

Andrea Areddu

Analisi giuridica degli itinerari culturali

(doi: 10.7390/97460)

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

Analisi giuridica degli itinerari culturali

di [Andrea Areddu](#)

Sommario: [1. La disciplina degli itinerari culturali nel contesto internazionale e nell'ambito dell'Unione europea.](#) - [2. L'evoluzione della disciplina italiana degli itinerari culturali.](#) - [3. Lo sviluppo della legislazione regionale.](#) - [4. Segue: il modello della Regione Lazio.](#) - [5. Analisi e prospettive sugli itinerari culturali.](#)

Legal review of cultural routes

The cultural routes are goods of cultural heritage and benefit from a multilevel legislation. They are relevant at international, European, national and regional level. At international level, the cultural routes are regulated by the most important organizations that are responsible for the safeguard of cultural heritage: the Council of Europe and the Unesco. Also the European Union actively participate to the process related to the protection and the valorization of the cultural routes, through specific policies, projects, programs, and awards. At national level, Italy lacks of a regulation of the cultural routes in the Code of cultural heritage and landscape, that is the principal legislative text on the subject of cultural heritage. However, still at national level, a discipline on "thematic itineraries" is provided in the Code of tourism, as well as a discipline about the c.d. "wine routes", which is contained in a specific law. At local level, Regions have prepared specific regulations to protect their cultural routes, with which they achieved - in some cases - optimal levels of protection. The summary analysis of the multilevel legislation permits to make some considerations about the constitutive elements, purpose and juridical nature of the cultural routes.

Keywords: Itinerari culturali; Cultural Routes; Cultural Heritage.

1. La disciplina degli itinerari culturali nel contesto internazionale e nell'ambito dell'Unione europea

Gli itinerari culturali sono beni del patrimonio culturale e godono di una disciplina giuridica multilivello: internazionale, europea, nazionale e regionale.

Tale disciplina consente di mettere a fuoco i principali caratteri strutturali e funzionali degli itinerari culturali [1].

A livello internazionale, gli itinerari culturali sono disciplinati dalle più importanti organizzazioni che si occupano della salvaguardia e della valorizzazione del patrimonio culturale: il Consiglio d'Europa e l'Unesco (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*).

Gli itinerari culturali sono presi in considerazione quale testimonianza culturale che assume "rilevanza" per i "valori europei comuni", nel contesto del Consiglio d'Europa, e, viceversa, "un'eccezionale importanza", nell'ambito dell'Unesco.

Gli elementi che, in entrambi i casi, caratterizzano gli itinerari culturali sono: il territorio; la "culturalità" del percorso; il valore culturale d'insieme, rappresentato dall'integrazione di tutti i valori espressi nel percorso; e, infine, il rapporto unitario che viene a crearsi con l'ambiente circostante.

La disciplina degli itinerari culturali del Consiglio d'Europa è rappresentata dall'Accordo Parziale Allargato (APA), il quale si articola in due Risoluzioni adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa: la Risoluzione CM/RES (2013)66 e la Risoluzione CM/RES (2013)67.

La Risoluzione CM/RES (2013)66 definisce gli itinerari culturali come "un progetto di cooperazione culturale, educativo, patrimoniale e turistico volto a sviluppare e promuovere un itinerario o una serie di itinerari basati su un cammino storico, un concetto, una persona o un fenomeno culturale di dimensione transnazionale che presentano rilevanza per la comprensione e il rispetto dei valori europei comuni".

La Risoluzione CM/RES (2013)67 definisce invece gli elementi costitutivi degli itinerari culturali, stabilendo altresì i requisiti per poter conseguire la certificazione di "*Itinerario culturale del Consiglio d'Europa*". Nello specifico, in essa, si precisa che gli Stati membri del Consiglio d'Europa possono presentare progetti che riguardano i propri itinerari culturali, nel rispetto di alcuni requisiti e parametri richiesti dalla medesima Risoluzione CM/RES (2013)67.

Tali Risoluzioni rappresentano un punto di approdo di molteplici studi e atti normativi del Consiglio d'Europa, tra i quali, è utile rammentare il report "*Europe continue*" [2], nonché il "*Rapporto del Cammino di Santiago de Compostela e altri*

itinerari europei di pellegrinaggio" [3]. Successivamente, tali atti e studi furono in parte trasfusi nella Raccomandazione n. 987 del 28 giugno 1984 del Consiglio d'Europa, nella quale si sottolineò che gli itinerari culturali hanno svolto (e svolgono) un ruolo rilevante "nello sviluppo di alcune città, nella creazione di istituzioni religiose e laiche e, in sostanza, nella creazione di una vera e propria infrastruttura per i pellegrini" (art. 2), ricoprendo un ruolo importante per i contatti religiosi, l'interculturalismo e l'unità europea (artt. 3 e 4). Com'è noto, tale processo evolutivo ha consentito l'avvio del programma *Itinerari Culturali Europei* nell'ottobre 1987, contestualmente alla *Dichiarazione di Santiago de Compostela*, che ha riconosciuto ufficialmente l'importanza del celebre *Cammino* [4].

Il programma Itinerari Culturali Europei fu sviluppato nelle seguenti Risoluzioni del Consiglio d'Europa: n. 4 del 17 marzo 1998; n. 12 del 10 ottobre 2007; nn. 52 e 53 dell'8 dicembre 2010; poi sostituite e integrate dalle sopra richiamate Risoluzioni CM/RES (2013)66 e CM/RES (2013)67.

Queste ultime forniscono ai Paesi aderenti la possibilità di presentare un progetto di itinerario culturale di rilevanza notevole, che sia espressione di valori culturali comuni ad almeno tre Paesi.

Le tematiche dei progetti degli itinerari culturali ammesse dal Consiglio d'Europa sono abbastanza ampie, in linea con l'evoluzione del concetto di cultura preso in considerazione nello spazio giuridico europeo [5]. Non a caso, si parla non solo di "un cammino storico", ma anche di "un concetto, una persona o un fenomeno" culturale.

Riguardo alla disciplina Unesco degli itinerari culturali è utile in primo luogo rammentare che le principali misure di salvaguardia sono previste nella Convenzione sulla protezione del patrimonio mondiale, culturale e naturale dell'umanità del 1972, che, com'è noto, mira a salvaguardare il patrimonio culturale e naturale mondiale avente rilevanza eccezionale, tramite una serie di disposizioni che riguardano non solo il riconoscimento del bene culturale e/o naturale, ma anche le molteplici misure di conservazione e valorizzazione.

È utile precisare che, a seguito dell'adozione della Convenzione del 1972, l'Unesco ha stilato delle linee guida operative per arricchire il ventaglio dei beni culturali e/o naturali da tutelare, tra i quali sono indicati anche gli itinerari culturali [6].

Più precisamente, la descrizione degli itinerari culturali è riportata nell'Allegato 3 delle linee guida. Infatti, secondo i punti 22 e 23, "il concetto di strada del patrimonio si rivela ricco e fertile. Offre un quadro privilegiato nel quale possono svilupparsi una comprensione reciproca, un approccio plurale della storia, e la cultura della pace. Una strada del patrimonio è composta da elementi materiali che debbono i propri valori culturali agli scambi e ad un dialogo multidimensionale fra Paesi o regioni, e che illustrano l'interazione del movimento, nell'intero arco della strada, nello spazio e nel tempo" [7].

Grazie alle linee guida, gli itinerari culturali possono essere iscritti nella *World Heritage List* (punto 24), e godere delle misure di tutela e salvaguardia previste dalla Convenzione sulla protezione del patrimonio mondiale, culturale e naturale dell'umanità del 1972.

Giova precisare che la nozione di cultura considerata dall'Unesco è maggiormente qualificata rispetto a quella utilizzata dal Consiglio d'Europa: infatti, la richiamata Convenzione del 1972, agli artt. 1 e 2, specifica che il patrimonio culturale e naturale riconosciuto deve avere "valore universale eccezionale".

Ulteriori misure di tutela, valorizzazione e salvaguardia dei medesimi itinerari sono previste anche in altre Convenzioni dell'Unesco: la Convenzione del patrimonio culturale subacqueo (2001) [8]; la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale (2003) [9]; e, infine, la Convenzione per la protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali (2005) [10].

Le Convenzioni Unesco del 2003 e del 2005 sono particolarmente rilevanti perché hanno ad oggetto specifico alcuni elementi costitutivi degli itinerari culturali, quali i valori immateriali e culturali insiti nei medesimi, ma anche la protezione e la promozione di molteplici espressioni culturali, che assumono particolare importanza nei c.d. itinerari culturali transfrontalieri [11].

La Convenzione del patrimonio culturale subacqueo consente, invece, da un lato la tutela del patrimonio culturale subacqueo *in situ* (art. 1), ossia nei fondali marini, dall'altro la possibilità di creare specifiche attività di valorizzazione e fruizione di tale patrimonio culturale, da svolgere, anche in questo caso, *in situ* (art. 2). Tali disposizioni consentono, pertanto, in maniera indiretta, anche la creazione di itinerari culturali subacquei.

È utile richiamare, inoltre, l'importanza dell'ICOMOS (*International Council on Monuments and Sites*), organismo consultivo dell'Unesco, al quale si deve l'elaborazione della *Carta degli itinerari culturali* del 2008, che assume rilevanza meramente scientifica.

Tale documento internazionale definisce gli itinerari culturali come "qualsiasi via di comunicazione terrestre, acquatica o di altro tipo, fisicamente determinata e caratterizzata per disporre la propria dinamica precisa e funzionalità storica al servizio di un fine concreto e determinato, che riunisca i seguenti requisiti: a) essere il risultato e riflesso di movimenti interattivi di persone, così come di interscambi multidimensionali, continui e reciproci di beni, idee, conoscenze e valori fra popoli, Paesi, regioni o continenti, lungo considerevoli periodi di tempo; b) aver generato una fecondazione multipla e reciproca, nello spazio e nel tempo, delle culture interessate che si manifesta tanto nel loro patrimonio tangibile quanto intangibile; c) aver integrato in un sistema dinamico le relazioni storiche e i beni culturali associati alla loro esistenza".

La Carta degli itinerari culturali è importante poiché elenca ulteriori elementi che si rivelano utili per analizzare i medesimi itinerari: a) gli elementi definitivi, relativi al contesto, al contenuto, al valore di insieme, al carattere dinamico, e quelli relativi all'ambiente circostante, con i quali viene arricchita la nozione di itinerari culturali; b) gli indicatori specifici, come ad esempio la struttura della rete stradale, le strutture coinvolte nell'itinerario, ecc.; c) la

classificazione degli itinerari, i quali assumono rilevanza non solo per la loro dimensione territoriale e culturale, ma anche per la loro funzione, durata, configurazione strutturale, nonché per il loro contesto naturale.

Tale documento scientifico tratteggia gli itinerari culturali come beni complessi, che racchiudono in un dato territorio, in maniera sistemica, varie manifestazioni del patrimonio culturale, sia materiale sia immateriale.

La Carta degli itinerari culturali mira a specificare la metodologia più adeguata per le attività di ricerca, finanziamento, valorizzazione, protezione, conservazione, utilizzo e gestione degli itinerari culturali.

I contenuti della Carta sono destinati non solo alle organizzazioni internazionali che si occupano della tutela, salvaguardia e valorizzazione del patrimonio culturale, ma anche ai Paesi interessati, ai quali è richiesto un ruolo attivo di cooperazione internazionale.

L'analisi della disciplina degli itinerari culturali non può prescindere dal richiamo ai numerosi programmi, progetti, iniziative e certificazioni promossi dall'Unione europea, in conformità ai suoi principi e alle sue finalità [12].

Tra questi è bene menzionare il Programma congiunto con la Commissione europea (Dg-Grow), 2015/2017 e il successivo Programma (Dg-Regio) - Routes4U, 2017-2020, attualmente in vigore. Tali programmi, adottati in collaborazione con il Consiglio d'Europa, hanno lo scopo principale di promuovere le destinazioni culturali come mete turistiche e di incrementare la "visibilità" dell'Europa [13].

Tra i vari progetti, una menzione specifica merita il progetto Eden (*European Destinations Excellence*) della Commissione europea, che dal 2006 ha premiato i luoghi della cultura che hanno una particolare rilevanza in merito a tematiche specifiche individuate anno per anno. Gli itinerari culturali sono stati premiati nel 2008 e nel 2017: nel primo caso, nell'anno 2008, dedicato al tema turismo e patrimonio culturale immateriale, è stato premiato, tra le varie destinazioni, l'itinerario "The Jura Wine Route"; nel secondo caso, nell'anno 2017, dedicato al tema del turismo culturale, tra le destinazioni vincitrici spicca l'itinerario "The Route of Medieval Church".

L'Unione europea è promotrice inoltre di numerose iniziative e progetti a tutela degli itinerari culturali, tra i quali si evidenziano: a) CERTO (*Cultural European Routes: Tools for a coordinated communication & marketing strategy*) [14]; b) TECH-TOUR (*TECHnology and TOURism*) [15]; c) ODYSSEA CULTURES EURO-MED (*ODYSSEA, Itinéraire culturel des Ports & CULTURES de la MÉditerranée*) [16] e, infine, d) WE.COME (*hidden WondErs of our COMMon European heritages*) [17].

L'Unione europea ha istituito altresì il "Marchio del Patrimonio Europeo" [18], tramite il quale vengono riconosciuti i siti [19] che rappresentano un'espressione della cultura europea comune, il rispetto dei valori della solidarietà e della tolleranza, con particolare riguardo alla diversità culturale e ai diritti umani, e che favoriscono inoltre il dialogo interculturale.

Il marchio rappresenta, in modo dichiarato, un valore aggiunto e complementare rispetto ad alcuni strumenti di tutela citati, ossia "l'elenco del Patrimonio mondiale dell'Unesco, la lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale dell'umanità dell'Unesco e gli itinerari culturali europei del Consiglio d'Europa" [20].

Per concludere l'analisi relativa al contesto sovranazionale, è opportuno precisare che le discipline citate si applicano solo in presenza di determinati presupposti: a) in primo luogo, l'appartenenza del Paese all'organizzazione sovranazionale di riferimento: il Consiglio d'Europa, l'Unesco e/o l'Unione europea; b) in secondo luogo, l'effettivo recepimento della disciplina: per il Consiglio d'Europa è necessaria l'adesione all'Accordo Parziale Allargato (APA); per le Convenzioni Unesco, invece, è necessaria la loro ratifica.

È opportuno altresì precisare che l'Italia, così come gli altri Paesi europei, è attraversata da alcuni itinerari culturali del Consiglio d'Europa, i quali sono assoggettati alla disciplina prevista dalle citate Risoluzioni CM/RES (2013)66 e CM/RES (2013)67.

Tali itinerari, in presenza dei presupposti richiesti, possono essere oggetto di ulteriori misure di salvaguardia previste dalle Convenzioni Unesco, nonché essere coinvolti nelle politiche e nei programmi dell'Unione europea.

2. L'evoluzione della disciplina italiana degli itinerari culturali

L'Italia è attraversata non solo da itinerari culturali riconosciuti a livello internazionale, ma anche da ulteriori itinerari, diversamente denominati, che hanno assunto (e assumono) rilevanza a livello regionale e nazionale.

A tali itinerari si applica la disciplina prevista dalle rispettive regioni e i principi contenuti nel Codice dei beni culturali e del paesaggio [21]. Non bisogna dimenticare inoltre le disposizioni previste per gli itinerari tematici, contenute nel Codice del turismo [22], nonché la legge dedicata alle c.d. "strade del vino" [23].

È doveroso precisare che gli itinerari regionali possono comunque ottenere, in presenza dei requisiti richiesti, la certificazione di Itinerari culturali del Consiglio d'Europa, nonché essere riconosciuti come patrimonio culturale e/o naturale dell'Unesco.

La disciplina italiana degli itinerari culturali si è formata attraverso alcune tappe fondamentali: gli itinerari culturali del Mezzogiorno; gli itinerari culturali del Giubileo del Duemila; gli itinerari culturali nella "riforma Bassanini"; gli itinerari nel Codice dei beni culturali e del paesaggio; gli itinerari nel Codice del turismo; e, infine, le politiche di sviluppo culturale contenute in alcuni atti normativi del Mibact (ministero per i Beni e le Attività culturali e per il Turismo).

Gli itinerari culturali del Mezzogiorno hanno rappresentato la prima opportunità di sviluppo territoriale del Mezzogiorno d'Italia [24]. Si tratta di un progetto avviato nel 1975, che prevedeva il recupero e la valorizzazione dei beni culturali e

la loro "messa in rete", tramite la creazione di itinerari turistici. Un ruolo fondamentale era ricoperto dalla Cassa per il Mezzogiorno, ente pubblico incaricato di predisporre un progetto speciale avente le finalità di incrementare il flusso turistico nazionale e i vari settori dell'economia.

Il progetto, tuttavia, non ebbe molta fortuna a causa dell'esclusione dal programma quinquennale del 1977, per opera del Cipe (Comitato interministeriale per la programmazione economica). Il medesimo progetto fu poi inserito nel programma di sviluppo quinquennale nel 1982. Tuttavia, alcune vicende politiche e la liquidazione della Cassa per il Mezzogiorno non consentirono, anche in questo caso, la buona riuscita del progetto. Nel 1986, nonostante queste battute di arresto, il Cipe cercò comunque di favorire le condizioni per la "rinascita" del progetto degli itinerari turistico-culturali. Più precisamente, i medesimi itinerari furono inseriti tra gli obiettivi strategici da perseguire dall'amministrazione ordinaria e dalle regioni interessate, in maniera congiunta, tramite lo strumento dell'intesa.

Gli itinerari culturali del Giubileo del Duemila possono essere considerati come la più rilevante e significativa esperienza nazionale in tema di itinerari [25]. In tal caso, il legislatore predispose una disciplina specifica, al fine di affrontare al meglio l'evento religioso di carattere eccezionale e internazionale. Gli interventi normativi principali per gli itinerari culturali giubilari sono: a) il decreto legge 23 ottobre 1996, n. 551, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 23 dicembre 1996, n. 651, recante "*Misure urgenti per il Grande Giubileo del 2000*"; b) la legge 7 agosto 1997, n. 270, relativa al "*Piano degli interventi di interesse nazionale relativi a percorsi giubilari e pellegrinaggi in località al di fuori del Lazio*".

Tali leggi prevedevano un articolato ventaglio di misure per la tutela, la valorizzazione e il finanziamento dei percorsi giubilari, nonché per la loro gestione.

Nello specifico, la legge n. 270/1997 consentiva alle regioni di poter presentare dei progetti di itinerari turistico-religiosi, al fine di partecipare all'evento giubilare e di accedere ai relativi finanziamenti. L'esperienza della legislazione *ad hoc* per il Giubileo del Duemila non ha tuttavia avuto seguito né a livello nazionale né a livello regionale [26].

Un'altra tappa fondamentale per lo sviluppo degli itinerari culturali è costituita dalla c.d. "riforma Bassanini". Tra i provvedimenti normativi di attuazione di tale riforma ha assunto importanza precipua il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, il quale non solo consentiva un ampliamento della dimensione concettuale della nozione di bene culturale [27], ma prevedeva altresì l'istituzione e l'individuazione degli itinerari culturali. Più precisamente, in base al disposto dell'art. 152, gli itinerari culturali assumevano rilevanza tra le varie misure di valorizzazione: infatti, premesso al comma 1 che "lo Stato, le regioni e gli enti locali curano, ciascuno nel proprio ambito, la valorizzazione dei beni culturali", il comma 3 specificava che "le funzioni e i compiti di valorizzazione comprendono in particolare le attività concernenti", tra le altre, anche "h) l'organizzazione di itinerari culturali, individuati mediante la connessione fra beni culturali e ambientali diversi, anche in collaborazione con gli enti e organi competenti per il turismo".

Tale dato normativo stimola tre considerazioni: il legislatore non definisce gli itinerari, rendendo più agevole alle istituzioni interessate l'individuazione, la creazione e il riconoscimento dei propri itinerari culturali; è da sottolineare la possibilità di individuare gli itinerari culturali in base ad alcuni elementi costitutivi, ossia alla connessione fra beni culturali e ambientali diversi; assume rilevanza la possibilità di coinvolgere gli enti competenti per il turismo, caratterizzando gli itinerari in un'accezione economica, così come accaduto nella precedente esperienza degli itinerari culturali del Mezzogiorno.

Nonostante i passi avanti compiuti da tale normativa, gli itinerari culturali non sono stati riconosciuti nel "*Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali*", approvato con d.lgs. del 29 ottobre 1999, n. 490, né nel vigente "*Codice dei beni culturali e del paesaggio*" [28].

Infatti, per quanto riguarda il Codice, gli itinerari non sono menzionati negli artt. 10 e 11, relativi rispettivamente alle elencazioni dei "beni culturali" e delle "cose oggetto di specifiche disposizioni di tutela". Lo stesso discorso vale per l'elencazione dell'art. 101, concernente i c.d. "istituti e luoghi della cultura", nonché per le elencazioni dei beni paesaggistici, relativamente agli artt. 134 e 136 del medesimo Codice.

Ne deriva che agli itinerari culturali presenti nel territorio italiano, non sottoposti alla normativa sovranazionale citata, e salvo la presenza di specifiche discipline regionali, potranno essere applicati solo i principi generali di tutela e valorizzazione previsti nel Codice, limitatamente ai singoli beni (culturali e/o paesaggistici) che compongono i medesimi itinerari.

Di conseguenza, considerando le disposizioni del Codice, la tutela degli itinerari culturali appare oltremodo frammentata e non idonea a soddisfare la necessaria salvaguardia sistemica dei medesimi, in quanto essi sono dei beni culturali complessi [29]. La presenza di più elementi costitutivi rende, infatti, necessario un approccio sistemico, volto a tutelare tutti gli aspetti che costituiscono gli itinerari e i "servizi" che essi rendono alle loro comunità di riferimento [30].

L'assenza degli itinerari culturali tra i beni culturali e paesaggistici riconosciuti dal Codice appare, in verità, poco comprensibile se si considerano anche i numerosi atti normativi del Mibact, che favoriscono la creazione e lo sviluppo degli itinerari culturali [31], nonché alcuni recenti interventi legislativi a favore dello sviluppo territoriale, in cui i medesimi itinerari assumono un ruolo importante [32].

Se da una parte, infatti, il legislatore attribuisce rilevanza agli itinerari come forma di sviluppo del territorio e "volano" dell'economia e del turismo [33], dall'altra non riconosce tali beni nel Codice, escludendo i medesimi itinerari nelle elencazioni dei beni culturali e dei beni paesaggistici.

A livello nazionale, tale "lacuna" viene in qualche modo colmata dalla disciplina sugli "itinerari tematici" del Codice del turismo, nonché da quella sulle c.d. "strade del vino", contenuta in una specifica legge.

Il Codice del turismo [34] prevede l'istituzione di itinerari tematici, senza tuttavia definirli. Dall'analisi di tale normativa

si evince una finalità turistico-economica degli itinerari: l'art. 22, infatti, consente la creazione di itinerari tematici in grado di rappresentare le eccellenze italiane, sviluppare il turismo e collegare più agevolmente il territorio, secondo le esigenze (logistiche e turistiche) nazionali e internazionali. Tali itinerari sono individuati e realizzati dalle competenti istituzioni [35] e possono rappresentare un tema variegato [36].

L'unica legge nazionale specifica in tema di itinerari culturali è la legge 27 luglio 1999, n. 268, rubricata "*Disciplina delle strade del vino*" [37], ai sensi della quale "Le "strade del vino" sono percorsi segnalati e pubblicizzati con appositi cartelli, lungo i quali insistono valori naturali, culturali e ambientali, vigneti e cantine di aziende agricole singole o associate aperte al pubblico; esse costituiscono strumento attraverso il quale i territori vinicoli e le relative produzioni possono essere divulgati, commercializzati e fruiti in forma di offerta turistica" (art. 1, co. 2).

La disciplina sulle strade del vino è applicabile in via estensiva anche ad altri prodotti tipici locali: infatti, "Le disposizioni della presente legge si applicano anche per la realizzazione delle "strade" finalizzate alla valorizzazione, anche congiunta, di altre produzioni di qualità, con particolare riguardo all'olio d'oliva ed in genere ai prodotti tipici" (art. 5, co. 1). In tal senso, oltre alle "strade del vino", sono configurabili anche le "strade dell'olio"(art. 6, co. 1).

L'originalità delle strade del vino non risiede solamente nel valorizzare la qualità di un prodotto tipico, in questo caso il vino di una determinata località, ma anche un territorio dove insistono valori naturali, culturali e ambientali. Le regioni interessate, pertanto, possiedono un valido strumento per garantire un efficace sviluppo del territorio e della cultura locale. In tale ottica, assume rilevanza il disciplinare delle strade del vino, che consente un'efficace organizzazione, gestione e fruizione del percorso tematico (art. 2).

Per quanto riguarda i limiti della disciplina, è evidente che siamo in presenza di una legge specificamente dedicata ai prodotti tipici locali. Di conseguenza, la legge n. 268/1999 non consente di rappresentare, in maniera completa, l'ampio ventaglio di temi tipico degli itinerari culturali (ad es., gli itinerari storici, letterari o quelli religiosi).

È da sottolineare che in sede parlamentare sono state presentate interessanti proposte di legge in tema di itinerari culturali, senza, tuttavia, sortire esito positivo [38].

3. Lo sviluppo della legislazione regionale

L'assenza del riconoscimento degli itinerari culturali nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (e nella precedente disciplina) ha sicuramente favorito la proliferazione di normative regionali che non hanno trovato ostacoli nella presenza delle citate discipline nazionali sulle strade del vino e del Codice del turismo. Questo dato di fatto appare evidente se si considera, da un lato, che la disciplina sulle strade del vino è limitata alla valorizzazione dei vini e dei prodotti tipici locali, e non considera invece gli altri (possibili) temi riguardanti gli itinerari culturali, e, dall'altro, che la disciplina del Codice del turismo sugli itinerari tematici è stata adottata nel 2011, momento in cui buona parte delle regioni interessate aveva già adottato proprie leggi (o altri atti normativi) per tutelare i percorsi storici e culturali.

Più in generale, lo sviluppo della legislazione regionale in tema di itinerari culturali è scaturita dall'esercizio "fisiologico" della potestà legislativa in tema di beni culturali attribuito alle regioni [39], che hanno istituito e disciplinato numerose tipologie di itinerari culturali, diversamente denominati, al fine di consentire lo sviluppo del territorio e di salvaguardare e valorizzare le proprie ricchezze e peculiarità storiche, culturali ed enogastronomiche.

La normativa regionale in tema di itinerari culturali si presenta pertanto ricca e variegata. Tuttavia, nonostante l'eterogeneità dei suoi contenuti, è possibile individuare alcuni elementi costitutivi comuni a tali itinerari, così come è stato osservato per gli itinerari che assumono rilevanza internazionale: il territorio; la culturalità; il valore culturale d'insieme; e, infine, il rapporto con l'ambiente circostante.

L'elemento più "dinamico" degli itinerari culturali è, senza dubbio, quello della culturalità. Il concetto di cultura, infatti, è preso in considerazione in senso ampio, sia in accezione materiale sia immateriale.

Pertanto, l'itinerario può essere costituito da uno o più beni culturali e paesaggistici, ma può anche essere semplicemente espressione di valori culturali immateriali. La culturalità caratterizza, quindi, la tematica su cui si basano i medesimi itinerari. L'esperienza normativa regionale riguarda manifestazioni eterogenee e variegata: itinerari storici [40], letterari [41], geografici [42], religiosi [43], escursionistici [44], enogastronomici [45], subacquei [46], ecc., considerati espressione e rappresentazione del proprio territorio.

In linea di massima, la maggior parte delle regioni ha predisposto (e predispone) un sistema di tutela, promozione e valorizzazione dei propri percorsi, resi possibili da un'accurata attività di pianificazione e di finanziamento, aperto questo anche ai privati interessati.

Nella maggior parte dei casi le discipline delle regioni hanno come finalità lo sviluppo economico locale, in chiave turistica, anche tramite la creazione di apposite figure professionali [47]. In altri casi, invece, sono individuabili alcuni itinerari che perseguono finalità storiche e culturali in senso stretto.

4. Segue: il modello della Regione Lazio

Nell'ambito della ricca legislazione regionale sugli itinerari culturali è possibile individuare alcuni modelli che appaiono maggiormente idonei a tutelare e valorizzare tali beni culturali complessi.

Il modello più interessante è rappresentato dalla l.r. Lazio 10 marzo 2017, n. 2, recante "*Disposizioni per la realizzazione, manutenzione, gestione, promozione e valorizzazione della rete dei cammini della Regione Lazio*" [48].

Tale legge prevede l'istituzione di una rete integrata di cammini, in grado di far "convivere" gli itinerari culturali

riconosciuti dal Consiglio d'Europa che transitano nel territorio regionale e quelli storici, religiosi, culturali e paesaggistici riconosciuti dalla Regione Lazio. A tale rete sono integrate altresì le vie consolari, il patrimonio escursionistico e le aree naturali della Regione [49].

L'istituzione della Rete dei Cammini della Regione Lazio (RCL) ha come finalità il consolidamento dello sviluppo sostenibile del territorio e del turismo.

La preservazione del patrimonio naturale, storico-paesaggistico e delle tradizioni locali, si sposa, dunque, con la necessità di incrementare il settore turistico tramite attività di pellegrinaggio, sport ed escursionismo, anche in collaborazione con le regioni limitrofe (art. 1, co. 2).

Altra peculiarità di tale legge è la "*Dichiarazione di pubblico interesse*", tramite la quale "*Tutti i percorsi inclusi nella RCL sono considerati, ai sensi della presente legge, di interesse pubblico in relazione alle funzioni e ai valori naturalistici, paesistici, archeologici, culturali, sociali, ambientali, didattici, storici e di tutela del territorio*" (art. 11, co. 1). Tale dichiarazione assume rilevanza relativamente alle finalità perseguite dalla Regione, espresse nella medesima l.r. Lazio n. 2/2017.

Nella Rete dei Cammini del Lazio possono essere ricomprese anche alcune porzioni di territorio di proprietà privata. In tal caso, la legge consente alla Regione Lazio di stipulare degli accordi d'uso con i privati, ai sensi dell'art. 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e s.m.i. Questi accordi sono volti a disciplinare tutti gli aspetti concernenti il transito, la manutenzione e gli altri interventi resi necessari per salvaguardare gli itinerari (art. 11, co. 2, 3, 4 e 5).

La l.r. Lazio n. 2/2017 disciplina anche gli aspetti riguardanti la fruizione dei cammini della RCL, la quale è sempre consentita a piedi, in bicicletta, a cavallo e con mezzi non motorizzati ad eccezione dei casi in cui l'utilizzo dei mezzi motorizzati sia necessario per attività di soccorso, di protezione civile, di manutenzione nonché per attività agro-silvo-pastorali (art. 3, co. 1).

Sotto il profilo gestionale e organizzativo si rilevano interessanti spunti: infatti, l'Agenzia regionale del turismo può affidare la gestione, la manutenzione, la valorizzazione e la promozione degli itinerari facenti parte della rete a un ente gestore (art. 5), nel rispetto della disciplina europea e statale vigente in materia.

Per quanto riguarda l'organizzazione, invece, sono previste numerose disposizioni che riconoscono importanza a uno specifico Coordinamento della RCL, composto da vari soggetti e coadiuvato da un apposito *Forum*, organo con funzioni consultive [50].

Gli itinerari culturali, costituiti anche da apposite strutture ricettive e di ospitalità (art. 6), sono altresì inseriti in uno specifico catasto (art. 10).

Altro punto qualificante della l.r. Lazio n. 2/2017 è l'aspetto della programmazione: è prevista la redazione di un documento di indirizzo regionale per la promozione e la valorizzazione della RCL (art. 13), un programma annuale degli interventi (art. 14) e, infine, un regolamento di attuazione (art. 15).

Le attività per la gestione della RCL sono rese possibili grazie ad appositi finanziamenti regionali (art. 12), nonché dalla costituzione di specifici fondi (art. 18).

5. Analisi e prospettive sugli itinerari culturali

Il riconoscimento degli itinerari culturali a livello sovranazionale comporta l'applicabilità di una disciplina compiuta in grado di preservare i numerosi aspetti che fanno parte dei medesimi itinerari. Per accedere al riconoscimento internazionale, come rilevato, gli itinerari culturali debbono rappresentare un interesse culturale qualificato: infatti, se nell'ambito degli itinerari culturali del Consiglio d'Europa deve essere riconosciuta la rilevanza culturale dei valori europei comuni (di almeno tre Paesi), nell'ambito degli itinerari culturali riconosciuti dall'Unesco è necessaria la presenza di un eccezionale interesse culturale.

Le discipline del Consiglio d'Europa e dell'Unesco possono inoltre essere integrate dai numerosi programmi, progetti, iniziative e certificazioni previsti dall'Unione europea.

Il *Cammino di Santiago de Compostela* rappresenta, senza dubbio, l'esempio emblematico dell'integrazione di una molteplicità di discipline e tutele, generata dal rilievo culturale, storico, religioso, paesaggistico, economico e turistico dell'itinerario.

Alla compiuta disciplina sovranazionale si affianca la disciplina frammentata degli itinerari culturali, diversamente denominati, disegnata in Italia, sia a livello nazionale sia a livello regionale. Per quanto riguarda la disciplina nazionale, gli itinerari culturali non fanno parte dei beni elencati e riconosciuti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, pur avendo i medesimi itinerari un ruolo fondamentale nelle politiche ministeriali. Tale mancata inclusione consente comunque l'applicabilità dei principi generali e degli istituti del Codice, limitatamente ai beni culturali e/o paesaggistici facenti parte dell'itinerario culturale.

La disciplina nazionale di riferimento è rappresentata quindi dalle disposizioni sugli itinerari tematici del Codice del turismo, nonché dalle disposizioni contenute nella legge sulle c.d. strade del vino.

Le regioni hanno pertanto sviluppato molteplici discipline sugli itinerari culturali, creando degli strumenti di tutela, secondo le proprie realtà e necessità territoriali.

Tale produzione normativa ha consentito alla dottrina di poter analizzare gli aspetti che riguardano la "vita" degli itinerari culturali, anche con riguardo ai profili amministrativistici: ci si riferisce alle attività di creazione, organizzazione,

gestione, finanziamento e programmazione dei medesimi itinerari [51].

Dall'analisi della disciplina regionale emerge un modello maggiormente adeguato a salvaguardare le esigenze degli itinerari culturali [52]: tra i vari casi, infatti, si propone una disciplina esaustiva dal punto di vista della gestione, della programmazione e del finanziamento degli interventi, nonché delle attività necessarie alla salvaguardia e alla valorizzazione dei medesimi itinerari; spicca inoltre la creazione di una rete organizzativa capace di integrare tutti gli itinerari culturali, sia sovranazionali sia locali, che transitano nel territorio regionale.

In conclusione: a tutti i livelli presi in considerazione (internazionale, europeo, nazionale, regionale), gli itinerari culturali presentano alcuni elementi costanti: il territorio; la culturalità; il valore culturale d'insieme; il rapporto unitario con l'ambiente circostante.

Per quanto riguarda le finalità degli itinerari culturali, si può constatare che a livello sovranazionale viene messa maggiormente in risalto la rilevanza culturale, storica e religiosa degli eventi, dei personaggi, ecc., che rappresentano i medesimi itinerari. Viceversa, negli itinerari riconosciuti a livello nazionale e regionale, viene enfatizzata maggiormente la finalità dello sviluppo turistico ed economico del territorio [53].

In ambedue i casi, però, gli itinerari culturali sono in grado di offrire "servizi culturali" alla collettività [54], ed è questo l'elemento chiave per far luce sulla loro natura giuridica e sul regime giuridico ad essi applicabile.

La dottrina che si è occupata del tema è divisa in tre differenti posizioni: una contraria, una favorevole e una neutrale.

La posizione contraria, espressa da una parte della dottrina spagnola, disconosce gli itinerari culturali come categoria giuridica [55].

La posizione intermedia è invece riconosciuta dalla dottrina italiana, secondo la quale "se da una parte può essere condivisa l'affermazione secondo cui gli itinerari non sono un istituto giuridico in senso proprio, 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 culturali sono sicuramente un oggetto tipizzabile del diritto amministrativo, disciplinabile mediante le tecniche giuridiche [...]" [56].

Questo indirizzo è stato recentemente ripreso e precisato nei seguenti termini: "Può dirsi [...] che gli itinerari turistico - culturali finiscano per riassumersi nelle finalità (di valorizzazione del patrimonio, promozione turistica e sviluppo locale) per cui vengono individuati e che, pur non dando luogo ad un istituto giuridico in senso proprio, sono assoggettabili ad una disciplina riconducibile agli schemi tipici del diritto amministrativo" [57].

Infine, gli itinerari culturali sono riconosciuti come categoria del patrimonio culturale da illustre dottrina spagnola [58].

Tali indirizzi della dottrina offrono utili spunti di riflessione.

Si è detto che gli itinerari culturali sono riconosciuti come beni del patrimonio culturale.

Se nel contesto internazionale tale processo è già avvenuto ed è stato ampiamente metabolizzato, c'è da rilevare invece che nel contesto nazionale italiano emerge una difficoltà nel riconoscere che la base della rilevanza giuridica degli itinerari è da ravvisare nel Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Appare auspicabile la riconduzione degli itinerari tra gli istituti o luoghi della cultura o, più in generale, la loro considerazione quale categoria del patrimonio culturale, in quanto tali beni culturali complessi necessitano di una disciplina sistemica unitaria, che tale qualificazione giuridica può garantire [59].

La pluralità degli elementi che costituiscono gli itinerari culturali consiglia, tuttavia, la messa a punto di una disciplina specifica che possa tenere in adeguata considerazione i molteplici aspetti e le numerose esigenze di salvaguardia, secondo un approccio sistemico [60] e in ossequio al principio dello sviluppo sostenibile [61].

Note

[1] Per un'analisi ricostruttiva più ampia in tema, sia consentito rinviare al lavoro monografico A. Areddu, *Contributo allo studio degli itinerari culturali*, in collana "Contributi di diritto amministrativo. Studi e monografie", diretta da F.G. Scoca, G. Corso, M. D'Orsogna, L. Giani, M. Immordino, A. Police, M.A. Sandulli, M.R. Spasiano, Napoli, 2019, al quale si rinvia anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

[2] Più precisamente, il *report* fu elaborato a Strasburgo il 13-14 ottobre 1964. In tale occasione emerse la necessità di rendere accessibili e sempre più fruibili i siti culturali, tramite gli strumenti degli scambi culturali e dei viaggi, alla scoperta del patrimonio culturale europeo.

[3] Il Rapporto fu adottato il 28 marzo 1984. Il testo è consultabile nel sito www.coe.int.

[4] Cfr., *ex multis*, AA.VV., *El Camino de Santiago y otros itinerarios. Cultura, historia, patrimonio, urbanismo, turismo, ocio y medio ambiente. Liber amico rum Enrique Gómez-Reino y Carnota, Cordinadores Juan Ramón Fernández Torres, Jesus Prieto de Pedro, Juan Manuel Trayter Jiménez*, Xunta de Galicia, Tirant lo Blanc, Valencia, 2014; M.T. Carballeira Rivera, D. Siclari, *Il Cammino di Santiago de Compostela: primo e grande itinerario culturale europeo*, in *Federalismi.it*, n. 10, 22 maggio 2019, pagg. 2-17.

[5] Cfr. in tema D. Ferri, *La Costituzione culturale dell'Unione europea*, Padova, 2008. Per il concetto di cultura in accezione antropologica cfr., per tutti, H.M. Velasco Maíllo, *La cultura, noción moderna*, in *Patrimonio cultural y derecho*, n. 10, 2006. Per un'analisi giuridica del concetto cfr., *ex multis*, M. Aínsa, *Cultura e política. Il modello costituzionale*, Padova, 1991; M. Vaquer

Caballería, *Estado y cultura: la función cultural de los poderes públicos en la Constitución Española*, Editorial Universitaria Ramón Areces, 1998; J. Prieto de Pedro, *Cultura, culturas y Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales y Cortes Generales, 2004; D. D'Orsogna, *Diritti culturali per lo sviluppo umano, Nuove alleanze. Diritto ed economia per la cultura e l'arte*, (a cura di) D. D'Orsogna P.L. Sacco, M. Scuderi, Supplemento al n. 80-81 di *Arte e critica*, 2015, pag. 7 ss.

[6] L'ultimo aggiornamento di tali linee guida è datato 10 luglio 2019. Cfr. il sito <https://whc.unesco.org/en/guidelines/>.

[7] Il punto 21 delle linee guida specifica che "il concetto di 'percorsi' o itinerari culturali è stato discusso nella riunione di esperti sui *Percorsi come parte del nostro patrimonio culturale*" (Madrid, Spagna, Novembre 1994)".

[8] Cfr. in tema R. Garabello, *La Convenzione Unesco sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, Milano, 2004; [A. Frigerio, L'entrata in vigore in Italia della Convenzione Unesco 2001 sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo](#), in *Aedon*, 2010, 2.

[9] Cfr. i numerosi contributi dedicati specificamente al patrimonio culturale immateriale pubblicati nel numero 1/2014 di questa rivista. Si consenta il rinvio anche ai seguenti contributi: T. Scovazzi, B. Ubertazzi, L. Zagato (a cura di), *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, Milano, 2012; M. Vaquer Caballería, *La protección jurídica del patrimonio cultural in material*, in *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, n. 1, 2005, pagg. 88-99; A. Areddu, *La tutela dei beni culturali immateriali: spunti dalla legislazione spagnola*, in *Il Diritto dell'economia*, 2016, 3, pagg. 769-802; A. Areddu, *La noción de "bien cultural inmaterial". Una visión desde el derecho español e italiano y de la Convención Unesco de 2003*, in B. Barreiro Carril (dir.), *Cultura y humanización del derecho. Nuevas miradas al derecho internacional y los derechos humanos*, in www.teseopress.com, 2017, pagg. 65-78.

[10] Sul tema della diversità culturale cfr., *ex multis*, H.M. Velasco Maíllo, J. Prieto de Pedro, *La diversidad cultural. Análisis sistemático e interdisciplinario de la Convención de la Unesco*, Trotta Editorial, Madrid, 2016; B. Barreiro Carril, *La diversidad cultural en el Derecho internacional: la Convención de la Unesco*, Iustel, Madrid, 2011; [G. Poggeschi, La "Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali" dell'Unesco entra a far parte del corpus legislativo italiano. Una novità nel panorama degli strumenti giuridici internazionali?](#), in *Aedon*, 2007, 2.

[11] Gli itinerari culturali transfrontalieri sono percorsi che attraversano più Paesi, rendendo possibile l'interscambio e l'integrazione di molteplici culture.

[12] I principi e le finalità culturali dell'Unione europea sono contenuti principalmente nell'art. 3 TUE e nell'art. 167 TFUE. Cfr. in tema W. Schäuble, *Il Trattato di Lisbona espressione dell'unità culturale dell'Europa*, in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, (a cura di) F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, 2010, pag. 461 ss.

[13] Cfr. i citati programmi nel sito www.coe.int.

[14] Cfr. il sito www.viefrancigene.org. Tale progetto è "volto a creare una strategia condivisa e coordinata a livello europeo sia di marketing che di comunicazione per le iniziative di turismo culturale. Il progetto vuole sviluppare una strategia integrata di promozione e visibilità condivisa per i tre itinerari transazionali riconosciuti dal Consiglio d'Europa: la Via Francigena, il Cammino di Sant'Olav e il Cammino di Santiago. Il progetto si propone come obiettivi di implementare un marketing innovativo, di ampliare il coinvolgimento di imprese di qualità accreditata e di accrescere la visibilità dei tre itinerari".

[15] Tale progetto ha come obiettivo la promozione degli itinerari transnazionali europei, rafforzando il senso di identità, anche tramite l'utilizzo della tecnologia. Cfr. il progetto nel sito www.techcooltour.com.

[16] Il progetto ODYSSEA si basa su un sistema di informazioni digitali che vengono fornite agli utenti per comprendere al meglio il valore turistico e culturale di un determinato sito, percorso o itinerario. Altre informazioni sul progetto sono disponibili al seguente link: <http://atlas-odysseus.eu/odyssea-cultures-euro-med>.

[17] Il progetto WE.COME mette in relazione gli itinerari turistici riconosciuti dal Consiglio d'Europa, con la finalità di valorizzare i parchi, i giardini e gli alberi degli olivi contigui al territorio del percorso, rendendo possibile la creazione di un sistema turistico e culturale alternativo. Cfr. il sito www.europa.eu.

[18] La Decisione n. 1194/2011/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, adottata il 16 novembre 2011, ha istituito un'azione dell'Unione europea per il Marchio del Patrimonio Europeo. Cfr. il testo <https://eur-lex.europa.eu/>. Cfr. in tema M.T. Carballeira Rivera, *El sello de patrimonio europeo. Una acción entre cultura y ciudadanía*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, núm. 106, Septiembre-Diciembre 2016, pagg. 295-320.

[19] In base alla definizione fornita dall'art. 2 della Decisione n. 1194/2011/UE, per siti si intendono: "i monumenti, i siti naturali, subacquei, archeologici, industriali o urbani, i paesaggi culturali, i luoghi della memoria, i beni culturali e il patrimonio immateriale associati a un luogo, compreso il patrimonio contemporaneo".

[20] Cfr. l'art. 5 della Decisione n. 1194/2011/UE.

[21] D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e s.m.i.

[22] D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79 e s.m.i.

[23] L. 27 luglio 1999, n. 268 e s.m.i.

[24] E. Di Giambattista, *Itinerari turistici nel Mezzogiorno*, in *Cons. Stato*, II, 1987, pag. 209 ss.

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

[26] Alcune regioni, in occasione del Giubileo del Duemila, hanno avuto un *input* per disciplinare autonomamente i propri itinerari culturali giubilari. Ci si riferisce, in particolare, alle seguenti leggi regionali: a) la l.r. Marche 30 luglio 1997, n. 46, recante *"Interventi della Regione per il grande Giubileo del 2000"*; b) la l.r. Liguria 11 settembre 1997, n. 39, concernente *"Interventi della Regione Liguria in occasione del Giubileo dell'anno 2000"*; c) la l.r. Molise 14 dicembre 1998, n. 16, relativa al *"Giubileo del 2000 - Interventi per promuovere itinerari turistico-religiosi ed incentivare l'offerta turistico-ricettiva"*.

[27] Nello specifico, l'art. 148, co. 1, lett. a) del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, considerava beni culturali "quelli che compongono il patrimonio storico, artistico, monumentale, demotnoantropologico, archeologico, archivistico e librario e gli altri che costituiscono testimonianza avente valore di civiltà così individuati in base alla legge". Dunque, rispetto alla definizione contenuta nella *"Dichiarazione I"* degli *"Atti della Commissione Franceschini"* del 1967, la definizione di beni culturali proposta dal d.lgs. n. 112/1998 perdeva (e non richiedeva) il carattere della "materialità", consentendo, pertanto, un'apertura concettuale a favore del

patrimonio culturale immateriale e delle attività culturali. In argomento, cfr., per tutti, [M.P. Chiti, La nuova nozione di "beni culturali" nel d.lgs. 112/1998: prime note esegetiche](#), in *Aedon*, 1998, 1. Sulla messa a punto della nozione di beni culturali, nella concezione più ampia del suo significato, cfr. M.S. Giannini, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 1, pag. 3 ss. Per gli aspetti evolutivi della nozione di beni culturali, cfr. anche S. Cassese, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *L'Amministrazione dello Stato*, Milano, 1976, pag. 152 ss.

[28] Per una completa ed esaustiva analisi della disciplina dei beni culturali e del paesaggio, cfr. C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciuolo, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2017; F. Rimoli, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 5, pag. 505 ss.; A.L. Tarasco, *Diritto e gestione del patrimonio culturale*, Bari-Roma, 2019; A. Bartolini, voce *Beni culturali (diritto amministrativo)*, in *Enc. Dir., Annali*, vol. VI, Milano, 2013, pagg. 93-132; M. Cecchetti, Art. 9, in *Commentario alla Costituzione*, (a cura di) R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Vol. I, Artt. 1-54, Torino, 2006, pagg. 217-241.

[29] Il medesimo problema si pone anche per altri beni culturali complessi, come ad es. i centri storici. In argomento cfr., in particolare, F.G. Scoca, D. D'Orsogna, *Centri storici, problema irrisolto*, in *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, (a cura di) G. Caia, G. Ghetti, Torino, 1997, pagg. 39-70; G. D'Alessio, *I centri storici: aspetti giuridici*, Milano, 1983; [C. Videtta, I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici](#), in *Aedon*, 2012, 3.

[30] L'approccio sistemico alla tutela ambientale è lumeggiato in M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino 2007; M. Cafagno, D. D'Orsogna, F. Fracchia, *Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica*, in *Strutture di mondo. Il pensiero sistemico come specchio di una realtà complessa*, (a cura di) L. Urbani Ulivi, Vol. III, Bologna, 2015, pag. 229 ss.

[31] Ci si riferisce principalmente ai seguenti interventi ministeriali: a) al d.p.c.m. 29 agosto 2014, n. 171, recante norme per il "Regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli uffici della diretta collaborazione del Ministero e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance". In tale Regolamento gli itinerari culturali hanno assunto rilevanza in quanto era prevista non solo la loro ideazione e realizzazione, ma anche la loro promozione turistica (artt. 19, 32 e 34). Com'è noto, a tale Regolamento si sono susseguiti numerosi interventi di riorganizzazione ministeriale, fino ad arrivare al vigente d.p.c.m. 2 dicembre 2019, n. 169. Quest'ultimo Regolamento organizzativo del Mibact ha confermato l'importanza degli itinerari turistico-culturali (artt. 24, 40 e 42); b) al d.m. del 27 novembre 2014, rubricato "Articolazione degli uffici dirigenziali di livello non generale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo", in cui i progetti per la promozione degli itinerari culturali e delle eccellenze paesaggistiche sono accostati, in particolare, ai siti e ai beni riconosciuti come patrimonio culturale e immateriale dell'Unesco; c) alla direttiva Mibact "2016 - Anno dei cammini d'Italia", adottata allo scopo di programmare e realizzare efficaci azioni di tutela e valorizzazione dei cammini nazionali e del Consiglio d'Europa.

[32] Si pensi alla legge 6 ottobre 2017, n. 158, rubricata "Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni". In particolare, tale legge consente di creare "circuiti e itinerari turistico-culturali ed enogastronomici, volti alla rinnovata fruizione dei percorsi connessi alla rete ferroviaria storica" (art. 6, co. 2).

[33] Per approfondimenti sul tema dello sviluppo economico-territoriale cfr., *ex multis*, A. Iacopino, *Modelli e strumenti per la valorizzazione dei beni culturali. Spunti di riflessione nella prospettiva del risultato amministrativo*, Napoli, 2017; P. Romei (a cura di), *Turismo sostenibile e sviluppo locale*, Padova, 2009; B. Accettura, *Valorizzazione del patrimonio culturale e nuovi modelli per lo sviluppo dei territori*, Napoli, 2015; [G. Piperata, Cultura, sviluppo economico e... di come addomesticare gli scoiattoli](#), in *Aedon*, 2018, 3.

[34] D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79 e s.m.i.

[35] Cfr. l'art. 22, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 79/2011 e s.m.i.

[36] L'art. 22, co. 2, del d.lgs. n. 79/2011 e s.m.i. elenca i numerosi ambiti tematici, tra i quali sono annoverati il turismo della montagna, il turismo del mare, il turismo religioso, il turismo dell'enogastronomia, ecc.

[37] Tale disciplina è stata integrata dalla legge 12 dicembre 2016, n. 238.

[38] Ci si riferisce alle seguenti proposte di legge: 1) la proposta di legge n. 2568/2009; 2) la proposta di legge n. 5344/2012; 3) la proposta di legge n. 1249/2013.

[39] Com'è noto, l'art. 117, co. 2, lett. s), della Costituzione attribuisce la potestà legislativa esclusiva allo Stato per quanto concerne la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali". Il comma 3 del medesimo art. 117 attribuisce invece la potestà legislativa concorrente allo Stato e alle regioni, in tema di "valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali".

[40] Cfr., ad es., la l.r. Emilia Romagna 10 aprile 1995, n. 32, rubricata "Tutela e valorizzazione degli itinerari storici dell'Emilia Romagna".

[41] Cfr., ad es., la l.r. Valle d'Aosta 1 ottobre 2002, n. 18, rubricata "Incentivi regionali per la valorizzazione degli itinerari storici, dei siti celebri e dei luoghi della storia e della letteratura".

[42] Cfr., ad es., la l.r. Molise 16 aprile 2003, n. 15, rubricata "Interventi per la tutela, lo sviluppo e la valorizzazione del territorio montano".

[43] Cfr., ad es., la l.r. Marche 30 luglio 1997, n. 46, recante "Interventi della Regione per il Grande Giubileo del 2000".

[44] Cfr., ad es., la l.r. Piemonte 18 febbraio 2010, n. 12, rubricata "Recupero e valorizzazione del patrimonio escursionistico del Piemonte".

[45] Cfr., ad es., la l.r. Veneto 7 settembre 2000, n. 17, rubricata "Istituzione delle strade del vino e di altri prodotti tipici del Veneto".

[46] Si pensi al caso della Regione Sicilia: innanzitutto, l'art. 28 della legge regionale finanziaria del 2004 ha istituito la Soprintendenza del Mare, con l'obiettivo di tutelare, gestire e valorizzare il patrimonio subacqueo siciliano; successivamente, il "Programma Operativo Interregionale Attrattori culturali, natura e turismo", meglio conosciuto come "Programma POIn", ha consentito la presentazione e lo sviluppo del progetto "Itinerari culturali subacquei in Sicilia".

[47] Ci si riferisce, in particolare, alla disciplina delle guide turistiche della Regione Sicilia: la l.r. 3 maggio 2004, n. 8, e s.m.i., rubricata "Disciplina delle attività di guida turistica, guida ambientale-escursionistica, accompagnatore turistico e guida

subacquea", disciplina le attività della guida ambientale-escursionistica per gli itinerari escursionistici (art. 5), nonché della guida subacquea per gli itinerari subacquei (art. 7).

[48] La l.r. Lazio n. 2/2017 è stata modificata e integrata dalla l.r. Lazio 14 agosto 2017, n. 9.

[49] Nello specifico, in base all'art. 1, co. 1, "La Regione, nel rispetto della normativa statale e dell'Unione europea, disciplina la promozione e la valorizzazione della rete dei cammini della Regione Lazio (RCL), costituita da: a) gli itinerari culturali europei [...]; b) i percorsi storici, religiosi, culturali e paesaggistici [...]; c) le vie consolari di primo e di secondo livello [...]; d) il patrimonio escursionistico [...]; e) i percorsi delle aree naturali protette del Lazio di cui alla legge regionale 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree protette regionali) e successive modifiche". Le definizioni di tali tipologie di itinerari sono esplicitate nell'art. 2 della medesima legge n. 2/2017.

[50] Cfr. gli artt. 7, 8 e 9 della l.r. Lazio n. 2/2017 e s.m.i.

[51] Cfr. [S. Amorosino, Gli itinerari turistico-culturali nell'esperienza amministrativa italiana](#), in *Aedon*, 2000, 3.

[52] Ci si riferisce ancora alla l.r. Lazio n. 2/2017 e s.m.i.

[53] Il medesimo scopo è perseguito dai c.d. distretti culturali e distretti culturali evoluti. In argomento cfr., per tutti, P.L. Sacco, G. Ferilli, G. Tavano Blessi (a cura di), *Cultura e sviluppo locale: verso il distretto culturale evoluto*, Bologna, 2015.

[54] Cfr. ancora M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattivo, comune*. cit., pag. 146 ss., il quale, in tema di ambiente, individua il "valore paesaggistico come proprietà emergente del sistema territoriale". A ben vedere, la complessità degli itinerari culturali, simile a quella dell'ambiente, ci consente di individuare un valore aggiuntivo, in grado di offrire dei servizi alla collettività, anche di natura culturale.

[55] F. López Ramón, *Crítica de los itinerarios culturales como categoría jurídica*, in S. Martín-Retortillo Baquer, J. Tornos Mas, *La enseñanza del derecho administrativo. Tercer sector y fundaciones; rutas temáticas e itinerarios culturales, XIII Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Salamanca*, 9-11 de octubre de 2000, Cedecs, 2002, pagg. 499-509.

[56] S. Amorosino, *Gli itinerari turistico-culturali nell'esperienza amministrativa italiana*, cit.

[57] [C. Vitale, Valorizzazione del patrimonio culturale nelle Aree interne. Considerazioni preliminari](#), in *Aedon*, 2018, 3.

[58] Cfr. J. Prieto de Pedro, *Los itinerarios culturales como bienes del patrimonio mundial*, cit., pagg. 229-241, il quale considera gli itinerari culturali riconosciuti a livello internazionale come categoria del patrimonio culturale mondiale. Altra dottrina, analizzando i contenuti della "Ley 3/1996, de 10 de mayo, de Protección de los Caminos de Santiago", della Comunità autonoma di Galizia, evidenzia l'inclusione del Cammino di Santiago de Compostela nella categoria "territorio histórico", nonché la qualificazione giuridica del medesimo Cammino come "bene demaniale di carattere culturale". Così [D. Santiago Iglesias, La protezione e la valorizzazione del Cammino di Santiago nella Comunità autonoma di Galizia](#), in *Aedon*, 2008, 3. La richiamata "Ley 3/1996, de 10 de mayo" è stata, tra l'altro, recentemente abrogata e sostituita dalla "Ley 5/2016, de 4 de mayo, del patrimonio cultural de Galicia".

[59] In Spagna gli itinerari culturali sono tutelati in maniera adeguata in quanto sono riconosciuti e salvaguardati tramite la categoria *de los conjuntos históricos*. Tale categoria è prevista sia nella legge nazionale sul patrimonio storico spagnolo (Ley 16/1985, de 25 de junio del Patrimonio Histórico Español), sia nelle leggi sul patrimonio storico delle Comunità autonome. In particolare, la categoria *de los conjuntos históricos* consente di salvaguardare unitariamente tutti gli aspetti dei cammini storici: ci si riferisce non solo agli aspetti strettamente culturali, ma anche a quelli urbanistici, architettonici e ambientali. In alcuni casi, le Comunità autonome riconoscono gli itinerari culturali come categoria a sé (si pensi alla categoria "Via Histórica" della "Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre, del Patrimonio cultural de Navarra") o riconducono i medesimi itinerari all'interno di altre categorie (si pensi alla categoria "Lugares Culturales" della "Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural Histórico y Artístico de la Rioja", che ricomprende anche la sottocategoria della "Vía Cultural").

[60] Cfr. ancora M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattivo, comune*, cit.; M. Cafagno, D. D'Orsogna, F. Fracchia, *Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica*, cit.

[61] Il principio dello sviluppo sostenibile assume rilevanza nel Codice dell'ambiente (cfr. art. 3-*quater* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i.) e nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (cfr. artt. 131, co. 6; 133, co. 2; 143, co. 1, del d.lgs. n. 42/2004 e s.m.i.). Sul tema dello sviluppo sostenibile cfr., *ex multis*, F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010; C. Videtta, *Cultura e sviluppo sostenibile. Alla ricerca del IV pilastro*, Torino, 2018; M.L. Antonioli, *Sostenibilità dello sviluppo e governance ambientale*, Torino, 2016; P. Fois (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007.