



Disposizioni per la promozione e la valorizzazione dei cammini d'Italia

A.C. 1805

Dossier n° 173 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
21 gennaio 2025

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1805
Titolo:	Disposizioni per la promozione e la valorizzazione dei cammini d'Italia
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	9
Commissioni competenti:	VII Cultura, X Attività produttive
Sede:	referente

Premessa

La proposta di legge in esame ([AC 1805](#)) reca "**Disposizioni per la promozione e la valorizzazione dei cammini d'Italia**".

Essa è stata **approvata** dal **Senato** in data **26 marzo 2024**, trasmessa alla Camera ed assegnata, in sede referente, alle **Commissioni riunite VII** (Cultura) e **X** (Attività produttive), che ne hanno avviato l'esame in data 16 maggio 2024. Le 23 proposte emendative presentate sono state tutte esaminate nella seduta del 15 gennaio 2025.

Contenuto

Di seguito il **contenuto** della proposta di legge in oggetto, **come risultante dall'esame delle proposte emendative** presentate presso le Commissioni riunite.

L'**articolo 1** reca l'oggetto e le finalità della proposta di legge.

Nello specifico, il **comma 1** prevede che la Repubblica promuove e valorizza i **cammini**, anche comprensivi delle vie d'acqua fluviali e marine, delle lagune e dei laghi, quali itinerari di rilievo europeo, nazionale o regionale, percorribili a piedi o con altre forme di mobilità dolce e sostenibile, senza l'ausilio di mezzi a motore, articolati in tappe giornaliere, che rappresentano una modalità di fruizione del patrimonio naturale e culturale diffuso, di valorizzazione degli attrattori culturali, storici, artistici, religiosi, linguistici, paesaggistici, enogastronomici e sportivi nonché di sviluppo turistico dei territori interessati. In deroga a quanto previsto al primo periodo, la circolazione motorizzata è consentita per i mezzi indispensabili per consentire l'accessibilità alle persone con disabilità o con ridotta mobilità.

Ai sensi del **comma 2**, la promozione e la valorizzazione dei cammini è finalizzata ad assicurare: la fruizione dei luoghi su cui insistono, garantendo adeguati *standard* di sicurezza, di qualità dell'accoglienza e di accessibilità per le persone con disabilità o con ridotta mobilità; lo sviluppo di un turismo lento, sostenibile e diffuso sul territorio; la conoscenza della rete dei cammini italiani sui mercati turistici nazionali e internazionali; l'incentivazione delle attività connesse alle tradizioni dei territori interessati e all'evoluzione della lingua italiana nella storia dei cammini medesimi, delle tradizioni religiose, dei luoghi e delle comunità; la valorizzazione dei monumenti e dei siti di interesse storico, culturale, religioso, paesaggistico e naturalistico e delle minoranze linguistiche presenti nei territori attraversati; lo studio degli aspetti storici, culturali, religiosi, sociali, ambientali, paesaggistici ed enogastronomici che li connotano; il dialogo interculturale e interreligioso; la tutela dell'ambiente e del paesaggio.

L'**articolo 2** disciplina la **banca dati** dei cammini d'Italia.

Nello specifico, esso prevede, al **comma 1**, che, al fine di favorire la conoscenza, lo sviluppo, la tutela e la promozione, anche a fini turistici, dei cammini, è istituita presso il Ministero del turismo la banca dati dei cammini d'Italia, che integra una mappa digitale dei cammini con informazioni relative alle loro principali

caratteristiche, finalizzate ad orientare il potenziale fruitore.

Il **comma 2** prevede che **sono inseriti nella banca dati**, qualora conformi ai criteri individuati dal decreto di cui al successivo comma 4:

a) i tratti presenti sul territorio italiano dei cammini riconosciuti quali [itinerari culturali europei dal Consiglio d'Europa](#), in attuazione della risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa CM/Res (2013)67, adottata il 18 dicembre 2013, e le loro dirette confluenze viarie di riconosciuto interesse turistico, culturale, locale o regionale;

L'**Accordo parziale allargato sugli itinerari culturali del Consiglio d'Europa**, sulla base del quale è gestito, dal 2010, il relativo programma (operativo in realtà già dal 1987, con la nascita del primo itinerario, il Cammino di Santiago di Compostela), si basa su due risoluzioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa: la [CM/Res\(2013\)66](#), che ha confermato la creazione dell'accordo, allegando in calce lo statuto rivisto, e la [CM/Res\(2013\)67](#), che ha rivisto le regole per l'assegnazione della certificazione "Itinerario culturale del Consiglio d'Europa".

L'obiettivo dell'Accordo è contribuire alla promozione dell'identità e della cittadinanza europea attraverso la conoscenza e la consapevolezza del patrimonio comune europeo e lo sviluppo di legami culturali e del dialogo all'interno dell'Europa e con altri Paesi e regioni. Il contributo dell'accordo alla creazione di questo spazio culturale condiviso avviene attraverso lo sviluppo di itinerari culturali volti a promuovere la sensibilizzazione sul patrimonio, l'istruzione, la creazione di reti, un turismo transfrontaliero sostenibile e di qualità e altre attività correlate.

Ai sensi dell'articolo 2 dello statuto, per **itinerario culturale** si intende un **progetto di cooperazione culturale, educativa e turistica** finalizzato allo sviluppo e alla promozione di un itinerario o di una serie di itinerari basati su un **percorso storico, un concetto, una figura o un fenomeno culturale di importanza transnazionale** e significativo per la comprensione e il rispetto dei **valori comuni europei**.

Gli **itinerari culturali** attualmente certificati nell'ambito dell'accordo **sono ad oggi 47**. La **certificazione** avviene sulla base del rispetto di numerosi criteri:

- fare riferimento ad un tema rappresentativo dei valori europei e condiviso da almeno tre paesi facenti parte del Consiglio d'Europa;

- essere oggetto di ricerca scientifica transnazionale e multidisciplinare;

- valorizzare il patrimonio, la storia e la memoria europea e contribuire all'interpretazione della diversità dell'Europa di oggi;

- sostenere scambi culturali ed educativi per giovani;

- sviluppare progetti esemplari ed innovativi nel settore del turismo culturale e dello sviluppo sostenibile;

- sviluppare prodotti turistici indirizzati a differenti utilizzatori.

L'Italia ha aderito all'Accordo nel 2011 ed è oggi rappresentata in ben **33 itinerari culturali**.

b) i cammini interregionali che interessano il territorio di almeno due regioni, di una regione e di una provincia autonoma ovvero delle province autonome di Trento e di Bolzano;

c) i cammini riconosciuti da una regione o da una provincia autonoma quali cammini di interesse regionale o locale;

d) i cammini riconosciuti dalle città metropolitane e da Roma Capitale quali cammini di interesse locale.

Ai sensi del **comma 3**, il Ministero del turismo provvede all'inserimento dei cammini di cui sopra nella banca dati, assegnando contestualmente la **qualifica** di «**cammino d'Italia**».

Il **comma 4** prevede che, con decreto del Ministro del turismo, di concerto con il Ministro della cultura, da adottare entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, su proposta della cabina di regia nazionale per lo sviluppo e la promozione dei cammini d'Italia di cui al successivo articolo 3, sentita la Conferenza Stato-regioni, sono definiti:

a) le linee guida per la realizzazione, la gestione e l'aggiornamento della banca dati;

b) gli *standard* di qualità a cui i cammini indicati dal precedente comma 2 devono essere conformi per l'inserimento nella banca dati;

c) le modalità e i termini per l'inserimento, la sospensione temporanea e la cancellazione dalla banca dati dei cammini non più rispondenti ai criteri fissati dal decreto.

Ai sensi del **comma 5**, per il finanziamento delle spese di funzionamento della banca dati, nel limite di euro **50.000 annui** a decorrere **dall'anno 2028**, si provvede nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Resta ferma la competenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano a istituire e disciplinare cammini e itinerari di interesse regionale e locale (**comma 6**).

Il **comma 7**, infine, prevede che, all'onere derivante dal presente articolo 2, pari a euro **1.000.000** per l'anno **2025** e a euro **500.000 annui** per ciascuno degli anni **2026** e **2027**, si provvede ai sensi del successivo articolo 8.

L'**articolo 3** prevede l'istituzione di una **cabina di regia nazionale**, con il compito, tra gli altri, di definire gli *standard* di qualità dei cammini d'Italia e il programma nazionale per il loro sviluppo e la loro promozione.

La cabina di regia è presieduta dal Ministro del turismo, che provvede anche all'istituzione di una segreteria tecnica, ed è composta da otto componenti, cui non spettano compensi.

In particolare, il **comma 1** stabilisce l'istituzione della cabina di regia con **decreto del Ministro del turismo** di concerto con il Ministro della cultura, previa intesa in sede di Conferenza permanente, da adottare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge.

Il **comma 2** prevede che con il predetto decreto ministeriale vengano anche individuati compiti e funzioni della cabina di regia, alcuni dei quali vengono già indicati dalla previsione in esame: la cabina di regia si occupa infatti della **definizione degli standard di qualità** per i cammini d'Italia, anche utilizzando la segnaletica europea del Club Alpino Italiano attraverso apposita convenzione (lettera *a*)), delle modalità per realizzare, gestire e aggiornare la banca dati di cui all'articolo 2 (lettera *b*)), della definizione del **programma nazionale** per lo sviluppo e la promozione dei cammini d'Italia (lettera *c*), su cui v. *infra* il commento all'articolo 5), e di ogni altra iniziativa volta a favorirne sviluppo e promozione (lettera *d*)).

Il **comma 3** dispone che la cabina di regia sia presieduta dal Ministro del turismo e sia composta da un membro della segreteria tecnica di cui al successivo comma 4, da due rappresentanti del medesimo Ministero del turismo, due rappresentanti del Ministero della cultura, un rappresentante del Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità della Presidenza del Consiglio dei ministri, un rappresentante del Ministero dell'università e della ricerca, un rappresentante del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e un rappresentante designato dalla Conferenza permanente per i rapporti Stato-regioni.

Ai sensi del **comma 4** il Ministero del turismo provvede a istituire una **segreteria tecnica** con funzioni di supporto tecnico ed amministrativo alla cabina di regia, anche avvalendosi di esperti esterni all'amministrazione con incarichi di carattere gratuito.

Il **comma 5** precisa che ai componenti della cabina di regia non spettano compensi o indennità, salvo rimborsi relativi a missioni cui fanno fronte le amministrazioni interessate nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente.

L'**articolo 4** prevede l'istituzione di un **tavolo permanente** per i cammini d'Italia, composto dai membri della cabina di regia, da esperti e da rappresentanti di istituzioni e associazioni attive nel settore culturale e turistico. Presieduto dal Ministro del turismo, il tavolo ha la funzione di **favorire la collaborazione interistituzionale** per lo sviluppo dei cammini attraverso, tra l'altro, l'elaborazione di proposte normative ed il monitoraggio delle problematiche.

Nello specifico, il **comma 1** prevede l'istituzione presso il Ministero del turismo del tavolo permanente per i cammini d'Italia, tramite decreto del Ministro del turismo, sentiti il Ministro della cultura, il Ministro per le disabilità e la conferenza unificata (di cui all'[articolo 8 del D. Lgs. n. 281/1997](#), che ha previsto l'unificazione tra la Conferenza Stato-città ed autonomie locali e la Conferenza Stato-regioni per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane).

Il **comma 2** specifica che il tavolo permanente è **presieduto dal Ministro del turismo** e la sua composizione è stabilita con lo stesso decreto di cui al comma 1.

Il **comma 3** prevede che tra i **partecipanti al tavolo permanente** vi siano i componenti della cabina di regia, esperti in materia, rappresentanti di associazioni a tutela di persone con disabilità, di università, nonché di enti del Terzo settore e di organismi attivi nel settore culturale e turistico. Il tavolo può essere articolato in sezioni specializzate con la partecipazione di rappresentanti della pubblica amministrazione o di esperti in materia. La partecipazione ai lavori del tavolo è a titolo gratuito.

Il **comma 4** specifica le **finalità del tavolo permanente**, tra cui rientrano il monitoraggio delle problematiche, lo scambio di esperienze e l'elaborazione di proposte normative e amministrative. Lo scopo è quello di garantire lo sviluppo dei cammini attraverso, tra l'altro, la condivisione dei progetti e la collaborazione tra le parti interessate, anche ricorrendo a esperti in materia di cammini.

Al **comma 5** si prevede che il supporto tecnico ed amministrativo al tavolo permanente è assicurato dal Ministero del turismo con le risorse disponibili a legislazione vigente.

Il **comma 6** prevede la presentazione da parte del tavolo permanente al Ministro del turismo di una **relazione annuale sull'attività svolta** entro il 31 gennaio di ogni anno.

L'**articolo 5** prevede che la cabina di regia, sentito il tavolo permanente, predisponga il **programma nazionale, avente durata triennale, per lo sviluppo e la promozione dei cammini d'Italia**.

In particolare, la norma è volta a disciplinare l'attuazione da parte della cabina di regia di quanto disposto dall'articolo 3, comma 2, lettera *c*) della proposta di legge in esame (v. *supra*), attraverso – precisa il **comma 1** – la predisposizione di un programma che indichi gli interventi prioritari e la strategia nazionale per la promozione e la valorizzazione dei cammini d'Italia.

Il **comma 2** prevede che la realizzazione degli interventi inseriti nel programma nazionale avvenga da parte delle **amministrazioni centrali, regionali o locali** secondo le rispettive competenze, previo

coordinamento del Ministero del turismo (sul punto si rimanda a quanto si dirà *infra* nel paragrafo dedicato alla legislazione regionale sulla valorizzazione dei cammini).

Il **comma 3** integra una clausola di **neutralità finanziaria** prevedendo l'attuazione delle disposizioni nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza ulteriori oneri per la finanza pubblica.

L'**articolo 6** reca disposizioni in materia di **studi e ricerche**, nonché di **relazione alle Camere**.

Nello specifico, il **comma 1** prevede che il Ministero del turismo e il Ministero della cultura possano promuovere la realizzazione di **studi, approfondimenti**, ricerche e iniziative scientifiche, anche in collaborazione con università e altre istituzioni, finalizzati alla valorizzazione del patrimonio materiale e immateriale associato ai cammini.

Ai sensi del **comma 2**, entro il 31 maggio di ciascun anno, il Ministro del turismo trasmette alle Camere una relazione sui cammini d'Italia che dà conto delle attività svolte dalla cabina di regia e dello stato di attuazione degli interventi previsti nel programma.

Il **comma 3**, poi, dispone che, all'attuazione delle disposizioni dell'articolo, si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'**articolo 7** regola le campagne di **promozione dei cammini**.

In particolare, ai sensi del **comma 1**, al fine di **promuovere i cammini inseriti nella banca dati**, incentivandone la fruizione e favorendo lo sviluppo di un turismo lento, sostenibile e diffuso sul territorio, il Ministero del turismo, sentita la cabina di regia, realizza e coordina campagne di promozione a livello nazionale e internazionale.

Il **comma 2** prevede che, all'onere derivante dal presente articolo, pari a euro **1.000.000 annui** a decorrere dall'anno **2025**, si provvede ai sensi del successivo articolo 8.

L'**articolo 8** reca le **disposizioni finanziarie** del provvedimento.

In particolare, il **comma 1** prevede che, agli oneri derivanti dall'articolo 2, comma 7, pari a euro **1.000.000** per l'anno **2025** e a euro **500.000 annui** per ciascuno degli anni **2026** e **2027**, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo di conto capitale, di cui all'articolo 1, comma 368, della [legge 30 dicembre 2021, n. 234](#).

Il **comma 2**, poi, prevede che, agli oneri derivanti dall'articolo 7, pari a euro **1.000.000 annui** a decorrere dall'anno **2025**, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente relativo al Ministero del turismo.

L'**articolo 9**, composto di un unico comma, prevede che la presente proposta di legge entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento appare prevalentemente riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di **tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali** (art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.), alla competenza concorrente in materia di **valorizzazione dei beni culturali e ambientali** (art. 117, terzo comma, Cost.) e alla competenza regionale residuale in materia di **turismo** (art. 117, quarto comma, Cost.).

Quanto a quest'ultima, si ricorda che la riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione operata con legge costituzionale n. 3/2001 ha reso il turismo una materia di **competenza "esclusiva" per le regioni ordinarie, alla stregua di quanto previsto per le regioni speciali** che – già prima del 2001 – erano dotate di tale competenza. Il turismo rientra dunque tra le materie "residuali" (art. 117, quarto comma, Cost.), in riferimento alle quali le regioni non sono più soggette ai limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali.

Questo mutamento del titolo competenziale delle regioni è stato confermato in più occasioni dalla Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 197/2003. Nonostante ciò, è necessario sottolineare che, per numerosi e rilevanti profili della disciplina del turismo, il riferimento alla **legislazione statale** appare tuttora assai **consistente**. In proposito, si devono considerare i rilevanti condizionamenti che possono derivare alla potestà legislativa regionale dall'intervento del legislatore statale in altre materie affidate espressamente alla sua competenza, esclusiva o concorrente, che presentano **profili di connessione** o sovrapposizione con la materia del turismo. In particolare, si segnalano: la tutela della concorrenza; i rapporti internazionali e con l'UE; la **tutela dell'ambiente e dei beni culturali**, nonché le competenze concorrenti in materia di professioni; **governo del territorio** (comprendente l'urbanistica e l'edilizia); grandi reti di trasporto e di navigazione. Inoltre, si deve sottolineare che, secondo gli indirizzi della Corte costituzionale, anche la competenza regionale più ampia comunque non esclude *a priori* la possibilità per la legge statale di attribuire funzioni amministrative al livello centrale e di regolarne l'esercizio, in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione (art. 118 Cost.).

La via della **concertazione** e delle **intese** tra i diversi livelli istituzionali costituisce comunque la base della disciplina in materia di turismo e dei relativi documenti di programmazione e sviluppo. Tra questi viene in rilievo, *in primis*, il [Piano strategico del turismo 2017-2022](#) approvato dal Consiglio dei ministri il 17 febbraio 2017 ai sensi di quanto previsto dall'art. 34-*quinquies* del D.L. n. 179/2012, nonché del connesso [Piano strategico per la mobilità turistica 2017-2022](#), previsto dall'articolo 11 del D.L. n. 83/2014: entrambi i documenti programmano iniziative e "assi" di intervento finalizzati alla promozione dell'offerta turistica, tramite la valorizzazione dei territori e dei percorsi storici e religiosi che su essi insistono.

A fronte di questo intreccio di competenze, il provvedimento prevede alcune forme di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali. In particolare:

- all'articolo 3, comma 1, è prevista la previa **intesa** in sede di **Conferenza Stato-regioni** per l'istituzione della **cabina di regia nazionale**, con il compito, tra gli altri, di definire gli *standard* di qualità dei cammini d'Italia e il programma nazionale per il loro sviluppo e la loro promozione; al comma 3 è previsto che della cabina di regia faccia parte anche un rappresentante designato dalla Conferenza permanente;
- all'articolo 2, comma 4, è previsto che, con decreto del Ministro del turismo, di concerto con il Ministro della cultura, su proposta della predetta cabina di regia nazionale, e **sentita la Conferenza Stato-regioni**, sono definiti:
 - a) le linee guida per la realizzazione, la gestione e l'aggiornamento della **banca dati dei cammini d'Italia**;
 - b) gli *standard* di qualità a cui i cammini devono essere conformi per l'inserimento nella banca dati;
 - c) le modalità e i termini per l'inserimento, la sospensione temporanea e la cancellazione dalla banca dati dei cammini non più rispondenti ai criteri fissati dal decreto.
- all'articolo 4 è prevista l'istituzione di un **tavolo permanente** per i cammini d'Italia, composto dai membri della cabina di regia, da esperti e da rappresentanti di istituzioni e associazioni attive nel settore culturale e turistico, con la funzione di **favorire la collaborazione interistituzionale** per lo sviluppo dei cammini attraverso, tra l'altro, l'elaborazione di proposte normative ed il monitoraggio delle problematiche; l'istituzione del tavolo avviene tramite decreto del Ministro del turismo, **sentita anche la Conferenza unificata**.

Ciò premesso, si valuti l'opportunità di prevedere ulteriori forme di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, con riferimento, in particolare, all'articolo 2, comma 4, che prevede che la Conferenza Stato-regioni sia sentita, tra l'altro, ai fini della definizione delle linee guida per la realizzazione, la gestione e l'aggiornamento della banca dati dei cammini d'Italia; in particolare, *potrebbe essere valutata l'opportunità di prevedere l'intesa in sede di conferenza Stato-regioni, alla luce della significatività del rilievo assunto, nell'ambito del provvedimento in esame, da competenze di natura concorrente (valorizzazione dei beni culturali e ambientali) e residuale (turismo).*