

Sandro Amorosino

Gli itinerari turistico-culturali nell'esperienza amministrativa italiana

(doi: 10.7390/9331)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 3, dicembre 2000

Ente di afferenza:

()

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

Licenza d'uso

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

Gli itinerari turistico-culturali nell'esperienza amministrativa italiana

[*]

di [Sandro Amorosino](#)

Sommario: [1. Gli itinerari turistico-culturali: definizione.](#) - [2. La funzione di strumento di promozione di turismo culturale diffuso.](#) - [3. Gli itinerari nella legislazione italiana. L'esperienza del Giubileo 2000.](#) - [4. Le esperienze amministrative italiane: gli itinerari modello di sussidiarietà verticale ed orizzontale e, al contempo, di amministrazione condivisa.](#)

1. Gli itinerari turistico-culturali: definizione

Gli itinerari turistico-culturali sono un oggetto recente di attività amministrativa e, dunque, un tema inedito di studio per i giuristi, ma hanno illustri precedenti nella storia europea. I più antichi itinerari culturali - della cultura religiosa, per quasi un millennio egemone - furono le vie dei pellegrini che compivano le "peregrinationes majores": la Via Francigena/Romea, per Roma; dopo le Crociate l'Appia Traiana sino a Brindisi, per Gerusalemme; il Cammino di Santiago [1]. Dalla fine del '600 ebbero inizio i "grand tours" delle élites colte del nord Europa alla scoperta dei luoghi e delle città d'arte, in Francia ed in Italia. Nell'800 del romanticismo i "grand tours" si arricchirono della ricerca delle vedute e delle bellezze naturali [2].

Il secondo novecento è stata l'epoca del tempo libero e del turismo di massa. L'ultima "scoperta" del turismo di massa sono i beni (musei e città d'arte [3]) e gli eventi culturali (mostre). In quest'ambito gli itinerari culturali sono una nuova forma di offerta, che ha l'intento da un lato di "spalmare" sul territorio questa più recente e ricca domanda turistica e dall'altro di promuovere l'occupazione soprattutto di giovani nelle regioni meno sviluppate.

A fronte di un tema inedito il giurista deve conformarsi all'intramontabile brocardo "da mihi factum et (fortasse) dabo tibi jus", muovendo da un tentativo di definizione sostanziale di "cosa sono" e "come funzionano". In primissima approssimazione: sono percorsi a tappe (nodi), collegati da segmenti, caratterizzati da un (o più) tema culturale unificante, che dà il senso all'intero itinerario, il quale si svolge in modo lineare, o talvolta reticolare o a spirale, interessando comunque un territorio più o meno vasto. Il collegamento funzionale dei segmenti e dei nodi al tema e l'aver a riferimento un territorio determinato ne sono, dunque, gli elementi strutturali. La funzione - s'è anticipato - è quella di organizzare e promuovere la diffusione del turismo culturale e l'occupazione giovanile.

In realtà esistono già molti tipi di itinerari, e ciò deriva dall'ampiezza o dalla pluralità di significati di cui è venuto caricandosi l'aggettivo qualificativo culturale: si va dagli itinerari religiosi, a quelli storico-letterari; a quelli storico-artistici, a quelli naturalistici, arrivando ormai agli itinerari enogastronomici, alle strade del vino in particolari regioni o comprensori (ad esempio il Chianti), anch'esse riconducibili ad una nozione amplissima di cultura, in quanto attengono a testimonianze materiali di civiltà, nella specie della civiltà contadina. E proprio con l'espressione testimonianze materiali di civiltà Giannini [4] definì i beni culturali.

E' da ricordare che questo elemento dell'ancoraggio di certe attività tipiche ad un determinato contesto, culturale e territoriale, comincia ad avere riconoscimento anche nel diritto europeo dell'economia. Piace qui ricordare che la Corte di giustizia europea, nella recente sentenza 16 maggio 2000 (causa C-388/95), ha riconosciuto legittima la pretesa spagnola di riservare la denominazione "Rioja" solo al vino prodotto ed imbottigliato nel suo tradizionale contesto territoriale. Il territorio, dunque, come canone giuridico di garanzia e di identità del vino [5] e - simmetricamente - la produzione del vino tipico come fattore di identità culturale di una certa regione (e, quindi, come potenziale tema unificante di un itinerario turistico-culturale). Da questa breve digressione risulta confermata la varietà e l'eterogeneità dei temi di riferimento degli itinerari turistico-culturali.

Rimanendo al profilo funzionale, l'ampliamento dei loro temi di riferimento concorre a fare degli itinerari uno degli strumenti più interessanti dell'economia della cultura [6]. La particolarità è che sono degli oggetti immateriali, pur se fanno riferimento ad un insieme di località, volta a volta di interesse religioso, storico-artistico, paesistico o culturale nel senso più lato. Più precisamente: sono 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. E' importante sottolineare che gli itinerari formano oggetto di un'attività culturale [7] dinamica, in quanto mediante ciascuno di essi si forma e diffonde un'espressione della cultura (parafrasando la definizione dell'[art. 148 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112](#)) e che la loro natura immateriale è quella propria delle attività culturali.

2. La funzione di strumento di promozione di turismo culturale diffuso

Alla loro funzione (economico-sociale) e natura (immateriale) si deve ancorare l'approccio degli amministrativisti. Delle quattro funzioni che caratterizzano l'azione dei pubblici poteri nel campo delle attività economiche - la regolazione, la programmazione, il controllo e la promozione [8] - viene in rilievo soprattutto la quarta, mentre l'attività di regolazione ha un ambito circoscritto e quella di programmazione si configura come attività giuridicamente rilevante tutte le volte che la promozione si giova anche o prevalentemente di risorse finanziarie pubbliche; il controllo può avere una duplice funzione: di verifica preventiva dell'ammissibilità delle attività che si vorrebbero svolgere in gran parte in luoghi o immobili che hanno natura di beni naturali e storico-artistici; e di verifica successiva dell'effettivo ed efficace impiego dei finanziamenti pubblici ai fini dell'organizzazione degli itinerari.

3. Gli itinerari nella legislazione italiana. L'esperienza del Giubileo 2000

Preliminare all'analisi dell'articolazione delle quattro funzioni è un richiamo alle (scarse) fonti normative che si rinvencono nel diritto positivo italiano in tema di itinerari turistico-culturali. A questo fine si deve ricordare la ripartizione delle funzioni (amministrative e) legislative, tra Stato e sistema delle autonomie. In materia di turismo esse spettano ormai in gran parte alle regioni (allo Stato essendo rimaste solo le funzioni amministrative di indirizzo generale e di coordinamento) [9]. Viceversa la tutela dei beni culturali è riservata in gran parte allo Stato, mentre la loro gestione e valorizzazione e la promozione delle attività culturali vedono il concorso e la prescritta collaborazione tra lo Stato, le regioni e gli enti locali [10]. Si deve dunque prendere in esame sia la normazione primaria statale che quella regionale. Su entrambi i "versanti" - tuttavia - non esistono leggi generali in tema di itinerari.

In assenza di leggi generali è doppiamente significativo - in termini storici generali e di storia del diritto amministrativo del '900 - che il primo complesso di norme, primarie e secondarie, sia contenuto e previsto in una delle due leggi speciali per il Giubileo del 2000, la [7 luglio 1997, n. 270](#), che ha per oggetto il "Piano degli interventi di interesse nazionale relativi a percorsi giubilari e pellegrinaggi in località al di fuori del Lazio" [\[11\]](#).

All'evidente valore suggestivo di organizzare - nel mutatisssimo contesto contemporaneo - i pellegrinaggi giubilari, che hanno un millennio di storia, si aggiunge il ripetersi di una vicenda caratteristica del diritto amministrativo del '900: è in leggi speciali o eccezionali che vengono disciplinati per la prima volta istituti o tematiche inediti del diritto amministrativo (ad esempio: nelle leggi di guerra [\[12\]](#), i controlli delle produzioni industriali o - più pacificamente - nelle leggi per i mondiali di calcio o le olimpiadi, i meccanismi di accelerazione della realizzazione di opere pubbliche [\[13\]](#)).

La struttura della legge è quella classica delle leggi di investimento [\[14\]](#): le risorse finanziarie sono allocate sulla base di un piano nazionale degli interventi relativi - tra gli altri - a mete storiche di percorsi giubilari e di pellegrinaggi. Gli itinerari (i segmenti) e le mete (i nodi) sono posti fuori del Lazio, al fine di diffondere sul territorio i flussi turistici previsti (e poi solo in parte verificatisi) in occasione del Giubileo. Il perno è dunque quello del finanziamento solo degli interventi compresi nel piano. Gli interventi individuati nel piano devono riguardare oltre ai settori dell'accoglienza e della ricettività dei turisti anche i beni culturali e religiosi. Nel piano devono essere indicati: le amministrazioni, gli enti pubblici, gli enti religiosi e gli altri organismi di diritto pubblico [\[15\]](#) beneficiari del finanziamento; il costo dell'intervento ed il finanziamento concesso; i termini di realizzazione degli interventi. Il piano è elaborato selezionando gli interventi proposti dai potenziali beneficiari, innanzitutto sulla base della coerenza della proposta con un itinerario storico-religioso o con una meta religiosa tradizionale. I criteri di selezione sono definiti con decreto del ministro delegato alle aree urbane. E' da sottolineare che le proposte d'intervento riguardanti beni culturali sono sottoposte alla valutazione della sovrintendenza, organo decentrato del ministero per i Beni e le Attività culturali. Decorsi venti giorni il parere si intende reso in senso favorevole.

Molto interessante è anche il decreto ministeriale con cui è stata definita la griglia di criteri di selezione delle proposte. Tra i criteri di selezione, oltre a quelli "classici" (quali la congruità del piano economico finanziario e la sostenibilità dell'intervento da parte delle infrastrutture), ve ne sono alcuni di specifico interesse per gli itinerari. Viene assegnata priorità ai progetti che mirano a soddisfare il deficit di offerta - rispetto alla domanda prevista - di strutture nelle mete storiche localizzate lungo le principali direttrici giubilari: la Via Appia e Via Appia Traianea verso la Puglia; la Via Flaminia orientale (verso l'Adriatico); la Via Francigena e Romea.

Il piano degli interventi è stato approvato con un altro d.m., successivamente più volte modificato ed integrato. In termini giuridici esso è una forma di programmazione per obiettivi [\[16\]](#), articolata per settori d'intervento. Uno degli obiettivi è stato perseguito prevedendo nel piano un insieme di iniziative relative agli itinerari giubilari, costruito come un sistema coerente (sistema oggettuale). Tutti i diversi tipi d'intervento sono stati sistematizzati anche con riferimento alle unità territoriali significative nelle quali sono localizzati (sistemi territoriali). Sotto il primo profilo gli interventi riguardanti gli itinerari costituiscono un sistema a configurazione lineare, essenzialmente longitudinale alla penisola, con i "nodi" costituiti dalle città d'arte maggiori poste lungo di essi, e con diramazioni trasversali verso le mete religiose (ad esempio Assisi). Sotto il secondo profilo il piano prevede un insieme di azioni per ciascun ambito territoriale, che si integrano essendo tutte ordinate alla sua attrezzatura ("aménagement").

La formazione ed attuazione del piano costituiscono un interessante oggetto di studio per la scienza dell'amministrazione e per l'economia delle pubbliche amministrazioni, in ragione della peculiarità dell'esperienza compiuta e della copiosità dei materiali disponibili [\[17\]](#). In sede propriamente giuridica vengono in rilievo, per il nostro specifico tema, alcuni profili essenziali con riferimento alle funzioni:

- quanto alla funzione di posizione delle regole nella l. 270/1997, gli itinerari sono solo individuati come campi d'intervento, ed anche il d.m. sui criteri di selezione dei progetti s'è limitato ad indicare gli itinerari prioritari;

- quanto alla funzione di programmazione il piano degli interventi, ha confermato nell'ordinamento amministrativo positivo, con la forza di un provvedimento precettivo, la qualificazione degli itinerari come un sistema coordinato d'interventi, a duplice valenza: sia lineari (come percorsi turistico-religiosi), sia di tipo territoriale (come una delle componenti del complesso di azioni che hanno riguardato ciascun ambito territoriale);

- si conferma la natura duplice del controllo: "a monte" vi è la verifica preventiva, da parte della soprintendenza competente per territorio, della compatibilità degli interventi con la tutela dei beni culturali; "a valle" vi è la verifica della conformità degli interventi realizzati al progetto finanziato;

- infine l'intero meccanismo è ordinato alla organizzazione e promozione, tra gli altri settori, di itinerari turistici permanenti, destinati a rimanere dopo il Giubileo.

Nella legislazione statale vi è anche una legge ad oggetto particolare la [legge 27 luglio 1999, n. 268](#), recante la "Disciplina delle strade del vino". Nella legge è contenuta una definizione delle strade del vino: "percorsi... lungo i quali insistono valori naturali, culturali ambientali, vigneti e cantine"; (le strade) "costituiscono strumento attraverso il quale i territori vinicoli e le relative produzioni possono essere divulgati ... e fruiti in forma di offerta turistica". Al di là dell'italiano zoppicante è significativa la sinergia tra l'aspetto produttivo e quello culturale.

In ragione della sua peculiarità ogni strada deve avere il suo disciplinare, nel quale sono definiti sia gli standard minimi di qualità delle produzioni vinicole delle aziende poste lungo il percorso, sia le strutture comuni di produzione, sia le strutture di ricezione o i musei contadini. Alla realizzazione delle strade possono concorrere finanziamenti pubblici: locali, regionali, statali e comunitari.

Le regioni hanno approvato negli ultimi anni qualche legge dedicata a specifici tipi di itinerari: ad esempio l'Emilia-Romagna, con legge 7 aprile 2000, n. 23, ha disciplinato gli itinerari enogastronomici, definiti come "percorsi ad elevata potenzialità turistica contraddistinti da produzioni agricole ed enogastronomiche tipiche e tradizionali ... inserite in una cornice di attrattive paesaggistiche, storiche ed artistiche che si fondono in una originale unità estetica e culturale". Gli itinerari sono proposti da un comitato promotore e riconosciuti dalla regione. Analogamente il Molise, con legge 11 aprile 1997, n. 9, ha previsto la salvaguardia dei "tratturi", i percorsi utilizzati nei secoli per la transumanza delle greggi ovine dai monti al mare; la Basilicata, con legge 7 gennaio 1998, n. 2, ha istituito l'ente di gestione del parco archeologico storico naturale delle chiese rupestri del materano. In altri casi singole norme sono state inserite in leggi generali sui beni culturali: ad esempio la Sicilia, all'art. 107 della legge 1 settembre 1993, n. 25, ha previsto la creazione di un sistema di parchi archeologici e la regione Marche, nella legge 24 marzo 1998, n. 6, ha previsto la creazione di un museo diffuso costituito dalle raccolte dei musei locali "organizzandole in un sistema operativamente unitario".

4. Le esperienze amministrative italiane: gli itinerari modello di sussidiarietà verticale ed orizzontale e, al contempo, di amministrazione condivisa

Alla scarsità di norme primarie fa da contrappunto il fiorire di molte iniziative di soggetti pubblici e privati. Anche in questo settore l'esperienza - l'ordinamento amministrativo reale (Benvenuti) - non è normocentrica, ma è soprattutto di fonte provvedimentale o convenzionale. Si vuol dire che in assenza di un sistema di norme primarie, che conformino queste fattispecie, la loro configurazione concreta deriva o da provvedimenti o da moduli pattizi (accordi, intese di progetto, convenzioni organizzative, convenzioni di finanziamento); il più delle volte dall'accoppiata di fonti provvedimentali e convenzionali. Occorre dunque far riferimento soprattutto alle configurazioni che la prassi amministrativa sta dando agli itinerari.

La stessa nozione di itinerario turistico-culturale nacque in Italia all'inizio degli anni '80 in sede amministrativa, dall'accordo tra i ministri dei Beni culturali e degli Interventi straordinari nel mezzogiorno e raggiunse anche uno stadio di definizione giuridica molto avanzato [18]. Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe) con delibera del 13 maggio 1982 inserì, infatti, il progetto degli

itinerari turistico-culturali per la valorizzazione delle regioni del sud tra i progetti speciali del programma quinquennale di interventi per il mezzogiorno. La crisi di quel sistema dell'intervento straordinario e la liquidazione della Cassa per il mezzogiorno, nel 1984, ebbero come conseguenza l'abbandono del progetto. Il richiamo di questo lontano precedente serve non tanto a fare dell'archeologia amministrativa, quanto a marcare la profonda diversità del contesto istituzionale attuale e soprattutto di quello futuribile.

Nell'attuale Stato autonomista [19], ed ancor più nell'imminente Stato prefederativo, non sono ovviamente più ipotizzabili, in questa materia, forme di programmazione statale, sia pure in funzione di sviluppo di regioni insufficientemente sviluppate. Gli attori istituzionali principali sono le regioni e gli enti locali. Allo Stato, che mantiene forti poteri in materia di beni paesistici e storico-artistici, può spettare solo un ruolo di "promotore della promozione" di queste iniziative, da parte delle autonomie regionali e locali: sia agevolando l'accesso ai fondi dell'Unione europea, sia cofinanziando i progetti, mediante le proprie società per lo sviluppo dell'occupazione, sia - infine - assicurando una decisione rapida, da parte delle soprintendenze competenti, sulla compatibilità degli usi previsti nei progetti di itinerari con la tutela rigorosa dei beni storico-artistici ed architettonici o delle aree di interesse paesistico.

E' da aggiungere che i progetti di itinerari sono quasi sempre predisposti da soggetti privati (fondazioni e associazioni culturali o di promozione del turismo), cui si aggregano gli enti locali. Abbiamo - dunque - il concorso della sussidiarietà verticale (dei poteri regionali-locali rispetto allo Stato) e della sussidiarietà orizzontale (dei privati rispetto ai poteri amministrativi) [20]. In realtà la peculiarità dei progetti di itinerari, sotto il profilo del loro contenuto giuridico, postula la collaborazione ed interazione di pubblico e privato.

Se l'itinerario è, in sé, immateriale, viceversa il progetto, nel quale è sistematizzato il complesso di attività necessarie a realizzarlo, prevede necessariamente una serie di attività - amministrative e materiali - sia del soggetto promotore, e poi attuatore, che delle numerose amministrazioni interessate: dalle soprintendenze ai beni storico-artistici ed architettonici, agli enti locali; agli assessorati regionali alla programmazione, ai lavori pubblici, al turismo ed all'agricoltura; alle società dello Stato per lo sviluppo dell'occupazione - ora Sviluppo Italia S.p.a. - (per la definizione, in concorso con i privati proponenti, dei progetti interregionali che attingono direttamente alle varie forme di finanziamento comunitario).

Alle attività amministrative - sia meramente giuridiche sia ordinate ad interventi sulla realtà fisica - si sommano quelle poste in essere dai soggetti gestori degli itinerari: l'organizzazione operativa (visite, spettacoli, ecc.) dei percorsi; la loro commercializzazione, mediante un'opportuna azione di comunicazione; la provvista di prodotti - artigianali, editoriali, agricoli - con il marchio dell'itinerario; la produzione di materiale illustrativo multimediale, ecc. I riferimenti all'aspetto operativo dei progetti fanno comprendere che la realizzazione ed il funzionamento degli itinerari comportano il concorso obbligato di più soggetti, amministrativi e privati [21].

Sotto il profilo giuridico ciò pone tre ordini di problemi:

- a) la puntualizzazione dei ruoli amministrativi dei diversi attori, in vista dell'istituzione dell'itinerario e nella fase attuativa;
- b) la tipologia d'atti amministrativi utilizzati;
- c) l'individuazione dei moduli della collaborazione.

Sub a) L'istituzione di un itinerario non forma oggetto di uno specifico procedimento amministrativo, normativamente predeterminato, e neanche di un procedimento dalla sequenza tradizionale. L'iniziativa, la proposta di dar vita ad un itinerario, non è rivolta, nell'ordinamento italiano, ad una specifica autorità decidente, la quale inizia un procedimento formalizzato. La proposta, ed il progetto che la sostanzia, vengono presentati a tutte le amministrazioni interessate. E' un tipico meccanismo a rete [22] - alternativo a quello tradizionale, monocentrico e a progressione lineare - nel quale la proposta viene immessa nella rete informale costituita da tutti gli attori amministrativi necessari. Il soggetto propulsore può essere lo stesso proponente (ad esempio: una fondazione culturale), ma tale ruolo può essere coassunto, subito dopo la proposta, da un ente locale o da un organo della regione o da una società dello Stato per lo

sviluppo dell'occupazione. Spetta a questa sorta di "playmaker" di promuovere il 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. Tali soggetti variano, ovviamente, a seconda del tipo di itinerario che si intende realizzare.

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);
- 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 [23] e la sua compatibilità paesistica; ai lavori pubblici, per l'adeguamento della viabilità e delle altre infrastrutture, che sono ormai di competenza regionale [24]; all'agricoltura, per la incentivazione delle aziende agrituristiche e dei prodotti caratteristici);
- le società - pubbliche o private - erogatrici dei servizi pubblici (elettricità, trasporti, telecomunicazioni), per gli interventi di collegamento dell'intero itinerario;
- 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) [25].

Sub b) La tipologia d'atti amministrativi utilizzati dalle singole amministrazioni interessate a rete dal progetto è assai varia. Possono essere innanzitutto provvedimento atti procedimentali:

- di programmazione, quali sono il Pop regionale, nel quale un itinerario è inserito, oppure i programmi triennali delle opere pubbliche, degli enti locali e della regione;
- oppure provvedimenti puntuali: di erogazione di finanziamenti alle imprese che costituiscono la rete di riferimento dell'itinerario; o pareri di conformità urbanistica; o nulla osta paesistici; o provvedimenti di qualificazione di prodotti o aziende come inerenti all'itinerario, mediante una sorta di certificazione amministrativa di inerenza (logo).

I più importanti atti sono tuttavia le convenzioni di finanziamento, spesso ormai sostitutive dei tradizionali provvedimenti concessori di ausili finanziari, e non accessive ad essi mediante le quali vengono erogate - dall'Unione europea, dallo Stato o dalla regione - risorse finanziarie pubbliche per la realizzazione dell'intero progetto o di suoi specifici contenuti [26]. Queste convenzioni hanno essenzialmente funzione organizzatoria, in quanto definiscono il quadro delle obbligazioni assunte dal beneficiario ai fini dell'integrale realizzazione del progetto.

Sub c) Anche gli istituti della collaborazione sono i più vari, tutti ampiamente conosciuti: si va - in gradazione discendente - dai patti politici preliminari [27], agli accordi di progetto, agli accordi concernenti singole opere pubbliche o specifici interventi (all'esito, ove occorra, di conferenze dei servizi), a convenzioni ad oggetto patrimoniale, con soggetti pubblici ma anche con le società erogatrici di servizi pubblici; ai contratti di sponsorizzazione [28]. Il profilo significativo e qualificante è che l'insieme di tutti questi strumenti convenzionali, che ineriscono all'itinerario, costituisce il tessuto amministrativo connettivo dell'itinerario, il sistema organizzatorio che tiene insieme e fa operare convergentemente tutti i soggetti, amministrazioni e privati, coinvolti nella realizzazione del progetto. In assenza di un'autorità decidente unica la rete degli attori è coordinata in sistema [29] dal complesso dei moduli convenzionali (i quali costituiscono il presupposto dell'adozione, da parte dei singoli attori, degli atti e provvedimenti di rispettiva competenza). Se il sistema a rete appare funzionale nella fase di elaborazione e di decisione concertata dal progetto, nella fase di attuazione d'esso è indispensabile prevedere nello stesso accordo di approvazione, come funzione portante del disegno organizzativo in esso contenuto, un centro unitario

di coordinamento dell'effettiva realizzazione di tutte le eterogenee azioni previste per la creazione dell'itinerario.

E' 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 condivisa [30].

Si pongono anche nel tema in esame i problemi di efficacia del coordinamento, vale a dire dei poteri del coordinatore nell'indurre tutti i soggetti coordinati ad adottare i comportamenti operativi ai quali si sono vincolati con l'accordo. Rispetto al passato si può ritenere che, anche in forza della recente [legge 21 luglio 2000, n. 205](#), a fronte di atti contrastanti con gl'impegni assunti o, più spesso, a fronte dell'inerzia di una o più amministrazioni stipulanti, esista la concreta possibilità di richiedere al giudice amministrativo di dichiarare l'illegittimità dei provvedimenti contraddittori o dell'inerzia, e di disporre anche robusti risarcimenti del danno ingiustamente prodotto (ad esempio: a causa della revoca di finanziamenti pubblici).

Sostanzialmente diverso è il ragionamento da farsi per quanto attiene alla gestione dell'itinerario, per la quale appare indispensabile un unico soggetto gestore. 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. 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.

Una notazione conclusiva: se da una parte può esser condivisa l'affermazione secondo cui gli itinerari non sono un istituto giuridico in senso proprio [31], caratterizzato da uno specifico regime giuridico, meno condivisibili appaiono le conseguenze negatorie a cascata che si fanno discendere da questa prima affermazione: si tratterebbe di un'espressione carente di conseguenze giuridiche e non si potrebbe configurare un diritto degli itinerari culturali. Se non un istituto, gli itinerari sono sicuramente un oggetto tipizzabile del diritto amministrativo, disciplinabile mediante le tecniche giuridiche [32] che si è cercato sommariamente di delineare.

Note

[*] Relazione al XIII Congresso italo-spagnolo dei professori di diritto amministrativo, svoltosi all'università di Salamanca il 9 ottobre 2000. L'autore ringrazia per la preziosa collaborazione al reperimento dei materiali il dott. Odevaine del Gabinetto del ministro, il dott. Mario Serio, direttore dei Beni storici, artistici ed architettonici, l'ufficio Studi e l'arch. Alessandra Vittorini dell'ufficio Promozione, tutti del ministero per i Beni e le Attività culturali; la dott.ssa Daniela Barbato, direttrice dell'ufficio speciale per Roma capitale e per il Giubileo; l'ufficio di Roma della regione Molise; l'ufficio Studi del Touring Club d'Italia; l'associazione per l'Economia della Cultura; la dottoressa Mirella Barracco, presidente della fondazione "Napoli 99"; il prof. Ferdinando Albisinni e l'avv. Sabino Persichella per le ricerche dei testi normativi e giurisprudenziali.

[1] V. G. Caselli, *La Via Romea*, Firenze, 1990; R. Stoppani, *La Via Francigena del Sud*, Firenze, 1992, e *Le Vie di pellegrinaggio del medioevo*, Firenze, 1995.

[2] V.A. Brilli, *Quando viaggiare era un'arte. Il romanzo del Grand Tour*, Bologna, 1995.

[3] Sia consentito il rinvio a S. Amorosino, *Le città d'arte: nozione e proposte per una disciplina amministrativa di tutela*, in id., *Sistemi ambientali e discipline amministrative*, Padova, 1990.

[4] M. S. Giannini, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 9 ss.; da ultimo [M.P. Chiti, La nuova nozione di beni culturali nel d.lg. 112/1998: prime note esegetiche](#), in *Aedon*, 1/1998.

[5] F. Albisinni *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano, 2000, 201 ss.

[6] In tema cfr. A. Peacock, *Economia e politiche della cultura*; P. Leon, *Economia della cultura: miseria e nobiltà*; W. Santagata, *Un commento al saggio di Peacock*; M. Finoia, *Arte e cultura tra Stato e mercato*; P. Sacco, *Suggerimenti di "policy" da Peacock*; M. Trimarchi, *Sul futuro dell'economia della cultura*, tutti in *Economia della cultura*, 1/1997.

[7] Sulla base di una nozione originariamente formulata da S. Cassese, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *L'amministrazione dello Stato*, Milano, 1976 e da ultimo ripresa nell'art. 148 del d.lg. 112/1998, sul quale cfr. il *Commento* di G. Pitruzzella in *Lo Stato autonomista*, a cura di G. Falcon, Bologna, 1998; adde da ultimo M. Ainis e M. Fiorillo, *I beni culturali*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Milano, 2000.

[8] Cfr. S. Amorosino, *Introduzione al diritto pubblico dell'economia. Lezioni dell'a.a. 2000-2001*, Roma, in corso di pubblicazione.

[9] V.E. Diamanti, *Il turismo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, cit.

[10] Cfr. G. Pitruzzella, *Commento agli artt. 149 e 150*; G. Corso, *Commento agli artt. 152-153*, in *Lo Stato autonomista*, e S. Amorosino, *Commento agli artt. 148-155*, in *Commento al d.lg. 112/1998*, a cura di M. Stipo, Rimini, 1998.

[11] Mentre la [legge 23 dicembre 1996, n. 651](#) ha disciplinato il piano degli interventi per il Giubileo concernenti la città di Roma e la regione Lazio. In tema v. L. Sciaraffia, *Il Giubileo*, Bologna, 1999.

[12] V.G. Melis, *La storia del diritto amministrativo*, in *Trattato diritto amministrativo*, cit.

[13] A. Mari, *Le infrastrutture*, in *Trattato*, cit.

[14] D. Barbato, *Un modello di attuazione di leggi d'investimento: programmazione e gestione dei piani per il Giubileo del 2000*, relazione al forum *Pubblica amministrazione 2000*.

[15] M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 1999, e V. Caputi Jambrenghi, *L'organismo di diritto pubblico*, in *Dir. amm.*, 1/2000, 13 ss.

[16] M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1995.

[17] Si vedano le eccellenti *Relazioni al Parlamento sullo stato di attuazione degli interventi*, presentate a partire dal 1998.

[18] V.E. Di Giambattista, *Itinerari turistici nel mezzogiorno*, in *Cons. Stato*, 1987, II, 209.

[19] Cfr. G. Falcon, *Il decreto 112 e il percorso istituzionale italiano*, introduzione a *Lo Stato autonomista*, cit. e M. Stipo, *In cammino verso la seconda Repubblica*, introduzione a *Commento*, cit.

[20] Della vastissima letteratura in materia ci si limita a citare L. Vandelli, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3B del trattato sull'Unione europea*, in *Studi in onore di Pietro Virga*, II, Milano, 1994; G. Pastori, *La sussidiarietà orizzontale alla prova dei fatti nelle recenti riforme legislative*, in AA.VV., *Sussidiarietà ed ordinamenti costituzionali*, a cura di A. Rinella, L. Coen e R. Scarciglia, Padova, 1999. In particolare sul ruolo degli enti locali v. [C. Barbati. Nuova disciplina dei beni culturali e ruolo delle autonomie](#), in *Aedon*, 2/2000.

[21] Cfr. S. Amorosino, *Il concorso dei privati nella gestione dei beni culturali ed ambientali*, in AA.VV., *Manuale dei beni culturali*, a cura di N. Assini e P. Francalacci, Padova, 2000.

[22] A. Predieri, *Relazione introduttiva*, e S. Cassese, *Le reti come figura organizzata della collaborazione*, relazioni al convegno *L'Europa delle reti* organizzato dal Cesifin a Firenze l'11 febbraio 2000, atti in corso di stampa.

[23] Per un richiamo al piano territoriale del Veneto v. L. Mazzarolli, *Relazione introduttiva* (per l'Italia) alla sessione *Rutas temáticas e itinerarios culturales* del XIII Congresso italo-spagnolo dei professori di diritto amministrativo.

[24] V. R. Sciuto, *La viabilità*, in *Commento al d.lg. 112/1998*, cit.

[25] Il progetto è stato elaborato dal Touring Club Italiano, dalla Società pubblica imprenditorialità giovanile e dalla Fondazione Ippolito Nievo: v. M. Vassassori, *Parchi letterari: fare impresa con la cultura*, in *La rivista del turismo*, 1/2000, 4 ss.

[26] In tema v. A. Sandulli, *Il procedimento*, in *Trattato*, cit.

[27] M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, 3a ed., Milano, 1993, I.

[28] Per un esempio in materia v. [M. Renna, *Al via la concertazione in materia di beni culturali: l'accordo di programma quadro tra ministero e regione Lombardia*](#), in *Aedon*, 2/1999.

[29] Sia consentito il rinvio a S. Amorosino, *Le funzioni dei pubblici poteri nell'era delle reti*, relazione alla *Conferenza nazionale delle reti* promossa dal Cnel, Roma, 4-5 maggio 2000.

[30] Per riprendere l'espressione usata da G. Arena, *Intervento* sul tema al Congresso italo-spagnolo cit.

[31] F. Lòpez Ramòn, *Critica de los itinerarios culturales como categoria juridica*, relazione al Congresso italo-spagnolo cit.

[32] Come ha sottolineato E. Garcia De Enterria nel suo *Intervento* nel medesimo Congresso.

copyright 2000 by [Società editrice il Mulino](#)

[inizio pagina](#)