

Antonella Sau

Le frontiere del turismo culturale

(doi: 10.7390/97459)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 1, gennaio-aprile 2020

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

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>



Turismo e patrimonio culturale

Le frontiere del turismo culturale

di [Antonella Sau](#)

Sommario: [1. Turismo culturale: definizione e dimensioni del fenomeno.](#) - [2. Le politiche statali a sostegno dell'offerta turistica.](#) - [2.1. \(segue\) I modelli regionali di organizzazione e promozione dell'offerta turistico-culturale.](#) - [3. La debolezza delle politiche pubbliche a sostegno della domanda.](#) - [4. Uno scenario costellato di incertezze.](#)

The borders of cultural tourism

The article analyses the public policies in support of supply and demand cultural tourism.

Keywords: Cultural Tourism; Cultural Heritage; Performing Arts; Supply; Demand.

1. Turismo culturale: definizione e dimensioni del fenomeno

Sebbene il legame tra "turismo" e "cultura" sia un dato di esperienza ancor prima che di conoscenza, quando ci troviamo a perimetrare i confini del "turismo culturale" ci scontriamo con l'indeterminatezza giuridica dei due poli concettuali.

Da un lato la materia del "turismo" [1], talmente interconnessa con altri ambiti materiali (governo del territorio, tutela e valorizzazione dei beni culturali, organizzazione e promozione delle attività culturali, tutela dell'ambiente, commercio, tutela della concorrenza, servizi pubblici ecc.) da apparire sfuggente nei suoi elementi costitutivi, descrittiva di un fenomeno sociologico ed economico ancora prima che giuridico, intimamente connesso al territorio e al tempo globale.

Dall'altro la nozione di "cultura", concetto polisemico e poliedrico che rinvia al complesso delle espressioni culturali materiali ed immateriali che concorrono a formare l'identità della comunità nazionale [2], che nella sua più ampia (e dinamica) accezione, quale strumento destinato in via prioritaria alla crescita degli individui e della società [3], costituisce non solo campo di intervento dei pubblici poteri ma oggetto di un insieme di diritti fondamentali dell'individuo e delle formazioni sociali in cui si esplica la sua personalità, ossia il diritto di accesso al sistema della produzione culturale e il diritto alla più ampia fruizione del patrimonio storico-artistico e delle produzioni culturali e creative ad esso collegate [4].

Inevitabile, quindi, che il turismo legato alla fruizione culturale, come fenomeno giuridico, sia chiamato a confrontarsi con le complesse dinamiche che hanno investito i suoi denominatori, cultura e territorio, vale a dire con l'ampliamento del novero delle espressioni culturali riconducibili alla nozione di cultura e con gli effetti prodotti dalla globalizzazione e dall'uso delle nuove tecnologie sulla percezione del territorio e sulle modalità di fruizione delle sue ricchezze.

A tale proposito, il percorso evolutivo che ha interessato e continua ad interessare la produzione e il consumo turistico culturale sembra delineare il passaggio da un "turismo culturale" rivolto alla fruizione del complesso dei beni culturali e paesaggistici ascrivibili alla nozione codicistica di patrimonio culturale al "turismo dell'*heritage*" che guarda alla sua dimensione immateriale [5] e ai saperi, tecnici ed artigianali, alle espressioni e alle tradizioni che concorrono allo sviluppo della cultura di un territorio e della comunità che vi è stanziata [6], sino a giungere, passando per il c.d. "turismo esperienziale", a quello che da qualche anno viene identificato in termini di "turismo creativo" rivolto alle *performing arts* [7] finanche alle molteplici forme della creatività contemporanea, dall'arte all'architettura contemporanea, dalle *visual arts* alle arti applicate, come moda e *design* [8].

Ed è proprio l'inscindibilità delle componenti materiale ed immateriale del *cultural heritage* e la pluralità dei livelli di governo coinvolti a vario titolo nell'esercizio delle funzioni di tutela, valorizzazione e promozione a costituire la prima sfida per la definizione di politiche integrate di promozione dell'offerta turistica in grado di soddisfare le esigenze di una domanda turistica in continua evoluzione e sempre più orientata verso prodotti complessi e non standardizzati.

Guardando ai dati pubblicati nel *Rapporto Federculture 2019* la fruizione culturale, con la sola eccezione del settore cinematografico ove si registra un lieve calo (-1,9%), segna un andamento positivo che interessa in particolare i siti archeologici [9] (+9,2%), il settore della musica leggera (+7,5%) [10] e quello museale (+3,6%). Estremamente positivi i dati relativi ai visitatori dei musei statali che, in aumento costante nell'ultimo quinquennio (+44%), nel biennio

2017-2018 registrano un incremento di visitatori del 10% superando i 55 milioni di ingressi [11]. Per quanto siano le città d'arte a trainare il mercato turistico [12] è significativo rilevare come gli oltre 5.500 borghi italiani censiti dalle associazioni di categoria [13] abbiano registrato, nel 2018, 22,8 milioni di arrivi e 95,3 milioni di presenze, per una spesa turistica complessiva stimata in circa 8,8 miliardi di euro, di cui il 57,3% dovuta a turisti stranieri [14].

Se a ciò si aggiunge che alle attività turistiche sono direttamente riconducibili oltre il 5% del PIL ed il 6% dell'occupazione del Paese [15] sono comprensibili gli sforzi compiuti nelle ultime due legislature per superare l'eccessiva frammentazione normativa ed organizzativa del sistema turistico del Paese favorendo la cooperazione fra istituzioni centrali e territoriali e un'integrazione strategica fra i diversi comparti del sistema turistico. Nella prima direzione si inserisce la scelta, contenuta nel d.l. 26 aprile 2013, n. 43, conv. in legge 24 giugno 2013, n. 71, di assegnare al ministero dei Beni e delle Attività culturali, con la costituzione di una direzione generale dedicata [16], le competenze statali in materia di turismo [17], al quale sono state riassegnate, per effetto del [d.l. 21 settembre 2019, n. 104, conv. in legge 18 novembre 2019, n. 132](#), dopo che il d.l. 12 luglio 2018, n. 86, conv. in legge 9 agosto 2018, n. 97, le aveva trasferite al ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali; nella seconda le strategie delineate dal *Piano strategico di sviluppo del turismo 2017-2022* [18] che individua nell'"integrazione" fra gli oggetti (risorse, territori, temi), i processi produttivi e i soggetti del sistema del turismo nazionale una delle parole chiave per rafforzare l'offerta ed incidere sulla domanda di turismo culturale.

Obiettivo, quest'ultimo, piuttosto complesso se si considera che la scelta di una destinazione turistica dipende in larga parte da fattori individuali (la cultura, l'istruzione, l'occupazione, la curiosità, l'interesse personale ecc.) ed economico-sociali (il reddito ed il tempo disponibile, il tasso di cambio, la numerosità di una famiglia ecc.) sui quali il sistema turistico difficilmente può incidere [19]. Non stupisce pertanto che le politiche nazionali volte a consolidare l'attrattività dell'Italia come destinazione "culturale" abbiano spesso privilegiato il fronte dell'offerta, lato imprese, con incentivi ed agevolazioni a sostegno della filiera turistico-culturale e creativa [20] e lato istituzioni, guardando ai profili organizzativi e funzionali dei sistemi territoriali di fruizione turistica, intervenendo in maniera più disorganica sul versante della domanda, dall'informazione alla formazione, per (tentare) di condizionare le scelte del "consumatore" culturale.

Obiettivo del presente lavoro è quello di fare il punto sullo stato delle politiche pubbliche del settore mettendo in luce i profili che si ritengono meritevoli di maggiore attenzione.

2. Le politiche statali a sostegno dell'offerta turistica

In un mercato globale lo sviluppo del turismo culturale dipende in primo luogo dall'efficacia delle politiche di innovazione e diversificazione dell'offerta turistica e dalla loro capacità di valorizzare il patrimonio culturale sfruttando il "vantaggio competitivo legato alla pluralità e alla varietà di patrimoni culturali, naturali, antropologici e di altra natura, espressi anche attraverso le competenze, i saperi, i talenti e le tradizioni locali" [21].

Alcune delle misure di carattere organizzativo e finanziario che nella scorsa legislatura hanno riguardato la funzione di valorizzazione hanno senz'altro contribuito ad innovare il segmento culturale dell'offerta turistico-culturale. Ci si riferisce al riconoscimento dell'autonomia tecnico-scientifica di tutti i musei statali e all'autonomia speciale [22] riconosciuta ai musei "di rilevante interesse nazionale" individuati come tali per la consistenza delle collezioni, l'ampiezza della superficie espositiva oltre che per la capacità di attrarre flussi turistici in grado di contribuire, nell'ottica dell'impresa museale, alla propria autosufficienza economica [23]; all'istituzione della direzione generale musei che, per effetto della riforma introdotta dal [d.p.c.m. 29 agosto 2014, n. 171](#), coordina l'organizzazione museale periferica sgravando di tale compito le soprintendenze di settore e le corrispondenti direzioni generali e sovrintende al sistema museale nazionale ed infine all'introduzione di un sistema di agevolazioni fiscali a sostegno degli istituti e dei luoghi di cultura di appartenenza pubblica che ha indubbiamente concorso a migliorarne la fruizione (ossia l'*Art Bonus* introdotto dall'[art. 1 del d.l. 31 maggio 2014, n. 83, conv. in legge 29 luglio 2014, n. 106](#)) [24].

Nella direzione della valorizzazione del patrimonio culturale, compreso quello c.d. "minore", e della sua dimensione immateriale si collocano invece la concessione in uso gratuito di case cantoniere, caselli e stazioni ferroviarie o marittime, fortificazioni, fari e più in generale di immobili pubblici non utilizzati o utilizzabili a scopi istituzionali prevista dall'art. 11, co. 3, del d.l. n. 83/2014 per promuovere la realizzazione di circuiti nazionali di eccellenza a sostegno dell'offerta turistica o per la realizzazione di percorsi turistici non solo pedonali; l'adozione della Direttiva del ministro dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo "2016-Anno dei Cammini d'Italia" [25]; l'istituzione da parte della [legge 6 ottobre 2017, n. 158](#), recante "Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni" (c.d. legge "salva borghi") di un "Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni" di 100 milioni di euro [26] destinato al finanziamento, tra gli altri, di investimenti diretti al recupero dei beni culturali, al recupero e riuso di aree e beni immobili inutilizzati anche al fine di sostenere l'imprenditoria giovanile per l'avvio di nuove attività turistiche e commerciali, alla salvaguardia e alla riqualificazione urbana dei centri storici (per la realizzazione ad esempio di alberghi diffusi) attivando forme di cooperazione pubblico-privata.

Gli strumenti di concertazione tra enti territoriali, nella forma della programmazione negoziata ex art. 2, co. 203, legge 23 dicembre 1996, n. 662 [27], sono richiamati dalle poche norme del [d.lgs. 23 maggio 2011, n. 70](#), recante "Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo", dedicate al "turismo culturale". L'art. 25, co. 2, del Codice del turismo, in particolare, affida agli strumenti della programmazione negoziata l'adozione di misure volte a promuovere in chiave turistica iniziative di valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico con particolare attenzione ai contesti esclusi dai tradizionali circuiti turistico-culturali (lett. a); a garantire l'accessibilità (lett. b) [28] e l'effettiva fruizione del patrimonio culturale attraverso la predisposizione di materiali informativi in lingua straniera (lett. c). La norma, piuttosto scarna sul piano procedurale, non specifica a quale amministrazione tra quelle statali, regionali e locali interessate spetti l'iniziativa, precisando solo che nella Conferenza Stato-regioni verranno stabiliti i tempi per la conclusione degli accordi attuativi da stipularsi entro i successivi sessanta giorni (art. 25, co. 1).

Il ricorso agli strumenti della programmazione negoziata nel settore dei beni culturali non rappresenta ovviamente una novità [29].

Le premesse per il suo utilizzo, nell'ambito della valorizzazione, sono infatti presenti nell'art. 112, commi 4-8, del d.lgs. n. 42/2004 secondo il quale Stato, regioni ed enti pubblici territoriali possono concludere accordi, su base regionale o sub-regionale in relazione ad ambiti territoriali definiti, per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione dei beni culturali pubblici e (con il consenso dei proprietari) privati [30] ed elaborare i conseguenti piani strategici di sviluppo culturale, promuovendo "altresì l'integrazione, nel processo di valorizzazione concordato, delle infrastrutture e dei settori produttivi collegati", facendo cioè gravitare nell'accordo anche interessi pubblici non direttamente riconducibili alla funzione di valorizzazione ma connessi alle attività economiche (turistiche *in primis*) e ai servizi pubblici (trasporto urbano ed extraurbano, raccolta dei rifiuti ecc.) del territorio [31], a conferma del fatto che l'art. 112 non rappresenta solo uno strumento di composizione, armonizzazione ed integrazione delle competenze ascritte ai diversi livelli di governo ma getta le basi per la realizzazione di un'azione volta a favorire lo sviluppo economico di una determinata area, con il contributo dei privati *for* e *non profit* [32]. In questa prospettiva si legge la previsione dell'art. 121 del d.lgs. n. 42/2004 che coinvolge le fondazioni di diritto bancario nella realizzazione di interventi di valorizzazione del patrimonio culturale le quali, è appena il caso di ricordarlo, possono costituire quei soggetti giuridici cui l'art. 112, co. 5, del Codice dei beni culturali affida l'elaborazione e lo sviluppo dei piani strategici di sviluppo culturale.

Nell'affidare al Presidente del Consiglio dei ministri o al ministro delegato, di concerto con l'allora ministro per i Beni e le Attività culturali, il compito di "promuove la realizzazione di iniziative turistiche finalizzate ad incentivare la valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico presente sul territorio italiano", la previsione dell'art. 24 del Codice del turismo, apparentemente pleonastica stante il trasferimento al ministero di settore delle competenze statali in materia di turismo, sancisce invece l'esistenza di "principio generale di valorizzazione e di promozione dei beni culturali con finalità turistica", il cui riconoscimento "permette di evidenziare come lo scopo perseguito da Stato e regioni, ciascuno nel proprio ambito di competenza, non possa che essere quello di realizzare un incremento qualitativo dell'offerta turistica" [33].

Le competenze descritte dall'art. 24, a seguito dell'ultima riorganizzazione ministeriale, sono state assegnate alla ricostituita direzione generale del turismo che, in raccordo con le altre direzioni generali, i segretariati regionali e l'Agenzia nazionale del turismo, elabora programmi e promuove iniziative finalizzate all'incremento dell'offerta turistica destinata alla fruizione del patrimonio culturale con particolare attenzione ai siti Unesco (art. 24, co. 2, lett. f), d.p.c.m. n. 169/2019); attiva, in raccordo con i segretariati regionali e gli enti territoriali, reti e percorsi di valorizzazione del patrimonio culturale e cura la definizione, in collaborazione con la direzione generale musei e la direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio, degli indirizzi strategici delle iniziative di promozione turistica volte a valorizzare le identità territoriali e le radici culturali delle comunità locali e dei progetti relativi alla promozione turistica degli itinerari culturali e di eccellenza paesaggistica (art. 24, co. 2, lett. g), d.p.c.m. n. 169/2019). Saranno poi i segretari regionali a curare, in raccordo con il sistema delle autonomie locali, l'attuazione degli indirizzi strategici e dei progetti elaborati a livello centrale (art. 40, co. 2, lett. r), d.p.c.m. n. 169/2019) e le direzioni regionali dei musei, in raccordo con gli stessi segretari regionali, ad integrare i percorsi culturali di fruizione definiti nell'ambito territoriale di competenza con gli itinerari turistico-culturali (art. 42, co. 2, lett. u), d.p.c.m. n. 169/2019), a conferma della centralità che questi strumenti hanno progressivamente assunto nella valorizzazione dei beni culturali in chiave di promozione e sviluppo turistico del territorio [34].

Ed è sempre agli strumenti della programmazione negoziata che l'art. 22 del Codice del turismo rinvia per l'attivazione dei "circuiti nazionali di eccellenza a sostegno dell'offerta e dell'immagine turistica dell'Italia" corrispondenti a "contesti turistici omogenei o rappresentanti realtà analoghe e costituenti eccellenze italiane" o a "veri e propri itinerari tematici lungo tutto il territorio nazionale", tra i quali rientrano "il turismo della cultura" ed il "turismo delle arti e dello spettacolo". Sebbene fuori dagli ambiti tematici individuati dall'art. 22 non possano essere costituiti circuiti nazionali di eccellenza si tratta di ambiti dai confini "porosi" che ben possono intrecciarsi nella strutturazione dell'offerta turistica: si guardi solo alle possibili interconnessioni fra "turismo culturale" e "turismo religioso" o ancora fra "turismo culturale" e "turismo del made in Italy e della relativa attività industriale ed artigianale" e "turismo dell'enogastronomia".

La norma, al fine di superare la frammentazione nell'organizzazione e promozione dell'offerta turistica dovuta all'assetto delle competenze in materia e creare un'offerta in grado di incrociare la domanda turistica nazionale ed internazionale, sistematizza l'offerta turistica del territorio "sul" prodotto di cui si propone la fruizione [35] creando circuiti, percorsi, itinerari, prodotti turistici che, considerate le capacità ricettive dei territori interessati, possono comprendere anche più regioni, non necessariamente contermini, coinvolgendo soggetti pubblici e privati, compresi gli operatori del settore e le associazioni di categoria operanti nel territorio, al fine di offrire nell'ambito considerato servizi omogenei sul piano quantitativo e qualitativo [36].

I circuiti nazionali di eccellenza possono promuovere il "percorso" oppure i "singoli beni" che si inseriscono nel percorso, con un differente livello e grado di coinvolgimento delle amministrazioni interessate a partire dai soggetti proprietari o detentori dei beni, inglobando anche i percorsi ex art. 11, co. 2, d.l. n. 83/2014 e gli itinerari turistico-culturali realizzati nell'ambito dei progetti di valorizzazione del paesaggio, che sempre più si affiancano nella prassi alla pianificazione paesaggistica [37].

Si pensi, per fare solo alcuni esempi, al *Progetto di fruizione lenta del paesaggio regionale* promosso dal piano di indirizzo territoriale con valenza di piano paesaggistico della Toscana del 2015 che, attraverso il progetto pilota lungo la linea ferroviaria Cecina-Volterra, si propone di valorizzare l'ambito periferiale del Cecina e i viali di accesso ai borghi collinari al fine di sviluppare il turismo escursionistico e valorizzare le produzioni locali dei borghi che si snodano lungo il percorso dell'antica linea ferroviaria, al *Progetto integrato di mobilità dolce* e al *Progetto sistemi territoriali per la fruizione dei beni patrimoniali* promossi dal piano paesaggistico territoriale regionale della Puglia del 2015 e, più di recente, alla convenzione siglata tra regione Piemonte, segretario regionale del Mibact e Compagnia di San Paolo per valorizzare l'area dell'Eporediese, il sito Unesco della città di Ivrea e la via Francigena quale asse di integrazione dei

paesaggi storico-culturali piemontesi e promuove filiere integrate agricoltura-turismo-cultura. Progetti che guardano alla "mobilità lenta" non solo come strumento di fruizione del paesaggio compatibile con le esigenze di salvaguardia dei valori culturali che esso esprime ma come vero e proprio strumento per lo sviluppo di un turismo sostenibile in grado di connettere le componenti ambientali e storico-culturali del territorio regionale, rispondendo in termini nuovi alle esigenze infrastrutturali del territorio [38].

2.1 (segue) I modelli regionali di organizzazione e promozione dell'offerta turistico-culturale

La disciplina regionale dell'organizzazione e della promozione dell'offerta turistico-culturale deve molto ai principi introdotti dalla legge quadro 19 marzo 2001, n. 135 di "Riforma della legislazione nazionale del turismo".

Approvata qualche mese prima dell'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, la legge n. 135/2001 venne impugnata dinanzi alla Corte costituzionale che con la nota sentenza 5 giugno 2003, n. 197 [39], dichiarò inammissibili le numerose censure di legittimità promosse dalle regioni sul presupposto che la sua "persistenza" nell'ordinamento non avrebbe affatto precluso l'adozione di apposite normative regionali in materia e che quindi le regioni, nel pieno esercizio delle attribuzioni riconosciute dal nuovo Titolo V, avrebbero potuto discostarsi dai principi generali fissati dalla legge statale, compreso il principio della cooperazione pubblico-privata per lo sviluppo di modelli di *governance* dell'offerta turistica cui si ispirano i "sistemi turistici locali" (STL) definiti dall'art. 5, co. 1, come "quei contesti omogenei o integrati, comprendenti anche regioni diverse, caratterizzati dall'offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche o dalla presenza diffusa di imprese turistiche singole o associate" [40] promossi dagli enti locali in concerto con tutti i soggetti pubblici e privati, singoli o associati, interessati e riconosciuti dalle regioni (art. 5, co. 2 e 4).

Pur non vincolati al rispetto della legge quadro del 2001, molti legislatori regionali [41] hanno individuato proprio nel sistema turistico locale l'ambito di aggregazione programmatica, progettuale ed operativa dello sviluppo turistico del territorio per la valorizzazione integrata delle attrazioni turistiche e delle risorse culturali, ambientali e paesaggistiche locali comprese quelle legate all'agricoltura e all'artigianato, lasciando alle autonomie locali ogni scelta in ordine alla definizione dei confini e alla forma giuridica della *partnership* pubblico-privata da attivare per la realizzazione del progetto di sviluppo locale [42]. Nella legislazione regionale, in linea con il modello delineato dalla legge n. 135/2001, emerge con forza il legame fra il sistema turistico locale e le imprese turistiche presenti nel territorio [43] che per quanto non sufficiente a delinearne i confini geografici, i quali dipendono dalla presenza nell'ambito territoriale di quel complesso sinergico di attrazioni turistiche e risorse culturali che lo differenziano dal resto del territorio, paiono comunque imprescindibili per la costituzione di un modello organizzativo destinato in via prioritaria allo sviluppo turistico del territorio [44].

È sotto tale profilo che i sistemi turistici locali e i modelli ad esso assimilabili [45] si distinguono da altri sistemi territoriali complessi, come i distretti culturali lombardi [46], i sistemi di valorizzazione del patrimonio culturale della regione Lazio o ancora i sistemi ambientali e culturali pugliesi (SAC), che mettono a sistema tutte le realtà culturali presenti nel territorio - dai musei ai teatri, dagli archivi ai beni monumentali, dai complessi archeologici alle biblioteche - per valorizzare e gestire in forma integrata e sostenibile il patrimonio storico-culturale, architettonico e artistico (e, nel caso dei SAC, anche naturale) regionale.

Non che in questi modelli sia trascurabile o irrilevante la presenza di attività economiche legate al processo di valorizzazione del patrimonio culturale o assente una finalità di promozione turistica. Tutt'altro. Come è stato correttamente osservato [47], infatti, l'attività culturale nasce dagli stimoli creativi ed intellettuali che essa è in grado di trasmettere ai fruitori e al contesto di riferimento, favorendo un generale orientamento all'innovazione, per cui l'interesse della base imprenditoriale a scommettere sull'innovazione e sui benefici dell'investimento in cultura è un fattore decisivo per il successo di un progetto di valorizzazione territoriale.

La cooperazione interistituzionale e la collaborazione pubblico-privata è inoltre fondamentale per intercettare nel progetto di sviluppo la dimensione immateriale del patrimonio culturale e coniugarvi le molteplici espressioni della creatività contemporanea realizzando percorsi culturali a gestione partecipata che oltre a migliorare i processi di *governance* del patrimonio culturale possano fungere da incubatore per il consolidamento di esperienze di *performing heritage* che, compatibilmente con le ineludibili esigenze di tutela, favoriscano una *diversa* fruizione del patrimonio culturale concorrendo a promuoverne l'immagine in chiave turistica. Come ha osservato attenta dottrina [48], la valorizzazione del patrimonio culturale immateriale non può che essere affidata agli strumenti di cooperazione o meglio "ad accordi spontanei, aperti, dinamici nel tempo e nello spazio, perché le identità cambiano...dinamici nell'esistenza, perché le identità litigano" ovviando con ciò al problema dell'individuazione del soggetto cui imputare la valorizzazione di una "rete" di beni, materiali ed immateriali, di saperi, tradizioni ed attività culturali [49].

Il che ci porta all'importante ruolo che la promozione delle attività dello spettacolo dal vivo e registrato, imputata al sistema delle autonomie locali secondo il criterio della "dimensione" dell'interesse [50], possono svolgere ed in parte già svolgono nella promozione turistica del territorio.

Mi riferisco al fenomeno del cineturismo [51] e all'attività oramai trentennale delle *film commission* al servizio dello sviluppo turistico locale. Attive sin dalla prima metà degli anni '90 nell'erogazione di servizi in favore delle produzioni nazionali ed internazionali al fine di attrarre nel territorio investimenti del comparto cinematografico ed audiovisivo, le *film commission* concorrono a pieno titolo alla valorizzazione del patrimonio artistico, culturale e ambientale locale con particolare attenzione alle *location* estranee ai circuiti turistico-culturali tradizionali [52].

La stessa legge di riforma del cinema e dell'audiovisivo, [legge 14 novembre 2016, n. 220](#), ne ha riconosciuto il ruolo nella promozione del territorio (art. 4, co. 4) costituendo presso la direzione generale turismo un tavolo "tecnico" di coordinamento nazionale titolare di funzioni di studio, analisi e proposta "con l'obiettivo di armonizzare e rendere più efficaci gli interventi statali e regionali a favore del settore cinematografico e audiovisivo, di monitorare l'esito delle politiche territoriali, nonché di proporre azioni coordinate di promozione della produzione italiana all'estero" [53]. In linea con le finalità assegnate dal decreto attuativo, il coordinamento nazionale potrebbe proporre alle *film commission*

l'implementazione di misure volte ad indirizzare le produzioni cinematografiche ed audiovisive verso mete meno note sgravando, nell'ottica di uno sviluppo turistico sostenibile, quelle più inflazionate. Misure che pur incidendo sulla curva dell'offerta potrebbero influenzare indirettamente quella della domanda turistica.

Minore attenzione è stata finora riservata ad altri rilevanti segmenti del *turismo culturale* legati alle *performing arts*, dal turismo connesso alle rievocazioni storiche [54] e al patrimonio dei teatri antichi [55] al "turismo musicale" legato alle stagioni dei teatri lirici nazionali e all'organizzazione di eventi, festival, rassegne che peraltro sono spesso inseriti in contesti di interesse storico-artistico che ne amplificano il potenziale attrattivo [56]. Sono proprio gli importanti flussi turistici generati [57] e le opportunità in termini di *place branding* a rendere il fenomeno del turismo musicale di grande interesse per la promozione del territorio, in quanto all'offerta "specificata" si aggiunge quella dei luoghi in cui gli appuntamenti musicali sono inseriti, quali teatri storici, chiese, ville e dimore, case museo legate a specifici periodi storici o a particolari personaggi, attorno ai quali possono realizzarsi itinerari turistici anche transfrontalieri come testimoniano il progetto *European Paganini Route* promosso nell'ambito dell'Anno Europeo del Patrimonio Culturale 2018 ed il progetto "tARTini. Turismo culturale all'insegna di Giuseppe Tartini" co-finanziato nel 2017 dal Programma Interreg Italia-Slovenia 2014-2020.

3. La debolezza delle politiche pubbliche a sostegno della domanda

Sul fronte della domanda i margini per un intervento pubblico sono ridotti ma non del tutto assenti, a partire dal settore della comunicazione istituzionale.

Su tale versante, dopo la liquidazione di *Promuovi Italia* S.p.a. da parte dell'art. 16, co. 10, d.l. n. 83/2014, la funzione di promozione all'estero dell'immagine turistica e delle varie tipologie dell'offerta turistica nazionale e più in generale del *brand* Italia compete in via esclusiva all'Enit-Agenzia nazionale del turismo in collaborazione, ove necessario, con la direzione generale del turismo [58]. Le (dispendiose) politiche di *marketing*, dall'organizzazione di campagne promozionali [59] alla creazione di portali informativi (come *Italia.it*, gestito dall'Enit dopo la liquidazione di *Promuovi Italia* S.p.a.) pur importanti non sono invero sufficienti ad influenzare le scelte dei consumatori culturali se non accompagnate da misure che *semplifichino* tali scelte.

Il settore *ICT* e le nuove tecnologie possono fare molto in questa direzione sia al servizio delle imprese, per lo sviluppo di *start-up* e la digitalizzazione delle strutture ricettive, che delle amministrazioni, mettendo in rete le destinazioni turistiche [60], migliorando i servizi *on-line* delle istituzioni culturali a partire da quello di *ticketing* e supportando il processo di digitalizzazione del patrimonio informativo relativo al settore culturale.

Per colmare il ritardo accumulato in questa materia il recente regolamento di riorganizzazione del Mibact ha affidato all'*Istituto centrale per la digitalizzazione del patrimonio culturale - Digital Library*, istituto centrale dotato di autonomia speciale [61], il coordinamento del programma di digitalizzazione del patrimonio culturale sulla base del *Piano nazionale di digitalizzazione del patrimonio culturale*, al fine di trasformare il patrimonio conoscitivo a disposizione del Mibact in un patrimonio cognitivo condiviso e accessibile a tutti [62] inclusi gli operatori della filiera turistica. Progetto complesso che dovrà allinearsi al quadro delineato dalla [Direttiva 790/2019/UE](#) diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale di modifica delle precedenti Direttive 96/9/CE e 2001/29/CE, che all'art. 6 limita l'eccezione alla disciplina europea del *copyright* riconosciuta agli istituti di tutela del patrimonio culturale per la riproduzione di opere o altro materiale presente in maniera permanente nelle proprie raccolte, in qualsiasi formato o su qualsiasi supporto, al perseguimento di fini meramente conservativi e nella misura a ciò strettamente necessaria. Il legislatore europeo è ben consapevole che in alcuni settori, come quello della conservazione del patrimonio culturale, le tecnologie digitali consentono tipologie di utilizzi non espressamente contemplate dalla disciplina europea sulle eccezioni e sulle limitazioni al diritto d'autore e che la natura facoltativa delle eccezioni e delle limitazioni previste in questi settori dalle Direttive 96/9/CE, 2001/29/CE e 2009/24/CE può avere un impatto negativo sul funzionamento del mercato interno (cfr. Considerando n. 5). Si pensi, ad esempio, alla facoltà concessa agli Stati membri dall'art. 5, par. 3, lett. h), della [Direttiva 29/2001/CE](#) di introdurre eccezioni al diritto di riproduzione "quando si utilizzino opere, quali opere di architettura o di scultura, realizzate per essere collocate stabilmente in luoghi pubblici". Il carattere facoltativo di tale eccezione non ha favorito, come in altri settori, l'armonizzazione sul territorio del mercato unico digitale e ancorché la Commissione abbia ribadito l'importanza della c.d. "libertà di panorama", consentendo alle persone di scattare e pubblicare liberamente foto di opere come edifici o sculture collocate stabilmente in luoghi pubblici [63], gli Stati membri sono intervenuti sul tema in maniera disorganica ed alcuni, come il nostro, non sono intervenuti affatto [64]. E va da sé che la diffusione delle immagini dei beni culturali e delle opere delle arti visive di pubblico dominio [65], il cui valore immateriale trascende per il forte carattere identitario quello materiale, oltre che alla valorizzazione del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo della cultura contribuiscono alla promozione dell'immagine del Paese.

Vi è un ulteriore elemento che potrebbe concorrere ad aumentare la fiducia dei "consumatori culturali" [66] incidendo, almeno in linea teorica, sulla curva della domanda, ovvero la riqualificazione del capitale umano necessario a garantire alti livelli di qualità dell'offerta turistica [67]. Tema che riguarda la qualificazione e la formazione continua delle professioni museali come degli operatori turistici per l'accesso alle relative professioni.

Il dibattito sulle professioni museali, iniziato in sede ICOM all'inizio degli anni duemila con l'adozione della [Carta nazionale delle professioni](#) (2005), ha subito un'accelerazione per effetto dell'entrata in vigore della [legge 22 luglio 2014, n. 110](#) recante modifica al codice dei beni culturali e del paesaggio in materia di professionisti dei beni culturali che oltre ad aver introdotto all'art. 9-bis del Codice l'elenco dei "professionisti competenti ad eseguire interventi sui beni culturali" (art. 1) ha previsto l'istituzione per ciascuna categoria professionale di appositi "elenchi nazionali" da redigersi secondo modalità e requisiti definiti con decreto ministeriale da adottarsi sentito il Miur, le rispettive associazioni professionali e le organizzazioni sindacali e imprenditoriali maggiormente rappresentative, previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni (art. 2). Sebbene la legge n. 110/2014 abbia precisato che tali elenchi non costituiscono "alcuna forma di albo professionale" e che la mancata iscrizione non preclude "in alcun modo la possibilità di esercitare

la professione" (art. 2, co. 3), l'art. 8, co. 1, del d.l. n. 83/2014, in sede di conversione, ha accordato ai professionisti iscritti in tali elenchi una preferenza per l'assunzione a tempo determinato prevista dallo stesso Decreto per rafforzare gli interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale negli istituti e luoghi di cultura pubblici, statali, regionali e locali.

L'intervento legislativo del 2014 non pare aver tenuto adeguatamente conto proprio del dibattito avviato in sede ICOM per la definizione delle competenze, funzioni e abilità richieste dalla moderna realtà museale [68] che ha portato nel 2017 all'aggiornamento della *Carta delle professioni museali* con l'approvazione del documento sulle *Professionalità e funzioni essenziali del Museo alla luce della Riforma dei Musei statali*, l'esito del quale è stato invece recepito dal [d.m. 23 dicembre 2014](#), recante "*Organizzazione e funzionamento dei musei statali*" che, nel ridefinirne l'amministrazione interna in attuazione del d.p.c.m. n. 171/2014, ha rafforzato la struttura organizzativa museale prevedendo, oltre alla direzione, la presenza di ulteriori aree funzionali dedicate alla cura e gestione delle collezioni, alle attività di studio, didattica e ricerca; al *marketing*, al *fundraising* e ai servizi e rapporti con il pubblico e con le altre istituzioni; all'amministrazione e gestione anche finanziaria delle risorse umane; alla gestione di strutture e allestimenti e alla sicurezza. Ampliando di molto il catalogo delle professioni relative alla valorizzazione e fruizione dei beni culturali previsto dal novellato art. 9-bis del Codice. Alle professionalità individuate nel documento del 2017 fa implicito rinvio l'allegato al [d.m. n. 113 del 21 febbraio 2018](#), recante "*Adozione dei livelli minimi uniformi di qualità per i musei e i luoghi della cultura di appartenenza pubblica e attivazione del Sistema Museale Nazionale*", nel quale sono elencate le figure professionali e le funzioni che devono essere garantite da ogni istituto per ottenere l'accreditamento al sistema museale nazionale [69] prefigurando, come obiettivo di miglioramento, l'attivazione di un percorso di formazione continua per un potenziamento delle competenze [70].

Non meno importante è la qualificazione degli operatori che si occupano dell'assistenza culturale all'interno dei siti e dei luoghi della cultura, come la guida turistica.

La materia delle professioni turistiche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione è stata come noto ricondotta alla potestà legislativa concorrente [71] ed il Codice del turismo nel definire i principi generali della materia ha dedicato all'argomento due scarse disposizioni: l'art. 6 che propone una definizione di professioni turistiche analoga a quella della legge quadro del 2001 salvo aggiungere che i servizi offerti devono consentire "ai turisti la migliore fruizione del viaggio e della vacanza, anche sotto il profilo della conoscenza dei luoghi visitati", postulando con ciò il possesso di un'adeguata formazione senza però definire principi e modalità di abilitazione per l'esercizio delle relative professioni e l'art. 7 che, in merito ai percorsi formativi, si sofferma sulla necessità di creare uno stretto collegamento tra i percorsi universitari o di istruzione superiore e l'inserimento nel mondo del lavoro attraverso la stipula di accordi con istituti di istruzione, anche universitaria, con enti di formazione e con gli ordini professionali per lo svolgimento di corsi orientati alla preparazione degli operatori.

L'assenza di precise indicazioni nel Codice come nella disciplina statale vigente [72] circa i requisiti e i titoli necessari per l'esercizio delle professioni turistiche, riservata al legislatore statale in quanto principio fondamentale della materia [73], ha nei fatti sostanzialmente impedito un adeguamento della disciplina regionale in materia.

Se a ciò si aggiunge che non sono stati ancora definiti i requisiti necessari ad ottenere l'abilitazione richiesta dall'[art. 3, co. 3, della legge 6 agosto 2013, n. 97, "Legge europea 2013"](#) [74], per l'esercizio della professione di guida turistica nei siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico individuati dal [d.m. 7 aprile 2015](#), dopo l'annullamento da parte del giudice amministrativo del [d.m. 11 dicembre 2015](#) che ne definiva le procedure [75], pare evidente come l'incertezza regni sovrana in un ambito strategico per il settore turistico.

4. Uno scenario costellato di incertezze

L'aumento costante dei flussi turistici che vede l'Europa mediterranea al primo posto tra le mete turistiche mondiali [76] ha posto da oltre un decennio al centro dell'agenda europea il tema di una crescita sostenibile del turismo che possa "migliorare la concorrenzialità dell'industria europea... creare più posti di lavoro e di qualità migliore... di pari passo con la promozione di obiettivi sociali e ambientali" [77]. Secondo la definizione proposta dall'Organizzazione Mondiale del Turismo nel 1988, sulla base della nozione di sviluppo sostenibile [78] elaborata dalla *World Commission on Environment and Development* nel *Rapporto Brundtland* del 1987, le attività turistiche possono definirsi sostenibili "quando si sviluppano in modo tale da mantenersi vitali in un'area turistica per un tempo illimitato, non alterano l'ambiente (naturale, sociale ed artistico) e non ostacolano o inibiscono lo sviluppo di altre attività sociali ed economiche".

Il raggiungimento di un equilibrio tra il benessere dei turisti, le esigenze del contesto naturale e culturale, lo sviluppo e la concorrenzialità delle destinazioni e delle aziende turistiche presuppone un'attenta valutazione, sulla base delle migliori conoscenze disponibili, dei potenziali impatti di un'attività turistica sul contesto ambientale e socio-culturale [79], passa quindi attraverso una programmazione concertata e a lungo termine di una strategia di sviluppo che salvaguardi le risorse ambientali e culturali [80] tenendo altresì conto delle altre attività (non solo economiche) che insistono sul territorio e richiede, in ultimo, un monitoraggio costante delle azioni intraprese al fine di verificarne gli esiti applicativi ed apportare, se necessario, gli opportuni correttivi [81].

In questa prospettiva si inserisce la strategia elaborata dal *Piano strategico del turismo 2017-2020* che individua nella *sostenibilità*, nell'*innovazione* e nell'*accessibilità* (fisica e culturale) i principi trasversali per l'individuazione delle linee di intervento e delle azioni che saranno poi sistematizzate nei programmi attuativi annuali [82].

L'applicazione del principio di sostenibilità, in particolare, comporta l'adozione di strategie e azioni in grado di differenziare i "carichi" turistici territoriali in base al livello di maturazione delle singole destinazioni [83] integrando e connettendo l'offerta turistica delle destinazioni "prevalenti" con l'offerta di territori e prodotti "emergenti" al fine di valorizzare al meglio l'identità dei luoghi e le caratteristiche del paesaggio italiano a conferma, laddove fosse necessario ribadirlo, dell'intima connessione fra le politiche pubbliche che incidono sul territorio [84]. Di qui, la valorizzazione dei

sistemi territoriali integrati di gestione dell'offerta turistica, il sostegno allo sviluppo turistico delle destinazioni c.d. emergenti, come le città d'arte e i piccoli borghi, al recupero e riutilizzo sostenibile dei beni demaniali a uso turistico e la realizzazione di itinerari interregionali di offerta turistica capaci di collegare le aree di maggior attrazione con quelle a minore densità turistica e di promuovere differenti tematismi (turismo musicale, teatrale, letterario, cammini storici e così via) e nuove esperienze di fruizione turistica (cfr. Linee di intervento A.1.1, A.2.1 e A.3.1). Nel contesto delineato dal *Piano strategico* i musei statali sono certamente chiamati a svolgere un ruolo importante di "cerniera" con i territori proponendosi come incubatori culturali, soggetti e non più oggetti statici di fruizione culturale [85]: la conquistata autonomia e la realizzazione *in fieri* di un sistema museale nazionale, aperto ai musei e agli istituti di cultura delle autonomie locali e privati, rappresentano indubbiamente un passo deciso verso una *governance* integrata, partecipata e quindi sostenibile [86] del patrimonio culturale nazionale.

Alla "sostenibilità" economica, sociale ed ambientale dell'offerta turistica - declinata in termini di mobilità dolce (attraverso cammini, percorsi ed itinerari turistico-culturali), accessibilità alle aree interne, efficientamento energetico, integrazione delle filiere produttive, valorizzazione delle identità locali e del patrimonio naturalistico, paesaggistico e culturale [87] anche attraverso la promozione di marchi di qualità [88] - guardano anche tutti gli strumenti di programmazione regionale, alcuni dei quali, nell'ambito dei tradizionali strumenti di monitoraggio, predispongono l'attivazione di cabine di regia o comitati di indirizzo finalizzati ad incrementare la qualità dell'offerta anche attraverso un'attività di coordinamento dei vari soggetti e *stakeholder* coinvolti nell'attuazione del piano [89].

Nessuna delle politiche già avviate o auspiccate nel presente scritto (*infra* par. 3) sono chiaramente a costo zero ed il tema dei fondi a disposizione del settore culturale e del turismo [90] si pone oggi in termini drammaticamente nuovi per l'impatto sull'economia mondiale della diffusione del Covid-19 che ha aperto uno scenario nel quale alle incertezze di sistema, alle quali siano (purtroppo) abituati, si aggiungono incertezze inattese e ancora difficilmente misurabili [91].

Note

[1] La trasversalità della materia è ben evidenziata nei lavori monografici dedicati all'ordinamento del turismo, per tutti, M. Malo, V. Tassoni, *Manuale di diritto del turismo*, VI Ed. Torino, 2017; S. Cogliani, M. Gola, M.A. Sandulli, R. Santagata (a cura di), *L'ordinamento del mercato turistico*, Torino, 2012; M. Gola, A. Zito, A. Cicchetti (a cura di), *Amministrazione pubblica e mercato del turismo*, Rimini, 2012; L. Degrossi, V. Franceschelli (a cura di), *Turismo: diritto e diritti*, Milano, 2010.

[2] Per tutti, M. Aini, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, 1991, pag. 33 ss.; M.S. Giannini, *Sull'articolo 9 Cost. (la promozione culturale)*, in *Scritti in onore di Angelo Falzea*, III, Milano, 1991, pag. 433 ss. ed in particolare pag. 442 ss.; F. Merusi, *Significato e portata dell'art. 9 della costituzione*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di C. Mortati*, III, Milano, Giuffrè, 1977, pag. 806 ss.

[3] Come ben evidenzia [G. Piperata, *Cultura, sviluppo economico e...di come addomesticare uno scoiattolo*](#), in *Aedon*, 2018, 3, "lo sviluppo culturale e sociale della comunità di riferimento è sicuramente la finalità principale cui tende quella parte più tradizionale della cultura [riconducibile alle amministrazioni e alle imprese del patrimonio culturale in senso classico]. Ma a tale finalità può essere affiancata, purché in condizioni di compatibilità, anche una finalità economica, una finalità ovviamente non prioritaria, ma occasionale"; sulla natura "anche" produttiva dei beni culturali vedasi le considerazioni di [G. Sciuolo, *I beni culturali quali risorsa collettiva da tutelare - una pesa, un investimento*](#), in *Aedon*, 2017, 3.

[4] Così si esprimeva il Ministro Massimo Bray nell'[Illustrazione delle linee programmatiche dell'azione del Ministro per i beni e le attività culturali](#) alle Commissioni congiunte VII[^] Camera e 7[^] Senato della Repubblica, 23 maggio 2013.

[5] Sulla dimensione immateriale del patrimonio culturale si rinvia, per tutti, agli [Atti del Convegno di Assisi pubblicati nel numero 1 del 2014](#) di *Aedon*, ai contributi di [Giuseppe Severini, *L'immateriale economico nei beni culturali*](#), [Annalisa Gualdani, *I beni culturali immateriali: una categoria in cerca di autonomia*](#) e [Antonietta Lupo, *La nozione positiva di patrimonio culturale alla prova del diritto globale*](#), pubblicati, rispettivamente, nel numero 3 del 2015, 1 e 2 del 2019.

[6] Come ben evidenzia la nozione di *Cultural Tourism* accolta nella XXII sessione dell'Assemblea generale dell'UNWTO riunitasi a Chengdu nel settembre 2017 che definisce quello culturale "*a type of tourism activity in which the visitor's essential motivation is to learn, discover, experience and consume the tangible and intangible cultural attractions/products in a tourism destination...relate to a set of distinctive material, intellectual, spiritual and emotional features of a society that encompasses arts and architecture, historical and cultural heritage, culinary heritage, literature, music, creative industries and the living cultures with their lifestyles, value systems, beliefs and traditions*".

[7] Cinema, produzioni musicali e teatrali, ovvero tutte le attività culturali riconducibili, secondo la classificazione proposta da W. Santagata, *La fabbrica della cultura. Ritrovare la creatività per aiutare lo sviluppo del paese*, Bologna, 2007, alle c.d. "industrie culturali tradizionali".

[8] Per la promozione delle quali è stata creata una direzione generale *ad hoc* nell'ambito dell'ultimo intervento di riorganizzazione del ministero di settore (cfr. [art. 21, d.p.c.m. 2 dicembre 2019, n. 169](#)).

[9] Sebbene siano i siti statali ad attrarre il maggior numero di visitatori (da soli, Circuito Archeologico del Colosseo e l'Area Archeologica Pompei concentrano il 20% del totale) e a generare i maggiori introiti, passando dai 104,5 milioni di euro realizzati nel 2010 agli oltre 229 milioni del 2018 con un incremento del 119% (cfr. Indagine 2018 "*Turismo nelle città d'Arte e nei borghi d'Italia*"), è interessante rilevare come la concentrazione dei turisti nei primi 30 siti statali sia scesa tra il 2018 e il 2013 dal 53% al 48,6%, a conferma della predisposizione verso una certa diffusione della fruizione turistica (Rapporto *Il turismo culturale in Italia nel 2018*, 22 febbraio 2019, dati Ciset, Università di Cà Foscari di Venezia, su fonti Mibact).

[10] In crescita anche la fruizione della musica classica (+2,2%) che come si vedrà nel proseguo rappresenta un segmento importante e non del tutto valorizzato del mercato turistico nazionale.

[11] Tra questi spiccano i musei dotati di autonomia speciale che nel biennio 2017-2018 hanno visto aumentare i propri visitatori del 14,8% (con percentuali ancora più alte in regioni come Campania e Piemonte, rispettivamente +36% e 33%) e gli introiti del 22,5% a fronte di un incremento del 18,4% per gli altri musei statali (cfr. G. Sbianchi (a cura di), *Dati e analisi sulle dinamiche del settore cultura-turismo*, in *Impresa cultura. Politiche, reti, competenze*, 15° Rapporto Annuale Federculture 2019, Roma, pag. 279 ss.).

[12] Nell'indagine "Turismo nelle città d'Arte e nei borghi d'Italia" (aprile 2019) realizzata dal Centro Studi Turistici di Firenze per Assoturismo su fonti Mibact e Istat, emerge che dal 2010 al 2018 le presenze turistiche nelle città d'arte sono passate da 93,9 a 113,4 milioni, con un incremento complessivo del 20,8% (+19,5 milioni), segnando una diminuzione solo nel 2012. La località a registrare la *performance* migliore nel 2018 è stata Matera, capitale europea della cultura 2019, con un aumento del 176% delle presenze rispetto agli ultimi sette anni per effetto soprattutto alla domanda straniera (+216%), seguono Napoli (+108,7% sul 2010), Verona (+76,7%), Bologna (+61,3%) e Padova (+60,3%). Nel complesso le città di Roma, Milano, Firenze, Venezia, Torino, Napoli, Bologna, Verona, Genova e Pisa hanno totalizzato oltre 84 milioni di presenze sui 113,4 milioni di "turisti culturali", pari ad oltre un quarto (il 26,3%) delle presenze complessive in Italia nel 2018, ossia 430 milioni. Per un'analisi dettagliata dei flussi turistici e della ricettività nelle città e nelle località storico artistiche si rinvia allo studio di S. Mangano, *I territori culturali in Italia. Geografia e valorizzazione turistica*, Roma, 2018.

[13] Legambiente, Anci, Associazione borghi autentici d'Italia e Uncecm.

[14] Le presenze turistiche di stranieri nei borghi sono salite del 31,5% tra il 2010 ed il 2018 (a fronte di un calo del 5,4% dei turisti italiani) con una spesa media giornaliera pari a 129 E, ossia il 21% in più rispetto ai 106 E della media della spesa dei turisti stranieri che viaggiano per ragioni diverse da quelle culturali (cfr. indagine 2018 "Turismo nelle città d'Arte e nei borghi d'Italia"). È significativo che nel *Country Brand Index 2019*, dove l'Italia occupa un lusinghiero 9° posto scalando la classifica di quattro posizioni rispetto all'anno precedente, il nostro Paese si confermi al primo posto per la ricchezza dei "punti di interesse storico", il "patrimonio artistico" la "cultura" generalmente intesa e per la "qualità e l'ampiezza dell'offerta enogastronomica". Tallone d'Achille: "le infrastrutture", un "rapporto qualità-prezzo giudicato poco conveniente" e "l'assenza di politiche concrete che impediscano alle città d'arte di trasformarsi in luoghi iper-affollati". Preoccupante, anche perché intimamente connesso alle politiche turistiche nel settore della cultura, il 46° posto nella dimensione che riguarda la tutela ambientale.

[15] In questi termini viene stimato l'impatto c.d. diretto sul PIL del comparto turistico nel Rapporto "Turismo in Italia. Numeri e potenziale di sviluppo" elaborato dal Dipartimento Economia e statistica e della rete territoriale della Banca d'Italia nel dicembre 2018. Dati confermati anche dall'*World Travel and Tourism Council* che, nell'anno 2017, stima l'impatto sul PIL del comparto turistico in Italia al 5,5% e l'impatto sull'occupazione al 6,5% (pari a quasi 1,5 milioni di posti di lavoro). Se si considerano invece gli effetti "indiretti" originati dalle forniture di beni e servizi attivate dalle imprese dei comparti turistici e quelli "indotti" generati dai consumi dei lavoratori del turismo, l'impatto sul PIL sale al 13%, percentuale superiore alla media dei paesi UE e dell'economia mondiale nel suo complesso (pari al 10%).

[16] La direzione generale turismo istituita dall'art. 21 del d.p.c.m. 29 agosto 2014, n. 71 soppressa per effetto del trasferimento delle competenze in materia al ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali, è stata ricostituita dall'art. 24 del d.p.c.m. n. 169/2019.

[17] Per una ricostruzione dell'assetto delle competenze amministrative nel settore si rinvia a A. Sau, *Turismo culturale: alcune considerazioni a margine delle nuove competenze del Mibact*, in *Federalismi.it*, 2014.

[18] Elaborato dal comitato permanente di promozione del turismo, organo consultivo del Ministro che opera presso la direzione generale turismo (art. 31, d.p.c.m. n. 169/2019), con il coordinamento della direzione generale turismo ed approvato dal Consiglio dei Ministri nel febbraio 2017.

[19] Cfr. Rapporto Astrid *Cultura e turismo: i dati on line per uno sviluppo turistico basato sulla cultura (un contributo al progetto "Destinazione Italia"*, pagg. 4-5.

[20] Dalle misure urgenti a supporto dell'accessibilità del settore culturale e turistico previste dagli artt. 9, 10 e 11-bis del d.l. 31 maggio 2014, n. 83 recante "Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo", convertito con modificazioni in legge 29 luglio 2014, n. 106 (c.d. Tax Credit Turismo) al Bando "Cultura crea" promosso dal Mibact in attuazione del PON FERS "Cultura e Sviluppo" 2014-2020, per sostenere piccole e medie imprese della filiera culturale e creativa e soggetti del terzo settore.

[21] Per rinviare all'Obiettivo generale A delineato dal *Piano strategico di sviluppo del turismo 2017-2022*.

[22] P. Forte, *I nuovi musei statali: un primo passo nella giusta direzione*, in *Aedon*, 2015, 1; M.C. Pangallozzi, *L'istituzione museale: effetti e prospettive di una conquistata autonomia*, in *Aedon*, 2019, 1.

[23] Recenti analisi della Banca d'Italia hanno evidenziato il legame fra maggiore autonomia e miglioramento della *performance* degli istituti museali dotati di autonomia speciale (cfr. Paper n. 524 del novembre 2019, "La valorizzazione del patrimonio artistico e culturale in Italia: confronti internazionali, divari territoriali, problemi e prospettive" e Paper n. 525 del novembre 2019), "Innovazione nella governance dei musei statali e gestione del patrimonio culturale: alcune evidenze da un'indagine della Banca d'Italia").

[24] Dal 2014 al 1° febbraio 2020 sono stati raccolti oltre 430 milioni di euro.

[25] Sulla base delle linee guida indicate dalla direttiva ministeriale ed esplicitate dal Comitato Cammini, coordinamento interistituzionale composto da Mibact, regioni, province autonome ed Anci, è stato adottato l'*Atlante dei cammini d'Italia* (<https://www.turismo.politicheagricole.it/home-cammini-ditalia/atlante-dei-cammini/>). Sul ruolo dei cammini per la rivitalizzazione delle Aree Interne del Paese v. C. Vitale, *La valorizzazione del patrimonio culturale nelle Aree interne. Considerazioni preliminari*, in *Aedon*, 2018, 3.

[26] Ancora inutilizzato per la mancata adozione dei decreti attuativi previsti dalla legge n. 158/2017. Per un'analisi puntuale dei meccanismi di funzionamento del Fondo e le misure finanziabili, tra le quali rientrano anche "circuiti e itinerari turistico-culturali e enogastronomici volti alla rinnovata fruizione dei percorsi connessi alla rete ferroviaria storica, si rinvia a A. Sau, *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento per il rilancio delle aree interne*, in *Federalismi.it*, 2018.

[27] Sui quali, per tutti, v. A. Contieri, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi*, Napoli, 2000; R. Ferrara, *La programmazione "negoziata" fra pubblico e privato*, in *Dir. amm.*, 1999, 3-4, pag. 429 ss.

[28] Concordando, ad esempio, gli orari di accesso ai siti e luoghi della cultura di concerto con le direzioni regionali dei musei e per quanto di loro spettanza dei musei dotati di autonomia speciale.

[29] Tra le prime esperienze applicative si richiamano l'*Intesa istituzionale di programma tra il governo della Repubblica e la giunta della regione Lombardia* e l'*Accordo di programma quadro in materia di beni culturali fra il ministero per i Beni e le Attività culturali e la regione Lombardia* stipulati il 26 maggio 1999, pubblicati in *Aedon*, 1999, 2, con analisi di M. Renna, *Al via la concertazione in materia di beni culturali: l'accordo di programma quadro tra ministero e regione Lombardia*, *ibidem* ed analoghi

accordi stipulati con la regione Piemonte e Puglia sui quali v. [Foà, L'accordo di programma quadro tra il Ministero per i beni e le attività culturali e la regione Piemonte](#), *ibidem*, 2001, 2; [B. Accettura, L'accordo di programma quadro tra il Ministero per i beni e le attività culturali e la regione Campania](#), *ibidem*, 2009, 3.

[30] I quali saranno coinvolti nella definizione dell'azione strategica di valorizzazione dell'ambito territoriale considerato.

[31] Come ben evidenzia S. Gardini, *La valorizzazione integrata dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, 2, pag. 403 ss., 408; sul tema, diffusamente, B. Accettura, *Valorizzazione del patrimonio culturale e nuovi modelli per lo sviluppo dei territori*, Napoli, 2015.

[32] Così C. Barbati, *I soggetti*, in *Il diritto di beni culturali*, (a cura di) C. Barbati, M. Cammelli, G. Scialoja, Bologna, 2006, pag. 97 ss., pag. 117.

[33] In questi termini si è espressa la Corte costituzionale nella sentenza 5 aprile 2012, n. 80, in *cortecostituzionale.it*, respingendo la censura di illegittimità per violazione degli artt. 117, co. 3 e 4 e 118, co. 1 della Costituzione e del principio di leale collaborazione.

[34] Per una ricostruzione della disciplina degli itinerari turistico-culturali si rinvia a [A. Areddu, Analisi giuridica degli itinerari culturali](#), in questo numero della Rivista.

[35] Come ben evidenziato da M. Gola, *Offerta turistica d'eccellenza e organizzazione pubblica: circuiti nazionali e sistemi turistici locali*, in *L'ordinamento del mercato turistico*, cit., 51 ss., "concentrarsi sul prodotto può infatti equivalere ad interpretare e selezionare le esigenze dei potenziali acquirenti, indirizzati verso grandi tematiche facilmente individuabili attraverso appositi link" (54).

[36] La funzione di monitoraggio sui circuiti nazionali di eccellenza sono affidate dall'art. 26 del Codice del turismo al comitato permanente per la promozione del turismo, organo consultivo del ministro che opera presso la direzione generale turismo (art. 31, d.p.c.m. n. 169/2019).

[37] È lo stesso legislatore a promuovere l'integrazione tra i diversi strumenti - circuiti nazionali di eccellenza, itinerari turistico-culturali e percorsi - affermando che nel piano strategico del turismo "assumono priorità i progetti di valorizzazione del paesaggio, anche tramite l'ideazione e la realizzazione di itinerari turistico-culturali dedicati, inseriti nei circuiti nazionali di eccellenza e percorsi" previsti dal secondo e dal terzo comma dell'art. 11. (così l'art. 11, co. 3-bis del d.l. n. 8372014).

[38] Delle quali si occupa il piano straordinario della mobilità turistica 2017-2022 adottato nel novembre 2017 con decreto del ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti previa intesa in Conferenza Stato-Regioni ai sensi dell'art. 11, co. 1, d.l. n. 83/2014.

[39] Annotata da P. Sabbioni, *La riforma nazionale del turismo, benché lesiva delle attribuzioni regionali ai sensi dei parametri sia previgente che novellato, supera indenne il vaglio della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2003, 6, pag. 1284 ss.

[40] Definizione ripresa dall'art. 23 del Codice del turismo dichiarato incostituzionale per eccesso di delega nella sentenza n. 80/2012.

[41] Cfr. art. 2, l.r. Abruzzo, 9 giugno 2015, n. 15, "*Il sistema di Governance turistica regionale*"; art. 3, l.r. Basilicata, 4 giugno 2008, n. 7 "*Sistema turistico regionale*"; art. 6, l.r. Calabria, 5 aprile 2008, n. 8 "*Riordino dell'organizzazione turistica regionale*"; art. 9 della l.r. Lazio 6 agosto 2007, n. 13 "*Organizzazione del sistema turistico locale*"; art. 8, l.r. Marche, 11 luglio 2006, n. 9 "*Testo unico delle norme regionali in materia di turismo*"; art. 5, l.r. Puglia, 11 febbraio 2002, n. 1 "*Norme di prima applicazione dell'articolo 5 della legge 29 marzo 2001, n. 135 riguardanti il riordino del sistema turistico pugliese*".

[42] Con alcune varianti: nella legge regionale abruzzese, per esempio, i STL non hanno struttura operativa e si avvalgono della operatività di due o più *Destination Management Company* (DMC), "organizzazione di governance locale e project management aperta all'accesso ed alla partecipazione di operatori pubblici o privati, che elabora e gestisce lo sviluppo turistico riferito ad una o più destinazioni attraverso la partecipazione finanziaria degli attori interessati ed in connessione con la programmazione regionale, nazionale, comunitaria" (art. 3 e 4, l.r. Abruzzo, n. 15/2015).

[43] L'art. 10, della l.r. Lazio, n. 13/2007, individua tra i requisiti per il riconoscimento dei STL la "consistenza della ricettività alberghiera ed extralberghiera" così come il regolamento n. 19 del 1 agosto 2011 di attuazione della l.r. Puglia, n. 1/2002 rinvia, per la configurazione di un STL, alla "presenza diffusa di imprese turistiche, singole o associate".

[44] Come sottolinea M. Gola, *Offerta turistica d'eccellenza e organizzazione pubblica: circuiti nazionali e sistemi turistici locali*, cit., il sistema turistico locale esiste proprio in ragione dell'esistenza in quel contesto territoriale delle imprese (62).

[45] Come i poli turistici locali (PTL) previsti dall'art. 9, l.r. Campania 8 agosto 2014, n. 18 "*Organizzazione del sistema turistico in Campania*"; i sistemi turistici tematici previsti dall'art. 11, l.r. Veneto, 14 giugno 2013, n. 11 "*Sviluppo e sostenibilità del turismo veneto*", i distretti dell'attrattività del territorio dall'art. 10, l.r. Lombardia, 1 ottobre 2015, n. 27 "*Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo*" o i distretti turistici previsti dall'art. 6, della l.r. Sicilia, 15 settembre 2005, "*Norme per lo sviluppo turistico della Sicilia e norme finanziaria urgenti*".

[46] Sull'esperienza dei distretti culturali per la valorizzazione del patrimonio culturale v. [G.P. Barbetta, M. Cammelli, S. Della Torre](#) (a cura di), *Distretti culturali: dalla teoria alla pratica*, Bologna, 2013, in particolare pg. 110 ss.

[47] Come ricordano [G.P. Barbetta, M. Cammelli, S. Della Torre](#), *op. ult. cit.*, pag. 114.

[48] [M. Dugato, Strumenti giuridici per la valorizzazione dei beni culturali immateriali](#), in *Aedon*, 2014, 1.

[49] Per M. Dugato, *ult. op. cit.*, è "di gran lunga preferibile un accordo di tal genere ad una norma che decida, staticamente, di allocare la funzione presso un solo soggetto e che ritenga che quel soggetto sia in grado di valorizzare ciò che raramente percepisce nella sua dimensione complessiva".

[50] Sul tema v. C. Barbati, *Regioni e attività culturali*, in *Cultura e governi territoriali*, (a cura di) C. Barbati, G. Clemente di San Luca, Napoli, 2015, pag. 3 ss.

[51] Sul tema, v. F. Di Cesare, G. Rech, *Le produzioni cinematografiche, il cinema, il territorio*, Roma, 2007; G. Richeri, M. Cucco, *Il mercato delle location cinematografiche*, Venezia, 2013; Fondazione ENI "Enrico Mattei", *Turismo sostenibile e sviluppo locale*, 2013, in particolare pag. 178 ss. Ancora del tutto inesplorato, invece, il segmento del turismo legato ai videogiochi sebbene negli ultimi anni alcune importanti istituzioni culturali abbiano usato, con esiti sorprendenti, *gaming* e *gamification* per promuovere il

proprio patrimonio culturale (mi riferisco ai videogiochi *Father and Son* e *A Life in Music* realizzati rispettivamente dal Museo Archeologico Nazionale di Napoli e dal Teatro Regio di Parma ed il Festival Verdi).

[52] Si tratta per lo più di uffici incardinati presso gli assessorati al turismo e di soggetti, società o fondazioni, a totale partecipazione pubblica o aperti alla partecipazione dei privati (sul tema si rinvia a A. Sau, *Il ruolo delle autonomie locali nel settore cinematografico: un bilancio a 15 anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Cultura e governi territoriali*, cit., pag. 101 ss. ed in particolare pagg. 109-110).

[53] Cfr. [art. 1, co. 4, d.m. 25 gennaio 2018](#), recante "Disposizioni applicative in materia di Film Commission e indirizzi e parametri generali per la gestione di fondi di sostegno economico al settore audiovisivo, stanziati tramite le regioni o province autonome".

[54] Sul tema G. Barolo, *Le rievocazioni storiche per promuovere il turismo e valorizzare il territorio*, in *Impresa cultura. Politiche, reti, competenze*, 15° Rapporto Annuale Federculture 2019, cit., pag. 147 ss.

[55] M. Trimarchi, L. Malcangio, M. Treu, *Dal Grand Tour ai piani di gestione: valorizzazione e sostenibilità dei teatri antichi*, in *Archeologia, turismo, spettacolo*, (a cura di) M. Trimarchi, L. Malcangio, M. Treu, Quaderni Formez 56/2017, pag. 15 ss., ci ricordano come il turismo sia nato proprio con l'archeologia, ossia con la "scoperta" da parte dei giovani aristocratici inglesi delle rovine della *Magna Grecia* presenti nell'Italia meridionale che divenne ben presto la meta turistica della nascente borghesia europea. Nel 2015, il Mibact con il progetto "Teatri di pietra" ha cercato di mettere in rete i teatri antichi di Lazio, Basilicata, Toscana, Campania, Calabria e Sicilia per valorizzare attraverso lo spettacolo dal vivo i siti archeologici. Sull'opportunità di creare una rete mediterranea dei teatri antichi per la promozione dell'attività teatrale si sofferma C. Maurano, *La gestione integrata dei teatri antichi: individuazione e valorizzazione del patrimonio materiale ed immateriale*, in *Archeologia, turismo, spettacolo*, cit., pag. 141 ss.

[56] Come si osserva nel recente studio curato da M. Friel, *Note in Viaggio. Reti e strategie per il turismo musicale in Italia*, Venezia, 2019, pag. 27 ss. che ben illustra le potenzialità del turismo musicale per i territori e gli operatori del settore analizzando la domanda e la struttura dell'offerta nel mercato italiano. Vedasi anche i dati elaborati da S. Salvemini, C. Sartoris, A. Riccardi, *Le ricadute sul territorio dei festival jazz in Italia*, in *Impresa cultura. Politiche, reti, competenze*, 15° Rapporto Annuale Federculture 2019, cit., pag. 157 ss.

[57] Un studio, datato 2016, della Camera di Commercio di Monza e Brianza stima le ricadute economiche generate da una stagione del Teatro *La Scala*, in termini di indotto turistico e commerciale, in 49 milioni di euro ripartiti tra voci di alloggio di turisti stranieri e italiani (12 milioni di euro), ristorazione (quasi 15 milioni), *shopping* (10 milioni) e altre spese legate alla permanenza di turisti e spettatori. Secondo uno studio elaborato nel 2014 dalla Camera di Commercio di Venezia l'impatto economico generato dal Teatro *La Fenice* o ad esso riconducibile ammonta a circa 69 milioni di euro di spesa (quasi 256 euro per ogni fruitore, visitatore o spettatore) con 50 milioni di euro in termini di impatto complessivo sul territorio e un impatto fiscale di 12 milioni di euro, pari al 72% di tutti i finanziamenti assegnati al teatro dallo Stato e dalla regione Veneto. Senza dimenticare poi che il Museo *Teatrale alla Scala* accoglie circa 250.000 visitatori l'anno e il Teatro *La Fenice* registra 160.000 accessi all'anno posizionandosi, nelle classifiche comunali, prima di importanti musei veneziani.

[58] La funzione di promozione dell'immagine dell'Italia, all'interno dei confini nazionali, con particolare attenzione ai sistemi turistici di eccellenza è invece assegnata al comitato permanente per la promozione del turismo (ex art. 58, co. 3, lett. d) del Codice del turismo).

[59] Nel 2016 Mibact, ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale, ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, RAI e Società Dante Alighieri hanno promosso la realizzazione di un piano di promozione integrata dell'immagine italiana nel mondo ribattezzato "VivereALL'Italiana", sulla base del quale nel 2018 grazie all'iniziativa della direzione generale per la promozione del sistema paese presso il ministero degli Esteri sono stati organizzati centinaia di eventi culturali per promuovere il *brand* Italia ed il nostro *lifestyle*, con particolare attenzione ad alcuni assi tematici come design e moda, archeologia e tutela del patrimonio, arti visive, cinema, lingua letteratura, editoria, turismo e territori, spettacolo dal vivo.

[60] Anche al fine di razionalizzare ove possibile le strategie locali di *bundling*. Alcuni autori osservano che la strategia dei pacchetti "all inclusive" o delle *card* se mettono insieme troppe offerte (teatro, musei, gallerie ecc.) senza tenere conto di altre variabili, come banalmente il tempo medio a disposizione del turista per quella destinazione, rischiano di generare molta confusione, così A. Besana, *Economia del turismo culturale*, Milano, 2013, pagg. 45-46.

[61] L'istituto svolge funzioni di indirizzo sull'Istituto centrale per gli archivi, sull'Istituto centrale per i beni sonori e audiovisivi, sull'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione e sull'Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane nominandone i direttori quale ufficio di livello dirigenziale generale (art. 35, co. 2, d.p.c.m. n. 169/2019).

[62] Questa la *vision* espressa nel documento strategico "Servizio per la digitalizzazione del patrimonio culturale - Digital Library (d.m. 23 gennaio 2017)" elaborato dall'ICCD a gennaio 2018 (pag. 4).

[63] Cfr. Comunicazione del 14 settembre 2016 "Promuovere un'economia europea equa, efficiente e competitiva basata sul diritto d'autore nel mercato unico digitale (COM(2016)592 final).

[64] La disciplina codicistica sulla riproduzione dei beni culturali ci cui all'art. 107, d.lgs. n. 42/2004, non distingue infatti tra beni conservati negli istituti di cultura e beni esposti alla pubblica vista, sulla libertà di panorama v. L.S. Faggioni, *La libertà di panorama in Italia*, in *Dir. ind.*, 2011, 6, pag. 535 ss. Per una ricostruzione della disciplina sulla riproduzione dei beni culturali, v. L. Casini, *Riprodurre il patrimonio culturale? I "pieni" e i "vuoti" normativi*, in *Aedon*, 2018, 1; P. Magnani, *Musei e valorizzazione delle collezioni: questioni aperte in tema di sfruttamento dei diritti di proprietà intellettuale sulle immagini delle opere*, in *Riv. dir. ind.*, 2016, 6, pag. 211 ss.; per una riflessione sull'impatto delle nuove tecnologie v. anche Anna Lazzaro, *Innovazione tecnologica e patrimonio culturale tra diffusione della cultura e regolamentazione*, in *Federalismi.it*, n. 24/2017.

[65] A tale proposito l'art. 14 della Direttiva 790/2019/UE prevede che gli Stati membri, alla scadenza della durata di protezione di un'opera delle arti visive, debbano provvedere affinché "il materiale derivante da un atto di riproduzione di tale opera non sia soggetto al diritto d'autore o a diritti connessi, a meno che il materiale risultante da tale atto di riproduzione sia originale nel senso che costituisce una creazione intellettuale propria dell'autore".

[66] Come si osserva nel Rapporto *Astrid Cultura e turismo: i dati on line per uno sviluppo turistico basato sulla cultura (un contributo al progetto "Destinazione Italia"*, cit., pag. 6 e 8.

[67] Sulle plurime connessioni fra il governo della cultura, istruzione e formazione professionale vedasi C. Barbati, *Patrimonio culturale, ricerca e formazione: un rapporto da costruire*, in *Aedon*, 2019, 3.

[68] In tema v. A. Ruge (a cura di), *Manuale europeo delle professioni museali*, 2008. M.V. Marini Clarelli, *Il museo nel mondo contemporaneo. La teoria e la prassi*, Roma, 2011.

[69] Vale a dire, oltre al direttore, il conservatore e responsabile delle collezioni, il responsabile dei servizi educativi, il responsabile di pubbliche relazioni, marketing, fundraising e comunicazione, il responsabile della sicurezza ed il responsabile delle procedure amministrative ed economico-finanziarie.

[70] Sul versante dell'alta formazione e della formazione continua del personale museale un ruolo importante potrà essere svolto dalla Fondazione di partecipazione *Scuola dei beni e delle attività culturali* istituita dall'art. 5, co. 1-bis e 1-ter, del d.l. 31 dicembre 2014, n. 192, conv. in legge 27 febbraio 2015, n. 11, sottoposta al potere di indirizzo, vigilanza e controllo della direzione generale educazione e ricerca dall'art. 15, co. 2, lett. v) del d.p.c.m. n. 169/2019.

[71] Per tutti, M. Malo, *Turismo senza professioni*, in *Le Regioni*, 2010, 3, pag. 654 ss.; M.P. Addis, *Le professioni turistiche*, in *Amministrazione pubblica e mercato del turismo*, cit., pag. 215 ss.

[72] Il codice del turismo ha abrogato l'art 10, co. 4, del d.l. 31 gennaio 2007, n. 7, recante "*Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese*" che dettava alcune norme di principio in materia.

[73] Come ricorda la Corte costituzionale nella sentenza del 29 ottobre 2009, n. 271, in *cortecostituzionale.it*.

[74] V. S. Cavaliere, *Gli incerti confini della disciplina giuridica della professione di guida turistica tra diritto dell'Unione Europea e ordinamento nazionale*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2017, 1.

[75] Cons. St., 1 agosto 2017, n. 3859, in *giustizia-amministrativa.it*, pur ritenendo compatibile con il diritto europeo la riserva in favore di guide "specializzate" di alcuni siti museali, archeologici o storico-culturali ritenuti di particolare rilevanza nazionale, ha ritenuto che l'alto numero dei siti per i quali viene richiesto il conseguimento di "abilitazioni specialistiche" finisce per restringere in maniera sproporzionata il mercato in quanto costringe il singolo operatore, se vuole essere competitivo, a munirsi di tutte le abilitazioni c.d. "eccezionali" rendendo così inutile il riconoscimento del libero esercizio a livello nazionale della professione di guida turistica la quale in certi ambiti regionali non potrà essere esercitata senza collezionare più abilitazioni specialistiche.

[76] Secondo i dati pubblicati a gennaio 2020 dall'Organizzazione mondiale del turismo nel *World Tourism Barometer* nel 2019 gli arrivi dei turisti internazionali in Europa si sono attestati sui 742 milioni, con un aumento del 3,7% rispetto al 2018 trainato dai paesi dell'Europa Mediterranea, Spagna e Italia in testa (+7%). Per fare un confronto, nello stesso anno nell'area Asia-Pacifico si sono registrati 363 milioni di arrivi, nelle Americhe 220 milioni, in Africa 71 milioni e in Medio Oriente 63, 9 milioni (con un trend in forte crescita, pari al 7,6% rispetto al 2918)

[77] Cfr. Comunicazione "*Agenda per un turismo europeo sostenibile e competitivo*" COM(2007)621 che rappresenta il primo intervento della Commissione Europea in materia, tra i successivi si segnalano la Comunicazione "*L'Europa, prima destinazione turistica mondiale. Un nuovo quadro politico per il turismo europeo*" COM(2010)352, la Comunicazione "*Strategia europea per una maggiore crescita e occupazione nel turismo marittimo e costiero*" COM(2014)0086 e con particolare riguardo al ruolo del patrimonio culturale la Comunicazione "*Verso un approccio integrato al patrimonio culturale dell'Europa*" COM(2014)477, le *Conclusioni del Consiglio del 21 maggio 2014 relative al patrimonio culturale come risorsa strategica per un'Europa sostenibile*, 2014/C 138/8 e la "*Proposta di risoluzione del Parlamento Europeo su nuove sfide e strategie per promuovere il turismo in Europa*" (2014/2241(INI)) votata il 22 settembre 2015 dalla Commissione Trasporti e Turismo del Parlamento europeo. È appena sufficiente ricordare che lo sviluppo sostenibile, per effetto della modifica apportata dal Trattato di Amsterdam al Trattato sull'Unione Europea, rientra tra gli "obiettivi generali" dell'Unione la quale, nel perseguimento di tale obiettivo, agisce con una serie di iniziative che possono variare nel tempo anche in ragione dello sviluppo tecnologico, come osserva attentamente M.P. Chiti, *Il ruolo della Comunità europea nel governo del territorio*, in *Riv. giur. ed.*, 2003, 3, pag. 91 ss., che parla del principio dello sviluppo sostenibile come del tipico "cavallo di Troia" usato dall'Unione per legittimare interventi che una volta realizzati escludono o condizionano ulteriori interventi degli Stati (94).

[78] Secondo cui "lo sviluppo sostenibile è lo sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere le capacità delle future generazioni di soddisfare i propri". La bibliografia sul principio di sostenibilità è sterminata per cui si consenta di rinviare, per tutti, a F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010; P. Fois, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2007 e, per un'applicazione al settore culturale, C. Videtta, *Cultura e sviluppo sostenibile*, Torino, 2018 che individua nella "cultura" il quarto pilastro del principio dello sviluppo sostenibile accanto allo sviluppo economico, alla dimensione sociale e ambientale.

[79] Eseguita alla stregua dei principi di precauzione e prevenzione, sui quali v. F. De Leonardis, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005; M. Renna, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2012, 1-2, pag. 23 ss.

[80] Realizzando quell'"equo bilanciamento nell'ambito delle risorse ereditate tra quelle a risparmiare e quelle da trasmettere" evocato dall'art. 3-*quater*, co. 3, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. La dottrina si è interrogata sul valore da attribuirsi al richiamo da parte dell'art. 3-*quater* del Codice dell'ambiente alla tutela del patrimonio culturale quale interesse da valutare "in via prioritaria" insieme a quello ambientale per l'attuazione migliore possibile, nell'esercizio di un potere discrezionale, del principio dello sviluppo sostenibile: F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, cit., pagg. 227-229, ne ridimensiona la portata innovativa sottolineando che per quanto si possa concordare sulla componente culturale del principio dello sviluppo sostenibile la tutela del patrimonio culturale, come quella dell'ambiente, rientrano tra gli interessi che l'amministrazione (se esistenti e rilevanti nel caso concreto) deve sempre ponderare per addivenire ad un punto di equilibrio, concludendo pertanto che "l'introduzione dello sviluppo sostenibile nel nostro ordinamento, se da un lato, conferisce ulteriore dignità all'ambiente, d'altro lato lo "sdogana" lo "relativizza", rendendolo confrontabile con altri valori e con differenti esigenze" (229); approda ad analoghe conclusioni anche C. Videtta, *Cultura e sviluppo sostenibile*, cit., pag. 132 ss.

[81] Questi i principi individuati dalla Commissione nell'"*Agenda per un turismo europeo sostenibile e competitivo*" per ottenere un "turismo competitivo e sostenibile" (v. par. 2).

[82] V. *Programma Attuativo Annuale 2017-18*, adottato con d.m. 30 gennaio 2018, n. 72, che ne individua 50.

[83] Sulla base di una mappatura delle destinazioni turistiche realizzata dal Ministero in collaborazione con le regioni (c.d. *Catalogo Italia*).

[84] Di vera e propria interdipendenza tra patrimonio culturale e contesto ambientale e del necessario raccordo fra le politiche di governo del territorio parlano M. Cammelli, *Il diritto del patrimonio culturale: una introduzione*, in *Diritto del patrimonio culturale*, cit., pag. 27 e G. Sciuillo, *I beni culturali quali risorsa collettiva da tutelare - una pesa, un investimento*, cit., spec. par. 3.

[85] Per usare le parole di [L. Casini, *Il nuovo statuto giuridico dei musei*](#), in *Aedon*, 2014, 1.

[86] Cfr. *Linee guida operative per la predisposizione del Piano strategico di sviluppo culturale*, luglio 2018.

[87] Del tutto peculiare, su tale fronte, l'esperienza della Campania che guardando al territorio regionale come ad un "unico distretto culturale e turistico" ha adottato un piano strategico avente ad oggetto "esclusivo" il turismo culturale trascurando così l'approccio integrato al settore (cfr. *Piano triennale strategico per la Cultura della Regione Campania 2018-2020*).

[88] Come accade nel Piano strategico del turismo del Veneto che attraverso il Marchio "*Veneto, Land of Venice*" cerca di trasformare l'attrattività di Venezia in opportunità per il resto del Veneto diversificando i flussi turistici; esempi analoghi li troviamo anche nei piani strategici delle Marche e della Calabria.

[89] Ad. es., la "Cabina di Regia per il turismo sostenibile abruzzese", la "Cabina di regia" prevista dal Piano regionale di sviluppo turistico sostenibile della Calabria e dal documento di programmazione strategica dell'Emilia Romagna, il "Comitato di indirizzo della promozione della Puglia", organo collegiale composto dal presidente di *Pugliapromozione* (agenzia regionale di promozione del turismo pugliese), dai legali rappresentanti di *Apulia Film Commission* e del *Teatro Pubblico Pugliese* (Consorzio Regionale per le Arti e la Cultura, riconosciuto dal Mibact) e dal direttore del dipartimento regionale turismo, economia della cultura e valorizzazione del territorio, con funzioni di coordinamento di tutte le politiche promozionali della regione nell'ambito della visione strategica unica delineata dal piano strategico del turismo "*Puglia365 2016-2025*" e dal piano strategico della cultura "*PiiiL Cultura in Puglia 2017-2026*" che però, da una lettura congiunta, paiono essere stati concepiti come "entità parallele" con una "specificità e autonoma ispirazione che nel caso della Cultura, viene prima degli impatti socio-economici e attiene all'idea stessa e alla concezione della vita, di un territorio, di una comunità" (così si legge nella presentazione del piano strategico della cultura che parla di "convergenza parallela" fra i due strumenti, pag. 7).

[90] Sul quale si sofferma, in questo numero, [Anna Bondini, *Il Mibact e gli investimenti per la cultura e il turismo: alcune note sulla gestione dei fondi europei e nazionali*](#).

[91] Al momento in cui si licenzia il presente scritto è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il [d.l. 17 marzo 2020, n. 18](#), recante "*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*" che ha approntato le primissime misure a sostegno del settore culturale e turistico.

copyright 2020 by [Società editrice il Mulino](#)
[Licenza d'uso](#)

[inizio pagina](#)