale e alla relazione conclusiva sull'Europa dei cittadini approvata dal Consiglio europeo nella sessione del 28 e 29 giugno 1985», riconosce che «la messa a punto di itinerari culturali transnazionali può contribuire a: - un'intensificazione della storia e cultura europea [...];», e, inoltre, ad «un aumento del turismo e quindi uno stimolo per lo sviluppo economico delle regioni interessate [...]». Tutto ciò, nella consapevolezza che vi è «la necessità di evitare perturbazioni dell'identità culturale e dell'ambiente delle regioni interessate, come

membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti. Detta disposizione non pregiudica il ricorso alle Assemblee di cittadini, al referendum, o ad ogni altra forma di partecipazione diretta dei cittadini qualora questa sia consentita dalla legge».

⁵⁸⁵ Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:41986X0226&from=IT>.

pure di evitare che istituzioni culturali e monumenti fragili siano danneggiati dall'affluenza di troppi visitatori». Perno fondamentale della Risoluzione del Consiglio d'Europa, in cui l'Italia ha avuto un ruolo importante ⁵⁸⁶, è il fatto di aver convenuto di «favorire le attività nel settore degli itinerari culturali transnazionali esortando le autorità competenti degli Stati membri a collaborare attraverso le frontiere alla progettazione e all'eventuale sviluppo di itinerari di interesse europeo e di lasciare tale cooperazione aperta ad altri Paesi europei».

Per sviluppare il tema della configurazione giudica degli itinerari transfrontalieri per mezzo delle autonomie locali, è doveroso citare anche la Carta Europea dei Diritti dell'Uomo nella Città adottata a Saint Denis il 18 maggio 2000 ⁵⁸⁷: oltre a costituire importanti punti di approdo di alcuni itinerari culturali transfrontalieri, le città possono, senza dubbio, così come le altre autonomie territoriali, costituire anche un importante riferimento dal punto di vista organizzativo degli stessi cammini culturali. Le disposizioni generali di questa Carta offrono la definizione del diritto alla città (articolo I), per il quale si richiamano il principio di uguaglianza e il diritto di non discriminazione (articolo II), il diritto alla libertà culturale e linguistica e religiosa (articolo III ⁵⁸⁸), la protezione dei gruppi e dei cittadini maggiormente vulnerabili (articolo IV ⁵⁸⁹), il dovere di solidarietà (articolo V) ed il principio di sussidiarietà (articolo VII). Tra questi principi spicca quello contenuto nell'articolo VI, "Cooperazione comunale internazionale", secondo il quale: «1. Le città incoraggiano la conoscenza

⁵⁸⁶ Infatti, secondo quanto disposto all'interno della Risoluzione si è accolto «con favore la presentazione, da parte delle autorità italiane, di un sistema di itinerari culturali attraverso l'Europa comunitaria che fornisce un prezioso punto di riferimento per ulteriori iniziative in questo settore».

⁵⁸⁷ Cfr. <http://www.comune.venezia.it/archivio/2198>.

⁵⁸⁸ In particolare, in un'ottica del rispetto della diversità culturale l'articolo prevede che: «1. Tutti i cittadini delle città hanno il diritto di esercitare la loro libertà culturale, linguistica e religiosa. Le autorità comunali, in collaborazione con le altre amministrazioni, fanno sì che i bambini appartenenti a dei gruppi linguistici minoritari possano studiare la loro lingua materna. 2. La libertà di coscienza e di religione individuale e collettiva è garantita dalle autorità comunali a tutti i cittadini delle città [...]. 3. Nel rispetto della laicità, le città favoriscono la reciproca tolleranza tra i credenti e i non credenti, come pure tra le diverse religioni [...].»

⁵⁸⁹ In particolare, in riferimento ad itinerari che attraversano territori particolarmente disagiati potrebbe essere utile la considerazione della seguente norma: «1. I gruppi di cittadini maggiormente vulnerabili hanno diritto a misure specifiche di protezione [...].3. Le città firmatarie adottano delle politiche attive di sostegno alle popolazioni maggiormente vulnerabili, garantendo a ciascuno il diritto alla cittadinanza».

reciproca dei popoli e delle rispettive culture. 2. Le città firmatarie si impegnano a cooperare con gli enti locali dei Paesi in via di sviluppo nei settori degli impianti e delle attrezzature urbane, della tutela ambientale, della sanità, dell'educazione e della cultura e a coinvolgere il maggior numero possibile di cittadini. 3. Le città esortano più particolarmente gli attori economici a partecipare a dei programmi di cooperazione e tutta la popolazione ad associarsi ad essi, allo scopo di sviluppare un senso di solidarietà e di completa uguaglianza tra i popoli che superi le frontiere urbane e nazionali». Tale articolo ben rappresenta una disciplina che può sviluppare la configurazione giuridica degli itinerari culturali transfrontalieri, tramite il ruolo attivo delle autonomie locali e, nella fattispecie, delle città. Quest'ultime, in un'ottica di sviluppo sovranazionale, ben potrebbero rappresentare i centri gestionali degli itinerari transfrontalieri, assieme alle altre autonomie locali. Principi collaterali alla presente prospettiva sono quelli presenti nella Parte III della Carta, che riguardano il diritto alla cultura (articolo XV ⁵⁹⁰), il diritto all'ambiente (articolo XVIII ⁵⁹¹) e il diritto ad un'urbanistica armoniosa (articolo XIX ⁵⁹²).

La Carta Europea dei Diritti dell'Uomo nella Città, quindi, assume importanza per i suoi contenuti, che sono adattabili e applicabili alle necessità degli itinerari culturali transnazionali. I lavori che hanno portato all'approvazione

⁵⁹⁰ La dimensione della cultura, senza dubbio rilevante negli itinerari culturali, a maggior ragione in quelli di carattere transfrontaliero, è salvaguardato dalla Carta nel seguente modo: «1. I cittadini delle città hanno diritto alla cultura in tutte le sue espressioni, manifestazioni e modalità possibili. 2. Le autorità locali, in cooperazione con le associazioni culturali e il settore privato, incoraggiano lo sviluppo della vita culturale urbana nel rispetto della diversità. Degli spazi pubblici propizi alle attività culturali e sociali vengono messi a disposizione dei cittadini delle città con pari condizioni di accesso per tutti».

⁵⁹¹ L'aspetto del paesaggio, essenziale negli itinerari culturali transfrontalieri, viene preservato nella disposizione della Carta nel seguente modo: «1. I cittadini delle città hanno diritto ad un ambiente sano nella ricerca della compatibilità tra sviluppo economico ed equilibrio ambientale sostenibile. 2. [...]. 3. Si adoperano perché i cittadini godano il paesaggio che circonda e che caratterizza le città senza degradarlo e perché siano consultati sulle modifiche che potrebbero deturparlo».

⁵⁹² Il ruolo dinamico dell'evoluzione paesaggistica assume rilevanza anche per quanto concerne interventi basati sullo sviluppo sostenibile, nel rispetto di tutto il patrimonio culturale: «1. I cittadini delle città hanno diritto ad uno sviluppo urbanistico ordinato che garantisca una relazione armoniosa tra l'habitat, i servizi pubblici, le strutture, il verde pubblico, e le attrezzature destinate ad uso collettivo. 2. Le autorità comunali realizzano, con la partecipazione dei cittadini, una pianificazione ed una gestione urbana che possa ottenere l'equilibrio tra l'urbanistica e l'ambiente. 3. In tale ambito, si impegnano a rispettare il patrimonio naturale, storico, architettonico, culturale ed artistico delle città e a promuovere la ristrutturazione del patrimonio esistente».

della Carta ⁵⁹³ hanno poi reso possibile nuovi incontri e Conferenze europee, tra le quali spicca quella di Venezia, avvenuta dal 9 al 10 dicembre 2002. La terza Conferenza europea offrì vari spunti di riflessione: in primo luogo, in merito al dialogo interculturale «La città è il luogo in cui il potenziale di conflittualità della multiculturalità rappresenta una sfida alla sua identità, alla sua pace sociale, alla sua sicurezza. La risposta alla multiculturalità è il dialogo interculturale, che è possibile se si utilizza un codice di comunicazione transculturale. Il codice universale dei diritti umani è lo strumento indispensabile per questa operazione. La Carta europea costituisce esplicitamente uno strumento transculturale» ⁵⁹⁴. In questo senso, «Le aree urbane sono sempre più soggette a tensioni migratorie, ma costituiscono anche una opportunità straordinaria (in molti casi, l'unica possibilità) di riscatto e di progresso per moltitudini sterminate di persone. A partire dal riconoscimento dei diritti fondamentali dei loro abitanti, è possibile che dalle Città si apra un processo di solidarietà e di cooperazione dal basso, transnazionale, transculturale, multicentrato e pluriverso, fondato sul principio della reciprocità e sussidiarietà orizzontale tra le diverse aree geografiche ed urbane del pianeta» ⁵⁹⁵.

Anche parte della dottrina, in riferimento alla Carta ⁵⁹⁶, ha sottolineato il carattere transnazionale delle città ed il ruolo dinamico che queste possono offrire, dal punto di vista generale per quanto riguarda l'esercizio del potere pubblico, sia dal punto di vista legislativo che esecutivo. In questo senso, «nell'ambiente globalizzato di cui parliamo, tanto la democrazia quanto l'efficacia acquistano una

⁵⁹³ La prima Conferenza Europea per i Diritti dell'Uomo si svolse a Barcellona nell'ottobre 1998; la seconda Conferenza si svolse a Saint Denis nel 2000, occasione in cui si adottò contestualmente la Carta.

⁵⁹⁴ Cfr. A. PIPASCA, *La Carta aperta al mondo. Coordinato dalle Città di Barcellona, Saint Denis e Venezia, Gruppo di lavoro I, in Atti della Conferenza per la Carta europea dei Diritti dell'Uomo nella Città, Venezia 9 - 10 Dicembre 2002*, p. 52, consultabile su <http://www.comune.venezia.it/archivio/2198>.

⁵⁹⁵ Cfr. P. CACCIARI, *Intervento programmato, in Atti della Conferenza per la Carta europea dei Diritti dell'Uomo nella Città, Venezia 9 - 10 Dicembre 2002*, p. 55, consultabile su <http://www.comune.venezia.it/archivio/2198>.

⁵⁹⁶ Ci si riferisce al contributo M. VAQUER CABALLERÍA, *La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la ciudad*, en QDL Estudios, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003, pp. 139-145. Il testo del contributo è consultabile su: http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/45/qdl02_12_est08_vaquer.pdf?sequence=1.

dimensione transnazionale che non possiamo trascurare: nell'ambito locale, in particolare, la vicinanza diventa transnazionale (e non solo: anche multietnica e multiculturale) e i nuovi modelli di gestione dei servizi locali si sottopongono alla prova in città molto lontane, e che condividono sempre più gli stessi problemi delle nostre»⁵⁹⁷.

Seguendo le argomentazioni di altra parte della dottrina⁵⁹⁸, in ottica territoriale giova tenere in considerazione anche altri atti sovranazionali dedicati alla pianificazione del territorio: a) la Carta europea dell'assetto del territorio, adottata a *Torremolinos* nel 1983 dal Consiglio d'Europa⁵⁹⁹; b) lo Schema di

⁵⁹⁷ ID., p. 140. L'Autore, inoltre, in merito alla «la natura giuridica della Carta e il suo inserimento nel sistema delle fonti del diritto locale», aggiunge a p. 141 che «la ratifica non produce, tuttavia, di per sé, l'inserimento della Carta nelle fonti del diritto municipale in questione. Con essa, la Carta non acquisisce la natura di fonte del diritto interno, ma solo fonte di obblighi (come accordo di natura inter-amministrativa e di portata transnazionale) per l'amministrazione comunale.

⁵⁹⁸ Ci si riferisce all'importante contributo di S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *El derecho administrativo europeo, Tercera edición*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005, pp. 97 ss., ove l'Autore, nel capitolo “*Repercusión de la Unión europea sobre la ordenación territorial y urbanística*”, affronta la tematica delle pianificazione territoriale ed urbanistica oltre i confini nazionali spagnoli.

⁵⁹⁹ Il testo completo della Carta è consultabile al seguente link: http://www.irre.toscana.it/ambiente/leggi%20e%20documenti/carta_assetto_terr.html. In particolare, in tale Carta, assume particolare importanza la nozione di assetto del territorio: «L'assetto del territorio è l'espressione spaziale delle politiche economiche, sociali, culturali ed ecologiche di tutta la società». In tale ottica, «l'uomo e il suo benessere, la sua interazione con l'ambiente sono al centro di ogni attenzione riguardo all'assetto del territorio, il cui fine è di offrirgli una cornice ed una qualità della vita capaci di assicurare lo sviluppo della sua personalità in un ambiente organizzato a dimensione umana». Oltre a ciò, «L'assetto del territorio deve essere democratico, globale, funzionale e dotato di capacità anticipatrici del futuro: *democratico*: deve essere realizzato in maniera di assicurare la partecipazione delle popolazioni interessate e dei loro rappresentanti politici; *globale*: si propone di assicurare il coordinamento delle varie politiche settoriali e la loro integrazione in un approccio globale; *funzionale*: deve tenere conto dell'esistenza di coscienze regionali basate su valori, culture e interessi umani, e ciò talvolta anche attraverso le frontiere amministrative e territoriali, tenendo conto delle realtà costituzionali dei vari Paesi; *dotato di capacità anticipatrici del futuro*: deve analizzare le tendenze e gli sviluppi a lungo termine dei fenomeni e degli interventi economici, ecologici, sociali, culturali e di ambiente e tenerne conto nell'applicare la politica del territorio. L'assetto del territorio deve prendere in considerazione l'esistenza di una miriade di fattori decisionali, individuali ed istituzionali che influenzano l'organizzazione del territorio, il carattere aleatorio di qualsiasi studio di prospettiva; i vincoli del mercato; le particolarità dei sistemi amministrativi, la diversità delle condizioni socioeconomiche e dell'ambiente. Esso deve proporsi pertanto di conciliare l'impatto di questi fattori nel modo più armonioso possibile». Tra gli obiettivi fondamentali della Carta si segnala “la gestione responsabile delle risorse naturali e la protezione dell'ambiente”, nel senso che la pianificazione del territorio, «Nel promuovere strategie che riducano al massimo i conflitti tra i bisogni crescenti di risorse naturali e la necessità della loro conservazione, si propone di assicurare una gestione responsabile della cornice naturale, delle risorse del suolo e del sottosuolo, dell'aria e delle acque, delle risorse energetiche, della fauna e della flora, ponendo particolare attenzione alle bellezze naturali e al patrimonio culturale e architettonico». Il rafforzamento della cooperazione

Sviluppo dello Spazio Europeo (conosciuto anche come PEOT – *Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio*), nella versione provvisoria, i cui lavori sono confluiti in una bozza, redatta a Noordwijk il 9-10 giugno del 1997⁶⁰⁰; c) lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (conosciuto anche come ETE – *Estrategia Territorial Europea*), nella sua versione definitiva, adottato a Potsdam nel maggio 1999, il quale sviluppa i contenuti della bozza PEOT redatta a Noordwijk⁶⁰¹. Attualmente sono attivi anche i Programmi di Cooperazione Territoriale Europea (conosciuta anche come CTE)⁶⁰²; d) la Risoluzione

europea passa per un sistema necessariamente omogeneo, poiché «Per assicurare un coordinamento ottimale tra i livelli locale, regionale, nazionale ed europeo, come pure per quanto riguarda la cooperazione transfrontaliera, queste autorità devono tenere conto, nell'operare, delle misure prese e previste a livello inferiore o superiore e, di conseguenza, informarsi reciprocamente ed in modo regolare».

⁶⁰⁰ La bozza dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo, nella sua versione provvisoria, è consultabile su: <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0514134.pdf>.

⁶⁰¹ Il contenuto dello “*Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo. Verso uno sviluppo territoriale equilibrato e durevole del territorio dell’Unione Europea*”, già citato nel corso del primo capitolo, è consultabile al seguente link: http://www.inu.it/blog/pian_prov/wp-content/uploads/2009/06/ssse_italiano.pdf. Integrando quanto già detto nella prima parte di questo contributo sui punti dello *Schema di Sviluppo* approfonditi (16, 18, 323, 324, 151, 152, 153, 154), al quale si rinvia per i contenuti, le finalità sono le seguenti: «Alla luce delle disparità esistenti tra le diverse regioni sul piano dello sviluppo e degli effetti, a volte contraddittori, sullo sviluppo territoriale delle politiche comunitarie, tutti i responsabili dell’assetto territoriale dovrebbero ispirarsi a modelli spaziali o perseguire obiettivi di fondo. La strategia territoriale a livello europeo è finalizzata alla realizzazione di uno sviluppo equilibrato e sostenibile, rafforzando in particolare la coesione economica e sociale. Il *Rapporto Brundtland* delle Nazioni Unite definisce lo sviluppo sostenibile non solo come sviluppo economico nel rispetto dell’ambiente, che preservi le attuali risorse per le generazioni future, ma anche come sviluppo equilibrato dello spazio. Ciò significa, in particolare, conciliare le esigenze sociali ed economiche in materia di spazio con le sue funzioni ecologiche e culturali, e contribuire in tal modo alla realizzazione di uno sviluppo territoriale duraturo ed ampiamente equilibrato. In tal modo, l’UE si svilupperà progressivamente, da unione economica, in unione ecologica e, successivamente, in unione sociale, rispettando la diversità regionale» (punto 17). Le opzioni politiche per la preservazione del patrimonio culturale paesaggistico sono: «-Conservazione e gestione creativa di paesaggi d’interesse culturale e storico, estetico ed ecologico; - Valorizzazione di paesaggi culturali nel quadro di strategie integrate di sviluppo territoriale; - Migliore coordinamento delle misure di sviluppo con incidenza sul paesaggio; - Recupero creativo di paesaggi degradati da varie attività umane, ivi incluse misure di nuova coltivazione» (punto 155). La politica integrata dello sviluppo territoriale passa per una politica non solo da sviluppare a livello locale e nazionale, ma anche per misure di carattere comunitario e transnazionale.

⁶⁰² Cfr. http://www.agenziacoesione.gov.it/it/politiche_e_attivita/programmazione_2014-2020/Cooperazione_territoriale_europea/Cooperazione_territoriale_europea.html. In particolare, «la Cooperazione Territoriale Europea (CTE) è uno dei due obiettivi della programmazione dei fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) 2014-2020. Il Regolamento UE n. 1299/2013 del 17 dicembre 2013 stabilisce disposizioni specifiche relativamente all’obiettivo "Cooperazione territoriale europea" per quanto concerne l’ambito di applicazione, la copertura geografica, le risorse finanziarie, la concentrazione tematica e le priorità di investimento, la programmazione, la sorveglianza e la valutazione, l’assistenza tecnica, l’ammissibilità, la gestione, il controllo e la

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

266

“Cooperazione per lo sviluppo spaziale del territorio europeo”, adottata dalla Commissione europea il 29 giugno 1995 (conosciuta anche come “Europa 2000” ed “Europa 2000+”) ⁶⁰³.

Un'altra importante fonte legislativa è rappresentata dalla Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, adottata ad Espoo il 25 febbraio 1991 ⁶⁰⁴, adottata congiuntamente dall'Organizzazione delle Nazioni Unite e dall'allora Comunità Economica Europea. Gli itinerari culturali transfrontalieri, sia per quanto concerne il processo di creazione sia per quanto riguarda quello di manutenzione, necessitano di interventi che incidono sull'ambiente, con il rischio di pregiudicare quell'equilibrio (anche culturale) creato nel corso degli anni tra uomo, ambiente e paesaggio. Nelle definizioni di cui all'articolo 1 della Convenzione, «[...] vi) l'espressione “*valutazione dell'impatto ambientale*” indica una procedura nazionale finalizzata a valutare il probabile impatto sull'ambiente di un'attività prevista; vii) l'espressione “*impatto*” significa ogni effetto ambientale di un'attività prevista, in particolare sulla salute e la sicurezza, la flora, la fauna, il suolo, l'aria, l'acqua, il clima, il paesaggio ed i monumenti storici o altre costruzioni, oppure l'interazione tra questi fattori; indica altresì gli effetti sul patrimonio culturale e le condizioni socio-economiche che risultano da modifiche di questi fattori; viii) l'espressione “*impatto transfrontaliero*” significa ogni impatto, e non esclusivamente un impatto di natura mondiale, derivante, entro i limiti di una zona che dipende dalla giurisdizione di una Parte, da una attività prevista la cui origine fisica sia situata in tutto o in Parte nella zona dipendente dalla giurisdizione di un'altra Parte». Tali definizioni inglobano una forte valenza culturale e paesaggistica, in riferimento

designazione, la partecipazione di Paesi terzi nonché la gestione finanziaria. La CTE incoraggia i territori di diversi Stati membri a cooperare mediante la realizzazione di progetti congiunti, lo scambio di esperienze e la costruzione di reti. Le componenti della CTE sono tre: - la cooperazione transfrontaliera [...]; - la cooperazione transnazionale [...]; - la cooperazione interregionale [...].

⁶⁰³ Cfr. il testo completo della Risoluzione al seguente link: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:51995IP0147&from=IT> . In particolare, la Risoluzione «ritiene che uno spazio europeo vitale implichi una strategia a lungo termine di difesa del patrimonio naturale e culturale, inseparabile dal concetto di sviluppo sostenibile». Tale concetto è espresso anche in ottica di cooperazione sovranazionale e di reti transeuropee.

⁶⁰⁴ Il testo della Convenzione è consultabile al seguente link: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52008PC0132>.

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

267

all'attività dell'uomo in un determinato contesto territoriale, comune a più Paesi: infatti, secondo quanto dispone il comma 1 dell'articolo 2, «Le Parti adottano, individualmente o insieme, ogni misura appropriata ed efficace per prevenire, ridurre e combattere un impatto transfrontaliero pregiudizievole importante che potrebbe derivare all'ambiente da attività previste». La valutazione di impatto ambientale, corredata da un apposito *iter* che prevede un'attività di documentazione (articolo 4) e consultazione (articolo 5), sfocia in una decisione definitiva (articolo 6), ed è sottoposta ad un'eventuale controllo successivo, che può essere richiesto dalle Parti interessate (articolo 7). In base a quanto prevede l'Allegato III della Convenzione, la valutazione di impatto ambientale dovrà essere effettuata anche con particolare riguardo alle attività da svolgere in determinati siti, ovverosia in riferimento all'insieme delle «attività previste la cui realizzazione dovrebbe avvenire in un zona o in prossimità di una zona particolarmente sensibile o importante dal punto di vista ecologico (come le zone umide di cui nella Convenzione di Ramsar, i parchi nazionali, le riserve naturali, i siti che presentano un interesse scientifico particolare o i siti importanti dal punto di vista archeologico, culturale o storico) e le attività la cui realizzazione è prevista in siti dove le caratteristiche del progetto proposto potrebbero avere effetti di rilievo sulla popolazione». Il testo di questa importante disciplina internazionale è stato poi recepito da parte dei legislatori dei Paesi aderenti alla Convenzione, compresa l'Italia, che oltre a prevedere la citata disciplina sulla valutazione di impatto ambientale “nazionale”, all'interno del Codice dell'ambiente, prevede anche uno specifico Titolo IV dedicato, appunto, alle “Valutazioni ambientali interregionali e transfrontaliere”⁶⁰⁵.

⁶⁰⁵ Ci si riferisce alla disciplina contenuta negli articoli 30, 31, 32 e 32-bis del Codice dell'Ambiente (d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i.). In dettaglio, l'articolo 30, rubricato “*Impatti ambientali interregionali*”, dispone che: «1. Nel caso di piani e programmi soggetti a VAS, di progetti di interventi e di opere sottoposti a procedura di VIA di competenza regionale, (...) i quali risultino localizzati anche sul territorio di regioni confinanti, le procedure di valutazione e autorizzazione ambientale sono effettuate d'intesa tra le autorità competenti. 2. Nel caso di piani e programmi soggetti a VAS, di progetti di interventi e di opere sottoposti a VIA di competenza regionale nonché di impianti o parti di essi le cui modalità di esercizio necessitano del provvedimento di autorizzazione integrata ambientale con esclusione di quelli previsti dall'allegato XII, i quali possano avere impatti ambientali rilevanti ovvero effetti ambientali negativi e significativi su regioni confinanti, l'autorità competente è tenuta a darne informazione e ad

acquisire i pareri delle autorità competenti di tali regioni, nonché degli enti locali territoriali interessati dagli impatti. 2-bis. Nei casi di cui al comma 2, ai fini dell'espressione dei rispettivi pareri, l'autorità competente dispone che il proponente invii gli elaborati alle Regioni nonché agli enti locali territoriali interessati dagli impatti, che si esprimono nei termini di cui all'art. 25, comma 2».

L'articolo 31, rubricato “*Attribuzione di competenze*”, dispone che: «1. In caso di piani, programmi o progetti la cui valutazione ambientale è rimessa alla regione, qualora siano interessati territori di più regioni e si manifesti un conflitto tra le autorità competenti di tali regioni circa gli impatti ambientali di un piano, programma o progetto localizzato sul territorio di una delle regioni, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su conforme parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, può disporre che si applichino le procedure previste dal presente decreto per i piani, programmi e progetti di competenza statale».

L'articolo 32, rubricato “*Consultazioni transfrontaliere*”, stabilisce che: «In caso di piani, programmi, progetti e impianti che possono avere impatti rilevanti sull'ambiente di un altro Stato, o qualora un altro Stato così richieda, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con il Ministero per i beni e le attività culturali e con il Ministero degli affari esteri e per suo tramite, ai sensi della Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, fatta a Espoo il 25 febbraio 1991, ratificata ai sensi della legge 3 novembre 1994, n. 640, nell'ambito delle fasi previste dalle procedure di cui ai titoli II, III e III-bis, provvede alla notifica dei progetti e di tutta la documentazione concernente il piano, programma, progetto o impianto. Nell'ambito della notifica è fissato il termine, non superiore ai sessanta giorni, per esprimere il proprio interesse alla partecipazione alla procedura. Della notifica è data evidenza pubblica attraverso il sito web dell'autorità competente. 2. Qualora sia espresso l'interesse a partecipare alla procedura, gli Stati consultati trasmettono all'autorità competente i pareri e le osservazioni delle autorità pubbliche e del pubblico entro novanta giorni dalla comunicazione della dichiarazione di interesse alla partecipazione alla procedura ovvero secondo le modalità ed i termini concordati dagli Stati membri interessati, in modo da consentire comunque che le autorità pubbliche ed il pubblico degli Stati consultati siano informati ed abbiano l'opportunità di esprimere il loro parere entro termini ragionevoli. L'Autorità competente ha l'obbligo di trasmettere agli Stati membri consultati le decisioni finali e tutte le informazioni già stabilite dagli articoli 17, 27 e 29-quater del presente decreto. 3. Fatto salvo quanto previsto dagli accordi internazionali, le regioni o le province autonome nel caso in cui i piani, i programmi, i progetti od anche le modalità di esercizio di un impianto o di parte di esso, con esclusione di quelli previsti dall'allegato XII, possano avere effetti transfrontalieri informano immediatamente il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e collaborano per lo svolgimento delle fasi procedurali di applicazione della convenzione. 4. La predisposizione e la distribuzione della documentazione necessaria sono a cura del proponente o del gestore o dell'autorità procedente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, che deve provvedervi su richiesta dell'autorità competente secondo le modalità previste dai titoli II, III o III-bis del presente decreto ovvero concordate dall'autorità competente e gli Stati consultati. 5. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero per i beni e le attività culturali e il Ministero degli affari esteri, d'intesa con le regioni interessate, stipulano con i Paesi aderenti alla Convenzione accordi per disciplinare le varie fasi al fine di semplificare e rendere più efficace l'attuazione della convenzione. 5-bis. Nel caso in cui si provveda ai sensi dei commi 1 e 2, il termine per l'emissione del provvedimento finale di cui all'art. 26, comma 1, è prorogato di 90 giorni o del diverso termine concordato ai sensi del comma 2. 5-ter. Gli Stati membri interessati che partecipano alle consultazioni ai sensi del presente articolo ne fissano preventivamente la durata in tempi ragionevoli».

Infine, l'articolo 32-bis, rubricato “*Effetti transfrontalieri*”, stabilisce che: «1. Nel caso in cui il funzionamento di un impianto possa avere effetti negativi e significativi sull'ambiente di un altro Stato dell'Unione europea, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, d'intesa con il Ministero degli affari esteri, comunica a tale Stato membro i dati forniti ai sensi degli articoli 29-ter, 29-quater e 29-octies, nel momento stesso in cui sono messi a disposizione del pubblico.

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

269

Dal punto di vista regionale, anche l'Unione europea dispone di una norma particolare in merito alla c.d. cooperazione tra Stati membri: ci si riferisce all'articolo 6 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, il quale stabilisce che «L'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri. I settori di tali azioni, nella loro finalità europea, sono i seguenti: [...] c) cultura; d) turismo; [...] g) cooperazione amministrativa». Tutti questi elementi offrono regionalmente agli Stati membri dell'Unione europea la possibilità di usufruire, in maniera generica, di un notevole riferimento normativo che potrebbe giovare, senza dubbio, alla configurazione giuridica degli itinerari culturali transfrontalieri.

Rimanendo sempre nell'ambito dell'Unione europea e, in particolare, delle sue recenti politiche, vi è da registrare la tendenza di azione che è ormai diretta “*Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l'Europa*”, confluito nella Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 settembre 2015 ⁶⁰⁶. Tra le strategie dell'Unione europea rientra quella di migliorare gli itinerari culturali: in particolare, secondo quanto disposto nei vari considerando, «occorrerebbe rafforzare il valore culturale e turistico degli Itinerari culturali del Consiglio d'Europa nel promuovere un patrimonio culturale comune europeo e nello sviluppo di un turismo culturale sostenibile». Oltre a ciò, tale Risoluzione pare auspicare particolarmente la creazione di itinerari culturali transfrontalieri: infatti, in merito ai “nuovi modelli di *governance*”, il punto 18, «sottolinea che i progetti FESR legati alla valorizzazione del patrimonio culturale rappresentano un esempio pratico di *governance* multilivello e di valida applicazione del principio di sussidiarietà e costituiscono un importante elemento della spesa del FESR;

Comunque tali dati devono essere forniti ad uno Stato dell'Unione europea che ne faccia richiesta, qualora ritenga di poter subire effetti negativi e significativi sull'ambiente nel proprio territorio. Nel caso in cui l'impianto non ricada nell'ambito delle competenze statali, l'autorità competente, qualora constati che il funzionamento di un impianto possa avere effetti negativi e significativi sull'ambiente di un altro Stato dell'Unione europea, informa il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio che provvede ai predetti adempimenti. 2. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio provvede, d'intesa con il Ministero degli affari esteri, nel quadro dei rapporti bilaterali fra Stati, affinché, nei casi di cui al comma 1, le domande siano accessibili anche ai cittadini dello Stato eventualmente interessato per un periodo di tempo adeguato che consenta una presa di posizione prima della decisione dell'autorità competente».

⁶⁰⁶ Cfr. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0293+0+DOC+XML+V0//IT> .

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

270

sottolinea l'importanza dei progetti culturali transfrontalieri che contribuiscono a rafforzare la coesione economica e sociale e incoraggiano l'inclusione; invita a questo proposito a rafforzare e sviluppare ulteriormente azioni di sostegno dei finanziamenti attraverso accordi di partenariato pubblico-privato». Inoltre, in merito alle “opportunità e sfide”, al punto 74, la Raccomandazione «sostiene la creazione di prodotti transnazionali del turismo culturale che riflettano i valori e il patrimonio comuni dell'Europa; invita la Commissione a cercare una maggiore collaborazione con gli Stati membri e altre organizzazioni che elaborano politiche in materia di cultura e turismo, come l'Organizzazione mondiale del turismo delle Nazioni Unite (UNWTO) e l'UNESCO e a continuare a cofinanziare e promuovere reti, progetti regionali transfrontalieri e, in stretta collaborazione con il Consiglio d'Europa, gli Itinerari Culturali Europei che sono l'esempio migliore di progetti turistici tematici paneuropei di natura transnazionale».

In conclusione, come visto in questo paragrafo, si può affermare che gli elementi normativi a sostegno della configurazione giuridica degli itinerari culturali transfrontalieri non mancano e le recenti politiche dell'Unione europea fanno presagire un futuro positivo per questo tipo di bene culturale, tanto eterogeneo da poter essere considerato come mezzo per poter unire i popoli d'Europa e creare, di conseguenza, una base comune di ricchezza culturale.

19. (Segue). L'organizzazione. La funzione orientativa dei principi generali del diritto amministrativo europeo.

Dopo la ricostruzione normativa di carattere generale, si può procedere ad analizzare anche l'insieme di riferimenti teorici di carattere strettamente amministrativo per la configurazione giuridica degli itinerari culturali transfrontalieri. In tale ottica è importante tenere in considerazione i principi generali del diritto amministrativo europeo⁶⁰⁷, in grado di unire ed omogeneizzare

⁶⁰⁷ I contributi dottrinali sul diritto amministrativo europeo sono numerosissimi: cfr., *ex multis*, G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, Giappichelli Editore, 2010; M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo, Quarta edizione*, Giuffrè Editore, 2011; G. DELLA CANANEA, *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, Terza edizione*, in *Corso di Diritto amministrativo, diretto da Sabino Cassese, n. 5*, Giuffrè Editore, 2011; M.P. CHITI, G. GRECO, (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo, coordinato da Gian Franco Cartei*

le diverse realtà dei Paesi facenti parte del medesimo continente. A livello teorico è necessario pertanto individuare una serie di principi che siano utili per la creazione di un sistema organizzativo e gestionale unitario per gli itinerari culturali transfrontalieri, in grado di superare l'ostacolo ed il limite dell'ultra-territorialità, nonché dalla diversità dei sistemi giuridici dei Paesi che sono attraversati dagli stessi cammini storici e religiosi.

Il diritto amministrativo europeo è un diritto continuamente in via di elaborazione ed espansione ma che, allo stesso tempo, si fonda su basi ben solide: infatti, per quanto riguarda i principi dell'organizzazione amministrativa, parte della dottrina individua, da un lato, «principi che riguardano l'intero sistema dell'Unione europea, ispirandone tutti gli elementi, dalle funzioni all'organizzazione, dai mezzi ai procedimenti»⁶⁰⁸; ci si riferisce al principio di legalità, al principio di proporzionalità, al principio di sussidiarietà e a quello di leale collaborazione. In particolare, il principio di sussidiarietà «imponendo l'intervento del potere in grado di assicurare la realizzazione più efficace degli obiettivi comuni, incide, tra l'altro, sulla ripartizione dei compiti tra i vari livelli territoriali di amministrazione, nonché sulle modalità del loro svolgimento, dal momento che la verifica dei tre elementi sui quali si fonda – sufficienza, dimensione ed effetti – risulta agevole molto più a livello amministrativo che non a livello legislativo»⁶⁰⁹; in base al principio di leale cooperazione, invece, «gli Stati membri devono adottare tutte le misure di carattere generale e particolare idonee ad assicurare l'esecuzione delle politiche e del diritto comunitario, facilitando le istituzioni dell'Unione europea nello svolgimento dei loro compiti e astenendosi dalla adozione di qualsiasi misura che ne possa compromettere la realizzazione»⁶¹⁰.

e Diana Urania Galletta, *Parte Generale, Tomo I, Seconda Edizione*, Giuffrè Editore, 2007; E. PICOZZA, *Diritto amministrativo e diritto comunitario, Seconda edizione*, Giappichelli Editore, 2004.

⁶⁰⁸ Cfr. G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea, op. cit.*, p. 143.

⁶⁰⁹ *Id.*, p. 144.

⁶¹⁰ *Id.*, pp. 144-145. L'Autore, in merito al medesimo principio, aggiunge che «per un verso, pone a carico degli Stati membri una serie di obblighi anche di natura amministrativa ai fini del perseguimento degli obiettivi comuni e, per l'altro, diviene il fondamento della pretesa degli Stati

Seguendo l'impostazione della stessa dottrina ⁶¹¹, oltre a tali principi, che incidono in maniera indiretta sull'organizzazione amministrativa, vi sono, dall'altro lato, i principi che riguardano più da vicino la stessa, ossia il principio dell'«equilibrio istituzionale», collegato a quello di «competenza e di autonomia», nonché «il principio di distribuzione delle funzioni e di divisione del lavoro tra soggetti differenti». Quest'ultimo principio, in particolare, «consegue all'esigenza di articolazione dell'amministrazione, in quanto la specificità del potere amministrativo comporta la diversificazione dei ruoli e dei moduli dell'amministrazione stessa».

In quest'ottica, tra i moduli dell'organizzazione amministrativa caratterizzati da una spiccata complessità ⁶¹², bisogna tenere in considerazione le c.d. organizzazioni a rete, capaci di rappresentare al meglio le necessità che un itinerario culturale transnazionale, considerata la trama di rapporti e il numero di amministrazioni coinvolte, siano esse nazionali che sovranazionali, centrali e periferiche, rende manifeste. In passato, a livello comunitario «è accaduto, infatti, che sono state create reti di soggetti di diversa estrazione e natura, operanti a diversi livelli territoriali, con differenti funzioni, poteri e responsabilità, al fine di realizzare obiettivi comuni» ⁶¹³. Il modello organizzativo a rete è di certo quello maggiormente adatto alla configurazione organizzativa-amministrativa degli itinerari culturali transfrontalieri: «attraverso questo modello si realizza una compartecipazione di vari soggetti (autorità comunitarie, amministrazioni nazionali, attori sociali, gruppi di interesse, ecc.) i quali vengono aggregati o composti non in funzione sovranazionale o nazionale, ma in funzione [...] della collettività. In tal modo, diviene possibile riunire amministrazioni separate che operano nello stesso settore, realizzando una integrazione di natura strutturale allo

stessi di adottare quelle decisioni che ritengono più opportune per assicurare l'applicazione degli atti normativi dell'Unione europea, qualora non sia previsto un diverso modo di esecuzione».

⁶¹¹ ID., p. 145.

⁶¹² ID., pp. 155 ss., in cui l'Autore individua e argomenta le seguenti «figure complesse: le agenzie, le organizzazioni a rete, le autorità indipendenti e gli uffici nazionali in funzione dell'amministrazione comunitaria».

⁶¹³ ID., pp. 158-159, in cui l'esempio che viene riportato è quello del sistema europeo di informazione ambientale.

scopo di assicurare il miglior rapporto tra diversi livelli di governo»⁶¹⁴. Oltre all'aspetto culturale, territoriale e paesaggistico, gli itinerari culturali transfrontalieri debbono tenere necessariamente in considerazione gli aspetti del turismo e dell'ambiente, necessitando così di una messa a sistema a rete di pluralità di attori (sia pubblici che privati) che hanno competenze multilivello, tutte inscindibilmente importanti⁶¹⁵. Oltre a ciò, è da dire che il modello a rete «sotto il profilo strettamente organizzativo, si tratta di una configurazione articolata su più soggetti che intervengono in un'ottica di integrazione e interagiscono tra loro nella prospettiva del raggiungimento di un fine comune, così da favorire una sempre maggiore attenuazione della distinzione tra i diversi livelli di intervento amministrativo»⁶¹⁶.

In definitiva, il modello organizzativo a rete è quello maggiormente adatto a sviluppare un itinerario culturale transfrontaliero dal punto di vista della configurazione amministrativa. D'altronde anche la Risoluzione n. 67/2013 del Consiglio d'Europa, concernente le regole per la concessione dell'appellativo "*Itinerario Culturale del Consiglio d'Europa*", analizzata nella prima parte del presente contributo, prevede nella Parte III, a livello organizzativo, la lista per la creazione delle reti. È, inoltre, da evidenziare che, attualmente, il sistema delle reti transeuropee è previsto dall'articolo 170 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, per il raggiungimento degli obiettivi del mercato interno (articolo 26 TFUE) e della coesione economica, sociale e territoriale (articolo 174

⁶¹⁴ Id., p. 159.

⁶¹⁵ Nell'ambito dell'Unione europea, si pensi alle disposizioni sulla cultura (articolo 167 TFUE), sull'ambiente (articolo 191 TFUE), sul turismo (articolo 195 TFUE), sulla cooperazione amministrativa (articolo 197 TFUE), sulla coesione economica, sociale e territoriale (articoli 174-178 TFUE), ecc., tutte materie che sono da tenere in considerazione nella rete organizzativa degli itinerari culturali.

⁶¹⁶ Cfr. ancora G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, op. cit., pp. 159-160, in cui l'Autore specifica, inoltre, che «una peculiarità del modello in esame è la natura rappresentativa: in esso, infatti, intervengono più soggetti portatori di interessi diversi, che si influenzano l'uno con l'altro e si scambiano risorse e informazioni nella prospettiva di una aggregazione per il conseguimento di un fine comune. Nell'ambito di tale processo, innanzitutto, non vi è un organismo che si pone come centro dell'organizzazione; in secondo luogo, l'esercizio della funzione viene attribuito a soggetti non soltanto pubblici ma anche privati, accentuando così l'interdipendenza tra la sfera pubblica e quella privata secondo una concezione multilaterale dell'attività pubblica; in terzo luogo, si evidenzia una progressiva perdita di territorialità delle funzioni pubbliche che vengono gestite a più livelli».

TFUE): in particolare, la coesione sociale e territoriale (e in ottica turistica, anche quella economica) sono finalità perseguite dagli itinerari culturali transfrontalieri, oltre quelle relative al profilo più strettamente culturale e identitario. Inoltre, il modello organizzativo a rete è anche auspicato da numerosi documenti sovranazionali, tra i quali spicca la citata Risoluzione n. 67 del 18 ottobre 2013, del Consiglio d'Europa che, come anticipato nel paragrafo 3 del presente contributo, ha lo scopo di revisionare le regole di concessione dell'appellativo "*Itinerario Culturale del Consiglio d'Europa*" e, a tal fine, nella parte III, rubricata "*Lista dei criteri per le reti (organizzazioni)*", prevede, appunto, la predisposizione di apposite organizzazioni a rete, con degli specifici criteri. Il concetto di organizzazione di rete è condiviso anche in prospettiva italiana: la proposta di legge n. 1249/2013, rubricata "*Disposizioni per la valorizzazione del patrimonio culturale italiano e per la creazione della rete integrata di itinerari turistici culturali*", prevede, appunto, la creazione di apposite "reti integrate".

20. (Segue). Il Consejo Jacobeo del Cammino di Santiago di Compostela come modello di organo amministrativo e gestionale per gli itinerari culturali transnazionali.

Posto che il modello organizzativo a rete rappresenta una soluzione auspicabile per la configurazione amministrativa degli itinerari culturali transfrontalieri, è doveroso altresì individuare l'organo di gestione amministrativa maggiormente adatto per gli stessi itinerari. Sulla base dell'esperienza sovranazionale, a tal fine, si può fare riferimento, ancora una volta, al celebre Cammino di Santiago di Compostela. Tale itinerario culturale prevede un importante organo di natura gestionale-amministrativa: ci si riferisce al *Consejo Jacobeo*, che è attualmente disciplinato dal Real Decreto 11 settembre 2009, n. 1431⁶¹⁷. Il Cammino di Santiago di Compostela, durante la sua evoluzione storica e legislativa⁶¹⁸ ha, infatti, avuto necessità di un organo di cooperazione

⁶¹⁷ Per il testo completo del *Real Decreto* di riorganizzazione del *Consejo Jacobeo* cfr. <https://www.boe.es/boe/dias/2009/09/29/pdfs/BOE-A-2009-15444.pdf>.

⁶¹⁸ Infatti, come dispone il preambolo del Real Decreto n. 1431/2009, «La Costituzione Spagnola stabilisce, nel suo articolo 149.2, che, “senza pregiudizio delle competenze che potranno assumere

amministrativa, dotato di rilevanza territoriale nazionale per tutte le Comunità autonome che sono attraversate dallo stesso itinerario. La finalità è confermata dall'articolo 1 del Real Decreto n. 1431/2009, il quale dispone che «1. Il *Consejo Jacobeo* [...] è l'organo di cooperazione che ha come finalità facilitare la comunicazione tra l'Amministrazione Generale dello Stato e quella delle Comunità autonome che formano parte dello stesso, ai fini di collaborare nei programmi e attuazioni che siano previsti in relazione con il Cammino di Santiago e con la celebrazione degli Anni Santi Giacobei. 2. Il *Consejo*, attraverso il Comitato di cooperazione nella gestione del bene Patrimonio Mondiale "Cammino di Santiago", garantisce la cooperazione tra l'Amministrazione Generale dello Stato e le Comunità autonome nel cui territorio passi il Cammino

le Comunità autonome, lo Stato considererà il servizio della cultura come dovere e attribuzione essenziale e faciliterà la comunicazione culturale tra le Comunità autonome, d'accordo con esse". Questo mandato costituzionale obbliga le Amministrazioni pubbliche a promuovere la coordinazione, cooperazione e comunicazione delle attività culturali cercando così di ottimizzare i benefici sociali ed economici che queste attività producono. Per attuare il mandato costituzionale in relazione al Cammino di Santiago, realtà territoriale e turistica internazionalmente riconosciuta, il *Real Decreto* 1530/1991, del 18 ottobre, creò il *Consejo Jacobeo*, come organo di collaborazione tra l'Amministrazione Generale dello Stato e le Comunità autonome, per canalizzare le azioni che queste svolgessero in questo ambito. Questo *Real Decreto* fu abrogato dal *Real Decreto* 1095/1997, del 4 luglio, con il quale si riorganizzava il *Consejo Jacobeo*, adeguandolo alla struttura dell'Amministrazione Generale dello Stato vigente in quel momento. Il Cammino di Santiago, dichiarato *conjunto histórico-artístico* nell'anno 1962 dallo Stato spagnolo, ha ottenuto molteplici riconoscimenti internazionali. Il Consiglio d'Europa lo distinse come Primo Itinerario Culturale Europeo nell'anno 1987, conferendogli nel luglio del 2004 la categoria di Grande Itinerario Culturale Europeo. Nel 1993 fu incluso nella lista dei beni dichiarati Patrimonio Mondiale dall'UNESCO. Inoltre, il Cammino di Santiago ha ricevuto il Premio Principe di Asturia della Concordia, nell'edizione 2004, per essere un «luogo di pellegrinaggio e di incontro tra persone e popoli che, attraverso dei secoli, si è trasformato in simbolo di fratellanza e portatore di una coscienza europea». Sicché, «i buoni risultati ottenuti attraverso il *Consejo Jacobeo* dalla sua creazione nell'anno 1991, nel facilitare la comunicazione tra le istituzioni pubbliche, la programmazione concertata e la cooperazione nella sua attuazione, consigliano il suo mantenimento, sebbene adattando la sua composizione alla nuova struttura dell'Amministrazione Generale dello Stato e, nel suo caso, delle Comunità autonome con rappresentazione nello stesso, e introducendo alcune modifiche nella sua organizzazione e funzionamento, frutto dell'esperienza accumulata, il che permetterà una migliore efficacia nelle attività del *Consejo*, specialmente nella preparazione di futuri Anni Santi Giacobei». Pertanto, «in risposta alle raccomandazioni dell'UNESCO, e con l'obiettivo di intensificare le funzioni del *Consejo* come organo di cooperazione per quanto riguarda le misure di gestione del tracciato del Cammino di Santiago iscritto nella lista del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO, è istituito il Comitato di cooperazione nella gestione del bene Patrimonio Mondiale. L'obiettivo principale di questo comitato è attuare a quanto stabilito nella direttiva 114 delle Linee guida pratiche per l'attuazione della Convenzione del Patrimonio Mondiale elaborate dall'UNESCO, la quale stabilisce che "in caso di beni numerosi è indispensabile disporre di un sistema di gestione o di strumenti che garantiscano la gestione coordinata dei diversi componenti"».

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

276

di Santiago dichiarato Patrimonio Mondiale». A livello organizzativo il *Consejo Jacobeo*, secondo quanto prevede l'articolo 2, comma 1, è articolato, con una precisa suddivisione di funzioni, in Assemblea plenaria ⁶¹⁹, Commissione esecutiva ⁶²⁰ e nel Comitato di cooperazione nella gestione del bene Patrimonio Mondiale ⁶²¹. Il *Consejo Jacobeo* offre sicuramente un valido modello organizzativo sotto il profilo della gestione e dell'amministrazione dell'itinerario culturale transfrontaliero. Tale tipo di disciplina, riservata per regolare i rapporti inerenti lo Stato spagnolo e le Comunità autonome attraversate territorialmente dal Cammino di Santiago di Compostela, è utile alla configurazione amministrativa e gestionale degli itinerari culturali transfrontalieri. Infatti, un organo come il *Consejo Jacobeo* fornisce il supporto ideale per qualsiasi tipo di itinerario culturale, con l'enorme vantaggio di creare una omogeneizzazione della disciplina, per quanto concerne sia gli aspetti meno rilevanti sia quelli maggiormente significativi.

⁶¹⁹ L'articolo 4 del *Real Decreto* n. 1431/2009 stabilisce che: «le funzioni dell'Assemblea plenaria consistono nello studio e nella proposta dei seguenti aspetti per sollevare agli organi corrispondenti delle Amministrazioni pubbliche rappresentate nello stesso: a) interventi per la delimitazione, segnalazione, tracciatura e manutenzione del Cammino di Santiago in tutte le sue diramazioni storiche; b) interventi per il recupero e la conservazione dei beni connessi al patrimonio storico-culturale del Cammino di Santiago; c) interventi per la promozione del Cammino di Santiago e la sua diffusione culturale e turistica, nazionale e internazionale, con speciale attenzione a quelle di assistenza al pellegrino; d) interventi specifici in relazione alla celebrazione degli Anni Santi Giacomo; e) interventi per il miglioramento paesaggistico e ambientale dell'area del Cammino di Santiago».

⁶²⁰ L'articolo 6 del *Real Decreto* n. 1431/2009 dispone che: «le funzioni della Commissione esecutiva, che si sviluppano sotto la supervisione dell'Assemblea plenaria, sono le seguenti: a) incoraggiare la cooperazione tra le diverse istituzioni e Comunità autonome per la realizzazione dei lavori necessari che consentano all'Assemblea plenaria del *Consejo Jacobeo* l'espletamento delle sue funzioni; b) l'attuazione e il monitoraggio degli accordi che vengano siglati nell'Assemblea plenaria del *Consejo Jacobeo*; c) concertare le azioni che sviluppano le distinte Amministrazioni nei campi della protezione, regolazione e segnalazione del Cammino; d) coordinare l'informazione congiunta che si ricavi sullo stato di conservazione del Cammino di Santiago; e) incoraggiare il dinamismo culturale del Cammino, offrendo servizi e attività specialmente destinate ai pellegrini o a quelle persone che siano interessate a conoscere il Cammino a fondo; f) promuovere la realizzazione di studi dettagliati delle risorse pubbliche e private investite nel Cammino, le risorse umane destinate alla sua gestione, e della sua valutazione come strumento di sviluppo economico e di portata territoriale; g) risolvere le questioni di carattere urgente che esigano una decisione immediata, per le quali si darà informazione nella prima Assemblea plenaria del *Consejo Jacobeo*; h) qualsiasi altra funzione che l'Assemblea plenaria del *Consejo Jacobeo* gli deleghi».

⁶²¹ L'articolo 8 del *Real Decreto* n. 1431/2009 stabilisce che: «Il Comitato di cooperazione svolgerà le seguenti funzioni in relazione al bene dichiarato Patrimonio Mondiale: a) Garantire lo sviluppo della reciproca collaborazione nella conservazione, protezione, gestione e diffusione; b) informare l'Assemblea plenaria delle sue azioni».

Tutto il tracciato di un itinerario culturale transnazionale deve (o almeno dovrebbe) poter garantire uno *standard* di qualità sia dal punto di vista dei servizi offerti al pellegrino sia per quanto concerne il discorso più propriamente giuridico connesso alla tutela e alla valorizzazione del paesaggio e dei beni che fanno parte dello stesso itinerario culturale. Uno *standard* di qualità uniforme nella gestione dell'itinerario avrebbe come enorme vantaggio la omogenea concezione di un itinerario che, sia pur nella sua diversità territoriale e culturale, consentirebbe anche una migliore forma di fruizione al pubblico: sia che ci si riferisca alla segnaletica stradale sia che ci si riferisca alla qualità dei servizi offerti, nonché alle forme di intervento di valorizzazione e tutela del patrimonio culturale, ci si trova in presenza di una imprescindibile necessità che è quella di una gestione unitaria dell'itinerario, al fine di tutelare al meglio un bene del patrimonio mondiale, caratterizzato da complessità ed eterogeneità.

Il discorso non può di certo tralasciare le misure sulla promozione turistica di un determinato territorio, così come quelle relative alla riqualificazione urbanistica e alla tutela dell'ambiente: interventi concentrati su di un solo segmento dell'itinerario, consentirebbero una tutela non adatta e sufficiente all'unicità di questa categoria del patrimonio culturale mondiale. Il rischio principale è che, al di là di tutti i buoni propositi contenuti nelle norme menzionate, buona parte degli itinerari culturali transfrontalieri possano godere di una sporadica attenzione da parte delle nazioni che sono attraversate dagli stessi, con una tutela, nella maggior parte dei casi differenziata, tratto per tratto, e “a più intensità”. Pertanto l'unico modo per poter scongiurare tale rischio è la predisposizione di un apposito meccanismo organizzativo a rete, multilivello, in cui tutti gli attori, siano essi pubblici che privati, possano dare il proprio contributo ⁶²², e di un organo di gestione amministrativa, unico punto di

⁶²² Cfr. S. AMOROSINO, *Gli itinerari turistico-culturali nell'esperienza amministrativa italiana*, op. cit., ove l'Autore, oltre a quanto già esposto sul suo contributo, argomenta così la scelta del modulo organizzativo ideale per gli itinerari culturali nazionali: «è dunque necessario individuare in sede pattizia quale sia la struttura amministrativa di direzione del progetto. Si potrà avere o un comitato di coordinamento dell'accordo di progetto o l'affidamento della funzione al soggetto promotore, anche privato. In tutti i casi il concorso convergente di attività di varia natura, pubbliche e private, nella creazione dell'itinerario concreta un modello di amministrazione

riferimento per tutto il territorio, che sia in grado di omogeneizzare gli interventi di tutela e di valorizzazione, fornendo, in definitiva, una tutela di carattere unitario

623

CONCLUSIONI

Il presente contributo ha voluto mettere in luce la tematica degli itinerari culturali nella loro complessità, sia dal punto di vista della eterogeneità dei beni che caratterizzano e compongono gli stessi cammini sia per quanto concerne la disciplina a loro dedicata sul piano nazionale, comparatistico e sovranazionale. Per fare ciò si è ritenuto opportuno preliminarmente partire dalla relazione culturale tra ambiente, paesaggio e uomo. Questa relazione nasce e si sviluppa a seguito dell'iterazione tra l'uomo e il territorio in cui si svolge ogni aspetto della sua vita. Il contesto ambientale che si crea nelle varie realtà genera un equilibrio che deve essere necessariamente preservato in virtù della ricchezza culturale che esprime. In questo senso, i principali atti e documenti internazionali proteggono il patrimonio culturale in tutte le dimensioni, sia quella materiale che quella immateriale, con particolare referenza per la preservazione della diversità culturale insita nelle diverse realtà. Anche il paesaggio è stato al centro di varie

condivisa». Il riferimento al modulo organizzativo a rete appare sottinteso e, pertanto, ampiamente condivisibile. Si consenta di aggiungere che il modello di organizzazione a rete è previsto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004 e s.m.i.): infatti, secondo quanto dispone il comma 1 dell'articolo 111, rubricato "Attività di valorizzazione", «le attività di valorizzazione dei beni culturali consistono nella costituzione ed organizzazione stabile di risorse, strutture o reti, ovvero nella messa a disposizione di competenze tecniche o risorse finanziarie o strumentali, finalizzate all'esercizio delle funzioni ed al perseguimento delle finalità indicate all'articolo 6. A tali attività possono concorrere, cooperare o partecipare soggetti privati».

⁶²³ La necessaria unicità dell'organo di gestione è stata proposta tempo addietro da parte della dottrina, in riferimento agli itinerari culturali italiani. Cfr. ancora S. AMOROSINO, *Gli itinerari turistico-culturali nell'esperienza amministrativa italiana, op. cit.* Riprendendo quanto già esposto in merito al richiamato contributo, secondo l'Autore, «proprio in ragione del fatto che l'itinerario è un percorso unificato da un tema dominante occorre che sia unico il gestore, il quale ne deve assicurare il funzionamento». L'Autore, inoltre, aggiunge che: «Anche sotto questo profilo le formule organizzative possono esser disparate: dall'affidamento della gestione al soggetto promotore, alla creazione di un consorzio o di una società di gestione, a partecipazione mista». La tesi, riferita agli itinerari culturali italiani, è condivisibile e, a maggior ragione, appare estendibile anche agli itinerari culturali transfrontalieri, per i quali il rischio di "dispersione giuridica" in termini di gestione amministrativa sono maggiori rispetto a quanto può accadere nei confini nazionali. Oltre a ciò, anche la maggior parte delle citate proposte di legge italiane e parte della normativa regionale italiana prevedono un organo di gestione tendenzialmente unitario. Soluzione, questa, lo si ribadisce, che appare migliore anche a livello transnazionale.

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

279

attenzioni a livello sovranazionale (su tutte, si pensi alla Convenzione europea sul paesaggio, adottata dal Consiglio d'Europa nel 2000), tanto che ormai la concezione culturale unitaria tra uomo, ambiente e paesaggio appare “cristallizzata” ed è divenuta, pertanto, almeno a livello teorico e legislativo, uno degli obbiettivi principali dei pubblici poteri, insieme alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale materiale e immateriale.

Per poter preservare l'equilibrio tra uomo, ambiente e paesaggio che contraddistingue tutti i territori, è necessario che le amministrazioni adottino delle “politiche dolci” sul territorio, che si traducano con degli interventi specifici, siano essi riferiti alla creazione *ex novo* di nuovi itinerari culturali o di mera manutenzione degli stessi, in conformità a quanto stabilisce il principio dello sviluppo sostenibile. Il rispetto di tale principio, come visto, rende possibile eseguire degli interventi sul paesaggio senza, tuttavia, compromettere il patrimonio paesaggistico che caratterizza un determinato contesto territoriale, anche dal punto di vista culturale. Il principio dello sviluppo sostenibile si è affermato in ambito internazionale per essere poi recepito dalla maggior parte dei Paesi che hanno aderito alla normativa citata.

Gli itinerari culturali rappresentano, senza dubbio, uno dei più genuini casi in cui si è venuto a creare (e tuttora si viene a creare) un delicato rapporto tra uomo, ambiente e paesaggio, in ottica e accezione culturale. Il concetto di cultura, considerata l'evoluzione teorica che ha contraddistinto l'ampiezza della nozione negli ultimi anni ⁶²⁴, può assumere vari tipi di significato, abbracciando, pertanto, ambiti religiosi, letterali, storici in senso stretto, ecc., sino a ricomprendere gli ambiti culturali più “recenti”, che di una comunità fanno parte a livello di tradizione, ossia quelli enogastronomici. Gli itinerari culturali sono espressione di

⁶²⁴ Per la ricognizione del concetto di cultura, si consenta di richiamare, ancora una volta, i seguenti contributi: in ambito antropologico cfr. H. VELASCO MAILLO, *La cultura, noción moderna*, *op. cit.*, pp. 11-34. In ambito giuridico cfr., *ex multis*, J. PRIETO DE PEDRO, *Cultura, culturas y Constitución*, *op. cit.*; J. PRIETO DE PEDRO, *voz Cultura (D.º Administrativo)*, *op. cit.*, pp. 1872-1877; P. ROSSI, *voce Cultura*, *op. cit.*, pp. 1143-1157; A. PIZZORUSSO, *Diritto della cultura e principi costituzionali*, *op. cit.*; G. FAMIGLIETTI, *Diritti culturali e diritto della cultura*, *op. cit.* Per una ricognizione sull'evoluzione della nozione di cultura nell'ordinamento giuridico europeo cfr. D. D'ORSOGNA, *Diritti culturali per lo sviluppo umano*, *op. cit.*, pp. 6-9. Sul tema cfr., ampiamente, D. FERRI, *La Costituzione culturale dell'Unione europea*, *op. cit.*

questi valori e testimoniano anche, nel caso di itinerari culturali transfrontalieri, una forma di unione culturale che con il tempo si consolida e che continua a “stratificarsi” nel territorio e nelle coscienze dei popoli. Tale equilibrio è costantemente minacciato dagli effetti negativi e “perversi” della globalizzazione, la quale produce una costante minaccia alla diversità culturale dei popoli, soprattutto a causa dell’effetto della c.d. omologazione dei comportamenti e, quindi, a catena, delle culture. L’intervento ad opera dell’uomo in un dato territorio deve pertanto rispettare l’equilibrio che caratterizza, da sempre, una data comunità. Questo aspetto “conservatore”, però, deve essere affiancato a un aspetto “progressista”, capace di adattarsi, a causa dell’avanzare dei tempi, alle esigenze che provengono dallo stesso territorio e dalla stessa comunità. In questo senso, solo l’applicazione del principio dello sviluppo sostenibile, dotato di tutti i suoi corollari e delle sue garanzie, può contribuire a mantenere la pluralità degli equilibri che si sono venuti a generare nel corso dei secoli, dei lustri e degli anni, nelle varie comunità.

Gli itinerari culturali sollevano questioni che abbracciano una pluralità di materie, tra le quali il diritto ambientale e del paesaggio. In quest’ottica, come ribadito nel corso del presente contributo, tutti gli interventi che riguardino lavori sul territorio, dalla semplice manutenzione di siti, tratti, luoghi degli itinerari culturali già esistenti e consolidati nel tempo sino alla più complessa realizzazione *ex novo* di itinerari, la quale comporta, sul piano fattuale, una maggiore probabilità di “destabilizzazione” dell’assetto territoriale, richiedono un approccio sensibile per poter preservare l’equilibrio culturale preconstituito. Le amministrazioni pubbliche non dovrebbero, pertanto, preservare in maniera statica il territorio di una determinata comunità, in una ferma e inopportuna logica conservativa, ma dovrebbero poter svolgere delle politiche volte alla valorizzazione, in una prospettiva squisitamente dinamica, che si basino quindi sul rispetto del territorio e che consentano, allo stesso tempo, di tenere inalterato il tessuto di una civiltà, sia sotto il profilo della cultura materiale che sotto il profilo della cultura immateriale. Gli interventi sul paesaggio, territorio e ambiente,

devono essere rispettosi della normativa internazionale e, caso per caso, di quella nazionale, che in Italia, come visto, corrisponde alla disciplina dell'articolo 3-*quater* del d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i., più comunemente conosciuto come Codice dell'Ambiente.

Sul piano internazionale si è visto come sia stata (e sia tuttora) importante l'attività dell'UNESCO, del Consiglio d'Europa e degli Istituti a tutela degli itinerari culturali, nonché dell'Unione europea.

In particolare, le Convenzioni UNESCO, quella sulla Protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale dell'Umanità (1972), sulla salvaguardia del patrimonio culturale immateriale (2003) e sulla protezione e promozione della diversità culturale (2005), offrono un quadro completo di tutela per gli itinerari culturali. La disciplina principale è quella della Convenzione del 1972, che prevede delle Linee guida, le quali racchiudono nell'apposito Allegato n. 3 anche gli itinerari culturali. Questi, a seguito del riconoscimento, divengono, pertanto, come sostiene la citata e condivisibile dottrina⁶²⁵, beni del patrimonio culturale mondiale. Le disposizioni delle Convenzioni del 2003 e del 2005 concernono aspetti che gli itinerari culturali, più che gli altri tipi di beni culturali facenti parte il patrimonio culturale, sono in grado di esprimere e rappresentare al meglio. Infatti, gli itinerari culturali dispongono di un accentuato valore culturale immateriale e rappresentano, allo stesso tempo, un mezzo capace di rendere possibile lo scambio e la convivenza multiculturale. Tali valori presi in considerazione dalle Convenzioni del 2003 e del 2005, non collocano certamente in secondo piano l'importanza di quelli espressi dalla Convenzione sul patrimonio culturale subacqueo del 2001, fonte di ispirazione per gli itinerari culturali subacquei siciliani. Di indubbia rilevanza sono poi le numerose riunioni di esperti sugli itinerari culturali, le quali hanno fornito un contributo teorico importante, così come avvenuto nella riunione di esperti su "*Le strade in quanto parti integranti del nostro patrimonio culturale*", che si svolse a Madrid nel 1994. Il merito del Consiglio d'Europa è, invece, quello di aver predisposto un apposito

⁶²⁵ Cfr. J. PRIETO DE PEDRO, *Los itinerarios culturales como bienes del patrimonio mundial*, op. cit., pp. 229-241.

programma sugli “*Itinerari Culturali Europei*”, che consente di conferire degli appellativi specifici (“*Itinerario Culturale del Consiglio d’Europa*” e “*Grande Itinerario Culturale del Consiglio d’Europa*”). In questo senso, anche le Risoluzioni nn. 66 e 67 del 2013 forniscono un importante articolato di norme che disciplinano fattispecie, elementi costitutivi, funzionamento, ecc. degli itinerari culturali. L’Istituto di tutela degli Itinerari culturali più importante è l’ICOMOS, il quale ha predisposto la Carta degli Itinerari culturali. Tale documento, oltre ad offrire una nozione di itinerari culturali, individua l’insieme delle tipologie per approcciare le attività di ricerca, finanziamento, valorizzazione, protezione, conservazione, utilizzo e gestione degli stessi itinerari, ponendo, inoltre, l’accento sulla cooperazione internazionale tra gli Stati. Di particolare importanza poi, come visto, è la Risoluzione del Consiglio europeo del 17 febbraio 1986, n. 86/C 44/02, che mira a favorire la progettazione e lo sviluppo di itinerari culturali transfrontalieri, al fine di raggiungere una più importante unione culturale e identitaria, nonché uno sviluppo turistico, tramite una cooperazione tra i Paesi europei. La creazione di nuovi itinerari culturali transfrontalieri deve tenere conto delle altre disposizioni che sono state richiamate, in particolare quelle della Convenzione sulla valutazione di impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, adottata dall’Organizzazione delle Nazioni Unite e dell’allora Comunità Economica Europea nel 1991 e quelle relative allo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo del 1999.

L’Unione europea, invece, come visto, contempla all’articolo 167 TFUE una concezione di cultura aperta, e prevede numerosi progetti che sono volti a valorizzare il paesaggio, la diversità e il patrimonio culturale. I risultati positivi dello studio sull’impatto economico degli Itinerari Culturali del Consiglio d’Europa completa il quadro legislativo e teorico analizzato a livello sovranazionale.

A livello nazionale la legislazione contenuta nel Codice dei beni culturali e paesaggistici non tiene conto degli itinerari culturali, i quali non essendo menzionati, non possono accedere ad una effettiva e specifica tutela. Tuttavia,

l'ampia definizione di patrimonio culturale e paesaggistico offre alle amministrazioni la possibilità di poter "mettere a sistema" un insieme di norme presenti nel Codice che, considerando la tipologia di bene (articoli 10, 11 e 7-bis, 134) e la relativa disciplina (sia appartenente all'ambito degli istituti della tutela che della valorizzazione, sia per quanto concerne i beni culturali che paesaggistici), consentono di raggiungere, sia pur in maniera frammentata, uno *standard* generico e minimo di tutela, di certo non sufficiente a rappresentare le specifiche esigenze degli itinerari culturali. Peraltro, non si comprende la linea del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (MIBACT), il quale, come già argomentato, ha recentemente emanato una serie di decreti che menzionano gli itinerari culturali, auspicando la loro istituzione (a quanto pare in accezione prevalentemente turistica). In tal senso ci si chiede come il legislatore possa contemplare degli interventi sugli itinerari culturali senza fornire alcuna definizione, disciplina che indichi criteri costitutivi, organizzativi, gestionali, ecc., limitando, invece, la propria attività a sollecitare la "fantasia creativa" degli enti locali, i quali, dal canto loro, sono sprovvisti di una normativa quadro o di una disciplina di riferimento che crei stabilità e omogeneità su tutto il territorio nazionale. Il legislatore, pertanto, avrebbe dovuto (e dovrebbe) puntualmente integrare la disciplina del Codice, o in alternativa sfruttare le aperture del secondo periodo dell'articolo 2 dello stesso Codice che, tramite la tecnica del rinvio, offre la possibilità di tutelare e valorizzare «le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà». In questo senso, è oltremodo strano che non si arrivi ad attuare almeno una delle citate proposte di legge sugli itinerari culturali, le quali continuano a essere di tanto in tanto analizzate in Parlamento, senza, tuttavia, sortire fortuna alcuna.

A livello nazionale, a prescindere da ciò, si sono affermati istituti affini agli itinerari culturali: ci si riferisce, come anticipato, alle c.d. strade del vino, agli itinerari enogastronomici e ai distretti culturali. Per quanto concerne le strade del vino, tramite la legge 27 luglio 1999, n. 268, il legislatore nazionale ha messo le basi affinché le Regioni potessero (e possano) sviluppare una disciplina specifica

nel proprio territorio con una valorizzazione paesaggistica imperniata su un prodotto della propria terra, in questo caso il vino. La stessa logica di sviluppo locale vale per gli itinerari tematici che sono stati sviluppati per lo più a livello regionale, sempre nell’ottica di poter attrarre turismo e valorizzare il territorio sulla base di uno o più prodotti tipici locali enogastronomici. La figura affine agli itinerari culturali più interessante è quella del distretto culturale, in cui il concetto di valorizzazione del territorio assume una forma e una intensità complessa che è paragonabile a quella posta in essere dagli itinerari culturali, sia come forma organizzativa che di gestione. Altre forme di distretti si sono affermate, a seconda delle specifiche realtà, sotto forma di distretti rurali e agroalimentari. Più recentemente, i distretti culturali, ormai divenuti “evoluti”, si caratterizzano per un approccio innovativo in riferimento alle modalità di sviluppo del territorio, con la considerazione di ulteriori valori locali basati su sinergie sempre più forti e intense tra attori pubblici e privati e proposte di sviluppo locale all’avanguardia.

Se la situazione a livello nazionale non è delle migliori, tuttavia, come visto, le Regioni hanno cercato di colmare la più volte argomentata assenza della disciplina nazionale e di munirsi, pertanto, con diverse tipologie di interventi legislativi, di una specifica normativa. Gli itinerari culturali così predisposti, raccontano di realtà differenti e disomogenee sia dal punto di vista della qualità della redazione normativa sia delle tematiche che spesso hanno condizionato e contraddistinto la nascita di questo tipo di bene culturale, in alcuni casi solo per meri scopi turistici. Un aspetto positivo è che le numerose leggi regionali in tema di itinerari culturali possono essere fonte di ispirazione per il legislatore nazionale: dalla nozione di itinerario culturale alla forma organizzativa ideale; dalla forma di gestione alla forma di finanziamento; dalla predisposizione di *standard* di qualità a tutte le misure concernenti la valorizzazione; ecc. Si richiama ancora la legge della Regione Lazio del 10 marzo 2017, n. 2, la quale dispone, come visto, di tutti gli elementi per poter essere considerata una disciplina all’avanguardia: infatti, tale legge prevede la creazione di una Rete dei Cammini del Lazio (RCL), in grado di contenere itinerari “diversi”, sia quelli del

Consiglio d'Europa sia gli altri che attraversano la Regione Lazio e che, pertanto, fanno parte, alla stessa stregua, della storia e della cultura territoriale. Per tali itinerari, tutti soggetti alla dichiarazione di pubblico interesse, è prevista un'apposita organizzazione amministrativa e da un ente gestore, che potrà essere di natura pubblica, mista o privata. Non da ultimo, gli itinerari culturali della Rete dei Cammini del Lazio saranno sovvenzionati da costanti finanziamenti regionali e da un apposito fondo, in grado di assecondare l'attività di programmazione prevista dalla medesima legge e di superare, inoltre, le difficoltà di reperire fondi per gli interventi sul patrimonio culturale in oggetto. Un altro aspetto positivo è che, nonostante l'inerzia del legislatore nazionale, e i limiti di alcune Regioni nell'individuare una tutela adeguata, realtà transnazionali come la Via Francigena sono state (e sono tuttora) tutelate come patrimonio comune, in riferimento alla disciplina del Consiglio d'Europa. In questo caso, infatti, come visto, valgono gli *standard* comuni che debbono essere rispettati da tutte le amministrazioni che sono attraversate da tale itinerario, con una garanzia qualitativa che non è presente, invece, nel nostro Codice né in altra legislazione nazionale.

L'esperienza comparatistica affrontata ha avuto dei riscontri interessanti: in primo luogo, il concetto di patrimonio culturale in Spagna è molto esteso e riflette i continui studi della dottrina in tema di cultura, paesaggio ⁶²⁶ e ambiente. In secondo luogo, in Spagna, come visto, non esiste una specifica normativa nazionale sugli itinerari culturali, essendovi lo stesso problema che si riscontra in Italia in merito all'indicazione dei contenuti della nozione di patrimonio culturale (articolo 1 legge n. 16/1985 e s.m.i. sul patrimonio storico spagnolo), nozione recentemente arricchita dalla legge n. 10/2015 sul patrimonio culturale immateriale, la quale, peraltro, nel prevede la salvaguardia di beni materiali associati al patrimonio culturale immateriale, tiene in considerazione il rispetto e la conservazione degli itinerari culturali (articolo 4, comma 1). Tuttavia, a differenza dell'Italia, i pubblici poteri spagnoli, al fine di tutelare gli itinerari culturali, hanno fatto leva sulla categoria de *los conjuntos historicós* (articolo 14 legge n. 16/1985 e s.m.i., sul patrimonio storico spagnolo), i quali costituiscono

⁶²⁶ Cfr. M. T. CARBALLEIRA RIVERA, *El paisaje como bien cultural*, op. cit. pp. 29-49.

“insiemi storici” che raggruppano varie tipologie di beni, non solo strettamente culturali ma anche paesaggistici, e che hanno necessità di essere rappresentati e disciplinati da un apposito Piano Speciale di Protezione (articoli 20-21 legge n. 16/1985 e s.m.i., sul patrimonio storico spagnolo).

In Italia è presente una corrispondente elencazione dei c.d. luoghi della cultura, di cui all’articolo 101, ma, tuttavia, tale sforzo interpretativo non è mai stato proposto e considerato per gli itinerari culturali con la medesima decisione, né da parte del legislatore né da parte dei pubblici poteri: infatti, all’interno dell’articolo 101 è prevista la categoria dei “complessi monumentali”, probabilmente la categoria più adatta ad annoverare gli itinerari culturali. Anche in Spagna giova mettere in luce il prezioso lavoro delle Comunità autonome (*Cantabria, Principado de Asturia, Castilla y Leon, La Rioja, Navarra e Galizia*) che si sono occupate specificamente di predisporre una disciplina per gli itinerari culturali, variamente denominati, fornendo anche spunti interessanti in merito alle nozioni, alla disciplina, e alla considerazione degli stessi cammini, in alcuni casi come categoria a sé stante. La disciplina che a livello assoluto merita un plauso è quella della Comunità autonoma della Galizia, la quale, come visto, ha predisposto una tutela generica per gli itinerari culturali e una tutela specifica per il tratto di propria competenza del Cammino di Santiago di Compostela. Tale tipo di legislazione può essere sicuramente un valido punto di riferimento e modello per le altre Comunità autonome.

A proposito del celebre Cammino di Santiago, se è vero che la competenza del patrimonio culturale spetta alle Comunità autonome, è anche vero che lo Stato si riserva un ruolo di garante e di coordinatore delle politiche culturali, in virtù di quanto disposto dall’articolo 149.2 della Costituzione spagnola. Questo ruolo dello Stato è essenziale per poter garantire uno *standard* di tutela unitaria in tutto il territorio in cui si estende l’itinerario culturale, comune a più Comunità autonome. Secondo citata dottrina ⁶²⁷, inoltre, lo stesso discorso dovrebbe essere riconosciuto sul piano della materia urbanistica (“governo del territorio”), dove

⁶²⁷ Cfr. M. VAQUER CABALLERÍA, *El gobierno del territorio. Propuesta para superar su insatisfactoria distribución competencial en España*, op.cit. pp. 1785-1804.

alla competenza riconosciuta in linea di massima alle Comunità autonome, stante l'importanza di tale materia per gli itinerari culturali, dovrebbe essere riconosciuta una prerogativa multilivello anche allo Stato, sulla falsariga di quanto accade con la materia cultura.

I contesti legislativi analizzati, sia livello sovranazionale che a livello nazionale, ci inducono ad affermare che è vero che esistono varie nozioni e discipline sugli itinerari culturali, ma è anche vero che esistono tratti comuni agli itinerari culturali. Questi elementi comuni caratterizzanti sono: a) la presenza di un paesaggio (elemento costitutivo); b) la presenza di una pluralità di beni (culturali) che caratterizzano il cammino, quasi sempre di carattere eterogeneo; c) l'aver rappresentato e/o rappresentare un mezzo di comunicazione e/o di scambio culturale; d) essere sintesi di valori culturali e identitari comuni. Viceversa, tra gli elementi che differiscono si annoverano: a) la disciplina applicabile, diversa a seconda della normativa di riferimento; b) il "tematismo", in quanto gli itinerari possono essere importanti sotto vari punti di vista, ossia storico, letterario, religioso, ecc.

Gli itinerari culturali transfrontalieri, come visto nel corso del presente contributo, sono realtà che attraversano due o più Paesi. L'ampiezza e la complessità delle componenti degli itinerari culturali spiega l'applicabilità delle disposizioni delle principali Convenzioni internazionali, in particolare quelle dell'UNESCO del 1972, del 2003 e del 2005. Lo "spirito" della Convenzione UNESCO del 2005, sulla diversità culturale consente di focalizzare al meglio l'unione dei popoli che avviene attraverso gli itinerari culturali, il quale divengono mezzo a fine della consolidazione dei rapporti basati non solo sulla comunanza di un patrimonio comune, ma di valori che vanno al di là dei propri confini geografici. L'auspicio è che si possano realizzare le politiche che continuamente hanno segnato (e segnano) la storia degli itinerari culturali: ci si riferisce in particolare, a livello sovranazionale, all'attività dell'ICOMOS e del Consiglio d'Europa che, sia pur con diverse impostazioni teoriche e intensità di azioni, predispongono tutti gli strumenti giuridici necessari affinché gli itinerari culturali

possano rappresentare per tutti i popoli un patrimonio culturale di valenza comune. A livello europeo, in particolare, giova ribadire anche l'attività dell'Unione europea, che predispone un sistema normativo generico, costantemente arricchito da programmi, politiche e azioni comuni, in un'ottica di cooperazione tra Stati, al fine di perseguire finalità comuni, tra le quali, senza dubbio, rientra quella della cultura, nella prospettiva dell'Unione dei popoli.

Il diritto amministrativo europeo fornisce degli apporti teorici molto importanti che danno spunti per quanto riguarda l'insieme dei principi generali e particolari applicabili anche alla materia culturale. Come visto, il problema che pongono gli itinerari culturali transfrontalieri è quello concernente la necessità di trovare una comune configurazione giuridica, sia organizzativa che gestionale: per la prima, vale la preferenza del c.d. modello a rete, il quale consente un'amministrazione condivisa da più soggetti e adatta ad essere importante per territori estesi; per la seconda, è preferibile l'individuazione di un unico organismo gestore che faccia sì che la gestione sia uniforme in tutti i tratti dell'itinerario (in questo caso, il modello di riferimento migliore è rappresentato dall'organo amministrativo e di gestione del Cammino di Santiago di Compostela, ossia dal *Consejo Jacobeo*).

Infine, appare condivisibile la recente tesi di parte della dottrina⁶²⁸ che paventa il rischio che vi possa essere una proliferazione eccessiva di itinerari, i

⁶²⁸ Cfr. J. PRIETO DE PEDRO, *Los itinerarios culturales como bienes del patrimonio mundial*, op. cit. pp. 239 ss., in cui l'Autore, nel paragrafo 5 rubricato "*La proliferazione dei cammini. Disputa in merito al concetto di itinerari culturali*", constata che, tra le varie dispute dottrinali, «la disputa principale si polarizza in merito a due concezioni, che potremmo denominare aperta e rigorosa, relativamente alla nozione di itinerario culturale. Concezioni che hanno i suoi principali garanti, nel primo caso il Consiglio d'Europa e, nel secondo, l'ICOMOS». Infatti, «Il Consiglio d'Europa propugna una concezione estesa e aperta degli itinerari o strade culturali. Niente di meglio esprime questa visione ampia dei cammini che il motto lanciato dallo stesso Consiglio d'Europa: "pensa al tuo itinerario culturale". Visione che ha come conseguenza concettuale che i cammini non dovrebbero essere supportati da realtà culturali e storiche, ma possono corrispondere a costruzioni concettuali immaginarie e creative, come possono essere le strade tematiche letterarie, linguistiche, musicali, gastronomiche, enologiche, mitologiche...Al contrario, l'ICOMOS dimostra una ortodossia concettuale che appare chiaramente nei contenuti della Carta degli Itinerari culturali recentemente trascritti e che cerca di fornire una base metodologica e scientifica all'esigenza del "valore universale eccezionale dal punto di vista della storia, dell'arte o della scienza" che richiede la Convenzione del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO». In questo senso, il concetto è fonte di problema per quanto riguarda l'attuale dimensione turistica: «Assistiamo ai nostri giorni a una grande crescita economica-turistica del patrimonio che espone al rischio di un alto costo sociale e

quali la maggior parte delle volte nascono per scopi e finalità che prescindono da quelle strettamente culturali: ci si riferisce al fenomeno della creazione di itinerari a meri scopi turistici, con il pericolo di una confusione terminologica e della disciplina rispetto a quelli che effettivamente detengono valori eccezionali e rappresentano un patrimonio culturale comune. Tale rischio è possibile sia a livello sovranazionale che a livello nazionale. In Italia, ad esempio, l'attribuzione al Ministero dei Beni e delle Attività Culturali della competenza in materia di Turismo, ora MIBACT, congiuntamente alla recente decretazione che auspica la creazione degli itinerari turistici-culturali, in ottica tendenzialmente turistica e di "commercializzazione" territoriale, fanno presagire un rischio di proliferazione eccessiva ed incontrollata di realtà che non hanno niente o, in altri casi, poco a che fare col patrimonio culturale inteso in senso stretto.

culturale, giacché facilita la proliferazione di strade e itinerari turistici in tutti gli angoli del pianeta al servizio del *marketing* territoriale. Ci sono numerose ed eccellenti esperienze sulla conservazione e conoscenza del patrimonio connesse allo sviluppo turistico ed economico. Di questo non c'è dubbio. Però la cruda strumentalizzazione del patrimonio al servizio dello sviluppo economico e turistico è fonte di problemi, in quanto i beni patrimoniali sono sottoposti alle aspettative turistiche e del mercato. Questo trascina seri pericoli di credibilità, autenticità, simulacro e spettacolarizzazione del patrimonio, sostenibilità...ed uno, non proprio minore, è la deformazione e banalizzazione dello stesso concetto di patrimonio, e di quello derivato di itinerario culturale [...].».

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

290

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Actas del Congreso Internacional de Itinerarios Culturales – Santiago de Compostela, 14-17 novembre 2000*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Secretaría General Técnica, 2001;
- AA.VV., *Actas del Congreso - La Cultura como elemento de unión en Europa. Rutas culturales activas. Fundación del Patrimonio Histórico de Castilla y León*, Valladolid, 2003;
- AA.VV., *Artículo 44, Constitución Española 1978-1988. Constitución Desarrollo legislativo Jurisprudencia Bibliografía*, bajo la dirección de Luis Aguiar de Luque y Ricardo Blanco, Centro de Estudios Constitucionales, 1988;
- AA.VV., *Artículo 45, en Constitución Española 1978-1988. Constitución Desarrollo legislativo Jurisprudencia Bibliografía*, bajo la dirección de Luis Aguiar de Luque y Ricardo Blanco, Centro de Estudios Constitucionales, 1988;
- AA.VV., *Artículo 46, en Constitución Española 1978-1988. Constitución Desarrollo legislativo Jurisprudencia Bibliografía*, bajo la dirección de Luis Aguiar de Luque y Ricardo Blanco, Centro de Estudios Constitucionales, 1988;
- AA.VV., *Artículo 148, en Constitución Española 1978-1988. Constitución Desarrollo legislativo Jurisprudencia Bibliografía*, bajo la dirección de Luis Aguiar de Luque y Ricardo Blanco, Centro de Estudios Constitucionales, 1988;
- AA.VV., *Artículo 149, en Constitución Española 1978-1988. Constitución Desarrollo legislativo Jurisprudencia Bibliografía*, bajo la dirección de Luis Aguiar de Luque y Ricardo Blanco, Centro de Estudios Constitucionales, 1988;
- AA.VV., *Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio*

d'Europa. Carta europea dell'autonomia locale. Italian version/version italienne, Council of Europe Publishing Edition, 2012;

- AA.VV., *Il Codice della pianificazione urbanistica. Guida normativa e raccolta giurisprudenziale*, Exeo Edizioni, 2016;
- AA.VV., *Il Consiglio d'Europa*, P.I.E.-Peter Lang S.A., Bruxelles, 2013;
- AA.VV., *L'Action Normative a l'UNESCO. Volume II. Conventions, Recommandations, Declarations et Chartes Adoptees par l'UNESCO (1948 - 2006)*, Editeur: Brill, Leiden, 2007;
- AA.VV., *Our Common Future. World Commission on Environment and Development*, Oxford University Press, 1987;
- AA.VV., *Verso l'ecomuseo del futuro. Seminario internazionale - Ferrara, Castello Estense, 7 maggio 1993. Atti, a cura di Massimo Negri e Laura Pini*, Collana Quaderni di Campotto, n. 5, Nuova Alfa Editoriale, 1994;
- J. M. ABAD LICERAS, *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autonomas en materia de patrimonio cultural histórico-artístico: soluciones doctrinales*, en *Revista española de Derecho Constitucional*, año 19, n. 55, 1999;
- A. ABDULQAWI YUSUF, *L'Action Normative a l'UNESCO. Volume I. Elaboration de Regles Internationales sur l'Education, la Science et la Culture*, Editeur: Brill, Leiden, 2007;
- B. ACCETTURA, *L'accordo di programma tra il ministero per i Beni e le Attività culturali e la regione Campania*, in www.aedon.mulino.it, n. 3/2009;
- N. AICARDI, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali. La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Giappichelli Editore, 2002;
- M. AINIS, *Il decentramento possibile*, in www.aedon.mulino.it, n.

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

292

1/1998;

- M. AINIS, M. FIORILLO, *I beni culturali*, in *Trattato di Diritto amministrativo, a cura di Sabino Cassese, Tomo II*, Giuffrè Editore, 2003;
- M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali, III edizione*, Giuffrè Editore, 2015;
- F. G. ALBERTI, J. D. GIUSTI, *Alla ricerca dei distretti culturali. Un'analisi critica della letteratura, Liuc Papers n. 229, Serie Management ed economia della cultura 2*, giugno 2009;
- J.M. ALEGRE ÁVILA, *Evolución y régimen jurídico del patrimonio histórico. La configuración dogmática de la propiedad histórica en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, Tomos I y II*, Ministerio de Cultura, Madrid, 1994;
- J. M. ALEGRE AVILA, *Patrimonio histórico y Constitución*, en *Patrimonio cultural y derecho*, n. 12/2008;
- T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè Editore, 2001;
- J. A. ALONSO DE ANTONIO, *Artículo 149. Artículo: 149.1.1.ª, 4.ª, 5.ª, 7.ª, 10.ª a 32.ª, 2 y 3: Sistema de distribución de competencias*, en *Comentarios a la Constitución de 1978, Obra Dirigida por Oscar Alzaga Villaamil, Tomo XI*, Madrid, 2006;
- M. R. ALONSO IBAÑEZ, *El patrimonio histórico: destino público y valor cultura*, S.L. Civitas Ediciones, 1991;
- M. R. ALONSO IBAÑEZ, *La tercera generación de Leyes del Patrimonio Histórico*, en *Patrimonio cultural y derecho*, n. 18/2014;
- O. ALZAGA VILLAMIR, *Artículo 44*, en *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978;
- O. ALZAGA VILLAMIR, *Artículo 45*, en *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*, Madrid, Ediciones del Foro, 1978;

- O. ALZAGA VILLAMIR, *Artículo 46*, en *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*, Madrid, Ediciones del Foro, 1978;
- O. ALZAGA VILLAMIR, *Artículo 148*, en *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*, Madrid, Ediciones del Foro, 1978;
- O. ALZAGA VILLAMIR, *Artículo 149*, en *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*, Madrid, Ediciones del Foro, 1978;
- S. AMOROSINO, *Commento all'articolo 143*, in M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, 2007;
- S. AMOROSINO, *Commento all'articolo 145*, in M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, 2007;
- S. AMOROSINO, *Gli itinerari turistico-culturali nell'esperienza amministrativa italiana*, in www.aedon.mulino.it, n. 3/2000;
- S. AMOROSINO, *Le fondazioni culturali "di origine" o "a vocazione" politica*, in www.aedon.mulino.it, n. 3/2010;
- L. A. ANGUITA VILLANEUVA, *Código del patrimonio cultural*, Bajo la dirección de: Carmen Gómez Laplaza y Joaquín José Rams Albesa, Thomson Civitas, 2007;
- A. AREDDU, *La tutela dei beni culturali immateriali: spunti dalla legislazione spagnola*, in *Il Diritto dell'economia*, n. 3/2016;
- A. AREDDU, *Le professioni dei beni culturali: novità normative*, in D. D'Orsogna, P.L. Sacco, M. Scuderi (a cura di), *Nuove alleanze. Diritto ed economia per la cultura e l'arte*, Supplemento al n. 80-81 di *Arte e Critica*, 2015;
- E. ARGULLON I MURGADAS, *La formación del régimen jurídico de los caminos*, en *El Camino de Santiago y otros itinerarios. Cultura, historia, patrimonio, urbanismo, turismo, ocio y medio ambiente*.

Liber amicorum Enrique Gómez-Reino y Carnota, Cordinadores Juan Ramón Fernández Torres, Jesus Prieto de Pedro, Joan Manuel Trayter Jiménez, Xunta de Galicia, Tirant lo Blanc, Valencia, 2014;

- N. ASSINI, G. CORDINI, *I beni culturali e paesaggistici: diritto interno, comunitario, comparato e internazionale*, CEDAM, 2006;
- N. ASSINI (a cura di), *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 1992;
- V. BALDACCI, *Gli itinerari culturali. Progettazione e comunicazione*, Guaraldi Universitaria, 2006;
- C.E. BALDI, *Disciplina comunitaria degli aiuti di stato e politica culturale europea. Le incoerenza di un sistema fortemente burocratizzato*, in www.aedon.mulino.it , n. 3/2014;
- C.E. BALDI, *Il finanziamento del patrimonio e delle attività culturali. Come evitare le insidie delle regole europee*, in www.aedon.mulino.it, n. 2/2015;
- J. M. BALLESTER, *Itinerarios culturales y organizaciones internacionales*, en AA.VV., *Actas del Congreso Internacional de Itinerarios Culturales – Santiago de Compostela*, 14-17 novembre 2000, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Secretaría General Técnica, 2001;
- C. BARBATI, *Commento all'articolo 6*, in M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, 2007;
- C. BARBATI, *Commento all'articolo 115*, in M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, 2007;
- C. BARBATI, M. CAMMELLI, G. SCIULLO, *Diritto e gestione dei beni culturali*, Il Mulino, 2011;
- G.P. BARBETTA, M. CAMMELLI, S. DELLA TORRE (a cura di), *Distretti culturali: dalla teoria alla pratica*, Il Mulino, 2013;
- B. BARREIRO CARRIL, *La diversidad cultural en el Derecho internacional: la Convención de la UNESCO*, Iustel, Madrid, 2011;

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

295

- M. C. BARRERO RODRÍGUEZ, *La ordenación urbanística de los conjuntos históricos*, Colección Biblioteca de Derecho Municipal, Iustel, 2006;
- M. C. BARRERO RODRÍGUEZ, *La ordenación jurídica del patrimonio histórico*, Universidad de Sevilla Civitas, Madrid, 1990;
- M. C. BARRERO RODRÍGUEZ, *Las contradicciones entre la Ley estatal y las leyes autonómicas en materia de patrimonio histórico y cultural: sus posibles soluciones en vía normativa*, en *Patrimonio cultural y derecho*, n. 13/2009;
- M. BASSOLS COMA, Artículo 47: *Derecho a la vivienda.*, en *Comentarios a la Constitución de 1978*, Obra Dirigida por Oscar Alzaga Villaamil, Tomo IV, Madrid, 2006;
- M. BASSOLS COMA, *Los conjuntos históricos: su concepto en el ordinamiento jurídico español e internacional*, en *Patrimonio cultural y derecho*, n. 4/2000, pp. 91-110;
- F. BIONDI DAL MONTE, *Articolo 26. Valutazione di Impatto Ambientale*, in G. Famiglietti, N. Pignatelli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel Diritto Editore, 2015;
- I. BOROWY, *Defining Sustainable Development for Our Common Future: A History of the World Commission on Environment and Development (Brundtland Commission)*, Routledge, 2014;
- C. BORTOLOTTO (a cura di), *Il patrimonio immateriale secondo l'UNESCO: analisi e prospettive*, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 2008;
- F. BOSETTI, *Articolo 112. Valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica*, in G. Famiglietti, N. Pignatelli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel Diritto Editore, 2015;
- F. BOSETTI, *Articolo 113. Valorizzazione dei beni culturali di*

proprietà privata, in G. Famiglietti, N. Pignatelli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel Diritto Editore, 2015;

- F. BOSETTI, *Articolo 114. Livelli della qualità della valorizzazione*, in G. Famiglietti, N. Pignatelli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel Diritto Editore, 2015;
- F. BOSETTI, *Articolo 115. Forme di gestione*, in G. Famiglietti, N. Pignatelli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel Diritto Editore, 2015;
- F. BOSETTI, *Articolo 121. Accordi con le fondazioni bancarie*, in G. Famiglietti, N. Pignatelli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel Diritto Editore, 2015;
- A. BRUSCINO, *Il turismo sostenibile*, Editore Libreria Universitaria, 2011;
- P. CABELLO CARRO, *Reflexiones para una política de bienes culturales en Patrimonio Nacional*, en *Patrimonio cultural y derecho*, n. 19/2015;
- P. CACCIARI, *Intervento programmato*, in *Atti della Conferenza per la Carta europea dei Diritti dell'Uomo nella Città*, Venezia 9 - 10 Dicembre 2002;
- C. CACCIAVILLANI, A. POLICE, *Governo del territorio*, in *Diritto amministrativo*, a cura di Franco Gaetano Scoca, Giappichelli Editore, 2014;
- M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, Giappichelli Editore, Torino, 2007;
- M. A. CALVO HORNERO, *Estrategia medioambiental y desarrollo sostenible*, Editorial Universitaria Ramón Areces, UNED, 2013;
- M. CAMMELLI, *Commento all'articolo 121*, in M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, 2007;

- M. CAMELLI, *Il decentramento difficile*, in www.aedon.mulino.it, n. 1/1998;
- M. T. CARBALLEIRA RIVERA, *El paisaje como bien cultural*, en *El Camino de Santiago y otros itinerarios. Cultura, historia, patrimonio, urbanismo, turismo, ocio y medio ambiente. Liber amicorum Enrique Gómez-Reino y Carnota*, Cordinadores Juan Ramón Fernández Torres, Jesus Prieto de Pedro, Joan Manuel Trayter Jiménez, Xunta de Galicia, Tirant lo Blanc, Valencia, 2014;
- B. CARDINALE, *La via degli Abruzzi. Un'arteria fondamentale per lo sviluppo locale*, in *Rivista documenti geografici, Dipartimento di Scienze storiche, filosofiche-sociali dei beni culturali e del territorio*, Università di Roma, Edizioni Nuova Cultura, n. 2-2013;
- G.F. CARTEI, *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino, 2007;
- M. CATANI, *Lo sviluppo sostenibile e l'agenda 21 locale. Analisi e valutazione di un progetto di democrazia partecipativa*, Aracne, 2011;
- A. CATELANI, S. CATTANEO, *I beni e le attività culturali*, in *Trattato di Diritto Amministrativo, diretto da G. Santaniello*, Cedam, 2002;
- S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *L'amministrazione dello Stato*, Milano, 1976;
- S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo, Terza edizione, Collana Corso di diritto amministrativo, diretta da Sabino Cassese, I*, Giuffrè Editore, 2009;
- M. CASTELLANETA, *Il marchio del patrimonio europeo e il meccanismo Ue sulla valorizzazione del patrimonio culturale*, in *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, a cura di A. Cannone, Collana Studi sull'Integrazione Europea, n. 9,

Cacucci Editore, 2014;

- F. A. CASTILLO BLANCO, *Artículo 148: Competencias de las Comunidades autonomas, en Comentarios a la Constitución de 1978, Obra Dirigida por Oscar Alzaga Villaamil, Tomo XI*, Madrid, 2006;
- M. CASTRI, A. PALMIGIANO, *Codice del Turismo commentato*, Presidenza Regione Siciliana, 2014;
- M. CECCHETTI, *Articolo 131. Paesaggio*, in G. Famiglietti, N. Pignatelli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel Diritto Editore, 2015;
- M. CECCHETTI, *Articolo 135. Pianificazione paesaggistica*, in G. Famiglietti, N. Pignatelli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel Diritto Editore, 2015;
- M. CECCHETTI, *Commento all'art. 9 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione, Vol. I*, UTET, 2006;
- G. CERRINA FERONI, *Il partenariato pubblico-privato. Modelli e strumenti, Quaderni CESIFIN. Nuova serie 48*, Giappichelli Editore, 2011;
- V. CERULLI IRELLI, *Amministrazione pubblica e diritto privato. Prefazione di Natalino Irti*, Giappichelli Editore, 2011;
- M. P. CHITI, *Beni culturali*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo a cura di M.P. Chiti e G. Greco*, Giuffrè Editore, 1997;
- M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo, Quarta edizione*, Giuffrè Editore, 2011;
- M.P. CHITI, G. GRECO, (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo, coordinato da Gian Franco Cartei e Diana Urania Galletta, Parte Generale, Tomo I, Seconda Edizione*, Giuffrè Editore, 2007;
- A.G. CHIZZONITI, *Gli itinerari turistico-religiosi giubilari tra turismo e cultura*, in www.aedon.mulino.it, n. 1/1999;

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

299

- A. CIMELLARO, A. SCIALÒ, *Valutazione Ambientale Strategica*, DEI Editore, 2011;
- A. CIMELLARO, A. FERRUTI, *La nuova conferenza di servizi. Commento articolo per articolo del D.Lgs. 30 giugno 2016, n. 127 (artt. 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater, 14-quinquies L. 241/1990)*, Maggioli Editore, 2016;
- S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Commento all'articolo 131*, in M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, 2007;
- P. CLEMENTE, I. CANDELORO, *I beni culturali demo-etno-antropologici*, in *Manuale dei beni culturali*, a cura di N. Assini e P. Francalacci, Padova, 2000;
- L. COLOMBO (a cura di), *Pianificazione urbanistica e valutazione ambientale, Collana "Urbanistica & Territorio"*, Edizioni Le Penseur, 2012;
- G.D. COMPORI, *Sponsorizzazione ed erogazioni liberali*, in www.aedon.mulino.it, n. 2/2015; sulle sponsorizzazioni si consiglia anche un insieme di contributi pubblicato nel numero speciale dedicato sul tema, in www.aedon.mulino.it, n. 1/2010;
- M. CONFALONIERI, *Il turismo sostenibile*, in *"La produzione e organizzazione dei viaggi e del turismo"*, Collana di Economia e Management diretta da Maurizio Rispoli, n. 14, Giappichelli Editore, 2008;
- G. CONTI, *Articolo 143. Piano paesaggistico*, in G. Famiglietti, N. Pignatelli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel Diritto Editore, 2015;
- G. CONTI, *Articolo 145. Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione*, in G. Famiglietti, N. Pignatelli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel Diritto Editore, 2015;

- A. COPPOLA, M.L. D'Angelo, *La pianificazione urbanistica comunale*, Collana "Urbanistica & Territorio", Edizioni Le Penseur, 2011;
- M. C. CORDONIER SEGGER, A. KHALFAN, *Sustainable Development Law: Principles, Practices, and Prospects*, Oxford University Press, 2005;
- R. COTI, J. OELSNER, L. PERRIN-BENSAHEL, sous la direction de M. CORNU, J. FROMAGEAU ET C. HOTTIN, *Droit et patrimoine culturel inmatériel*, Collection Droit de Patrimoine culturel et naturel, Éditions L'Harmattan, 2013;
- D. COSI, *Diritto dei beni e delle attività culturali*, Aracne Editrice, 2008;
- F. CRISTIANO, *Dal centro alla periferia: le Soprintendenze bibliografiche*, in *Archivi di biblioteche per la storia delle biblioteche pubbliche e statali*, Collana Sussidi Eruditi, n. 55, Ministero per i Beni e le Attività Culturali. Direzione Generale per i Beni librari e gli Istituti culturali, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma, 2002;
- A. CROSETTI, D. VAIANO, *Beni culturali e paesaggistici*, Quarta edizione, *Guide al diritto amministrativo*, Collana diretta da A. Crosetti, A. Police, M. Spasiano, D. Vaiano, Giappichelli Editore, 2014;
- R. CUONZO, *La programmazione negoziata nell'ordinamento giuridico*, CEDAM, 2007; P. D'Angiolillo, *Accordi amministrativi e programmazione negoziata nella prospettiva del potere discrezionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009;
- D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Collana "Nuovi problemi dell'amministrazione pubblica", diretta da Franco Gaetano Scoca, Giappichelli Editore, 2002;

- D. D'ORSOGNA, *Diritti culturali per lo sviluppo umano*, in D. D'Orsogna, P.L. Sacco, M. Scuderi (a cura di), *Nuove Alleanze. Diritto ed economia per la cultura e l'arte*, Supplemento al n. 80-81 di *Arte e Critica*, 2015;
- D. D'ORSOGNA (a cura di), *Perequazione urbanistica. Materiali per la comparazione giuridica*, *Collana Studi di diritto del governo del territorio e delle amministrazioni pubbliche*, n. 2, diretta da Antonio Bartolini, Emanuele Boscolo, Vincenzo Cerulli Irelli, Domenico D'Orsogna, Andrea Maltoni, Paolo Urbani, Giappichelli Editore, 2015;
- L. DAVICO, *Sviluppo sostenibile. Le dimensioni sociali*, Carocci, 2004;
- A. L. DE CESARIS, S. NESPOR (a cura di), *Codice dell'ambiente. Commento alle recenti novità in materia di AIA, Caccia, Inquinamento atmosferico, Rifiuti, VAS e VIA*, Giuffrè Editore, 2011;
- M. V. DE GIORGI, *Sponsorizzazione e mecenatismo, I, Le sponsorizzazioni*, Padova, 1988;
- G. DELLA CANANEA, *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, Terza edizione*, in *Corso di Diritto amministrativo*, diretto da Sabino Cassese, n. 5, Giuffrè Editore, 2011;
- G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, Giappichelli Editore, 2010;
- S. DE MARCO, *Le fondazioni culturali. Profili di un modello in evoluzione*, Giappichelli Editore, 2012;
- M. DE PAOLIS, *Le erogazioni liberali e il contratto di sponsorizzazione con la P.A.*, IPSOA, 2015;
- R. DI PACE, *Partenariato pubblico e privato e contratti atipici*, Giuffrè Editore, 2006.
- G. FAMIGLIETTI, *Articolo 6. Valorizzazione del patrimonio*

culturale, in G. Famiglietti, N. Pignatelli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel Diritto Editore, 2015;

- G. FAMIGLIETTI, *Diritti culturali e diritto della cultura*, Giappichelli Editore, 2010;
- F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale Scientifica, 2010;
- F. FRANCONI, F. LENZERINI, *The 1972 World Heritage Convention. A commentary*, *Oxford commentaries on international law*, Oxford University Press, 2008;
- D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, *El régimen jurídico de protección del patrimonio histórico en la legislación autonómica*, en *Patrimonio cultural y derecho*, n. 3/1999;
- J. R., FERNÁNDEZ TORRES, *La protección urbanística del Camino de Santiago, ayer y hoy*, en *El Camino de Santiago y otros itinerarios. Cultura, historia, patrimonio, urbanismo, turismo, ocio y medio ambiente. Liber amicorum Enrique Gómez-Reino y Carnota*, *Cordinadores Juan Ramón Fernández Torres, Jesus Prieto de Pedro, Joan Manuel Trayter Jiménez, Xunta de Galicia, Tirant lo Blanc, Valencia, 2014*;
- D. FERRI, *La Costituzione culturale dell'Unione europea*, CEDAM, 2008;
- G. FIDONE, *Il ruolo dei privati nella valorizzazione dei beni culturali: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione*, in www.aedon.mulino.it, n. 1-2/2012;
- R. GARABELLO, *La Convenzione UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, Collana Università degli Studi di Milano – Bicocca, Facoltà di Giurisprudenza, Giuffrè Editore, 2004
- E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Consideraciones sobre una nueva*

legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural, en *Revista española de derecho administrativo*, Civitas, n. 39, 1983;

- J. GARCÍA FERNÁNDEZ, *Artículo 44.2: Fomento de la ciencia*, en *Comentarios a la Constitución de 1978, Obra Dirigida por Oscar Alzaga Villaamil, Tomo IV*, Madrid, 2006;
- J. GARCIA FERNANDEZ, *Estudios sobre el derecho del patrimonio histórico*, Colegio Registradores Propiedad Mercantiles España, 2008;
- F. J. GARCIA FERNANDEZ, *La protección jurídica del patrimonio cultural: nuevas cuestiones y nuevos sujetos a los diez años de la Ley de Patrimonio Histórico Español*, en *Patrimonio cultural y derecho*, n. 1/1997;
- F. GARELLA, M. MARIANI (a cura di), *Il Codice dei contratti pubblici. Commento al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*, Giappichelli Editore, 2016;
- M. S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, Giuffrè Editore, 1976;
- M.S. GIANNINI, *sull'art. 9 Cost (la promozione culturale)*, in *Scritti, Volume IX, 1991-1996*, Giuffrè Editore, 2006;
- S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *El derecho administrativo europeo, Tercera edición*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005
- L. GRAZI, *Introduzione all'Europrogettazione. Il PCM. La preparazione di un progetto europeo*, Università degli Studi di Siena, 12 maggio 2012;
- P. GRECO, *Lo sviluppo sostenibile: dalla Conferenza di Rio alla Conferenza di Johannesburg*, CUEN, 2002;
- F. GUELPA, S. MICELLI (a cura di), *I distretti industriali del terzo millennio. Dalle economie di agglomerazione alle strategie d'impresa*, Il Mulino, 2007;

- M. GUEVARA, *Le patrimoine culturel immatériel: Les aspects juridiques des instruments normatifs internationaux*, Éditions universitaires européennes, 2013;
- A. HUERGO LORA, *La recuperación de los caminos públicos. Reflexiones actuales sobre las potestades de defensa de los bienes demaniales*, en *El Camino de Santiago y otros itinerarios. Cultura, historia, patrimonio, urbanismo, turismo, ocio y medio ambiente. Liber amicorum Enrique Gómez-Reino y Carnota*, Cordinadores Juan Ramón Fernández Torres, Jesus Prieto de Pedro, Joan Manuel Trayter Jiménez, Xunta de Galicia, Tirant lo Blanc, Valencia, 2014;
- M. IMMORDINO, M. C. CAVALLARO, *I contratti della pubblica amministrazione*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, a cura di Franco Gaetano Scoca, Giappichelli Editore, 2014;
- G. JOSE RUIZ-RICO RUIZ, *La disciplina constitucional del patrimonio histórico en España*, en *Patrimonio cultural y derecho*, n. 4/2000;
- W.M. LAFFERTY, K. ECKEMBERG, *From the Earth Summit to Local Agenda 21. Working towards sustainable development*, *International Environmental Governance Set*, Routledge, 2013;
- A. LANZA, *Lo sviluppo sostenibile*, Il Mulino, 2006;
- F. M. LAZZARO, *I finanziamenti culturali alle attività culturali*, in www.aedon.mulino.it , n. 3/2002;
- F. LA CAMERA, *Sviluppo sostenibile. Origini, teoria e pratica. Prefazione di Edo Ronchi*, Editori Riuniti, 2005;
- M. LE POTIER, *La sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine culturel immatériel. Le rôle des politiques culturelles locales*, Editions universitaires européennes, 2012;
- C. LOPEZ BRAVO, *Los bienes culturales en el derecho estatal y autonómico de España*, en *Patrimonio cultural y derecho*, n.

3/1999;

- A. MARTORELL CARREÑO, *Itinerarios Culturales y Patrimonio Mundial*, USMP - Universidad de San Martín de Porres - Fondo Editorial, Lima, 2010;
- S. MASUMECI TOTI, *La cultura ai privati. Il partenariato pubblico privato (sponsorizzazioni e project financing ed altre iniziative)*, CEDAM, 2012;
- A. MEICH, *El Consejo de Europa y los itinerarios culturales*, en AA.VV., *Actas del Congreso Internacional de Itinerarios Culturales – Santiago de Compostela*, 14-17 novembre 2000, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Secretaría General Técnica, 2001;
- F. MERUSI, *Commento all'articolo 9 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, Zanichelli Editore, Bologna, 1975;
- F. MONGE, *Le fondazioni bancarie: cultura, valore, innovazione*, Franco Angeli Editore, 2016;
- N. PAOLANTONIO, A. POLICE, *Beni culturali, beni paesaggistici e tutela dell'ambiente*, in *Diritto Amministrativo*, a cura di F. G. Scoca, Giappichelli Editore, 2014;
- J. M. PARRADO DEL OLMO, *Ponencia de planteamientos generales*, en AA.VV., *Actas del Congreso - La Cultura como elemento de unión en Europa. Rutas culturales activas. Fundación del Patrimonio Histórico de Castilla y León*, Valladolid, 2003;
- S. PENSABENE LIONTI, *Gli accordi con la pubblica amministrazione nell'esperienza del diritto vivente*, Giappichelli Editore, 2007;
- A. PEREZ DE ARMIÑAN Y DE LA SERNA, *Una década de aplicación de la Ley de Patrimonio Histórico Español*, en *Patrimonio cultural y derecho*, n. 1/1997;

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

306

- A. E. PÉREZ LUÑO, *Artículo 45: Medio ambiente*, en *Comentarios a la Constitución de 1978, Obra Dirigida por Oscar Alzaga Villaamil, Tomo IV*, Madrid, 2006;
- A. E. PÉREZ LUÑO, *Artículo 46: Medio ambiente*, en *Comentarios a la Constitución de 1978, Obra Dirigida por Oscar Alzaga Villaamil, Tomo IV*, Madrid, 2006;
- A. E. PÉREZ LUÑO, *Artículo 46: Patrimonio histórico, artístico y cultural*, en *Comentarios a la Constitución de 1978, Obra Dirigida por Oscar Alzaga Villaamil, Tomo IV*, Madrid, 2006;
- E. PICOZZA, *Diritto amministrativo e diritto comunitario, Seconda edizione*, Giappichelli Editore, 2004;
- A. PIPASCA, *La Carta aperta al mondo. Coordinato dalle Città di Barcellona, Saint Denis e Venezia, Gruppo di lavoro I*, in *Atti della Conferenza per la Carta europea dei Diritti dell'Uomo nella Città, Venezia 9 - 10 Dicembre 2002*;
- G. PIPERATA, *Commento all'articolo 113*, in M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, 2007;
- G. PIPERATA, *Commento all'articolo 114*, in M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, 2007, pp. 450-455;
- A. PIZZORUSSO, *Diritto della cultura e principi costituzionali*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2000;
- A. POLICE, *Fondazioni bancarie, imprese strumentali e diritto amministrativo*, in www.aedon.mulino.it, n. 1/2009;
- A. POLICE, M. R. SPASIANO (a cura di), *Manuale di governo del territorio*, Giappichelli Editore, 2016; M. A. Cabiddu (a cura di), *Diritto del governo del territorio, Seconda edizione*, Giappichelli Editore, 2014;
- J. PRIETO DE PEDRO, *Artículo 44.1: El derecho a la cultura*, en *Comentarios a la Constitución de 1978, Obra Dirigida por Oscar*

Alzaga Villaamil, Tomo IV, Madrid, 2006;

- J. PRIETO DE PEDRO, *Concepto y otros aspectos del patrimonio cultural en la Constitución, en Estudios sobre la Constitución española : Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría / coord. por Sebastián Martín-Retortillo Baquer, Vol. 2, De los derechos y deberes fundamentales, Editorial Civitas, S.A., 1991;*
- J. PRIETO DE PEDRO, *Cultura, culturas y Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, III ed., Madrid, 2004;
- J. PRIETO DE PEDRO, *Cultura, culturas y Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales y Cortes Generales, 2004;
- J. PRIETO DE PEDRO, *Los itinerarios culturales como bienes del patrimonio mundial*, en *El Camino de Santiago y otros itinerarios. Cultura, historia, patrimonio, urbanismo, turismo, ocio y medio ambiente. Liber amicorum Enrique Gómez-Reino y Carnota*, Cordinadores Juan Ramón Fernández Torres, Jesus Prieto de Pedro, Joan Manuel Trayter Jiménez, Xunta de Galicia, Tirant lo Blanc, Valencia, 2014;
- J. PRIETO DE PEDRO, voz *Cultura (D.º Administrativo)*, en la obra colectiva *Enciclopedia jurídica básica*, Vol. II, Civitas, Madrid, 1995;
- R. PRIORE (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio. Il testo tradotto e commentato*, Reggio Calabria: Centro Stampa d'Ateneo, Liriti Editore, 2006;
- D. RAGONE, *Articolo 3. Tutela del patrimonio culturale*, in G. Famiglietti, N. Pignatelli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel Diritto Editore, 2015;
- G. REINA (a cura di), *Gli ecomusei. Una risorsa per il futuro*, Marsilio, 2014;
- L. RICHIERI HANANIA, *Cultural Diversity in International Law: The Effectiveness of the UNESCO Convention on the Protection and*

Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, Routledge Research in International Law, Routledge, 2014;

- D. RIVERA CANOBELLAS, *Legado Andalusi. El camino de la lengua castellana y otros itinerarios*, en AA.VV., *Actas del Congreso Internacional de Itinerarios Culturales – Santiago de Compostela, 14-17 novembre 2000*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Secretaría General Técnica, 2001;
- R. RIVERA FERNÁNDEZ, *Notas sobre la recepción del concepto de “bienes culturales” en la Ley del Patrimonio Histórico Español*, en *Patrimonio cultural y derecho*, n. 19, 2015;
- G. ROLLA, *Nuevos perfiles de la noción constitucional de bien cultural y ambiental*, en *Patrimonio cultural y derecho*, n. 4/2000;
- P. ROMEI (a cura di), *Turismo sostenibile e sviluppo locale*, CEDAM, 2009;
- P. ROSSI, voce *Cultura*, in *Enc. Novec.*, Istituto dell’Enciclopedia Italiana Ernesto Treccani, Vol. I, 1975;
- O. ROUQUAN, *Développement durable des territoires. Gouvernance et management publics*, Collection Concours Fonction Publique d’État et Hospitalière, Gualino Editeur, 2016;
- H. RUIZ-FABRI, *La Convention de l’UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles - Premier bilan et défis juridiques*, Collection Unité mixte de recherche de droit comparé de Paris, Volume 21, Editeur Société de législation comparée, 2010;
- C. RUIZ MIGUEL, *El constitucionalismo cultural*, en *Patrimonio cultural y derecho*, n. 5/2001;
- P. L. SACCO, G. FERILLI, *Il distretto culturale evoluto nell’economia post industriale*, in www.iuav.it, Working Papers, DADI/ WP 4/06, 2006;
- P.L. SACCO, *Le carte vincenti dell’economia*, in *Il Sole 24 Ore*, 8

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

309

gennaio 2005;

- W. SANTAGATA, *Distretti culturali, diritti di proprietà e crescita economica sostenibile*, in *Rassegna Economica*, n.1, Anno LXIV, gennaio-giugno, 2000;
- M. SASSI, *La normativa sui distretti rurali e agroalimentari di qualità: indicazioni operative e stato di attuazione*, Università degli Studi di Pavia, Dipartimento di Ricerche Aziendali “Riccardo Argenziano”, Collana Working Paper - WP n. 2/2009;
- A. SAU, *Le erogazioni liberali delle fondazioni bancarie: definizione, tipologia e regime giuridico*, in www.aedon.mulino.it, n. 3/2011;
- R. SAVOIA, G. C. DI SAN LUCA, *Manuale di diritto dei beni culturali*, Jovene, 2005;
- A. Scialò, P. Costantino, *La nuova Valutazione di Impatto Ambientale*, DEI Editore, 2011;
- G. SCIULLO, *Commento all'articolo 3*, in M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, 2007;
- G. SCIULLO, *Ministero, regioni e Fondazioni bancarie: prove d'integrazione delle politiche in tema di valorizzazione*, in www.aedon.mulino.it, n. 2/2010;
- T. SCOVAZZI, L. ZAGATO, B. UBERTAZZI (a cura di), *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, Giuffrè, 2012;
- G. SERGES, L. ANTONINI, *Commento all'articolo 117 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, Utet, 2006;
- N. SERRE, *L'Agenda 21 per un établissement éco-responsable*, Hachette Education, 2006;
- I. SGANDURRA, *Linee guida di Europrogettazione. Fondi comunitari diretti*, Centro di formazione in Europrogettazione, Isola di San Servolo - Venezia, Cleup, 2012;
- M. SGROI, *Commento all'articolo 26*, in M. Cammelli (a cura di), *Il*

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

310

Codice dei beni culturali e del paesaggio, Il Mulino, 2007;

- E. SHUBERT, *El Programa MEDA-Euromed Heritage de la Unión Europea. El ciclo de exposiciones museos sin fronteras. El arte islámico en el Mediterráneo*, en AA.VV., *Actas del Congreso Internacional de Itinerarios Culturales – Santiago de Compostela, 14-17 novembre 2000*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Secretaría General Técnica, 2001;
- C. SPOTTORNO DÍAZ-CANO, *Ponencia*, en AA.VV., *Actas del Congreso Internacional de Itinerarios Culturales – Santiago de Compostela, 14-17 novembre 2000*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Secretaría General Técnica, 2001;
- P. STANZIONE, A. SATURNO (a cura di), *Il diritto privato della pubblica amministrazione*, CEDAM, 2006;
- G. TAGLIANETTI, *Il partenariato pubblico-privato e il rischio operativo. Dalla tradizionale concessione di costruzione e gestione al project financing*, *Collana Diritto e processo amministrativo – Quaderni n. 21*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2014;
- G. TARDIO, *La Via Micaelica: importanza di un itinerario europeo*, Edizioni SMIL, *Testi di storia e tradizioni popolari – 120*, 2012;
- G. TERRAGNO, *Inquadramenti della cultura nel diritto costituzionale spagnolo*, Giappichelli Editore, 2014;
- G. TESAURO (a cura di), *Codice dell’Unione europea*, Dike Giuridica Editrice, 2015;
- M. TOCCI, *Lineamenti sul contratto di sponsorizzazione dei beni culturali*, Filo Diritto Editore, 2015;
- L.TOLIVAR ALAS, *Atribuciones sobre toponimia y Camino de Santiago en el Principado de Asturias*, en *El Camino de Santiago y otros itinerarios. Cultura, historia, patrimonio, urbanismo, turismo, ocio y medio ambiente. Liber amicorum Enrique Gómez-Reino y Carnota*, *Cordinadores Juan Ramón Fernández Torres*,

ANDREA AREDDU

Itinerari culturali: profili giuridici
Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

311

Jesus Prieto de Pedro, Joan Manuel Trayter Jiménez, Xunta de Galicia, Tirant lo Blanc, Valencia, 2014;

- M. M. TOSOLINI, *Fondazioni bancarie e nuova economia della cultura, Collana Ricerche, Marsilio, 2013;*
- P. URBANI, *Commento all'articolo 135*, in M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, 2007;
- P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli Editore, 2013;
- A. USAI, *Il distretto culturale evoluto: Beni culturali e pianificazione del territorio nella sfida futura*, 2013;
- P. URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale, Collana Studi di diritto del governo del territorio e delle amministrazioni pubbliche, n. 1, diretta da Antonio Bartolini, Emanuele Boscolo, Vincenzo Cerulli Irelli, Domenico D'Orsogna, Andrea Maltoni, Paolo Urbani*, Giappichelli Editore, 2015;
- P. VALENTINO, *I distretti culturali: nuove opportunità di sviluppo del territorio*, Associazione Civita, Roma, 2001;
- P. VALENTINO, *Le trame del territorio. Politiche di sviluppo dei sistemi territoriali e distretti culturali*, Associazione Civita, Roma, 2003;
- M. VALLERGA, *Accordi ed attività consensuale della pubblica amministrazione*, Giuffrè Editore, 2012;
- M. VAQUER CABALLERÍA, *El gobierno del territorio. Propuesta para superar su insatisfactoria distribución competencial en España*, en J. M. Baño León (coord.), *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado, Vol. 2 - Tomo II*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016;
- M. VAQUER CABALLERÍA, *Estado y cultura: la función cultural de*

los poderes publicos en la Constitución Española, Editorial Universitaria Ramón Areces, 1998;

- M. VAQUER CABALLERÍA, *La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la ciudad*, en QDL Estudios, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003;
- H. VELASCO MAILLO, *La cultura, noción moderna*, en *Patrimonio cultural y derecho*, n. 10, 2006;
- M. VAQUER CABALLERÍA, *La protección jurídica del patrimonio cultural inmaterial*, en *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, n. 1, 2005;
- M. VAQUER CABALLERÍA, *La relazione tra cultura e mercato nel diritto dell'Unione europea: dall'eccezione alla diversità culturale*, in D. D'Orsogna, P.L. Sacco, M. Scuderi (a cura di), *Nuove Alleanze, Diritto ed economia per la cultura e l'arte, Supplemento al n. 80-81 di Arte e Critica*, 2015;
- H. VELASCO MAILLO, *La cultura, noción moderna*, en *Patrimonio cultural y derecho*, n. 10, 2006;
- A. VOGHERA, *Dopo la Convenzione europea del paesaggio. Politiche, piani e valutazione, After the European Landscape Convention. Policies, Plans and Evaluation*, Alinea Editrice, 2011;
- S. VON SCHORLEMER, P.T. STOLL, *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Explanatory Notes*, Springer, 2012;
- B. WASSENBERG, *Histoire du Conseil de l'Europe*, P.I.E.-Peter Lang S.A., Bruxelles, 2013;
- A. YANEZ, *De los conjuntos históricos a los paisajes culturales urbanos*, en *Revista de urbanismo y edificación*, n. 27/2013;
- L. ZAGATO, *Le identità culturali nei recenti strumenti UNESCO. Un approccio nuovo alla costruzione della pace?*, Cedam, Padova, 2008;

- L. ZANETTI, *Commento all'articolo 112*, in M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, 2007;
- L. ZANETTI, *Gli accordi di programma quadro in materia di beni e attività culturali*, in www.aedon.mulino.it , n. 3/2000;
- M. C. ZERBI, *Turismo sostenibile in ambienti fragili. Problemi e prospettive degli spazi rurali, delle alte terre e delle aree estreme*, Cisalpino Editore, Bologna, 1998.