

# TURISMO SOSTENIBILE E POLITICHE TERRITORIALI. PROFILI GIURIDICI<sup>1</sup>

**Barbara Accettura, Marco Brocca, Francesco Fabrizio Tuccari**

**Abstract (ITA)** Nella transizione, auspicata da più sedi e soggetti istituzionali, dal turismo di massa e di nicchia a quello sostenibile, quest'ultimo appare, dal punto di vista giuridico, un fenomeno ancora in cerca di definizione. Le esperienze degli ecomusei e degli itinerari enogastronomici, per il loro stato di avanzamento, possono essere utili esemplificazioni delle nuove dinamiche del turismo sostenibile in grado di rappresentarne alcuni tratti distintivi: territorialità positiva, governance interistituzionale e sussidiaria, modelli decisionali partenariali e consensuali, integrazione delle politiche territoriali, sostenibilità ambientale, responsabilità sociale.

**Abstract (ENG)** *In the transition hoped for by many fora, institutions and decision-making levels, from mass and niche tourism to sustainable tourism, the latter appears, from a legal point of view, to be a phenomenon still in search of definition. The experiences of eco-museums and food and wine itineraries can be useful examples of the new dynamics of sustainable tourism, in terms of their state of progress, and can illustrate some of its characteristics: positive territoriality, inter-institutional and subsidiary governance, partnership and consensual decision-making models, integration of territorial policies, environmental sustainability and social responsibility.*

**SOMMARIO:** 1. Premessa. - 2. L'ecomuseo, "museo del territorio". - 2.1. Il dato normativo. - 2.2. Elementi distintivi. - 2.3. Profili organizzativi. - 3. Itinerari enogastronomici e territorio: considerazioni preliminari. - 3.1. Il ruolo del paesaggio agrario. - 3.2. Strumenti e profili organizzativi. - 3.3. La governance del settore. Problemi e prospettive - 4. Considerazioni finali (ma non conclusive).

## **1. Premessa**

Il turismo, che rappresenta la seconda attività economica per importanza dopo quella di produzione e commercializzazione del petrolio e dei suoi derivati<sup>2</sup>, sta facendo registrare i

<sup>1</sup> Questo contributo nasce da una riflessione comune ai tre autori. Fermo restando l'opportuno coordinamento, i paragrafi 1 e 4 sono da attribuirsi a Francesco Fabrizio Tuccari, il paragrafo 2 a Marco Brocca e il paragrafo 3 a Barbara Accettura.

<sup>2</sup> Secondo i dati della United Nations World Tourism Organization (UNWTO) prima della pandemia, il settore turistico, che giunge a movimentare fino a 5 miliardi di persone all'anno, sviluppa il 5% del PIL mondiale diretto, dà lavoro a circa 235 milioni di persone e rappresenta una delle più cospicue fonti di reddito, spesso la prima e non infrequentemente l'unica, per numerosi sistemi-paese (in <https://www.sorgenia.it/guida-energia/turismo-sostenibile>). Non dissimili (in proporzione), e anzi talvolta più elevati (in percentuale), i numeri a livello europeo, anch'essi riferiti al periodo pre-pandemico: «il settore del turismo ... nella sua definizione più stretta (in termini di fornitori tradizionali di viaggi e di servizi turistici), conta 2,3 milioni di imprese, principalmente piccole e medie (PMI), che danno lavoro a circa 12,3 milioni di persone. Nel 2018 il settore dei viaggi e del turismo ha contribuito direttamente al PIL dell'Unione per il 3,9 % e

primi segnali di una lenta ripresa<sup>3</sup> dopo la dura prova attraversata durante la fase acuta dell'emergenza pandemica<sup>4</sup>.

Pur trattandosi di segnali ancora timidi o comunque non particolarmente significativi, può nondimeno intravedersi una confortante *remise en marche* per un settore che, in condizioni di (ritrovata) normalità, è «destinato a crescere esponenzialmente», di pari passo con le dinamiche evolutive dei sistemi di trasporto e di comunicazione che lo contornano<sup>5</sup>.

In questa prospettiva diventa obbligata e non più rinviabile la definitiva transizione dal turismo di massa e di nicchia *tout court* al turismo sostenibile e responsabile, o – se si preferisce – la stabile declinazione di tali due forme di turismo in termini di sostenibilità e responsabilità.

Com'è noto, le nozioni di turismo sostenibile e responsabile, un tempo tenute distinte e differenziate<sup>6</sup>, oggi invece – sembra il caso di dire – viaggiano insieme, integrandosi reciprocamente e così combinandosi a un sistema informato all'attenzione nei confronti delle esigenze del “popolo dei turisti” e, al tempo stesso e in egual misura, allo sviluppo del territorio ospitante e al coinvolgimento attivo delle comunità interessate nei processi che lo riguardano.

In quest'ordine di idee, che si compendia nella suggestiva formula della «territorialità positiva»<sup>7</sup> e da cui esce ripensato e ripasmato anche l'originario concetto di ecoturismo<sup>8</sup>, il pensiero va anzitutto agli obiettivi di Agenda 2030 sul turismo sostenibile<sup>9</sup> e sulla sua correlazione con le opportunità occupazionali, con la promozione della cultura e dei prodotti locali e con l'uso attento delle risorse naturali<sup>10</sup>; per poi attingere i principi fondamentali e le raccomandazioni della Dichiarazione di Berlino «Trasformare il Turismo» del 2017 che, dal

---

ha impiegato il 5,1 % della popolazione attiva totale (che corrisponde a circa 11,9 milioni di posti di lavoro). Se si considerano gli stretti legami con altri settori economici, i dati relativi al turismo aumentano in misura significativa, arrivando al 10,3 % del PIL e all'11,7 % dell'occupazione totale (che corrisponde a 27,3 milioni di lavoratori. Nel 2019 il numero di arrivi di turisti internazionali ha raggiunto 1,5 miliardi a livello mondiale (+4 %), di cui 745 milioni in Europa, pari al 50 % del mercato» (in <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/126/turismo#:~:text=Il%20settore%20del%20turismo%20a,12%2C3%20milioni%20di%20persone>). Sulla situazione del turismo in Italia prima dello scoppio della pandemia, AA.VV., *Turismo in Italia: numeri e potenziale di sviluppo*, in *Questioni di economia e finanza*, Occasional Papers, Banca d'Italia, Roma 2019, n. 505.

3 In argomento, *Turismo internazionale 2021-2022: i dati di UNWTO*, in <https://centrostudituristicifirenze.it/blog/turismo-internazionale-2021-2022-i-dati-di-unwto/>.

4 «La pandemia di COVID-19, scoppiata nel marzo 2020, ha portato con sé molta incertezza, tra divieti di viaggio e obblighi sanitari, e rappresenta oggi la maggiore sfida al futuro del settore turistico» (in <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/126/turismo#:~:text=Il%20settore%20del%20turismo%20a,12%2C3%20milioni%20di%20persone>).

5 *Cos'è il turismo sostenibile e responsabile?*, in <https://www.viaggiarelibera.com/turismo-sostenibile-e-responsabile/>.

6 Secondo la UNWTO, il turismo sostenibile soddisfa i bisogni dei viaggiatori apportando benefici ai luoghi e ai contesti che li ospitano, garantendone le opportunità di sviluppo dal punto di vista socio-economico e territoriale. Per l'Associazione Italiana Turismo Responsabile (AITR), il turismo responsabile si fonda sull'uguaglianza sociale e sulla garanzia del rispetto dei diritti umani, con attenzione all'incidenza del fenomeno turistico sulle comunità locali e sulle implicazioni relative al miglioramento delle loro condizioni sociali ed economiche.

7 In argomento cfr., per tutti, C. BARBATI, G. ENDRICI, *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, Il Mulino, Bologna, 2006. Alla territorialità positiva, «che consiste nel produrre valore (sociale, culturale, ambientale, economico) a partire dalle risorse potenziali specifiche di un territorio, mediante integrazioni sinergiche dei soggetti locali tra loro e con soggetti sovralocali», si contrappone (o giustappone) quella «negativa, che consiste nel potere di escludere altri soggetti dal controllo di uno spazio geografico confinato»: così G. DEMATTEIS, F. GOVERNA, *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SloT*, Franco Angeli, Milano, 2005, p. 29. Per un'utile prospettiva d'insieme, M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Il Mulino, Bologna, 2007.

8 Fondato sul viaggiare immersi nella natura per fruirne pienamente.

9 Che, per quanto detto nel testo, va inteso come turismo *anche* responsabile.

versante della società civile, indicano il percorso da intraprendere per conferire effettività a quegli obiettivi, valorizzando altresì la dimensione umana e le implicazioni anche ambientali, da intendersi in senso non soltanto ecologico, del fenomeno in discorso<sup>11</sup>.

Lungo questa direttrice di marcia corrono le principali più recenti iniziative in favore del turismo sostenibile quali, in particolare, la risoluzione del Parlamento europeo del 25 marzo 2021 sulla definizione di una strategia euro-unitaria in materia<sup>12</sup>, le linee guida del G20 di Roma del 4 maggio 2021 sul futuro del turismo<sup>13</sup> e la dichiarazione del COP 26 di Glasgow del 4 novembre del 2021 sulle azioni climatiche sul turismo<sup>14</sup>.

Si tratta di atti e documenti che al di là dei contenuti specifici, che in questa sede non è possibile e ai fini d'indagine non sarebbe neppure utile esaminare, tendono ad affinare e viepiù articolare le coordinate di fondo alle quali si è appena fatto cenno, individuando ulteriori e diversi ambiti d'intervento e, da qui, aprendo a nuovi scenari e prospettive di sviluppo del settore turistico<sup>15</sup>.

Ora, è risaputo che le forme in cui il turismo sostenibile si manifesta sfuggono, per numero e varietà, a un inquadramento unitario, soprattutto quando sia assunto come angolo visuale quello giuridico, incontrandosi fenomeni di portata soltanto fattuale e, per converso, fenomeni presi in considerazione dal diritto, quali in termini di semplice riconoscimento e quali anche in termini di disciplina.

---

10 Cfr. SDG 8.9 «Concepire e implementare politiche per favorire un turismo sostenibile che crei lavoro e promuova la cultura e i prodotti locali»; SDG 12.8.b «Sviluppare e implementare strumenti per monitorare gli impatti dello sviluppo sostenibile per il turismo sostenibile, che crea posti di lavoro e promuove la cultura e i prodotti locali»; SDG 14.7 «Aumentare i benefici economici dei piccoli Stati insulari in via di sviluppo e dei paesi meno sviluppati, facendo ricorso a un utilizzo più sostenibile delle risorse marine, compresa la gestione sostenibile della pesca, dell'acquacoltura e del turismo».

11 In [https://www.transforming-tourism.org/fileadmin/baukaesten/sdg/downloads/Berlin\\_Declaration\\_Italienisch.pdf](https://www.transforming-tourism.org/fileadmin/baukaesten/sdg/downloads/Berlin_Declaration_Italienisch.pdf). I principi fondamentali (§ 3) fanno riferimento, anzitutto, ai diritti umani e all'autodeterminazione dei popoli, declinati in termini di «diritto alla significativa partecipazione e consultazione compreso il consenso libero, preventivo e informato sulla questione se, in quale misura e in quale forma il turismo si realizza» (§ 3.1); di «distribuzione diffusa ed equa dei benefici economici e sociali in tutte le comunità destinatarie, compreso il miglioramento della prosperità locale, della qualità della vita e dell'equità sociale» (§ 3.2); e di comprensione reciproca, empatia e rispetto (§ 3.3). Numerose le raccomandazioni (§ 4), rivolte ai diversi livelli di governo, agli operatori, ai turisti, ai *media* e alle istituzioni universitarie e di ricerca (rispettivamente § 4.4, 4.5, 4.6, 4.7 e 4.8), ai quali, ciascuno per la propria parte e con il proprio strumentario, si chiede di dare attuazione a tali principi. Più in particolare, alle istituzioni si chiede di garantire la partecipazione della società civile e delle comunità interessate dal turismo ai vari processi riguardanti il territorio e i flussi turistici, nonché al reddito turistico; lo sviluppo di meccanismi di monitoraggio; il rispetto dell'uguaglianza di genere e dei diritti umani; l'introduzione di norme precettive sulla responsabilità aziendale; l'abolizione di sussidi comportanti effetti dannosi sul clima in favore di possibilità di viaggio più sostenibili; la gestione responsabile delle risorse e il rispetto delle capacità di carico ambientali e culturali; l'eliminazione degli svantaggi strutturali e l'incentivazione delle PMI e delle iniziative di comunità; l'equità e la dignità delle condizioni di lavoro in funzione del decoro di quelle di vita; la giustizia e l'equità fiscale; la formazione e l'istruzione. Le raccomandazioni rivolte agli operatori attengono all'allineamento dei processi gestionali ai principi e alle regole in materia di diritti umani e di sostenibilità; allo sviluppo di catene di forniture trasparenti, eque e gestite responsabilmente, inclusa la chiarezza e la comprensibilità delle politiche dei prezzi; la riduzione del consumo delle risorse; la costante interazione con gli attori istituzionali e socio-economici dei territori interessati; la consultazione di tutti i soggetti di filiera e il rispetto dei diritti dei lavoratori; l'investimento in ricerca e sviluppo di una quota parte dei proventi delle attività. Ai turisti si chiede di «assumersi la responsabilità delle proprie scelte di viaggio: il rispetto delle comunità ospitanti e la loro cultura; usare consapevolmente le scarse risorse locali; sostenendo l'economia locale e, infine, rispettando i diritti umani». Dai *media* ci si attendono informazioni circostanziate, indagini indipendenti, valutazioni critiche sulle questioni riguardanti il turismo. Alle istituzioni accademiche si chiedono «programma di ricerca, insegnamento e apprendimento» finalizzati ad approfondire gli aspetti della giustizia globale, della sostenibilità e dello sviluppo internazionale del fenomeno turistico.

12 In [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0109\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0109_IT.html).

Quest'ultima, poi, può investire tutti o soltanto alcuni dei possibili livelli di normazione, così come far leva su fonti non legislative di carattere sia provvedimentale sia convenzionale; e regolamentare le diverse fattispecie, dove esclusivamente per principi ovvero in misura minimale e a volte addirittura embrionale, e dove in maniera più penetrante e approfondita ma con diversa intensità e grado di dettaglio a seconda dei casi.

Da qui un quadro a geometria variabile che, tra le diverse figure di turismo sostenibile, ne mette avanti due in particolare le quali, fin dal primo approccio, catturano l'attenzione di chi intenda cimentarsi con la materia in argomento.

Si tratta, segnatamente, degli ecomusei e degli itinerari enogastronomici, a cui sono dedicate le considerazioni che seguono.

## 2. L'ecomuseo, "museo del territorio"

Un'esperienza di recente emersione, emblematica di una rinnovata concezione delle politiche pubbliche in chiave di sviluppo sostenibile del territorio, è quella degli ecomusei, formula<sup>16</sup> che nel *nomen* evoca il modello museale da cui, peraltro, si distanzia per la presenza di profili originali. Nate come esperienze locali del tutto volontarie, si tratta di realtà ancora prive di disciplina organica a livello sovranazionale e nazionale, mentre si registra una crescente attenzione da parte del legislatore regionale<sup>17</sup>. La fisionomia che va delineandosi è di un istituto flessibile dal punto di vista organizzativo e multifunzionale per gli obiettivi; un istituto duttile e multidimensionale, capace di intercettare diversi interessi e che presenta potenzialità ancora inesprese.

---

<sup>13</sup> In [https://www.g20.utoronto.ca/2021/G20-Rome-guidelines-for-the-future-of-tourism\\_OECD-report-to-G20-TWG\\_CLEAN-COVER.pdf](https://www.g20.utoronto.ca/2021/G20-Rome-guidelines-for-the-future-of-tourism_OECD-report-to-G20-TWG_CLEAN-COVER.pdf).

<sup>14</sup> In [https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/2022-02/GlasgowDeclaration\\_EN\\_0.pdf](https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/2022-02/GlasgowDeclaration_EN_0.pdf).

<sup>15</sup> In estrema sintesi e per quanto di specifico interesse in questa sede, la risoluzione del Parlamento europeo è rivolta all'assunzione di formali e circostanziati impegni rivolti all'individuazione di forme di turismo idonee a mitigarne l'impatto individuazione; le linee guida del G20 danno atto della «volontà di esplorare nuove forme di collaborazione nel campo dell'economia creativa e dell'innovazione in supporto al turismo»; la dichiarazione del COP26 è finalizzata a promuovere l'interazione tra i soggetti di filiera per ridurre effettivamente le emissioni inquinanti entro il 2030.

<sup>16</sup> Il neologismo è stato coniato negli anni '70 da Hugues de Varine e Henri Rivière, personalità eminenti dell'ICOM-International Council of Museums. De Varine individua nell'ecomuseo «qualcosa che rappresenti cos'è un territorio e chi sono i suoi abitanti, in base alla cultura viva delle persone, del loro ambiente, di ciò che hanno ereditato dal passato, di ciò che amano e che desiderano mostrare ai loro ospiti e trasmettere ai loro figli»; Rivière descrive l'ecomuseo come «il museo del tempo e dello spazio in un dato territorio [...], una istituzione che studia, custodisce, valorizza e presenta la memoria collettiva di una comunità e del territorio che la ospita, definendo linee coerenti per lo sviluppo futuro», citati da M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Risparmio del suolo e turismo naturalistico. Spunti di riflessione sullo sviluppo sostenibile nella perequazione urbanistica*, in *Ambientediritto*, 2021, n. 1, p. 3.

<sup>17</sup> L.r. Piemonte, 14 marzo 1995, n. 31, "Istituzione di ecomusei del Piemonte" (ora l.r. Piemonte, 3 agosto 2018, n. 13); l.r. Friuli-Venezia Giulia, 20 giugno 2006, n. 10, "Istituzione degli Ecomusei del Friuli Venezia Giulia"; l.r. Sardegna, 20 settembre 2006, n. 14, "Norme in materia di beni culturali, istituti e luoghi della cultura", art. 11; l.r. Lombardia, 12 luglio 2007, n. 13, "Riconoscimento degli ecomusei per la valorizzazione della cultura e delle tradizioni locali ai fini ambientali, paesaggistici, culturali, turistici ed economici"; l.p. Trento, 30 ottobre 2007, n. 15, "Disciplina delle attività culturali", art. 20; l.r. Umbria, 14 dicembre 2007, n. 34, "Promozione e disciplina degli ecomusei"; l.r. Molise, 28 aprile 2008, n. 11, "Istituzione di ecomusei in Molise", art. 1; l.r. Toscana, 25 febbraio 2010, n. 21, "Testo Unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali", artt. 16 e 19; l.r. Puglia, 6 luglio 2011, n. 15, "Istituzione degli ecomusei della Puglia"; l.r. Veneto, 10 agosto 2012, n. 30, "Istituzione, disciplina e promozione degli ecomusei"; l.r. Calabria, 4 dicembre 2012, n. 62, "Istituzione di Ecomusei in Calabria"; l.r. Sicilia, 2 luglio 2014, n. 16, "Istituzione degli Ecomusei della Sicilia"; l.r. Lazio, 11 aprile 2017, n. 3, "Riconoscimento e valorizzazione degli ecomusei regionali"; l.r. Basilicata, 16 novembre 2018, n. 36, "Ecomusei, case di comunità"; l.r. Marche, 27 aprile 2022, n. 8, "Promozione e disciplina degli Ecomusei".

## 2.1 Il dato normativo

L'istituto sconta ancora un'anomia sul piano statale, mentre, come detto, rileva una legislazione regionale corposa e orientata nella direzione di tratteggiare l'istituto secondo alcuni elementi comuni.

A titolo esemplificativo, è emblematica la definizione fornita dalla recente legge della regione Basilicata, che condensa la fisionomia del nuovo istituto: l'ecomuseo è «*un luogo di comunità avente la forma dei musei permanenti [...] mirante a studiare, conservare e promuovere l'identità collettiva e il patrimonio culturale, ambientale e paesaggistico locale*» (art. 2, comma 1, l.r. Basilicata n. 36/2018); essi «*contribuiscono alla cura del territorio promuovendo progetti di paesaggio in forma partecipata, nei quali le comunità si riconoscono attraverso una socialità rinnovata, che prevede la partecipazione permanente delle comunità nei processi di individuazione, cura e governo del patrimonio culturale, ambientale e paesaggistico locale, favorendo modelli di cittadinanza attiva e di sussidiarietà verticale e orizzontale*» (comma 2) e si fondano «*su un patto che impegna una comunità a prendersi cura di un territorio*», attuandosi «*attraverso un progetto condiviso ed integrato di valorizzazione, promozione e produzione di cultura di un territorio geograficamente delimitato ed omogeneo dal punto di vista sociale ed economico, connotato da peculiarità storiche, culturali, materiali ed immateriali, paesistiche ed ambientali. I tratti distintivi dell'ecomuseo, incorporano elementi geografici, paesaggistici ed ambientali assieme ad elementi del patrimonio culturale tangibile ed intangibile, come architettura, pratiche di lavoro, produzioni, lingua, e tradizioni in genere*» (comma 3).

## 2.2. Elementi distintivi

Sebbene ancora in via di consolidamento il modello ecomuseale si connota per molteplici aspetti, ora mutuati dal modello museale, ora del tutto originali. Il richiamo del paradigma museale evoca anzitutto il profilo organizzativo, in quanto dalla definizione normativa di museo<sup>18</sup> deriva la configurazione dell'ecomuseo come struttura organizzata e permanente; inoltre si delineano le funzioni e le finalità primarie dell'ente, consistenti nella conservazione e fruizione del patrimonio culturale con le connesse attività che muovono dalla catalogazione e pervengono all'esposizione dei beni. L'afferenza al modello museale è ulteriormente valorizzata da alcune Regioni nella cui legislazione dedicata ai beni culturali gli ecomusei sono espressamente inseriti nell'ambito dell'organizzazione museale regionale, con l'effetto dell'estensione a essi della disciplina, soprattutto promozionale, propria dei musei (art. 22, l.r. Lazio n. 24/2019; art. 16, l.r. Toscana n. 21/2010; art. 11, l.r. Sardegna n. 14/2006).

Ulteriori elementi qualificativi riflettono peculiarità e vocazioni tipiche dell'ecomuseo. L'ambito di intervento rappresentato dal patrimonio culturale è inteso secondo un'accezione alquanto lata, comprensiva non solo dei beni culturali e dei beni paesaggistici in senso stretto, bensì anche delle espressioni della cd. cultura minore, formula che evoca beni, attività, luoghi rappresentativi della memoria e della storia della collettività locale. In altre parole, se la vocazione dell'ecomuseo è di preservare l'identità culturale di una comunità, il suo ambito di applicazione aspira a comprendere le diverse espressioni che contribuiscono alla formazione di questa identità, essendo indifferenti distinzioni strutturali o funzionali che rilevano per altri settori: il raggio di intervento dell'ecomuseo si allarga per comprendere, oltre ai beni formalmente vincolati quali beni di interesse culturale o paesaggistico, beni culturali non vincolati ovvero beni immateriali (cd. beni volatili) e attività culturali nonché beni non vincolati espressione del paesaggio. Ne deriva che l'ecomuseo è, da un lato,

---

<sup>18</sup> L'art. 101 d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, codice dei beni culturali e del paesaggio, annovera il museo tra gli «*istituti di cultura*» e lo definisce quale «*struttura permanente che acquisisce, cataloga, conserva, ordina ed espone beni culturali per finalità di educazione e di studio*», definizione mutuata da quella presente nello statuto di ICOM, che pure aggiunge la finalità di «*diletto*».

tributario dell'approccio del codice dei beni culturali che condensa nella nozione di patrimonio culturale i beni culturali e i beni paesaggistici, dall'altro, ne supera l'impostazione propriamente vincolistica per abbracciare beni significativi sebbene non formalmente vincolati.

Tra i settori contigui è immediata l'aderenza del modello ecomuseale al paesaggio e specialmente al paesaggio agrario per l'insieme di pratiche, produzioni e saperi che esso evoca e per le conformazioni del territorio che implica, elementi i quali contribuiscono a delineare l'identità locale di un territorio e, al contempo, sono rappresentativi del paesaggio, anche secondo la definizione di esso data dal codice: definizione imperniata attorno all'elemento (oggettivo) dell'interazione tra fattori naturali e antropici e all'aspetto (soggettivo) della percezione e del carattere identitario dei risultati di siffatta interazione (art. 131 d.lgs. n. 42/2004). L'ecomuseo si qualifica per la componente paesaggistica e del paesaggio offre una rappresentazione tangibile ovvero, come è stato detto, assume e mostra «*la forma e la dimensione del paesaggio*»<sup>19</sup>; con l'ulteriore osservazione che l'ecomuseo, con la sua consistenza strutturale, offre un esempio – tra i pochi ancora disponibili – di formula organizzativa e di strumento che concreta la funzione di valorizzazione del paesaggio<sup>20</sup>.

Il collegamento con l'ambito del paesaggio trova riscontro nella normativa regionale non solo per l'esplicito riferimento a esso nell'ambito di applicazione dell'ecomuseo, ma anche per la presenza di disposizioni di tipo organizzativo, come quelle che chiamano in causa l'osservatorio regionale per la qualità del paesaggio con l'affidamento di compiti di coordinamento e programmazione delle attività degli ecomusei nonché di promozione di forme di partenariato nella gestione degli stessi (l.r. Puglia, n. 15/2011, art. 2, comma 6; l.r. Basilicata, n. 36/2018, art. 4, comma 7); nonché negli atti regionali di pianificazione paesaggistica, come quello pugliese in cui gli ecomusei sono inseriti tra gli «*strumenti di governance*» muniti di «*compiti promozionali e di attivazione del PPTR sul territorio*» (art. 22 PPTR-regione Puglia) ovvero quello piemontese in cui gli ecomusei sono inseriti tra le «*reti di connessione paesaggistica*», finalizzate all'integrazione delle misure di valorizzazione del paesaggio con quelle relative ai beni culturali propriamente detti (art. 42 PPR-regione Piemonte).

Corollario della nozione ampia di patrimonio culturale è la concezione di esso e dei suoi elementi costitutivi come “risorse territoriali”, ossia di fattori che, in quanto identitari e caratterizzanti un territorio, possono contribuire in modo determinante allo sviluppo socio-economico dello stesso. L'ecomuseo diviene, pertanto, strumento di sviluppo del territorio attraverso la valorizzazione delle risorse culturali e ambientali: uno sviluppo che, in base alla natura e alla consistenza dei beni considerati, è diffuso sul territorio e orientato alla sostenibilità ambientale e alla responsabilità sociale. Il comparto economico primariamente interessato è quello turistico: l'ecomuseo si pone come polo di attrattività turistica, capace di generare ricadute positive sul turismo e sui comparti delle economie locali che a esso sono direttamente e indirettamente collegati (artigianato, ricettività, ristorazione, ecc.). Questa vocazione è esplicitata nella legislazione regionale, nella quale, ad esempio, si evidenzia, tra i compiti dell'ecomuseo, quello di «*promuovere la progettazione di forme di turismo culturale improntate alla sostenibilità e finalizzate alla conoscenza del territorio nelle sue varie componenti e*

19 A. ANGELINI, *Per un uso sostenibile e duraturo del territorio*, in G. REINA (a cura di), *Gli ecomusei. Una risorsa per il futuro*, Marsilio, Venezia, 2014, p. 131.

20 La dottrina che ha esaminato il dato codicistico dedicato alla “valorizzazione del paesaggio” ne ha evidenziato il carattere scarno e asimmetrico rispetto a quello riferito all'analoga funzione applicata ai beni culturali: G. SEVERINI, *La valorizzazione del paesaggio*, in G. CUGURRA, E. FERRARI, G. PAGLIARI (a cura di), *Urbanistica e paesaggio*, Editoriale scientifica, Napoli, 2006, p. 238. L. CASINI, *La valorizzazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, n. 2, p. 388; G. PIPERATA, *Paesaggio*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Il Mulino, Bologna, 2017, p. 270.

*articolarioni*» (l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 23/2015, art. 12, comma 3, lett. d), ovvero di «*favorire l'incremento delle ricadute economiche provenienti dall'utilizzo sostenibile delle risorse locali quali il turismo*» (l.r. Lazio n. 3/2017, art. 1, comma 4, lett. f) o di «*favorire l'inserimento dell'offerta ecomuseale nei programmi di marketing e di valorizzazione territoriale promossi dai sistemi turistici locali*» (l.r. Marche n. 9/2022, art. 2, lett. f).

Ulteriore corollario è la centralità del ruolo della collettività locale. La missione dell'ecomuseo di "costruzione" o "recupero" dell'identità territoriale spiega il ruolo attivo che la comunità è chiamata a svolgere nel processo di emersione e riconoscimento degli elementi identitari. Simmetricamente, la concezione estesa di patrimonio culturale, comprensiva dei beni culturali e paesaggistici "diffusi" o "minori", evoca la rilevanza del dato della percezione comunitaria nella lettura elementi del territorio come beni di valore<sup>21</sup>.

In altre parole, il tema della coscienza dell'identità del territorio ispira l'ecomuseo e ne permea profondamente la concezione e le attività: spiega perché la collettività è chiamata a farsi interprete della memoria e della storia dei propri luoghi e, al contempo, a esserne gelosa custode; ma mostra anche il ruolo della collettività come parte attiva nella valorizzazione dei beni identitari, che vuol dire renderli fruibili a ogni componente di quella comunità nonché offrirli con orgoglio ai visitatori "esterni"<sup>22</sup>.

Il profilo della partecipazione attiva della collettività salda le due prospettive che ispirano l'ecomuseo: quella del senso di conoscibilità, condivisione e appartenenza dell'identità locale, attraverso il recupero delle radici storiche e culturali della comunità, e quello della valorizzazione, anche in chiave socio-economica, del territorio.

### 2.3. Profili organizzativi

La fisionomia complessa e peculiare dell'ecomuseo si riflette anche sul piano organizzativo. Dal modello derivante dalla legislazione regionale emerge uno schema amministrativo imperniato sul livello locale e aperto a forme di sussidiarietà orizzontale: in capo alla regione spetta il compito di definizione dei requisiti e degli standard qualitativi minimi per l'istituzione dell'ecomuseo e l'attività di riconoscimento generalmente tramite iscrizione in apposito registro o elenco regionale, nonché la funzione di incentivazione, anche attraverso, come visto, l'inserimento nell'organizzazione museale regionale, mentre agli enti locali, in forma singola o associata, compete l'attivazione e la conseguente gestione. Peraltro, secondo il disegno maggioritario l'iniziativa è riconosciuta anche a soggetti diversi dagli enti locali, di natura sia privata (associazioni e fondazioni culturali, associazioni ambientaliste, organismi no-profit, ecc.) sia pubblica (enti parco, centri di ricerca, istituti universitari, ecc.), sia mista, e può trattarsi di organismi già esistenti che abbiano come oggetto statutario finalità coerenti con il modello ecomuseale ovvero di soggetti costituiti appositamente per l'istituzione dell'ecomuseo. Minoritaria (provincia di Trento, Sardegna) è l'opzione che riserva l'iniziativa – e la gestione – agli enti locali.

La gestione è affidata generalmente al soggetto che ha promosso l'istituzione, è prevista altresì l'opzione dell'affidamento della gestione a un organismo diverso, con l'avvertenza che soddisfatti i medesimi requisiti richiesti al soggetto proponente l'istituzione dell'ecomuseo.

Costante è il riferimento al coinvolgimento delle diverse componenti della comunità locale nell'organizzazione e nell'attività dell'ecomuseo. Come detto, si tratta di un dato connotante il modello ecomuseale, enfaticamente riconosciuto dalla legislazione regionale in

<sup>21</sup> Sottolineano il punto F. FRACCHIA, L. GILI, *Ecomusei e aree protette tra sussidiarietà e sviluppo sostenibile*, in W. CORTESE (a cura di), *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio. Atti del Convegno di Lampedusa, 21-23 giugno 2007*, Editoriale scientifica, Napoli, 2008, p. 195.

<sup>22</sup> V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Interventi sul territorio extraurbano. Ecomusei, paesaggi, periferie*, in *Giustamm*, 2019, n. 11, p. 2.

termini di «*patto*» (Basilicata), «*logiche di rete*» (Piemonte), più generalmente di partecipazione «*attiva*» o «*diretta*». La partecipazione dei privati si declina su più livelli: nel momento istitutivo, in cui il privato può porsi quale esclusivo soggetto promotore ovvero può essere parte di organismo a composizione mista appositamente creato; sul piano gestorio, in cui il soggetto gestore può coincidere con quello promotore ovvero può essere soggetto diverso, affidatario della gestione, a seguito di procedura di evidenza pubblica e sulla base di apposita convenzione con l'organismo titolare; al momento propriamente partecipativo nell'ambito delle politiche e dei processi decisionali, in cui dal modello regionale risalta lo sforzo di formalizzare "luoghi" e "momenti" di partecipazione avanzata, quali possono essere «*le mappe di comunità*» e «*i laboratori di cittadinanza attiva*» (Puglia, Sicilia, Piemonte, Basilicata, Marche). Questi moduli implicano la partecipazione diretta della comunità nei processi di rappresentazione – e, ancora prima, di percezione – delle peculiarità dei luoghi e di definizione delle regole di gestione. Si tratta di moduli che assecondano processi collettivi di conoscenza utili, anzitutto, a consolidare la consapevolezza dell'identità di una comunità e del senso di integrazione e appartenenza a un territorio.

Come è stato efficacemente detto, l'ecomuseo si connota soprattutto come «*progetto*», a differenza del museo che rileva come «*istituzione*» e la «*valorizzazione dell'aspetto progettuale e dinamico, rispetto all' "etichetta" di istituzione [...] pare far risaltare maggiormente la natura dell'ecomuseo, fondata sulla partecipazione e [...] più su che "cosa si fa" che su "cosa si ha"*»<sup>23</sup>.

### 3. Itinerari enogastronomici e territorio: considerazioni preliminari

Questa parte del lavoro si propone di riflettere sui nuovi modelli di marketing dei territori che si vanno sempre più affermando nel contesto di iniziative di valorizzazione e promozione del paesaggio ed in particolare di quello agrario. Il che presuppone il superamento del concetto tradizionale e "vincolistico" del paesaggio e con esso dell'impostazione esclusivamente di tipo conservativa/preservativa e l'opzione per una nozione di paesaggio quale risorsa e fattore di sviluppo anche economico del territorio, ciò in conformità con le sollecitazioni della Convenzione Europea del paesaggio<sup>24</sup>.

L'impostazione accolta costituisce premessa necessaria, da un lato, per aderire ad un concetto di paesaggio come "bene diffuso" e cioè come modo d'essere del territorio, dall'altro, per aprire ad una concezione "partecipata" del paesaggio, aperta alle comunità di riferimento.

Il riconoscimento di un ruolo attivo dei cittadini nelle decisioni che riguardano il paesaggio può offrire un'occasione per questi ultimi per meglio identificarsi con i territori e consolidare le loro identità e con ciò realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile e con questi quelli di economia circolare.

Come è stato autorevolmente sostenuto, l'economia circolare «porta a riconciliare l'ambiente e lo sviluppo in senso rispettoso dei limiti del pianeta vedendo l'economia come

---

23 F. FRACCHIA, L. GILI, *Ecomusei e aree protette*, cit., pp. 198-199.

24 La Convenzione europea del paesaggio è stata adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a Strasburgo il 19 luglio 2000, recepita e resa esecutiva dallo Stato Italiano con la l. 9 gennaio 2006, n.14. Nel Preambolo si legge che «il paesaggio svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e costituisce una risorsa favorevole all'attività economica, e che, se salvaguardato, gestito e pianificato in modo adeguato, può contribuire alla creazione di posti di lavoro». La convenzione apre «a nuove tipologie di paesaggio che esorbitano i ristretti confini in cui tale concezione era relegata dai legislatori nazionali» e ne ridefinisce i contorni all'insegna «sotto il crisma del principio della partecipazione», così N. FERRUCCI, M. BROCCA, *Il paesaggio agrario; dal vincolo alla gestione negoziata*, Franco Angeli, Milano, 2019, p. 17.

un'attività che non solo non deve incidere negativamente sull'ambiente, ma addirittura, per quanto possibile, lo deve migliorare»<sup>25</sup>.

Si tratta semmai di verificare se, ed a quali condizioni, «l'applicazione dell'economia circolare possa contribuire ad una valorizzazione più sostenibile del patrimonio culturale e se da ciò possano derivare effetti benefici per lo sviluppo di questi territori e dunque per la riduzione delle disuguaglianze territoriali»<sup>26</sup>. La prima questione riguarda quindi il «chi fa che cosa», ciò che presuppone la consapevolezza che «un sistema vero di economia circolare più legato alle specificità dei territori, comporta un ruolo rafforzato delle funzioni esercitate dal potere pubblico nella regolazione delle attività economiche, con le relative ripercussioni sociali» che «allo stesso tempo rispetti le dinamiche della democrazia rappresentativa e partecipativa»<sup>27</sup>.

### 3.1. Il ruolo del paesaggio agrario

Che sia questa la direzione assunta dalle politiche in materia (che vedono una necessaria interazione tra pubblico e privato), sia nell'ordinamento italiano che in quello comunitario è particolarmente evidente ove si guardi alle esperienze che si sono venute a delineare con riferimento al «paesaggio agrario».

Quest'ultimo in quanto risultante di specifici usi del suolo, connessi alle attività di determinati soggetti quali gli operatori agricoli<sup>28</sup>, costituisce una interessante prospettiva alla quale guardare per verificare l'effettivo emergere di nuovi modelli organizzativi.

In questa sede ci si sofferma su di un particolare aspetto del paesaggio agrario costituito dai prodotti enogastronomici, per la relativa capacità di rappresentare un elemento distintivo dell'identità del territorio.

Ed in effetti, la relazione tra cibo e territorio, declinata in chiave di salvaguardia delle tipicità locali, trova una interessante applicazione nelle esperienze degli «itinerari/strade/percorsi enogastronomici».

Si tratta di esperienze incentrate sulla promozione delle risorse agricole tipiche dei territori, che presuppongono la consapevolezza della necessità di «un turismo enologico responsabile, un atteggiamento attento per l'agricoltura, una denuncia delle monoculture, dell'accanimento chimico, delle sacche di caporalato e di sfruttamento dei lavoratori. Il turismo del vino può essere un'autostrada vincente, ma per nulla sostenibile e durevole»<sup>29</sup>.

Come è noto, se per un verso l'agricoltura modella il territorio, riflettendo «le esigenze economiche e sociali e le tecniche produttive del tempo» per altro il territorio «condiziona» l'attività agricola, non solo «favorendo alcune produzioni e scoraggiandone altre, in virtù

25 F. DE LEONARDIS, Voce *Economia circolare (dir. pubbl.)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. IV, Utet, Padova, 2021, p. 181.

26 C. VITALE, *Riuso del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne. le norme e le pratiche*, in *Dir. amm.*, 2022, n. 3, p. 867.

27 F. DE LEONARDIS, Voce *Economia circolare*, cit., p. 182.

28 Per una definizione di operatore/imprenditore agricolo e di imprenditore vitivinicolo, si v. A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, N. LUCIFERO, *Manuale di legislazione vitivinicola*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 29 ss.

29 Come è stato rilevato, si v. C. PETRINI, *Non c'è turismo sostenibile senza la felicità degli abitanti*, in *La Stampa* del 21 settembre 2022, «sostenibilità, e ancor più il concetto di turismo sostenibile, è un'espressione che è entrata in modo dirompente nella dialettica comune, fino a essere abusata... sostenibile ha la stessa radice di "sustain", il pedale del pianoforte che allunga la nota. I francesi lo traducono in "durable". Un termine che contiene l'idea che le azioni che intraprendiamo devono avere come risultato una durata che persiste, più lunga. In questo contesto, miriamo a che i benefici del turismo possano essere goduti sul lungo periodo e non si consumino in fretta. Un punto per me è molto chiaro: il turismo, anche quello del vino, non ha solo aspetti positivi. Ha un impatto e criticità di cui è opportuno essere coscienti, con l'obiettivo di prevenirle. Uno degli elementi distintivi del fare turismo sostenibile, ad esempio, è quello di operare per far sì che gli abitanti del territorio siano felici».

delle sue invarianti morfologiche» ma anche «della visione culturale e identitaria che del territorio hanno le popolazioni locali»<sup>30</sup>.

Di conseguenza le funzioni del paesaggio possono essere influenzate «da cambiamenti nella struttura del paesaggio, che a loro volta influenzano l'erogazione dei servizi ecosistemici»<sup>31</sup>. Si pensi ad esempio agli impianti fotovoltaici installati al suolo in zone agricole che, ove sganciato da studi effettivi sulla valutazione degli impatti che a vario titolo ne discendono<sup>32</sup> e sulla compatibilità tra uso delle fonti rinnovabili e caratteri identitari dei territori su cui vengono installati, oltre ad incidere sulla produzione di cibo, e sui servizi ecosistemici, rischia di incidere sulla conformazione del paesaggio e con essa sull'auspicato sviluppo del turismo sostenibile declinato in senso circolare<sup>33</sup>.

### 3.2. Strumenti e profili organizzativi

Ebbene gli itinerari/cammini enogastronomici rappresentano una nuova frontiera per la realizzazione degli obiettivi di valorizzazione e promozione dei territori.

Dette esperienze si diffondono nella prassi alla fine degli anni 90 in epoca di turismo di massa quali ulteriori forme di itinerari culturali<sup>34</sup>. Se questi ultimi realizzano più in generale «forme di *connessione in sistema* e di *rappresentazione* come un *insieme*, di una serie di *nodi* e di *segmenti*, in funzione di un tema culturale unificante», nel caso degli itinerari enogastronomici il tema unificante è rappresentato proprio dalla produzione del vino tipico, in quanto fattore di identità culturale di una certa regione.

Sotto questo profilo si può ritenere che gli itinerari turistico culturali in generale e quelli enogastronomici, in particolare, siano ascrivibili alla categoria dei beni culturali immateriali, il che pone il problema, che non può essere oggetto della presente trattazione, delle relative forme di tutela, se si considera che il codice dei beni culturali ancora non ne prevede l'assimilazione ai beni culturali materiali e dunque l'estensione della relativa disciplina<sup>35</sup>.

30 M. BROCCA, *Paesaggio e agricoltura a confronto. riflessioni sulla categoria del «paesaggio agrario»*, in *Riv. giur. edil.*, 2016, n. 1-2, pp. 1 ss.

31 A. DE MARCO, I. PETROSILLO, T. SEMERARO, M.R. PASIMENI, R. ARETANO, G. ZURLINI, *Il contributo del fotovoltaico alla regolazione del clima globale ed i suoi effetti sui servizi ecosistemici locali nel comune di Lecce*, in M. BROCCA, M. TROISI, *I boschi e le foreste come frontiere del dialogo tra scienze giuridiche e scienze della vita*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014, p. 274.

32 Si v. in proposito le più recenti pronunce giurisprudenziali in tema di cd. agri-voltaico, si v. in particolare Tar Puglia, Lecce, II sez., 11 aprile 2022, n. 586 che ha chiarito come nel procedimento autorizzativo di tale tipologia di impianti vengono in rilievo diversi interessi di pari rango rispetto a quello paesaggistico, *che devono essere bilanciati* «l'interesse alla tutela del paesaggio rurale, da un lato; l'interesse all'implementazione di sistemi di approvvigionamento di energia da fonti alternative a quelle fossili». Alla stregua di tale impostazione il bilanciamento «non si attua mediante la semplicistica "opzione zero" (no agli impianti FER su di una determinata area), ma comporta l'interrogarsi sulla possibilità di coniugare le esigenze agricole con quelle della produzione di energia da fonti "pulite"». Da qui a dire di detta giurisprudenza, la necessità di che le amministrazioni coinvolte non si limitino ad «attribuire peso decisivo alla modifica della "Texture" di riferimento che si realizzerebbe con l'attuazione dell'impianto in esame» ma valutino i benefici dell'impianto.

33 Le riflessioni sui cambiamenti della struttura del paesaggio vanno oggi confrontate con il nuovo testo degli artt. 9 e 41 Cost., risultante dalla riformulazione di cui alla l. cost. 11 febbraio 2022, n.1. In particolare, l'art. 41 Cost. nella nuova formulazione finisce con il legare «la tutela dell'ambiente a doppio filo con lo sviluppo economico ed i un'ottica di interconnessione con altri interessi», così F. DE LEONARDIS, *Il diritto all'economia circolare e l'art.41 Cost.*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020, n. 1, p. 67.

34 S. AMOROSINO, *Gli itinerari turistico-culturali nell'esperienza amministrativa italiana*, in *Riv. giur. edil.*, 2000, n. 6, p. 315, il quale ricorda come gli itinerari culturali sebbene siano stata oggetto di attenzioni sotto il profilo amministrativo e normativo solo in epoca recente, trovino forti addentellati nell'esperienza religiosa tradizionale (le vie dei pellegrini e la via Francigena, l'Appia Traiana sino a Brindisi, il Cammino di Santiago).

35 Si v. sul punto A. AREDDU, *Analisi giuridica degli itinerari culturali*, in *Aedon*, 2020, n. 1; C. VITALE, *Percorsi di valorizzazione sostenibile del patrimonio culturale e promozione turistica: la disciplina degli itinerari enogastronomici per lo sviluppo dei territori*, in *Agr., istituz. merc.*, 2018, n. 2, p. 3. L'impostazione

Volendo utilizzare la rappresentazione proposta da autorevole dottrina<sup>36</sup>, il collegamento dei vari segmenti/ porzioni di territorio con le produzioni tipiche del territorio ne rappresenta l'elemento strutturale, mentre la valorizzazione e promozione del territorio ne costituisce elemento funzionale.

Tali elementi si rinvergono nella disciplina legislativa nazionale<sup>37</sup>. In assenza di una normativa generale sugli itinerari culturali, le esperienze di itinerari/strade/cammini enogastronomiche realizzate dalla prassi, e la legislazione regionale preesistente sono state, secondo un modello bottom up, recepite dal legislatore statale che con la l. 27 luglio 1999, n.268<sup>38</sup>, recante «Disciplina delle strade del vino», ha dato veste formale a tali strumenti, tracciandone le linee fondamentali e, con il successivo d.m. 12 luglio 2000 n.150, anche gli standard minimi di qualità.

Nella prospettiva del legislatore, la «realizzazione delle strade del vino» diviene strumento di valorizzazione dei territori a vocazione vinicola ed in particolare dei luoghi delle produzioni qualitative di cui alla legge 10 febbraio 1992, n. 164, e cioè di quelli riconducibili alle produzioni con denominazioni di origine e indicazioni geografiche tipiche.

Il legislatore statale, in particolare, ha voluto «cristallizzare» il modello delle «strade del vino», individuandone i caratteri distintivi («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»), in tal modo consacrandolo quale «strumento attraverso il quale i territori vini colti e le relative produzioni possono essere divulgati, commercializzati e fruiti in forma di offerta turistica» (art.1, l. n.268/99).

Alla funzione di sviluppo, oltre che dei territori, delle attività e dell'occupazione locale, risponde poi la delimitazione in chiave soggettiva di coloro che possono offrire servizi nell'ambito di tali percorsi tematici. Il legislatore infatti prevede una particolare disciplina di favore per le «attività di ricezione e ospitalità, compresa la degustazione dei prodotti aziendali e l'organizzazione delle attività ricreative, culturali e didattiche», ove siano svolte da aziende agricole nell'ambito delle strade del vino, che in tal caso possono essere ricondotte alle attività agrituristiche. Allo stesso modo prevede che la «somministrazione delle produzioni agroalimentari tradizionali e delle produzioni designate con denominazione di origine protetta o indicazione geografica protetta delle regioni cui appartengono le strade del vino», non preparate o cucinate contestualmente alla somministrazione del vino, possa essere effettuata ove siano svolte da aziende agricole vitivinicole che insistono lungo le strade del vino, previa presentazione al comune di competenza di una SCIA ex art.19 l.241/90.

Il modello proposto viene completato attraverso l'individuazione degli strumenti di organizzazione, gestione e fruizione di tali esperienze di cui le regioni, in sede di disciplina di dettaglio, possono avvalersi: a) il disciplinare della «strada del vino» sottoscritto dai vari

---

ancora restrittiva del nostro codice dei beni culturali stride con la normativa internazionale che accoglie una concezione di patrimonio culturale pacificamente estesa ai beni immateriali, basti considerare la Convenzione di Parigi del 2003 sulla protezione del patrimonio culturale immateriale, precisa che con l'espressione «patrimonio culturale immateriale» s'intendono le «prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il *know-how* come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi, che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale».

36 S. AMOROSINO, *Gli itinerari turistico-culturali nell'esperienza amministrativa italiana*, cit., p. 316.

37 Si rileva come mentre manca ancora nel nostro ordinamento una disciplina generale degli itinerari culturali, quelli enogastronomici hanno ricevuto particolare attenzione dal legislatore nazionale per effetto della richiamata l. n. 269/2000.

38 Successivamente modificata con la l. 12 dicembre 2016, n.238, *Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino*.

soggetti aderenti; b) il comitato promotore; c) il comitato di gestione; d) il sistema della segnaletica; e) le guide e il materiale illustrativo, divulgativo e promozionale.

In definitiva, il legislatore statale individua gli elementi fondamentali delle «strade del vino» affinché dette iniziative possano essere destinatarie di finanziamenti e agevolazioni pubblici e di un regime autorizzativo di favore. Con la più recente direttiva del Ministero dei beni e delle attività culturali del 29 dicembre 2017, n.596 in occasione dell'«Anno del vino», il 2018, il Ministero ha promosso una serie di iniziative tra cui proprio gli itinerari enogastronomici volti a rafforzare il legame tra cibo e territorio.

Quanto in particolare alla legislazione regionale successiva, essa non ha espresso modelli dotati di carattere di particolare originalità ma si è per più limitata<sup>39</sup> a replicare il modello statale, declinandolo attraverso una più compiuta disciplina degli strumenti organizzativi<sup>40</sup>. E tuttavia sono proprio questi ultimi a costituire una prospettiva interessante sotto il profilo della previsione di forme di gestione/amministrazione partecipata da gruppi di cittadini, associazioni, imprese che operano sul territorio, secondo il paradigma della sussidiarietà orizzontale.

### 3.3 La governance del settore. Problemi e prospettive

Sotto il profilo della governance del settore, il sistema è certamente multilivello<sup>41</sup>, e dunque sovranazionale<sup>42</sup>, sia comunitario che internazionale, statale e regionale, il che è ancor più confermato dalla ascrivibilità di quelli enogastronomici al più ampio genere degli

39 Si v. l.r. Emilia Romagna, 7 aprile 2000, n. 23, che all'art.6 ha optato per forme di collaborazione strutturale pubblico - privato prevedendo accanto alla costituzione di un Comitato tecnico regionale, quella di un Comitato promotore, che si occupa della presentazione dei progetti, del quale possono far parte: a) aziende agricole, agrituristiche e vitivinicole singole o associate; b) aziende di produzione o trasformazione di prodotti tipici del territorio interessato dall'Itinerario; c) imprese turistiche ricettive alberghiere ed extra alberghiere e della ristorazione; d) imprese artigiane e commerciali direttamente collegate ai prodotti tipici del territorio interessato dall'Itinerario; e) Enti Locali, loro consorzi, Camere di Commercio, Industria, Artigianato ed Agricoltura, Enti Parco e Riserve Naturali; f) organizzazioni professionali ed associazioni dei settori interessati; g) consorzi di tutela dei prodotti tipici; h) istituzioni ed associazioni culturali, ambientali, ricreative; i) organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS); l) altre imprese aventi interesse alla realizzazione dell'Itinerario.

40 Cfr., tra le tante l.r. Umbria, 22 dicembre 1999, n.38, *Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione del commercio di vino dell'Umbria*; l.r. Emilia-Romagna, 7 aprile 2000, n. 23, *Disciplina degli itinerari enogastronomici dell'Emilia Romagna*; l.r. Veneto, 7 settembre 2000 n.17, *Istituzione delle strade del vino e di altri prodotti tipici del Veneto*; l.r. Lombardia n. 31/2008, *Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale*; l.r. Liguria, 30 aprile 2012, n. 19; l.r. Basilicata, 11 agosto 2015, n. 27, *Disposizioni in materia di patrimonio culturale finalizzate alla valorizzazione, gestione e fruizione dei beni materiali e immateriali della Regione Basilicata*; l.r. Friuli Venezia Giulia, 25 settembre 2015, n.22, *Disposizioni per la realizzazione, il riconoscimento e la valorizzazione delle strade del vino e dei sapori della regione Friuli Venezia Giulia*.

41 A. AREDDU, *Analisi giuridica degli itinerari culturali*, cit.

42 Proprio quest'ultimo profilo, ne rimarca anche la vocazione comunitaria e internazionale degli itinerari culturali e con essi di quelli enogastronomici, basti considerare il richiamo al concetto di patrimonio culturale immateriale di cui alla Convenzione Unesco di Parigi del 2003 per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale ed alla Convenzione Unesco del 2005 sulla diversità delle espressioni culturali. A livello internazionale va menzionata anche 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 indica gli elementi fondamentali per il riconoscimento degli itinerari culturali quali parte di un sistema complesso. Si segnalano a livello comunitario due Risoluzioni adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa: 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" e la Risoluzione CM/RES (2013)67 che indica i requisiti per il riconoscimento degli itinerari culturali ai fini della presentazione di progetti destinatari di finanziamenti. Si v. A. AREDDU, *Analisi giuridica degli itinerari culturali*, cit.

«itinerari culturali» e con essi alla categoria dei beni culturali immateriali. Da tale impostazione discende, sul piano interno, il richiamo alla disciplina costituzionale di cui all'art. 117, comma 2 cost. lett. s e comma 3, ed il riparto ivi previsto tra tutela (rimessa alla legislazione esclusiva statale) e valorizzazione/promozione (rimessa alla legislazione concorrente Stato-regioni), per altro verso quello ai principi del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Il che del resto è quanto si rinviene nella legislazione regionale di settore<sup>43</sup> si occupa di declinare il modello statale attraverso le formule organizzative individuate dal primo, garantendo così la realizzazione di un sistema concertato pubblico - privato, in cui agli operatori del settore cioè sono chiamati ad affiancarsi gli enti locali e le altre amministrazioni territoriali di riferimento. Ed è attraverso tale sistema che emerge come la scelta sia quella di privilegiare forme di intervento consensuale e dal basso che confluiscono in forme di gestione del paesaggio di tipo negoziato (si pensi in proposito al ruolo che rispetto a tali iniziative assumono i componenti privati dei Comitati promotori).

È stato acutamente osservato come il modello proposto o comunque auspicato dal legislatore nazionale presuppone una rete di collaborazione pubblico- pubblico e pubblico - che evoca quello dei cd. sistemi turistici integrati di cui al Codice del Turismo, d.lgs. 23 maggio 2011, n.79, e più in generale, quella formula di collaborazione di tipo programmatico e pianificatorio di cui all'art.112, comma 5, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

L'analisi delle esperienze e della legislazione regionale mostra come detto strumento, quale forma di marketing territoriale, va ad affiancarsi, integrandoli, con quegli altri strumenti di promozione dei territori riconducibili al sistema della «certificazione dei territori» (di cui al d.m. 12 novembre 2012 n.17070) ed a quello dei «marchi regionali di qualità»<sup>44</sup>. Si tratta cioè di forme di valorizzazione dei territori attraverso il riconoscimento e quindi la promozione delle specifiche forme di produzione locali in ordine alle quali la Corte Costituzionale ha riscontrato aspetti di incompatibilità con il diritto europeo, per via della relativa surrettizia idoneità ad imporre restrizioni quantitative all'importazione.<sup>45</sup>

Che si tratti di strumenti ancora da mettere a sistema affinché possano realizzare le finalità di sviluppo cui si ispirano, appare evidente se si considera che tra gli obiettivi della Missione 2, dedicata al Turismo, si rinviene proprio quello della «creazione di un ecosistema turistico integrato, composto da operatori turistici, imprese, stakeholders istituzionali, al fine di supportare la scelta del turista nella pianificazione della destinazione e del viaggio». In particolare, è stato previsto un investimento di 114 milioni di euro nel cd. Tourism Hub di cui dovrebbero essere beneficiari Turisti, Imprese, PMI, start-up, associazioni, operatori del turismo, amministrazioni centrali, regionali e locali. Il che conferma come il modello della cooperazione pubblico - privato costituisca punto di partenza ed al contempo di arrivo di ogni modello a finalità di sviluppo territoriale<sup>46</sup>. Questa impostazione, tuttavia, rischia di

43 Si v. A. AREDDU, *Analisi giuridica degli itinerari culturali*, cit.; C. VITALE, *Percorsi di valorizzazione sostenibile del patrimonio culturale*, cit., pp. 45 ss.

44 Il che non costituisce una peculiarità interna se solo si considera che l'Unione europea ha istituito con la Decisione n. 1194/2011/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, adottata il 16 novembre 2011, il Marchio del Patrimonio Europeo, attraverso il quale vengono riconosciuti i siti «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».

45 Si v. per un approfondimento sul punto C. VITALE, *Percorsi di valorizzazione sostenibile del patrimonio culturale e promozione turistica*, cit., p. 56.

46 Si consideri ad es. che la l.r. 6 febbraio 2013, n. 4, ha modificato la l.r. 5 agosto 2003, n. 45, recante *Disciplina delle strade del vino, dell'olio extravergine di oliva e dei prodotti agricoli e agroalimentari di qualità*, proprio «per realizzare le finalità che, sia il legislatore statale, sia il legislatore regionale, hanno posto con l'istituzione delle «strade del vino». Infatti, se al fine di valorizzare un determinato territorio e le sue produzioni, il legislatore ha istituito le strade del vino intendendo con ciò creare un percorso turistico segnalato,

dover essere rivista per effetto della scelta dei decreti attuativi del PNRR (si v. il d.l. 31 maggio 2021, n. 77 e quanto più specificatamente al settore turistico il d.l. 6 novembre 2021, n.152) nel senso di una forte centralizzazione degli interventi, il che se per un verso dovrebbe costituire garanzia per l'efficiente utilizzo delle risorse, dall'altro potrebbe frustrare lo stesso spirito della promozione territoriale che ha una naturale vocazione «bottom up».

Molto, dunque, resta ancora da fare, in particolare sul tema del rapporto tra livelli di governo in materia, anche nella direzione di forme di collaborazione strutturali e funzionali, ma certamente emerge come l'azione concertata pubblico - privato per la gestione dei percorsi enogastronomici venga oggi, ancor più di prima, a consolidarsi quale strumento di valorizzazione e promozione delle identità locali nel rispetto del paradigma sussidiarietà<sup>47</sup>, capace di costituire il punto di partenza di progetti di sviluppo dei singoli territori capaci, anche attraverso forme di sperimentazione di nuovi modelli, di riconoscere "poteri di intervento dei cittadini nell'ambito dell'esercizio delle funzioni"<sup>48</sup>.

#### 4. Considerazioni finali (ma non conclusive)

Giunti al termine di questo contributo, ma non anche di quello che intenderebbe rappresentare un più ampio percorso d'indagine con esso soltanto avviato, è possibile svolgere alcune considerazioni le quali, più che conclusive, altro non possono essere se non dei semplici spunti di ripartenza sul cammino così intrapreso.

Ecomusei e itinerari enogastronomici rappresentano esempi emblematici di un modello di turismo pensato dal territorio, sul territorio e, oltre che per i suoi diretti fruitori, per il territorio.

Un modello, reticolare e aperto, che parte e si sviluppa dal basso e che, lungi dall'essere circoscritto ai soli soggetti di filiera, coinvolge anche i soggetti "altri" (persone, comunità e istituzioni, tra queste ultime anche quelle fuori settore), favorendo l'instaurazione di relazioni sinergiche fondate sul principio di sussidiarietà, di cui è immediatamente evidente la dimensione orizzontale, che tuttavia non soltanto non esclude quella verticale, ma anzi la presuppone e vi si interfaccia, dando vita a un rapporto di vicendevole implicazione<sup>49</sup>.

Ciò pone le premesse affinché la partecipazione attiva della società civile alle politiche in materia di turismo possa evolversi ed elevarsi nel senso della loro tendenziale piena condivisione, ferma ovviamente restandone la "trazione" pubblica, alla stregua di logiche e attraverso uno strumentario che, come può far leva sui modelli partenariali di stampo

---

di cui le aziende sono parte integrante ed essenziale, l'aver aderito ad una determinata strada rende tali aziende dei veri e propri siti turistici e lo scopo della segnaletica turistica e di territorio è proprio quello di consentire l'individuazione dei siti turistici rappresentati dalle aziende agricole aderenti».

47 In argomento, senza alcuna pretesa di completezza, cfr., in generale, S. AMOROSINO, *Gli itinerari turistico culturali nell'esperienza amministrativa italiana*, cit., pp. 3 ss.; F. LOPEZ RAMON, *Crítica de los itinerarios culturales como categoría jurídica*, in S. MARTIN-RETORTILLO BAQUER, J. TORNOS MAS (coord.), *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, pp. 499 ss.; A. AREDDU, *Analisi giuridica degli itinerari culturali*, cit.; con riferimento a itinerari specifici, G. DE GIORGI CEZZI, *Le "lunghe strade verdi" degli armenti. Gli antichi tratturi tra competenza statale e regionale*, in *Aedon*, 2006, n. 1; D. SANTIAGO IGLESIAS, *La protezione e la valorizzazione del Cammino di Santiago nella Comunità autonoma di Galizia*, *ivi*, 2008, n. 3; C. VITALE, *Percorsi di valorizzazione sostenibile del patrimonio culturale e promozione turistica*, cit., 43 e ss.

48 F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994, p. 23. V. anche G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, n. 1, p. 42.

49 G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2003/03/13/il-principio-di-sussidiarieta-orizzontale-nellart-118-u-c-della-costituzione/>, 13 marzo 2003 (pp. 36).

cooperativo e collaborativo già esistenti, arricchendoli di contenuti ulteriori, così può introdurne e metterne a punto di interamente nuovi.

Gli ecomusei e gli itinerari enogastronomici, dunque, come parti integranti di un turismo sostenibile e responsabile che costituisce un possibile volano di coesione e sviluppo socio-economico-territoriale, con al vertice la conoscenza, la cultura, le tradizioni e i prodotti locali, a “dire” chi si è stati e “far sapere” chi si è, per “spiegare” e “mostrare” chi si vuol essere.