

IL TURISMO CULTURALE FRA COMPETENZE LEGISLATIVE E FUNZIONI AMMINISTRATIVE

Sara Sergio

sara.sergio@unitelmasapienza.it

Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza

DOI: <https://doi.org/107358/rst-2016-01-serg>

ABSTRACT – Starting from the analysis of legislative competences and administrative functions in the tourism sector, the essay focuses on a particular form of tourism, that is cultural tourism, considered as the tool through which to valorize cultural heritage and to reach the Italy. that development of an economic-social nature to which it aspires. Therefore, it has been demonstrated that cultural tourism represents an important tool to increase local economic matters in order to promote the district, wherefore tourists may be aware of his-tory, culture and local customs.

KEYWORDS – Law, Cultural tourism, Local authorities, Legislative competences, Administrative functions, Diritto, Turismo culturale, Enti locali, Competenze legislative, Funzioni amministrative

1. CENNI INTRODUTTIVI

La presenza cospicua di beni culturali, siti archeologici, architettonici ed artistici nel territorio italiano richiede di renderli fruibili: occorre pertanto consentire l'accesso a musei, ad aree archeologiche, a biblioteche e qualificare la rete di servizi che ne possano favorire la fruizione, l'informazione, la comunicazione e la ricettività turistica, potenziando gli strumenti che garantiscono lo sviluppo del turismo in generale e di quello culturale in particolare ¹.

¹ Secondo i dati forniti dalla World Heritage List in Italia sono presenti 3.609 musei, 5.000 siti culturali tra musei ed aree archeologiche. È infatti evidente che oggi non è più sufficiente possedere una quota cospicua di beni culturali per attrarre il turista *culturale*,

In passato l'assenza in Italia di politiche riguardanti la fruizione dei beni culturali ha causato scarsa attenzione nei confronti del turismo culturale, tant'è vero che molti beni culturali non venivano resi accessibili al pubblico per paura che si potessero deteriorare e tale convinzione faceva accrescere la consapevolezza che il patrimonio culturale potesse essere conosciuto soltanto dal *gotha*².

Si è così assistito a ritardi nell'introduzione di meccanismi di incentivazione della frequentazione dei musei e dei beni culturali in generale, connessi anche ai problemi legati al riparto di competenze legislative che non hanno di certo agevolato lo sviluppo del turismo culturale³.

Fra la fine degli anni '90 e l'inizio del 2000 si è assistito ad interventi legislativi rilevanti sul tema che hanno portato "a riflettere sul nuovo assetto di poteri e sul ruolo dei privati nonché sui diversi interessi pubblici perseguiti"⁴: l'attenzione inizia così ad essere soffermata non soltanto sulla tutela e sulla valorizzazione, ma anche sulla gestione e sulla fruizione del bene.

2. UNO SGUARDO ALLE COMPETENZE LEGISLATIVE E ALLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE NELLA MATERIA DEL TURISMO

Prima di soffermarci *funditus* sul turismo culturale, opportuno è un *excursus* sulle competenze legislative e sulle funzioni amministrative nella materia del turismo.

Il turismo è una materia la cui complessità si riflette indubbiamente anche nel settore delle fonti: a livello costituzionale è visto sia in modo imprenditoriale sia come diritto sociale.

Dal punto di vista imprenditoriale, il turismo come attività economica è tutelato dai principi relativi ai rapporti economici e trova espresso riconosci-

essendo invece necessario prevedere un adeguato progetto per l'offerta dei servizi culturali che renda fruibili i beni culturali.

² Da coloro cioè che fossero in grado di apprezzare la bellezza e il valore culturale di un'opera. Tale era la concezione della l.1 giugno 1939, n. 1089, *Tutela delle cose d'interesse artistico o storico* (abrogata dall'art. 166, c.1 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490).

³ Con la riforma del Titolo V della Cost., il legislatore ha attribuito alle Regioni la competenza legislativa residuale (o piena) in materia di turismo. In proposito, autorevole dottrina ha osservato che «il riparto di competenze legislative non ha favorito l'elaborazione di politiche che incentivassero» il turismo culturale (Papa 2007).

⁴ Casini 2016, 42.

mento nell'art. 41 Cost.

Come diritto sociale, invece, il turismo è diretto alla fruizione dei beni tutelati dalla Costituzione e il principio contenuto nell'art. 9 è espressione della salvaguardia costituzionale del turismo come tutela e valorizzazione dei beni culturali ed ambientali.

La Carta costituzionale – prima della riforma del 2001 – considerava *turismo ed industria alberghiera* come materia di competenza legislativa concorrente.

Nel corso degli anni, poi, sono state approvate due leggi statali di principio: la legge 17 maggio 1983, n. 217⁵ e la legge 29 marzo 2001, n. 135⁶.

Con la riforma costituzionale del 2001 si assiste a modifiche di certa rilevanza in ordine alla materia del turismo: ed invero, l'espressione *turismo ed industria alberghiera* scompare dall'art. 117 Cost., ma nel contempo, viene ampliata la competenza delle Regioni nella materia del turismo.

In altri termini, se prima della riforma del 2001 le Regioni avevano una competenza legislativa nella materia in esame soltanto nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, con il nuovo art. 117 Cost. – così come modificato con la riforma del 2001 – la competenza legislativa delle Regioni nel turismo non risulta più essere soggetta al limite dei principi fondamentali.

Nel vigente testo dell'art. 117 Cost., il turismo non compare né fra le materie di competenza esclusiva dello Stato, né fra le materie di legislazione concorrente Stato-Regioni: il turismo rientra, invece, fra le materie residuali ai sensi del comma 4 dell'art. 117 Cost.

Più precisamente, ai sensi del comma in parola, le Regioni esercitano la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Dopo la riforma del 2001, la Corte costituzionale ha affermato che “a decorrere dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, le Regioni ben possono esercitare in materia di turismo, tutte quelle attribuzioni di cui ritengono di essere titolari, approvando una disciplina legislativa, che può anche essere sostitutiva di quella statale”⁷ di principio.

⁵ L.17 maggio 1983, n. 217, *Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica* (in G.U.25 maggio 1983, n. 141).

⁶ L.29 marzo 2001, n. 135, *Riforma della legislazione nazionale del turismo* (in G.U.20 aprile 2001, n. 92). Sul punto, Renna 2001, 1195 ss..

⁷ Corte Cost.,23 maggio 2003, n. 197. Ciò significa che le leggi statali non possono più modificare i principi generali attuali in materia di turismo, la cui abrogazione potrà avvenire

Tuttavia la potestà legislativa delle Regioni nel turismo non è priva di limiti da osservare, in quanto permangono vincoli che la circoscrivono e che la rendono soltanto convenzionalmente piena.

Ed invero, alcuni ambiti disciplinari del turismo sono di competenza del legislatore statale, quali il diritto privato, il diritto penale e le norme giurisdizionali⁸.

La Corte costituzionale, ribadendo la competenza legislativa residuale delle Regioni nella materia del turismo, ha affermato che “l’esigenza di un esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, al fine di aumentare i flussi turistici e far nascere nuove imprese nel settore, abilita lo Stato a disciplinare siffatto esercizio per legge [...] e ciò anche se quelle funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale [...], in tal caso i principi di sussidiarietà ed adeguatezza possono giustificare una deroga al normale riparto di competenze contenuto nel titolo V della Parte II della Costituzione [...] a condizione che la valutazione dell’interesse pubblico sottostante all’assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e rispettosa del principio di leale collaborazione con le Regioni”⁹.

La disciplina di taluni ambiti amministrativi del turismo, per un verso, è ricondotta presso altre materie contenute nell’art. 117 Cost., in cui lo Stato ha competenza legislativa concorrente, come l’urbanistica e il governo del territorio.

Per altro verso, invece, l’esigenza di allocare funzioni amministrative a livello statale secondo il principio di sussidiarietà per inadeguatezza dei livelli amministrativi degli enti territoriali ad esercitare la funzione, comporta l’esercizio da parte dello Stato anche della relativa funzione legislativa e ciò perché “il principio di legalità impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge statale, escludendo che le singole Regioni con discipline differenziate possano organizzare e regolare

soltanto con leggi regionali.

⁸ Nonostante la competenza legislativa piena delle Regioni nella materia del turismo, nel corso degli anni il legislatore statale ha continuato a legiferare su tale materia. La Corte costituzionale ha ritenuto sul punto di giustificare gli interventi del legislatore statale, in riferimento ai principi costituzionali di sussidiarietà ed adeguatezza per il conferimento delle funzioni amministrative, come indicati nell’art. 118 Cost..

⁹ Corte Cost., 20 marzo 2009, n. 76. Sul punto anche, Corte Cost., 11 aprile 2008, n. 94; 16 marzo 2007, n. 88 e 1 giugno 2006, n. 214. Cfr. sul punto anche D’Atena 2003,

funzioni amministrative attratte a livello nazionale”¹⁰.

In proposito, si osserva che la competenza legislativa delle Regioni nella materia del turismo risulta ridimensionata ulteriormente, in applicazione dei principi già ricordati, di sussidiarietà e di adeguatezza per il conferimento delle funzioni amministrative, ai sensi dell’art. 118, comma 1 della Cost.¹¹.

In particolare e con riferimento, ad esempio, alla materia dei porti turistici, la Corte Cost. – nello stabilire la competenza regionale per l’individuazione dei porti e del regime delle relative concessioni¹², ha statuito tuttavia che “lo Stato possa procedere, in futuro [...] a riconoscere a taluni porti turistici, per la loro dimensione e importanza, carattere di rilevanza economica internazionale o di preminente interesse nazionale, che sia idoneo a giustificare la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato su tali porti e sulle connesse aree portuali”¹³.

In altri termini, quello che la Corte ha stabilito è che poiché una funzione amministrativa può essere legittimamente allocata a livello statale – in ossequio all’art. 118, c.1 Cost. – si giustifica anche la funzione legislativa statale per recare la relativa disciplina¹⁴.

Per quanto attiene, poi, in particolare alle funzioni amministrative nella materia del turismo, l’art. 118 Cost. ha accreditato l’amministrazione locale, nell’affermare che “le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza”.

Autorevole dottrina, in proposito, ha osservato che “sotto la responsabilità politico-amministrativa degli enti territoriali, vanno favorite le iniziative private per lo svolgimento di compiti amministrativi, sulla base – ancora una volta – del principio di sussidiarietà, declinata in senso orizzontale”¹⁵, con la conseguenza che lo Stato, in tema di promozione, informazione e accoglienza turistica dovrebbe avere una competenza riguardante soltanto compiti che non possono essere svolti adeguatamente nell’ambito dell’autonomia territoriale da parte delle Regioni e degli enti locali.

¹⁰ D’Atena 2003.

¹¹ Sergio 2018.

¹² Si veda sul punto, Sandulli e Portaluri, 2012, 41 ss.

¹³ Corte Cost., 10 marzo 2006, n. 90. In proposito, Sandulli 2012.

¹⁴ Malo e Colaluca 2013, 26.

¹⁵ Malo e Perini 2013, 73.

Il vigente art. 118 Cost. quindi costituzionalizza la preferenza degli enti locali nell'esercizio delle funzioni amministrative, sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Ciò significa che le Regioni sono chiamate a conferire nella materia del turismo – e in tutte le altre materie di loro competenza – funzioni amministrative agli enti locali¹⁶.

Degna di menzione è la l. n. 56 del 2014¹⁷ che ha inciso profondamente sul quadro normativo relativo alla ripartizione delle funzioni e competenze dei Comuni e delle Province in materia di turismo.

In particolare, quella legge – in attesa di una sistematica riforma del Titolo V della Costituzione – ridisegna l'assetto delle Province, configurandole come enti territoriali di secondo livello, titolari di funzioni fondamentali in specifici settori.

A tal fine, poi, la legge individua l'elenco delle funzioni fondamentali delle Province¹⁸ e disciplina nel contempo il processo di riordino delle funzioni non fondamentali delle stesse.

Per quanto attiene nello specifico al processo di trasferimento delle funzioni diverse da quelle fondamentali, il comma 89 dell'art. 1 della legge Delrio nell'attribuzione delle funzioni 'non fondamentali' privilegia, gli enti territoriali più vicini ai cittadini (comuni) nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, valorizzando forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, nonché le autonomie funzionali.

Sul punto, poi, numerose leggi regionali hanno individuato le funzioni provinciali non fondamentali con indicazione di quelle confermate o conferite in capo alle Province e di quelle richiamate presso la Regione o conferite ai Comuni: segnatamente, la Regione Puglia ha attribuito ai Comuni e alle loro forme associative quelle funzioni non fondamentali – tra cui il turismo, le attività culturali, lo sport – che si prestano ad essere esercitate al livello istituzionale di maggior prossimità al cittadino¹⁹.

¹⁶ Malo e Perini 2013, 75. In proposito, la Regione Puglia, con la l.r.11 dicembre 2000, n. 24 ha delegato le funzioni amministrative relative all'accogliimento, informazione turistica e promozione, ai Comuni.

¹⁷ Legge 7 aprile 2014, n. 56, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni* (G.U. n. 81 del 7 aprile 2014), la c.d. Legge Delrio.

¹⁸ L'elenco delle funzioni fondamentali è eterogeneo, in quanto vi rientrano sia competenze puntuali come la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, sia funzioni amministrative generali.

¹⁹ L.r. Puglia, 30 ottobre 2015, n. 31, *Riforma del sistema di governo regionale e territo-*

In tal senso, anche la Regione Abruzzo ha trasferito ai Comuni le funzioni in materia di turismo, limitatamente alle funzioni amministrative che riguardano le agenzie di viaggio e turismo²⁰.

Si assiste, quindi, ad un processo che tende a conferire maggiore centralità ai Comuni nella materia del turismo.

3. IL CODICE DEL TURISMO E IL TURISMO CULTURALE

Il binomio bene culturale e turismo consente di giungere all'esame di una forma particolare di turismo oggi in costante crescita: il turismo culturale.

Il turismo è innanzitutto considerato come il complesso delle attività legate all'offerta di beni e servizi da parte degli operatori turistici²¹; in secondo luogo come la fruizione del viaggio e di altri servizi destinati al turista²².

Il turismo acquista certa rilevanza sotto il profilo pubblicistico, perchè connesso ai diritti fondamentali²³ e al complesso delle attività di natura economica.

La rilevanza strategica del turismo ha consentito interventi del pubblico potere nella disciplina di tale fenomeno, anche in relazione alle diverse conseguenze sulla tutela e valorizzazione del territorio e sulla necessità di salvaguardare il patrimonio artistico e culturale²⁴.

riale (in BURP 2 novembre 2015, n. 142).

²⁰ L.r. Abruzzo, 20 ottobre 2015, n. 32, *Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative delle Province in attuazione della legge n. 56/2014* (in BURA, 28 ottobre 2015, n. 40, ripubblicata, con avviso di errata corrige, nel BURA 28 ottobre 2015, n. 113 Speciale ed entrata in vigore il 29 ottobre 2015). Anche la Toscana, con l.r. 3 marzo 2015, n. 22 (come modificata dalla l.r. 30 ottobre 2015, n. 70), *Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni). Modifiche alla legge regionale n. 32/2002, alla legge regionale n. 67/2003, alla legge regionale n. 41/2005, alla legge regionale n. 68/2011 e alla legge regionale n. 65/2014* (in BU n. 49, parte prima, del 30.10.2015) ha trasferito ai Comuni e alle Unioni di Comuni, le funzioni non fondamentali in materia di turismo, compresa la raccolta dei dati statistici ed esclusa la formazione professionale degli operatori turistici.

²¹ Il c.d. *turismo passivo*, Cantisani 2016.

²² Il c.d. *turismo attivo*, Cantisani 2016.

²³ Il turismo, invero, interferisce con la cura di diritti costituzionalmente garantiti, ed in particolare, con il diritto al riposo dal lavoro, con il diritto alle ferie e il diritto alla salute: diritti che il nostro ordinamento considera giuridicamente rilevanti sotto l'aspetto economico.

²⁴ Sergio 2018.

Il turismo è oggetto di puntuale regolamentazione nel Codice del turismo²⁵, la cui prima finalità sarebbe dovuta essere il riordino dell'attuale assetto pubblico dell'organizzazione turistica, garantendo una moderna regolazione del mercato turistico in linea con le legislazioni europee, in particolare implementando i profili di tutela dei diritti e degli interessi dei consumatori e utenti dei servizi turistici e degli operatori del settore”²⁶.

Ed ancora, ulteriore intento del legislatore del Codice consisteva nel “modernizzare l'erogazione dell'offerta turistica attraverso l'adeguamento della disciplina vigente alle migliori tecnologie informatiche, di sicurezza, di tutela ambientale, onde scongiurare eventuali effetti distorsivi della concorrenza”²⁷.

Negli ultimi anni si sta assistendo ad una sempre maggiore attenzione – anche in ambito giuridico – al fenomeno turistico; fenomeno che in passato veniva analizzato prevalentemente dagli economisti, dagli esperti di marketing e dai sociologi.

Oggi, invece, in relazione al fatto che il turismo è strettamente legato all'ambito territoriale, anche la dottrina giuridica analizza tale fenomeno giuridico.

E a tale riguardo, è stato osservato che “la crescente attenzione al settore del turismo in chiave quanto più unitaria ed estesa – motivata anche dalla circostanza che il complesso delle attività economiche riconducibili a questo settore rappresenta una voce sempre più importante nei bilanci nazionali e un fattore fondamentale di crescita specie dei livelli occupazionali – non deve, al tempo stesso, diminuire l'importanza delle discipline locali, dirette a salvaguardare il territorio, a tutelare e promuovere la cultura, a valorizzare il rapporto personale tra operatori dei servizi turistici e loro fruitori”²⁸.

La crescente attenzione nei riguardi del fenomeno del turismo è ravvisa-

²⁵ D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, *Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio* (in G.U. n. 129 del 6 giugno 2011).

²⁶ Si fa riferimento alla Relazione illustrativa dello Schema di decreto legislativo recante il codice della normativa statale in materia di ordinamento e mercato del turismo.

²⁷ Testualmente dalla relazione illustrativa dello Schema di d.lgs. richiamata nella nota precedente.

²⁸ Gola 2012, 2. Deriva da ciò che la stretta connessione tra il turismo ed il luogo in cui il turismo viene goduto richieda un'ampia partecipazione degli operatori pubblici e privati nei progetti di settore che riguardano il territorio.

bile anche a livello costituzionale: come già osservato, se nella versione precedente alla riforma del 2001, la nostra Carta costituzionale considerava il turismo e l'industria alberghiera come materie di competenza legislativa concorrente, con la riforma costituzionale del 2001, invece, modificato l'art. 117 Cost., il legislatore ha ampliato le competenze delle Regioni nella materia del turismo.

Passando al nucleo centrale del presente paragrafo, si osserva innanzitutto che nel nostro ordinamento il legame fra turismo e bene culturale è evidente: i beni culturali sono strettamente legati all'attività di promozione turistica, come è dimostrato anche dal Codice dei beni culturali.

Ma ciò nonostante, il legislatore per ampio arco temporale non ha disciplinato puntualmente tale tipologia di turismo, che invece meriterebbe un'analisi più attenta²⁹.

Tale analisi più approfondita del turismo culturale sarebbe opportuna per le ricadute di certa importanza del turismo sugli aspetti economici ed

²⁹ Lo scarso interesse del legislatore italiano nei confronti del turismo culturale si può collegare alla l.1 giugno 1939, n. 1089, *Tutela delle cose d'interesse artistico e storico*, cit. (nota come legge Bottai). Quella legge individuava le cose mobili e immobili d'interesse artistico e storico e stabiliva che lo Stato potesse vincolare le cose di proprietà dei privati che avessero un interesse storico e artistico. Le cose a cui si riferiva il legislatore appartenevano al patrimonio culturale ed erano oggetto di *tutela*. Il legislatore, quindi, esercitava soltanto una *tutela* nei confronti di tali cose. Iniziò poi ad avvertirsi la necessità di superare il concetto di cose d'interesse storico ed artistico, dovendo il legislatore non soltanto *tutelare* il patrimonio culturale ma anche *valorizzarlo* e tale concezione iniziò a prendere vita a partire dall'entrata in vigore della Carta costituzionale. Usando le parole di autorevole dottrina, «benché ancora soltanto in stato embrionale, la valorizzazione apre la strada a nuove forme di intervento sui beni culturali che consentono di coniugare, almeno a livello concettuale, il patrimonio culturale italiano con la fruizione turistica del medesimo» (Bottino 2012, 200). La definizione di bene culturale è quindi oggi il punto d'arrivo di un lungo percorso. Per bene culturale (o cose storiche e d'arte, secondo la terminologia del secondo dopoguerra), si indicano le cose materiali che, per particolare rilievo storico, culturale ed estetico, sono di interesse pubblico (in quanto destinate al pubblico godimento) e connotano una comunità umana o un'istituzione, normalmente presente in un territorio o con sede in un luogo. Il concetto moderno di *bene culturale*, si riferisce ad un manufatto o in generale ad una produzione di cultura o a un documento della memoria di un gruppo sociale, che si vuole dedicare e conservare alla pubblica e visibile fruizione diretta. Dietro la nozione di bene culturale si nascondono le opere d'arte e i manufatti e documenti che – al valore estetico – aggiungono quello storico-documentario. La terminologia e la scansione delle disposizioni normative adottate dal Codice dei beni culturali, poi, rappresenta un'istanza di *reductio ad unitatem* di diversificate nomenclature; ed esprime anche una spinta concettuale alla considerazione il più possibile coordinata della materia (Cosi 2008).

occupazionali, mettendo in rilievo il valore dell'attività culturale e il suo specifico apporto alla coesione sociale e allo sviluppo di un territorio.

In proposito, nell'ultimo ventennio si è assistito ad una crescita del fenomeno del turismo urbano, legato indubbiamente al processo di valorizzazione e risanamento dei centri storici delle città, alla valorizzazione dei beni culturali e alla diversificazione delle attività culturali³⁰.

Si è cioè diversificata l'offerta in relazione all'evoluzione delle esigenze dei visitatori e alla volontà dei poteri pubblici di svolgere attività di promozione del turismo, come elemento di sviluppo socio-economico³¹.

Il legame tra turismo e beni culturali oggi³² – come si è già avuto modo di illustrare – è delineato nel Codice del turismo.

È l'art. 24 del Codice che disciplina il *turismo culturale*.

Quell'articolo dispone che “nel rispetto dell'articolo 9 della Costituzione e del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro delegato, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, promuove la realizzazione di iniziative turistiche finalizzate ad incentivare la valorizzazione del patrimonio storico – artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico presente sul territorio italiano, utilizzando le risorse umane e strumentali disponibili, senza nuovi ed ulteriori oneri per la finanza pubblica”³³.

In altri termini, per il legislatore del Codice, il turismo culturale “ruota attorno alla conoscenza del patrimonio storico-artistico e delle tradizioni culturali delle diverse parti del territorio nazionale”³⁴.

³⁰ «Negli ultimi decenni il turismo culturale urbano ha presentato una forte crescita e si è imposto in misura crescente all'attenzione degli operatori privati e dei decisori pubblici. Un dato relativo all'Italia permette di dimensionare il fenomeno: nel 2005 le 307 città di interesse storico ed artistico italiane hanno registrato 29.500.000 arrivi negli alberghi e 86.000.000 di pernottamenti. Dei primi, oltre la metà (58%) è costituito da stranieri (Centro Studi TCI, 2007). La quota delle presenze turistiche nelle città d'arte è pari al 22,3% del turismo nel suo complesso (Ministero dei Beni Artistici e Culturali e TCI, 2005)», Ercole 2008.

³¹ La cultura è connessa con il fenomeno dello sviluppo locale, costituendo un fattore centrale per la crescita socio-economica di un territorio.

³² I viaggi e il turismo sono da considerarsi un'industria in continua evoluzione, che incrementa un indotto capace di influire sulla crescita della ricchezza nazionale.

³³ In proposito, la Corte cost. – con la nota sentenza 5 aprile 2012, n. 80 – ha dichiarato legittimo l'articolo in esame, in quanto riconducibile ai principi fondamentali che lo Stato ha competenza di emanare nella materia della valorizzazione dei beni culturali.

³⁴ Santagata 2014, 120. L'A. osserva che «la centralità del turismo culturale – non sol-

Il turismo culturale può pertanto essere definito come quella particolare tipologia di turismo che trova nel soddisfacimento di un bisogno di conoscenza, oltre che di svago, le ragioni del viaggio e si indica come tale ogni forma di spostamento motivata dalla volontà di conoscere e approfondire la storia, l'arte, l'identità, la vita di un determinato luogo³⁵.

La valorizzazione per fini turistici del patrimonio culturale è poi oggetto dell'art. 25 del Codice del turismo, che nell'ambito dei circuiti nazionali d'eccellenza a sostegno dell'offerta turistica rimette agli strumenti di programmazione negoziata l'adozione di misure finalizzate a promuovere in chiave turistica innanzitutto iniziative di valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico presente sul territorio italiano, con grande attenzione ai piccoli comuni³⁶.

tanto nell'offerta turistica italiana sui mercati esteri, ma anche e soprattutto, nell'offerta sul mercato interno – esigerebbe, dunque, solidi interventi di programmazione, finalizzati ad un'efficiente promozione delle nostre risorse culturali”. A tale esigenza la risposta del legislatore ha tardato a giungere a causa della ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, in quanto il turismo si intreccia con la materia dei beni culturali. A tal riguardo, Bin (2009, 454 ss.) ha osservato che «quando la legge statale affronta oggetti su cui si registra un'interferenza tra più interessi, e perciò una sovrapposizione di competenze statali e regionali, senza che sia possibile determinare quale sia la competenza prevalente, la legge statale e la legge regionale si trovano in una situazione di oggettiva concorrenza. Ciò è particolarmente evidente quando entrano in gioco le *'materie trasversali'*: muovendo da una sua competenza esclusiva, la legge dello Stato detta norme che si proiettano su materie concorrenti od anche residuali, ma non possono paralizzare la legislazione regionale [...] Le Regioni potranno emanare la propria disciplina legislativa trovando nella legge dello Stato il solo limite dei principi fondamentali [...] Se l'ambiente, la libertà del mercato e della concorrenza, la tutela dei beni culturali, la ricerca scientifica sono valori costituzionali, essi si impongono e debbono essere perseguiti anche dalla legislazione regionale. Le materie *'trasversali'* portano lo Stato ad invadere ambiti materiali regionali, ma consentono altresì alle Regioni [...] di emanare leggi che oltrepassano la membrana che avvolge le competenze statali, anche se esse sono definite *'esclusive'*”, come si desume anche dalla lettura della sentenza della Corte cost., 8 maggio 2007, n. 162.

³⁵ Il Consiglio europeo ha annoverato la valorizzazione del patrimonio culturale tra i principali strumenti di promozione e di sviluppo territoriale, sponendo le autorità locali e regionali – all'interno delle politiche di sviluppo locale e regionale – ad integrare i settori culturale e creativo nelle proprie strategie di specializzazione intelligente e a istituire un partenariato efficace tra società civile e autorità pubbliche e le imprese comuni di soggetti pubblici e privati ad apportare sostenibilità agli investimenti nel settore culturale (Comunicazione della Commissione europea, *Il contributo della politica regionale alla crescita intelligente nell'ambito di Europa 2020*).

³⁶ Sau 2014.

Quell'articolo dispone altresì che gli strumenti di programmazione negoziale devono garantire, "ai fini dell'incremento dei flussi turistici, in particolare dall'estero, che il predetto patrimonio sia completamente accessibile al pubblico dei visitatori anche al fine di incrementare gli introiti e di destinare maggiori risorse al finanziamento degli interventi di recupero e di restauro dello stesso; assicurare la effettiva fruibilità, da parte del pubblico dei visitatori, in particolare di quelli stranieri, del predetto patrimonio attraverso la predisposizione di materiale informativo"³⁷.

L'utilizzo degli strumenti di programmazione negoziata nel turismo culturale è previsto non soltanto nel Codice del turismo ma anche nel Codice dei beni culturali, il cui art. 112 dispone che lo Stato, le Regioni e gli enti territoriali possono concludere accordi per definire strategie e obiettivi comuni al fine di valorizzare i beni culturali e promuovere l'integrazione nel processo di valorizzazione concordato delle infrastrutture³⁸.

La differenziazione di competenze fra Stato e Regioni ha assunto rilevanza non soltanto sul piano economico e sul piano turistico (o in generale di sviluppo di un territorio), "ma anche, e forse soprattutto, quale strumento di elevazione culturale di una comunità"³⁹.

4. RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Dall'analisi condotta nel presente contributo è emerso che il turismo culturale costituisce un rilevante strumento di promozione del territorio, sia dal punto di vista economico sia dal punto di vista giuridico⁴⁰.

³⁷ Gli strumenti di programmazione negoziata erano immaginati in principio come strumenti di spesa e di elaborazione di progetti di sviluppo, attenti alle misure di tutela e di valorizzazione (Barbati 2009).

³⁸ In termini, Renna 1999.

³⁹ Papa 2007. L'A. osserva poi che «ogni comunità, piccola o grande, manifesta la tendenza ad esprimere valori, tradizioni, in altri termini un'identità comune» e allo stesso tempo, «ogni società è incline ad esteriorizzare gli elementi della propria cultura, trasformandoli appunto in beni culturali, al fine della definizione di un proprio patrimonio». Nella prospettiva appena ricordata, i beni culturali divengono strumenti di identificazione di una collettività che non «vuole essere riconosciuta solo per gli aspetti più strettamente politico-organizzativi, economici, sociali, bensì anche per 'cultura' che è in grado di esprimere» (Donders 2002).

⁴⁰ Sau 2014. L'A. ha osservato che «l'attenzione al settore del turismo culturale si inserisce in un contesto di rinnovato interesse anche in sede europea, per il ruolo della cultura che «con i suoi inerenti elementi di creatività e di innovazione» contribuisce alla realizzazione

Grazie ai beni culturali, i turisti che giungono in un territorio hanno la possibilità di conoscerne la storia, la cultura e le tradizioni e nello stesso tempo il bene culturale permette lo sviluppo dei valori sociali per garantire l'integrazione fra i Paesi membri dell'Unione europea.

Affinchè si possa assistere al concreto sviluppo del turismo culturale, però, risulta necessaria la presenza di strutture ricettive adeguate e mezzi di trasporto che permettano al turista di giungere facilmente in un determinato luogo per godere delle bellezze culturali: le istituzioni – ed in particolare gli enti locali – sono pertanto chiamate a dotarsi di reti di servizi e a svolgere un'appropriata attività di promozione turistica⁴¹.

In particolare, le istituzioni potrebbero creare una nuova cultura del turismo, basata sulla conoscenza del territorio e sulla consapevolezza di ciò che è dietro ai fenomeni visibili mediante un viaggio, senza tralasciare il fatto che l'Italia può essere considerata – proprio per la presenza di beni culturali – un vero e proprio museo all'aperto⁴², garantendo in tal modo un uso turistico del territorio slegato da fenomeni di stagionalizzazione, per assicurare flussi costanti di visitatori durante tutto l'anno.

Gli enti locali e le amministrazioni pubbliche in generale sono dunque chiamati ad esercitare sforzi organizzativi basati sulle peculiarità dei luoghi, dovendo coinvolgere le organizzazioni turistiche e i *tour operators* e gli imprenditori locali, per incidere concretamente sulle politiche di sviluppo territoriale.

Qualche passo in avanti sul versante dello sviluppo del turismo culturale è stato compiuto negli ultimi anni, grazie a scelte politiche attente⁴³.

di quelle 'crescita intelligente, sostenibile e inclusiva' delineata dalla Commissione Europea nella strategia Europa 2020".

⁴¹ «Innegabile è la connessione tra la dimensione turistica e quella culturale, dove l'attività di valorizzazione del patrimonio culturale si riflette sulla promozione turistica del territorio" (Piras 2009). L'attività di promozione del turismo in Italia compete alle Amministrazioni, locali in primo luogo, e ai soggetti privati che sempre più creano reti per rendere fruibili le strutture turistiche mediante la valorizzazione del luogo in cui si trovano. In proposito, è stato osservato che «in un assetto già fortemente accentrato [...] la strada da percorrere anche per il rilancio dell'offerta turistica complessiva del paese non può essere quindi quella dell'ulteriore trasferimento di competenze al centro, bensì quella della cooperazione interistituzionale, del coordinamento fra i diversi livelli di governo, a partire dalle intese e dagli accordi da adottarsi in Conferenza Stato-regioni e nella Conferenza Unificata Stato-regioni e autonomie locali" (Sau 2014).

⁴² Sergio 2018.

⁴³ In proposito, nel 2016 il bilancio della cultura è tornato per la prima volta dopo ot-

Il riferimento è al progetto Grande Pompei, previsto dall'art. 2 del d.l.34 del 2011⁴⁴ a seguito del clamore dovuto al crollo della *Schola armaturarum* nel novembre del 2010⁴⁵.

Quel progetto è stato inserito nella riprogrammazione del Piano di azione Coesione nel 2012, prevedendo un finanziamento di 105 milioni di euro a valere sulle risorse del Programma operativo interregionale *Attrattori culturali, naturali e turismo*⁴⁶.

Nel 2013 con il d.l. n. 91 sono state dettate misure per accelerare la realizzazione del progetto e per la rigenerazione urbana, la riqualificazione ambientale e la valorizzazione dell'area.

Ciò evidenzia l'attenzione anche a livello statale al fenomeno culturale e allo stretto legame che si instaura fra bene culturale e turismo: elementi che se considerati come due facce della stessa medaglia potrebbero garantire all'Italia lo sviluppo – economico-sociale e non solo – che meriterebbe.

Ed ancora, il legislatore italiano per cercare di recuperare i ritardi del nostro ordinamento in tema di attenzione nei confronti del bene culturale ha istituito nel 2014 un beneficio fiscale⁴⁷, conosciuto come *artbonus*.

to anni sopra i 2,1 miliardi di euro e lo stesso risultato è stato confermato nel 2017. Il Governo italiano ha infatti stanziato nuovi fondi per la tutela del patrimonio culturale e i grandi progetti culturali in Italia. Sono stati assegnati 300 milioni di euro per interventi di restauro e messa in sicurezza dei musei e circa 845 milioni di euro sono stati destinati dal 2016 al 2020 ai grandi progetti culturali. Anche il CIPE si è mosso nella stessa direzione, destinando alla cultura un miliardo di euro finanziando 33 interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e di potenziamento del turismo culturale.

⁴⁴ Convertito poi in legge n. 75 del 2011.

⁴⁵ Il crollo della *Schola armaturarum* ha comportato l'avvio delle procedure di *monitoring* UNESCO e ha fatto sì che il Governo italiano dovesse attivarsi per reperire i fondi e approvare il progetto Grande Pompei.

⁴⁶ Gli scavi di Pompei sono tornati nuovamente a 'vivere' grazie all'operato della Soprintendenza Speciale di Pompei e all'impiego efficiente delle risorse gestite dal Progetto Pompei. Sono stati stanziati 105 milioni di euro che hanno permesso la messa in sicurezza e il restauro del sito con 34 interventi già conclusi, 13 in corso e 4 in fase di avvio. Sono stati riaperti 30 edifici, tra i quali la Villa Misteri e la Casa dei Vettii inaccessibile da 12 anni.

⁴⁷ Introdotto con il d.l. n. 83 del 2014. È un beneficio fiscale che riconosce un credito di imposta del 65% dell'importo donato. Sono ammesse donazioni in denaro, per interventi di restauro e di recupero di beni culturali, o per investimenti sulle strutture degli enti dello spettacolo, o ancora per il sostegno di istituti e luoghi della cultura. L'*artbonus* si applica al patrimonio culturale pubblico di Stato, Regioni, Comuni e altri enti pubblici e favorisce interventi sul patrimonio pubblico e ciò per un verso rafforza il legame fra territorio e collettività, mentre per altro verso induce la parte pubblica a migliorare la propria organizzazione.

Si tratta di un decreto dedicato alla cultura e al turismo: un'agevolazione fiscale che diviene parte integrante delle politiche culturali⁴⁸.

Ma l'*artbonus* è considerato anche come uno strumento per colmare un ritardo della legislazione italiana nel regolare il rapporto fra pubblico e privato.

Ed invero, per “decenni dominata dalla relazione bilaterale tra privati proprietari di beni vincolati e Stato che tutela, la legislazione italiana – anche perché è la più antica – ha sempre fatto fatica a prevedere misure volte a riconoscere relazioni trilaterali – anche con il pubblico e i visitatori – o multilaterali – aperte a imprese e mecenati”⁴⁹: l'*artbonus* in altri termini ha ridisegnato nuovi scenari, nei quali l'intervento sul patrimonio culturale è visto in una prospettiva più articolata in ogni sfaccettatura.

BIBLIOGRAFIA

- Barbati, C. 2009. “Governo del territorio, beni culturali e autonomie: luci e ombre di un rapporto”. *Aedon* 2 [3/08/2018].
<http://www.aedon.mulino.it/archivio/2009/2/barbati.htm>
- Bin, R. 2009. “La legge regionale, tra “ri-materializzazione” delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale”. *Le istituzioni del federalismo* 3-4: 439-469.
- Bottino, G. 2012. “Turismo e beni culturali”. In *Amministrazione pubblica e mercato del turismo* edited by A. Cicchetti, M. Gola, A. Zito. Sant'Arcangelo di Romagna: Maggioli Editore.
- Cantisani, S. 2016. “Rapporti tra legislazione nazionale e legislazione regionale in materia di turismo”. *Osservatoriosullefonti.it* 2: 1-18 [3/08/2018].
<https://www.osservatoriosullefonti.it/mobile-note-e-commenti/note-e-commenti-n-2-2016/1027-osf-2-2016-cantisani-1/file>
- Casini, L. 2016. *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*. Bologna: Il Mulino.
- Così, D. 2008. *Diritto dei beni e delle attività*. Roma: Aracne.
- D'Atena, A. 2003. *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte Costituzionale*, nota a Corte cost., 303/2003. www.giurcost.org.
- Donders, Y. M. 2002, *Towards a right to cultural identity*. Oxford - New York: Antwerpe.

⁴⁸ Casini 2016, 99.

⁴⁹ Casini 2016, 99.

- Ercole, E. 2008. “Il turismo culturale urbano: trasformazioni e prospettive” [3/08/2018]. www.economiaunica.it.
- Gola, M. 2012. “Il mercato turistico e il suo codice”. In *Amministrazione pubblica e mercato del turismo*, edited by A. Cicchetti, M. Gola, A. Zito. Sant’Arcangelo di Romagna: Maggioli Editore.
- Malo, M., Colaluca, C. 2013. “Competenze normative e fonti”. In *Manuale di diritto del turismo*, edited by V. Franceschelli, F. Morandi. Torino: Giappichelli.
- Malo, M., Perini, A. 2013. “Promozione, informazione, accoglienza turistica”. In *Manuale di diritto del turismo*, edited by V. Franceschelli, F. Morandi. Torino: Giappichelli.
- Papa, A. 2007. “Il turismo culturale in Italia: multilevel, governance e promozione dell’identità culturale locale”. *Federalismi.it* 4: 1-14 [1/08/2018]. <http://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=7134>.
- Piras, P. 2009. “Ambiente, patrimonio culturale, turismo e sviluppo sostenibile”. *Aedon* 1 [1/08/2018]. <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2009/1/piras.htm>
- Renna, M. 2001. “La nuova legge quadro sul turismo. Lo Stato ritorna protagonista”. *Giornale di Diritto Amministrativo* 12: 1195-1210.
- Renna, M. 1999. “Al via la concertazione in materia di beni culturali: l’accordo di programma quadro tra ministero e regione Lombardia”. *Aedon* 2 [3/08/2018]. http://www.academia.edu/7948058/Modelli_di_governance_per_i_beni_culturali.
- Sandulli, M. A., and P. L. Portaluri. 2012. “Le nuove disposizioni in tema di turismo nautico”. In *L’ordinamento del mercato turistico*, edited by S. Cogliani, M. Gola, M. A. Sandulli, R. Santagata R., pp. 41-42. Torino: Giappichelli.
- Sandulli, M. A. 2102. *L’ordinamento del mercato turistico*. Torino: Giappichelli.
- Santagata, R. 2014. *Diritto del turismo*. Torino: Utet.
- Sau, A. 2014. “Turismo culturale: alcune considerazioni a margine delle nuove competenze del Mibact”. *Federalismi.it* 21 [29/07/2018]. <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=27896>
- Sergio, S. 2018. “Enti locali e uso turistico del territorio”. *Federalismi.it* 10 [1/08/2018]. <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=36281>
- Sergio, S. 2018. “La valorizzazione dei beni culturali mediante il turismo”. *Federalismi.it* 6 [1/08/2018]. <http://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2018/03/La-valorizzazione-dei-beni-culturali-mediante-il-turismo.pdf>.