

**Innovazione ed inclusione  
per la valorizzazione  
del patrimonio culturale  
e lo sviluppo delle aree interne**

Idee e proposte

*In copertina*

Giulia Lapucci, *Mani che custodiscono*, elaborazione con AI, 2023.





# **Innovazione ed inclusione per la valorizzazione del patrimonio culturale e lo sviluppo delle aree interne**

Idee e proposte

*a cura di*

Carmen Vitale



**Giappichelli**

© Copyright 2024 – G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-0958-0

ISBN/EAN 979-12-211-8049-7 (ebook - pdf)

*Il volume è stato pubblicato con i fondi del progetto CHIAS finanziato dall'Ateneo di Macerata.*



G. Giappichelli Editore



Questo libro è stato stampato su carta certificata, riciclabile al 100%



Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

*A mio padre, ab imo pectore.*



## Indice

pag.

CARMEN VITALE, *Percorsi di valorizzazione del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne: una introduzione*

1. Premessa. La ricerca, gli obiettivi ed i contenuti del volume 1
2. Le aree interne e il patrimonio culturale 2
3. La valorizzazione del patrimonio culturale delle aree interne 7
  - 3.1. I termini essenziali del dibattito giuridico 7
  - 3.2. Comunità, patrimonio culturale e sviluppo sostenibile nelle aree interne 10
4. I risultati (parziali) della ricerca: verso una valorizzazione del patrimonio culturale “*place based*” 16
5. Le prospettive: innovazione e inclusione per uno sviluppo delle aree interne “*culture oriented*” 17

### SEZIONE I. Comunità e sviluppo locale nelle aree interne

AUGUSTO CIUFFETTI, *Comunità in cammino. Dalla mobilità come carattere originario dell'Appennino all'escursionismo moderno*

1. Una storia recente del camminare tra nuove sensibilità e ambientalismo 21
2. Anatomia di un fenomeno e possibili prospettive 26
3. La mobilità degli abitanti dell'Appennino 29
4. Per concludere: una proposta di sentiero 33

CRISTINA BONIOTTI, SILVIA CERISOLA, *Il ruolo del capitale territoriale nella valorizzazione delle aree interne*

1. Introduzione 37
2. Capitale territoriale e patrimonio culturale (tangibile e intangibile) nelle aree interne 38

	<i>pag.</i>
3. Il ruolo del patrimonio culturale nella post-pandemia: PNRR e aree interne	40
4. Il progetto “Valli Resilienti”: riattivare il capitale territoriale nelle aree interne	43
5. Conclusioni	47
<i>MARTA ZARELLI, Le comunità ... in cammino. I cammini culturali come strumento di coesione territoriale, sviluppo sostenibile e cura dei beni comuni nelle aree interne. Ussita, nel Parco Nazionale dei Monti Sibillini</i>	
Premessa. Il contesto di riferimento	49
1. La Guida Nonturismo “Ussita Deviazioni inedite raccontate dagli abitanti”	52
1.1. La redazione di comunità: gli incontri	53
1.1.1. Ottobre 2018	53
1.1.2. Novembre 2018	54
1.1.3. Gennaio 2019	54
1.1.4. Febbraio 2019	55
1.1.5. Marzo 2019	56
1.1.6. Aprile 2019	56
1.1.7. Giugno 2019	57
1.2. Le residenze	58
1.2.1. 3-5 maggio 2019 – WuMing2	58
1.2.2. Agosto e settembre 2019 – Alessandro Chiappanuvoli e Antonio Di Cecco	58
1.2.3. Luglio-agosto 2019 – Sara Sartori	60
1.2.4. Febbraio 2020 – Giacomo Giovannetti	61
1.3. Tessere il mosaico del passato, presente e futuro	62
2. Il Cammino nelle Terre Mutate e il turismo rigenerativo	63
2.1. Prima fase	65
2.2. Seconda fase	65
2.3. Terza fase	65
2.4. Quarta fase. I referenti locali	66
2.5. Quinta fase. I raduni tra operatori	67
2.6. Passaggio ai territori	67

## SEZIONE II. Il patrimonio culturale in contesti di disastro

MARA CERQUETTI, *Il coinvolgimento delle comunità locali nella gestione del patrimonio culturale: verso una governance people-centred*

- |   |    |
|---|----|
| 1. Patrimoni in evoluzione  | 71 |
| 2. Dal patrimonio alle comunità   | 74 |
| 3. Nuovi modelli di governance  | 76 |
| 4. Dalla teoria alla pratica  | 79 |
| 5. Riflessioni conclusive: raccomandazioni di policy e questioni aperte | 84 |

CHIARA FELIZIANI, *Patrimonio culturale ed esercizio della funzione amministrativa in tempo di recessione ecologica. Riflessioni intorno al rapporto pubblico-privato*

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale come funzione amministrativa | 87  |
| 2. Il patrimonio culturale tra pubblico e privato   | 89  |
| 3. La dialettica pubblico-privato in tempo di recessione ecologica                              | 92  |
| 4. Qualche esempio tratto dalla giurisprudenza  | 95  |
| 5. Riflessioni di sintesi   | 102 |

FEDERICA PASSARINI, *Diritto internazionale e protezione del patrimonio culturale in contesti di disastro: verso un ruolo attivo delle comunità nei processi decisionali*

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Introduzione  | 105 |
| 2. La protezione del patrimonio culturale in contesti di disastro nel diritto internazionale   | 108 |
| 3. Il ruolo delle comunità nella gestione del patrimonio culturale in contesti di disastro   | 113 |
| 4. Limiti e prospettive di sviluppo del diritto internazionale in materia di partecipazione pubblica ai processi decisionali sulla gestione del patrimonio culturale in contesti di disastro | 116 |

MASSIMO SARGOLINI, ALESSANDRO DELPRIORI, *Le aree interne dell'Appennino centrale: il terremoto del 2016 e il ruolo del patrimonio culturale nel processo di rinascita*

- |  |     |
|--|-----|
| Sommario   | 119 |
| 1. La pianificazione della rinascita riparte dalla componente culturale: il caso studio del Centro Italia a seguito del sisma 2016 | 120 |
| 2. Il valore del bene culturale  | 120 |

### SEZIONE III. Strumenti e opportunità per il riuso e la valorizzazione del patrimonio culturale nelle aree interne

#### FRANCESCO MILELLA, *Nuove forme di collaborazione pubblico-privata per la valorizzazione del patrimonio culturale*

1. Per iniziare	143
2. Il contesto, la necessità di cambi di paradigma e di nuove sfide	145
2.1. Restituire un valore d'uso contemporaneo al patrimonio culturale	146
2.2. Il valore dei beni pubblici non è solo il suo valore economico-patrimoniale	147
2.3. Il concorso tra soggetti pubblici e privati per il perseguimento dell'interesse generale è necessario	149
3. Quali sono dunque oggi le sfide nella gestione e valorizzazione del patrimonio culturale?	150
3.1. Un sintetico quadro logico di nuovi modelli di governance collaborativa pubblico-privato	151
3.2. Innovazione, superamento dei limiti e criticità: i Partenariati Speciali	152
3.3. Una fruttuosa sperimentazione. Caratteristiche applicative in tema di Partenariati Speciali.	156
4. Una sintesi degli aspetti giuridicamente rilevanti nelle sperimentazioni dei PSPP come nuovo paradigma	160
5. Sfide, ostacoli e condizioni di successo per il cambio di paradigma sostenuto dai PSPP	161
6. Conclusioni e traguardi cui tendere	165

#### SILIA GARDINI, *La rigenerazione del patrimonio archeologico industriale come strumento di valorizzazione*

1. Rigenerazione urbana e beni culturali	167
2. I beni archeologici industriali e la loro rilevanza nell'ambito dell'azione amministrativa locale	169
2.1. La legislazione regionale sul patrimonio archeologico industriale	173
3. La valorizzazione del patrimonio archeologico industriale attraverso la rigenerazione e il riuso adattivo	175
4. Conclusioni	181

pag.

GIOVANNI TENEGGI, *Le cooperative di comunità per la valorizzazione del patrimonio culturale e lo sviluppo dei territori marginali*

- |  |     |
|--|-----|
| 1. L'impoverimento culturale dei territori marginali e l'insegnamento del Teatro Povero di Monticchiello   | 183 |
| 2. L'apporto delle cooperative di comunità al ripristino di valori d'uso e biografici intenzionali dei patrimoni territoriali                              | 186 |
| 3. La riabitazione dei territori e dei loro patrimoni come risposta al dilemma della continuità intergenerazionale. Il ritorno alla "coscienza dei luoghi" | 187 |
| 4. La necessità della funzione educativa e di vivificazione comunitaria nella cura dei patrimoni territoriali  | 190 |
| 5. La funzione e la struttura delle cooperative di comunità nella gestione dei patrimoni territoriali  | 191 |
| 6. I casi e le esperienze delle cooperative di comunità. Un racconto di invito alla scoperta   | 195 |

ALFREDO VALERI, *Il crowdfunding civico per la valorizzazione del patrimonio culturale delle aree interne*

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Il <i>crowdfunding</i> : modelli e contesti applicativi            | 199 |
| 2. Il meccanismo del <i>crowdfunding</i> civico e le sue potenzialità | 202 |
| 3. Quale contributo per le aree interne?                              | 205 |

LUCA BORNEO, *Il crowdfunding civico: un'opportunità per valorizzare il territorio e sviluppare forme innovative di partnership tra pubblico e privato*

- |   |     |
|---|-----|
| Introduzione  | 209 |
| 1. Il punto di vista di un operatore del settore, l'esperienza di Ginger Crowdfunding           | 210 |
| 2. Quattro declinazioni del <i>crowdfunding</i> civico  | 211 |
| 2.1. L'Ente privato che utilizza il <i>crowdfunding</i> per valorizzare il territorio           | 211 |
| 2.1.1. L'importanza di una partnership  | 212 |
| 2.2. Ente locale che utilizza il <i>crowdfunding</i> per un progetto di impatto per la comunità | 213 |
| 2.2.1. La squadra di lavoro   | 213 |
| 2.2.2. L'obiettivo della campagna   | 214 |
| 2.2.3. Il <i>crowdfunding</i> per coinvolgere gli stakeholder                                   | 214 |
| 2.2.4. Conclusioni  | 215 |

	<i>pag.</i>
3. Ente locale che usa il <i>crowdfunding</i> per sostenere i progetti privati di valore per la sua comunità	215
3.1. Cultura attiva – Il <i>crowdfunding</i> civico del Comune di Forlì	215
3.2. Il supporto per i progetti selezionati	216
3.3. Il <i>crowdfunding</i> civico del Comune di Milano	217
4. Impresa privata che usa il <i>crowdfunding</i> per supportare progetti pubblici	217
4.1. Un percorso collaudato ma con caratteristiche innovative	218
4.2. I destinatari	218
4.3. Il caso del Comune di Medesano	219
4.4. Risultati raggiunti?	219
5. Conclusioni	220

#### SEZIONE IV. Itinerari turistico culturali: proposte ed esperienze di valorizzazione del patrimonio culturale per il turismo sostenibile nelle aree interne

FABIANO COMPAGNUCCI, *Il ruolo dei cammini culturali per il rilancio delle comunità locali delle aree interne*

Introduzione	223
1. La questione delle aree periferiche in Italia: la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI)	224
2. Gli itinerari e i cammini culturali	230
3. Il senso e il ruolo dei cammini per la rigenerazione dei territori	233
4. Alcune considerazioni conclusive	238

MAELA CARLETTI, MARIA CIOTTI, AUGUSTO CIUFFETTI, MARTA ZARELLI. *Il “Cammino dei mulini idraulici nell’Alto Maceratese”. Note per la progettazione di un itinerario turistico culturale*

1. Premessa	241
2. Acque, gualchiere, mulini e mugnai nella storia dei territori	243
3. Il Cammino in quattro tappe	245

DIANA SANTIAGO IGLESIAS, *I cammini di Santiago nella normativa sul patrimonio culturale della Galizia: il complesso equilibrio tra protezione e sviluppo di un polo catalizzatore delle zone rurali*

1. Il punto di partenza: il progressivo abbandono delle zone rurali	265
2. Il cammino di Santiago come opportunità per rilanciare le zone rurali	267

	<i>pag.</i>
3. La tutela del Cammino di Santiago nella Comunità Autonoma della Galizia	273
3.1. Contesto normativo e regime delle competenze	274
3.2. Il Cammino di Santiago nella legge del 4 maggio 2016, n. 5, sul patrimonio culturale della Galizia	276
3.2.1. Concetto e natura giuridica dei Cammini di Santiago	276
3.2.2. Meccanismi specifici di protezione dei Cammini di Santiago	277
3.2.2.1. La demarcazione	277
3.2.2.2. Usi	279
3.2.2.3. L'occupazione e l'espropriazione forzata di tratti o terreni dei Cammini di Santiago	280
3.2.2.4. La pianificazione	281



- CIUFFETTI A., *Tra protoindustria ed economie rurali integrate: ambiente e paesaggi di una gualchiera-tintoria dell'Appennino centrale*, in A. CIUFFETTI, R. PARISI (a cura di), *Paesaggi italiani della protoindustria. Luoghi e processi della produzione dalla storia al recupero*, Carocci, Roma, 2018, 66-76.
- CIUFFETTI A., *Una comunità dell'Appennino marchigiano: Pievebovigliana e il suo territorio in età moderna*, in *Marca/Marche*, n. 11, 2018, 21-40.
- CIUFFETTI A., *Appennino. Economie, culture e spazi sociali dal medioevo all'età contemporanea*, Carocci, Roma, 2019.
- CIUFFETTI A., *Guida storico artistica del Comune di Valfornace*, il Formichiere, Foligno, 2019.
- CIUFFETTI A., MORONI M. (a cura di), *Acqua, mugnai e grano. Importanza, decadenza e fine dei mulini ad acqua*, Il Mulino di Gelagna, Serravalle del Chienti, 2023.
- CIUFFETTI A., PARISI R. (a cura di), *Paesaggi italiani della protoindustria. Luoghi e processi della produzione dalla storia al recupero*, Carocci, Roma, 2018.
- DI STEFANO E., *Uso delle acque e presenza umana disseminata: i presupposti di uno sviluppo manifatturiero nella Marca centro-meridionale (secoli XIII-XVI)*, in F. BETTONI, A. CIUFFETTI (a cura di), *Energia e macchine*, cit., 144-161.
- GALETTI P., *Acque e mulini tra età medievale e moderna*, in F. BETTONI, A. CIUFFETTI (a cura di), *Energia e macchine. L'uso delle acque nell'Appennino centrale in età moderna e contemporanea*, Crace, Perugia, 2010, 4-14.
- GALETTI P., RACINE P. (a cura di), *I mulini nell'Europa medievale*, Clueb, Bologna, 2003.
- GINZBURG C., *Il formaggio e i vermi. Il cosmo di un mugnaio del '500*, Einaudi, Torino, 1976 (rist. Adelphi, Milano, 2019).
- GROSSI G., *Marsica: guida storico-archeologica*, Aleph, Luco dei Marsi, 2002.
- LUCERNA G., *Ruote sull'acqua. Mulini idraulici nella provincia di Pesaro e Urbino*, Bononia University Press, Bologna, 2007.
- MARCONI A., *La Sibilla*, Marte editrice, Martinsicuro (TE), 2016.
- MATTIONI R., *L'avventura dell'industria. Manifatture tra '800 e '900 nell'Alto Maceratese*, Mierma, Pieve Torina-Camerino, 1993.
- MOSCIATTI M., *L'industria elettrica nell'Alto Maceratese. Dagli inizi alla nazionalizzazione*, Mierma, Pieve Torina-Camerino, 1992.
- MOSCIATTI M., *L'energia della montagna. La produzione di energia idroelettrica in provincia di Macerata*, Arte Lito Industria Grafica, Camerino, 2009.
- RE D., CAPOCASA F., SEVERI R., TREGGIARI S., *I saperi nascosti dove dorme la neve. Dialogo tra saperi tradizionali e scienze del territorio*, Assemblea Legislativa della Regione Marche, Ancona, 2010.
- SERAFINI M., MONCERI L., *Il Cammino Francescano della Marca*, Terre di Mezzo Editore, Milano, 2020, 40-46.
- ZARELLI M., *Escursioni sui Monti Sibillini*, Idea Montagna Edizioni, Villa di Teolo (PD), 2024, 39-58.



DIANA SANTIAGO IGLESIAS \*

*I cammini di Santiago nella normativa sul patrimonio culturale della Galizia: il complesso equilibrio tra protezione e sviluppo di un polo catalizzatore delle zone rurali\*\**

*1. Il punto di partenza: il progressivo abbandono delle zone rurali*

In Spagna, durante gli ultimi cinquanta anni, si è assistito ad un progressivo abbandono delle zone rurali<sup>1</sup>. La maggior parte delle province e delle comunità autonome monoprovinciali ha perso popolazione e, per via della crisi economica, tale perdita è stata particolarmente intensa nei comuni rurali e in molti centri abitati di piccole e medie dimensioni<sup>2</sup>. Lo spopolamento

---

\* Diana Santiago Iglesias è Profesora Titular de Derecho Administrativo Universidad de Santiago de Compostela.

\*\* Lavoro svolto nell'ambito del progetto di ricerca *Innovation and inclusion for the enhancement of cultural heritage and the sustainable development of inner areas* (Bando per il finanziamento di progetti di ricerca di Ateneo DR 464 dell'11.10.2022) e del gruppo di ricerca GI-1876, Red Empresa-Administración dell'Università di Santiago de Compostela, gruppo di riferimento competitivo finanziato dalla Xunta de Galicia ED431C 2023/29.

<sup>1</sup> Cfr. G. MORALES MATOS, B. MÉNDEZ GARCÍA, *Despoblación rural, comarcas y áreas metropolitanas en España*, in L. PAREJO ALFONSO (dir.), *El futuro de la Administración Local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona-Madrid, 2017, 106. Si veda inoltre J.L. MATEOS CRESPO, *Organización territorial, prestación de servicios públicos y despoblación: ¿una estrecha relación?*, in M.M. FERNANDO PABLO, J.L. DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ (dirs.), *Rural renaissance: derecho y medio rural*, Aranzadi, Cizur Menor, 2020, 260 ss. e S. PAZOS-VIDAL, *La delimitación conceptual del reto demográfico: la determinación de sus dimensiones*, in *Políticas públicas y estrategias locales para abordar el reto demográfico*, D. SANTIAGO IGLESIAS (dir.), Serie Claves n. 42, FDGL, 2024, 23 ss.

<sup>2</sup> Cfr., *Directrices Generales de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico* (DGENRD), Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Comisionado del Go-

sembra essere più pronunciato nelle città intermedie, tanto che questo fenomeno non riguarda più solo i piccoli comuni rurali ma anche quelli intermedi e semi-urbani<sup>3</sup>.

Sebbene i comuni che attualmente perdono popolazione siano distribuiti lungo tutto il territorio nazionale, la perdita di popolazione è più pronunciata nei comuni situati al di fuori delle grandi città e delle loro aree metropolitane o immediate zone di influenza e concentrati soprattutto nella parte occidentale della Spagna e nelle zone montuose dell'altopiano settentrionale, il Sistema Iberico e i Pirenei<sup>4</sup>.

La tendenza dei prossimi anni non sembra essere destinata a cambiare. Infatti, secondo la proiezione demografica 2022-2072, pubblicata dall'Istituto Nazionale di Statistica Spagnolo (INE), nei prossimi 15 anni, dato il calo del tasso di natalità e l'aumento dei decessi, in Spagna vi saranno sempre più decessi rispetto alle nascite (crescita o saldo naturale negativo). Inoltre, stando sempre ai dati riportati, se le attuali tendenze demografiche dovessero essere confermate, nei prossimi 15 anni, si assisterebbe ad un'evoluzione disomogenea tra le comunità autonome: si verificherebbero aumenti di popolazione in tredici comunità e diminuzioni in quattro, nonché nelle città autonome di Ceuta e Melilla. In particolare, i maggiori incrementi corrisponderebbero alle Isole Baleari (25,0%), alla Regione di Murcia (16,0%) e alle Isole Canarie (15,5%), mentre le diminuzioni più marcate riguarderebbero il Principato delle Asturie (-6,7%), Estremadura (-4,8%) e Castiglia e León (-4,1%)<sup>5</sup>.

Tra le caratteristiche comuni alle zone rurali più spopolate rientrano le difficoltà legate all'accessibilità e all'isolamento, unite alla mancanza dei servizi<sup>6</sup>: tutti fattori che influenzano, anche se non in modo esclusivo, il tasso di abbandono di queste aree<sup>7</sup>. In tal senso, le *Directrices Generales para la ela-*

---

bierno frente al reto demográfico, 2019, <https://transparencia.gob.es>, consultato ad aprile 2024.

<sup>3</sup>F. VELASCO CABALLERO, *Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local*, in *Anuario de Gobierno Local*, n. 13, 2020, 40.

<sup>4</sup>Cfr. *Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014)*, Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (Disponibile sul sito: <https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/ley-para-el-desarrollo-sostenible-del-medio-rural/prog-desarrollo-rural-sostenible/>, consultato ad aprile 2024).

<sup>5</sup>Cfr. [https://www.ine.es/prensa/pp\\_2022\\_2072.pdf](https://www.ine.es/prensa/pp_2022_2072.pdf) (consultata a maggio 2024).

<sup>6</sup>F. MOLINERO HERNANDO, "La España Profunda", *Agricultura familiar en España*, Anuario 2017, UPA-Fundación de Estudios Rurales, Madrid, 2017, 42.

<sup>7</sup>Sulla penalizzazione delle aree rurali nell'accesso alle infrastrutture e ai servizi, cfr. F. COLLANTES, V. PINILLA, *La verdadera historia de la despoblación de la España rural y cómo puede ayudarnos a mejorar nuestras políticas*, in F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ (dir.), *La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurí-*

*boración de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico* (DGENRD) progettate dal Commissario del Governo spagnolo per la Sfida Demografica, di cui al Regio Decreto del 27 gennaio 2017, n. 40<sup>8</sup>, e approvate dall'accordo del Consiglio dei Ministri del 29 marzo 2019, includono tra gli obiettivi da perseguire l'assicurazione di un'adeguata prestazione dei servizi di base a tutta la popolazione in condizioni di equità, adattandola alle caratteristiche di ogni territorio<sup>9</sup>. Tuttavia, bisogna tener presente che, nel caso dei comuni rurali intermedi o semi-urbani, la causa della perdita di popolazione è da ricercare non tanto nell'accesso ai servizi quanto piuttosto in altri fattori, quali la mancanza di opportunità economiche e lavorative, nonché condizionamenti di tipo culturale o familiare<sup>10</sup>.

## 2. *Il cammino di Santiago come opportunità per rilanciare le zone rurali*

La maggior parte del patrimonio culturale protetto della Spagna si concentra nelle zone rurali<sup>11</sup>. Come ha sottolineato Sánchez-Mesa Martínez, l'abbandono delle zone rurali in un Paese ricco di manifestazioni culturali

---

*dico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, Aranzadi, Cizur Menor, 2019.

<sup>8</sup> Cfr. il Decreto Regio del 13 luglio 2018, n. 863, contenente la struttura organica di base del Ministero spagnolo delle Politiche Territoriali e della Funzione Pubblica e la risposta del Governo all'interrogazione scritta del Congresso, da 184/308 a 184/311, del 18 giugno 2019, 1730-1733.

<sup>9</sup> Parallelamente, sono state adottate misure specifiche per rivitalizzare le zone rurali, come ad esempio il Regio Decreto del 5 ottobre 2018, n. 1234, che stabilisce le basi normative per la concessione diretta di sovvenzioni agli enti locali per il finanziamento di progetti di occupazione, autoimpiego e imprenditorialità collettiva, volti ad affrontare la sfida demografica nei comuni con meno popolazione, nell'ambito del Programma operativo per l'occupazione giovanile del Fondo sociale europeo (aiuti EMP-POEJ). Vid. D. SANTIAGO IGLESIAS, A. DE NUCCIO, *La prestación de servicios públicos locales en zonas despobladas o en riesgo de despoblación: retos y oportunidades*, in *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos*, Y. GÓMEZ SÁNCHEZ (coord.), CEPC, Madrid, 2023, 201 ss.

<sup>10</sup> F. VELASCO CABALLERO, *Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local*, cit., 42.

<sup>11</sup> L. SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, *La planificación de políticas territoriales contra la despoblación de áreas interiores en España: claves para una gestión sostenible de los recursos naturales*, in D. SANTIAGO IGLESIAS, L. MIGUEZ MACHO, A.J. FERREIRA FERNÁNDEZ (dirs.), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, Aranzadi, Cizur Menor, 2021, 418.

come la Spagna deve essere visto sia come una sfida che come un'opportunità. Da un lato, secondo lui, il progressivo spopolamento delle aree rurali aumenta il rischio di deterioramento e perdita del patrimonio che si trova in queste zone: lo spopolamento provoca l'abbandono e il disuso degli edifici e l'assenza di ricambio generazionale porta alla scomparsa, ad esempio, di tradizioni, mestieri e tipologie edilizie tipiche, senza dimenticare la difficoltà di sorveglianza e tutela dei beni che l'inesistenza di centri abitati vicini comporta. Dall'altro, come è stato sottolineato per Sánchez-Mesa, questo stesso patrimonio può fungere da polo catalizzatore da cui partire per pianificare azioni che possono essere utili ad alleviare il fenomeno dello spopolamento: lo stimolo del turismo, l'incentivazione delle politiche di tutela e la promozione del patrimonio immateriale o l'accrescimento dell'interesse per il cosiddetto patrimonio vernacolare o tradizionale, che permette di valorizzare l'identità locale, sono alcune delle azioni volte a prevenire il declino economico e demografico delle zone rurali<sup>12</sup>.

Il Cammino di Santiago è un pellegrinaggio nato intorno alla venerazione delle spoglie del Santo Apostolo San Giacomo il Maggiore a Santiago de Compostela, le cui origini risalgono al IX secolo e che, con il passare del tempo, è diventato un importante fenomeno storico e culturale<sup>13</sup>. È stato una via di comunicazione e di scambio culturale con il Nord dell'Europa che ha agito come motore dinamizzante della vita sociale ed economica; inoltre, è stato un mezzo di diffusione delle correnti culturali<sup>14</sup>. Si tratta, pertanto, di un fenomeno poliedrico nel quale convivono varie dimensioni (religiosa, culturale, sociale, ambientale, di svago, ecc.) e che, oggi, può essere considerato uno dei primi itinerari turistici della storia<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup>L. SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, *La planificación de políticas territoriales contra la despoblación de áreas interiores en España: claves para una gestión sostenible de los recursos naturales*, cit., 417.

<sup>13</sup>V. <https://www.caminodesantiago.gal/es/descubre/origenes-y-evolucion/de-los-primeros-peregrinos-a-la-actualidad> (consultato ad aprile 2024).

In questo lavoro, il termine "Cammino di Santiago" è utilizzato per indicare l'insieme delle vie del pellegrinaggio verso Santiago de Compostela che sono riconosciute a livello documentale e di cui ne è attestato l'uso come vie di pellegrinaggio di lunga percorrenza, le quali strutturano, modellano e caratterizzano il territorio che attraversano (art. 73 della l. 4 maggio 2016, n. 5, sul patrimonio culturale della Galizia). Una delle vie più conosciute è il "Cammino Francese", che è quello utilizzato come punto di riferimento in alcuni degli studi statistici citati in questo lavoro.

<sup>14</sup>D. SANTIAGO IGLESIAS, *La protección y el fomento del Camino de Santiago en la Comunidad Autónoma de Galicia*, in *AEDON*, n. 3, 2008.

<sup>15</sup>X. MORALES URRUTIA, E. LÓPEZ IGLESIAS, MARÍA DO MAR PÉREZ FRA, *El papel del Camino de Santiago en la dinamización de las áreas rurales: análisis de los municipios del*

Negli ultimi decenni, il Cammino di Santiago è diventato uno degli itinerari culturali di maggior riconoscimento a livello internazionale. Il 23 ottobre 1987, il Consiglio d'Europa ha dichiarato il Cammino di Santiago primo Itinerario Culturale Europeo. L'11 dicembre 1993, l'Unesco lo ha dichiarato Patrimonio Universale dell'Umanità. Pur riconoscendo la rilevanza del Cammino di Santiago nel corso di tutta la sua storia, dal punto di vista di questo lavoro, gli anni '80 costituiscono il vero spartiacque: è questo il periodo in cui cominciano a stanziarsi ingenti fondi pubblici destinati alla sua conservazione, restauro e promozione, culminando nel *Plan Xacobeo '93* della Xunta de Galicia (Giunta della Galizia). Da questo momento in poi, i successivi festeggiamenti degli Anni Santi hanno raggiunto una proiezione nazionale e internazionale sempre maggiore, incentivando la rivitalizzazione economica della Galizia e delle Comunità Autonome del Nord della Spagna per le quali passano i Cammini di Santiago<sup>16</sup>.

A priori, tutto sembrerebbe puntare sul potenziale che, in astratto, il Cammino possiede per migliorare lo sviluppo socio-economico dei territori della Galizia che dallo stesso sono attraversati; zone che, come già detto, hanno un carattere prevalentemente rurale. Di seguito, si riporteranno brevemente i risultati ottenuti in diversi studi che hanno cercato di misurare questo impatto e, nello specifico, l'attività turistica generata<sup>17</sup>.

In linea di massima, sembra esserci un consenso sulla necessità di moderare le aspettative circa l'effetto del Cammino di Santiago sulla situazione demografica dei territori attraversati.

Per quanto riguarda le dinamiche demografiche, lo studio condotto da Morales, López e Pérez conclude che, con riferimento ai comuni attraversati dal Cammino Francese presi in esame, ad eccezione di due di essi, Sarria e Monterroso, i restanti hanno perso popolazione nel periodo 2001-2011. Ad ogni modo, confrontando l'evoluzione demografica di questi comuni con quella di altre aree rurali con simile densità di popolazione, nelle province di A Coruña e Lugo, si è notato che due zone situate lungo l'itinerario del Cammino mostrano un'evoluzione meno negativa rispetto alle prime. Questa dinamica relativamente favorevole, se paragonata con altre zone rurali simili,

---

*Camino Francés en Galicia*, in *Smart an inclusive development in rural areas. Book of proceedings of the 11th Iberian Conference on Rural Studies*, UTAD Vila Real, Portugal, 2016, 536 ss.

<sup>16</sup> M.J. ANDRADE SUÁREZ, G. LEIRA LANDEIRA, R. CARAMÉS VALO, *El turismo como factor estratégico de desarrollo rural: el Camino de Santiago Francés*, ROTUR, 2010, 55.

<sup>17</sup> In questa sede, non si tratta tanto di fare una rassegna bibliografica esaustiva, quanto piuttosto di offrire un'idea generale dell'impatto che quest'itinerario culturale genera sui comuni galiziani che ne sono attraversati.

si registra in 3 comuni che hanno un capoluogo locale o comarcale di notevoli dimensioni (Melide, Monterroso e Sarria).

Rispetto alle variabili relative all'occupazione e al tessuto imprenditoriale, il lavoro citato mostra la trasformazione subita dalla struttura economica di questi comuni negli ultimi decenni: il settore agricolo ha smesso di essere la principale fonte di occupazione e di reddito, e oggi la struttura occupazionale si basa maggiormente sul settore terziario, con un aumento delle attività alberghiere, di ristorazione e del commercio al dettaglio. Ciononostante, in quasi tutti i comuni analizzati nel suddetto studio, l'occupazione generata nelle attività non agricole è stata inferiore rispetto alla caduta dell'attività del settore primario. Si conclude, pertanto, per l'inevitabilità dell'impatto dei Cammini di Santiago ma precisando che la portata di quest'ultimo è stata moderata almeno fino al momento della stesura del lavoro: "questo percorso ha stimolato la comparsa di piccole attività commerciali, come bar, ristoranti o vari tipi di alloggi, ma non è stato capace di modificare in modo significativo le dinamiche demografiche e socio-economiche delle zone rurali che attraversa"<sup>18</sup>. Peraltro, non sembra che le tendenze abbiano subito grandi cambiamenti negli ultimi anni, dato che a una simile conclusione erano giunti sei anni prima Andrade Suárez, Leira Landeira e Caramés Valo, i quali affermavano che: "nel complesso, il Cammino di Santiago non riesce a imporsi come un fattore veramente determinante per lo sviluppo sociale ed economico delle località rurali che attraversa, anche se non c'è dubbio che l'affluenza ciclica di pellegrini, soprattutto durante gli Anni Giacobei, sia un piccolo complemento allo sviluppo dei comuni rurali presi in esame"<sup>19</sup>.

In ogni caso, nel 2024, le conclusioni dei suddetti studi dovrebbero essere lette con una certa cautela. In primo luogo, bisogna tener presente che entrambi si soffermano sull'analisi dei comuni attraversati dal Cammino Francese, il quale comprende proprio alcuni dei municipi e delle regioni più depresse della Galizia, con la conseguenza che l'esito delle politiche pubbliche implementate in queste aree non dovrebbe essere misurato solo in termini di aumento della popolazione e attività economica, ma anche in funzione della frenata – non reversione – del processo di totale abbandono al quale sarebbero altrimenti condannate<sup>20</sup>. Su questa linea, Moscarelli afferma che l'im-

---

<sup>18</sup>X. MORALES URRUTIA, E. LÓPEZ IGLESIAS, M<sup>a</sup>.M. PÉREZ FRA, *El papel del Camino de Santiago en la dinamización de las áreas rurales: análisis de los municipios del Camino Francés en Galicia*, cit., 538 ss.

<sup>19</sup>M.J. ANDRADE SUÁREZ, G. LEIRA LANDEIRA, R. CARAMÉS VALO, *El turismo como factor estratégico de desarrollo rural: el Camino de Santiago Francés*, cit., 79 ss.

<sup>20</sup>In ogni caso, come sottolineano M.J. ANDRADE SUÁREZ, G. LEIRA LANDEIRA, R. CARAMÉS VALO occorre tenere presente che l'implementazione di attività turistiche nelle zone ru-

portanza del Cammino di Santiago nelle economie locali dei comuni che attraversa può essere compresa se la si confronta con quanto avviene nei comuni limitrofi<sup>21</sup>.

In secondo luogo, questi studi dovrebbero essere aggiornati periodicamente per verificare in che misura le attuali cifre del pellegrinaggio hanno inciso sulla tendenza descritta, visto e considerato che, negli ultimi anni, il numero di pellegrini ha sperimentato un aumento costante, fatta eccezione per gli anni della pandemia<sup>22</sup>. Sicuramente, le politiche pubbliche sviluppate intorno al Cammino sembrano dare i loro frutti<sup>23</sup>. Secondo i dati dell'Ufficio

---

rali non basta a risolvere i problemi sociali ed economici delle regioni più depresse: la questione dello spopolamento e dell'arretratezza economica richiede soluzioni globali e non parziali (*El turismo como factor estratégico de desarrollo rural: el Camino de Santiago Francés*, cit., 80).

<sup>21</sup> Cfr. R. MOSCARELLI, *Slow tourism, public funding and economic development. A critical review on the case of the Way of St. James in Galicia*, in *Revista Galega de Economía*, n. 30 (3), 12, la quale ha sottolineato, riassumendo le diverse posizioni in materia, che: "The analysis of the case of the Way of St. James seems to confirm a certain ambivalence in the interpretation of the economic impacts on the territory. Existing studies indicate that the route has a slight economic impact on the municipalities through which it passes, mainly due to the low average expenditure recorded per walker per day – around € 30 according to Martín-Duque (2017). Likewise, they point out that the Way has not changed the demographic dynamics of these municipalities (Santos, 1999, 2006b) and does not manage to change the dynamics of the small populations that it is comprised of (Precedo *et al.*, 2007). Despite this, some development is observed in the city of Santiago (Precedo *et al.*, 2007; Santos, 2006b). However, this research is refuted by the study by Fernández & Riveiro (2018a) which looks at the Galician municipalities the French Way transverses in relation to similar municipalities (defined as "nearest neighbors"). The importance of the Way for local economies is demonstrated in relation to what has happened in the nearest neighbors".

<sup>22</sup> Per l'impatto della pandemia sul Cammino de Santiago, cfr. L. LOPEZ, R.C. LOIS GONZÁLEZ, *The new normal on the Way of Saint James: reflections for the future*, in *Revista Galega de Economía*, n. 30.3, 2021, 1-16.

<sup>23</sup> Secondo i risultati dello Studio sull'impatto socio-economico del Cammino di Santiago, [https://www.eixoatlantico.com/images/SIE/181129-sie-turismo-barcelos/informe\\_estudio\\_camino\\_santiago-esp\\_laura-dopeso.pdf](https://www.eixoatlantico.com/images/SIE/181129-sie-turismo-barcelos/informe_estudio_camino_santiago-esp_laura-dopeso.pdf) (consultato nel maggio 2024), sebbene l'impatto economico aggregato del Cammino di Santiago sia quantitativamente modesto, qualitativamente è invece molto rilevante, essendo possibile individuare un forte impatto a livello locale nel Cammino francese (occupazione, sociale, culturale e demografico). Nello studio di cui sopra, i residenti di questi comuni percepiscono impatti economici positivi del Cammino (per quanto riguarda reddito, commercio locale, occupazione, turismo) e nessun impatto economico negativo.

Come sottolinea R. Bande: "in termini quantitativi, gli acquisti fatti dai pellegrini hanno un impatto maggiore a livello locale rispetto a quelli dei turisti tradizionali. [...] Questo effetto si deve, da una parte, al fatto che i soggiorni sono più lunghi (6 giorni di media contro i 2 giorni dei turisti), ma soprattutto al fatto che la spesa effettuata si concentra su servizi e prodotti che hanno un maggiore impatto locale: il 94% della spesa dei pellegrini riguarda ristorazione e alloggio, i quali sono forniti entrambi a livello locale" ("Algunas reflexiones

del Pellegrino, nel 2016, il numero di pellegrini ha superato i 277.000, arrivando a più di 446.000 nel 2023, mentre il 7 maggio 2024 ha già superato gli 87.000, con una variazione del 21% rispetto all'anno precedente. Oltretutto, come affermato in precedenza, oggi il Cammino di Santiago non è più un fenomeno esclusivamente religioso e i pellegrinaggi non si concentrano più solo negli Anni Santi. Ciononostante, sebbene indubbiamente si tratti di un turismo stagionale, attualmente la stagione è distribuita su un periodo di tempo più lungo, e il maggior numero di pellegrinaggi si registra tra i mesi di aprile e ottobre, il che potrebbe incidere sulle dinamiche demografiche ed economiche di questi comuni<sup>24</sup>.

Ad ogni modo, alla luce degli studi esistenti sulla percezione dei residenti di questi comuni, vale la pena sottolineare che la valutazione data da questi ultimi dell'impatto socio-economico del Cammino è generalmente positiva. Come sostengono Fernández Méndez, Fernández Fernández e Riveiro García, con riferimento all'analisi dell'opinione dei residenti dei comuni di Pedrafita do Cebreiro e Melide, la maggior parte di questi percepisce un impatto economico positivo e ritiene che i benefici generati in entrambi i comuni siano destinati ai residenti, sebbene producano effetti solo per alcuni di loro. Questa percezione è più diffusa a Pedrafita, dove si segnala che il Cammino è la principale attività economica del municipio. Secondo gli autori citati, "alla luce degli impatti positivi generati dal Cammino, soprattutto in ambito economico (attività e occupazione) e demografico, nonché dei problemi segnalati dai comuni negli stessi ambiti, si potrebbe concludere che i residenti considerano l'esistenza del Cammino di Santiago una parte della soluzione ai problemi del comune, specialmente nel caso di Pedrafita de Cebreiro (il comune più rurale, più piccolo e più invecchiato)"<sup>25</sup>.

---

sobre el impacto socioeconómico del Camino de Santiago a nivel local en la post-pandemia", *Blog La riqueza de las regiones*, Asociación Española de Ciencia Regional (AECR), 29 giugno 2022, <https://aecr.org/es/algunas-reflexiones-sobre-el-impacto-socioeconomico-del-camino-de-santiago-a-nivel-local-en-la-post-pandemia/> (consultata a maggio 2024)..

<sup>24</sup>R. BANDE, "Algunas reflexiones sobre el impacto socioeconómico del Camino de Santiago a nivel local en la post-pandemia", *Blog La riqueza de las regiones*, Asociación Española de Ciencia Regional (AECR), 29 giugno 2022, <https://aecr.org/es/algunas-reflexiones-sobre-el-impacto-socioeconomico-del-camino-de-santiago-a-nivel-local-en-la-post-pandemia/> (consultata a maggio 2024).

Sulle possibili linee di azione per migliorare le dinamiche economiche di questi comuni, cfr. M<sup>a</sup> C. PARDO LÓPEZ, A.L. LADEIRAS, *Estratexias turísticas para Sarria. O Camiño de Santiago como dinamizador turístico*, Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, 2022.

<sup>25</sup>D. FERNÁNDEZ MÉNDEZ, M. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, D. RIVEIRO GARCÍA, *Impacto socioeconómico del Camino de Santiago a nivel local: la percepción de los residentes*, in *Análise Económica*, n. 69, 2019, 27.

Infine, va detto che il Cammino di Santiago è un itinerario turistico che presenta alcune peculiarità che fanno sì che l'impatto socio-economico da esso derivante debba essere analizzato da una prospettiva diversa rispetto a quella di altre attività turistiche: si tratta, infatti, di un esempio di turismo lento o *slow*<sup>26</sup>. D'accordo con quanto segnalato da Moscarelli, il valore del Cammino di Santiago e, di conseguenza, l'impatto dei fondi pubblici investiti per il suo rilancio, non va ricercato in una dimensione esclusivamente economica ma, piuttosto, deve tener conto di altri fattori significativi e difficilmente quantificabili, seppure molto rilevanti. Tra questi, Moscarelli individua: i valori identitari, che permettono ai comuni piccoli e dispersi di sentirsi parte di un sistema ampio e internazionale; i valori sociali, che derivano dagli scambi tra i pellegrini di tutto il mondo e la popolazione locale, altrimenti impossibili in aree geografiche di questa natura; e i valori culturali, quali strumento di educazione paesaggistica o ambientale, senza oviare gli altri impatti che un itinerario turistico *slow* può contribuire ad attivare, come quelli legati alla ridefinizione della pianificazione territoriale e alla cooperazione tra enti locali<sup>27</sup>.

Alla luce degli studi di cui sopra, sembra che l'impatto socio-economico di un itinerario con tali caratteristiche non possa essere valutato solo dal punto di vista economico, ma richieda un approccio globale.

### *3. La tutela del Cammino di Santiago nella Comunità Autonoma della Galizia*

In questo paragrafo, si esporrà il regime di tutela del patrimonio del Cammino di Santiago nella Comunità Autonoma della Galizia, il quale cerca di trovare il giusto equilibrio tra tutela e uso di questo itinerario turistico *slow*. Proprio nel caso del Cammino di Santiago, tale regime giuridico ha una duplice dimensione: funge da limite allo sfruttamento economico intensivo e ne preserva il valore patrimoniale e l'attrattiva come itinerario turistico sostenibile.

---

<sup>26</sup> Ai limiti della valutazione degli impatti economici di un itinerario turistico *slow* sul territorio, fa riferimento R. MOSCARELLI, *Slow tourism, public funding and economic development. A critical review on the case of the Way of St. James in Galicia*, cit., 12, la quale sottolinea che è fondamentale considerare gli impatti indiretti e indotti, avvertendo che la scala comunale, in alcuni contesti territoriali come quello della Galizia, non fornisce un quadro preciso degli impatti diretti.

<sup>27</sup> R. MOSCARELLI, *Slow tourism, public funding and economic development. A critical review on the case of the Way of St. James in Galicia*, cit., 13.

### 3.1. *Contesto normativo e regime delle competenze*

In un primo momento, l'intervento amministrativo per la protezione del Camino di Santiago si è limitato al riconoscimento di uno status giuridico speciale per le diverse costruzioni esistenti lungo tutto l'itinerario.

In seguito, è emersa la preoccupazione verso la garanzia della conservazione e della valorizzazione dello stesso e, a tal fine, è stato emanato il decreto del 5 settembre 1962, n. 2224, sulla creazione del *Patronato del Conjunto Histórico-Artístico del Camino de Santiago* (Patronato del Complesso Storico-Artistico del Camino di Santiago de Compostela)<sup>28</sup>. Da questo momento in poi, si assiste al consolidarsi di una tendenza che, come dimostra l'approvazione di varie normative, anche se in ambiti diversi, cerca di proteggere e promuovere il Camino; ne è un esempio il Regio Decreto del 14 maggio 1993, n. 736, che regola le agevolazioni fiscali applicabili all'Anno Santo Compostelano<sup>29</sup>.

In Spagna, le Comunità Autonome hanno competenza sui diversi tratti del Camino di Santiago che attraversano il loro territorio, ai sensi dell'art. 148.1.16 della Costituzione, che stabilisce che queste ultime possono assumere la competenza sul patrimonio monumentale di loro interesse nei rispettivi Statuti di Autonomia. In particolar modo, nel caso della Galizia, l'art. 27.18 della Legge Organica del 6 aprile 1981, n. 1, che approva lo Statuto di Autonomia della Galizia, stabilisce che la Comunità Autonoma della Galizia ha competenza esclusiva sul patrimonio storico, artistico, architettonico e archeologico di proprio interesse<sup>30</sup>.

Tuttavia, la giurisprudenza costituzionale riconosce anche la competenza dello Stato in materia, al quale spetta tutto ciò che ha bisogno di un trattamento generale. Si afferma così che lo Stato, indipendentemente dalle importanti competenze delle Comunità Autonome in tale ambito, possa occuparsi della regolazione del Camino come bene culturale di carattere sovraumunitario<sup>31</sup>.

Dunque, in base al quadro delle competenze descritto, lo Stato ha creato

<sup>28</sup> Una sintesi della normativa di cui sopra la si può trovare in: J.L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, *El Camino de Santiago en la perspectiva jurídica*, in *Revista Galega de Administración Pública*, n. 27, 2001, 24-25.

<sup>29</sup> Per uno studio dettagliato della regolamentazione statale storica, della sua portata e della sua influenza, cfr. J.M. ABAD LICERAS, *El Camino de Santiago en la legislación estatal*, in *La Ley*, n. 5, 1999, 1850-1857.

<sup>30</sup> Cfr. Sentenza della Corte costituzionale del 31 agosto 1991, n. 17.

<sup>31</sup> Cfr. J.L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, *El Camino de Santiago en la perspectiva jurídica*, cit., 35-38.

un organo di coordinamento, la Commissione Giacobea, mediante il Regio Decreto del 18 ottobre 1991, n. 1530, che prevedeva la collaborazione tra l'Amministrazione Generale dello Stato e le Comunità Autonome allo scopo di canalizzare le azioni che queste avrebbero realizzato in tale ambito. Questo Regio Decreto è stato abrogato dal Regio Decreto del 4 luglio 1997, n. 1095, che ha riorganizzato la Commissione Giacobea e che, a sua volta, è stato abrogato dal Regio Decreto dell'11 settembre 2009, n. 1431, che ha nuovamente riorganizzato quest'organo allo scopo di ottemperare, come indicato nell'esposizione dei motivi del provvedimento, alle raccomandazioni dell'UNESCO e di intensificare le funzioni della Commissione come organo di cooperazione nella gestione dell'itinerario del Cammino di Santiago iscritto nella Lista del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO, tramite la creazione del Comitato per la cooperazione nella gestione del Patrimonio Mondiale, in conformità con la direttiva 114 delle Linee guida operative per l'applicazione della Convenzione del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO.

Da parte sua, la Comunità Autonoma della Galizia, a metà degli anni '90, ha approvato una normativa integrativa di rango giuridico: la legge del 10 maggio 1996, n. 3, che conteneva la regolamentazione della protezione dei Cammini di Santiago, fermo restando che ad essi si applicava anche la normativa generale sul patrimonio storico e culturale<sup>32</sup>.

Nel 2016, questa normativa è stata abrogata dalla legge del 4 maggio 2016, n. 5, sul patrimonio culturale della Galizia (di seguito, LPCG), attualmente in vigore, il cui contenuto essenziale sarà descritto di seguito. In questa disciplina, si opta per unificare il regime giuridico applicabile ai Cammini di Santiago contenuto nella legge del 1996 e nella normativa sul patrimonio culturale della Galizia. Come si vedrà, sono state mantenute le peculiarità derivanti dalla natura dei Cammini di Santiago (si veda il Titolo VI della LPCG) e sono stati unificati gli aspetti comuni a tutti i beni che conformano il patrimonio culturale della Galizia, quali il regime degli obblighi generali di conservazione e il regime sanzionatorio, con l'obiettivo, come si legge nell'esposizione dei motivi della normativa, di semplificare il regime giuridico ad essi applicabile e facilitarne la conoscenza.

---

<sup>32</sup> Un'analisi della suddetta normativa la troviamo in: D. SANTIAGO IGLESIAS, *La protezione e la valorizzazione del Cammino di Santiago nella Comunità autonoma di Galizia*, cit.

### 3.2. *Il Cammino di Santiago nella legge del 4 maggio 2016, n. 5, sul patrimonio culturale della Galizia*

In questo paragrafo illustreremo brevemente le particolarità del regime giuridico applicabile al Cammino di Santiago, contenute nel Titolo VI della LPCG, ferma restando l'eventuale applicazione del regime generale del patrimonio culturale della Galizia contenuto nella LPCG.

#### 3.2.1. *Concetto e natura giuridica dei Cammini di Santiago*

L'art. 73 della LPCG definisce i Cammini di Santiago come l'insieme degli itinerari riconosciuti a livello documentale e di cui ne è attestato l'uso come vie di pellegrinaggio di lunga percorrenza, le quali strutturano, modellano e caratterizzano il territorio che attraversano. In questa disposizione, sono elencati i percorsi principali: il Cammino francese; il Cammino del Nord, percorso costiero e percorso interno, noto anche come Cammino Primitivo o Cammino di Ovedo; il Cammino Inglese; il Cammino di Fisterra e Muxía; il Cammino Portoghese, interno e costiero; il Cammino d'Argento o Cammino Mozarabico; e il Cammino d'Inverno. Non si tratta di un elenco chiuso, dato che l'art. 73.3 LPCG apre la porta al riconoscimento come Cammino di Santiago a tutti quei percorsi la cui storicità come vie di pellegrinaggio verso Santiago de Compostela e la cui influenza sulla formalizzazione della struttura del territorio che attraversano siano adeguatamente documentate e giustificate.

Per quanto riguarda la natura dei Cammini di Santiago, l'art. 74 LPCG stabilisce che essi sono costituiti da percorsi di dominio e uso pubblico, dai loro elementi funzionali e dal territorio che li definisce. Gli elementi funzionali dei Cammini di Santiago sono quelli che ne conformano la fisionomia, come recinti, muri, argini, sentieri, passi, pontili, ponti, fontane, lavatoi o spazi simili, nonché quelli destinati alla loro conservazione e servizio, e quelli necessari all'uso degli stessi. Nel caso in cui si debba ripristinare il percorso su terreni di proprietà privata, l'ampiezza deve essere pari ad una striscia di almeno tre metri. Inoltre, è previsto che, fino al momento del recupero, sia instaurata una servitù pubblica per consentire il passaggio del Cammino di Santiago sulle proprietà private della larghezza sempre di tre metri.

L'art. 75 LPCG stabilisce che i percorsi dei Cammini di Santiago iscritti nella Lista del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO sono considerati beni di interesse culturale, mentre i restanti percorsi dei Cammini di Santiago (art. 73.2 LPCG) sono considerati beni catalogati, con la categoria di territori storici, ferma la possibilità che, per accordo unanime stipulato tra i comuni

per i quali passa il Cammino, si possa richiedere all'Assessorato regionale competente in materia di patrimonio culturale di avviarne la dichiarazione di bene di interesse culturale, oppure che tale richiesta sia avviata d'ufficio da parte dell'Assessorato stesso.

Ai sensi dell'art. 8.2 LPCG, sono beni d'interesse culturale quei beni e quelle manifestazioni immateriali che, per il loro carattere eccezionale nell'ambito della Comunità Autonoma, sono dichiarati tali per legge o per decreto del Consiglio della Xunta de Galicia, su proposta dell'Assessorato regionale competente in materia di patrimonio culturale, secondo la procedura stabilita nella stessa disciplina. D'altro canto, in virtù dell'art. 8.3 LPCG, hanno la considerazione di beni catalogati quei beni e quelle manifestazioni immateriali, non dichiarati d'interesse culturale, che, per il loro alto valore culturale, sono comunque inclusi nel Catalogo del Patrimonio Culturale della Galizia per mezzo di una delle procedure d'inclusione previste dalla LPCG.

### *3.2.2. Meccanismi specifici di protezione dei Cammini di Santiago*

#### *3.2.2.1. La demarcazione*

La procedura per la delimitazione dei Cammini di Santiago è contenuta nell'art. 76 LPCG, il quale ribadisce che la delimitazione degli itinerari dei Cammini di Santiago deve essere approvata mediante decreto del Consiglio della Xunta de Galicia, su proposta del titolare dell'Assessorato regionale competente in materia di patrimonio culturale.

La procedura di delimitazione deve essere avviata d'ufficio con provvedimento della direzione generale competente in materia di patrimonio culturale, da notificare ai comuni il cui territorio è attraversato dal Cammino e pubblicare sulla Gazzetta Ufficiale della Galizia (*Diario Oficial de Galicia*) e sulla Gazzetta Ufficiale dello Stato (*Boletín Oficial del Estado*). In seguito alla pubblicazione del provvedimento, è aperto un periodo di informazione pubblica pari ad un mese.

L'avvio della procedura comporta l'applicazione provvisoria del regime previsto dalla LPCG per i percorsi già delimitati. Il procedimento, nell'ambito del quale deve intervenire obbligatoriamente il Consiglio Consultivo dei Cammini di Santiago<sup>33</sup> deve concludersi entro un periodo di 24 mesi, trascorsi i quali, se non è adottato alcun provvedimento, decade. Il decreto di delimitazione definisce i seguenti elementi.

---

<sup>33</sup> Cfr. il Decreto del 14 settembre 2017, n. 93, che regola la composizione e il funzionamento dei Consigli territoriali del patrimonio culturale della Galizia, del Consiglio Consultivo dei Cammini di Santiago e della Commissione Tecnica di Archeologia.

In primo luogo, i tracciati del percorso: a) i tracciati principali, ossia i percorsi storici rimasti in uso con le caratteristiche tradizionali; b) i tracciati delle vestigia storiche, definiti come i tratti storici documentati che sono andati perduti fisicamente o funzionalmente; c) i tracciati funzionali, ossia i tratti alternativi di natura culturale, ambientale o di sicurezza per gli utenti.

In secondo luogo, l'ambito geografico dell'insediamento del territorio storico, che include i nuclei rurali tradizionali, nonché i beni immobili dichiarati di interesse culturale o catalogati e, eventualmente, le zone protette attraversate, escludendo le zone urbane di recente crescita e trasformazione che sono prive di valori culturali<sup>34</sup>.

In terzo luogo, la zona cuscinetto, se ritenuta necessaria ai sensi dell'art. 13 LPCG. Lo scopo della delimitazione di quest'area ha l'obiettivo, d'accordo con questa disposizione, di rafforzarne la protezione e le condizioni di insediamento nel territorio. Per determinare tale zona, bisogna tenere conto delle condizioni di visibilità e di prospettiva del bene, nonché di altri aspetti o attributi funzionalmente rilevanti per la tutela dei valori culturali del bene in relazione al territorio (art. 13.2 LPCG). In ogni caso, essa deve essere determinata espressamente, specificando le attività, gli impianti, le installazioni o le infrastrutture che, per via del loro potenziale impatto sui valori culturali, richiedono l'autorizzazione preventiva dell'Assessorato regionale in materia di patrimonio culturale (art. 13.3 LPCG).

Infine, in quarto luogo, deve essere stilato l'elenco dei beni immobili dotati di valore culturale associati al Cammino all'interno del territorio storico.

Dopo aver delimitato i percorsi, questi sono soggetti alla segnaletica di cui all'art. 81 LPCG.

Inoltre, ai sensi dell'art. 75.2 LPCG, i comuni nel cui territorio si trovano gli itinerari dei Cammini di Santiago, in seguito all'approvazione definitiva della delimitazione del tracciato e del rispettivo territorio storico, sono obbligati ad incorporarli nei propri strumenti urbanistici e a stabilire regole specifiche per il loro regime di conservazione. D'altra parte, come stabilito dall'art. 75.3 LPCG, l'Assessorato regionale in materia di patrimonio culturale deve adottare misure ed elaborare documenti o istruzioni generali atte a

---

<sup>34</sup> Ai sensi di quanto disposto dall'art. 12 LPCG, i monumenti, i siti archeologici e gli itinerari culturali dichiarati di interesse culturale o catalogati dispongono di un ambiente protetto, che può essere costituito da spazi e costruzioni vicine la cui alterazione potrebbe influire sulla percezione e sulla comprensione dei valori culturali del bene nel contesto in cui si trova, oppure potrebbe comprometterne l'integrità, l'apprezzamento o lo studio. Nella dichiarazione di un bene di interesse culturale o nella catalogazione del bene vengono stabiliti i limiti d'uso nonché le condizioni necessarie per la salvaguardia dell'ambiente protetto, senza che ciò comporti la qualificazione di quest'ultimo come bene dichiarato o catalogato.

descrivere le procedure e le metodologie necessarie per gli interventi di manutenzione ordinaria e conservazione nell'area delimitata dei territori storici dei Cammini di Santiago.

#### 3.2.2.2. *Usi*

Ai sensi dell'art. 78.1 LPCG, il tracciato dei Cammini dovrebbe essere utilizzato come sentiero pedonale: destinazione compatibile con l'uso come percorso equestre o come strada per i veicoli non a motore.

Inoltre, i lavori e le attività nell'ambito delimitato dai Cammini di Santiago devono essere compatibili con la conservazione e la protezione dei valori degli stessi e, come criterio generale, devono mantenere le caratteristiche principali del territorio che conformano, il che implica la preferenza per il mantenimento dei villaggi tradizionali e delle attività agricole e forestali. In nessun caso l'utilizzo dei Cammini di Santiago o dei loro elementi funzionali può procurare un pericolo di distruzione o deterioramento o essere incompatibile con i valori culturali degli stessi (art. 77.2 LPCG).

Fatte salve le limitazioni generali di cui sopra, l'art. 78 LPCG specifica una serie di usi e attività espressamente vietati, raggruppati in tre categorie.

Il primo gruppo di usi vietati si applica ai tratti non urbani del tracciato dei Cammini di Santiago. Questi non possono essere utilizzati per la circolazione di veicoli a motore, qualunque sia la loro natura, tranne nel caso in cui siano l'unico mezzo di accesso ai terreni e alle abitazioni, oppure nel caso dei veicoli necessari alla loro manutenzione e cura o in caso di veicoli antincendio.

Il secondo gruppo riguarda gli usi e le attività vietate nel raggio di tre metri su entrambi i lati del tracciato, a partire dal margine esterno, di seguito elencate.

In primo luogo, l'abbattimento generalizzato di latifoglie autoctone, tranne nei casi consentiti dalla legislazione forestale per la presentazione di dichiarazioni di responsabilità e nei casi in cui l'ente competente in materia forestale autorizzi l'abbattimento isolato di latifoglie autoctone con l'obbligo, se del caso, di compensare l'abbattimento con il reimpianto immediato di esemplari simili.

In secondo luogo, la creazione di campeggi e, in generale, di qualsiasi tipo di accampamento collettivo o individuale.

In terzo luogo, nei tratti non urbani, qualsiasi tipo di attività edilizia, ad eccezione di quelle necessarie per lo sviluppo, la conservazione o la protezione dei Cammini di Santiago o di quelle che rispondono alle caratteristiche tradizionali dell'area attraversata dai Cammini. In via eccezionale, con espresso provvedimento dell'Assessorato regionale in materia di patrimonio

culturale, possono essere autorizzati edifici che siano compatibili a livello ambientale, formale e funzionale con il valore culturale dei Cammini.

In quarto luogo, l'impianto di specie forestali alloctone.

Il terzo gruppo si riferisce agli usi e alle attività vietate nell'area delimitata del territorio storico dei Cammini di Santiago: l'attività estrattiva, compresa l'estrazione di ghiaia e sabbia; gli impianti di gestione dei rifiuti e le discariche, sia provvisorie che definitive; la pubblicità o le insegne sui tratti extraurbani che superino la finalità meramente indicativa per la localizzazione di servizi o stabilimenti, i quali peraltro devono essere espressamente autorizzati dall'Assessorato regionale in materia di patrimonio culturale, con il previo parere vincolante dell'ente pubblico strumentale con competenza in materia di turismo.

### 3.2.2.3. *L'occupazione e l'espropriazione forzata di tratti o terreni dei Cammini di Santiago*

L'art. 79.1 della LPCG prevede la possibilità che, qualora per motivi debitamente giustificati sia indispensabile occupare provvisoriamente un tratto del Cammino di Santiago, si possa prendere in considerazione un percorso alternativo che, in ogni caso, dovrà soddisfare le opportune condizioni ambientali e di sicurezza ed essere debitamente segnalato, previa autorizzazione dell'Assessorato regionale in materia di patrimonio culturale.

Tuttavia, quando la necessità di occupare un tratto qualsiasi del Cammino è permanente, per cause di forza maggiore o di interesse sociale, l'art. 79.2 LPCG stabilisce l'obbligo di avviare in primis il procedimento amministrativo di delimitazione, dimostrando l'esistenza di tale necessità e la non fattibilità di altre soluzioni. In questo caso, il percorso alternativo acquisirà una natura demaniale come Cammino di Santiago de Compostela.

Inoltre, bisogna segnalare che la legge contempla la possibilità di ricorrere all'espropriazione forzata quale meccanismo destinato a garantire la conservazione, la protezione o il servizio del Cammino. In tal senso, l'art. 80.1 LPCG, stabilisce che l'approvazione della delimitazione dei Cammini di Santiago sottintende la dichiarazione di interesse sociale e quella di necessità di occupazione dei beni ed acquisizione dei diritti allo scopo dell'espropriazione forzata, di occupazione temporanea o di imposizione o modifica delle servitù, sia dei tratti necessari per la funzionalità del percorso, sia delle proprietà situate all'interno dell'area delimitata, necessarie per la conservazione, la protezione o il servizio del Cammino.

Inoltre, è prevista la possibilità di ricorrere a procedure per la riorganizzazione della proprietà o l'espropriazione forzata con l'obiettivo di stabilire gradualmente accessi a lotti di terreno e abitazioni in modo da evitare che tratti dei Cammini siano utilizzati da veicoli a motore (art. 80.2 LPCG).

Per concludere, si segnala che l'inosservanza degli obblighi e dei divieti previsti dalla LPCG comporta la dichiarazione di interesse sociale che può dar luogo, se del caso, all'espropriazione forzata dei beni, in conformità alle disposizioni dell'art. 80.3 LPCG.

#### *3.2.2.4. La pianificazione*

Al fine di garantire un'efficace protezione dei Cammini di Santiago, l'art. 82 LPCG prevede l'approvazione di un Piano Territoriale integrato per i Cammini di Santiago che stabilisca le linee guida generali per la manutenzione e la conservazione dei valori culturali degli stessi e garantisca una pianificazione territoriale armoniosa e integrata con essi.

L'ambito di sviluppo del Piano Territoriale Integrato dei Cammini di Santiago comprende tutti i territori storici delimitati. Il suo obiettivo principale è la conservazione generale dei territori storici, mantenendo le caratteristiche tradizionali di questi ultimi, ragione per la quale le modifiche alla loro struttura hanno carattere eccezionale e devono essere giustificate con il fine di migliorare il rapporto tra il bene e l'ambiente circostante, evitare usi incompatibili o degradanti e ottimizzare le infrastrutture agricole e zootecniche. Inoltre, in relazione ai tratti dei Cammini e dei centri abitati collegati, è necessario cercare di mantenere e integrare il carattere, la tipologia, i volumi, i cromatismi, i materiali e gli allineamenti esistenti di natura tradizionale su entrambi i lati del percorso (art. 82.4 LPCG).

Il Piano Territoriale deve essere redatto dall'Assessorato regionale in materia di patrimonio culturale nel rispetto della normativa vigente in materia di governo del territorio ed approvato dal Consiglio della Giunta tramite decreto. Inoltre, è richiesta la valutazione preventiva del Consiglio consultivo dei Cammini di Santiago (art. 82.5 LPCG).

In seguito alla sua approvazione, i Comuni intersecati dal territorio storico devono adeguare la propria pianificazione generale alle previsioni e alle direttrici contenute nel Piano Territoriale Integrato dei Cammini di Santiago. Inoltre, una volta adottato il piano, la LPCG conferisce ai comuni la facoltà di autorizzare gli interventi da realizzare nel proprio ambito, ad eccezione di quelli che riguardano i tracciati dei Cammini e dei loro elementi funzionali, nonché di quelli che interessano i singoli beni dichiarati di interesse culturale, i beni facenti parte del patrimonio artistico o archeologico, quelli di proprietà della Chiesa cattolica e le azioni di salvaguardia promosse dall'Assessorato regionale in materia di beni culturali. L'autorizzazione di questo tipo di interventi spetta all'Assessorato regionale in materia di patrimonio culturale (art. 82.7 LPCG).