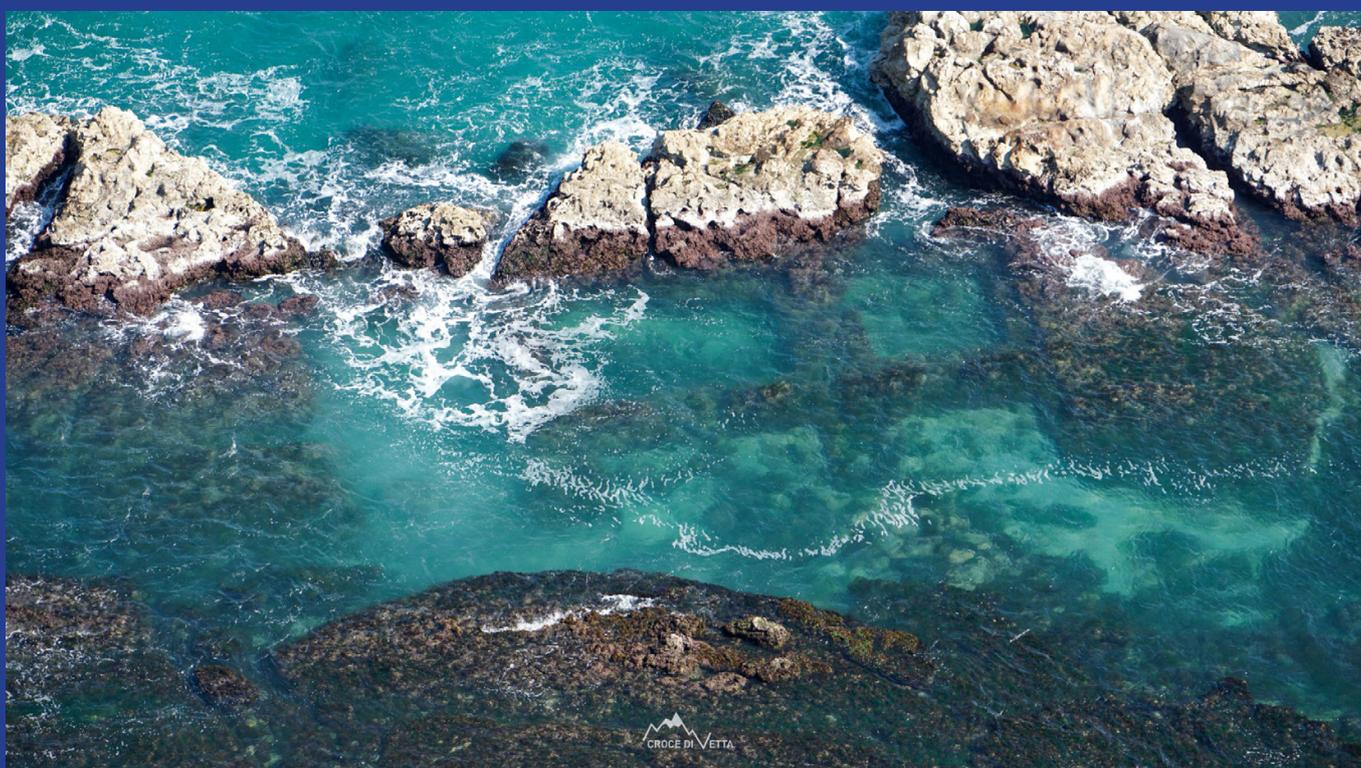




CENTRO INTERDIPARTIMENTALE DI RICERCA SULL'ADRIATICO E IL MEDITERRANEO
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MACERATA

SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE E GESTIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE MARITTIMO

Riflessioni e proposte



A cura di
ANDREA CALIGIURI
MARIA CIOTTI

2023

EDITORIALE SCIENTIFICA



CENTRO INTERDIPARTIMENTALE DI RICERCA SULL'ADRIATICO E IL MEDITERRANEO
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MACERATA

Sostenibilità ambientale e gestione del patrimonio culturale marittimo

Riflessioni e proposte

A cura di

ANDREA CALIGIURI
MARIA CIOTTI

EDITORIALE SCIENTIFICA

2023

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 2023 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com – info@editorialescientifica.com

ISBN 979-12-5976-569-7

COMITATO SCIENTIFICO

GIUSEPPE CATALDI

Professore ordinario di Diritto internazionale,
Università degli Studi di Napoli “L’Orientale”

AUGUSTO CIUFFETTI

Professore associato di Storia economica,
Università Politecnica delle Marche

STEFANO FINOCCHI

Funzionario Archeologo
Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio
per le Province di Ancona e Pesaro e Urbino

ANDREA PATRONI GRIFFI

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”

INDICE

INTRODUZIONE

Discipline umanistiche, valorizzazione del patrimonio culturale marittimo e sostenibilità ambientale: nuovi approcci multidisciplinari	3
MARIA CIOTTI	

PARTE I

ASPETTI GIURIDICI, ECONOMICI E SOCIALI DELLA SOSTENIBILITÀ DEL PATRIMONIO CULTURALE MARITTIMO

Il quadro giuridico internazionale in materia di protezione del patrimonio culturale subacqueo	13
ANDREA CALIGIURI	
L'applicazione del concetto di <i>disaster risk reduction</i> alle politiche di tutela del patrimonio culturale	28
FEDERICA PASSARINI	
La gestione sostenibile degli spazi marittimi: stato dell'arte e prospettive della pianificazione nella Regione Adriatica	43
CARMEN VITALE	
Tutela del patrimonio naturale culturale e la gestione delle spiagge: l'annosa vicenda delle concessioni demaniali ad uso turistico	59
ANGELA COSSIRI	
Imprese culturali e valorizzazione del patrimonio culturale marittimo. Leva fiscale e sviluppo economico	74
GIUSEPPE RIVETTI – FRANCESCA MORONI	

Parte II

MODELLI DI SOSTENIBILITÀ DEL PATRIMONIO CULTURALE MARITTIMO IN ADRIATICO

Dal <i>Mare magnum</i> al <i>Mare superum</i> : radici e suggestioni letterarie greco-latine per la gestione del patrimonio culturale marittimo tra Mediterraneo e Adriatico	89
FRANCESCA BOLDRER	

Riflessioni sul patrimonio archeologico sommerso del litorale marchigiano in età romana per uno sviluppo sostenibile del territorio	105
EMANUELA STORTONI – LUCA BELFIORETTI	
“Adria-Route”: per una valorizzazione sostenibile di un paesaggio del viaggio germanico al Sud	120
MARIA PAOLA SCIALDONE	

INTRODUZIONE

Discipline umanistiche, patrimonio culturale marittimo e sostenibilità ambientale: nuovi approcci interdisciplinari

MARIA CIOTTI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le scienze umane per l'ambiente. – 3. La valorizzazione del patrimonio culturale marittimo nell'ottica della sostenibilità ambientale. – 4. Prospettive di ricerca in ambito universitario.

1. Premessa

La crisi socio-ecologica che le nostre società stanno attraversando impone l'adozione di nuovi strumenti e nuove prospettive che consentano di guardare e agire con respiro più ampio al fine di coglierne i processi, le connessioni, le interazioni e le dinamiche. In tale senso, lo studio in campo umanistico delle questioni ambientali, che in anni recenti si è caratterizzato come una nuova *area studies*, quella delle *Environmental Humanities*, ha sviluppato approcci e metodologie con l'obiettivo di rivedere e riformulare la condizione umana in relazione con l'ambiente¹. Tale crisi impone, per il patrimonio culturale, l'elaborazione di strategie di intervento innovative e mirate. Queste strategie nel lungo periodo devono essere finalizzate all'individuazione, la salvaguardia, la conservazione, l'interpretazione, la valorizzazione e la trasmissione al futuro del patrimonio culturale e la creazione di nuovi contenuti culturali. In tal senso, alla luce della ricerca multidisciplinare già attivata nell'ambito del Centro interdipartimentale di Ricerca sull'Adriatico e il Mediterraneo ("CiRAM") dell'Università di Macerata, per delineare i complessi meccanismi attraverso i quali il patrimonio culturale produce valore economico e sociale, il presente lavoro si focalizza sulla gestione sostenibile del patrimonio culturale marittimo – costiero e

¹ Per un quadro più articolato si rimanda a S. Sörlin, "Environmental Humanities: Why Should Biologists Interested in the Environment Take the Environmental Seriously?", in *BioScience*, vol. 62, 2012, pp. 788-789; J. Urry, *Climate Change and Society*, Polity, London, 2011; D. Bird Rose *et al.*, "Thinking Through the Environment, Unsettling the Humanities", in *Environmental Humanities*, vol. 1, 2012, <https://read.dukeupress.edu/environmental-humanities/article/1/1/1/8085/Thinking-Through-the-Environment-Unsettling-the>; S. Oppermann, S. Iovino, "Introduction: The Environmental Humanities and the Challenges of the Anthropocene", in S. Oppermann, S. Iovino (eds), *Environmental Humanities: Voices from the Anthropocene* Rowman and Littlefield International, 2017, pp. 1-21; C. Weidner, R. Braidotti, G. Klumbyte, *The Emergent Environmental Humanities: Engineering the Social Imaginary*, in *Connotations*, vol. 28, 2019, pp. 1-25; M. Armiero F. Giardini, D. Gentili, D. Angelucci, I. Bussoni (a cura di), *Environmental Humanities. Scienze sociali, politica, ecologia*, vol. 1, Roma, DeriveApprodi, 2021; infine, la collana della Cambridge University Press dedicata alle *Environmental Humanities* (<https://www.cambridge.org/core/publications/elements/environmental-humanities>), tra le cui pubblicazioni si segnala un volume di prossima uscita: S. Opperman, *Blue Humanities. Storied Waterscapes in the Anthropocene*, nel quale l'autore esamina criticamente i mari e i fiumi del pianeta da varie prospettive socioculturali, letterarie, storiche, estetiche, etiche e teoriche al fine di promuovere discorsi disantropocentrici sulle ecologie dell'acqua.

subacqueo – al fine di rilevare i nessi rispetto alle politiche di transizioni ambientale, digitale, economica, energetica e sociale in corso e attivate, nel nostro paese, nel quadro del Piano nazionale di ripresa e resilienza (“PNRR”) e degli obiettivi dell’Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile.

2. Le scienze umane per l’ambiente

Le *Environmental Humanities* (tradotto efficacemente con Scienze umane per l’ambiente o Scienze umane ambientali) sono una nuova area di ricerca interdisciplinare, nonché una vera e propria materia e indirizzo di studi, come dimostrano i numerosi centri di ricerca e corsi di laurea e master sorti a partire dai primi anni Duemila, nelle università di tutto il mondo, dagli Stati Uniti al Regno Unito, dalla Scandinavia, alla Germania, a Taiwan, all’Australia e negli ultimi anni anche in Italia²; nonché alcune riviste internazionali come “*Environmental Humanities*” e “*Resilience: A Journal of the Environmental Humanities*”³. L’emergere delle *Environmental Humanities* è certamente in stretta connessione con le sfide ambientali del nostro tempo a cui le ricerche prodotte dalle discipline umanistiche e dalle scienze sociali possono offrire un contributo significativo attraverso strumenti di analisi qualitativi di vitale importanza in un’epoca di rapidi cambiamenti.

L’innovativo paradigma accademico delle Scienze umane per l’ambiente che si sta affermando rapidamente in tutto il mondo, si basa su una attenta analisi dei meccanismi socioculturali e su un approccio multidisciplinare, al fine di superare la rigida divisione tra le scienze naturali e le scienze umanistiche nell’affrontare le urgenti problematiche poste dalle sfide ambientali. Le *Environmental Humanities* si

² Centri di ricerca di recente istituzione come il *Center for Culture, History, and Environment* presso l’Università del Wisconsin-Madison, il *Rachel Carson Center* di Monaco, il *KTH Environmental Humanities Laboratory* di Stoccolma e l’*Eco-Humanities Hub* presso la Mid Sweden University, riuniscono studiosi che si occupano di varie discipline; mentre networks, come *Humanities for the Environment*, *Transatlantic Environmental Research Network in Environmental Humanities*, *Australian Environmental Humanities Hub*, *Nordic Network for Interdisciplinary Environmental Studies (NIES)* e *European Environmental Humanities Alliance* consentono ai ricercatori nelle discipline umanistiche ambientali di connettersi in rete e creare un proficuo scambio di studi e ricerche. Infine, master e corsi di laurea in scienze umane ambientali sono sorti, come si diceva, in molte università di vari paesi; in Italia si segnalano il corso di Laurea in “Scienze dell’ambiente, del territorio e del paesaggio”, dell’Università di Milano; il corso di Laurea magistrale in “*Environmental Humanities*”, dell’Università di Venezia, e il Master di II livello in “Studi dell’ambiente e del territorio – *Environmental humanities*”, dell’Università di Roma Tre; infine, sempre in Italia, il “Turin Interdisciplinary Group of Environmental Humanities Research (Tigehr)” dell’Università di Torino, Dipartimento di Studi umanistici, un gruppo di ricerca nato con l’obiettivo di mettere in luce le dimensioni culturali della crisi ecologica, facendo dialogare letteratura, storia, antropologia, filosofia, linguistica, cinema, geografia con la scienza, al fine di promuovere una cultura della sostenibilità ambientale, culturale, economica e sociale.

³ La prima con sede presso l’Università del New South Wales in Australia, ha iniziato a pubblicare nel novembre 2012: *Environmental Humanities*, disponibile su <https://environmentalhumanities.org/>; la seconda della University of Nebraska Press, ha pubblicato il suo primo numero nel gennaio 2014: *Resilience | A Journal of the Environmental Humanities*, disponibile su <https://resiliencejournal.org/>.

propongono dunque come nuova area di ricerca in grado di far dialogare le scienze naturali, le scienze sociali e la cultura umanistica in tutte le sue declinazioni, offrendo nuove prospettive da cui guardare alla crisi ambientale planetaria, con l'obiettivo di creare una consapevolezza ecologica e educare a un futuro sostenibile per l'ecosistema terrestre.

Per fare ciò è necessario riunire il lavoro accademico di varie discipline in un ambito concettuale nuovo, permettendo a queste discipline di raggiungere la massa critica e la diffusione necessaria per avere un impatto nella sfera pubblica. Ma soprattutto è necessario andare oltre gli steccati delle singole discipline e degli approcci settoriali al fine di rivedere il carattere delle proprie singole ricerche e individuare le relazioni che le lega alle ricerche di altri studiosi che si interessano di questioni ambientali. Le *Environmental Humanities* possono dunque porsi come elemento trainante per avviare un processo di rinnovamento della ricerca in ambito ambientale.

Marco Armiero ricorda come per affrontare la complessità dell'attuale crisi socio-ecologica “vadano proposte soluzioni razionali”, e che “i saperi accademici sono chiamati a dimostrare il loro valore sociale. Dunque, chi fa ricerca “deve contribuire a trovare soluzioni collettive, ma deve anche sollevare problemi”. In altre parole, “deve aiutare a riformulare i problemi, le domande, sfidare le ipotesi generali e immaginare alternative”⁴. E le *Environmental Humanities* sono particolarmente “adatte” a questo scopo, poiché nascono con l'ambizione di far interagire “le scienze sociali, le discipline umanistiche e le scienze naturali per affrontare le attuali crisi ecologiche”⁵.

3. La valorizzazione del patrimonio culturale marittimo nell'ottica della sostenibilità ambientale

Nel contesto delle nuove scienze umane per l'ambiente si collocano anche i contributi contenuti nel presente volume, nella prospettiva di aprire nuove forme di interdisciplinarietà, sia all'interno delle scienze umane sia in collaborazione con le scienze sociali e naturali, al fine di offrire un contributo al dibattito pubblico e alle politiche sulle questioni ambientali e sulla gestione patrimonio culturale in generale, e nello specifico, marittimo.

Nella prima parte del volume, *Aspetti giuridici, economici e sociali della sostenibilità del patrimonio culturale marittimo*, il saggio di Andrea Caligiuri, *Il quadro giuridico internazionale in materia di protezione del patrimonio culturale subacqueo*, mira a delineare il quadro giuridico applicabile alle aree marine non direttamente soggette alla sovranità di uno Stato alla luce delle norme pertinenti della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (1982) e della Convenzione UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo (2001). L'autore si sofferma in particolare sul contenuto dell'obbligo di

⁴ M. Armiero, “Environmental Humanities: un'indisciplina delle relazioni. Crisi ecologica e crisi dei saperi”, in *OperaViva Magazine*, 1° febbraio 2020, disponibile su <https://operavivamagazine.org/environmental-humanities-unindisciplina-delle-relazioni/>.

⁵ S. Oppermann, S. Iovino, *op. cit.*, p. 1.

cooperazione per la protezione del patrimonio culturale subacqueo contenuto nelle due convenzioni e la cui applicazione si ritiene debba essere più stringente in caso di mari semichiusi come il Mediterraneo. Il contributo prende in esame il primo progetto di cooperazione internazionale in acque internazionali riguardante i Banchi di Skerki, nel Mediterraneo centrale, dal momento che uno degli obiettivi della Convenzione UNESCO è quello di incoraggiare la conservazione del patrimonio culturale subacqueo *in situ*. Il progetto vede la cooperazione di quattro Stati parte della Convenzione UNESCO, Italia, Spagna, Francia e Tunisia, con la Tunisia che funge da coordinatore, dal momento che gli elementi archeologici sommersi (relitti risalenti sia all'epoca romana, sia alla Seconda guerra mondiale) si trovano su parte della propria piattaforma continentale.

Il contributo di Federica Passarini, *L'applicazione del concetto di disaster risk reduction alle politiche di tutela del patrimonio culturale*, ha per oggetto la tutela del patrimonio culturale – costiero e subacqueo – sempre più minacciato da disastri di origine naturale, legati in prevalenza al cambiamento climatico e, in particolare, all'innalzamento del livello dei mari, come pure da disastri di origine antropica come quelli provocati da incidenti industriali o da inquinamento da navi. Tale situazione impone dunque l'esigenza di definire strategie atte a proteggere il patrimonio culturale marittimo dagli effetti dei disastri. L'autrice sottolinea come la comunità internazionale si sia dotata, negli ultimi decenni, di una pluralità di strumenti convenzionali per la tutela del patrimonio culturale e dell'ambiente marino, sebbene tali strumenti non contengano per gli Stati alcun obbligo finalizzato all'adozione di misure specifiche per la protezione del patrimonio culturale marittimo dai rischi di disastro. Tuttavia, è solo a partire dai primi anni del nuovo Millennio cominciano a emergere una serie di atti di “*soft law*” contenenti principi e standard dettagliati volti a ridurre le perdite causate dai disastri alle persone, ai beni, all'ambiente e al patrimonio culturale. È questa la cornice nella quale viene elaborato il concetto di “*disaster risk reduction*”, che implica l'applicazione di un approccio precauzionale ai rischi di disastro. L'autrice, attraverso l'analisi di alcune misure volte alla riduzione del rischio di disastri che gli Stati possono introdurre nelle loro politiche di protezione, mette in evidenza in che misura tale concetto possa contribuire ad accrescere la tutela del patrimonio culturale marittimo.

Carmen Vitale nel suo saggio, *La gestione sostenibile degli spazi marittimi: stato dell'arte e prospettive della pianificazione nella Regione adriatica*, mira ad approfondire due questioni specifiche: ovvero il rapporto tra gli strumenti di pianificazione dello spazio marittimo e gli altri strumenti di governo del territorio (relativamente al tema della tutela del patrimonio culturale); e quali siano gli strumenti più adeguati a definire una pianificazione quanto più partecipata dai diversi attori istituzionali, dedicando particolare attenzione alle esperienze condotte dalle regioni adriatiche per verificare lo stato di attuazione dei processi di pianificazione e le principali problematiche emerse. E ciò al fine di conseguire l'obiettivo della crescita sostenibile delle economie marittime, lo sviluppo sostenibile delle zone marine e l'uso sostenibile delle risorse marine, contenuto nella Direttiva UE 2014/89 (recepita dall'Italia con il decreto legislativo 17 ottobre 2016, n. 201 e il D.P.C.M. 1° dicembre 2017) che impone agli Stati membri di pianificare lo spazio marittimo, attraverso un approccio globale che tenga conto

della coesistenza delle varie attività e dei relativi usi che ricadono sul mare e le sue coste.

Il contributo di Angela Cossiri, *Tutela del patrimonio naturale culturale e la gestione delle spiagge: l'annosa vicenda delle concessioni demaniali ad uso turistico*, affronta una spinosa e quanto mai attuale problematica: quella delle concessioni balneari. Gli stabilimenti balneari che insistono sulle coste italiane rappresentano indubbiamente una specificità nazionale e sono parte del patrimonio culturale immateriale del nostro Paese. L'autrice prende in esame come i recenti sviluppi della normativa applicabile alle concessioni demaniali marittime in Italia tengano conto dei profili culturali e della sostenibilità, intesa nella sua dimensione tridimensionale ambientale, economica e sociale, soffermandosi in particolare sul rapporto tra diritto nazionale e diritto dell'UE, a seguito delle "sentenze gemelle" adottate dalla Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nel novembre 2021 in materia di concessioni demaniali. Tali decisioni, come rileva l'autrice, "sembrano" avere allineato il diritto nazionale alla sentenza *Promoimpresa* della Corte di giustizia UE del 2016 e dovrebbero condurre lo Stato italiano verso l'adozione di procedure di evidenza pubblica per l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime a scopo ricreativo. La proposta di riforma approvata dal Consiglio dei ministri il 15 febbraio 2022 va proprio in tale direzione, con l'obiettivo di bilanciare le esigenze di tutela della concorrenza con altri interessi fondamentali pubblici e privati rilevanti. Tale riforma, come rileva l'autrice, non solo potrebbe risolvere il contrasto tra il diritto interno e il diritto dell'UE, ma dovrebbe anche fornire un'opportunità per promuovere lo sviluppo sostenibile delle aree costiere.

Nell'ultimo contributo della prima parte del volume, *Imprese culturali e valorizzazione del patrimonio culturale marittimo. Leva fiscale e sviluppo economico*, Giuseppe Rivetti e Francesca Moroni pongono l'accento sulla centralità della valorizzazione del patrimonio culturale nella prospettiva di uno sviluppo sostenibile che contemperi la crescita economica, l'inclusione sociale e la tutela dell'ambiente, estendendo l'Agenda 2030 dal solo pilastro sociale, a quello economico e ambientale. Non a caso, come sottolineano gli autori, tra i diciassette obiettivi di sviluppo sostenibile, viene espressamente previsto quello di rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili (obiettivo n. 11). Gli autori auspicano, dunque, nel quadro di una normativa più uniforme, un modo nuovo di relazionarsi con il patrimonio culturale, nel contesto di una prospettiva capace di generare una maggiore attenzione da parte di cittadini più consapevoli del fatto che dai beni culturali dipendono, in larga parte, le corrispondenti politiche sociali ed economiche del territorio.

La seconda parte del volume è dedicata a *Modelli di sostenibilità del patrimonio culturale marittimo in Adriatico*, a partire dal contributo del mondo antico alla gestione del patrimonio culturale marittimo. Il saggio di Francesca Boldrer, *Dal Mare magnum al Mare superum: radici e suggestioni letterarie greco-latine per la gestione del patrimonio culturale marittimo tra Mediterraneo e Adriatico*, approfondisce il ruolo dell'*Hadriacum* o *Hadriaticum* mare, detto anche *Mare superum* (perché a nord della penisola nella cartografia del tempo), come luogo di commercio e di incontro tra città e culture anche distanti, unite dalla posizione costiera (talvolta anche interna), per impulso innanzitutto dei Greci (siracusani), che fondarono i porti principali (Adria e Ancona). Ciò fu accompagnato dalla

diffusione di miti legati a questo mare (Argonauti, Diomede, Pelasgi) e culti di divinità marine. D'altra parte, come sottolinea l'autrice, la letteratura latina attesta varie percezioni dell'Adriatico da parte degli antichi, oscillanti tra fascino e timore; timore come in Orazio, per il pericolo dei viaggi e i pochi porti sicuri; Virgilio che invece lo indica come una delle bellezze e ricchezze naturali d'Italia; o ancora Properzio per il quale l'Adriatico è la via che porta alla Grecia, modello culturale per i romani. Queste antiche testimonianze trasmettono l'immagine dell'Adriatico come una realtà multiforme, in cui l'*utilitas* si intreccia a valori ed emozioni, invitando a una gestione del patrimonio culturale marittimo sensibile e memore del passato quanto aperta alle sfide future.

In stretta connessione con il contributo precedente, il saggio di Emanuela Stortoni e Luca Belfioretti, *Riflessioni sul patrimonio archeologico sommerso del litorale marchigiano in età romana per uno sviluppo sostenibile del territorio*, propone, all'interno delle più recenti convenzioni e normative sul tema, alcune considerazioni sul potenziale insito nel ricco, ma assai poco conosciuto, patrimonio archeologico sommerso del litorale marchigiano e sulla gestione sostenibile del relativo territorio costiero, in una prospettiva di tutela, didattica, valorizzazione turistica e sviluppo sostenibile. Gli autori sottolineano come la particolare geomorfologia della costa marchigiana abbia favorito l'insabbiamento di possibili antiche imbarcazioni naufragate. Ad oggi, infatti, pochi sono i casi noti, come la nave onoraria romana in località Palombina di Falconara e il galeone di Pesaro, entrambi scoperti per la posa in opera di scogliere frangiflutti. Il forte interesse suscitato per tali reperti ha determinato lo sviluppo di indagini archeologiche subacquee ed è stato avviato un primo censimento delle centinaia di anfore depositate in musei pubblici e privati, in gran parte recuperate casualmente dai pescatori. Interviste somministrate agli operatori del settore marittimo hanno fornito utili indicazioni sulle potenzialità archeologiche dei nostri mari. Gli autori evidenziano come un moderno approccio scientifico multidisciplinare possa aprire nuove prospettive per lo studio, la ricerca e la ricostruzione del ricco, ma ancora assai poco conosciuto paesaggio marittimo sommerso marchigiano, offrendo a tal fine anche un censimento aggiornato e ragionato del patrimonio esistente, nella convinzione che la conservazione e la promozione dei resti archeologici sommersi cominci prima di tutto dall'identificazione e dalla conoscenza dei siti.

Nel saggio conclusivo del volume, *“Adria-Route”: per una valorizzazione sostenibile di un paesaggio del viaggio germanico al Sud*, Maria Paola Scialdone sviluppa un percorso in due parti. Nella prima mette a fuoco, in una prospettiva dal taglio culturale la storia dell'invenzione da parte del mondo tedesco del tragitto adriatico, un'area mediterranea che prima si affianca e poi finisce con il sostituire nel loro immaginario nostalgico desideroso di paesaggi del Sud del mondo il tragitto del classico viaggio in Italia peninsulare e insulare inaugurato con i pellegrinaggi religiosi e culminato all'epoca del Grand Tour. Nella seconda parte abbozza un progetto umanistico digitale ispirato ai principi della sostenibilità che idealmente riunisce nel suo potenziale di sviluppo tutte le anime disciplinari e le proposte presenti e avanzate in questo volume collettaneo. L'autrice ricostruisce come la fruizione dell'Adriatico da parte dei tedeschi e degli austriaci, qui messi a fuoco, riguardi sia l'élite che il viaggiatore comune e dal boom degli anni Cinquanta prosegua senza flessioni significative fino ai giorni nostri mostrando

anche da parte della cultura germanica aspetti di appropriazione transculturale, come esemplificato dall'autrice su più fronti. Sia nella parte teorica che applicativa e progettuale il saggio sostiene che la diversità culturale inerente alla koinè adriatica, cresciuta attraverso momenti di intensi e significativi scambi interculturali sia un patrimonio da preservare, diffondere e implementare nell'ottica della creazione di una mentalità europeista e della ricostruzione e cura del "cosmopolitismo adriatico".

4. Prospettive di ricerca in ambito universitario

"At the risk of sounding grandiose, Earth needs the humanities"⁶.

L'appassionata affermazione di Stephanie LeMenager e Stephanie Foote, due importanti studiose americane che hanno contribuito alla riflessione su come, e attraverso quali strumenti di analisi, le scienze umane possano contribuire alla sostenibilità ambientale, certamente non è rimasta inascoltata. Come si è visto, in particolare, nell'ultimo decennio, un po' ovunque sono sorti centri di ricerca, gruppi di lavoro, networks e corsi di studio che stanno radicalmente cambiando l'approccio alla crisi socio-ecologica che le nostre società stanno attraversando⁷. Si parla non a caso di crisi "socio-ecologica" proprio perché le emergenze ambientali finiscono per intrecciarsi inevitabilmente con le emergenze sociali, allargando le disuguaglianze e inaspriando i conflitti. In altre parole, la crisi ecologica è soprattutto espressione di una crisi culturale, che impedisce di immaginare nuove forme di relazione dell'uomo con e nell'ambiente. Le *Environmental Humanities*, pertanto, rappresentano una opportunità per ragionare sulle cause della crisi socio-ecologica, poiché si prestano in modo particolare a superare la frattura tra le "due culture", umanistica e scientifica, considerando le questioni ambientali come strettamente collegate all'*agency* umana nel suo complesso nell'era dell'*Antropocene*.

Sebbene si siano globalmente affermate come un'area di apprendimento fondamentale nelle istituzioni più prestigiose del mondo e come campo accademico in molti paesi, le *Environmental Humanities* sembrano ricevere un'attenzione limitata nel mondo accademico italiano. Crediamo invece, e questo volume vuole essere un contributo in tale direzione, che la ricerca universitaria possa concorrere in maniera determinante a mettere in luce le dimensioni culturali della crisi socio-ecologica, a superare la separazione tra "natura" e "cultura", facendo dialogare i diversi saperi disciplinari e offrire alla riflessione sull'ambiente nuovi e più efficaci strumenti di analisi, al fine di dotare la ricerca ambientale di un vocabolario concettuale più ampio articolato e al contempo di rinnovare le discipline umanistiche.

⁶ L'appassionata affermazione è di due importanti studiose americane S. LeMenager, S. Foote, "The Sustainable Humanities", in *PMLA*, vol. 127, 2012, pp. 572-578, spec. p. 575.

⁷ Marco Armiero parla di "rivoluzione gestaltica", ovvero di un vero e proprio cambio di paradigma scientifico che ha consentito di superare l'assunto secondo cui la ricerca umanistica sui temi ambientali si configurerebbe come "non-scientifica"; cfr. M. Armiero *et al.*, "Introduzione", in M. Armiero, F. Giardini, D. Gentili, D. Angelucci, I. Bussoni (a cura di), *op. cit.*, p. 12; D. Bird Rose, "Pensare l'ambiente, scombinando le discipline umanistiche", *ibidem*, p. 24.

I

ASPETTI GIURIDICI, ECONOMICI E SOCIALI DELLA SOSTENIBILITÀ DEL PATRIMONIO CULTURALE MARITTIMO

Il quadro giuridico internazionale in materia di protezione del patrimonio culturale subacqueo

ANDREA CALIGIURI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il regime di protezione del patrimonio culturale subacqueo nell'ambito della Convenzione UNESCO 2001. – 3. La cooperazione internazionale, in particolare nel Mediterraneo. – 4. La normativa italiana a tutela del patrimonio culturale subacqueo.

1. Premessa

Il patrimonio culturale subacqueo, con i suoi innumerevoli relitti, manufatti e insediamenti umani che giacciono sul fondo marino da centinaia di anni, è una preziosa testimonianza delle civiltà e della storia umana. Tuttavia, la sua tutela giuridica a livello internazionale non è ancora ben definita e l'assenza di stringenti obblighi in materia in capo agli Stati stanno ampliando i rischi prodotti dal rapido sviluppo della tecnologia che permette ad un numero sempre più ampio di attori di esplorare il mondo oceanico e accedere più facilmente al suo patrimonio culturale.

Le prime norme internazionali sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo sono state negoziate nel corso della Terza Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare e codificate nella Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (di seguito "CNUDM") del 1982.

Stabilendo in modo chiaro che uno Stato costiero gode della piena sovranità sulle proprie acque interne e sul proprio mare territoriale e, nel caso di uno Stato arcipelago, sulle proprie acque arcipelagiche e che tale sovranità si estende anche al fondale marino e al suo sottosuolo, la CNUDM, sebbene non espressamente, riconduce allo Stato costiero il diritto di regolamentare e proteggere in modo esclusivo gli oggetti di natura archeologica e storica presenti in queste acque.

La CNUDM, invece, in modo espresso, prevede norme in merito al regime degli oggetti di natura archeologica e storica presenti negli spazi marittimi al di là della sovranità nazionale, attraverso l'art. 303, una disposizione generale inclusa nella Parte XVI della CNUDM, e l'art. 149, il quale detta uno specifico regime per gli oggetti che si trovano nell'Area internazionale dei fondi marini.

L'art. 303 così recita:

“1. States have the duty to protect objects of an archaeological and historical nature found at sea and shall co-operate for this purpose.

2. In order to control traffic in such objects, the coastal State may, in applying article 33, presume that their removal from the seabed in the zone referred to in that article without its approval would result in an infringement within its territory or territorial sea of the laws and regulations referred to in that article.

3. Nothing in this article affects the rights of identifiable owners, the law of salvage or other rules of admiralty, or laws and practices with respect to cultural exchanges.

4. This article is without prejudice to other international agreements and rules of international law regarding the protection of objects of an archaeological and historical nature”.

La citata disposizione è il risultato di un compromesso raggiunto nell’ambito del negoziato relativo alla CNUDM in risposta alle proposte di diversi Stati di prevedere una estensione della giurisdizione dello Stato costiero sugli oggetti di natura archeologica e storica situati sulla propria piattaforma continentale¹.

Il primo paragrafo dell’art. 303 enuncia un obbligo generale di protezione applicabile a tutti gli spazi marittimi, comprese le parti del fondale marino a cui si applica il citato l’art. 149; ma ciò che rileva, in particolare, è che questo obbligo di protezione si applichi anche alle zone soggette alla sovranità dello Stato costiero². Inoltre, si deve notare che, sebbene il contenuto di questo obbligo non sia stato precisato, nella CNUDM si può rintracciare un obbligo generale dall’analogo tenore letterale in relazione alla protezione e preservazione dell’ambiente marino³. Una parte autorevole della dottrina ritiene che una violazione di questo obbligo si verifichi qualora si presenti una delle seguenti situazioni: a) uno Stato consapevolmente distrugge o consente la distruzione di oggetti appartenenti al patrimonio culturale subacqueo; b) uno Stato disattende in modo ripetuto nel tempo ogni richiesta da parte di altri Stati di negoziare forme di cooperazione finalizzate alla tutela del patrimonio culturale subacqueo. In queste due circostanze, lo Stato coinvolto dovrebbe essere ritenuto internazionalmente responsabile per la violazione di un obbligo internazionale⁴.

Il par. 2 dell’art. 303 prevede, invece, che, qualora oggetti di natura archeologica e storica vengano rimossi dal fondo marino della propria zona contigua senza la sua approvazione, lo Stato costiero possa presumere che tale rimozione comporti una violazione, all’interno del proprio territorio o mare territoriale delle leggi e dei regolamenti della zona contigua. In questo senso la rimozione di tali oggetti viene equiparata al contrabbando⁵. Pertanto, la norma in parola accorda agli oggetti di natura archeologica e storica rinvenuti in questa zona

¹ Si veda la proposta informale presentata nel 1980 da Capo Verde, Grecia, Italia, Malta, Portogallo, Tunisia e Jugoslavia in relazione alla piattaforma continentale e così redatta: “The Coastal State may exercise jurisdiction, while respecting the rights of identifiable owners, over any objects of an archaeological and historical nature on or under its continental shelf for the purpose of research, recovery and protection. However, particular regard shall be paid to the preferential rights of the State or country of origin, or the State of cultural origin, or the State of historical and archaeological origin, in case of sale or any other disposal, resulting in the removal of such objects out of the Coastal State” (Doc. C.2/Informal Meeting/43/Rev. 3 of 27 March 1980, in R. Platzöde (ed.), *Third United Nations Conference on the Law of the Sea*, vol. V, Oceana Publications, Dobbs Ferry, 1984, p. 51).

² E. Roucouas, “Sub-marine Archaeological Research: some legal aspects”, in U. Leanza (ed), *Il regime giuridico internazionale del Mare Mediterraneo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1987, p. 309 ss., p. 315.

³ Si veda art. 192 UNCLOS: “States have the obligation to protect and preserve the marine environment”.

⁴ T. Scovazzi, “The Law of the Sea Convention and Underwater Cultural Heritage”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 27, 2012, p. 753 ss., p. 755.

⁵ B. H. Oxman, “Marine Archaeology and the International Law of the Sea”, in *Columbia Journal of Law & the Arts*, vol. 12, 1988, p. 353 ss., p. 364.

una tutela indiretta, senza espandere in alcun modo i poteri dello Stato costiero nella zona contigua né, tantomeno, istituire formalmente una nuova zona di giurisdizione a regime autonomo. Tuttavia, un'altra parte della dottrina sottolinea che se la rimozione di oggetti di natura archeologica e storica non può avvenire senza l'autorizzazione dello Stato costiero, *a contrario* si dovrebbe riconoscere che questo stesso Stato abbia un potere esclusivo di rimozione di tali oggetti nell'ambito di uno spazio marittimo corrispondente alla propria zona contigua⁶; in questi termini, la CNUDM, sebbene in modo indiretto, favorirebbe l'istituzione di una nuova zona di giurisdizione statale che, più opportunamente, è stata definita come "zona archeologica"⁷. Rimane da constatare che una tale zona quando conferisse certi poteri esclusivi allo Stato costiero non offrirebbe comunque una protezione adeguata per il patrimonio culturale subacqueo; infatti, nulla si dice in merito all'eventualità della distruzione degli oggetti di natura archeologica e storica siti nella c.d. "zona archeologica" e l'art. 303, par. 3, facendo salvo il regime privatistico di proprietà relativo a questi oggetti⁸, sembra piuttosto favorire "un invito al saccheggio del patrimonio culturale sommerso"⁹.

Si possono segnalare anche alcune incertezze applicative in relazione alla norma in oggetto. In particolare, non è chiaro se la norma operi solo nel caso in cui lo Stato costiero abbia istituito una propria zona contigua oppure se la "zona archeologica" debba avere solo la medesima estensione della zona contigua, potendo esistere indipendentemente da essa. Ad esempio, l'Italia non ha istituito formalmente una zona contigua¹⁰, ma ha stabilito una propria "zona archeologica"¹¹, accogliendo l'idea secondo cui quest'ultima sia disgiunta dalla proclamazione della prima¹².

La norma presenta inoltre una evidente lacuna relativa al regime applicabile agli oggetti di natura archeologica e storica situati sulla piattaforma continentale o nella ZEE, oltre il limite della c.d. "zona archeologica"¹³. Ciò è l'evidente risultato del processo negoziale in seno alla Terza Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare¹⁴, pertanto, escludendo che tali oggetti possano essere assimilati a "risorse naturali", sulle quali altrimenti lo Stato godrebbe di "diritti sovrani" in entrambe le zone marittime, o che le attività connesse per il recupero di questi

⁶ T. Treves, "Stato costiero e archeologia sottomarina", in *Rivista di diritto internazionale*, 1993, p. 698 ss., p. 703.

⁷ Questa terminologia è stata proposta per la prima volta da T. Treves; si veda, *ibidem*, p. 704 ss.

⁸ Art. 3, par. 3, CNUDM: "Nothing in this article affects the rights of identifiable owners, the law of salvage or other rules of admiralty, or laws and practices with respect to cultural exchanges".

⁹ T. Scovazzi, "Dal Melquart di Sciacca all'atleta di Lisippo", in *Rivista di Diritto Internazionale PAVATO e Processuale*, vol. 47, 2011, p. 5 ss.

¹⁰ Si noti che nella legislazione italiana alla zona contigua si fa riferimento nella l. 30 luglio 2002, n. 189 (c.d. "legge Bossi-Fini") ai fini del contrasto dell'immigrazione illegale.

¹¹ Art. 94 Codice dei beni culturali e del paesaggio (2004); si veda *infra*, paragrafo 4.

¹² In questo senso si veda, T. Treves, *cit.*, p. 708.

¹³ Infatti, l'obbligo di protezione di cui all'art. 303, par. 1, CNUDM non può in alcun modo inteso nel senso di concedere agli Stati costieri il potere di regolare la protezione degli oggetti di natura archeologica e storica presenti sulla propria piattaforma continentale o nella ZEE; in tal senso, si veda: E. Boesten, *Archaeological and/or Historic Valuable Shipwrecks in International Waters: Public International Law and What It Offers*, The Hague, T.M.C. Asser, 2002, p. 58.

¹⁴ Si veda *supra*, nota 1.

oggetti possano essere assimilate ad attività di “ricerca scientifica marina” e disciplinate dalla Parte XIII della CNUDM¹⁵, le attività riguardanti questi oggetti, come le operazioni di recupero, devono essere regolate dal principio di libertà dell'alto mare. Nella CNUDM si possono rinvenire, al più, alcune poche norme che costituiscono indirettamente un limite per specifiche attività archeologiche condotte sulla piattaforma continentale o nella ZEE. In particolare, si può fare riferimento all'art. 81 che stabilisce che gli Stati costieri hanno “the exclusive right to authorize and regulate drilling on the continental shelf for all purposes”, e all'art. 60 che afferma che gli Stati costieri hanno “the exclusive right to construct and to authorize and regulate the construction, operation and use of: [...] b) installations and structures for [...] other economic purposes; c) installations and structures which may interfere with the exercise of the rights of the coastal State in the zone”. In queste due ipotesi, legate ad attività di perforazione o all'uso di installazioni e strutture, gli Stati costieri potrebbero esercitare alcune forme di controllo sulle attività archeologiche nelle zone sotto la loro giurisdizione¹⁶. Infine, in base all'art. 58, par. 3, CNUDM, si deve segnalare come gli Stati terzi nel condurre attività nella ZEE di uno Stato “shall have due regard to the rights and duties of the coastal State”. Questa disposizione, tuttavia, impone solo un obbligo in capo allo Stato di bandiera delle navi operanti nella ZEE di un altro Stato e non conferisce alcuna giurisdizione allo Stato costiero per far rispettare il detto obbligo¹⁷.

Un regime giuridico specifico, sebbene lacunoso, per la protezione degli oggetti di natura archeologica e storica presenti nell'Area è delineato dall'art. 149 CNUDM¹⁸. Il testo è così formulato:

“All objects of an archaeological and historical nature found in the Area shall be preserved or disposed of for the benefit of mankind as a whole, particular regard being paid to the preferential rights of the State or country of origin, or the State of cultural origin, or the State of historical and archaeological origin”.

Benché inserito nella Parte XI della CNUDM, la formulazione del dispositivo solleva alcune perplessità. In particolare, gli oggetti di natura archeologica e storica non sono qualificati come “patrimonio comune dell'umanità” al pari delle risorse naturali dell'Area e nessun potere gestionale è stato attribuito all'Autorità internazionale dei fondi marini che ha competenza nell'Area stessa. Viene invece

¹⁵ In tal senso, v. T. Treves, *cit.*, p. 709 ss. *Contra*, in relazione alla prospettiva di includere le attività di recupero di oggetti e relitti del patrimonio culturale subacqueo nel concetto di “ricerca scientifica marina”, si veda S. Dromgoole, “Revisiting the Relationship between Marine Scientific Research and the Underwater Cultural Heritage”, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 25, 2010, p. 33 ss.

¹⁶ B. H. Oxman, “Marine Archaeology and the International Law of the Sea”, in *Columbia Journal of Law & the Arts*, vol. 12, 1988, p. 353 ss., pp. 369-370.

¹⁷ *Ibidem*, p. 370.

¹⁸ Si noti che un regime di tutela per gli oggetti archeologici e storici presenti nell'Area era stato previsto sin dalla formulazione dell'*Informal Negotiating Text* presentato alla Terza Conferenza delle Nazioni Unite nel 1975, sebbene la formulazione della norma proposta fosse più articolata e attribuisse specifiche competenze in materia all'Autorità internazionale dei fondi marini (v. Art. 19, A/CONF.6i2/WP.B/Part I, p. 8).

introdotto il nuovo concetto di “*benefit of mankind as a whole*”, il quale malgrado sembri prevalere sui diritti preferenziali degli Stati interessati (Stato d’origine, Stato cui per origini culturali si riferiscono i reperti, o Stato di origine storica e archeologica) non è stato specificato nel suo contenuto né sono state indicate le modalità della sua armonizzazione con i diritti statali coinvolti¹⁹. Infine, un dubbio permane circa l’ambito di applicazione della norma stessa quando ci si trovi di fronte ad una porzione di piattaforma continentale che gli Stati hanno reclamato oltre le 200 miglia nautiche, in ragione dell’art. 76, par. 8, CNUDM, in quanto l’accoglimento da parte della Commissione sui limiti della piattaforma continentale delle domande statali andrebbe ad incidere sull’estensione dell’Area.

2. Il regime di protezione del patrimonio culturale subacqueo nell’ambito della Convenzione UNESCO 2001

Nel 2001, sotto l’egida dell’UNESCO, con l’adozione della Convenzione sul patrimonio culturale subacqueo (in seguito “CPCS”)²⁰, sebbene frutto di un compromesso negoziale come ogni convenzione multilaterale, si è cercato di colmare le lacune che la CNUDM aveva lasciato in merito al regime di protezione degli oggetti di natura archeologica e storica presenti sulla piattaforma continentale e nella ZEE di uno Stato²¹.

Il primo pregio della Convenzione si rinviene nella definizione data al concetto di “patrimonio culturale subacqueo”, andando a colmare una lacuna presente nella CNUDM, la quale negli articoli 303 e 149, pur parlando di “oggetti di natura archeologica e storica” (“objects of an archaeological and historical nature”) non ne forniva una descrizione. L’art. 1, par.1, lett. a), CPCS afferma quanto segue:

““Underwater cultural heritage” means all traces of human existence having a cultural, historical or archaeological character which have been partially or totally under water, periodically or continuously, for at least 100 years such as: (i) sites, structures, buildings, artefacts and human remains, together with their archaeological and natural context; (ii) vessels, aircraft, other vehicles or any part thereof, their cargo or other contents, together with their archaeological and natural context; and (iii) objects of prehistoric character”.

La CPCS, inoltre, si fonda su alcuni principi fondamentali che si traducono in precisi obblighi e diritti per gli Stati contraenti, tutti delineati nell’art. 2: l’obbligo di cooperare per la protezione del patrimonio culturale subacqueo; l’obbligo di preservare il patrimonio culturale subacqueo a beneficio dell’umanità; l’obbligo di

¹⁹ T. Scovazzi, “The Law of the Sea Convention and Underwater Cultural Heritage”, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 27, 2012, p. 753 ss., p. 760.

²⁰ La CPCS è entrata in vigore il 2 gennaio 2009, conformemente al suo art. 27, ed è stata ratificata da 72 Stati (dato raccolto al 31 gennaio 2023).

²¹ In tal senso la Convenzione UNESCO del 2001 è stata definita *lex specialis* in materia di tutela del patrimonio culturale subacqueo rispetto alle norme della CNUDM che rappresenterebbero la *lex generalis*; sul punto, si veda G. Carducci, “New developments in the law of the sea: the UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage”, in *American Journal of International Law*, vol. 96, 2002, p. 419 ss., pp. 419-420.

dare la priorità alla conservazione *in situ* del patrimonio culturale subacqueo; il divieto di sfruttare commercialmente il patrimonio culturale subacqueo; il divieto di rivendicazioni di sovranità o di giurisdizione nazionale fondate su azioni o attività svolte dagli Stati in base alla Convenzione.

Infine, l'art. 4 CPCS pone un significativo limite all'applicazione delle norme concernenti il salvataggio (c.d. *law of salvage*) o i ritrovamenti (c.d. *law of finds*), stabilendo che nessuna attività relativa al patrimonio culturale subacqueo cui si applica la Convenzione sia sottoposta a tali norme, salvo che ciò non sia a) autorizzato dalle autorità competenti; b) sia pienamente conforme alla Convenzione; e c) sia garantita la protezione massima del patrimonio culturale subacqueo in ogni operazione di recupero²².

Per quanto riguarda gli interventi sul patrimonio culturale subacqueo, la CPCS si conforma al fatto che i mari e gli oceani sono divisi in zone di sovranità e giurisdizione conformemente alla CNUDM. Pertanto, la CPCS ribadisce all'art. 7, par. 1, il diritto sovrano ed esclusivo di uno Stato costiero di regolamentare il patrimonio culturale presente nelle proprie acque interne, nel mare territoriale e nelle acque arcipelagiche²³.

L'art. 8, richiamando l'art. 303, par. 2, CNUDM fa salvo il regime della c.d. "zona archeologica", tuttavia, ampliando i poteri degli Stati costieri interessati, i quali "may regulate and authorize activities directed at underwater cultural heritage within their contiguous zone". Nella propria zona contigua quindi gli Stati avrebbero una completa giurisdizione legislativa ed esecutiva, senza che sia prevista alcuna forma di cooperazione con altri Stati interessati²⁴. Se non è stata istituita una zona archeologica, si applicheranno le norme della CPCS relative alla piattaforma continentale e alla ZEE.

La CPCS inoltre favorisce forme di cooperazione basate su un sistema di notifiche²⁵, su un meccanismo di consultazione e sull'adozione di misure provvisorie che si differenziano a seconda che abbiano ad oggetto oggetti che si trovino sulla piattaforma continentale e la ZEE di uno Stato o nell'Area internazionale dei fondi marini.

²² Sulla relazione tra la CPCS e la *law of salvage*, si veda: Y-J. Zhao, "The Relationships Among The Three Multilateral Regimes Concerning the Underwater Cultural Heritage", in J.A.R. Nafziger, T. Scovazzi (dir.), *Le patrimoine culturel de l'humanité*, Leiden, Nijhoff, 2008; B. Juvelier, "Salvaging History: Underwater Cultural Heritage and Commercial Salvage", in *American University International Law Review*, vol. 32, 2017, p. 1023 ss.

²³ L'art. 7, par. 3, CPCS prospetta che, in relazione al mare territoriale e alle acque arcipelagiche, lo Stato costiero possa ricercare la cooperazione di altri Stati interessati; la norma così recita: "Within their archipelagic waters and territorial sea, in the exercise of their sovereignty and in recognition of general practice among States, States Parties, with a view to cooperating on the best methods of protecting State vessels and aircraft, should inform the flag State Party to this Convention and, if applicable, other States with a verifiable link, especially a cultural, historical or archaeological link, with respect to the discovery of such identifiable State vessels and aircraft".

²⁴ M. Rau, "The UNESCO Convention on Underwater Cultural Heritage and the International Law of the Sea", in *Max Planck UNYB Law*, vol. 6, 2002, p. 387 ss., p. 413

²⁵ In base all'art. 13, il sistema di notifiche non si applica alle navi da guerra e altre navi governative o aeromobili militari che godono di un'immunità sovrana, che operano con fini non commerciali nel normale corso delle loro operazioni e che non partecipano a interventi sul patrimonio culturale subacqueo.

Per quanto riguarda la procedura di notifica delle scoperte o di interventi previsti sul patrimonio culturale subacqueo situato sulla piattaforma continentale o nella ZEE (art. 9), vengono distinte due situazioni:

a) nella propria ZEE o sulla propria piattaforma continentale, ciascuno Stato contraente esige, quando uno dei suoi cittadini o una nave battente la propria bandiera fa una scoperta o prevede un intervento sul patrimonio culturale subacqueo che il cittadino o il capitano della nave gli dichiarino tale scoperta o intervento;

b) nella ZEE o sulla propria piattaforma continentale di un altro Stato contraente, gli Stati contraenti esigono che il cittadino o il capitano della nave dichiarino loro tale scoperta o intervento, come pure all'altro Stato contraente; o alternativamente e se necessario, gli Stati contraenti esigono che il cittadino o il capitano della nave dichiarino loro tale scoperta o intervento e provveda alla trasmissione rapida ed efficace di tali dichiarazioni a tutti gli altri Stati contraenti²⁶.

In merito al meccanismo di consultazione (art. 10), la CPCS stabilisce che tutti gli Stati parte che hanno “a verifiable link, especially a cultural, historical or archaeological link, to the underwater cultural heritage concerned” con il patrimonio culturale situato sulla piattaforma continentale o nella ZEE²⁷. A tal fine, dopo essere stato informato di una scoperta o di attività previste attraverso la procedura di notifica, uno Stato dovrà dichiarare il proprio interesse a essere consultato dallo Stato costiero a cui appartiene la piattaforma continentale o la ZEE e dimostrare di possedere il “verifiable link” con il patrimonio culturale. Le consultazioni sono dirette da uno “Stato coordinatore”, identificato automaticamente nello Stato costiero sulla cui piattaforma continentale o nella cui ZEE si trova il patrimonio culturale. Tuttavia, nel caso in cui lo Stato costiero si dichiarino non disponibile, lo Stato coordinatore sarà scelto di comune accordo tra le altre parti che hanno dichiarato il loro interesse a essere consultate. La funzione più importante dello Stato coordinatore è il rilascio delle autorizzazioni necessarie per le attività nei siti del patrimonio culturale e l'attuazione di misure di protezione adeguate, definite congiuntamente dagli Stati consultanti²⁸. Nondimeno, in alcune situazioni urgenti, quando il sito del patrimonio culturale subacqueo rischia di subire un “imminent danger”, ad esempio perché minacciato di saccheggio dai c.d. “cacciatori di tesori”, lo Stato coordinatore può adottare tutte le misure praticabili e/o rilasciare le autorizzazioni necessarie in conformità con la Convenzione, se

²⁶ Si noti che secondo i dati disponibili, delle 72 parti dell'UCHC solo sei hanno dato seguito in modo soddisfacente a tale obbligo e tutte hanno optato per la seconda alternativa.

²⁷ Si noti che la CPCS non specifica come si debba appurare l'esistenza di un “verifiable link” e neanche le *Operational Guidelines for the Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage* pubblicate dall'UNESCO nel 2015 (UNESCO Doc CLT/HER/CHP/OG 1/REV) non chiariscono il punto, limitandosi soltanto ad individuare quali documenti deve presentare lo Stato interessato insieme alla dichiarazione di interesse ad essere consultato. L'art. 28 fa riferimento a “a) the results of scientific expertises; b) historic documentation; or c) any other adequate documentation”

²⁸ Art. 10, par. 5, CPCS.

necessario anche prima dell'inizio delle consultazioni, e comunque con la possibilità di chiedere l'assistenza anche di altri Stati parte²⁹.

Per sottolineare il carattere cooperativo del meccanismo di consultazione, si afferma esplicitamente che lo Stato coordinatore, nell'adempimento del suo ruolo nell'ambito della CPCS, “shall act on behalf of the States Parties as a whole and not in its own interest”³⁰ e qualsiasi azione da esso intrapresa “shall not in itself constitute a basis for the assertion of any preferential or jurisdictional rights not provided for in international law, including the United Nations Convention on the Law of the Sea”³¹.

Per quanto riguarda la piattaforma continentale e la ZEE, una disposizione aggiuntiva conferisce maggiori poteri allo Stato costiero, indipendentemente dalla sua posizione di Stato coordinatore. Tale posizione deriva dai diritti sovrani e dalla giurisdizione di cui lo Stato costiero è titolare sulla propria piattaforma continentale e nella propria ZEE ai sensi della CNUDM; infatti, al fine di prevenire interferenze con l'esercizio di tali diritti e della giurisdizione, lo Stato costiero ha il diritto “to prohibit or authorize any activity directed at such heritage to prevent interference with its sovereign rights or jurisdiction”³².

Il meccanismo di consultazione tra Stati previsto dalla CPCS è senza dubbio complesso, infatti, dall'entrata in vigore della CPCS, nel 2009, il meccanismo è stato attivato solo una volta, in relazione al patrimonio culturale che è situato sul Banco Skerki nel Canale di Sicilia, sulla piattaforma continentale della Tunisia³³.

Per quanto riguarda il patrimonio culturale subacqueo rinvenuto nell'Area, la CPCS contiene disposizioni simili, per la notifica, la consultazione e l'adozione di misure provvisorie, che si trovano negli articoli 11 e 12. Anche in questo caso, gli Stati con un "legame verificabile" e un interesse dichiarato, partecipano al processo di cooperazione. Le quattro principali differenze sono che lo “Stato coordinatore” è uno Stato nominato dopo consultazioni dagli Stati che hanno dichiarato un interesse ai sensi dell'articolo 11, par. 4, CPCS che le “notifiche” vanno indirizzate al Direttore generale dell'UNESCO, che l'Autorità internazionale dei fondali marini viene anch'essa notificata e partecipa alle consultazioni, e che in caso di “situazioni urgenti”, misure necessarie possono essere adottate da tutti gli Stati.

Una ambiguità importante presente nella CPCS riguarda il regime dei relitti di navi da guerra e di stato e degli aeromobili militari. Infatti, se da un lato, l'art. 7, par. 3, sebbene in relazione al mare territoriale e alle acque arcipelagiche, afferma che “States Parties, with a view to cooperating on the best methods of protecting

²⁹ Art. 10, par. 4, CPCS.

³⁰ Art. 10, par. 6, CPCS.

³¹ *Ibidem*.

³² Art. 10, par. 2, CPCS.

³³ Per maggiori informazioni sul meccanismo di consultazione attivato per il Banco Skerki, si veda, M. Bruzzese, “I beni culturali sommersi nel Mediterraneo. La tutela del Banco Skerki”, in *Fogli di Lavoro per il diritto internazionale*, 2022, https://www.lex.unict.it/sites/default/files/files/Crio/FogliLavoro/2022-2/FLADI_2022_2-6.pdf. Al meccanismo partecipano Algeria, Croazia, Egitto, Francia, Italia, Marocco, Spagna e Tunisia, la quale funge anche da Stato coordinatore. Si veda anche la sezione dedicata sul sito web UNESCO: <https://www.unesco.org/en/skerki-bank-mission>.

State vessels and aircraft, should inform the flag State Party to this Convention and, if applicable, other States with a verifiable link, especially a cultural, historical or archaeological link, with respect to the discovery of such identifiable State vessels and aircraft”, aprendo alla possibilità di una cooperazione tra Stati, dall’altro lato, nulla viene detto in merito ai relitti di navi da guerra e altre navi governative o aeromobili militari che si trovino situati in altri spazi marittimi, anzi, l’art. 8, par. 2, CPCS afferma la immunità sovrana di tali navi e aeromobili, lasciando intendere che questa varrebbe anche per i relitti di queste navi e aeromobili³⁴. A ciò si aggiunga che, in ragione della definizione di patrimonio culturale subacqueo contenuta all’art. 1, par. 1, lett. a), CPCS, i relitti di navi e aeromobili di età inferiore ai 100 anni, comunque, sarebbero esclusi dall’ambito di applicazione della Convenzione.

3. La cooperazione internazionale, in particolare nel Mediterraneo

Sia l’art. 303, par. 4, CNUDM sia l’art. 6 CPCS³⁵ incoraggiano gli Stati contraenti a ricercare forme di cooperazione attraverso la conclusione di altri accordi internazionali per la protezione del patrimonio culturale subacqueo³⁶. Se in relazione alla prima delle due norme, la stessa CPCS può considerarsi un accordo internazionale ulteriore rispetto alla CNUDM in materia di protezione del patrimonio culturale subacqueo, entrambe le citate norme sono tese a sollecitare la conclusione di accordi su base anche bilaterale o regionale con lo scopo di offrire una disciplina più dettagliata in relazione alla protezione del patrimonio culturale subacqueo. In particolare, l’art. 6 CPCS svolge una funzione diversa rispetto all’art. 303, par. 4, CNUDM. Essendo la CPCS una convenzione che disciplina

³⁴ Per un approfondimento sul punto, si veda: Institut de Droit International, *The Legal Regime of Wrecks of Warships and Other State-owned Ships in International Law*, 9^{ème} Commission, Rapporteur: Natalino Ronzitti, dans *Annuaire de l'Institut de droit international*, 2011, p. 133 ss., e Resolution “*Le régime juridique des épaves des navires de guerre et des épaves des autres navires d’Etat en droit international*”, Session de Tallin (2015), <https://www.idi-ii.org/app/uploads/2017/06/02-Ronzitti-epave.pdf>. Per un commento, si veda: S. Dromgoole, “The Legal Regime of Wrecks of Warship and other State-owed Ship in International Law: The 2015 Resolution of the Institut de Droit Internatioanl”, in *The Italian Yearbook of International Law Online*, vol. 25, 2016, p. 179 ss.

³⁵ Art. 6 CPCS: “1. States Parties are encouraged to enter into bilateral, regional or other multilateral agreements or develop existing agreements, for the preservation of underwater cultural heritage. All such agreements shall be in full conformity with the provisions of this Convention and shall not dilute its universal character. States may, in such agreements, adopt rules and regulations which would ensure better protection of underwater cultural heritage than those adopted in this Convention. / 2. The Parties to such bilateral, regional or other multilateral agreements may invite States with a verifiable link, especially a cultural, historical or archaeological link, to the underwater cultural heritage concerned to join such agreements. / 3. This Convention shall not alter the rights and obligations of States Parties regarding the protection of sunken vessels, arising from other bilateral, regional or other multilateral agreements concluded before its adoption, and, in particular, those that are in conformity with the purposes of this Convention”.

³⁶ Per un approfondimento sull’obbligo di cooperazione nella tutela del patrimonio culturale subacqueo sulla base della CNUDM e della CPCS, si veda M. Risvas, “The Duty to Cooperate and the Protection of Underwater Cultural Heritage”, in *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, vol. 2, 2013, p. 562 ss.

specificatamente la protezione del patrimonio culturale subacqueo, esso si pone come una sorta di convenzione quadro rispetto ad altri futuri accordi, i quali sono tenuti a rispettarne i principi e le regole ivi fissate. La CNUDM, invece, avendo norme minime, quali l'art. 303 e l'art. 149, lascia più ampio spazio alla negoziazione di nuovi obblighi convenzionali in materia purché si preservi la compatibilità con le sue norme³⁷.

Più in generale, alla luce della loro formulazione, è bene sottolineare che le due citate norme non creano alcun obbligo *de contrahendo*.

Dal punto di vista delle relazioni bilaterali, sono diversi gli accordi conclusi dagli Stati interessati alla protezione di specifici oggetti del patrimonio culturale subacqueo, in particolare relitti di navi, risalenti anche ad un periodo precedente alla conclusione della CPCS³⁸. Diversamente, a livello regionale non si registrano accordi specifici in materia, sebbene in alcuni ambiti geografici, quale quelli rappresentati dai mari chiusi e semi-chiusi, come il Mediterraneo, la cooperazione potrebbe rappresentare una prospettiva interessante per la tutela di un vasto patrimonio culturale subacqueo, spesso conteso e che è situato in spazi marittimi anche oggetto di dispute.

In particolare, per i mari chiusi e semi-chiusi, l'art. 303, par. 4, CNUDM rappresenta una norma di chiusura in riferimento ad un regime delineato dalla Parte IX della CNUDM, il cui art. 123 già richiama il dovere degli Stati rivieraschi di cooperare l'un l'altro nell'esercizio dei loro diritti e in conformità ai loro obblighi in base alla Convenzione. In ambito mediterraneo, tuttavia, questa opportunità non è stata colta, sebbene si debba registrare il tentativo messo in opera all'inizio del secondo millennio, in ambito accademico, di sponsorizzare la conclusione di una apposita convenzione regionale sul patrimonio culturale subacqueo. Il processo ha preso le mosse dalla *Dichiarazione di Siracusa sul Patrimonio Culturale Sottomarino del Mediterraneo* del 2001³⁹, nella quale si sottolineava l'unicità del patrimonio culturale subacqueo del Mediterraneo "in quanto racchiude le radici storiche e culturali di molte civiltà"⁴⁰, si evocava la "speciale responsabilità" dei paesi mediterranei di "assicurare che il patrimonio culturale sottomarino che essi condividono sia reso noto e preservato a beneficio dell'umanità"⁴¹ e si volgeva l'invito a studiare la possibilità di adottare una

³⁷ L'art. 303, par. 4, CNUDM va letto congiuntamente con l'art. 311, par. 3, il quale afferma: "Two or more States Parties may conclude agreements modifying or suspending the operation of provisions of this Convention, applicable solely to the relations between them, provided that such agreements do not relate to a provision derogation from which is incompatible with the effective execution of the object and purpose of this Convention, and provided further that such agreements shall not affect the application of the basic principles embodied herein, and that the provisions of such agreements do not affect the enjoyment by other States Parties of their rights or the performance of their obligations under this Convention".

³⁸ Si veda, ad esempio, *Agreement between the Netherlands and Australia concerning old Dutch shipwrecks*, 6 novembre 1972; *Agreement signed by the U.S. and France regarding custody of the sunken French vessel La Belle*, 31 marzo 2003; *Agreement Concerning the Shipwrecked Vessel RMS Titanic*, 6 novembre 2003.

³⁹ Il testo della Dichiarazione di Siracusa è riprodotto in G. Camarda, T. Scovazzi (eds), *The Protection of the Underwater Cultural Heritage – Legal Aspects*, Milano 2002, p. 435.

⁴⁰ Art. 2 della Dichiarazione.

⁴¹ Art. 3 della Dichiarazione.

apposita convenzione regionale⁴². Nel 2003, sempre a Siracusa, venne elaborata anche una *Bozza di un eventuale accordo regionale per la protezione del patrimonio culturale subacqueo del Mediterraneo*⁴³. La bozza di accordo si fondava sull'art. 6 CPCS e presupponeva che gli Stati che fossero parti dell'accordo regionale fossero anche parti di quella Convenzione o accettassero di applicarne i principi fondamentali. Rispetto alla CPCS, la bozza prevede la codificazione di ulteriori e innovativi principi, quali l'esclusione totale dell'applicazione del *salvage law* e del *law of finds*; nel caso di navi o aeromobili di Stato situati nelle acque interne o nel mare territoriale, una più stretta cooperazione tra lo Stato costiero, lo Stato di bandiera e lo Stato titolare di un legame verificabile con la nave o l'aeromobile; l'istituzione in mare di aree specialmente protette d'importanza culturale mediterranea; l'istituzione di un museo internazionale del patrimonio culturale subacqueo del Mediterraneo; la previsione che solo gli Stati che fossero parte del futuro accordo regionale, o che accettassero di cooperare con le parti nell'applicazione delle misure in esso previste, potessero intraprendere attività relative al patrimonio culturale subacqueo del Mediterraneo.

Sebbene il Governo italiano avesse sponsorizzato l'iniziativa⁴⁴, in quanto tradizionalmente incline a promuovere forme di cooperazione multilaterale nel Mediterraneo, la proposta non innescò alcun processo politico che sfociasse in un negoziato tra Stati.

Ciononostante, si deve registrare la presenza di alcuni regimi convenzionali che offrono limitate opportunità di protezione del patrimonio culturale subacqueo nel Mediterraneo. Il riferimento è a due Protocolli facenti parte del sistema della Convenzione di Barcellona per la protezione del mare Mediterraneo dall'inquinamento.

In particolare, il Protocollo relativo alle aree specialmente protette del Mediterraneo del 1982 ha creato un sistema di protezione dell'ambiente marino del Mediterraneo attraverso l'istituzione, da parte degli Stati contraenti, di aree protette nelle loro acque interne e nel mare territoriale⁴⁵, le c.d. "SPA" (nell'acronimo inglese), per intraprendere le misure necessarie a proteggere e, se del caso, ripristinare non solo i siti di valore biologico e ecologico, ma anche "i luoghi che rivestano una importanza particolare in quanto luoghi d'interesse scientifico, estetico, storico, archeologico, culturale od educativo"⁴⁶. Per raggiungere questo obiettivo, tra le altre misure, gli Stati contraenti sono stati autorizzati, tra l'altro, a regolamentare ogni attività che implichi l'esplorazione o lo sfruttamento del fondo del mare o del suo sottosuolo⁴⁷, ogni attività archeologica e della rimozione di

⁴² Art. 10 della Dichiarazione.

⁴³ *Draft Regional Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage in the Mediterranean*, redatta nel corso della conferenza internazionale "Cooperation in the Mediterranean for the Protection of the Underwater Cultural Heritage", Siracusa, 2003.

⁴⁴ Si veda, T. Scovazzi T, "Un futuro accordo sulla protezione del patrimonio culturale sottomarino del Mediterraneo", in T. Scovazzi (a cura di), *La protezione del patrimonio culturale sottomarino nel mare Mediterraneo*, Milano, 2004, p. 157 ss.

⁴⁵ L'art. 2 del Protocollo del 1982 definisce l'ambito di applicazione spaziale.

⁴⁶ Art. 3 del Protocollo del 1982.

⁴⁷ Art. 7, lett. g) del Protocollo del 1982.

qualsiasi oggetto che possa essere considerato un bene archeologico⁴⁸, nonché il commercio, l'importazione e l'esportazione di oggetti archeologici provenienti da aree protette o sottoposti a misure protettive⁴⁹. Tuttavia, il Protocollo sulle aree specialmente protette e la diversità in Mediterraneo del 1995, che ha sostituito il Protocollo del 1982, ha escluso questo *corpus* di norme dalla tutela del patrimonio culturale subacqueo. Il testo afferma ancora che l'obiettivo delle "aree specialmente protette di interesse mediterraneo" (note come "SPAMI", nell'acronimo inglese) è, tra l'altro, quello di salvaguardare "sites of particular importance because of their scientific, aesthetic, cultural or educational interest"⁵⁰ e che la lista delle SAPMI può includere siti che sono "of special interest at the scientific, aesthetic, cultural or educational levels"⁵¹.

Per quanto riguarda i criteri di valutazione dell'interesse di un'area in relazione alla sua "rappresentatività culturale", l'alto valore rappresentativo esisterebbe soltanto nel caso della "existence of environmentally sound traditional activities integrated with nature which support the well-being of local populations"⁵², essendo stato omesso così ogni riferimento all'interesse archeologico degli spazi protetti o agli oggetti archeologici in essi contenuti.

L'altro protocollo del sistema di Barcellona che ha un rilievo maggiore in termini di protezione offerta al patrimonio culturale subacqueo è il Protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere ("ICZM" nell'acronimo inglese) del 2008. Nel suo preambolo, si afferma che "the coastal zones of the Mediterranean Sea are the common natural and cultural heritage of the peoples of the Mediterranean and that they should be preserved and used judiciously for the benefit of present and future generations". In tal senso, l'art. 5, lett. a) specifica tra gli obiettivi della ICZM quello di "facilitate, through the rational planning of activities, the sustainable development of coastal zones by ensuring that the environment and landscapes are taken into account in harmony with economic, social and cultural development". Il Protocollo si distingue per una specifica previsione a protezione del patrimonio culturale, l'art. 13. Esso, infatti, afferma che le Parti possono adottare, individualmente o collettivamente, tutte le misure appropriate per preservare e proteggere il patrimonio culturale, in particolare archeologico e storico, delle zone costiere, compreso il patrimonio culturale subacqueo, in conformità con strumenti nazionali e internazionali; stabilisce il principio in base al quale le Parti debbano assicurare la conservazione *in situ* del patrimonio culturale delle zone costiere, come prima opzione prima di qualsiasi intervento diretto su tale patrimonio; infine, stabilisce che nel caso in cui elementi del patrimonio culturale subacqueo delle zone costiere sia rimosso dall'ambiente marino, tali elementi siano conservati e gestiti in modo da salvaguardare la loro conservazione a lungo termine e non siano scambiati, venduti, acquistati o barattati come beni commerciali.

⁴⁸ Art. 7, lett. i) del Protocollo del 1982.

⁴⁹ Art. 7, lett. j) del Protocollo del 1982.

⁵⁰ Art. 4, lett. d), del Protocollo del 1995.

⁵¹ Art. 8, par. 2, del Protocollo del 1995.

⁵² Allegato I (*Common criteria for the choice of Protected Marine and Coastal Areas that could be included in SPAMI list*) al Protocollo del 1995, lett. B, par. 2 f).

La protezione del patrimonio culturale subacqueo del Mediterraneo, invece, non ha trovato, per lungo tempo, uno spazio nelle forme di cooperazione politica instaurate, su base permanente, dagli Stati costieri di questo bacino; ciò vale sia per l'attività dell'Unione per il Mediterraneo che per quella dell'Assemblea Parlamentare del Mediterraneo, le quali si sono limitate a trattare la questione solo indirettamente, sotto il profilo del traffico illecito di beni culturali o della tutela di tali beni in tempo di guerra. Più di recente, con l'adozione della “*Dichiarazione finale della prima Conferenza dei Ministri della Cultura della regione euro-mediterranea/partnership meridionale UE*”⁵³, sembra si possa registrare un cambio di rotta, in quanto gli Stati firmatari sono arrivati ad individuare come obiettivo comune quello relativo a “la protezione e la valorizzazione dell'inestimabile cultura e patrimonio culturale, materiale e immateriale, della regione Euro-Mediterranea da catastrofi, conflitti, crisi e cambiamenti climatici”, seppure, senza individuare ancora azioni e misure comuni. La Dichiarazione finale, comunque, benché citi la CPCS, non fa emergere l'esigenza di una specificità per la protezione del patrimonio culturale subacqueo⁵⁴.

4. La normativa italiana a tutela del patrimonio culturale subacqueo

L'Italia ha partecipato attivamente ai negoziati della Terza Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare, proponendo una ampia giurisdizione per gli Stati costieri a tutela del patrimonio culturale subacqueo presente, in particolare, sulla piattaforma continentale e nella ZEE; tuttavia, come noto, questa proposta non venne accolta e l'Italia supportò la soluzione di compromesso rappresentata dall'art. 303 e dall'art. 149 CNUDM.

Sebbene, l'Italia abbia ratificato la CNUDM nel 1995⁵⁵, solo nel 2004, con l'adozione del Codice dei beni culturali e del paesaggio ha istituito la c.d. “zona archeologica”.

⁵³ La Dichiarazione è stata firmata a Napoli nell'ambito della prima Conferenza dei Ministri della Cultura del Mediterraneo, 16-17 giugno 2022. Il testo è disponibile su: https://media.beniculturali.it/mibac/files/boards/be78e33bc8ca0c99b70aa174035096/PDF/2022/MedCulture_Dichiarazione_Finale.pdf.

⁵⁴ Si noti che in ambito di Unione europea, quindi limitatamente alla porzione settentrionale del bacino mediterraneo, dunque in relazione alle acque sotto sovranità e giurisdizione degli Stati membri, la protezione del patrimonio culturale subacqueo sembra iniziare ad emergere come una questione rilevante e di comune interesse per gli Stati, come dimostra il dibattito relativo alla necessità della sua incorporazione tra gli obiettivi della pianificazione spaziale marittima. Si veda, European Climate, Infrastructure and Environment Executive Agency, *How to incorporate Underwater Cultural Heritage into Maritime Spatial Planning: Guidelines and Good Practices*, 2022, https://cinea.ec.europa.eu/document/download/51da5a95-5e5e-4a78-8a9d-046407cf220b_en?filename=HZ-06-22-216-EN-N.pdf. Si veda anche la precedente “Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'attuazione della gestione integrata delle zone costiere in Europa”, 30 maggio 2002 (GUUE n. L 148 del 06.06.2002, p. 24 ss.).

⁵⁵ La CNUDM è stata ratificata dall'Italia con Legge 2 dicembre 1994, n. 689 – *Ratifica ed esecuzione della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, nonché dell'accordo di applicazione della parte XI della*

Prima di questa data il regime degli oggetti di natura archeologica e storica rinvenuti in mare era regolata esclusivamente dalla Legge 1° giugno 1939 n.1089, la quale afferma che gli oggetti senza proprietario trovati casualmente appartengono allo Stato purché ritrovati nel “territorio” dello Stato, da intendere come comprensivo anche del suo mare territoriale. Dubbi persistevano invece circa la tutela di tali beni ritrovati oltre il mare territoriale.

Ben prima della conclusione della CNUDM, la giurisprudenza italiana in relazione al caso del *Melqart di Sciacca*, una statuetta bronzea rinvenuta nel gennaio del 1955 sulla piattaforma continentale italiana, a circa 20 miglia dalla costa siciliana, da parte del peschereccio *Angelina Madre* battente bandiera italiana, aveva affermato, sulla base dell’art. 4 del Codice della navigazione, che un peschereccio battente bandiera italiana, andasse considerato come “territorio” italiano, e quindi soggetto alla citata legge del 1939, anche quando si fosse trovato in alto mare⁵⁶.

L’adozione del Codice dei beni culturali ha rappresentato una svolta legislativa andando ad attuare l’art. 303, par. 2, della CNUDM benché relazionandone il regime alla CPCS, all’epoca, firmata ma non ancora ratificata dall’Italia. L’art. 94 del Codice così recita:

“Gli oggetti archeologici e storici rinvenuti nei fondali della zona di mare estesa dodici miglia marine a partire dal limite esterno del mare territoriale sono tutelati ai sensi delle regole relative agli interventi sul patrimonio culturale subacqueo, allegata alla Convenzione UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo, adottata a Parigi il 2 novembre 2001”⁵⁷.

L’Italia ha avuto un ruolo attivo e propulsivo anche nella conclusione della CPCS, sebbene la stessa sia stata ratificata solo nel 2009⁵⁸.

Nella Legge di ratifica, il legislatore ha predisposto delle specifiche norme di adeguamento dell’ordinamento italiano alla nuova disciplina convenzionale, distinguendo un regime applicabile a tutela del patrimonio culturale subacqueo tra le 12 e le 24 miglia marine (art. 3), che corrisponde alla c.d. “zona archeologica”, e un regime di tutela applicabile alla zona di protezione ecologica (di seguito “ZPE”)⁵⁹ (art. 4). Le due norme sono così formulate:

convenzione stessa, con allegati, fatto a New York il 29 luglio 1994 (GU Serie Generale n. 295 del 19.12.1994 – Supplemento Ordinario n. 164).

⁵⁶ Tribunale di Sciacca, sentenza del 9 gennaio 1963: “In tale norma [art. 4 del Codice della navigazione] è evidente che per nave deve intendersi non soltanto uno scafo natante ma anche tutti i suoi accessori, dal pennone più alto alla rete più profonda che esso trascina, sicché appena una cosa mobile del fondo marino s’impiglia in tale rete, ed ancora prima che possa dirsi avvenuto qualunque atto di occupazione o possa dirsi tale cosa ‘scoperta’, essa deve ritenersi entrata nel territorio italiano, il che, già da tale momento, rende operante la norma di legge italiana e, quindi nella specie, acquisita la proprietà della statuetta contesa da parte dello Stato”.

⁵⁷ Si rammenta che l’art. 8 della Convenzione UNESCO ha una portata più ampia rispetto all’art. 303, par. 2, CNUDM; sul punto si veda *supra*, paragrafo 2.

⁵⁸ Legge 23 ottobre 2009, n. 157 – *Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo, con Allegato, adottata a Parigi il 2 novembre 2001, e norme di adeguamento dell’ordinamento interno* (GU n. 262 del 10.11.2009).

⁵⁹ Si ricorda che la (ZPE) è stata istituita con Legge 8 febbraio 2006, n. 61 – *Istituzione di zone di protezione ecologica oltre il limite esterno del mare territoriale* (GU Serie Generale n. 52 del

“Art. 3 - Patrimonio culturale subacqueo tra le 12 e le 24 miglia marine

Quando la zona indicata dall'articolo 94 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, si sovrappone con un'analogha zona di un altro Stato e non è ancora intervenuto un accordo di delimitazione, le competenze esercitate dall'Italia non si estendono oltre la linea mediana di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 8 febbraio 2006, n. 61”.

“Art. 4 - Patrimonio culturale subacqueo nelle zone di protezione ecologica

1. Gli interventi sul patrimonio culturale subacqueo nelle zone di protezione ecologica, istituite ai sensi della legge 8 febbraio 2006, n. 61, oltre le 24 miglia marine dalla linea di base del mare territoriale italiano, sono disciplinati dagli articoli 9 e 10 della Convenzione e dalle Regole di cui all'Allegato alla stessa Convenzione.

2. Fino alla data di entrata in vigore degli accordi di delimitazione con gli Stati il cui territorio è adiacente al territorio dell'Italia o lo fronteggia, il limite esterno delle zone di protezione ecologica è quello fissato dall'articolo 1, comma 3, della legge 8 febbraio 2006, n. 61”.

Si noti come l'art. 4 facendo riferimento alla ZPE lascia escluso dal campo di applicazione del regime convenzionale una parte significativa della piattaforma continentale italiana, in particolare nei mari Adriatico, Ionio e nel Canale di Sicilia. Con l'eventuale istituzione di una ZEE italiana, possibilità resa concreta dalla Legge 14 giugno 2021, n. 91⁶⁰, l'art. 4 della Legge di ratifica del 2009 dovrà essere necessariamente modificato per permettere all'Italia di estendere l'applicazione delle norme della CPCS alla nuova ZEE. In quel caso, sarebbe opportuno che il legislatore facesse riferimento anche alla piattaforma continentale, perché, benché sia un'ipotesi del tutto remota, non è scontato che nel processo di delimitazione della ZEE italiana con Stati adiacenti o a coste opposte, piccole porzioni della piattaforma continentale italiana possano rimanere escluse dal regime di tutela delineato dalla CPCS perché la delimitazione della ZEE risulta al di qua del limite esterno della piattaforma continentale⁶¹.

03.03.2006) e in parte resa operativa con Decreto Presidente della Repubblica 27 ottobre 2011 n. 209 – *Regolamento recante istituzione di Zone di protezione ecologica del Mediterraneo nord-occidentale, del Mar Ligure e del Mar Tirreno* (GU Serie Generale n. 293 del 17.12.2011). In base all'art. 1 della legge 61/2006, la ZPE è oltre il limite esterno del mare territoriale e si estende fino al limite derivante da accordi bilaterali da stipularsi con gli Stati interessati; nelle more dell'entrata in vigore degli accordi, i limiti esterni della zona sono definiti dalla linea mediana, determinata dalla congiunzione dei punti equidistanti dalle linee di base dei mari territoriali di ciascuno dei due Stati interessati.

⁶⁰ Legge 14 giugno 2021, n. 91 – Istituzione di una zona economica esclusiva oltre il limite esterno del mare territoriale (GU Serie Generale n. 148 del 23.06.2021). Per un commento al testo, si veda: G. Cataldi, “The Italian Law Authorizing the Creation of an Exclusive Economic Zone”, in *The Italian Yearbook of International Law Online*, vol. 31, 2022, p. 29 ss.

⁶¹ Allo stato attuale, la tendenza negoziale è quella di delineare una linea unica per piattaforma continentale e ZEE; in tal senso si veda il contenuto degli accordi sulla delimitazione delle rispettive ZEE, sino ad ora negoziati, con la Grecia (2020) e la Croazia (2022).

L'applicazione del concetto di *disaster risk reduction* alle politiche di tutela del patrimonio culturale

FEDERICA PASSARINI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il concetto di DRR. – 3. L'applicazione del concetto di DRR nell'ambito della tutela del patrimonio culturale. – 3.1. I riferimenti alla DRR negli atti internazionali sulla tutela del patrimonio culturale. – 3.2. Le conseguenze dell'applicazione del concetto di DRR nell'ambito della tutela del patrimonio culturale. – 4. L'interazione tra il concetto di DRR e gli obblighi internazionali sulla tutela del patrimonio culturale. – 4.1. L'interazione tra il concetto di DRR e la Convenzione sulla protezione del patrimonio mondiale naturale e culturale. – 4.2. L'interazione tra il concetto di DRR e i diritti umani culturali. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Sebbene da sempre le calamità naturali e i disastri di origine umana siano tra le principali cause di perdite del patrimonio culturale materiale e immateriale, soltanto in tempi relativamente recenti, i governi e gli attori non statali hanno iniziato ad interessarsi alla prevenzione di tali perdite¹. Un impulso decisivo a questo sviluppo è stato dato dall'aumento della frequenza e dell'intensità dei disastri legati ai cambiamenti climatici². Tra i fenomeni che destano maggiore preoccupazione vi è l'innalzamento del livello dei mari: in alcune aree l'erosione delle coste sta causando danni materiali ai siti archeologici; in altre aree la salinizzazione del suolo e delle acque sta costringendo le popolazioni costiere a spostarsi o a mutare i loro stili di vita, rinunciando alle tradizioni che sono parte del loro patrimonio culturale immateriale³. Anche i siti del patrimonio culturale subacqueo stanno subendo gli effetti negativi dei cambiamenti climatici. I rischi maggiori per la loro conservazione sono il riscaldamento dei mari, l'acidificazione delle acque marine, l'aumento dell'intensità e degli spostamenti degli eventi meteorologici estremi e i mutamenti delle correnti oceaniche⁴.

¹ G. Bartolini, "Cultural Heritage and Disaster Risk Reduction", in K.L.H. Samuel, M. Aronsson-Storrier, K.N. Bookmiller (eds), *The Cambridge Handbook of Disaster Risk Reduction and International Law*, Cambridge, CUP, 2019, p. 440. Per alcuni tentativi, risalenti ai primi anni '80 del XX sec., di affrontare le questioni poste dalla tutela del patrimonio culturale di fronte ai rischi di disastro, si veda *ibidem*, p. 425.

² A. Chechi, "The Cultural Dimension of Climate Change: Some Remarks on the Interface between Cultural Heritage and Climate Change Law", in von S. Schorlemer, S. Maus (eds), *Climate Change as a Threat to Peace*, Frankfurt am Main, Peter Lang AG, 2014, p. 161 ss.

³ C. Beaucillon, "Culture overboard! The climate shift of international cultural heritage law in the face of rising sea levels", in *QIL Zoom-out 2022*, <http://www.qil-qdi.org/culture-overboard-the-climate-shift-of-international-cultural-heritage-law-in-the-face-of-rising-sea-levels/>.

⁴ Per un approfondimento, si veda: D. Gregory, T. Dawson, D. Elkin, H. Tilburg, C. Underwood, V. Richards, J. Hollesen, "Of time and tide: The complex impacts of climate change on coastal and underwater cultural heritage", in *Antiquity*, vol. 96, p. 1396 ss., <https://www.cambridge.org/core/journals/antiquity/article/of-time-and-tide-the-complex-impacts-of->

A livello internazionale l'interesse per la protezione del patrimonio culturale dai rischi di disastro ha portato all'emergere di una pluralità di atti che raccomandano agli Stati le misure più adeguate da adottare in questo ambito. Allo stato attuale, si può affermare che nel diritto internazionale la prevenzione dei danni al patrimonio culturale causati dai disastri sia regolata essenzialmente da fonti di *soft law*⁵. Infatti, i trattati sulla tutela del patrimonio culturale non contengono norme che affrontano in maniera specifica il tema in oggetto⁶. Le fonti di *soft law* cui si fa riferimento sono una serie di atti adottati dalle istituzioni internazionali competenti nel settore della cultura nonché alcuni strumenti internazionali che si occupano della prevenzione dei disastri, quali lo *Hyogo framework*⁷ e il *Sendai framework*⁸.

In questo quadro, l'obiettivo del presente contributo è di illustrare come dall'insieme degli atti di *soft law* emerga l'esistenza di un ampio consenso tra gli Stati circa le misure che dovrebbero essere adottate per prevenire i danni al patrimonio culturale causati dai disastri. In particolare, si vuole dimostrare come tali misure tendano a coincidere con quelle proprie del concetto di *disaster risk reduction* (DRR), a conferma della crescente rilevanza che tale concetto sta acquisendo in

[climate-change-on-coastal-and-underwater-cultural-heritage/246F7D385DB46F8AD13BADFCBDF22618](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000111505/PDF/111505eng.pdf.multi).

⁵ Si vedano ad esempio UNESCO, "Operational Guidelines for the implementation of the World Heritage Convention", WHC. 97/2, 1997, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000111505/PDF/111505eng.pdf.multi>, par. 17; UNESCO, "Heritage and resilience. Issues and opportunities for Reducing Disaster Risks", 2003, <https://www.preventionweb.net/publication/heritage-and-resilience-issues-and-opportunities-reducing-disaster-risks>; UNESCO, Comitato per il patrimonio mondiale, Decisione 31COM 7.2, "Issues relative to the state of conservation of World Heritage Properties: Strategy for Reducing Risks from Disasters at World Heritage properties", 2007, <https://whc.unesco.org/archive/2007/whc07-31com-24e.pdf>; ICCROM, ICOMOS, IUCN, UNESCO, "Managing Disaster Risks for World Heritage", 2010, [file:///C:/Users/Admin/Downloads/activity-630-1%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/activity-630-1%20(1).pdf); UNESCO, "Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention", WHC. 13/01, 2013, <https://whc.unesco.org/archive/opguide13-en.pdf>; UNESCO, "Strategy for the Reinforcement of UNESCO's Action for the Protection of Culture and the Promotion of Cultural Pluralism in the Event of Armed Conflict", 39 C/57, Addendum, 2017, Allegato I, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259805/PDF/259805eng.pdf.multi>; UNESCO, "Operational Directives for the Implementation of the Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage", WHC. 16/01, 2016, [file:///C:/Users/Admin/Downloads/document-57-6%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/document-57-6%20(1).pdf), par. 191. Sugli atti di *soft law* in generale si vedano, D. Thürer, "Soft Law", Max Planck Encyclopedia of Public International Law 2015; P. M. Dupuy, "Soft law and international law of the environment", in *Michigan Journal of International Law*, 1991, pp. 420-435.

⁶ Si veda tuttavia Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale, Parigi, 16 novembre 1972, in vigore dal 17 dicembre 1975, articoli 11 e 21.

⁷ Conferenza mondiale per la riduzione dei disastri, "Hyogo framework for action 2005-2015: building the resilience of Nations and communities to disasters" (*Hyogo framework*), Kobe, 2005, par. 18(i)(a).

⁸ Conferenza mondiale per la riduzione del rischio di disastri, "Sendai framework for disaster risk reduction 2015 – 2030" (*Sendai framework*), Sendai, 2015, par. 16, 19(c), 24(d), 30(d). Per un esame degli altri strumenti internazionali in materia di disastri che affrontano il tema della tutela del patrimonio culturale si veda G. Bartolini, "Cultural heritage and disasters", in F. Francioni, A. F. Vrdoljak (eds), *The Oxford Handbook of International Cultural Heritage Law*, Oxford, OUP, 2020, p. 161, nota 84.

diverse aree del diritto internazionale⁹. In ultima analisi, il contributo vuole chiarire quali possano essere gli effetti del suddetto consenso sul contenuto degli obblighi internazionali di tutela del patrimonio culturale in caso di disastro.

Si precisa che nel diritto internazionale non si rinviene una definizione giuridica uniforme del termine “disastro”¹⁰. Dalla prassi internazionale è però possibile ricavare alcune tendenze convergenti attorno alla nozione di disastro quale evento che, combinato con le condizioni di vulnerabilità in cui versano le comunità esposte al rischio, può provocare gravi danni alle persone, ai beni o all’ambiente¹¹. L’evento può essere di origine naturale o umana e ne sono esclusi i conflitti armati. Inoltre, nel concetto di disastro si tende ad includere sia i fenomeni a rapida insorgenza (terremoti, inondazioni, esplosioni) che quelli a lenta insorgenza (desertificazione, innalzamento del livello dei mari, siccità)¹². È a questa definizione di disastro che si farà riferimento nel presente contributo.

2. Il concetto di DRR

Prima di andare nel merito della trattazione è opportuno chiarire in cosa consista il concetto di DRR e quali sono le conseguenze pratiche della sua applicazione. A tal proposito, gli strumenti di riferimento sono i già citati *Hyogo framework* e *Sendai framework* adottati rispettivamente nel 2005 e nel 2015 nell’ambito di due conferenze intergovernative indette dall’ONU e successivamente fatti propri dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite tramite risoluzioni¹³.

In questi documenti l’espressione DRR definisce un approccio alla gestione dei rischi di disastro. Le sue principali caratteristiche possono essere identificate in due elementi: l’anticipazione dell’azione preventiva e l’approccio olistico.

Il primo elemento viene in rilievo dal nome stesso del concetto esaminato. Il fatto che si parli di riduzione del rischio di disastri piuttosto che di riduzione dei disastri implica che gli Stati dovrebbero intervenire per rimuovere le cause del disastro,

⁹ K. L. H. Samuel, M. Aronsson-Storrier, K. N. Bookmiller (eds), *The Cambridge Handbook of Disaster Risk Reduction and International Law*, Cambridge, CUP, 2019.

¹⁰ Commissione del diritto internazionale, *Preliminary report on the protection of persons in the event of disasters by Eduardo Valencia-Ospina*, UN Doc. A/CN.4/598, 2008, par. 46.

¹¹ Si veda in tal senso Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction*, UN Doc. A/71/644, 2016, p. 13 in cui viene data la seguente definizione di disastro: “A serious disruption of the functioning of a community or a society at any scale due to hazardous events interacting with conditions of exposure, vulnerability and capacity, leading to one or more of the following: human, material, economic and environmental losses and impacts”. Si veda inoltre Commissione del diritto internazionale, *Draft articles on the protection of persons in the event of disasters with commentaries*, UN Doc. A/71/10, 2016, art. 3(a). Per un esame della prassi internazionale relativa alla nozione di disastro si veda G. Bartolini, “A taxonomy of disasters in international law”, in F. Z. Giustiniani, E. Sommario, F. Casolari, G. Bartolini (eds), *Routledge Handbook of Human Rights and Disasters*, London/New York, Routledge, 2018, pp. 10-26.

¹² Commissione del diritto internazionale, *Draft articles on the protection of persons in the event of disasters, cit.*, art. 3, par. 4.

¹³ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *International Strategy for Disaster Reduction*, UN Doc. A/RES/60/195, 2006; Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*, UN Doc. A/RES/69/283, 2015.

invece che limitarsi a adottare misure di pronta risposta quando il disastro è imminente¹⁴. Agli Stati è quindi domandato di attivarsi rispetto a rischi non ancora sorti e incerti; pertanto, si può affermare che il concetto di DRR richieda di agire in via precauzionale¹⁵.

Per quanto riguarda l'approccio olistico, esso emerge dall'accezione di rischio risultante dagli atti di *soft law* presi in esame. Sia lo *Hyogo framework* che il *Sendai framework* intendono per rischio di disastro la combinazione tra, da una parte, l'evento pericoloso e, dall'altra, le condizioni di vulnerabilità e di esposizione al pericolo delle persone e degli altri beni tutelati¹⁶. Le condizioni di vulnerabilità sono quelle circostanze che rendono un individuo o un bene particolarmente suscettibile di subire gravi danni come conseguenza di un evento fisico di origine umana o naturale e possono derivare da fattori sociali, ambientali, fisici o economici¹⁷. L'elemento dell'esposizione descrive invece la situazione di chi si trovi in un'area che può essere colpita da un evento fisico pericoloso¹⁸. In forza di questa accezione onnicomprensiva di rischio, la probabilità che un disastro si verifichi andrebbe determinata tenendo conto di tutti i vari fattori che concorrono a causarlo. Si parla a tal proposito di approccio olistico al rischio¹⁹. Questo si differenzia dall'approccio più consolidato nel diritto internazionale in forza del quale il rischio viene determinato soltanto sulla base delle caratteristiche dell'evento che costituisce la causa diretta del danno²⁰.

L'approccio olistico fa venir meno la distinzione tra disastri di origine naturale e disastri di origine antropica. Nel diritto internazionale si è soliti fare questa distinzione sulla base dell'idea che i primi siano fenomeni al di fuori del controllo dell'uomo e perciò non imputabili allo Stato²¹. Tuttavia, con l'inclusione degli

¹⁴ Si veda la definizione di DRR contenuta in Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction*, cit., p. 16: "Disaster risk reduction is aimed at preventing new and reducing existing disaster risk and managing residual risk, all of which contribute to strengthening resilience and therefore to the achievement of sustainable development".

¹⁵ Sull'approccio precauzionale o principio di precauzione si vedano L. De Chazournes, "Precaution in international law: reflection on its composite nature", in T. M. Ndiaye, R. Wolfrum (eds), *Law of the sea, environmental law and settlement of disputes: Liber amicorum Judge Thomas A. Mensah*, Leiden, BRILL, 2007, pp. 21-34; L. De Chazournes, "New Technologies, the Precautionary Principle and Public Participation", in T. Murphy (), *New Technologies and Human Rights*, Oxford, OUP, 2009, pp. 161-194.

¹⁶ Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction*, cit., p. 14 in cui si afferma che il rischio di disastro è "[t]he potential loss of life, injury, or destroyed or damaged assets which could occur to a system, society or a community in a specific period of time, determined probabilistically as a function of hazard, exposure, vulnerability and capacity".

¹⁷ *Ibidem*, p. 24.

¹⁸ *Ibidem*, p. 18.

¹⁹ Inter-governmental Panel on Climate Change (IPCC), "Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation", Special report, 2012, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/SREX_Full_Report-1.pdf, p. 38.

²⁰ *Ibidem*, p. 43.

²¹ In tal senso si vedano Corte europea dei diritti umani, *Budayeva v. Russia* (ricorsi nn. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02), sentenza del 29 settembre 2009, <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22%3A%22001-85436%22%7D>, par. 174; *Hadzhiyska v. Bulgaria* (ricorso n. 20701/2019), sentenza del 15 maggio 2012,

elementi della vulnerabilità e dell'esposizione tra le componenti del rischio diviene possibile identificare una causalità umana anche dietro ai disastri innescati da calamità naturali. Questi, pertanto, diventano maggiormente prevedibili e, al pari dei disastri antropici, possono essere prevenuti o mitigati attraverso l'adozione di adeguate misure preventive.

Una volta definito il concetto di DRR è possibile precisare quali sono le azioni concrete necessarie per darvi attuazione. A tal proposito, lo *Hyogo framework* e il *Sendai framework* individuano una serie di misure di carattere procedurale²². Infatti, lo scopo principale di questi strumenti è di regolare i processi decisionali, piuttosto che di definire la sostanza delle scelte che gli Stati dovrebbero compiere nell'ambito della gestione dei rischi di disastro. In questo modo, essi mirano a garantire che le strategie di sviluppo elaborate dagli Stati siano coerenti con l'obiettivo di ridurre il rischio di disastri.

A tal fine, è innanzitutto necessario che gli Stati predispongano un apparato giuridico e amministrativo per prevenire o mitigare gli effetti dei disastri²³.

Una seconda misura essenziale per ridurre il rischio di disastri consiste nella realizzazione di procedure di identificazione e valutazione del rischio di disastri²⁴. Queste procedure sono necessarie per permettere agli Stati di acquisire quante più conoscenze possibili sui rischi di disastri e di tener conto di tali conoscenze nei processi decisionali relativi al compimento di progetti di sviluppo industriale. Le informazioni rilevanti per l'identificazione e valutazione dei rischi non sono soltanto quelle scientifiche, ma anche quelle tradizionali detenute dalle comunità locali²⁵.

Una terza misura di DRR è la comunicazione al pubblico delle informazioni sui rischi di disastri²⁶. In primo luogo, essa ha la funzione di rendere le comunità più consapevoli dei rischi cui sono esposte riducendo la loro vulnerabilità rispetto ai disastri²⁷. In secondo luogo, la diffusione delle informazioni è strumentale a garantire una partecipazione pubblica effettiva ai processi decisionali²⁸. Il coinvolgimento delle comunità interessate nelle decisioni sulla gestione dei rischi è essenziale per giungere a scelte che meglio riflettano i bisogni degli individui esposti al rischio e che integrino le loro conoscenze²⁹.

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2220701/09%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-111208%22%5D%7D>, par. 16.

²² Sugli effetti dell'approccio precauzionale sul piano procedurale si veda De Chazournes, "New technologies, the precautionary principle, and public participation", T. Murphy (ed), *New Technologies and Human Rights, New Technologies and Human Rights*, Oxford, OUP, 2009, p. 161 ss., a p. 179.

²³ *Sendai framework*, par. 18(e), 27(a)

²⁴ *Ibidem*, par. 23.

²⁵ *Hyogo framework*, par. 18(i)(a); *Sendai framework*, par. 19(g), 24(i).

²⁶ *Sendai framework*, par. 24.

²⁷ *Ibidem*, par. 36(d).

²⁸ Sull'importanza della diffusione delle informazioni sui rischi di disastro si veda A. Riccardi, "The Right to know: the role of transparency, access to information and freedom of expression in overcoming disasters", in F. Z. Giustiniani, E. Sommaro, F. Casolari, G. Bartolini (eds), *Routledge Handbook of Human Rights and Disasters*, London/New York, Routledge 2018, pp. 228-244.

²⁹ *Sendai framework*, par. 19(d) il quale include tra i principi guida per l'attuazione dello strumento "an all-of-society engagement and partnership. It also requires empowerment and inclusive, accessible and non discriminatory participation".

Infine, gli atti di *soft law* sulla DRR raccomandano agli Stati di predisporre piani di pronta risposta³⁰, ossia piani per il continuo monitoraggio del rischio e per l'immediata diffusione dell'allarme quando il disastro è imminente³¹.

3. L'applicazione del concetto di DRR nell'ambito della tutela del patrimonio culturale

Quando, a partire dai primi anni 2000, la comunità internazionale ha iniziato a riporre maggiore attenzione sulle varie questioni giuridiche sollevate dall'impatto dei disastri sul patrimonio culturale, è emersa una situazione di profonda impreparazione degli Stati in questo ambito³². Varie istituzioni internazionali come l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO)³³, il Comitato del patrimonio mondiale³⁴ e i suoi organismi consultivi³⁵ hanno avuto modo di rilevare una pluralità di limiti nella tutela del patrimonio culturale, riscontrando una tendenziale assenza di misure per prevenire i danni al patrimonio culturale causati dai disastri³⁶. Tale situazione si doveva al fatto che questi fenomeni, soprattutto quelli di origine naturale, erano considerati eventi di forza maggiore³⁷.

In questo contesto, le istituzioni internazionali impegnate nel settore della cultura hanno adottato una serie di atti contenenti principi e linee guida in materia di prevenzione dei danni al patrimonio culturale causati dai disastri. Questi documenti si ispirano ampiamente allo *Hyogo framework* e al *Sendai framework*, come dimostrato dai loro numerosi richiami a questi strumenti e al concetto di DRR.

3.1. I riferimenti alla DRR negli atti internazionali sulla tutela del patrimonio culturale

³⁰ *Ibidem*, par. 32.

³¹ *Ibidem*, par. 33(b).

³² A. Riccardi, "Protection and safeguard of cultural heritage from risks connected to natural and man-made disasters", *op. cit.*, p. 7.

³³ Costituzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura, Londra, 16 novembre 1945.

³⁴ Sulle funzioni del Comitato si veda Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale, articoli 8-14.

³⁵ Il Centro internazionale di studi per la conservazione e il restauro dei beni culturali (ICCROM); il Consiglio internazionale per i monumenti e i siti (ICOMOS); l'Unione internazionale per la conservazione della natura (IUCN). Sulle loro funzioni si veda UNESCO, "Operational Guidelines for the implementation of the World Heritage Convention", WHC. 21/01, 2021, <file:///C:/Users/Admin/Downloads/document-57-32.pdf>, par. 31 ss.

³⁶ UNESCO, "Strategy for the Reinforcement of UNESCO's Action", Addendum, *cit.*, pp. 2, 4; UNESCO, "Strategy for Reducing Risks from Disasters at WH properties", *cit.*, par. 11. Sull'assenza in Italia di politiche generali di intervento per la mitigazione dei danni al patrimonio culturale causati dalle calamità naturali si veda S. Castellari et al. (a cura di), *Rapporto sullo stato delle conoscenze scientifiche su impatti, vulnerabilità ed adattamento ai cambiamenti climatici in Italia*, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, 2014, p. 676, https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/clima/snacc_2014_rapporto_stato_conoscenze.pdf.

³⁷ UNESCO, "Managing Disaster Risks for WH", *cit.*, p. 2.

I documenti adottati dall'UNESCO e dai suoi organismi consultivi talvolta richiamano in maniera diretta gli atti di *soft law* dell'ONU sulla DRR. Questi riferimenti sono un chiaro riconoscimento di come lo *Hyogo framework* e il *Sendai framework* siano atti di cui si dovrebbe tener conto per individuare le azioni più adeguate a proteggere il patrimonio culturale dagli effetti dei disastri.

Un tale riconoscimento si rinviene, tra gli altri, nell'Addendum alla *Strategy for the reinforcement of the UNESCO's actions for the protection of culture and the promotion of cultural pluralism in the event of armed conflict* adottato dalla Conferenza generale dell'UNESCO nel 2017³⁸. L'Addendum merita particolare attenzione poiché, a differenza della maggior parte degli altri strumenti rilevanti in materia, si applica al patrimonio culturale in generale e non soltanto al patrimonio culturale connotato da "*outstanding universal value*"³⁹. In particolare, nell'Addendum l'UNESCO ha sottolineato l'esigenza di rafforzare la tutela del patrimonio culturale rispetto ai rischi di disastro in linea con quanto previsto dal *Sendai framework*⁴⁰ e si è prefissata lo scopo di fornire agli Stati indicazioni su come dare attuazione alle disposizioni del *Sendai framework* riguardanti il patrimonio culturale⁴¹. Queste affermazioni mettono in luce le diverse modalità con cui gli strumenti internazionali in materia di prevenzione dei disastri e quelli sulla tutela del patrimonio culturale possano interagire tra loro. Da un lato, la conservazione dei beni culturali può trarre beneficio dall'applicazione in questo ambito degli standard contenuti nello *Hyogo framework* e nel *Sendai framework*; dall'altro, l'obiettivo perseguito da questi strumenti può essere supportato dall'impegno dell'UNESCO a incoraggiare l'attuazione del concetto di DRR nell'ambito della cultura. Questa interazione è un esempio di come settori specializzati del diritto internazionale, quali sono quelli dei disastri e della cultura, possano entrare in relazione tra loro per concorrere al raggiungimento di obiettivi comuni che, nel caso di specie, consistono nella riduzione delle perdite causate dai disastri e nella più efficace tutela del patrimonio culturale⁴².

Oltre che dai richiami diretti al *Sendai framework*, l'interazione tra gli atti internazionali in materia di disastri e l'Addendum dell'UNESCO emerge da altri due elementi che vengono in rilievo dall'analisi di questo documento. Innanzitutto, tale interazione si rinviene nei riferimenti agli elementi caratterizzanti il concetto di

³⁸ UNESCO, "Strategy for the Reinforcement of UNESCO's Action", Addendum, *cit.* Sulla natura di questo atto e sulla sua rilevanza si veda G. Bartolini, "Cultural Heritage and Disaster Risk Reduction", *op. cit.*, pp. 436-437.

³⁹ Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale, articoli 1-2. Per la definizione di "*outstanding universal value*" si veda UNESCO, "Operational Guidelines", *cit.*, paragrafi 49-53.

⁴⁰ UNESCO, "Strategy for the Reinforcement of UNESCO's Action", Addendum, *cit.*, p. 2, par. 8.

⁴¹ *Ibidem*, p. 3.

⁴² Sulle varie forme di interazione e sui suoi effetti si vedano in dottrina A. Peters, "The refinement of international law: from fragmentation to regime interaction and politicization", in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 3, 2017, pp. 671-704; M. A. Young (eds), *Regime Interaction in International Law: Facing Fragmentation*, Cambridge, CUP, 2012.

DRR, in particolare all'accezione olistica di rischio⁴³. Peraltro, si noti che nell'ambito della tutela del patrimonio culturale una prima espressione di consenso a favore della nozione onnicomprensiva di rischio di disastri propria del concetto di DRR si è avuta nella *Strategy for Reducing Risks from Disasters at World Heritage properties* adottata dal Comitato per il patrimonio mondiale nel 2007⁴⁴. Questa tendenza ha ricevuto un ulteriore impulso nel 2010 con il manuale *Managing disaster risks for World Heritage* realizzato dall'UNESCO insieme ai suoi organismi consultivi con lo scopo di individuare una serie di misure dettagliate per dare attuazione alla *Strategy* del 2007⁴⁵. Il manuale è interessante altresì perché riconosce in maniera esplicita come “*reducing the risk is the most effective management approach*”⁴⁶.

Un ulteriore elemento dell'Addendum da cui viene in luce l'interazione con gli atti dell'ONU in materia di DRR si rinviene nella struttura su cui si articola la strategia per la protezione del patrimonio culturale delineata nel documento. Infatti, l'Addendum fa proprie le quattro priorità d'azione previste dal *Sendai framework* adattandole alle esigenze di tutela del patrimonio culturale⁴⁷. Questo utilizzo degli atti di *soft law* sulla DRR come modello per definire la struttura e il contenuto delle strategie internazionali di protezione del patrimonio culturale in contesti di disastro si è potuto osservare per la prima volta nella *Strategy* del 2007⁴⁸ in cui l'atto preso a riferimento era lo *Hyogo framework*⁴⁹.

Il *Sendai framework* e gli elementi caratterizzanti il concetto di DRR sono stati richiamati altresì nel *Policy Document on Climate Action for World Heritage*⁵⁰ adottato dal Comitato per il patrimonio mondiale nel 2021 con lo scopo di rafforzare la tutela del patrimonio mondiale di fronte ai rischi posti dal cambiamento climatico⁵¹. Nel perseguire questo obiettivo il Comitato ha espresso la volontà “[to] create coherence with, and take advantage of synergies between the objectives and processes of the World Heritage Convention and those of the Paris Agreement and

⁴³ UNESCO, “Strategy for the Reinforcement of UNESCO’s Action”, Addendum, *cit.*, pp. 2-4 in cui si fa più volte riferimento ai fattori della vulnerabilità e dell’esposizione quali elementi che aumentano i rischi di danno per il patrimonio culturale dovuti alle calamità naturali.

⁴⁴ UNESCO, “Strategy for Reducing Risks from Disasters at WH properties”, *cit.*, p. 5, par. 4: “When a disaster occurs, there are a number of underlying factors that can significantly aggravate its impact. These include land/water and other natural resources management, and socio-economic practices. Removing the root causes of vulnerability implies [...]”.

⁴⁵ UNESCO, “Managing Disaster Risks for WH”, *cit.*, p. 2 in cui si riconosce come “[d]isasters are the combined product of hazards and vulnerabilities resulting from the complex interaction of numerous interlocking factors, many of which are very much within human control”. In tal senso si veda anche UNESCO, Comitato per il patrimonio mondiale, Decisione 44 COM 7C, “Item 7C of the Provisional Agenda: Draft updated Policy Document on the impacts of climate change on World Heritage properties”, 2021, <https://whc.unesco.org/archive/2021/whc21-44com-7C-en.pdf>, par. 48.

⁴⁶ UNESCO, “Managing Disaster Risks for World Heritage”, *cit.*, p. 8.

⁴⁷ Le quattro priorità d'azione sono: la comprensione dei rischi di disastro per il patrimonio mondiale; il miglioramento dell'apparato istituzionale per la gestione dei rischi di disastro nel settore della cultura; l'aumento degli investimenti per ridurre la vulnerabilità del patrimonio culturale rispetto ai rischi di disastro; la preparazione a rispondere agli effetti dei disastri sul patrimonio culturale.

⁴⁸ UNESCO, “Strategy for Reducing Risks from Disasters at WH properties”, *cit.*

⁴⁹ *Ibidem*, par. 8.

⁵⁰ UNESCO, “Policy Document on the impacts of climate change on WH properties”, *cit.*

⁵¹ *Ibidem*, par. 16.

*related multilateral agreements, processes and instruments, including [...] the 2015 Sendai Framework on Disaster Risk Reduction*⁵². L'influenza esercitata dai citati atti internazionali viene in rilievo dai principi elencati nel *Policy Document*, tra cui risalta la previsione di un approccio precauzionale per la tutela del patrimonio mondiale⁵³.

Alla luce degli atti fin qui esaminati è evidente che il concetto di DRR così come elaborato dagli strumenti di *soft law* in materia di disastri stia assumendo un ruolo sempre più importante nell'ambito della tutela del patrimonio culturale. Un ulteriore elemento a sostegno di tale rilevanza consiste nel riconoscimento da parte dell'UNESCO e dei suoi organismi consultivi dell'importante funzione che il patrimonio culturale materiale e immateriale può avere per ridurre le vulnerabilità delle comunità rispetto ai rischi di disastro⁵⁴. Si ricorda infatti che questo ruolo del patrimonio culturale è stato evidenziato per la prima volta proprio dallo *Hyogo framework*⁵⁵ ed è stato successivamente sviluppato dal *Sendai framework*⁵⁶.

Peraltro, si noti che gli Stati hanno riconosciuto la rilevanza degli atti di *soft law* sulla DRR per la protezione del patrimonio culturale anche in fori internazionali esterni all'UNESCO. Ad esempio, al termine dell'incontro tra i Ministri della cultura degli Stati parte del G20 tenutosi a Roma nel 2021 sotto la presidenza dell'Italia, è stata adottata una dichiarazione in cui si è affermato il ruolo del *Sendai framework* nel fornire un quadro generale di riferimento per l'individuazione delle azioni da intraprendere nell'ambito della protezione del patrimonio culturale dagli effetti dei disastri⁵⁷.

3.2. *Le conseguenze dell'applicazione del concetto di DRR nell'ambito della tutela del patrimonio culturale*

Finora si è visto come gli atti adottati dall'UNESCO e dai suoi organismi consultivi concordino nel ritenere che l'approccio proprio del concetto di DRR sia il più adeguato a prevenire i danni al patrimonio culturale causati dai disastri. Dagli atti dell'UNESCO emergono altresì le misure concrete che gli Stati dovrebbero adottare per applicare tale approccio nell'ambito della cultura. Queste misure si ispirano a quelle previste dallo *Hyogo framework* e dal *Sendai framework* di cui si è detto sopra. In questa sede quindi ci si limiterà a dare conto soltanto dei principali elementi di novità derivanti dall'adattamento del concetto di DRR alle esigenze di conservazione del patrimonio culturale.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ibidem*, par. 21.

⁵⁴ UNESCO, "Strategy for the Reinforcement of UNESCO's Action", Addendum, *cit.*, p. 5; UNESCO, "Strategy for Reducing Risks from Disasters at WH properties", *cit.*, par. 7(a).

⁵⁵ *Hyogo framework*, par. 18(i)(a).

⁵⁶ *Sendai framework*, par. 19(g).

⁵⁷ *Rome Declaration of the G20 Ministers of Culture*, 29-30 luglio 2021, Roma, par. 2.4, https://media.beniculturali.it/mibac/files/boards/be78e33bc8ca0c99bfff70aa174035096/PDF/DichiarazioneFinale_G20_ENG.pdf.

Innanzitutto, l'UNESCO ha più volte sottolineato come a livello istituzionale vi dovrebbe essere un maggior coordinamento tra i settori della cultura e quello della protezione civile, incentivando la loro interazione⁵⁸.

Inoltre, le procedure di identificazione e valutazione dei rischi di disastro per il patrimonio culturale dovrebbero integrare l'approccio olistico al rischio. Di conseguenza, nella determinazione della gravità e della probabilità che da un disastro derivi un danno per il patrimonio culturale si dovrebbe tener conto, oltre che delle caratteristiche dell'evento fisico pericoloso, del contesto sociale, economico, ambientale, geografico e istituzionale in cui il bene culturale è inserito⁵⁹. A tal riguardo, l'UNESCO ha raccomandato in modo particolare di disegnare mappe multirischio che diano atto delle condizioni di vulnerabilità ed esposizione del bene rispetto ai rischi di disastro e che facilitino la raccolta dei dati sulle perdite subite dal patrimonio culturale una volta che il disastro si è verificato⁶⁰.

Infine, l'UNESCO ha più volte sottolineato l'importanza della partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia di gestione dei rischi di disastro per il patrimonio culturale. Tramite il coinvolgimento delle comunità interessate è infatti possibile acquisire le conoscenze tradizionali utili per la riduzione dei rischi di

⁵⁸ Si vedano UNESCO, "Strategy for Reducing Risks from Disasters at WH properties", *cit.*, par. 8(c) e p. 11, Azione 5.1; UNESCO, "Strategy for the Reinforcement of UNESCO's Action", Addendum, *cit.*, p. 4; UNESCO, "Policy Document on the impacts of climate change on WH properties", *cit.*, par. 27, 79; UNESCO, "Operational Guidelines", *cit.*, par. 118. Per quanto riguarda l'Italia, un ruolo centrale nell'ambito della tutela del patrimonio culturale dagli effetti dei disastri è svolto dalla Protezione civile; si vedano in tal senso i progetti PROCULTHER (Protecting Cultural Heritage from the Consequences of Disasters), <https://www.proculther.eu/> e PROMEDHE (Protecting Mediterranean Cultural Heritage During Disasters), <https://www.protezionecivile.gov.it/it/approfondimento/progetto-promedhe--la-tutela-del-patrimonio-culturale-in-area-mediterranea>. Competenze in questo ambito le ha anche il Ministero della Cultura; si veda ad esempio International Cultural Heritage, Adaptation and Resilience: from Rome to Glasgow, Dichiarazione del Ministro della Cultura, Dario Franceschini, Roma, 2021, <https://www.beniculturali.it/comunicato/cop-26-franceschini-la-cultura-strumento-di-contrasto-al-cambiamento-climatico#contenuto>. Si vedano altresì le iniziative del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica, <https://www.mase.gov.it/notizie/strategia-nazionale-di-adattamento-ai-cambiamenti-climatici-0>.

⁵⁹ A sostegno dell'adozione di meccanismi per l'identificazione e valutazione dei rischi di disastro per il patrimonio culturale e dell'applicazione di un approccio olistico si vedano UNESCO, "Strategy for Reducing Risks from Disasters at WH properties", *cit.*, paragrafi 9(c) e 11, Azione 3.1; UNESCO, "Strategy for the Reinforcement of UNESCO's Action", Addendum, *cit.*, p. 4; UNESCO, "Operational Guidelines", *cit.*, paragrafi 111(d) e 118bis; UNESCO, "Policy Document on the impacts of climate change on WH properties", 2021, *cit.*, paragrafi 27, 92 e 96.

⁶⁰ UNESCO, "Strategy for the Reinforcement of UNESCO's Action", Addendum, *cit.*, p. 4; UNESCO, "Strategy for Reducing Risks from Disasters at WH properties", *cit.*, par. 11, Azione 3.2; UNESCO, "Managing Disaster Risks for WH", *cit.*, p. 18. La misura relativa al disegno di mappe multirischio ha trovato ampia applicazione nella pratica; si vedano B. Shi e altri, "Coastal Changes and Cultural Heritage (2): An Experiment in the Vilaine Estuary (Brittany, France)", in *The Journal of Island and Coastal Archeology*, 2012, pp. 183-199; G. Accardo, E. Giani, A. Giovagnoli, "The risk map of Italian Cultural Heritage", in *Journal of Architectural Conservation*, 2013, pp. 41-57. In Italia, un'iniziativa particolarmente rilevante in tema di monitoraggio dei rischi di disastro per il patrimonio culturale è la *Carta del rischio*, un sistema informativo gestito dalla Direzione generale sicurezza del patrimonio culturale del Ministero della Cultura che elabora informazioni sui potenziali fattori di rischio per il patrimonio culturale, <https://dgspatrimonioculturale.beniculturali.it/attivita-direzione-generale-sicurezza-del-patrimonio-culturale/il-sistema-informativo-della-carta-del-rischio/>.

disastro. Su questo aspetto si è concentrato in modo particolare il Comitato per il patrimonio mondiale nelle *Operational Directives* adottate nel 2016⁶¹ nell'ambito della Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale⁶².

4. L'interazione tra il concetto di DRR e gli obblighi internazionali sulla tutela del patrimonio culturale

Dall'analisi svolta è emerso come vi sia oramai una pluralità di atti internazionali che definiscono i principi e le linee guida per la prevenzione dei danni al patrimonio culturale causati dai disastri. Si vuole a questo punto comprendere se tali atti possano produrre effetti giuridici. Più in particolare, si vuole osservare se ed eventualmente in che misura gli atti in questione possano rilevare per l'interpretazione degli obblighi internazionali in materia di tutela del patrimonio culturale⁶³.

4.1. *L'interazione tra il concetto di DRR e la Convenzione sulla protezione del patrimonio mondiale naturale e culturale*

Le norme internazionali in materia di tutela del patrimonio culturale con cui è più evidente che i suddetti atti di *soft law* possano interagire sono quelle contenute agli articoli 4 e 5 della Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale naturale e culturale⁶⁴. Infatti, entrambe le disposizioni prevedono obblighi di carattere generale applicabili a una varietà di contesti compreso quello dei disastri. In particolare, l'art. 4 imponendo "di garantire l'identificazione, la protezione, la conservazione, la valorizzazione e la trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale" mondiale può senza dubbio includere l'obbligo di prevenire o mitigare i danni al patrimonio culturale causati dai disastri. Allo stesso modo, il dovere degli Stati di adottare misure di riduzione del rischio di disastri potrebbe trovare fondamento giuridico nell'art. 5 che individua in maniera generica una serie di azioni che gli Stati devono compiere per tutelare in modo adeguato il patrimonio mondiale. Ad esempio, la disposizione impone agli Stati di tener conto della protezione del patrimonio mondiale nei programmi di pianificazione; di realizzare studi scientifici e ricerche per aumentare le loro capacità a fronteggiare i pericoli che possono colpire il patrimonio mondiale; di adottare misure di natura giuridica, scientifica, tecnica, amministrativa e finanziaria per conservare il patrimonio mondiale. Il carattere generale di queste previsioni le rende potenzialmente idonee a includere il dovere di adottare misure di riduzione del rischio di disastri. Peraltro, la possibilità di un'interazione tra gli atti dell'UNESCO in materia di prevenzione dei danni causati dai disastri e gli articoli 4 e 5 della

⁶¹ UNESCO, "Operational Directives for the Implementation of the Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage", *cit.*

⁶² Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, Parigi, 17 ottobre 2003, in vigore dal 20 aprile 2006.

⁶³ A. E. Boyle, "Some reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law", in *International and Comparative Law Quarterly*, 1999, p. 905; D. Thürer, "Soft law", *cit.*, par. 26; P. M. Dupuy, "Soft law and international law of the environment", *cit.*, p. 434.

⁶⁴ G. Bartolini, "Cultural heritage and disasters", *cit.*, p. 150.

convenzione è espressamente prevista dai primi i quali talvolta stabiliscono in maniera esplicita che le raccomandazioni e gli standard in essi contenuti rilevano per l'attuazione degli obblighi previsti dai suddetti articoli⁶⁵.

Nell'indagine sulla possibile interazione tra queste norme convenzionali e il concetto di DRR rileva altresì che le prime contengono obblighi di condotta (o di *due diligence*)⁶⁶. Gli obblighi di condotta si caratterizzano per la loro flessibilità, poiché il loro contenuto varia a seconda delle circostanze del caso concreto⁶⁷. Tuttavia, in dottrina si è osservato come in alcune aree del diritto internazionale gli obblighi di *due diligence* abbiano progressivamente perso il loro carattere generale e flessibile per assumere un contenuto più preciso e tecnico⁶⁸. Tra i fattori che hanno contribuito all'oggettivizzazione degli obblighi di *due diligence* vi è l'adozione da parte di organizzazioni internazionali o di altre istituzioni di atti contenenti standard tecnici o scientifici. Infatti, l'autorevolezza degli organismi da cui tali atti provengono e il consenso degli Stati a adottarli sono fattori che rendono questi strumenti particolarmente rilevanti per determinare lo standard internazionale di *due diligence*. Questa funzione degli atti di *soft law* di contribuire a precisare il contenuto degli obblighi internazionali di condotta è stata talvolta riconosciuta, direttamente o indirettamente, anche dalla giurisprudenza delle corti e dei tribunali internazionali⁶⁹.

Come già affermato in dottrina da Bartolini⁷⁰, queste considerazioni sulla oggettivizzazione dello standard internazionale di *due diligence* per mezzo degli atti

⁶⁵ UNESCO, "Strategy for Reducing Risks from Disasters at WH properties", *cit.*, par. 10; UNESCO, "Policy Document on the impacts of climate change on WH properties", *cit.*, paragrafi 19 e 26; UNESCO, "Operational Guidelines", *cit.*, par. 14bis.

⁶⁶ Sugli obblighi di *due diligence* si vedano R. Pisillo Mazzeschi, *'Due diligence' e responsabilità internazionale degli Stati*, Milano, Giuffrè, 1989; T. Koivurova, "Due Diligence", in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2010; International Law Association, "Study Group on Due Diligence in International Law", First Report, 2014, https://olympereaseauinternational.files.wordpress.com/2015/07/due_diligence_-_first_report_2014.pdf; International Law Association, "Study Group on Due Diligence in International Law", Second Report, 2016, <file:///C:/Users/Admin/Downloads/Draft%20Study%20Group%20Report%20Johannesburg%202021.6.pdf>.

⁶⁷ R. Pisillo Mazzeschi, "Le chemin étrange de la due diligence: d'un concept mystérieux à un concept surévalué", in S. Casella (dir.), *Le standard de due diligence et la responsabilité internationale*, Paris, Pedone, 2018, p. 232.

⁶⁸ S. Forlati, "L'objet des différentes obligations primaires de diligence: prévention, cessation, répression...?", in S. Casella (dir.), *Le standard de due diligence et la responsabilité internationale*, *cit.*, p. 59 ss.; R. Pisillo Mazzeschi, "Responsabilité de l'État pour violation des obligations positives relatives aux droits de l'homme", *Collected Courses of the Hague Academy of International Law* 2008, p. 311 ss.; T. Koivurova, "Due Diligence", *cit.*, par. 21.

⁶⁹ Si vedano, ad esempio, Corte internazionale di giustizia, *Pulp Mills on the river Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, sentenza del 20 aprile 2010, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/135/135-20100420-JUD-01-00-EN.pdf>, par. 204; Corte internazionale di giustizia, *Certain activities carried out by Nicaragua in the border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, sentenza del 16 dicembre 2015, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/150/150-20151216-JUD-01-00-EN.pdf>, par. 104; Camera per la soluzione delle controversie sui fondi marini del Tribunale internazionale del diritto del mare, *Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area*, opinione consultiva del 1° febbraio 2011, https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_17/17_adv_op_010211_en.pdf, par. 122.

⁷⁰ G. Bartolini, "Cultural Heritage and Disaster Risk Reduction", *cit.*, p. 433.

di *soft law* possono trovare applicazione anche nel contesto della protezione del patrimonio culturale dai rischi di disastro. Si può ritenere infatti che il consenso emerso a favore dell'applicazione del concetto di DRR e delle relative misure nell'ambito della cultura possa rilevare per determinare il contenuto degli obblighi previsti agli articoli 4 e 5 della Convenzione sulla protezione del patrimonio mondiale naturale e culturale quando si è in presenza di un rischio di disastro. Ne deriverebbe che per adempiere a questi obblighi gli Stati dovrebbero applicare un approccio coerente con quello proprio del concetto di DRR e dovrebbero adottare le misure procedurali tipiche di tale concetto così come individuate dagli atti di *soft law* esaminati nei precedenti paragrafi.

4.2. *L'interazione tra il concetto di DRR e i diritti umani culturali*

Gli obblighi di tutela del patrimonio culturale oltre a essere sanciti nei trattati specializzati in materia di cultura, discendono indirettamente da alcune norme internazionali sui diritti umani⁷¹. In particolare, l'art. 15 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali⁷² stabilisce il diritto di ciascun individuo di partecipare alla vita culturale, mentre l'art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici⁷³ riconosce il diritto degli appartenenti alle minoranze etniche di godere della loro cultura. Entrambe queste disposizioni di carattere generale includono l'obbligo di proteggere e preservare il patrimonio culturale materiale e immateriale⁷⁴; pertanto, anche da queste norme può essere fatto derivare in capo agli Stati l'obbligo di adottare misure di prevenzione dei danni al patrimonio culturale causati dai disastri. A tal riguardo rileva quanto affermato dal Comitato per i diritti economici, sociali e culturali che ha riconosciuto come gli Stati in forza dell'art. 15 del Patto siano obbligati a “[r]espect and protect cultural heritage in all its forms, in times of war and peace, and natural disasters”⁷⁵. Di conseguenza, si può ritenere che un ulteriore gruppo di norme internazionali con cui gli atti di *soft law* osservati nei precedenti paragrafi potrebbero interagire sia quello relativo alla protezione dei diritti umani culturali. A sostegno di tale tesi si richiama la pronuncia del Comitato per i diritti civili e politici relativa al ricorso presentato da alcuni abitanti dello Stretto di Torres contro l'Australia⁷⁶. In questa circostanza i ricorrenti, appartenenti a un gruppo di indigeni, lamentavano il fatto che il governo australiano non avesse fatto tutto il possibile per proteggere i loro diritti umani, incluso il diritto di godere della loro cultura, dagli effetti del cambiamento climatico. Secondo i ricorrenti questo

⁷¹ Si veda L. Bersani, “La dimensione umana del patrimonio culturale nel diritto internazionale: identità e diritti culturali”, in *La comunità internazionale*, 2015, pp. 37-58.

⁷² Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, New York, 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 3 gennaio 1976.

⁷³ Patto internazionale sui diritti civili e politici, New York, 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976.

⁷⁴ Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, Commento generale n. 21, “Right of everyone to take part in cultural life”, E/C.12/GC/21, 2009, paragrafi 50(a) e 54(b); Comitato per i diritti civili e politici, *Chief Bernard Ominayak and the Lubicon Lake Band v. Canada*, decisione del 10 maggio 1990, CCPR/C/38/D/167/1984, par. 32.2.

⁷⁵ Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, Commento generale n. 21, *cit.*, par. 50(a).

⁷⁶ Comitato per i diritti civili e politici, *Daniel Billy et al. v. Australia (Torres Strait)*, decisione del 22 settembre 2022, CCPR/C/135/D/3624/2019.

fenomeno aveva pregiudicato il diritto di cui erano titolari ai sensi dell'art. 27 del Patto per due motivi. Innanzitutto, il riscaldamento delle acque del mare aveva causato la perdita di alcune specie marine che erano componenti essenziali della loro dieta tradizionale⁷⁷; inoltre, l'innalzamento del livello dei mari aveva gravemente danneggiato le terre in cui i ricorrenti svolgevano le attività economiche e sociali parte del loro patrimonio culturale immateriale⁷⁸. Il Comitato ha accolto le pretese attoree e ha ritenuto il governo australiano responsabile della violazione dell'art. 27 per non aver provveduto a adottare “*timely adequate adaptation measures*”⁷⁹. Più in particolare, secondo il Comitato, l'Australia avrebbe dovuto provvedere a costruire prontamente barriere marine per proteggere le terre dei ricorrenti dagli effetti dell'innalzamento del livello dei mari. Sebbene nella pronuncia non si parli di DRR, si rinviene un'interazione indiretta tra l'art. 27 e questo concetto per due ordini di ragioni. In primo luogo, l'obbligo di adattamento al cambiamento climatico previsto all'art. 7 dell'Accordo di Parigi⁸⁰ è strettamente connesso con il concetto di DRR. Tale connessione si deve al testo stesso dell'articolo che richiama i paradigmi propri della DRR, su tutti quello della riduzione della vulnerabilità⁸¹, nonché alla prassi degli Stati relativa all'attuazione di questa disposizione⁸². In secondo luogo, l'interazione in questione emerge dal fatto che il Comitato sembra richiedere al governo australiano di applicare un approccio precauzionale per prevenire i danni al patrimonio culturale immateriale causati dagli effetti del cambiamento climatico⁸³. Allo Stato è infatti richiesto di agire “*timely*”⁸⁴ e di adottare “*urgent action*”⁸⁵.

Tra le varie ragioni per cui è importante osservare l'eventuale sviluppo dell'interazione tra le norme sui diritti umani culturali e il concetto di DRR, una merita particolare attenzione. Si deve notare infatti che nell'ambito del diritto internazionale dei diritti umani, a differenza di quanto fatto dalla Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale naturale e culturale, viene tutelato il patrimonio culturale in generale e non soltanto quello di “*outstanding universal value*”. Pertanto, l'eventuale interazione tra le norme in materia di diritti umani culturali e il concetto di DRR potrebbe avere l'effetto di rafforzare la tutela del patrimonio culturale nel diritto internazionale, al punto da arrivare a pretendere dagli Stati l'applicazione di un approccio precauzionale anche nei casi in cui il patrimonio culturale minacciato dal disastro non è connotato da “*outstanding universal value*”.

⁷⁷ *Ibidem*, par. 2.

⁷⁸ *Ibidem*, par. 5.2.

⁷⁹ *Ibidem*, par. 8.14.

⁸⁰ Accordo di Parigi, Parigi, 12 dicembre 2015, entrato in vigore il 4 novembre 2016.

⁸¹ *Ibidem*, art. 7, par. 1: “*Parties hereby establish the global goal on adaptation of enhancing adaptive capacity, strengthening resilience and reducing vulnerability to climate change*”.

⁸² A tal riguardo si veda in generale I. Kelman, J. Mercer, J.C. Gaillard (eds), *The Routledge Handbook of Disaster Risk Reduction including Climate Change Adaptation*, Abingdon/New York, Routledge, 2017.

⁸³ In tal senso si veda la difesa dello Stato australiano in Comitato per i diritti civili e politici, Torres Strait, *cit.*, par. 4.10: “*The authors merely assert future hypothetical violations of this right. All of the cases in which the Committee has found violations of this right relate to existing, not future violations*”.

⁸⁴ *Ibidem*, par. 8.14.

⁸⁵ *Ibidem*, par. 8.7.

5. Considerazioni conclusive

Al termine di questa disamina, ci si vuole soffermare su due elementi in particolare. In primo luogo, è emerso come a livello internazionale il settore della cultura e quello dei disastri tendano ad interagire tra loro e come tale interazione contribuisca a rafforzare la tutela degli interessi protetti nei due ambiti di riferimento. Infatti, il settore della cultura, integrando il concetto di DRR, rafforza la tutela del patrimonio culturale di fronte ai rischi di disastro e, al tempo stesso, contribuisce all'obiettivo di ridurre i rischi di disastro. In secondo luogo, è venuto in rilievo come gli atti di *soft law* relativi all'applicazione del concetto di DRR nell'ambito della cultura possano produrre effetti giuridici tramite l'interpretazione delle norme internazionali in materia di tutela del patrimonio culturale. La possibile conseguenza di questa eventuale interazione tra le fonti di *soft law* e le fonti di *hard law* è resa ben evidente dal caso dello Stretto di Torres in cui il Comitato per i diritti umani sembra riconoscere che l'attuale standard internazionale di *due diligence* richieda agli Stati di agire in via precauzionale per proteggere il patrimonio culturale dai rischi di disastro.

La gestione sostenibile degli spazi marittimi: stato dell'arte e prospettive della pianificazione nella Regione Adriatica

CARMEN VITALE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I piani di gestione dello spazio marittimo nella disciplina europea - 3. La normativa nazionale di attuazione. – 4. Il “governo” del Mare Adriatico. – 5. Stato dell'arte e prospettive.

1. Premessa

L'utilizzo delle risorse del mare presenta numerosi profili di interesse per gli studiosi del diritto.

Il mare rappresenta, infatti, contrariamente a quanto inizialmente sostenuto¹, una risorsa limitata, ma suscettibile di una pluralità di usi (pesca, turismo, installazione di impianti per energie rinnovabili), che incrociano interessi pubblici non sempre convergenti e una pluralità di utilizzatori potenzialmente in conflitto.

Proprio in ragione della molteplicità ed eterogeneità di interessi coinvolti, tutelati su più livelli istituzionali da soggetti diversi, attraverso strumenti previsti *ad hoc* dal legislatore, l'integrazione tra ordinamenti (internazionale, europeo e nazionale), appare su questi temi progressivamente più significativa, delineando un quadro complesso e frammentato, in via di definizione.

Con specifico riguardo alla pianificazione dello spazio marittimo², che qui interessa, un recente tentativo di sintesi e razionalizzazione si deve alla direttiva

¹ Nelle principali ricostruzioni giuridiche, il mare territoriale era considerato una *res communis omnium*, riconducibile alla categoria dei beni di proprietà collettiva, sia per la limitatezza qualitativa che per l'abbondanza quantitativa, illimitata, delle risorse offerte, utilizzabili da chiunque al rispetto di regole definite dallo Stato. Nel 1963 Massimo Severo Giannini aveva proposto una definizione di “beni collettivi” indicandone il carattere distintivo non nell'“l'appartenenza della cosa, ma nel godimento di servizi che la cosa rende o è idonea a rendere se convenientemente impiegata (M. S. Giannini, *I beni pubblici. Dispense delle lezioni del Corso di Diritto Amministrativo tenute nell'Anno Acc. 1962-1963*, Roma, 1963, p. 34). Ancora prima e dalle fonti letterarie emergeva chiaramente un sentire comune nei confronti del mare, a partire dal III sec. a.C., con la testimonianza di Plauto, il quale per primo afferma ‘*mare quidem commune certost omnibus*’: una concezione caratterizzata dalla qualità di bene comune, da cui consegue anche una *utilitas* comune per tutti. Il percorso giurisprudenziale troverà un punto di arrivo con la compilazione giustiniana, che recepi *in toto* la teoria delle *res communes omnium* di Marciano: il mare troverà, pertanto, una collocazione definitiva fra le *res communes omnium* di *ius naturale* e sarà perciò considerato come un bene di tutti gli esseri viventi per appartenenza ed uso”, cfr., R. Ortu, “*Plaut, Rud. 975, «Mare quidem commune certost omnibus»*”, <https://jus.vitaepensiero.it/news-papers-plaut-rud-975-c2abmare-quidem-commune-certost-omnibusc2bb-4784.html>.

² Un'attenta ricostruzione della disciplina europea e nazionale si deve a M. Roversi Monaco, “La pianificazione marittima in Italia”, in www.federalismi.it, 2018, <https://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=37160&dpath=document&dfile=09102018125640.pdf&content=La%2Bpianificazione%2Bmarittima%2Bin%2BItalia%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>. In termini generali, U. Leanza, L. Sico, *La sovranità territoriale*, vol. II – *Il mare*, Torino, 2001.

2014/89/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014³, che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo e che si inserisce nell'azione comunitaria per la politica per l'ambiente marino⁴.

“Il rapido ed elevato incremento della domanda di spazio marittimo per scopi diversi, sottolinea la Direttiva, come gli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, la prospezione e lo sfruttamento di petrolio e gas naturale, il trasporto marittimo e le attività di pesca, la conservazione degli ecosistemi e della biodiversità, l'estrazione di materie prime, il turismo, gli impianti di acquacoltura e il patrimonio culturale sottomarino, nonché le molteplici pressioni sulle risorse costiere richiedono una strategia integrata di pianificazione e di gestione”.

Con l'espressione Pianificazione dello Spazio Marittimo (di seguito “PSM”) si intende “una modalità pratica per stabilire una più razionale organizzazione dell'uso dello spazio marittimo e delle interazioni fra i suoi usi, per bilanciare la domanda di sviluppo con la necessità di proteggere gli ecosistemi marini e di raggiungere obiettivi sociali ed economici in maniera trasparente e pianificata”.

Si tratta di uno “strumento politico intersettoriale, che consente alle autorità pubbliche e alle parti interessate di applicare un approccio integrato, coordinato e transfrontaliero”, per contribuire a promuovere lo sviluppo e la crescita sostenibile delle economie marittime e costiere e l'uso sostenibile delle risorse del mare e delle coste in attuazione della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (di seguito “strategia Europa 2020”)⁵.

Due, in particolare, gli obiettivi della direttiva: il primo è introdurre un approccio eco-sistemico⁶, per il concreto assetto degli interessi; il secondo consiste nel garantire una crescita sostenibile delle economie marine e nell'uso sostenibile delle risorse marine nel loro complesso⁷.

La direttiva precisa, tuttavia, che se, da un lato, è opportuno che l'Unione stabilisca un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo, gli Stati membri continuano a essere responsabili e competenti per quanto concerne la definizione e

³ Direttiva 2014/89/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo, GUUE L 257, 28.8.2014, p. 135 ss.

⁴ Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino), GUUE L 164, 25.6.2008, p. 19 ss.

⁵ Commissione europea, *EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, 3 marzo 2010, COM/2010/2020 def., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC2020&from=IT>.

⁶ Cfr., art. 1, par. 3, direttiva 2008/56: le strategie per l'ambiente marino applicano un approccio eco-sistemico alla gestione delle attività umane, assicurando che la pressione collettiva di tali attività sia mantenuta entro livelli compatibili con il conseguimento di un buono stato ecologico e che la capacità degli ecosistemi marini di reagire ai cambiamenti indotti dall'uomo non sia compromessa, consentendo nel contempo l'uso sostenibile dei beni e dei servizi marini da parte delle generazioni presenti e future.

⁷ Cfr., ora Obiettivo 14 (Conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile) dell'Agenda 2030 dello sviluppo sostenibile. Per un approfondimento, si veda su: https://www.undp.org/sustainable-development-goals?utm_source=EN&utm_medium=GSR&utm_content=US_UNDP_PaidSearch_Brand_English&utm_campaign=CENTRAL&c_src=CENTRAL&c_src2=GSR&gclid=Cj0KCQiAtvSdBhD0ARIsAPf8oNnkFIgmdzZ79ShLc4aY2yfTd_-0hmpBS8amNfjDpw_SDRfSwrJB_1EaAuSVEALw_wcB#below-water.

fissazione, nell'ambito delle rispettive acque marine, del formato e del contenuto di tali piani, inclusi i dispositivi istituzionali e, se del caso, la ripartizione dello spazio marittimo tra le diverse attività e i diversi usi.

Due le domande alle quali si cercherà di rispondere nelle pagine che seguono: quale sia la relazione tra gli strumenti di pianificazione dello spazio marittimo (piani di gestione) ed altri strumenti di pianificazione (nella specie di quella paesaggistica⁸) e quali implicazioni ne derivino con specifico riguardo alla ponderazione tra la tutela del patrimonio culturale e i diversi interessi pubblici già richiamati e connessi ad i molteplici usi degli spazi marittimi.

2. I piani di gestione dello spazio marittimo nella disciplina europea

I piani di gestione sono previsti dalla direttiva 2014/89 con l'obiettivo di favorire lo sviluppo sostenibile dei mari e degli oceani e sviluppare un processo decisionale coordinato, coerente e trasparente con riguardo alle politiche settoriali dell'Unione che interessano gli oceani, i mari, le isole, le regioni costiere e ultra-periferiche e i settori marittimi.

La direttiva prevede, a titolo esemplificativo, alcuni usi possibili dello spazio marittimo⁹, lasciando poi agli Stati membri discrezionalità nella ponderazione dei diversi interessi attraverso la concreta definizione dei piani di gestione¹⁰.

Con particolare riguardo alla questione che ci occupa, la direttiva si sofferma sulla necessità che la pianificazione marittima tenga conto delle interazioni terra-mare, in accordo con quanto espresso dalla raccomandazione 2002/413¹¹, che auspica il più ampio coinvolgimento delle parti a livello locale, per una gestione adattiva delle zone costiere¹².

In proposito, l'art. 7 della direttiva, prevede che "al fine di tenere conto delle interazioni terra-mare, ove questo aspetto non rientri nel processo di pianificazione dello spazio marittimo in quanto tale, gli Stati membri possono ricorrere ad altri processi formali o informali quale la gestione integrata delle zone costiere" e che "fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 3, gli Stati membri mirano, mediante la

⁸ Sulla disciplina del paesaggio, si rinvia a G. Piperata, "Paesaggio", in C. Barbatì, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciullo (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2020, p. 249 ss., con ampi riferimenti bibliografici.

⁹ In base all'art. 8 della direttiva, le attività, gli usi e gli interessi possibili possono essere: zone di acquacoltura, zone di pesca, impianti e infrastrutture per la prospezione, lo sfruttamento e l'estrazione di petrolio, gas e altre risorse energetiche, di minerali e aggregati e la produzione di energia da fonti rinnovabili, rotte di trasporto marittimo e flussi di traffico, zone di addestramento militare, siti di conservazione della natura e di specie naturali e zone protette, zone di estrazione di materie prime, ricerca scientifica, tracciati per cavi e condutture sottomarini, turismo, patrimonio culturale sottomarino.

¹⁰ Si veda *infra*, paragrafo 4.

¹¹ *Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2002, relativa all'attuazione della gestione integrata delle zone costiere in Europa*, GUUE L 148, 6.6.2002, p. 24 ss.

¹² Sullo stesso tema, si v. il Protocollo di Barcellona sulla gestione integrata delle zone costiere del Mar Mediterraneo del 2008. In esso si afferma che l'obiettivo principale della gestione integrata delle zone costiere è di facilitare lo sviluppo sostenibile delle zone costiere, garantendo che l'ambiente e i paesaggi siano presi in considerazione in armonia con lo sviluppo economico, sociale e culturale.

pianificazione dello spazio marittimo, a promuovere la coerenza tra il piano o i piani di gestione dello spazio marittimo da essa derivanti e gli altri processi pertinenti”.

Il citato, art. 2, par. 3, prevede che direttiva “non interferisce con le competenze degli Stati membri in materia di definizione e determinazione, nell’ambito delle relative acque marine, dell’estensione e della copertura dei rispettivi piani di gestione dello spazio marittimo e non si applica alla pianificazione urbana e rurale”.

Sono dunque due le indicazioni ricavabili dalle disposizioni indicate: da una parte, la direttiva mira, mediante la pianificazione dello spazio marittimo, ad assicurare la coerenza tra il piano o i piani di gestione dello spazio marittimo da essa derivanti e gli altri processi pertinenti, senza, dall’altra, interferire rispetto alle scelte degli stati membri in tema di pianificazione urbana (art. 7, par. 2, direttiva).

Non sfugge, allora, come la linea di confine tra l’ambito della pianificazione terrestre e quello della pianificazione marittima si faccia più sfumata ed il rischio di discrasie e incongruenze aumenti.

Particolare rilievo, nel quadro della direttiva, assume, poi, il tema della partecipazione pubblica (art. 9), a norma del quale “gli Stati membri predispongono le modalità di partecipazione del pubblico, informando tutte le parti coinvolte e consultando i soggetti interessati e le autorità competenti, nonché la popolazione interessata, fin dalle fasi iniziali dell’elaborazione dei piani di gestione dello spazio marittimo, in conformità alle pertinenti disposizioni della normativa dell’Unione. Gli Stati membri assicurano, altresì, che i soggetti interessati e le autorità competenti, nonché la popolazione interessata, abbiano accesso ai piani non appena questi siano ultimati”.

Si tratta, anche in questo caso, di una questione nota e dibattuta a livello nazionale¹³, anche con riguardo alla pianificazione terrestre. Anzi, come è noto, uno degli ambiti privilegiati per la sperimentazione di modelli partecipativi, ad esempio da parte delle leggi regionali è proprio il governo del territorio¹⁴.

¹³ In tema, si veda: V. Cerulli Irelli, “Pianificazione urbanistica e interessi differenziati”, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1985, pp. 386 ss.; G. Abbamonte, “Eguaglianza, partecipazione e pianificazione nella gestione del territorio”, in *Giustizia civile*, 1988, IV, p. 244 ss.; P.L. Portaluri, “La partecipazione dei privati al procedimento di formazione del piano”, in AA. VV., *Scritti in ricordo di F. Pugliese*, Napoli, 2010, p. 975 ss.; C. Cudia, “La partecipazione ai procedimenti di pianificazione tra chiunque e interessato”, in *Diritto pubblico*, 2008, 1, p. 263 ss.; A. Calegari, “Sul ruolo dei soggetti pubblici e privati nel procedimento di formazione del p.r.g.”, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2006, p. 157 ss.; L. Casini, *L’equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, 2006; L. Di Giovanni, “L’attività conoscitiva della pubblica amministrazione nel procedimento di pianificazione paesaggistica”, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2019, p. 559 ss.; F. Saitta, “Governo del territorio e discrezionalità dei pianificatori”, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2018, p. 421 ss. Sulla pianificazione paesaggistica, si veda: P. Urbani, “La pianificazione paesaggistica”, in *Giustamm*, 2004, <https://www.giustamm.it/>; S. Civitarese Matteucci, “La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione”, in *Aedon*, 2005, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2005/3/civitarese.htm>; S. Amorosino, “I piani paesaggistici”, in A.L. Maccari, V. Piergigli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Milano, 2006, p. 525 ss.

¹⁴ I diversi modelli elaborati in ambito regionali sono analizzati da A. Simonati, “La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale fra tradizione e sperimentazione per una nuova urbanistica reticolare”, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2016, p. 217 ss.

Occorre, dunque, analizzare il contenuto delle linee guida adottate nel 2017 (su cui *infra*), per verificare in che modo il legislatore nazionale abbia inteso dar seguito alle disposizioni della direttiva in tema di partecipazione.

Quanto al procedimento di approvazione del piano, la direttiva stabilisce che la pianificazione marittima si compone delle fasi di raccolta di dati e consultazione delle parti interessate, di elaborazione del piano, e delle fasi successive di attuazione, valutazione e revisione del piano.

Una volta ultimati, i piani devono essere resi accessibili dalle autorità competenti e dalla popolazione interessata.

3. La normativa nazionale d'attuazione

Il 31 ottobre 2022 si è conclusa la procedura di consultazione dei piani di gestione per lo spazio marittimo; ultimo tassello di un processo di adeguamento cominciato con l'adozione del d. lgs. n. 201/2016¹⁵ e con l'approvazione delle linee guida con il dpcm 1° dicembre 2017¹⁶.

Ai sensi dell'art. 1, il decreto istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo “al fine di promuovere la crescita sostenibile delle economie marittime, lo sviluppo sostenibile delle zone marine e l'uso sostenibile delle risorse marine, assicurando la protezione dell'ambiente marino e costiero mediante l'applicazione dell'approccio eco-sistemico, tenendo conto delle interazioni terra-mare e del rafforzamento della cooperazione transfrontaliera, in conformità alle pertinenti disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS), fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982 e ratificata con legge 2 dicembre 1994, n. 689”.

Con riguardo all'ambito di applicazione (art. 2) si precisa, in armonia con quanto richiamato dalla direttiva, che le disposizioni in materia di piani di gestione non si applicano alle acque costiere o a parti di esse che rientrano nelle pianificazioni urbane e rurali, “purché ciò sia indicato nei piani di gestione dello spazio marittimo (art. 5, co.1), al fine di assicurare la coerenza tra le rispettive previsioni”.

In altri termini, l'art. 2 sancisce una distinzione di ambiti di intervento per la pianificazione marittima e quella terrestre, sempre che ciò risulti dal contenuto del piano di gestione. La disposizione, non del tutto chiara, intende probabilmente, premessa la tendenziale distinzione tra pianificazione marittima e terrestre, rimettere al piano di gestione il coordinamento (ai fini di una complessiva coerenza) dei diversi strumenti di pianificazione¹⁷.

¹⁵ Decreto legislativo 17 ottobre 2016, n. 201 – Attuazione della direttiva 2014/89/UE che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo, GU Serie Generale n. 260 del 07.01.2016.

¹⁶ Decreto Presidente Consiglio Ministri del 1° dicembre 2017 - Approvazione delle linee guida contenenti gli indirizzi e i criteri per la predisposizione dei piani di gestione dello spazio marittimo, <https://www.mit.gov.it/normativa/decreto-presidente-consiglio-ministri-del-1deg-dicembre-2017>.

¹⁷ Così, almeno, secondo quanto previsto dall'art. 7, par. 1, della direttiva: “1. In order to take into account land-sea interactions in accordance with Article 4(2), should this not form part of the maritime spatial planning process as such, Member States may use other formal or informal processes, such as integrated coastal management. The outcome shall be reflected by Member States in their maritime spatial plans”.

In primo luogo, il d. lgs. n. 201/2016 riprende alcune definizioni della Direttiva 2008/56 e in particolare quelle di “regione marina” (Mar Baltico; Oceano Atlantico nordorientale; Mare Mediterraneo; Mar Nero) e di “sotto-regione marina” (per il Mediterraneo: Mediterraneo occidentale; Mare Adriatico; Mar Ionio; Mare Mediterraneo centrale; Mar Egeo; Mare Mediterraneo orientale).

Per interazioni terra-mare, a norma dell’art. 3, lett. f), si intendono, invece, le interazioni in cui fenomeni naturali o attività umane terrestri hanno impatto sull’ambiente, sulle risorse e sulle attività marine e in cui fenomeni naturali od attività umane marine hanno impatto sull’ambiente, sulle risorse e sulle attività terrestri.

Sul punto, si prevede, poi, che la pianificazione marittima viene attuata tenendo conto, tra l’altro, delle interazioni terra-mare, anche mediante il ricorso agli elementi contenuti negli altri processi di pianificazione, quali la gestione integrata delle zone costiere o le pratiche equivalenti, formali o informali (art. 4).

Con riguardo ai piani di gestione, l’art. 5 indica alcuni possibili contenuti¹⁸, tra i quali, per quanto qui specificamente interessa, gli impianti per la produzione di energia, il patrimonio culturale sommerso¹⁹, il turismo e le aree protette.

Come si vedrà le tematiche connesse alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale (sia per quanto riguarda il paesaggio che i beni culturali sommersi) assumono nella concreta definizione dei contenuti e delle scelte di piano un ruolo centrale. Altrettanto rilevante la questione della relazione tra tutela del

¹⁸ a) zone di acquacoltura; b) zone di pesca; c) impianti e infrastrutture per la prospezione, lo sfruttamento e l'estrazione di petrolio, gas e altre risorse energetiche, di minerali e aggregati e la produzione di energia da fonti rinnovabili; d) rotte di trasporto marittimo e flussi di traffico; e) zone di addestramento militare; f) siti di conservazione della natura e di specie naturali e zone protette; g) zone di estrazione di materie prime; h) ricerca scientifica; i) tracciati per cavi e condutture sottomarine; l) turismo; m) patrimonio culturale sottomarino.

¹⁹ Con riguardo al primo aspetto, occorre in primo luogo sottolineare l’assenza di una disciplina *ad hoc* per i beni culturali subacquei, che peraltro il Codice non definisce, con la conseguenza che al patrimonio culturale sommerso e nello specifico alle ricerche in mare finalizzate al rinvenimento dei beni, dovranno applicarsi per un’analogia definita *necessaria ma non sufficiente* (Cfr., A. Papa, “Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale subacqueo: aspetti problematici e prospettive future”, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2002, pp. 211 ss.) le norme del Codice in materia di ritrovamenti. In proposito, l’art. 88, co. 1, del Codice prevede che “le ricerche archeologiche e, in genere, le opere per il ritrovamento delle cose indicate all’articolo 10 in qualunque parte del territorio nazionale sono riservate al Ministero”. Anche il codice della navigazione nella disciplina dei rinvenimenti contiene alcune disposizioni rilevanti in questa sede. In particolare, all’art. 511, co. 2 contiene una disciplina specificamente riferita ai beni culturali, laddove stabilisce che “gli oggetti di interesse artistico, storico, archeologico o etnografico, nonché le armi, le munizioni e gli apparecchi militari, quando il proprietario non curi di ritirarli, ovvero non si presenti nei termini indicati, sono devoluti allo Stato, salvo in ogni caso il diritto del ritrovatore all’indennità e al compenso stabiliti dall’articolo precedente”. Si deve, invece, all’ordinamento internazionale l’elaborazione di una serie di principi generali confluiti poi nella *Convenzione UNESCO per la protezione del patrimonio culturale subacqueo* del 2001. All’art. 94, il Codice dei beni culturali prevede con riguardo agli oggetti archeologici e storici rinvenuti oltre il limite del mare territoriale ed entro le dodici miglia da tale limite, l’applicazione della suddetta Convenzione. La citata Convenzione completa il regime di tutela previsto all’art. 303 della *Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare* del 1982. Sul tema, S. Amorosino, “I beni culturali subacquei: profili giuridici”, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 1995, p. 103 ss.; U. Leanza, “La zona archeologica marina e la protezione dei beni culturali subacquei”, in *La protezione internazionale e la circolazione comunitaria dei beni culturali mobili*, a cura di Paone, Napoli, 1998, p. 91 ss.; T. Scovazzi, “La protezione del patrimonio culturale sottomarino: problemi di diritto internazionale”, in *Il Diritto della Regione*, 2000, p. 193 ss.

paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili, che potrebbe anche grazie all'approvazione dei piani di gestione dello spazio marittimo trovare (parziale) definizione²⁰.

Come si vede, il piano di gestione è dunque per sua natura idoneo ad incidere su questioni oggetto anche di altri strumenti di pianificazione.

A questo proposito, il co. 3 dispone che “i piani e programmi esistenti che prendono in considerazione le acque marine e le attività economiche e sociali ivi svolte, nonché quelli concernenti le attività terrestri rilevanti per la considerazione delle interazioni terra-mare, elaborati ed attuati ai sensi delle disposizioni europee e nazionali previgenti [...] sono inclusi ed armonizzati con le previsioni dei piani di gestione dello spazio marittimo”.

Con riferimento al procedimento di approvazione, il co. 5 prevede, invece, che i piani di gestione dello spazio marittimo siano elaborati dal Comitato tecnico²¹ di cui all'art. 7 e, prima della approvazione, trasmessi al Tavolo interministeriale di coordinamento di cui all'art. 6, che ne attesta la corrispondenza con il processo di pianificazione e la cui composizione²² riflette chiaramente la pluralità ed eterogeneità degli interessi di cui si è detto.

I piani di gestione dello spazio marittimo sono approvati con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Con riguardo ai profili procedurali, il decreto legislativo ha individuato, all'art. 8, un'unica autorità competente, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che ha il compito di raccogliere i dati, inviare i piani agli altri Stati membri e alla Commissione, coordinare l'istruttoria, approvare e pubblicare il piano approvato ed esercitare un'azione di monitoraggio.

²⁰ Si v. di recente, Consiglio di Stato, sentenza n. 8167 del 23 settembre 2022 (www.giustizia-amministrativa.it), che sembra destinata a mettere in discussione l'assioma della prevalenza assoluta ed indiscriminata dell'interesse paesaggistico, proprio in relazione al tema della localizzazione degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

²¹ Il Comitato tecnico è composto da: a) tre rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di cui uno con funzioni di presidente; b) due rappresentanti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; c) due rappresentanti del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali; d) due rappresentanti del Ministero dello sviluppo economico; e) due rappresentanti del Ministero dei beni culturali e delle attività culturali e del turismo; f) un rappresentante delle Regioni designato dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni per ciascuna area marittima di riferimento. Nel caso in cui più Regioni fanno parte di una area marittima al Comitato tecnico partecipano i rappresentanti di ciascuna regione. Il funzionamento del Comitato tecnico è disciplinato dal decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti n. 529 del 13/11/2017, <https://www.mit.gov.it/node/7518>.

²² Il Tavolo interministeriale di coordinamento istituito presso il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri definisce il processo di pianificazione degli usi e delle attività afferenti allo spazio marittimo. Ne fanno parte un rappresentante per ciascuno dei seguenti Ministeri: degli affari esteri e della cooperazione internazionale, delle infrastrutture e dei trasporti, dello sviluppo economico, delle politiche agricole, alimentari e forestali, dell'ambiente e della tutela del mare e del territorio, dei beni culturali e delle attività culturali e del turismo, della difesa, dell'istruzione e della ricerca scientifica, della salute, del lavoro e delle politiche sociali, dell'economia e delle finanze, del Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport della presidenza del Consiglio dei ministri e dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Il tavolo è presieduto da un rappresentante del Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Una prima questione che si pone, data la collocazione al “centro” del procedimento di pianificazione, riguarda il coinvolgimento degli enti territoriali minori. Solo le Regioni sono, infatti, rappresentate nel Comitato tecnico.

Secondo il richiamato approccio eco-sistemico, invece, il potere dovrebbe essere attribuito agli enti più vicini al territorio, per garantire maggiore responsabilità e condivisione delle scelte, in ossequio al principio di sussidiarietà. Nei casi in cui ciò non possa avvenire, anche per ragioni di opportunità, sottolinea la dottrina, la gestione dovrebbe coinvolgere tutte le parti interessate e bilanciare gli interessi pubblici locali con l’interesse pubblico generale²³.

Anche nel decreto, come già nella direttiva, viene attribuita particolare rilevanza al tema della partecipazione pubblica.

In proposito, l’art. 9 prevede che l’Autorità competente trasmetta le proposte di piani di gestione (e la scheda relativa alle attività svolte in sede di istruttoria) alle amministrazioni centrali e periferiche, agli enti territoriali competenti per territorio e agli altri enti coinvolti nel processo di pianificazione, anche al fine della pubblicazione sui rispettivi siti istituzionali.

Sulle proposte di piano chiunque può presentare all’Autorità competente osservazioni o pareri in forma scritta entro il termine di novanta giorni. Decorso tale termine, l’Autorità competente trasmette le osservazioni presentate al Comitato tecnico di cui all’art. 7, che ne tiene conto ai fini dell’approvazione dei piani di gestione. Una volta approvati i piani sono pubblicati sul sito dell’Autorità e delle amministrazioni competenti per territorio.

Come anticipato, i piani di gestione rappresentano un tentativo di coordinamento di una pluralità di interessi eterogenei relativi alla gestione dello spazio marittimo, adottato, come si è visto, con un procedimento complesso e farraginoso, risultato dell’interazione di più soggetti pubblici (individuati in ragione della loro competenza per materia e/o per territorio).

In questo senso, occorre sottolineare come le linee guida affidino al Comitato tecnico, il compito di gestire le difficoltà che si presentano rispetto alla *governance* ed alla frammentazione istituzionale, e supportare, attraverso la definizione di misure di pianificazione specifiche, la definizione di azioni integrate (art. 1).

A questa cooperazione nazionale, di “primo livello”, se ne aggiunge una di “secondo livello” con gli Stati membri con i quali si condividono bacini marini e finalizzata a garantire la coerenza e il coordinamento dei rispettivi piani di gestione dello spazio marittimo della regione o sotto-regione marina medesima (art. 11, co. 2).

Le diverse questioni relative al procedimento e ai contenuti del piano di gestione sono state, poi, oggetto di una regolamentazione di dettaglio da parte delle linee guida già richiamate²⁴.

Particolare interesse riveste l’art. 3, relativo agli obiettivi strategici della pianificazione marittima, tra i quali, in particolare:

- a) aumentare la fiducia per investimenti in infrastrutture e in altre attività economiche, rispondendo alle peculiarità di ogni area, garantendo prevedibilità, trasparenza e norme più chiare, per rafforzare lo sviluppo delle

²³ In questi termini, M. Roversi Monaco, *La pianificazione marittima*, cit., 16.

²⁴ *Decreto Presidente Consiglio Ministri del 1° dicembre 2017*, cit.

- fonti energetiche rinnovabili e delle relative reti, istituire zone marine protette e agevolare gli investimenti nel petrolio e nel gas;
- b) assicurare una razionale pianificazione localizzativa degli impianti eolici off-shore, preventiva rispetto alla assegnazione in concessione degli specchi acquei dedicati ed attenta ai valori paesaggistici costieri;
 - c) accrescere la coerenza tra la pianificazione dello spazio marino e terrestre, anche in relazione con le buone pratiche di Gestione Integrata delle Coste²⁵ (*Integrated Coastal Management- ICM*);
 - d) promuovere forme di fruizione turistica sostenibile, non distruttive dei caratteri di naturalità e delle qualità paesaggistiche delle fasce costiere, contenendo in particolare i fenomeni di urbanizzazione continua e compatta lungo la linea di costa;
 - e) salvaguardare e valorizzare il patrimonio archeologico sommerso e, più complessivamente, il patrimonio archeologico, storico-architettonico (manufatti isolati quali fari e torri, antiche strutture per la lavorazione del pescato - tonnare e simili -, nuclei e centri storici, edilizia rurale e sistemazioni agrarie storico-tradizionali, chiese e cappelle votive, ecc.) e paesaggistico delle fasce costiere, anche ai fini di una offerta turistica di qualità);
 - f) assicurare con le opportune forme di rispetto dell'ambiente la realizzazione delle opere nazionali di interesse strategico.

Le linee guida precisano in cosa si traduca l'approccio eco-sistemico (par. 11):

- 1) il livello strategico, rappresentato dall'opportuna integrazione ed applicazione dei metodi e degli obiettivi declinati all'interno della Direttiva Quadro sulla Strategia Marina (MSFD);
- 2) il livello funzionale - procedimentale, costituito dall'applicazione dello strumento operativo della VAS, quale metodologia in grado di declinare concretamente la modalità con cui l'approccio eco-sistemico debba essere integrato ed utilizzato per la definizione dei piani della PSM.

²⁵ Il tema della gestione delle coste è stato oggetto di particolare attenzione da parte della dottrina, tra gli altri: S. Amorosino, "Tutela e amministrazione delle coste: competenze e problemi", in *Foro amministrativo*, 1975, p. 312 ss.; N. Greco, *Demanio marittimo, zone costiere, assetto del territorio*, Bologna, 1980; Id., *Proprietà pubblica e gestione delle coste*, Roma, 1973; Id. (a cura di), *La gestione integrata delle coste: pesca, urbanistica, turismo, ambiente*, Milano, 1990; Id., "Conflittualità di interessi, policentrismo istituzionale e ipotesi integrative nella tutela e nella gestione delle coste e del mare", in *Diritto dei trasporti*, 1992, p. 719 ss.; G. Taccogna, "Gli strumenti giuridici al servizio di una politica per la gestione integrata e lo sviluppo sostenibile della costa", in *Quaderni regionali*, 2007, p. 847 ss.; P. Biondini, N. Greco, "Verso la gestione integrata delle aree costiere: l'approccio delle regioni italiane", in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2008, p. 107 ss.; F. Fracchia, "La gestione integrata delle coste", in F. Fracchia, M. Occhiena (a cura di), *Climate change: la risposta del diritto*, Napoli, 2010; N. Greco (a cura di), *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, Roma, 2010; E. Boscolo, "La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze", in *Rivista quadrimestrale di diritto pubblico*, 2011, p. 39 ss.; M.R. Spasiano, "L'uso del demanio costiero nell'ordinamento interno: aspetti di diritto amministrativo", in Id. (a cura di), *Il sistema portuale italiano tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenze di sviluppo*, Napoli, 2013; M. De Benedetto, F. Di Lascio, "La regolazione del demanio marittimo in Italia e Spagna: problemi, riforme e prospettive", in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2014, p. 29 ss.; F. Fracchia, "La disciplina delle coste: prospettive giuridiche e scientifiche", in *Il diritto dell'economia*, 2015, p. 241 ss.

Il processo di pianificazione dovrà essere adattativo ed evolversi attraverso un continuo esercizio di valutazioni di sostenibilità socioculturale-economico-ambientale, al fine di arrivare a un piano integrato che riesca a tener conto di tutti gli aspetti in gioco. Ciò comporta l'attuazione di un piano di monitoraggio in grado di intervenire anche attraverso correzioni, al fine di rispettare gli obiettivi prefissati

In base alle linee guida le Regioni appartenenti alle tre aree marittime di riferimento sono: Mare Mediterraneo occidentale: Liguria, Toscana, Lazio, Campania, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna; Mare Adriatico: Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna, Marche, Abruzzo, Molise, Puglia; Mar Ionio e il Mare Mediterraneo centrale: Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia.

Le linee guida individuano anche le aree terrestri rilevanti per le interazioni terra-mare, che, in prima battuta avranno come riferimento l'ambito territoriale dei comuni costieri e di specifici ambiti, da definire tenendo conto di elementi e alcuni fattori²⁶; anche qui torna il tema della relazione con le questioni connesse alla tutela del paesaggio e del patrimonio culturale.

I piani di gestione dello spazio marittimo, poi, potranno procedere all'individuazione di sub-aree, dati i caratteri estremamente variegati delle aree marittime di riferimento, determinate sulla base delle caratteristiche dominanti e peculiari che ne consentono la riconoscibilità, sia sotto il profilo morfologico ed ecosistemico che sotto il profilo dei caratteri paesaggistici, storici, economici, produttivi, socioculturali (cap. 13.2 delle linee guida).

Da un punto di vista contenutistico, i piani di gestione devono: richiamare le autorizzazioni rilasciate per usi in esclusiva dello spazio marittimo; declinare per lo specifico contesto gli obiettivi di sostenibilità (art. 3, l. n. 221/2015) e prevedere meccanismi di vigilanza e controllo per la sicurezza delle attività svolte.

Al tema della *governance* dei piani è dedicato il par. 14 delle linee guida. Si precisa, innanzitutto, che per la natura dei contenuti, tali piani dovranno essere sottoposti a procedura di Valutazione ambientale strategica (VAS) e a Valutazione di incidenza ambientale (VIncA), i quali a loro volta prevedono ulteriori passaggi e soggetti competenti.

A tal proposito, le linee guida prevedono che i procedimenti per l'approvazione del piano e per le procedure di VAS si avviano parallelamente attraverso le seguenti fasi: raccolta dati; documentazione preliminare; consultazione pubblica; valutazione ai fini VAS; proposta finale di piano; approvazione del piano, attuazione del piano, monitoraggio e reportistica.

Con riguardo al rapporto tra i diversi strumenti di pianificazione, le linee guida prevedono che "il Piano di gestione dello spazio marittimo, proprio per il suo carattere di piano integrato, avrà un ruolo di riferimento per i singoli piani di settore. In prima applicazione, come già detto, i Piani di gestione dello spazio marittimo dovranno recepire la pianificazione esistente, successivamente saranno i piani di

²⁶ bacini idrografici di superficie e bacini imbriferi; aree naturali protette (SIC e ZPS, Rete Natura2000), marine e terrestri; siti UNESCO; tratti costieri caratterizzati da elevati valori scenici e panoramici nel rapporto di intervisibilità terra-mare; presenza di infrastrutture marino costiere con particolare riguardo alle aree portuali (piani regolatori portuali) rilevanti per le attività umane connesse all'utilizzo delle risorse marino costiere.

gestione dello spazio marittimo a disegnare un quadro integrato nel quale i piani di settore andranno a definire i loro obiettivi e azioni settoriali”.

Più specificamente, le linee guida individuano tabelle di coerenza (interna ed esterna), al fine di verificare se sussistono sinergie e/o antagonismi sia tra obiettivi/misure interne al piano che tra obiettivi/misure con altri piani, programmi e strategie.

Si delinea, dunque, un sistema complesso di attori e procedure che devono condurre all’approvazione dei piani, rispetto al quale possono evidenziarsi alcuni “nodi” principali: la frammentazione delle competenze (ad es. in ambito normativo) e l’efficacia dei meccanismi di raccordo tra i diversi livelli istituzionali e tra i diversi soggetti (e dunque in particolare il concreto funzionamento del Comitato e del Tavolo di coordinamento; l’assenza di riferimenti normativi (in leggi regionali) sul tema del rapporto tra piani di gestione ed altri strumenti di governo del territorio; il delicato rapporto tra il principio di prevalenza degli strumenti previsti a livello europeo e la necessaria sovranità degli Stati membri (ancora con riguardo ai temi della tutela del paesaggio e del patrimonio culturale in generale).

Nello specifico, alcune questioni rimangono aperte. La prima di esse riguarda la relazione tra piani di gestione ed autorizzazioni per l’utilizzo in esclusiva delle zone marine. In proposito, la dottrina suggerisce che il piano di gestione è vincolante rispetto al rilascio di concessioni, con la conseguente illegittimità di quelle in contrasto con quanto previsto dal piano²⁷, precisando che però le linee guida sembrano indicare solo un’attività di recepimento di concessioni già rilasciate, sia in prima applicazione sia in fase di revisione del piano.

Come già osservato altro tema centrale, riguarda la relazione tra la pianificazione marittima ed altri strumenti di governo del territorio e per la gestione integrata della zona costiera²⁸, o anche i piani attuativi comunali di gestione del demanio marittimo, o i piani comunali di costa.

Le linee guida, come detto, sanciscono la prevalenza del piano di gestione dello spazio marittimo rispetto agli altri piani settoriali, distinguendo due fasi. Nella prima fase gli altri piani entreranno a far parte dei piani di gestione. Quando approvato, il piano di gestione diventerà la cornice di riferimento entro la quale si inseriranno gli altri strumenti di pianificazione.

La compresenza di numerosi strumenti di pianificazione con finalità e funzioni diverse ma incidenti sugli stessi ambiti territoriali, impone la ricerca di idonei meccanismi di coordinamento tra i diversi soggetti competenti.

In questo senso, le linee guida (par. 2) contengono alcune prescrizioni rispetto al ruolo ed al funzionamento del Comitato tecnico di coordinamento.

La previsione della regola dell’unanimità o il voto favorevole dei rappresentanti delle Regioni per le questioni che incidano su materie di competenza legislativa regionale, se da un lato, ha l’obiettivo di riportare a sistema i procedimenti per

²⁷ Così M. Roversi Monaco, “Pianificazione marittima”, cit., p. 18.

²⁸ Si fa riferimento qui alla *Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2002, relativa all’attuazione della gestione integrata delle zone costiere in Europa*, alla Direttiva quadro sulla strategia per l’ambiente marino (recepita in Italia con il decreto legislativo n. 190 del 13 ottobre 2010) e al Protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo (https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/normativa/celex_22009a020401_it_protocollo.pdf).

l'approvazione dei piani, dall'altro potrebbe risultare pregiudizievole in termini di celerità ed efficienza dell'azione amministrativa.

4. Il “governo” del Mare Adriatico

Il processo di adozione dei piani ha incontrato una serie di ostacoli in fase attuativa sia da parte degli Stati membri (per ciò che concerne il recepimento della direttiva) sia da parte delle regioni (che avrebbero dovuto approvare i piani entro il 31 marzo 2021) e non è ancora concluso.

Come anticipato, si è conclusa il 31 ottobre 2022 la fase di consultazione pubblica, attraverso cui soggetti pubblici e privati potevano formulare osservazioni sui piani e i cui esiti sono confluiti in un report a sua volta consultabile²⁹.

Si è analizzato qui il procedimento di approvazione del piano per l'area della Regione Adriatica³⁰. In primo luogo, il Rapporto Preliminare sottolinea lo stretto legame che il Piano di gestione intende rafforzare tra il patrimonio naturale, quello culturale e il paesaggio dell'Adriatico e le attività antropiche caratterizzanti quest'area marittima che dagli stessi dipendono, come il turismo, la pesca, l'acquacoltura e la nautica.

Tra i principi trasversali spicca invece lo sviluppo sostenibile. “Nell'ottica di contribuire alla Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile e favorire quindi una Crescita Blu durevole ed armonica, la pianificazione dell'area marittima Adriatica prevede l'attuazione di azioni in grado di assicurare lo sviluppo sostenibile delle attività economiche in essa presenti, in modo tale che le stesse non pregiudichino l'integrità del paesaggio e del patrimonio culturale, il funzionamento degli ecosistemi e la loro capacità di fornire servizi eco-sistemici”.

In tale ottica il Piano considera particolarmente importante la resilienza e l'adattamento della fascia costiera ai cambiamenti climatici, sottolineando come tale fascia giochi un ruolo fondamentale per diverse attività costiere e marittime (turismo, portualità, trasporto marittimo, ecc.).

Sempre in un'ottica di sviluppo sostenibile, la pianificazione dell'area Adriatica, si pone un obiettivo ambizioso, evidenziando non solo l'importanza di risolvere le conflittualità tra diversi usi ma anche di cogliere le opportunità di coesistenza e sinergia (per esempio tra pesca artigianale e turismo o tra turismo e tutela del paesaggio e del patrimonio culturale).

In definitiva, il Piano considera la sostenibilità un principio ed un approccio trasversale a tutti gli obiettivi definiti per l'area marittima Adriatica, sottolineando come la salute del mare e la tutela delle risorse marine siano fattori essenziali per lo sviluppo economico di lungo periodo e il benessere delle comunità locali.

²⁹ *Report delle osservazioni ricevute nell'ambito della fase di consultazione pubblica*, https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/documentazione/2022-12/Report_sintesi_osservazioni_Consultazione%20pubblica%20Piani%20PSM.pdf.

³⁰ *Piano di gestione dello spazio marittimo – area marittima Adriatico*, <https://va.mite.gov.it/IT/Oggetti/Documentazione/8338/12277?Testo=&RaggruppamentoID=1073#form-cercaDocumentazione>.

Il Piano per lo Spazio Marittimo del Mar Adriatico fa propria la visione del patrimonio culturale come risorsa utile sia allo sviluppo umano, alla valorizzazione delle diversità culturali e alla promozione del dialogo interculturale che a un modello di sviluppo economico fondato sui principi di utilizzo sostenibile delle risorse.

In questo senso, l'applicazione del principio della sostenibilità alla valorizzazione del patrimonio culturale ha due implicazioni, entrambe rilevanti in questa sede: in primo luogo, un'efficiente valorizzazione del patrimonio culturale incide positivamente sullo sviluppo dei territori interessati; in secondo luogo, (essa) consente di preservarne integralmente il valore per le generazioni future (e dunque essere sostenibile)³¹.

Tra i principi trasversali anche la tutela del paesaggio e del patrimonio culturale, che hanno guidato il processo di piano della determinazione delle vocazionalità d'uso in particolar modo delle aree marino-costiere, tenendo conto delle interazioni terra-mare individuate e promuovendo esercizio e sviluppo delle attività antropiche (ad esempio fruizione turistica, infrastrutturazione portuale, opere di contrasto ai fenomeni erosivi) verso forme non distruttive dei caratteri di naturalità e delle qualità paesaggistiche delle fasce costiere.

Particolare attenzione viene dedicata al patrimonio culturale sommerso, che il Piano contribuisce a tutelare e valorizzare, includendo tutte le conoscenze disponibili, al fine anche di favorire approfondimenti della conoscenza di quanto ancora conservato sul fondo marino, e come strumento per la corretta gestione e salvaguardia dei beni sommersi.

Il Rapporto, costruito sulla distinzione della Regione Adriatica in *sub* aree (Friuli Venezia Giulia, Veneto; Emilia Romagna; Marche, Abruzzo e Molise; Puglia Orientale; Piattaforma continentale Adriatico centro-settentrionale; Piattaforma continentale Adriatico centro-meridionale; Piattaforma continentale Adriatico meridionale), individua una visione, degli obiettivi specifici, partendo dagli usi prioritari di ciascuna *sub* area, in applicazione di un principio di differenziazione delle modalità di gestione e uso di uno spazio (terrestre marittimo), che muova dalla constatazione delle specificità che ciascun contesto esprime.

Sulla base del Rapporto preliminare si è aperta la procedura di valutazione ambientale strategica nell'ambito della quale particolarmente interessanti le osservazioni della Soprintendenza speciale per il patrimonio subacqueo³² presentate nell'ambito della procedura di valutazione ambientale strategica, che mirano a potenziare una più incisiva considerazione delle tematiche legate alla tutela ed alla valorizzazione del patrimonio culturale subacqueo nel processo di attuazione del piano e che ribadiscono chiaramente il principio per cui “il Piano di gestione dello

³¹ Sia consentito rinviare a C. Vitale, “Riuso del patrimonio culturale delle aree interne: le norme e le prassi”, in *Diritto Amministrativo*, 2022, p. 867 ss.

³² La crescente attenzione alle esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale subacqueo trova, peraltro, una recente conferma attraverso l'istituzione di una apposita soprintendenza speciale. La Soprintendenza nazionale per il patrimonio culturale subacqueo è stata istituita ai sensi degli articoli 33 e 37 del DPCM 2 dicembre 2019 n.169. Ufficio del Ministero della Cultura (MiC) dotato di autonomia speciale di livello dirigenziale non generale, ha autonomia scientifica, finanziaria, organizzativa e contabile (ai sensi dell'articolo 14, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106). *Rapporto preliminare di scoping*, 2 febbraio 2022, <https://va.mite.gov.it/File/Documento/590656>.

spazio marittimo è stato configurato dal diritto interno di recepimento della direttiva come Piano sovraordinato rispetto a tutti gli altri piani e programmi capaci di avere effetti sul suo medesimo ambito applicativo non solo quelli aventi ad oggetto le acque marine, ma anche quelli concernenti attività terrestri che possono avere effetti sulle acque marine... configurandosi come piano globale”.

Altrettanto interessanti le considerazioni espresse dalla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio della Regione Molise³³, per i riferimenti al tema della sostenibilità, della produzione di energie rinnovabili, *compatibilmente con le esigenze di tutela del paesaggio*³⁴, in considerazione del fatto che proprio gli orientamenti seguiti da quell'amministrazione di tutela hanno originato una recente già richiamata³⁵.

Il tema della relazione tra paesaggio costiero e contenuti dei piani di gestione marittima viene, invece, chiaramente ribadito nelle osservazioni presentate dalla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le Province di Ancona e Pesaro Urbino, che individuano il piano di gestione come strumento utile a garantire una riqualificazione del paesaggio costiero ed una più incisiva valorizzazione del patrimonio culturale costiero in generale.

Con riguardo alla procedura di adozione del Piano della Regione Adriatica, occorre tuttavia sottolineare una significativa assenza degli enti locali nella fase di consultazione pubblica. Il dato non è di poco conto, se si considera l'impatto potenziale delle scelte di piano sui territori e sulle comunità che li abitano.

5. Stato dell'arte e prospettive

L'analisi svolta consente qualche considerazione di sintesi.

Non v'è dubbio che sul fronte internazionale (oltre che su quello interno) si stia rafforzando progressivamente la correlazione tra i temi della sostenibilità e quelli della tutela e valorizzazione del paesaggio e del patrimonio culturale in generale³⁶.

³³ Osservazioni del Ministero della Cultura - Direzione generale archeologia belle arti e paesaggio Soprintendenza archeologia belle arti e paesaggio del Molise, 3 marzo 2022, <https://va.mite.gov.it/File/Documento/603963>.

³⁴ Nello stesso senso le osservazioni della Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio L'Aquila e Teramo.

³⁵ Consiglio di Stato, sentenza n. 8167 del 23 settembre 2022.

³⁶ Lo si deve, in particolare si deve alla Dichiarazione di Hangzhou (*Placing Culture at the Heart of Sustainable Development Policies*), adottata nel 2013 nell'ambito del Congresso Internazionale su “La cultura: chiave dello sviluppo sostenibile” (<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000221238>). Più di recente, negli stessi termini, la Dichiarazione firmata a Firenze nell'ambito del G7 Cultura https://storico.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/MibacUnif/Comunicati/visualizza_asset.html_789586832.html. Sul tema, si veda C. Videtta, *Cultura e sviluppo sostenibile. Alla ricerca del IV Pilastro*, Torino, Giappichelli, 2018. Occorre richiamare, da ultimo, l'impatto (peraltro ancora potenziale) della recente ratifica della Convenzione di Faro sul valore dell'eredità culturale per la società del 2005 (ratificata con l. n. 133 del 2020), che include “il diritto all'eredità culturale”, inerente al diritto alla partecipazione alla vita culturale, tra i diritti fondamentali dei cittadini (art. 1) e indica l'eredità culturale come risorsa per la qualità della vita in una società in costante evoluzione e per lo sviluppo sostenibile (Cfr., Preambolo della Convenzione di Faro, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty->

La pianificazione marittima ne è, come si è visto, un esempio significativo.

Con specifico riguardo al patrimonio culturale occorre, poi, sottolineare ancora una volta la progressiva definizione di sistema di regolazione sempre più globale³⁷.

È stato abbondantemente sottolineato il costante intreccio del patrimonio culturale con altri interessi pubblici connessi (tra i quali in particolare la pianificazione urbanistica), che comporta una molteplicità di soggetti chiamati a cooperare per un'efficace tutela e valorizzazione del patrimonio culturale³⁸.

Su questo, l'istituto della pianificazione marittima assume un'impostazione nuova: da elemento di cui tener conto, il paesaggio diventa il perno attorno al quale costruire usi e modalità del territorio.

“Il principio trasversale della tutela del paesaggio e del patrimonio culturale ha guidato il processo di piano della determinazione delle vocazionalità d'uso in particolar modo della aree marino-costiere, tenendo conto delle interazioni terra-mare individuate e promuovendo esercizio e sviluppo delle attività antropiche (ad esempio fruizione turistica, infrastrutturazione portuale, opere di contrasto ai fenomeni erosivi) verso forme non distruttive dei caratteri di naturalità e delle qualità paesaggistiche delle fasce costiere, contenendo in particolare i fenomeni di urbanizzazione continua e compatta lungo la linea di costa, con particolare attenzione alla salvaguardia e alla valorizzazione delle strutture insediative storiche e dei valori scenici e panoramici del rapporto di inter-visibilità terra-mare, perseguendo la valorizzazione del patrimonio archeologico, storico architettonico e paesaggistico delle fasce costiere, salvaguardando al contempo il patrimonio immateriale delle attività marine di valore storico-identitario” (v. Rapporto preliminare Regione Adriatica).

Indubbiamente, in conclusione, la pianificazione marittima definisce un modello di pianificazione “globale”, per l'ambito spaziale interessato, i territori interessati, i diversi livelli istituzionali coinvolti nei procedimenti di adozione dei piani.

Proprio il carattere “globale” del piano di gestione e l'effettiva coerenza delle sue prescrizioni rispetto a quelle della pianificazione terrestre rimangono gli aspetti probabilmente più delicati della disciplina sommariamente descritta.

Ne deriva un sistema di fonti ed istituti farraginoso in cui la cooperazione istituzionale, da un lato e la partecipazione degli interessati, dall'altro, indispensabili, la prima, a ricondurre “ad unità” un sistema spezzettato su più livelli e la seconda a definire un adeguato assetto degli interessi in gioco, coerente con le esigenze e le specificità dei territori, rischiano, di fatto, di diventare l'ostacolo principale al concreto raggiungimento degli obiettivi per i quali la pianificazione del mare è stata pensata.

[detail&tratynum=199](#); negli stessi termini già il Preambolo della Convenzione europea sul paesaggio del 2000, http://www.convenzioneeuropapaesaggio.beniculturali.it/uploads/2010_10_12_11_22_02.pdf).

³⁷ Al tema, è dedicato il volume di L. Casini, “*La globalizzazione dei beni culturali*”, Bologna, Il Mulino, 2011. Sull'incidenza dell'ordinamento internazionale sulla nozione di bene culturale, si v. anche A. Bartolini, “*Beni culturali*”, ad vocem, *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 93 ss.

³⁸ M. Cammelli, “Cooperazione”, in C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciullo, *Diritto del patrimonio culturale*, p. 295 ss.

Non si può non convenire, peraltro, con l'idea che un'efficace pianificazione del mare (che tenga adeguatamente in conto anche le interazioni terra-mare) debba muovere da due principi di fondo: l'attenzione e la valorizzazione delle specificità dei diversi contesti, da un lato, e l'individuazione di soluzioni e obiettivi differenziati, dall'altro, al tempo stesso tenendo insieme i diversi e numerosi interessi in gioco.

Tuttavia, se si guarda, ad esempio, all'esperienza dei piani paesaggistici, che pure avrebbero dovuto assolvere una funzione di sintesi e coordinamento, e proporre una visione strategica dei territori non può nutrirsi qualche perplessità rispetto alla generale effettività di questi strumenti.

I procedimenti di approvazione non si sono ancora conclusi; non è possibile, dunque, esprimere valutazioni definitive; vero è, però, che la complessità del procedimento, di cui si è detto, rischia di diventare un rischio oltre che un'opportunità.

Ancora una volta, l'adeguata ponderazione degli interessi, la garanzia di una partecipazione più ampia possibile rischiano di penalizzare l'efficienza e la rapidità dei procedimenti e dunque la capacità degli strumenti di incidere in maniera significativa. Qui, peraltro, si apre anche il fronte della cooperazione transfrontaliera che "aggrava" ulteriormente i procedimenti.

La pianificazione marittima, insomma, può rappresentare per le regioni costiere italiane un'occasione di sviluppo sostenibile, di riqualificazione dei paesaggi, di produzione di energie da fonti rinnovabili. Un'occasione anche per mettere ordine rispetto a questioni da tempo dibattute in dottrina³⁹.

Un'occasione di cui specie nelle regioni dell'Italia meridionale c'è molto bisogno. Un'occasione, appunto, che si spera venga colta.

³⁹ Così ad es., per quanto riguarda i poteri del Comune rispetto alla realizzazione di opere a mare, F. Roversi Monaco, G. Caia, "Opere a mare e poteri urbanistici", in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 1988, p. 513 ss.

Tutela del patrimonio naturale culturale e la gestione delle spiagge: l'annosa vicenda delle concessioni demaniali ad uso turistico

ANGELA COSSIRI

SOMMARIO: 1. La gestione delle spiagge in Italia. – 2. La situazione giuridica: proroghe *versus* bilanciamento. – 3. Il Consiglio di Stato. – 4. L'intervento del Governo Draghi: proroga fino al 2023 e bilanciamento. – 5. Il ritorno alle proroghe senza bilanciamento. – 6. La negazione della complessità e i suoi rischi. – 6.1. Il principio dell'interesse transfrontaliero. – 6.2. la scarsità di risorse naturali. – 7. L'intervento del Quirinale. – 8. Osservazioni finali: le coste italiane tra natura e cultura.

1. La gestione delle spiagge in Italia

La gestione delle spiagge italiane a scopo turistico e ricreativo è ancorata al modello concessorio demaniale: in cambio del pagamento di un canone, imprese private possono acquisire il diritto di svolgere temporaneamente nello spazio pubblico un'attività economica in via esclusiva. Sebbene i servizi balneari siano presenti in molti tratti costieri di tutti i Paesi che affacciano sul Mar Mediterraneo e anche nelle aree miti delle coste oceaniche, è forse solo in Italia che il modello di fruizione balneare, basato sugli stabilimenti prestatori di servizi per l'elioterapia e la balneazione, ha assunto una dimensione sociale e culturale, capace di definire l'anima di molti luoghi e di segnare la storia del nostro Paese. All'inizio dell'800 avviano la loro attività i primi stabilimenti aristocratici in Versilia, Romagna e nelle vicinanze di grandi città come Venezia, Napoli e Palermo; durante il ventennio fascista la fruizione delle spiagge diventa strumento della politica di governo, attraverso le colonie marine, gestite dall'Opera nazionale per l'infanzia; negli anni '50 e '60, con il *boom* economico, la spiaggia diventa meta di esodo estivo di milioni di famiglie per i lunghi periodi coincidenti con le vacanze scolastiche. Le grandi fabbriche del Nord chiudono in agosto, permettendo così anche agli operai di fruire del mese di balneazione, spesso nelle terre meridionali di origine. Letteratura e cinematografia hanno sicuramente testimoniato quanto la storia del costume del nostro Paese sia legata al modello di ricezione turistica di massa, che si è sviluppato nelle coste sabbiose italiane.

Il diritto UE impone che le concessioni vengano rilasciate a seguito di procedura di selezione aperta a tutti gli operatori del mercato interessati. Inoltre, in ragione della tutela della concorrenza, l'UE non ammette un diritto di insistenza in favore dei concessionari uscenti. Nonostante il divieto europeo, dopo aver risolto una procedura di infrazione con l'abrogazione dal codice della navigazione della previsione normativa che riconosceva diritto di insistenza, da oltre un decennio il legislatore interno ha ripetutamente prorogato le concessioni in essere, quand'anche giunte alla loro naturale scadenza. La procrastinazione dello *status quo*, illegittimo per il diritto europeo e di conseguenza per il diritto costituzionale, ha generato un coacervo di conflitti legali e politici a tutt'oggi irrisolti, che coinvolgono comuni, regioni, Stato,

Unione europea, imprese balneari e associazioni di categoria. L'effetto prodotto è stato quello di consegnare per decenni all'incertezza un settore strategico dell'economia italiana, che disegna anche un sistema socioeconomico peculiare in molte zone costiere, ma anche la gestione di un patrimonio naturale e culturale che costituisce un *unicum* nel contesto globale¹.

2. La situazione giuridica: proroghe *versus* bilanciamento

Ricordando solo gli ultimi passaggi normativi, l'art. 1, commi 682 e 683, della legge n. 145 del 30 dicembre 2018 (legge di bilancio 2019), cui ha fatto seguito il decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020 (cd. decreto "rilancio"), convertito in legge n. 77 del 2020 (contenente misure necessarie a seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19) conferma la proroga delle concessioni in essere fino al 2033². La giustificazione dell'ennesimo rinvio, ovverosia la pandemia, incontra le censure dapprima della Commissione europea e successivamente del giudice amministrativo. L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nel 2021³ applica uno schema consolidato nei rapporti tra diritto interno e diritto UE⁴: attraverso due

¹ Sulla vicenda, tra i più recenti contributi, si vedano M. Conticelli, "Il regime del demanio marittimo in concessione per finalità turistico-ricreative", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2020, p. 1069 ss.; A. Giannaccari, "Stessa spiaggia, stesso mare. Di concessioni demaniali marittime e (assenza di) concorrenza", *Mercato Concorrenza Regole*, 2021, p. 307 ss.; R. Rolli, D. Granata, "Concessioni demaniali marittime: la tutela della concorrenza quale Nemesis del legittimo affidamento", *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2021, p. 1624 ss.; G. Sorrentino, "L'insostenibile proroga delle concessioni del demanio marittimo tra tutela della concorrenza ed esigenze di ripartenza", *amministrativamente.com*, 2021,

<http://amministrativamente.com/index.php/formez/article/view/13216>; N. Romana, "Alcune osservazioni su recenti provvedimenti legislativi in tema di concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative", *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, 2021, p. 35 ss.; C. Tincani, "L'illegittimità costituzionale della proroga delle concessioni demaniali marittime stabilita dalla Regione Liguria", *Rivista italiana di diritto del turismo*, 2020, pp. 48-70; F. Mazzoni, "Le spiagge italiane e le concessioni demaniali marittime tra normativa interna e principi comunitari: la tela di Penelope", *Munus*, 2020, p. 175 ss.

² Critiche alla proroga delle concessioni mediante questo provvedimento sono state espresse in dottrina da E. Cavalieri, "Le misure a sostegno della cultura e del turismo nella seconda fase dell'emergenza sanitaria", *Giornale di diritto amministrativo*, 2021, p. 30 ss. Cfr., più in generale, A. Lazzaro, "Le concessioni demaniali marittime tra principi comunitari e ordinamento interno: gli attuali sviluppi normativi e giurisprudenziali. Quali prospettive?", *Il diritto marittimo*, 2021, p. 21 ss.; S. Trancossi, "La sentenza 118/2018 della Corte costituzionale: tra tutela della concorrenza e confini di competenza in materia di concessioni demaniali marittime", *Il diritto marittimo*, 2019, p. 320 ss. Ricostruiscono la vicenda S. Gobbato, "Ten Years of State Beach Concession in Italy", *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, vol. 13, 2018, p. 61 ss.; A. Giannaccari, "The Italian Marine Concessions: A History of Defective Competition", *Mercato Concorrenza Regole*, 2021, p. 307 ss.; J. Wolswinkel, "Concession Meets Authorisation", *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, n. 4, 2017, pp. 396-407; F. Prada, "Proroga *ex lege* della durata delle concessioni demaniali marittime: tra diritto europeo e nazionale", *Rivista italiana di diritto del turismo*, 2018, p. 45 ss.

³ Consiglio di Stato (Adunanza Plenaria), sentenze nn. 17 e 18 del 20 ottobre 2021, pubblicate il 9 novembre 2021 sui ricorsi R.G. nn. 14 e 13.

⁴ Il dovere di non applicazione da parte della P.A. del diritto interno in contrasto con il diritto dell'UE (nei limiti in cui esso sia autoapplicativo) è un approdo consolidato nell'ambito della giurisprudenza

decisioni gemelle, l'ordinamento italiano si allinea a quanto stabilito dalla Corte di giustizia dell'UE⁵ nella sentenza *Promoimpresa* del 2016⁶, che ha riconosciuto carattere *self-executing* del diritto UE⁷, e a quanto sostenuto dalla Commissione europea nella lettera di messa in mora del 3 dicembre 2020⁸.

Non è stato forse adeguatamente focalizzato dai decisori politici che la Corte di giustizia, pur stabilendo che le concessioni rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/123/CE⁹, ha circoscritto la portata del vincolo UE. Non è dunque

europea e nazionale. Cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 452/1991, *F.lli Costanzo*; Corte costituzionale, sentenza n. 389/1989 (cfr. G. Grasso, "La disapplicazione della norma interna contrastante con le sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea", *Giustizia civile*, 2017, p. 525 ss.).

⁵ Sull'allineamento attraverso le decisioni del Consiglio di Stato al diritto UE, molto interessante appare il commento di E. Cannizzaro, "Demanio marittimo. Effetti *in malam partem* di direttive europee? In margine alle sentenze 17 e 18/2021 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato", *Giustizia Insieme*, 30 dicembre 2021. L'Autore sostiene che il Consiglio di Stato abbia adottato una soluzione innovativa non inclusa nella sentenza *Promoimpresa* e consistente nel riconoscimento di effetti diretti *in malam partem*, facendo ricadere sui concessionari le conseguenze pregiudizievoli della mancata attuazione della direttiva da parte dello Stato. L'adozione di tali soluzioni, senza promuovere un rinvio pregiudiziale, "potrebbe indebolire l'autorità formale e l'autorevolezza sostanziale del suo principio di diritto". Tra i primi commenti alle sentenze gemelle, si veda anche R. Caroccia, "Maritime Concessions in Italy: The New Perspective After the Twin Rulings of the Council of State", *Slovak Yearbook of European Union Law*, vol. 1, 2021, p. 59 ss.

⁶ CGUE, *Promoimpresa e Melis*, cause riunite C-458/14 e C-67/15, sentenza del 14 luglio 2016. Su cui L. Di Giovanni, "Le concessioni demaniali marittime e il divieto di proroga *ex lege*", *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 3-4, 2016, pp. 912-926; V. Squaratti, "L'accesso al mercato delle concessioni delle aree demaniali delle coste marittime e lacustri tra tutela dell'investimento ed interesse transfrontaliero certo", *European Papers*, 2017, p. 767 ss.; M. Magri, "Direttiva Bolkestein e legittimo affidamento dell'impresa turistico balneare: verso una importante decisione della Corte di giustizia U.E.", *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2016, p. 359 ss.; F. Sanchini, "Le concessioni demaniali marittime a scopo turistico-ricreativo tra meccanismi normativi di proroga e tutela dei principi europei di libera competizione economica: profili evolutivi alla luce della pronuncia della Corte di Giustizia resa sul caso *Promoimpresa v. Melis*", *Rivista della regolazione dei mercati*, 2016, p. 182 ss.

⁷ Consiglio di Stato, sentenza n. 452/1991, *F.lli Costanzo*; Corte costituzionale, sentenza n. 389/1989: "tutti i soggetti competenti nel nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi (e agli atti aventi forza o valore di legge) – tanto se dotati di poteri di dichiarazione del diritto, come gli organi giurisdizionali, quanto se privi di tali poteri, come gli organi amministrativi – sono giuridicamente tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili con le norme" comunitarie nell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia. Da ultimo, proprio sul caso delle concessioni, si veda Consiglio di Stato, sentenza n. 7874 del 18 novembre 2019, secondo il quale la non applicazione del diritto interno in contrasto con il diritto euro-unitario è obbligo per tutte le articolazioni dello Stato, dunque anche per l'apparato amministrativo. A questa sentenza sono seguite sentenze adesive di diversi TAR, con l'unica eccezione del TAR Lecce, le cui pronunce hanno dato origine all'impugnazione che ha prodotto le sentenze gemelle del Consiglio di Stato qui in esame.

⁸ V. C(2020)7826 def., 3 dicembre 2020.

⁹ *Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno*, GUUE L 376, 27 dicembre 2006, p. 36. Sulla direttiva v., tra gli altri, M. Klamert, "The Services Directive: Innovation and fragmentation", in ID. (ed.), *Services Liberalization in the EU and the WTO: Concepts, Standards and Regulatory Approaches*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 174 ss.; G. Davies, "The Services Directive: extending the country of origin principle, and reforming public administration", *European Law Review*, vol. 32, 2007, p. 232 ss.; P. Delimatsis, "Standardisation in services - European ambitions and sectoral realities", *European Law Review*, vol. 41, 2016, p. 513 ss.; U. Stelkens, W. Weiß, M. Mirschberger (eds.), *The Implementation*

costituzionalmente legittimo, ma neppure appare opportuno, che il legislatore interno affronti la questione in termini di mera proroga delle concessioni in essere, perché esiste un'altra via per salvaguardare i molti interessi pubblici e privati implicati nella gestione del patrimonio naturale e culturale costiero. Dietro alle proroghe automatiche si (mal)cela la conservazione e l'assolutizzazione del diritto di insistenza, la rinuncia a qualsiasi bilanciamento di esso a tutela esclusiva degli interessi di categoria degli operatori del settore. Se certamente non è consentito al legislatore interno prorogare *ex lege* le concessioni in essere, impedendo a nuovi soggetti di entrare nel mercato dei servizi balneari, è invece certamente legittimo (e sarebbe quantomai opportuno) bilanciare la tutela della concorrenza con altri interessi di pari rango pubblici e privati, tutelati sia a livello costituzionale, che a livello dell'UE.

3. Il Consiglio di Stato

È su questa scia che si muove il Consiglio di Stato nel 2021. Di fronte ad incertezze delle pubbliche amministrazioni e della giustizia amministrativa¹⁰, l'Adunanza plenaria stabilisce che la proroga automatica disposta dal legislatore interno contrasta sia con l'art. 49 TFUE, che vieta agli Stati membri di adottare restrizioni alla libertà di stabilimento, sia con l'art. 12 della direttiva "servizi", che impone procedure trasparenti di selezione dei concessionari¹¹. Il Consiglio di Stato, infatti, ritiene sussistenti sia l'interesse transfrontaliero, requisito necessario per rientrare nell'ambito di applicazione della prima disposizione, sia la scarsità delle risorse naturali¹², presupposto per rientrare nell'ambito di applicazione della seconda disposizione, che riguarda anche situazioni puramente interne, prive di elementi di transnazionalità¹³.

of the EU Services Directive Transposition, Problems and Strategies, Springer, 2012; M.R. Botman, "Book review: The EU Services Directive - Law or Simply Policy?, by M. Wiberg (Vienna, Springer, 2014)", *Common Market Law Review*, vol. 54, 2017, p. 311 ss.

¹⁰ Sulle incertezze della giurisprudenza prima del pronunciamento della Plenaria, si veda S. Agosto, "Gli incostanti approdi della giurisprudenza amministrativa sul tema delle concessioni del demanio marittimo per finalità turistico ricreative", *Rivista Italiana Diritto Pubblico Comunitario*, 2020, p. 625 ss.

¹¹ Sull'effetto diretto della direttiva, v. M. Manfredi, "L'efficacia diretta della "direttiva servizi" e la sua attuazione da parte della pubblica amministrazione italiana: il caso delle concessioni balneari", *JUS*, 2021, pp. 63-78.

¹² V. art. 12 della direttiva 2006/123/CE: "qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvia della procedura e il suo svolgimento e completamento; l'autorizzazione è rilasciata per una durata minima adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami".

¹³ Per l'applicazione anche a situazioni puramente interne della disciplina in esame, cfr. CGUE (Grande Sezione), cause riunite C-360/15 e C-31/16, sentenza 30 gennaio 2018. Per approfondimenti su questa complessa, ma ineludibile tematica, v. M.E. Bartoloni, *Ambito d'applicazione del diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali. Una questione aperta*, Napoli, ESI, 2018. Con riferimento allo specifico settore della libertà di stabilimento, v. E. Faustinelli, "Purely Internal

Il diritto UE non chiede però al legislatore interno di assolutizzare la concorrenza, sacrificando integralmente ogni altro interesse contrapposto. Anche in ambito UE, la concorrenza è solo uno tra i molti interessi fondamentali tutelati. Ciò emerge sia dai Considerando, sia dal par. 3 dell'art. 12 della direttiva “servizi”¹⁴. Il richiamo ai “motivi imperativi di interesse generale conformi al diritto UE”, clausola oggetto di interpretazione da parte della Corte di giustizia e della Corte costituzionale, apre uno spazio tutt'altro che ridotto in cui può esplicarsi la discrezionalità legislativa. Il compito del legislatore è dunque quello di trovare un adeguato bilanciamento, sia alla stregua dei parametri di legittimità domestici, che di quelli euro-unitari. Occorre evitare di assolutizzare la concorrenza¹⁵, adeguandosi al modello di economia sociale di mercato¹⁶, che include gli interessi delle comunità locali, i cui sistemi socioeconomici sono strettamente collegati alla filiera del turismo balneare¹⁷.

4. L'intervento del Governo Draghi: proroga fino al 2023 e bilanciamento

Alla pronuncia del Consiglio di Stato, ha fatto seguito l'apertura di un tavolo di trattativa tra il Governo Draghi e le associazioni di categoria in preparazione di un intervento legislativo di riordino della disciplina della materia.

Situations and the Freedom of Establishment Within the Context of the Services Directive”, *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 44, 2017, pp. 77-93.

¹⁴ I. Maletic, “Servicing the Internal Market: The Contribution of Positive Harmonization Through the Services Directive and Its Interaction with Negative Integration”, *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 48, 2021, p. 521 ss.; U. Stelkens, W. Weiß, M. Mirschberger (eds.), *The Implementation of the EU Services Directive Transposition, Problems and Strategies*, Springer, 2012; M.R. Botman, “Book review: The EU Services Directive - Law or Simply Policy?, by M. Wiberg (Vienna, Springer, 2014)”, *Common Market Law Review*, 2017, pp. 311-312.

¹⁵ Sul tema dell'interesse fondamentale alla concorrenza nell'ordinamento costituzionale si vedano, *ex multis*, G. Amato, “Corte Costituzionale e concorrenza”, *Mercato concorrenza regole*, 2017, p. 425-434; A. Morrone, “La concorrenza tra Unione Europea, Stato e Regioni”, in M. Ainis, G. Pitruzzella (a cura di), *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, Bari, Laterza, 2019, p. 101 ss.; F. Trimarchi Banfi, “La tutela della concorrenza nella giurisprudenza costituzionale. Questioni di competenza e questioni di sostanza”, *Diritto pubblico*, 2020, pp. 595-620; “Il “principio di concorrenza”: proprietà e fondamento”, *Diritto amministrativo*, 2013, p. 15; “Ragionevolezza e bilanciamento nell'attuazione dei principi costituzionali. Il principio di concorrenza nei giudizi in via principale”, *Diritto amministrativo*, 2015, p. 623 ss.; “La tutela della concorrenza nella giurisprudenza costituzionale. Questioni di competenza e questioni di sostanza”, *Diritto pubblico*, 2020, p. 595; e R. Bin, “Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale”, *Le Regioni*, 2013, p. 509 ss.

¹⁶ In questo senso, tra i contributi più limpidi, si veda B. Caravita, G. Carlomagno, “La proroga *ex lege* delle concessioni demaniali marittime. Tra tutela della concorrenza ed economia sociale di mercato. Una prospettiva di riforma”, *federalismi.it*, 2021 (disponibile su <https://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=45871>), che contiene nelle conclusioni una serie di equilibrate soluzioni normative che potrebbero costituire altrettante strade percorribili per il legislatore interno, senza confliggere con il diritto UE.

¹⁷ Cfr. G. Di Plinio, “Il Mostro di Bolkestein in spiaggia. La “terribile” Direttiva e le concessioni balneari, tra gli eccessi del Judicial Italian Style e la crisi del federalizing process”, *federalismi.it*, 2020, disponibile su https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=41109&content=&content_author=.

Il Consiglio dei Ministri del 15 febbraio 2022 ha approvato una proposta emendativa al disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, in quel momento già incardinato nei lavori del Senato¹⁸. L'art. 2-ter, co. 1, dell'emendamento governativo stabilisce che la proposta di modifica mira ad assicurare un più razionale e sostenibile utilizzo del demanio marittimo, favorirne la pubblica fruizione e promuovere un maggiore dinamismo concorrenziale nel settore, in coerenza con la normativa europea e nel rispetto della protezione ambientale e del patrimonio culturale.

Dunque, il Governo inserisce l'intervento nel contesto della legge sulla concorrenza ma considera molto opportunamente la necessità di bilanciare i differenti interessi implicati¹⁹.

Il testo prevede che le concessioni prorogate adesso in essere continueranno ad avere efficacia fino al 31 dicembre 2023 e che con adeguato anticipo sulla scadenza si procederà alle gare pubbliche per la loro assegnazione. La proposta emendativa introduce una delega al Governo per la semplificazione e il riordino della normativa sulle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative (incluse quelle assegnate ad enti senza scopo di lucro), nonché su quelle per la gestione di strutture destinate alla nautica da diporto. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge (dunque nel febbraio 2023), il Governo avrebbe dovuto adottare uno o più decreti legislativi. La delega contiene principi generali e criteri direttivi. Secondo questo testo, nel rispetto del diritto UE, l'affidamento delle concessioni dovrà avvenire sulla base di procedure trasparenti di selezione pubblica. Tuttavia, le ragioni della concorrenza sembrano adeguatamente bilanciate in rapporto agli altri interessi.

In primo luogo, viene riaffermata la necessità di un equilibrio tra le aree demaniali in concessione e le aree fruibili liberamente, fermo restando il diritto di accesso alla battigia per tutte le coste. La disposizione crea uno spazio di tutela sia del bene naturale e paesaggistico in sé, sia della comunità locale, per la quale l'area costituisce anzitutto uno spazio pubblico, che deve restare, almeno in parte, liberamente fruibile anche da coloro che scelgono di non utilizzare servizi a pagamento.

Per quanto concerne le aree in concessione, l'idea della riforma è quella della definizione dal "centro" di una disciplina uniforme delle procedure selettive di affidamento. Riguardo all'*iter* di approvazione, nel rispetto del principio costituzionale della leale collaborazione, i decreti legislativi delegati dovranno essere adottati previa acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e previo parere del Consiglio di Stato. Gli schemi di decreto legislativo saranno poi oggetto

¹⁸ Atto Senato n. 2469, XVIII Legislatura.

¹⁹ Ricorda A. Lucarelli, nel parere di approfondimento sul d.d.l. richiesto in sede di commissione parlamentare referente e dedicato in particolare ai servizi pubblici, un aspetto di rilievo costituzionalistico che merita attenzione, essendo una prospettiva rilevante anche per il tema delle concessioni demaniali: costituiscono substrato imprescindibile della riflessione i principi costituzionali di riferimento. "In particolare, occorre ricordare che i principi di solidarietà ed uguaglianza, che trovano la loro fonte anche nella Costituzione economica (articoli 41-43 Cost.), non possono e non debbono essere in alcun modo travolti dalle necessità di individuare metodi efficienti ed efficaci di gestione [...]" (Parere, p. 1, <https://www.senato.it/>).

di controllo parlamentare, attraverso i pareri delle Commissioni parlamentari competenti in materia e in riferimento ai profili finanziari.

In riferimento agli interessi pubblici implicati dalla materia, si stabilisce che la riforma dovrà valorizzare obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori, della protezione dell'ambiente e della salvaguardia del patrimonio culturale. Il criterio riproduce le clausole di carattere generale menzionate nel paragrafo 3 dell'art. 12 della direttiva "servizi": queste clausole rappresentano puntualmente interessi riconosciuti sia nella dimensione nazionale, sia in quella sovranazionale. Possono pertanto in entrambi gli ambiti essere legittimamente utilizzate per bilanciare l'interesse della concorrenza, anch'esso riconosciuto come fondamentale in entrambi gli ordinamenti.

Più nel dettaglio, la protezione degli interessi pubblici si muove in due direzioni.

In primo luogo, nell'ottica della sostenibilità ambientale e degli interessi delle future generazioni - che hanno ormai acquisito una dimensione costituzionale -, il legislatore intende assicurare il minimo impatto sul paesaggio, sull'ambiente e sull'ecosistema, stabilendo sin d'ora una preferenza per i programmi di intervento che prevedano attrezzature non fisse e completamente amovibili. Questo punto sembra un importante presidio rispetto a piani di spiaggia che hanno permesso la cementificazione a volte selvaggia dei lidi. È inoltre prevista la definizione di una quota del canone da riservare ad interventi di difesa delle coste e del relativo capitale naturale.

In secondo luogo, valorizzando apprezzabilmente la dimensione sociale della sostenibilità, il legislatore sembra aver ben compreso i caratteri di un sistema comunitario del tutto peculiare, tipico delle aree costiere italiane. Esso presenta, almeno in certi contesti locali, indubbe fragilità per la micro-dimensionalità imprenditoriale. È dunque richiesto un intervento di tutela sia dell'apparato complessivo di accoglienza turistica, sia dell'interesse delle comunità locali, costituite anche (o talvolta solo) intorno all'indotto economico delle imprese balneari.

Dunque, dovranno essere definiti i presupposti e i casi in cui si può procedere al frazionamento in piccoli lotti delle aree demaniali da affidare in concessione, al fine di favorire la massima partecipazione delle microimprese e piccole imprese. Si tratta di un importante intervento pubblico correttivo, che tiene conto della struttura economica prevalente dell'impresa balneare italiana tradizionale. Inoltre, in base ai criteri della riforma, i requisiti di ammissione dovranno favorire la massima partecipazione di imprese, anche di piccole dimensioni, e di enti del terzo settore. Oltre a favorire la concorrenza attraverso regole che non lasceranno indietro, ma anzi dovrebbero favorire, per le imprese di piccole dimensioni, il richiamo agli enti del terzo settore, potrà consentire il mantenimento e la nuova esplicazione di esperienze di gestione civica dei beni comuni.

A tutela dell'accesso al mercato delle piccole e microimprese nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, la riforma prevede anche la definizione del numero massimo di concessioni di cui può essere titolare, in via diretta o indiretta, uno stesso concessionario a livello comunale, provinciale, regionale o nazionale, prevedendo obblighi informativi in capo all'ente concedente in relazione alle aree affidate.

Criteri premiali saranno inoltre previsti nelle gare sia per le imprese che hanno la certificazione della parità di genere, sia per quelle a prevalente o totale partecipazione giovanile.

In ordine alla tutela dei lavoratori del settore, la riforma dovrà prevedere clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato nell'attività del concessionario uscente, nel rispetto dei principi dell'Unione europea e nel quadro della promozione e garanzia degli obiettivi di politica sociale connessi alla tutela dell'occupazione.

C'è una significativa novità nell'approccio del legislatore: i due interessi pubblici fondamentali implicati dalla materia – quello della protezione ambientale e quello della protezione del sistema socioeconomico locale tradizionale – sono perseguiti attraverso misure non anticoncorrenziali, quindi non in grado di incappare in censure rispetto al diritto UE. Il secondo interesse pubblico viene sostenuto addirittura attraverso l'introduzione di misure pro-concorrenziali.

L'interesse alla tutela dei consumatori nella riforma si focalizza sulle categorie fragili di utenti, che peraltro costituiscono un importante target del turismo balneare, sia per gli effetti benefici sulla salute dell'elio- e talassoterapia, sia in considerazione dell'invecchiamento generale della popolazione europea²⁰. Ai fini della scelta del concessionario, dovranno essere valutate la qualità e le condizioni del servizio offerto agli utenti alla luce del programma di interventi indicati dall'offerente per migliorare l'accessibilità e la fruibilità del demanio anche da parte dei soggetti con disabilità. Il carattere meramente promozionale della misura sembra non inficiarne l'efficacia e il potenziale impatto, posto che vi sarà un forte interesse dei concorrenti a produrre progetti altamente competitivi.

In ordine agli interessi pubblici economici, un'indagine della Corte dei conti, giunta al termine con la delibera del 21 dicembre 2021, richiede di assicurare all'erario una gestione efficiente del patrimonio costiero, posto che le entrate prodotte risultano ancora inferiori alle previsioni di competenza, anche in ragione di inefficienze gestionali dei dati; si prospetta, inoltre, l'opportunità di una revisione dell'entità dei canoni correlata alla redditività potenziale delle aree concesse. La possibilità incondizionata di sub-concessione dimostra in sé stessa la sussistenza, almeno in alcuni casi, di margini di guadagno ultronei e sproporzionati, che dovrebbero essere recuperati.

Per potenziare la redditività erariale dei beni demaniali, la riforma prevede che la durata della concessione non possa eccedere il periodo necessario per garantire al concessionario l'ammortamento e l'equa remunerazione degli investimenti autorizzati dall'ente concedente in sede di assegnazione della concessione. La durata dovrà comunque essere determinata in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere da realizzare, con divieto espresso di proroghe e rinnovi anche automatici. Si dovranno inoltre definire criteri uniformi per la quantificazione di canoni concessori annui, che tengano conto del pregio naturale e dell'effettiva

²⁰ Cfr. I. Pauhofova, G. Dovalova, "Potential of silver economy in the European Union (selected views)", *European Scientific Journal*, 2015, disponibile su <https://eujournal.org/index.php/esj/article/view/6149>; M. Zsarnoczky, L. David, Z. Mukayev, R. Baiburiev, "Silver tourism in the European Union", *GeoJournal of Tourism and Geosites*, vol. 18, 2016, pp. 224-232.

redditività delle aree demaniali da affidare in concessione, nonché dell'utilizzo di tali aree per attività sportive, ricreative e legate alle tradizioni locali, svolte in forma singola o associata senza scopo di lucro, ovvero per finalità di interesse pubblico. Dovrà infine essere stabilita una quota di canone da destinare all'ente concedente, ad interventi di difesa delle coste e di miglioramento della fruibilità delle aree demaniali libere.

Per quanto concerne la tutela degli interessi privati delle imprese insistenti, la delega stabilisce che in sede di affidamento della concessione dovrà essere data adeguata considerazione degli investimenti, del valore aziendale dell'impresa e dei beni materiali e immateriali e della professionalità acquisita.

Specificatamente, su questo fronte sono stabiliti due tipi di intervento.

Il primo attiene alla valorizzazione in sede di gara della posizione che presumibilmente ha l'impresa insistente. In dettaglio, saranno valorizzate sia l'esperienza tecnica e professionale già acquisita in relazione all'attività oggetto di concessione o ad analoghe attività di gestione di beni pubblici, secondo criteri di proporzionalità e di adeguatezza e, comunque, in maniera tale da non precludere l'accesso al settore di nuovi operatori; sia la posizione dei soggetti che, nei cinque anni antecedenti l'avvio della procedura selettiva, hanno utilizzato la concessione quale prevalente fonte di reddito per sé e per il proprio nucleo familiare. Anche in questo caso è apprezzabile il bilanciamento che richiama un aspetto sociale, indissolubilmente legato al dato economico nella vicenda: la famiglia che vive prevalentemente del reddito generato dall'impresa balneare.

Il secondo tipo di intervento riguarda i concessionari uscenti e si situa a valle del procedimento di selezione pubblica. La riforma dovrà definire criteri uniformi per la quantificazione dell'indennizzo che il concessionario subentrante dovrà versare al concessionario uscente. Tale indennizzo comprende due voci: a) il mancato ammortamento degli investimenti realizzati nel corso del rapporto concessorio e autorizzati dall'ente concedente; b) il valore dell'avviamento connesso ad attività commerciali o di interesse turistico. Le due voci corrispondono alle richieste formulate dalle associazioni dei balneari. Addossare al concessionario subentrante il residuo non ammortizzato degli investimenti, come pure il valore immateriale dell'impresa ceduta non sembra porre problemi di compatibilità con il diritto UE, poiché si tratta di misura che non dovrebbe alterare l'accesso al mercato di nuovi operatori. Essi, infatti, acquisterebbero effettivamente tali valori, acquisendo la concessione.

La linea del governo è confluita nella legge n. 118 del 5 agosto 2022 (legge sulla concorrenza per il 2021). All'art. 4 la legge fissa per l'adozione dei decreti legislativi il termine di sei mesi dall'entrata in vigore della medesima legge. Tale termine, dunque, risulta scaduto a febbraio 2023, senza che i decreti legislativi siano stati adottati.

5. Il ritorno alle proroghe senza bilanciamento

Con il decreto-legge n. 198 del 29 dicembre 2022 (cd. decreto milleproroghe), convertito dalla legge n. 14 del 24 febbraio 2023²¹, la scadenza delle concessioni prorogate è stata posticipata dal 2023 al 2024 ed è consentito ai comuni di rinviare ulteriormente fino al 2025 l'efficacia delle concessioni in essere, nei casi di contenzioso in essere o di difficoltà oggettive legate all'espletamento della procedura. Viene inoltre introdotto il divieto di avviare le procedure per l'attribuzione di concessioni prima dell'adozione dei decreti legislativi attuativi, per l'emanazione dei quali - tuttavia - il termine è scaduto a febbraio 2023, come sopra evidenziato.

Nel medesimo decreto-legge viene modificato l'art. 2, co. 1, della legge n. 118/2022, posticipando a luglio 2023 il termine assegnato al Governo per l'adozione del decreto legislativo di mappatura delle concessioni ("decreto per la costituzione e il coordinamento di un sistema informativo di rilevazione delle concessioni di beni pubblici").

È però istituito un tavolo "tecnico" composto da rappresentanti dei Ministeri interessati, un rappresentante delle Regioni e uno per ogni associazione di categoria maggiormente rappresentativa del settore. Al predetto tavolo è demandato il compito di stabilire i criteri per determinare se la risorsa naturale può definirsi o meno scarsa e se sussiste l'interesse transfrontaliero; quindi, in sostanza se si rientra o meno nell'ambito di applicazione del diritto UE che impone la regola della procedura pubblica di assegnazione della risorsa.

È nell'istituzione di questo tavolo che sembra emergere la linea politica del nuovo Governo nella materia: al tavolo, ben più politico che tecnico, siedono solo decisori pubblici e operatori di settore, la cui posizione a favore del mantenimento dello *status quo* sembra essere già ben nota e consolidata. Si può dunque prevedere che le conclusioni cui il Governo perverrà saranno nel senso di escludere il requisito della scarsità delle risorse naturali e il carattere transfrontaliero delle concessioni balneari, in modo da tentare la via di uscire dall'ambito di applicazione del diritto UE.

Si tratta tuttavia di una strada stretta che appare allo stato foriera di un elevato rischio di nuovi conflitti e contenziosi, di ingiustificate disparità di trattamento che deriveranno dalle differenti posizioni delle amministrazioni comunali e di una lunga incertezza che, se favorisce nel breve periodo dell'orizzonte temporale del Governo la posizione dei concessionari insistenti, certamente rende un cattivo servizio a tutti gli altri interessi pubblici e privati implicati dalla gestione del patrimonio naturale e culturale demaniale.

6. La negazione della complessità e i suoi rischi

Perché si ritiene stretta e rischiosa la strada intrapresa dal Governo di infilarsi nell'angusto pertugio in cui deve concorrere in via generale sia l'assenza del requisito della scarsità di risorse naturali, sia l'assenza del requisito dell'interesse transfrontaliero certo?

Secondo la Corte di giustizia, è nel livello nazionale che deve essere stabilito nei termini dell'accertamento di fatto se vi sia scarsità di risorse naturali, presupposto di

²¹ Legge approvata con voto di fiducia.

applicazione della direttiva “servizi”. Ad ogni modo, nel caso in cui non si applicasse la direttiva “servizi” - secondo il giudice europeo - si dovrebbe applicare la regola generale del Trattato sulla libertà di stabilimento, ovvero sia il divieto per gli Stati membri di adottare misure direttamente o indirettamente discriminatorie tra imprese nazionali e imprese di altri Paesi UE. In questo caso, per ricadere nell’ambito di applicazione della disposizione UE di livello primario è sufficiente che sussista un interesse transfrontaliero certo²², circostanza che può essere oggetto di sindacato dello stesso Giudice europeo.

6.1. *Il principio dell’interesse transfrontaliero*

Il principio dell’interesse transfrontaliero certo è stato elaborato, a livello europeo, in materia di contratti stipulati a titolo oneroso da amministrazioni aggiudicatrici non rientranti nell’ambito di applicazione delle direttive appalti²³, come corollario del divieto di discriminazione per nazionalità. Per l’aggiudicazione delle spiagge, criteri rilevanti per la verifica dell’interesse transfrontaliero sono “l’importanza economica, il luogo della sua esecuzione o le sue caratteristiche tecniche, tenendo conto delle caratteristiche proprie, nonché della situazione geografica del bene e del valore economico della concessione” (par. 106 sentenza *Promoimpresa*). Nel caso sottoposto al suo esame, la Corte di giustizia ha constatato la presenza di un interesse transfrontaliero certo, e dunque la diretta applicabilità degli obblighi di trasparenza imposti dall’art. 49 TFUE, solo in relazione alla causa C-458/14 (*Promoimpresa*), afferente concessioni lacuali di spiaggia in Lombardia, e non anche alla causa C-67/15 (*Melis*), riguardante concessioni marittime in Sardegna, cause che erano congiuntamente trattate.

La sussistenza dei criteri rilevanti spetta però all’amministrazione aggiudicatrice, che è chiamata a valutarli preliminarmente alla fissazione delle condizioni di affidamento. Tale accertamento deve “positivamente risultare da una valutazione concreta delle circostanze dell’appalto in questione [...]”²⁴.

Alla stregua del diritto europeo, sembra sussistere dunque uno spazio per escludere l’interesse transfrontaliero, ma esso va verificato in concreto con riferimento alla singola concessione. Certamente illegittimo sarebbe escludere tale interesse in termini generali sull’intero patrimonio costiero nazionale.

Su questo aspetto, peraltro, l’adunanza plenaria del Consiglio di Stato assume una posizione persino più rigorosa del giudice europeo, definendo l’interesse transfrontaliero certo come “la capacità di una commessa pubblica o, più in generale, di un’opportunità di guadagno offerta dall’Amministrazione anche attraverso il rilascio di provvedimenti che non portano alla conclusione di un contratto di appalto

²² “Osta a una normativa nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che consente una proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche in essere per attività turistico-ricreative, nei limiti in cui tali concessioni presentano un interesse transfrontaliero certo”, par. 75 della sentenza *Promoimpresa*.

²³ Nella sentenza *Telaustria*, causa C- 324/98, della CGUE 7 dicembre 2000, è stato affermato che nel caso di contratti non rientranti nella disciplina delle direttive appalti “gli enti aggiudicatori che li stipulano sono [...] tenuti a rispettare i principi fondamentali del Trattato, in generale, e il principio di non discriminazione in base alla nazionalità, in particolare”.

²⁴ CGUE, *Oftalma Hospital*, causa C- 65/17, sentenza del 19 aprile 2018, punto 39.

o di concessione, di attrarre gli operatori economici di altri Stati membri” (par. 15). A partire da questa definizione, il Consiglio di Stato assume una presunzione generalizzata di ultra-nazionalità dell’interesse all’attribuzione delle concessioni, valutando nell’insieme l’intero patrimonio costiero nazionale come “attrattivo” per l’esercizio di impresa turistica. Secondo il giudice amministrativo nazionale, l’interesse transfrontaliero in materia di concessioni demaniali costiere è dunque sempre certo e non è legittimo valutare caso per caso con riferimento ai singoli beni demaniali di volta in volta posti in gara, in considerazione della loro collocazione geografica e del loro potenziale economico.

Si tratta del punto probabilmente meno convincente delle sentenze gemelle, che però trova una significativa eco nelle posizioni ripetutamente assunte dall’AGCOM²⁵ e di recente anche dall’ANAC²⁶: anche attraverso queste Autorità amministrative indipendenti, i provvedimenti assunti in contrasto con questa linea potrebbero in futuro essere oggetto di contenzioso, fino a giungere nuovamente alla Corte di giustizia europea.

È quanto accaduto ad esempio nella vicenda che ha dato origine alla recente sentenza della Corte di giustizia dell’UE, Terza Sezione, del 20 aprile 2023. In questo caso l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha impugnato la delibera del comune di Ginosa e tutti i provvedimenti concessori rilasciati in forza di essa, perché il comune non aveva inteso disapplicare la norma nazionale interna incompatibile con il diritto U. Nell’ambito di questa controversia, il TAR Puglia ha sollevato questioni pregiudiziali interpretative e di validità al Giudice di Lussemburgo, il quale ha ribadito l’effetto diretto della direttiva e il carattere incondizionato e sufficientemente preciso dell’obbligo, imposto agli Stati membri, di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali nonché del divieto di rinnovare automaticamente un’autorizzazione rilasciata per una determinata attività. Il giudice ha ribadito che l’art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, non si applica unicamente alle concessioni di occupazione del demanio marittimo che presentano un interesse transfrontaliero certo. Ha inoltre precisato che la direttiva non consente una valutazione della scarsità delle risorse naturali e delle concessioni disponibili frutto della combinazione di un approccio generale e astratto, a livello nazionale, e di un approccio caso per caso, basato su un’analisi del territorio costiero del comune in questione.

La rinuncia alla considerazione della pluralità degli interessi implicati nella gestione del patrimonio costituito dalle spiagge italiane non consente ancora una volta alle autorità interne di focalizzare che la portata del vincolo di diritto UE non è assoluta, ma che l’interesse alla concorrenza potrebbe essere bilanciato con altri interessi fondamentali di pari rango.

6.2. *La scarsità di risorse naturali*

²⁵ Cfr. Parere dell’Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato del 28 ottobre 1998.

²⁶ Cfr. Parere precontenzioso dell’ANAC n. 347 del 20 luglio 2022 sul requisito della capacità tecnica e professionale pregressa.

La scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche è il presupposto richiesto dall'art. 12 della direttiva “servizi” per l'obbligo di procedura ad evidenza pubblica.

Dottrina e giurisprudenza hanno unanimemente sostenuto che le spiagge rientrano nella definizione di risorsa “scarsa”, come elemento intrinseco, sulla base dei dati disponibili nei monitoraggi condotti dal Ministero.

Il Sistema informativo del demanio marittimo rileva il rilascio di oltre 60.000 concessioni, di cui 12.000 per stabilimenti balneari, in aumento rispetto al precedente monitoraggio 2018²⁷.

La costa italiana ha una lunghezza di circa 7.500 chilometri, di cui il 50% di coste sabbiose (3.346 km circa), il 34% di tratti rocciosi e il 16% tra porti, aree industriali e insediamenti turistici. Su 3.346 km di costa sabbiosa, il 43% è occupato da stabilimenti balneari. Togliendo le aree non raggiungibili, non balneabili o comunque non fruibili per la balneazione, circa il 60% delle coste sabbiose risulta concesso a stabilimenti balneari.

In mancanza di una norma statale che stabilisca i criteri per definire le percentuali massime di spiagge che possono essere date in concessione e la base territoriale su cui calcolare questa percentuale, alcune regioni hanno legiferato: ad es. la legge regionale Puglia 17/2006 ha stabilito la soglia massima del 40% delle coste per l'attribuzione di concessioni. È noto però che solo pochi Comuni abbiano applicato tale norma sul loro territorio e analogamente è accaduto in altre Regioni²⁸. In alcuni Comuni la percentuale di spiagge sulle quali sono rilasciate concessioni è molto vicina al 100%.

Anche con riferimento a questo criterio, una valutazione ragionevole richiederebbe differenziazione territoriale, in riferimento a parametri quali la popolazione residente, la capacità ricettiva dell'area, la vocazione del territorio, etc.

Tale differenziazione mal si concilia con la composizione del tavolo che è stato da ultimo istituito. Da questo punto di vista, la posizione unitaria che le associazioni rappresentative degli operatori hanno sempre assunto, spesso seguita dai decisori politici, rischia di svantaggiare quei territori minori del Paese, che hanno contesti economici e sociali più fragili.

7. L'intervento del Quirinale

Il Presidente della Repubblica in occasione della promulgazione della legge n. 14/2023 di conversione del decreto-legge cd. milleproroghe ha formulato in una lettera al Parlamento esplicite riserve, in particolare, sulle norme inserite in materia di concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative e sportive. Le censure del Quirinale si focalizzano sul termine di efficacia delle concessioni demaniali differito di un anno, sulla permanenza delle concessioni in essere sino alla data di rilascio dei nuovi provvedimenti concessori e sul divieto per gli enti concedenti di emanare bandi fino all'adozione dei decreti legislativi attuativi della delega (in scadenza il 27 febbraio 2023).

²⁷ V. <http://dati.mit.gov.it/catalog/dataset/concessioni-demaniali-marittime-a-maggio-2022>.

²⁸ Analogamente con differenti percentuali Sardegna, Lazio, Emilia-Romagna, Calabria.

Il Presidente della Repubblica constata il contrasto con il diritto UE, “anche in considerazione degli impegni in termini di apertura al mercato assunti dall’Italia nel contesto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”. Un ulteriore elemento problematico è legato al fatto che, alla luce delle pronunce dell’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato che ha ritenuto “senza effetto perché in contrasto con l’ordinamento dell’unione europea” “qualsiasi ulteriore eventuale proroga che dovesse nel frattempo intervenire”, gli enti concedenti potrebbero ritenersi comunque legittimati a disapplicare le norme in contrasto con il diritto europeo e a indire le gare, mentre i controinteressati potrebbero essere indotti ad impugnare eventuali provvedimenti di proroga delle concessioni, alimentando ulteriormente il contenzioso. Il Quirinale richiama dunque indispensabili ulteriori iniziative di Governo e Parlamento.

La Commissione europea ha annunciato di valutare una “risposta adeguata” all’introduzione di nuove disposizioni dal contenuto incompatibile con il diritto europeo, senza tuttavia avviare a tutt’oggi in Corte di giustizia la procedura di infrazione, giacente in fase precontenziosa dal 2020.

Nelle more, la Sesta Sezione Consiglio di Stato ha ritenuto che l’ulteriore proroga prevista dall’art. 10 quater, co. 3, del decreto-legge n. 198/2022 debba essere disapplicata da qualunque organo dello Stato, ritenendo la nuova disciplina in “frontale contrasto” con quella prevista dell’art. 12 della direttiva 2006/123/CE.

8. Osservazioni finali: le coste italiane tra natura e cultura

Il modo più adeguato di affrontare una questione che investe un settore rilevante dell’economia nazionale, impatta significativamente sui sistemi sociali locali, incide sull’ambiente e sugli interessi delle future generazioni, investe la tutela di un patrimonio naturale e culturale di enorme rilievo è una riforma statale, adottata di concerto con le Autonomie, che sappia adeguatamente bilanciare i molteplici interessi privati e pubblici implicati dalla gestione delle coste e sappia anche adeguatamente differenziare caso per caso situazioni che sono tutt’altro che omogenee. Distinguere ragionevolmente le modalità di selezione con riferimento ai diversi territori e alle diverse caratteristiche della singola concessione appare infatti una opzione disponibile. Solo così, ad avviso di chi scrive, potrebbe aprirsi una nuova stagione sia per i Comuni, sia per l’imprenditoria balneare. In un quadro di rinnovata certezza, si potrebbero attivare le capacità di progettazione creativa e innovativa, nell’ottica della migliore valorizzazione sostenibile del patrimonio costiero locale.

Ciò vale a maggior ragione considerando che le spiagge italiane sembrano avere un indiscusso valore anche in termini di patrimonio culturale. La Convenzione del Patrimonio Mondiale UNESCO definisce all’art. 1 “patrimonio culturale” tutto ciò che ha un valore eccezionale universale sul piano storico, artistico, scientifico, estetico, etnologico o antropologico. Sono compresi i siti, opere dell’uomo o opere coniugate dell’uomo e della natura, di valore universale eccezionale dall’aspetto storico ed estetico, etnologico o antropologico. In forza della convenzione per la Salvaguardia del patrimonio culturale immateriale del 2003, ricevono poi protezione

anche i beni intangibili, come tradizioni culturali, etniche, artigianali che rappresentano l'espressione e i valori di gruppi o comunità.

Rientra nei siti tutelati dall'UNESCO ai sensi dell'art. 1 della Convenzione, ad esempio, la Costiera Amalfitana, ritenuta un paesaggio di eccezionale valore culturale, grazie allo straordinario lavoro congiunto della natura e dell'uomo. La topografia e l'evoluzione storica hanno prodotto valori paesaggistici culturali e naturali. La natura è allo stesso tempo incontaminata e armoniosamente fusa con i risultati dell'attività umana attraverso la coltivazione di agrumeti e vigneti. La Costiera Amalfitana è anche un eccezionale esempio di paesaggio mediterraneo, che si è evoluto nel corso di molti secoli in un'area di grande bellezza fisica; rappresenta un insediamento complesso poiché al suo interno è presente una straordinaria diversità di tipi di paesaggio, che va da antichi insediamenti urbani attraverso aree di uso intensivo del suolo, coltivazione e pastorizia ad aree non toccate dall'intervento umano, che favoriscono la biodiversità.

Secondo una medesima visione dinamica del rapporto tra naturale e culturale, sono inclusi tra i siti culturali UNESCO protetti il paesaggio vitivinicolo del Piemonte (Langhe e Monferrato) e la Val d'Orcia. In questa ottica, si era mosso nel 2011 il Forum delle città dell'Adriatico e dello Ionio di candidare il Mare Adriatico, che aveva approvato una petizione per candidare il Mare Adriatico a ottenere il riconoscimento di Patrimonio naturale culturale mondiale dell'Umanità, per sancire l'unicità e la tipicità dell'area e per ottenere così il sostegno necessario per la protezione dell'ecosistema e dei siti naturali che si affacciano sul bacino, minacciato dalle trivellazioni estrattive.

L'art. 9 della Costituzione tutela il "paesaggio" esattamente in questi termini, non come estetica naturale statica, ma come espressione di un rapporto creativo dinamico tra forze umane e naturali, "la forma del territorio, o dell'ambiente, creata dalla comunità umana che vi è insediata, con una continua interazione della natura e dell'uomo"²⁹. Per la Corte costituzionale la tutela del paesaggio deve "ritenersi comprensiva di ogni elemento naturale e umano attinente alla forma esteriore del territorio"³⁰.

La Costiera amalfitana non rappresenta un caso isolato nel paesaggio italico: molte aree costiere del Paese potrebbero avere il medesimo valore eccezionale. E la tutela di questo valore culturale, dunque, dovrebbe rientrare nell'insieme degli interessi da bilanciare attraverso un intervento normativo adeguato.

²⁹ A. Predieri, "Paesaggio", *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1981, p. 505 ss.

³⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 39/1986.

Imprese culturali e creative.
Valorizzazione del patrimonio culturale marittimo.
Leva fiscale e sviluppo economico

GIUSEPPE RIVETTI – FRANCESCA MORONI

SOMMARIO: 1. Tutela del patrimonio culturale (marittimo). Un contributo alla crescita economica e alla coesione sociale – 2. Le asimmetrie dei sistemi fiscali in ambito europeo e l'incertezza delle fonti nazionali in materia di beni culturali. – 3. Le imprese culturali e creative. Stimoli fiscali e nuove forme di finanziamento – 4. Spunti di riflessione.

1. Tutela del patrimonio culturale (marittimo). Un contributo alla crescita economica e alla coesione sociale

La tutela del patrimonio rappresenta, senza dubbio, uno dei pilastri su cui si fonda l'eredità culturale di una nazione e non può prescindere dalla salvaguardia dei beni marittimi. Relitti, resti di città sommerse e villaggi preistorici costituiscono tutto quello che possiamo chiamare “patrimonio archeologico sommerso”. I mari italiani custodiscono una quantità inestimabile di siti e strutture, antiche navi cariche di anfore, marmi e metalli preziosi¹.

Il patrimonio culturale, dunque, si connota in termini di importanza storica, archeologica e artistica dei singoli beni, ma anche di tradizioni e identità di popoli che rappresentano testimonianza materiale di civiltà. In una diversa prospettiva, richiama “l'eredità del passato di cui oggi beneficiamo e che trasmettiamo alle generazioni future. Il nostro patrimonio, culturale e naturale, è fonte insostituibile

¹ Il patrimonio culturale subacqueo viene inteso come traccia dell'esistenza umana avente carattere culturale, storico o archeologico che è rimasta (parzialmente o totalmente) sott'acqua, periodicamente o continuamente, per almeno cento anni. A tal proposito, l'UNESCO elenca: siti, strutture, edifici manufatti e resti umani, insieme al loro contesto archeologico e naturale; navi, aeromobili, altri veicoli o parte ad essi, il loro carico o altri contenuti, insieme al loro contesto archeologico e naturale e, infine, oggetti di carattere preistorico. La legislazione sul patrimonio archeologico sommerso e la sua protezione è stata, nel tempo, lunga e complessa e non ha riguardato direttamente la tutela del patrimonio in esame. Difatti, solo nel 1982 la “*Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare*”, definì diritti e responsabilità degli Stati nell'utilizzo dei mari e degli oceani. In particolare, gli articoli 149 e 303 della citata Convenzione risultano finalizzati alla tutela dei beni archeologici sommersi (seppur presentando alcuni limiti). A seguire, la “*Convenzione UNESCO sulla Protezione del Patrimonio Culturale Subacqueo*”, adottata a Parigi il 2 novembre 2001, mira specificatamente alla protezione del patrimonio sommerso, al fine di prevenire il saccheggio o la distruzione dei reperti. Predispose linee guida pratiche su come trattare il patrimonio culturale sottomarino. In particolare, detta le regole relative agli interventi sui beni archeologici sommersi e fornisce indicazioni sulla predisposizione di progetti di ricerca e scavo a mare. Al riguardo, va ricordato che l'Italia, per effetto dell'articolo 94 del Testo Unico sui Beni Culturali - Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (c.d. Codice Urbani) ha reso esecutiva e applicabile la citata Convenzione, con l'entrata in vigore delle regole per gli interventi subacquei nella zona contigua (estesa ventiquattro miglia dalla linea di base) o “archeologica” al fine di tutelare e proteggere i beni culturali sommersi.

di vita e di ispirazione”². Si tratta, infatti, di una risorsa importante per la crescita economica, l’occupazione e la coesione sociale; la sua protezione si configura come una responsabilità comune³ e condivisa⁴.

Le responsabilità nazionali e l’azione a livello comunitario non appaiono, comunque, in contrapposizione: il retaggio culturale, infatti, ha una dimensione sia locale che europea, poiché rappresenta un mosaico di storie locali che insieme compongono la tradizione dell’Europa⁵ (un pontile di storie in una storia sola).

In tempi recenti il valore economico del patrimonio culturale è divenuto oggetto d’indagine, ma sono disponibili solo stime parziali in merito alla sua rilevanza⁶. Oggi si può affermare come il settore del patrimonio culturale si trovi a un bivio; l’urbanizzazione, la globalizzazione e i cambiamenti tecnologici diversificano i potenziali destinatari e fruitori, mentre l’elevato afflusso di turisti comporta un incremento delle entrate, ma anche pressioni a livello ambientale. Per garantire la sostenibilità del patrimonio culturale europeo è necessario affrontare tutte queste sfide⁷, nessuna delle quali può essere vinta se fondata su una sola prospettiva di analisi⁸.

Il settore del patrimonio culturale dovrebbe, quindi, provvedere all’adeguamento della sua gestione e dei corrispondenti modelli economici nonché allo sviluppo di nuove competenze professionali, collaborando con le autorità non mediante interventi isolati, bensì integrando la valorizzazione e la conservazione nei piani di sviluppo a lungo termine. Il suo valore, sia intrinseco che economico, dipende da queste diverse prospettive e dal flusso dei servizi ad esse collegati.

² In tal senso, Commissione nazionale italiana per l’UNESCO, 2022.

³ Cfr. Comunicazione della Commissione UE, *Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l’Europa*, COM/2014/477 def., 22 luglio 2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0477&from=en>. Mentre la protezione del patrimonio culturale è essenzialmente di competenza delle autorità nazionali, regionali e locali, all’Unione europea è demandato un ruolo da rivestire in linea con i trattati dell’UE e nel rispetto del principio di sussidiarietà. Del resto, il nostro patrimonio culturale e le modalità secondo cui lo preserviamo e valorizziamo sono un fattore determinante nel definire la posizione dell’Europa nel mondo e la sua attrattiva quale luogo per vivere, lavorare e da visitare.

⁴ Nel preambolo del Trattato sull’Unione europea (TUE) si afferma che i firmatari “si ispirano alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell’Europa”. Ai sensi dell’art. 3, par. 3, TUE, l’Unione europea “vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo”. Inoltre, l’art. 167 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE) recita: “l’Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune”. Infine, il TFUE riconosce la specificità di tale retaggio per preservare la diversità culturale e la necessità di garantire la sua tutela nell’ambito del mercato unico.

⁵ Cfr. Comunicazione della Commissione UE, *Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l’Europa*, cit., p. 2.

⁶ Ivi, p. 4.

⁷ Ivi, p. 5. Al riguardo, non si può trascurare come il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici, in particolare l’innalzamento del livello dei mari e la maggiore incidenza di eventi meteorologici estremi, possono mettere a rischio il patrimonio culturale.

⁸ In proposito, G. Rivetti, “Imprese culturali e creative. Valorizzazione economica dei beni culturali. Profili tributari”, in M.A. Icolari (a cura di), *La tutela dell’ambiente al tempo della crisi pandemica*, Torino, 2021, pp. 145-157.

In aggiunta, risulta necessario un sistematico coinvolgimento di *stakeholders* privati attraverso partenariati pubblico-privato mediante un approccio più integrato alla conservazione, alla promozione e alla valorizzazione del patrimonio culturale.

La digitalizzazione e l'accessibilità online consentono forme di impegno senza precedenti e aprono nuove fonti di reddito. I siti del patrimonio culturale diventano reali spazi pubblici che producono capitale sociale e ambientale⁹. Le città e le regioni che li ospitano si trasformano, di conseguenza, in motori dell'attività economica e in luoghi integrazione sociale.

In definitiva, città e comuni storici si trovano ad affrontare problematiche estremamente complesse, generando crescita economica e occupazione. Al tempo stesso, testimoniano altresì che una saggia gestione del patrimonio culturale può essere anche inclusiva e sostenibile (ad esempio mediante il riutilizzo di edifici storici sotto il profilo dell'efficienza energetica e la promozione di sistemi di trasporto più ecologici e del turismo culturale). Non a caso i siti del patrimonio culturale, in ragione dell'attrattività del loro ambiente urbano e naturale, ospitano spesso *cluster* di imprese culturali e creative.

2. Le asimmetrie dei sistemi fiscali in ambito europeo e l'incertezza delle fonti nazionali in materia di beni culturali

All'interno di questo articolato scenario, va ricordata proprio la normativa che introduce le *imprese culturali e creative*¹⁰ inserite, a pieno titolo, nelle auspiccate prospettive e in linea con il corrispondente principio di sussidiarietà¹¹. Siamo, infatti, in presenza di innovativi modelli associativi espressione di una virtuosa economia sociale che, senza dubbio, forniscono un rilevante contributo ai fini della tutela dell'ingente patrimonio culturale e archeologico sommerso nazionale. Peraltro, è noto come gli investimenti nel campo della cultura siano generatori di sviluppo e abbiano una incidenza maggiore rispetto a ogni altro settore produttivo.

⁹ In proposito, F. Moroni, "Spazio pubblico e terzo settore. superamento della dicotomia pubblico-privato al tempo della globalizzazione", in A. Fabbri (a cura di), *Spazio pubblico per il fenomeno religioso*, Torino, 2021, pp. 210-227.

¹⁰ La cultura è un legame che unisce i popoli e rende le persone resilienti. I beni culturali non sono solo memoria ed espressione di valori identitari di una nazione, la loro presenza fornisce ispirazione e speranza, UNESCO, *Nei momenti di crisi le persone hanno bisogno di cultura* (2020). Sul tema sia consentito il richiamo a G. Rivetti, "Patrimonio culturale tra valori identitari e sviluppo economico dei territori. spunti per un cambio di prospettiva", in A. Fabbri (a cura di), *Spazio pubblico per il fenomeno religioso*, cit., pp. 56-71.

¹¹ Sul tema, E. Vannucci Zauli, "I beni culturali come bene comune: come garantirne una tutela adeguata a tale natura tra vincoli e sussidiarietà orizzontale", in U. Breccia, G. Colombini, E. Navarreta, R. Romboli (a cura di), *I beni comuni*, Pisa, 2015; P. Grossi, *Appunti per un corso sulla tutela giuridica dei beni culturali*, II ed., Roma, 2008, p. 134 ss.; S. Settis, *Paesaggio, Costituzione, Cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Torino, 2010, p. 152 ss.; N. Aicardi, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali. La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Torino, 2002; F. Santoro Passarelli, "I beni della cultura secondo la Costituzione", in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, 1969, p. 429 ss.

La dimensione culturale¹² costituisce, come detto, una rilevante risorsa per la crescita economica dei territori¹³.

D'altronde, nel nostro Paese il potenziale economico del patrimonio culturale assume un particolare significato se consideriamo la presenza della gran parte dei beni mondiali¹⁴. L'Italia, con i suoi cinquantacinque siti riconosciuti come patrimonio dell'umanità e dodici iscritti nella lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale, detiene il primato nella lista mondiale dell'Unesco.

Cultura e creatività rappresentano la pietra angolare su cui si fonda la stessa identità europea¹⁵. I settori in argomento sono manifestamente più ricchi e diversificati¹⁶ rispetto ad altre parti del mondo. Si tratta, quindi, di ambiti di attività da sostenere per il valore intrinseco e per l'impatto sull'economia¹⁷ in termini di crescita e occupazione¹⁸.

¹² La dimensione culturale e i sottesi aspetti economici sono parte integrante del concetto di "valore"; Ratifica ed esecuzione della *Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, adottata a Faro, in Portogallo, il 27 ottobre 2005, approvata in via definitiva dalla Camera dei deputati, 23 settembre 2020.

¹³ Economia e cultura rappresentano una combinazione vincente in termini di sviluppo economico, sociale e produttivo. Sul tema, A.L. Tarasco, *Diritto e gestione del patrimonio culturale. Efficienza aziendale e promozione culturale*, Torino, 2016; V. Russo, *Economia dei beni e delle attività culturali*, Bari, 1997, *passim*.

¹⁴ Sul tema, E. Battelli, B. Cortese, A. Gemma, A. Massaro (a cura di), *Patrimonio culturale. Profili giuridici e tecniche di tutela*, Roma, 2017, *passim*; L. Casini, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, 2016.

¹⁵ I settori culturali e creativi fondano le corrispondenti attività su valori culturali o altre espressioni creative, indipendentemente dal fatto che queste attività siano orientate al mercato ovvero dalle modalità di finanziamento, Commissione europea, Comunicazione (2012) 537, *Valorizzare settori culturali e creativi per favorire la crescita e l'occupazione nell'UE*, 26 settembre 2012.

¹⁶ In dottrina, E. Catani, G. Contaldi, F. Marongiu Buonaiuti (a cura di), *La tutela dei beni culturali nell'ordinamento internazionale e nell'Unione europea, Convegno di Studi, Macerata 24 ottobre 2018*, Macerata, 2020; W. Schäuble, "Il Trattato di Lisbona espressione dell'unità culturale dell'Europa", in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010; D. Ferri, *La Costituzione culturale dell'Unione europea*, Padova, 2008; F. Lafarge, "Cultura", in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007; N. Assini, G. Cordini, *I beni culturali e paesaggistici, Diritto interno, comparato e internazionale*, Padova, 2006; M. Migliazza, "Sub art. 151", in F. Pocar (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001; M. Frigo, *La circolazione internazionale dei beni culturali: diritto internazionale, diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2001.

¹⁷ La Corte costituzionale è recentemente intervenuta (sentenza n. 85, 1° aprile 2022) valorizzando la prospettiva dell'economia circolare, al fine di favorire il riutilizzo del legname spiaggiato e di limitare la quantità di rifiuti da smaltire. Il Giudice delle Leggi sottolinea, infatti, come i materiali presenti sulle spiagge, ai fini della raccolta, possano in concreto dividersi tra la categoria dei rifiuti urbani (ad esempio materiali plastici e/o lattine) e quella dei materiali di origine naturale (come il legname spiaggiato); in riferimento a questa ultima tipologia, il Legislatore statale, al fine di consentirne una più spedita rimozione, ha previsto una specifica disciplina delle operazioni di prelievo, raggruppamento, selezione e deposito, escludendole dalle attività di gestione dei rifiuti. Se da un lato viene dunque consentito il prelievo di materiali naturali derivanti da mareggiate e piene, dall'altro si richiama l'attenzione sulla campagna di sensibilizzazione per contrastare il grave fenomeno.

¹⁸ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2013, *Sulla promozione dei settori culturali e creativi europei come fonti di crescita economica e occupazione*. La citata Risoluzione, a conferma della costante attenzione dedicata ai beni culturali, si inserisce in un più ampio contesto: Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, adottata

Per le ragioni evidenziate in precedenza, possiamo parlare di una vera e propria “eccezione culturale” dell’Europa¹⁹ e, per questo, le attività in esame dovrebbero generare un forte mercato unico fondato sulle economie locali legate ai settori culturali.

Tuttavia, si registra una oggettiva diversità/disarmonia normativa soprattutto in materia tributaria²⁰, relativamente alle disposizioni legislative che regolano i settori europei della cultura²¹. Ne deriva la necessità di realizzare rapidamente significativi progressi verso l’armonizzazione fiscale e, in particolare, l’eliminazione delle asimmetrie tra gli Stati membri, in ordine alla tassazione dei prodotti culturali²².

Allo stesso tempo, risulta prioritario predisporre un quadro normativo funzionale per gli operatori del settore, creando un ambiente imprenditoriale favorevole per le imprese culturali, riducendo i relativi oneri amministrativi e regolamentari.

In questa prospettiva, occorre ripensare un sistema fiscale capace di favorire la competitività delle imprese, al fine di promuoverne la crescita e garantirne lo sviluppo armonico²³.

Nel nostro ordinamento giuridico le sottese potenzialità dei settori in esame, si trasfondono all’interno di un quadro legislativo il cui sviluppo ci consegna un legislatore statale afflitto da ipertrofia normativa. Ripetute innovazioni e ripensamenti, delineano uno scenario denso di incertezze²⁴, ai fini di una compiuta elaborazione giuridica della stessa categoria dei beni culturali.

Difatti dopo oltre sessant’anni di immobilismo, nel corso dei quali l’unico riferimento generale era costituito dalla Legge Bottai (1939)²⁵, negli ultimi anni

dall’Organizzazione delle Nazioni Unite per l’educazione, la scienza e la cultura il 20 ottobre 2005; Decisione n. 2006/515/CE del Consiglio, 18 maggio 2006, relativa alla conclusione della Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali; Risoluzione del 7 giugno 2007 (sullo status sociale degli artisti); Risoluzione del 10 aprile 2008 (su una agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione); Risoluzione del 10 aprile 2008 (sulle industrie culturali in Europa); Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009 (sulla cultura come catalizzatore di creatività e innovazione); Comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010, Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; Libro verde della Commissione, Il potenziale delle industrie culturali e creative, 27 aprile 2010; Risoluzione del 12 maggio 2011 (sulla dimensione culturale delle azioni esterne dell’UE); Risoluzione del 12 maggio 2011 (sullo sblocco del potenziale delle industrie culturali e creative); Comunicazione della Commissione, 26 settembre 2012, Promuovere settori culturali e creativi per la crescita e l’occupazione nell’UE.

¹⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2013, cit., p. 14.

²⁰ Sul tema, A. Contrino, “La dimensione europea e internazionale dei tributi”, in A. Contrino, E. Della Valle (a cura di), *Fondamenti di diritto tributario*, Padova, 2020, pp. 337-383.

²¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2013, cit., p. 13.

²² *Ibidem*, p. 45.

²³ *Ibidem*, p. 46.

²⁴ Sullo sfondo la crisi del diritto dove “il vocabolo crisi sta a indicare, nella sua radice etimologica, una armonia che si scioglie, una stabilità che cede al mutamento”, P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico*, Milano, 2000, p. 275. In proposito, G. Rivetti, “I beni culturali tra pluralismo normativo ed incertezza delle forme nel coordinamento di nuove dinamiche religiose”, in *Il diritto ecclesiastico*, 2010, pp. 649-665.

²⁵ Cfr. Legge 1° giugno 1939, n. 1089 (Tutela delle cose di interesse storico, artistico, archeologico). V., inoltre, Legge 22 maggio 1939, n. 823 (Riordinamento delle soprintendenze alle antichità e all’arte); Legge 29 giugno 1939, n. 1497 (Protezione delle bellezze naturali); Legge 22 dicembre

registriamo un proliferare di normative generali come il Testo unico in materia di beni culturali e ambientali (1999)²⁶, a sua volta sostituito dall'attuale Codice dei beni culturali e del paesaggio (2004)²⁷, continuamente modificato da disposizioni legislative correttive e integrative²⁸.

3. Le imprese culturali e creative. Stimoli fiscali e nuove forme di finanziamento

Il legislatore introduce per la prima volta la nozione di “impresa culturale” nell’art. 57 della L. 27 dicembre 2017, n. 205²⁹, ai sensi del quale si considerano

1939, n. 2006 (Nuovo ordinamento degli Archivi del Regno). Sul tema, M.S. Giannini, “I beni culturali”, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1976, p. 8 ss.; S. Cassese, “I beni culturali da Bottai a Spadolini”, in *Rassegna degli Archivi di Stato*, 1975, p. 156 ss.; B. Cavallo, “La nozione di bene culturale tra mito e realtà: rilettura critica della prima dichiarazione della Commissione Franceschini”, in AA.VV., *Scritti in onore di M.S. Giannini*, vol. II, Milano, 1988, p. 111 ss.

²⁶ Cfr. Decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali*, a norma dell’art. 1 della Legge 8 ottobre 1997, n. 352, con il quale viene riformata la legge Bottai. Sul tema, T. Alibrandi, P. Perri, *I beni culturali ed ambientali*, Milano, 2001; A. Crosetti, *La tutela ambientale dei beni culturali*, Padova, 2001; A. Catelani, “I beni e le attività culturali”, in G. Santaniello (dir.), *Trattato di Diritto amministrativo*, vol. XXXIII, Padova, 2002, p. 116 ss.

²⁷ Cfr. Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, ai sensi dell’art. 10 della Legge n. 137 del 6 luglio 2002, come, da ultimo, modificato dalla Legge 18 novembre 2019, n. 132. In proposito, v. M. Ainis, M. Fiorillo, *L’ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, III ed., Milano, 2015, 156; G. Alpa (a cura di), *I beni culturali nel diritto: problemi e prospettive*, Napoli, 2010; A. Crosetti, D. Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, 2011.

²⁸ Solo nelle prime applicazioni, v. Decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 156 (Disposizioni correttive ed integrative al Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione ai beni culturali) e Decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio); Decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 62 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione ai beni culturali) e Decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio). Con riferimento ad una disposizione di fondamentale importanza come l’art. 10 (*Beni culturali*) del Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, sono state effettuate numerose modifiche, v. Decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 62. Con riferimento al paesaggio, *una vera e propria babele normativa*: Legge 9 gennaio 2006, n. 14, Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio; Direttiva dipartimentale 24 marzo 2006, n. 2, Trattamento del contenzioso da parte degli uffici centrali e periferici del Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici; Circolare esplicativa Direzione generale - 5 settembre 2008; art. 159 del Codice dei beni culturali così come sostituito dall’art. 4 quinquies del Decreto-legge 3 giugno 2008 n. 97, convertito in Legge 2 agosto 2008, n. 129; Istituzione e compiti dell’Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio; Direttiva 30 ottobre 2008, Interventi in materia di tutela e valorizzazione dell’architettura rurale ai sensi della Legge 24 dicembre 2005 e art. 5, co. 1, della Legge 24 dicembre 2003, n. 378; Circolare esplicativa Direzione generale - 6 luglio 2009, art. 1, co. 37, della Legge 15 dicembre 2004, n. 308, recante delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l’integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione.

²⁹ Cfr. Legge 27 dicembre 2017, n. 205, Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 – Articolo 1 composto da 1181 commi – *una sterminata e disperata successione di disposizioni senza criterio e uniformità, che inevitabilmente creano difficoltà interpretative*. Ma questa pare sia la tecnica legislativa cui dobbiamo rassegnarci (adottata al solo fine di ridurre i tempi dei lavori parlamentari).

“imprese o soggetti che svolgono attività stabile e continuativa, con sede in Italia o in uno degli Stati membri dell’Unione europea o in uno degli Stati aderenti all’accordo sullo spazio economico europeo”, che rispondano a due condizioni: essere soggetti passivi di imposta in Italia e avere come oggetto sociale, in via esclusiva o prevalente “l’ideazione, la creazione, la produzione, lo sviluppo, la diffusione, la conservazione, la ricerca e la valorizzazione o la gestione di prodotti culturali”³⁰.

Tuttavia, il provvedimento, salutato con entusiasmo, si è perso nel vuoto applicativo. Il riconoscimento della qualifica di impresa culturale e creativa era subordinato all’emanazione di un successivo Decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo (che non ha mai visto la luce)³¹.

Le imprese culturali e creative sono però riapparse nel Disegno di Legge recante *Misure per lo sviluppo del turismo e per le Imprese Culturali e Creative*³², il cui obiettivo era quello di delineare una cornice normativa decisamente più organica³³,

In una prospettiva funzionale alla problematica in esame, G. Barni, *Impresa cultura. Comunità, territorio, sviluppo*, Roma, 2018; D. Agnello, R. Mascellaro, *Valorizzazione del patrimonio culturale: profili economici*, in *Patrimonio culturale*, Roma, 2017, 159-178; M. Montella (a cura di), *Economia e gestione dell’eredità culturale. Dizionario metodico essenziale*, Padova, 2016, *passim*.

³⁰ Cfr. D. Donati, “Il mancato sostegno alle imprese culturali e creative”, in *Il Sole 24 ore*, 19 ottobre 2018. In proposito, l’A. opportunamente evidenzia l’annoso problema dei ritardi nell’attuazione delle leggi in Italia: “Difatti dopo un anno, i termini previsti dalla legge per l’emanazione dei relativi decreti sono ampiamente scaduti [...] a dimostrazione di come vi sia una certa differenza tra l’inclusione in quel testo e l’effettività delle disposizioni. E che molto deve accadere ‘oltre la norma’, anche quando le scelte di regolazione incontrano l’approvazione e il concorde interesse di tutte le parti”. Di recente, M. D’Isanto, “Le imprese culturali e creative ancora nel limbo”, in *Rivista Impresa Sociale*, 2020, <https://www.rivistaimpresasociale.it/forum/articolo/imprese-culturali>. L’A. evidenzia come le imprese culturali si trovino in una situazione indefinita: istituite dalla Legge di stabilità 2018 che rimandava ad un successivo atto per definire criteri e procedure per il riconoscimento, attendono ancora questa normativa, restando in una sorta di limbo. Anche tale provvedimento delega le modalità di riconoscimento della qualifica di Impresa culturale e creativa, a un decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo. Al tempo stesso prevede un *Fondo per lo sviluppo delle attività culturali e creative* e un credito di imposta nella misura del 30 per cento dei costi sostenuti per attività di sviluppo, produzione e promozione di prodotti e servizi culturali e creativi. Per le richiamate agevolazioni tributarie viene previsto un periodo temporale compreso tra il 1° gennaio 2021 e il 31 dicembre 2025, entro il quale le imprese in trattazione devono iniziare o proseguire una attività economica (nelle zone franche urbane).

³¹ Tenendo conto delle necessità di coordinamento con le disposizioni del codice del Terzo Settore.

³² V. *Schema di Disegno di Legge recante misure per lo sviluppo del turismo e le imprese culturali e creative. Delega al Governo in materia di spettacolo* (collegato alla Legge di bilancio 2020), 18 febbraio 2020. Il Disegno di Legge prevede misure per la crescita del settore turistico con particolare riguardo alla tutela del consumatore e della concorrenza, misure a favore delle imprese culturali e creative anche con un riferimento specifico ai comuni situati nelle “aree interne”, e una delega al Governo per il riordino della normativa vigente per il settore dello spettacolo. È composto da tre capi: Capo I: misure per lo sviluppo del turismo; Capo II: misure per le imprese culturali e creative; Capo III: delega al Governo per le disposizioni in materia di spettacolo.

³³ V. *Schema di Disegno di Legge*, cit. (18 febbraio 2020). Nel richiamato Disegno di Legge veniva riproposta una (ri)definizione di imprese culturali e creative, istituito un fondo per lo sviluppo e previsto un credito di imposta. In particolare, nella definizione di imprese culturali e creative rientrano le imprese che: svolgono in via esclusiva o prevalente, anche in forma individuale, attività di ideazione, creazione, produzione, sviluppo, diffusione, conservazione, ricerca e valorizzazione o

ma il provvedimento vicinissimo all’approvazione in Consiglio dei Ministri è stato travolto dalla legislazione sulla pandemia.

In tale precario contesto normativo, si inserisce la costituzione del *Fondo per le piccole e medie imprese creative* previsto dal comma 109 della Legge di bilancio 2021³⁴. La richiamata previsione dispone che le risorse verranno utilizzate per promuovere una nuova imprenditorialità capace generare sviluppo per le imprese del settore, attraverso finanziamenti agevolati³⁵. Nella direzione auspicata in premessa, viene affermata la collaborazione delle imprese del settore creativo con quelle di altri settori produttivi, nonché con le “Università e gli enti di ricerca”³⁶ (per sostenerne la crescita anche tramite sottoscrizione di strumenti finanziari partecipativi, a beneficio delle *start-up* e delle PMI innovative).

Inoltre, al comma 112 della richiamata normativa, viene inserita una nuova formulazione di “settore creativo” costituito da tutte le “attività dirette allo sviluppo, alla creazione, alla produzione, alla diffusione e alla conservazione dei beni e servizi che costituiscono espressioni culturali, artistiche o altre espressioni creative e, in particolare, quelle relative all’architettura, agli archivi, alle biblioteche, ai musei, all’artigianato artistico, all’audiovisivo, compresi il cinema, la televisione e i contenuti multimediali, al software, ai videogiochi, al patrimonio culturale materiale e immateriale, al design, ai festival, alla musica, alla letteratura, alle arti dello spettacolo, all’editoria, alla radio, alle arti visive, alla comunicazione e alla pubblicità”.

Non si ripropone, tuttavia, l’agevolazione fiscale del credito d’imposta pari al trenta per cento dei costi sostenuti per attività di sviluppo, produzione e promozione dei prodotti culturali e creativi.

A completare il quadro legislativo di riferimento, recentemente il Ministero dello sviluppo economico ha pubblicato il decreto direttoriale 8 agosto 2022³⁷, al fine di fornire indicazioni utili per una più efficace attuazione di misure volte al sostegno dell’economia sociale, nonché del settore delle imprese culturali e creative. Tale decreto individua i termini e le modalità di presentazione delle

gestione di prodotti culturali intesi quali beni, servizi e opere dell’ingegno inerenti alla letteratura, alla musica, alle arti figurative, alle arti applicate, allo spettacolo dal vivo, alla cinematografia e all’audiovisivo, agli archivi, alle biblioteche e ai musei, nonché al patrimonio culturale e ai processi di innovazione ad esso collegati. Inoltre, svolgono attività stabile e continuativa, con sede in Italia o in uno degli Stati membri dell’Unione europea o in uno degli Stati aderenti all’Accordo sullo Spazio economico europeo purché sia soggetto passivo di imposta in Italia.

³⁴ Cfr. Legge 30 dicembre 2020, n. 178, recante Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023.

³⁵ Il Fondo per le piccole e medie imprese creative è istituito nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico con una dotazione di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022.

³⁶ Anche attraverso l’erogazione di contributi a fondo perduto in forma di voucher da destinare all’acquisto di servizi prestati da imprese creative ovvero per favorire processi di innovazione.

³⁷ Cfr. Ministero dello sviluppo economico, decreto direttoriale, recante *Diffusione e rafforzamento dell’economia sociale*, 8 agosto 2022. Nello specifico, il decreto adottato ai sensi dell’art. 9, co. 2, del Decreto ministeriale 3 luglio 2015, fornisce le indicazioni utili per la migliore attuazione della misura di sostegno all’economia sociale e al settore delle imprese culturali e creative, individua i termini e le modalità di presentazione delle domande di agevolazione e stabilisce i criteri per la corretta valutazione e per il monitoraggio dei programmi di investimento presentati dalle imprese.

domande di agevolazione, stabilisce i criteri per la corretta valutazione e per il monitoraggio dei programmi di investimento presentati dalle imprese³⁸.

Nel dettaglio sono ammissibili alle agevolazioni in esame programmi finalizzati alla realizzazione di investimenti produttivi, in particolare se coerenti con gli obiettivi dell'Agenda 2030, che presentano un carattere innovativo in termini di impatto sociale ovvero di sostenibilità ambientale. I programmi devono presentare spese ammissibili, al netto dell'IVA, non inferiori a centomila euro e non superiori a dieci milioni di euro. Le agevolazioni concedibili a fronte della realizzazione dei programmi assumono la forma del finanziamento agevolato e del contributo non rimborsabile.

Sul piano funzionale, i richiamati vantaggi³⁹ si fondano sulla consapevolezza che le diverse competenze ricoperte da questi settori possono essere utilizzate come leva per la crescita e lo sviluppo, attraverso la promozione del patrimonio culturale e dei centri di eccellenza, contribuendo a rendere i territori attrattivi (anche creando nuovi posti di lavoro stabili e sostenibili)⁴⁰. Risulta essenziale, quindi, fornire ai settori culturali e creativi l'accesso a metodi di finanziamento adatti alle specifiche esigenze per garantire stabilmente il loro sviluppo⁴¹.

Al fine di sostenere i settori della cultura risulta, infatti, necessario introdurre sistemi di finanziamento stabili, anche ricorrendo a metodi misti, come i partenariati pubblico-privato, stabilendo sistemi di garanzia dei prestiti, senza trascurare la creazione di una banca di investimenti culturali⁴².

³⁸ Sono ammissibili alle agevolazioni previste dal decreto, le seguenti imprese: a) le imprese sociali, comunque costituite, iscritte nell'apposta sezione del Registro delle imprese; b) le cooperative sociali e i loro consorzi iscritti nell'apposito albo e nell'apposita sezione del Registro delle imprese; c) le società cooperative aventi qualifica di Onlus; d) le imprese culturali e creative, costituite in forma di società di persone o di capitali, che operano o intendono operare nei settori economici elencati nell'allegato n. 1 del citato decreto direttoriale. Alla data di presentazione della domanda di accesso alle agevolazioni, le imprese devono avere sede legale e operativa ubicata nel territorio nazionale ed essere regolarmente costituite e iscritte nel Registro delle imprese o inserite negli albi/anagrafe previsti dalla rispettiva normativa di riferimento (ivi incluso il Registro Unico Nazionale del Terzo Settore).

³⁹ Con riferimento diretto alla tematica trattata, S. Hemels, K. Goto (eds), *Tax Incentives for the Creative Industries*, Berlin, 2017; S. Dorigo, P. Mastellone, *La fiscalità per l'ambiente*, Roma, 2013; F. Gallo, "Profili critici della tassazione ambientale", in *Rassegna tributaria*, 2010, pp. 303-310; S. Cipollina, "Osservazioni sulla fiscalità ambientale nella prospettiva del federalismo fiscale", in *Rivista di diritto tributario*, 2009, p. 547 ss.; Id., "Fiscalità e tutele del paesaggio", in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2008, p. 552 ss. V., inoltre, F. Pistolesi, "Il ruolo delle agevolazioni fiscali nella gestione dei beni culturali in tempi di crisi", in *Rivista diritto tributario*, 2014, p. 1216 ss.; A.L. Tarasco, *La redditività del patrimonio culturale. Efficienza aziendale e promozione culturale*, Torino, 2006, p. 25 ss.

⁴⁰ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2013, cit., p. 76.

⁴¹ Cfr. R. Lupi, "Il Decreto Art Bonus. L'Art Bonus come sovvenzione pubblica in forma di credito d'imposta", in *Aedon*, 2014, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2014/3/lupi.htm>; F. Moroni, "Art Bonus: il requisito della pubblica appartenenza", in *Fisco e Tasse*, 7 novembre 2022, <https://www.fiscoetasse.com/approfondimenti/15081-art-bonus-il-requisito-della-pubblica-appartenenza.html#share-section>.

⁴² *Ibidem*, p. 33. Si evidenziano anche nuove opzioni o mezzi alternativi di finanziamento, come il *crowdfunding*.

Tutto ciò risulta particolarmente importante, tenuto conto che gli imprenditori del settore non hanno un facile accesso al credito⁴³. Di qui la necessità di adottare, quanto prima, ulteriori (e adeguate) misure per sostenere l'economia creativa e lo sviluppo di nuovi modelli per le industrie culturali e creative.

Su queste premesse, appare necessario formulare proposte e creare sinergie che non si configurino come ristoro o, peggio ancora, come ennesimo “intervento a pioggia”, ma siano tutte orientate a rilanciare la ricerca, la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale, avvertito come un'autentica risorsa per la crescita dell'Italia⁴⁴.

La sfida si gioca sull'enorme patrimonio diffuso in tutto il Paese, sulla creazione di *skills* per una imprenditoria culturale⁴⁵ attenta e consapevole capace di garantire effettive forme di tutela dei beni culturali e, al tempo stesso, di valorizzazione economica⁴⁶.

4. Spunti di riflessione

In conclusione, la valorizzazione complessiva dei settori in esame si colloca in armonia con gli obiettivi che bilanciano le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile: crescita economica, inclusione sociale, tutela dell'ambiente (estendendo l'Agenda 2030 dal solo pilastro sociale, agli altri due pilastri, economico e ambientale)⁴⁷. Non a caso tra i diciassette obiettivi di sviluppo sostenibile, viene espressamente previsto quello di rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili (obiettivo n. 11)⁴⁸.

⁴³ *Ibidem*, p. 84.

⁴⁴ Cfr. G. Volpe, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), 30 dicembre 2020.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Sul tema, E. Battelli, B. Cortese, A. Gemma, A. Massaro (a cura di), *Patrimonio culturale. Profili giuridici e tecniche di tutela*, Roma, 2017, *passim*; L. Casini, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, 2016.

⁴⁷ Con riferimento ai rapporti tra patrimonio culturale e attività economica, v., *Convenzione quadro sul valore del patrimonio culturale per la società*, Faro, 2005, art. 10. In particolare, si precisa “l'utilizzo economico non deve mettere in pericolo il patrimonio culturale stesso. Anzi, per riconoscere il potenziale del patrimonio culturale come fattore di sviluppo economico si dovrà mettere in atto una catena che partendo dal diritto all'informazione, tenga conto della diversità delle risorse e rispetti l'integrità del patrimonio culturale senza comprometterne i valori intrinseci”.

In dottrina, M.A. Icolari, “Fiscalità dell'ambiente, mercato e sviluppo sostenibile: un equilibrio possibile?”, in *AmbienteDiritto*, vol. XX, 2020, <https://www.ambientediritto.it/dottrina/fiscalita-dellambiente-mercato-e-sviluppo-sostenibile-un-equilibrio-possibile/>; A. Di Pietro (a cura di), *La fiscalità ambientale in Europa e per l'Europa*, Bari, 2016, *passim*; L. Peverini, “I tributi ambientali”, in L. Salvini, G. Melis (a cura di), *L'evoluzione del sistema fiscale e il principio di capacità contributiva*, Padova, 2014, p. 709 ss.

⁴⁸ “Il 1° gennaio 2016 sono entrati in vigore l'Agenda globale per lo sviluppo sostenibile e i relativi obiettivi di sviluppo sostenibile adottati all'unanimità dagli Stati membri delle Nazioni Unite. Gli Stati membri ONU si sono impegnati a raggiungerli entro il 2030 [...] La realizzazione dei nuovi obiettivi di sviluppo è affidata all'impegno di tutti gli Stati. La loro attuazione a livello nazionale [...] non è più circoscritta alla dimensione economica dello sviluppo, ma è affiancata alla realizzazione degli altri due pilastri fondamentali: l'inclusione sociale e la tutela dell'ambiente” (Camera dei deputati, Servizio Studi, XVIII Legislatura, *La Comunità internazionale e l'attuazione*

In questa prospettiva, le attività collegate agli ambiti culturali e creativi possono svolgere un ruolo decisivo, con particolare riferimento all'inclusione sociale, intesa nel senso più ampio (e virtuoso) del termine⁴⁹.

Nel tentativo di cercare possibili soluzioni rispetto a problemi irrisolti, antichi e nuovi del nostro patrimonio culturale, appare necessaria una nuova economia della cultura, in forte discontinuità con le politiche tradizionali che non sempre hanno valorizzato e tutelato i beni culturali (e un ripensamento della fiscalità di riferimento).

L'auspicio è quello di un miglioramento dell'ordinamento legislativo nazionale⁵⁰ che non si trasformi nell'ennesima (inutile) modificazione, ma favorisca processi di reale decentramento e disegni un assetto giuridico fondato su innovative concezioni del bene culturale. Il tutto, nell'ambito di un maggiore (ri)equilibrio di funzioni tra Stato e regioni, eliminando le incertezze relative alle rispettive competenze.

In tal senso, sarebbe auspicabile l'utilizzo di una grammatica giuridica uniforme, tenuto conto che le parole del diritto presuppongono sfumature e gradi di accentuazione differenti. Peraltro, in un contesto caratterizzato dalla presenza di una pluralità di fonti unilaterali statali, nella forma di leggi ordinarie e regionali, con quest'ultime che, spesso, diventano moltiplicatori esponenziali di complessità.

Ripensare, quindi, un sistema che definisca ruoli, attività e responsabilità, con l'obiettivo di coinvolgere tutte le parti interessate (operatori, artisti e autorità) nella *governance* culturale a livello nazionale e regionale, per rendere il nostro Paese maggiormente attrattivo rispetto ai principali *competitors* e risalire nella *top destination* dei flussi internazionali, dove siamo generalmente preceduti da Francia e Spagna⁵¹.

Un modo nuovo di relazionarsi con il patrimonio culturale, nell'ambito di una prospettiva capace di generare una maggiore cura da parte dei cittadini, consapevoli che da quel bene dipendono, in buona parte, le corrispondenti politiche sociali ed economiche del territorio.

Del resto, l'attuale quadro macroeconomico impone di uscire rapidamente da una crisi senza precedenti, soprattutto attraverso politiche funzionali allo sviluppo economico del Paese.

In tale contesto, l'Università nella sua qualità di soggetto culturale può offrire un contributo importante alla crescita economica dei territori⁵². Ciò può avvenire

dell'Agenda globale per lo sviluppo sostenibile, 19 giugno 2020, https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_agenda_2030_e_SDGs.html).

⁴⁹ Sul tema, C. Soggi, "La rilevanza economica della spesa per l'inclusione", in *Inclusione 3.0*, Milano, pp. 204-208.

⁵⁰ V. *supra*, paragrafo 1.

⁵¹ D. Agnello, R. Mascellaro, *Valorizzazione del patrimonio culturale: profili economici*, in *Patrimonio culturale*, cit., p. 167.

⁵² L'impatto economico dell'Università sui territori dove insistono è noto e riconosciuto. Forse molti si accorgono solo adesso di tale rapporto, in ragione delle grandi difficoltà dovute alle note conseguenze dell'emergenza sanitaria covid-19 (città universitarie vuote, didattica a distanza, *smart working* e *south working*). Del resto, in molte circostanze, l'Università ha un peso di occupazione diretta superiore a quello delle principali imprese o enti presenti nel territorio di riferimento. Di conseguenza, anche in termini di reddito distribuito e di consumi, il peso dell'Ateneo appare prevalente.

quando cultura ed economia si incontrano e creano una virtuosa sinergia, capace di dar vita a forme di sviluppo reale per i territori⁵³. Pertanto, come evidenziato in precedenza, appare sempre più indispensabile (ri)pensare progettualità in grado di creare valore non solo culturale, ma anche economico.

Il sistema universitario può fisiologicamente comporre le differenti dinamiche del territorio⁵⁴ (spesso disperse) e delineare effettivi modelli di crescita economica⁵⁵.

L'Università (intesa sempre più come *universitas*) è chiamata a declinare il proprio ruolo non solo nella progettazione della corrispondente offerta formativa, ma anche nell'avvio dei progetti di ricerca, inclusivi dei diversi saperi, capaci di realizzare un forte impatto sull'economia del corrispondente territorio.

Nel contempo, la struttura universitaria dovrebbe essere in grado di guardare oltre i confini della provincia⁵⁶ e contestualmente porsi al servizio del territorio, con nuove modalità richieste dal particolare momento storico (se cresce il territorio, cresce anche l'Università).

Di conseguenza, appare necessario promuovere un processo di trasformazione attraverso lo sviluppo di laboratori inseriti in una rete integrata, finalizzata allo scambio di esperienze e conoscenze. Avviare progetti di ricerca, creare *spin-off* innovativi per affrontare il cambiamento e ricollocando al centro della propria *mission* lo sviluppo dell'economia dei territori⁵⁷.

⁵³ Cultura ed economia solo apparentemente si muovono secondo logiche divergenti che, a volte, sembrano addirittura conflittuali. In realtà possono essere declinate, in modo univoco, verso forme di sviluppo contemporaneo. Per quanto riguarda l'Università, la novità si fonda sulla possibilità di affrontare questo tema in maniera integrata, considerando l'intero spettro delle attività svolte dagli atenei (didattica, ricerca e trasferimento di conoscenze) e nell'adottare un approccio secondo il quale gli Atenei rispondono a dinamiche analizzabili all'interno di modelli economici, F. Rossi, A. Geuna, *L'università e il sistema economico*, Bologna, 2013.

⁵⁴ L'analisi del rapporto tra Università e sistema economico di riferimento assume particolare interesse in un contesto caratterizzato da diffuse richieste di integrazione tra sistema produttivo e sistema universitario. Tutto questo può avvenire con la costruzione di modelli in grado di incidere sui sistemi territoriali che coinvolgano le comunità e le accompagnino verso il raggiungimento di risultati condivisi e attraverso una visione sostenuta da un diverso atteggiamento culturale.

⁵⁵ Il territorio nella moderna configurazione, non è più inteso come un sistema di relazioni esclusive, ma inserito in una più ampia visione sistemica, comprendente tutte le altre componenti che hanno variamente dotato i luoghi di risorse specifiche, G. Dematteis, F. Governa, *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Roma, 2009. V., inoltre, L. Fusco Girard, P. Nijkamp, *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile delle città e del territorio*, Roma, 2003.

⁵⁶ Un prudente ed equilibrato contemperamento di esigenze poiché il modello di base economica, suggerisce che l'Università è tanto più importante per lo sviluppo locale quanto meno serve gli interessi solo locali, ma guarda oltre i confini della Provincia.

⁵⁷ L'attuale crisi ha cambiato, in modo drastico, il modo di agire (e di vivere) di soggetti economici e sociali che dovranno essere pronti ad affrontare il cambiamento e individuare nuove soluzioni per gestire al meglio rischi e incertezze future, Rete delle Università per lo Sviluppo sostenibile, 21 aprile 2020.

II
MODELLI DI SOSTENIBILITÀ DEL
PATRIMONIO CULTURALE MARITTIMO IN ADRIATICO

Dal Mare magnum al Mare superum:
radici e memorie letterarie greco-latine per la gestione del
patrimonio culturale marittimo del Mediterraneo e dell'Adriatico

FRANCESCA BOLDRER

SOMMARIO: 1. Le radici letterarie del patrimonio culturale marittimo. – 2. L'approccio 'eroico' nell'epica greca: il Mediterraneo in Omero e Apollonio Rodio. – 3. *Mare magnum*: il contesto storico nella letteratura latina arcaica. – 4. *Mare superum*: l'Adriatico nella poesia di Virgilio e Orazio. – 5. Conclusione

1. Le radici letterarie del patrimonio culturale marittimo

La gestione del patrimonio culturale marittimo mediterraneo è chiamata ad affrontare nuovi e molteplici problemi, ecologici, economici, giuridici e sociali. Tali sforzi sono volti non solo a salvaguardare una preziosa risorsa naturale, vitale e redditizia, ma anche un'identità culturale formatasi a contatto con il Mediterraneo (e con i singoli mari che lo compongono), dall'antichità ai nostri giorni. Appare perciò importante coinvolgere nella sua salvaguardia e valorizzazione, accanto a competenze tecniche e scientifiche, anche studi umanistici di carattere culturale, storico e letterario, che conservano la memoria del passato e indagano, in prospettive sempre nuove, esperienze e tradizioni antiche con influssi fino al presente. In particolare, attraverso la letteratura possiamo accedere alle radici di quell'immaginario collettivo e sistema di miti, storie e valori che ci lega al mare, anche inconsciamente, come affermava Calvino invitando a leggere i classici:¹

I classici sono libri che esercitano un'influenza particolare sia quando s'impongono come indimenticabili, sia quando si nascono nelle pieghe della memoria mimetizzandosi da inconscio collettivo o individuale.

Dai classici, infatti, si possono trarre tuttora suggestioni importanti per affrontare con consapevolezza e sensibilità, oltre che con pragmatismo, le sfide future relative al mare, e che sono parte integrante di ciò che vogliamo salvare e custodire per i posteri.

Il presente contributo verte su alcune testimonianze poetiche del mondo antico, greche e latine, che coinvolgono il Mediterraneo orientale, considerato sia nella sua estensione dall'Italia fino alle coste dell'Asia minore, sia circoscritto in particolare all'area dell'Adriatico, per offrire esempi di approcci dei due popoli antichi all'acqua (specie in mare aperto) e a centri marittimi sia lontani che vicini, spesso simili anche al nostro sentire. A testimoniare ciò sono opere di alto valore, tramandate nel tempo da generazioni di lettori e studiosi appassionati e capaci ancora di coinvolgere e ispirare, toccando temi e problemi sempre attuali. Tra questi vi è il rapporto tra l'uomo e il *Mare magnum*,² il Mediterraneo, che appare, a ben vedere, come uno dei primi e più antichi

¹ I. Calvino in "Perché leggere i classici", Milano, Mondadori 1995, p. 7 (già in "Italiani, vi esorto ai classici," L'Espresso, 28 giugno, 1981, pp. 58 ss.).

² Riguardo alle attestazioni di tale espressione latina allitterante, usata fin dall'epoca latina arcaica, si veda F. Boldrer, "*Mare magnum*: the Romans and the Mediterranean Sea between myth and history in the early Latin epic", *International Journal of Anthropology*, vol. 35, 2020, p. 93 (in part. n. 3),-Cfr. D.

soggetti trattati in letteratura e dunque un elemento fondamentale del patrimonio culturale mediterraneo.

Fin dal principio i classici presentano narrazioni di viaggi compiuti nel Mediterraneo da naviganti audaci e ingegnosi (guerrieri, mercanti, colonizzatori), e descrizioni di luoghi, inospitali o accoglienti, raggiunti grazie alla navigazione, di cui si volle conservare la memoria. Fondamentale per la conservazione del ricordo di molte imprese collettive o individuali per mare, mitiche e storiche, fu l'opera (prima orale e poi scritta) di autori che narrarono sia i pericoli e le sofferenze, sia il fascino del mare, a cominciare dalla poesia epica. Si tratta del primo genere letterario attestato, ricco non solo di pregi narrativi e stilistici, ma anche di interesse documentario per le notizie su usi e costumi di popoli e singoli uomini, nonché di valore formativo grazie agli esempi di vita rappresentati e a riflessioni di validità universale espresse dai poeti o dai loro personaggi. Vi emergono pensieri tuttora acuti e pieni di saggezza, sentimenti profondi e coinvolgenti anche a distanza di millenni, immagini e scene sempre suggestive (talvolta raffrontabili a testimonianze iconografiche), come possono mostrare alcuni esempi.

2. L'approccio 'eroico' nell'epica greca: il Mediterraneo in Omero e Apollonio Rodio

Già nell'*Iliade* (VIII sec. a.C.), pur incentrata su una guerra di terra, è dedicato ampio spazio al ricordo del viaggio per mare necessario per raggiungere il luogo del conflitto. Si tratta del cosiddetto ampio "catalogo delle navi" (*Il.* 2,494-759), che portarono a Troia uomini da ogni luogo della Grecia, terraferma e isole, per partecipare alla comune spedizione. Tra gli altri, colpisce la presenza di guerrieri provenienti da zone interne del Peloponneso come gli arcadi, riguardo ai quali l'autore commenta, forse non senza sottile ironia, che "non conoscevano il mare", fatto insolito dal punto di vista di chi abitava luoghi costieri o insulari, come la maggior parte dei Greci.³ Peraltro, Omero precisa che, poiché erano comunque buoni combattenti, ebbero in dono dal pragmatico Agamennone le navi necessarie per compiere il viaggio (*Il.* 2,612-614):

e donò loro, il sire di genti Agamennone,
le navi buoni scalmi, da andar sul cupo mare,
il figlio d'Atreo, ché quelli non sanno di cose marine.⁴

Espressivo è nel passo anche l'epiteto attribuito al mare, detto "cupo" (v. 613) – uno tra i molti attributi omerici che lo qualificano,⁵ attestando una profonda conoscenza di questo ambiente nelle sue varie sfumature –, con un dato cromatico forse volto non solo a indicare il colore scuro del mare aperto, con scopo esornativo, ma anche, con abilità psicologica, la sua profondità temibile, specie per gli inesperti pastori dell'Arcadia.

Abulafia, *Il grande mare. Storia del Mediterraneo*, Milano, Mondadori 2013 (*The Great Sea*, 2011); A. Traina, B. Pieri, "Mare nostrum. Leggenda e realtà di un possessivo", *Latinitas*, vol. 2, 2014, pp. 13-18.

³ Omero stesso, nella tradizione, è ritenuto originario di una città costiera o di un'isola, tra cui prevalgono Smirne e Colofone, o l'isola di Chio.

⁴ Omero, *Iliade*, Torino, Einaudi 1950 (traduzione di R. Calzecchi Onesti).

⁵ Talvolta enigmatici nell'interpretazione del colore. Cfr. M.F. Ferrini, "Il problema dei termini di colore nella poesia omerica", *Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università di Macerata*, vol. 11, 1978, pp. 9-35; D. Silvestri, "Il colore del mare: nomi greci (e rotte greche) nel Mediterraneo antico", *AIQN*, vol. 29, 2007, pp. 11-34.

Quanto all'*Odissea*, come noto, essa è totalmente dedicata al ritorno (*nostos*) del protagonista attraverso il Mediterraneo,⁶ il “viaggio di ritorno” da Troia a Itaca dopo la vittoria greca, che si rivela tutt'altro che trionfale, bensì difficile e drammatico, ma per questo particolarmente avvincente. Odisseo e i suoi compagni attraversano infatti un mare popolato di mostri e costellato di ostacoli e pericoli, dentro e fuori dall'acqua, descritti in parte con realismo (tempeste e bonacce), in parte personificati (le Sirene, Scilla e Cariddi, Posidone e, tra gli abitanti insidiosi delle coste, Polifemo, i Lestrigoni, Circe, le vacche del Sole), da cui si sarebbe salvato solo il protagonista. D'altra parte, non mancano occasioni in cui il mare appare invece come un luogo di incontri amichevoli e di ospitalità, di amori (Calipso, Circe, Nausicaa) e di scambi di notizie e racconti (a Pilo, alla corte dei Feaci, a Itaca), come avveniva verosimilmente nella vita reale.

Nei primi versi del proemio il mare è indicato come lo sfondo delle avventure (con nuove conoscenze) e delle sventure del protagonista, riflesso delle opportunità e difficoltà della navigazione (*Od.* 1,1-4):

L'uomo ricco di astuzie raccontami, o Musa, che lungo
errò dopo ch'ebbe distrutto la rocca sacra di Troia;
di molti uomini le città vide e conobbe la mente,
molti dolori patì in cuore sul mare.

Altrove il mare appare come un luogo agognato, via di fuga e di ritorno in patria, come nell'episodio in cui Odisseo osserva la distesa marina piangendo sulla riva di Ogigia – identificata variamente con una delle isole del Mediterraneo lontane da centri abitati⁷ –, in cui era trattenuto dalla ninfa Calipso. Così Omero fa emergere la sua umanità e sensibilità, anziché la nota astuzia, e dà voce, con lui, a un sentimento di nostalgia comune da sempre ai naviganti lontani da casa (*Od.* 5,156-158):

ma il giorno, seduto sopra le rocce e la riva,
con lacrime gemiti e pene il cuore straziandosi,
al mare mai stanco guardava, lasciando scorrere lacrime.

D'altra parte, poco dopo, lo stesso Odisseo ricorda i terribili rischi dell'“abisso immenso del mare”,⁸ quando risponde a Calipso, che, costretta dagli dèi a lasciarlo partire, gli consiglia di costruire una zattera. Emerge qui la prudente diffidenza dell'eroe – in verità immotivata in questa occasione –, unita a un tono saputo nello sfoggio delle proprie conoscenze nautiche, quando egli oppone alla fragile imbarcazione proposta dalla dea l'esigenza di navi assai superiori. Ne traspaiono conoscenze marinare al tempo dei fatti narrati (XIII sec. a.C.) o piuttosto all'epoca del narratore (entro l'VIII sec. a.C.), poiché i due piani temporali non di rado coesistono nel poema (*Od.* 5,173-176):

“Altro tu macchini, o dea, con questo, e non il ritorno,
che vuoi su una zattera farmi passare abisso immenso di mare,

⁶ Vi è altrimenti l'ipotesi, acuta ma non condivisibile, che si tratti del Mar Baltico e che lo scenario dell'*Iliade* e dell'*Odissea* sia da collocare nell'Europa settentrionale; si veda F. Vinci, *Omero nel Baltico: saggio sulla geografia omerica*, Roma, Palombi 2002³.

⁷ Forse Gozo nell'arcipelago di Malta o Meleda nelle acque della Dalmazia, o Gavdos a sud della Grecia, o ancora l'isola di Pantelleria. Un'altra ipotesi sposta la sede a ovest fuori dallo stretto di Gibilterra.

⁸ Un nesso ricorrente. Cfr. ad es. Hom. *Od.* 9,259-260.

spaventoso, invincibile: neppure navi di perfetto equilibrio
lo passano, anche se sono allietate dal vento di Zeus.”⁹ 175

Si nota qui la suggestiva espressione “abisso del mare” (v. 174), ricorrente anche altrove nel poema secondo l'uso formulare tipico dei poemi omerici, e che ritorna tra l'altro più avanti nel dialogo di Odisseo con Polifemo (9,260 cit. *infra*). Il passo è interessante anche per l'accenno del Ciclope, diffidente verso l'eroe “straniero” e i suoi compagni, ai possibili scopi della sua navigazione – indicativi di quelli realmente praticati dai greci –, sia leciti che illeciti, ovvero commerci marittimi oppure la pirateria ai danni delle popolazioni costiere, un pericolo costante nel mondo antico greco e in seguito anche romano¹⁰ (*Od.* 9,252-255):

“Stranieri, chi siete? E di dove navigate i sentieri dell'acqua?
Forse per qualche commercio, o andate errando così, senza meta
sul mare, come i predoni, che errano
giocando la vita, danno agli altri portando?” 255

Dal canto suo, Odisseo punta a commuovere Polifemo per la propria condizione di naufrago, fingendo astutamente di aver perso la nave e sperando ingenuamente di ricevere doni ospitali (*Od.* 9,259-260):

“Noi siamo Achei, nel tornare da Troia travolti 259
da tutti i venti sul grande abisso del mare”.

Secoli dopo, in età ellenistica, un altro poeta vissuto presso il mare, Apollonio Rodio (295 ca. - 215 ca. a.C.), originario di Alessandria, ma che volle connotarsi con l'epiteto tratto dall'isola di Rodi, dove fu a lungo in esilio (forse per dissidi letterari in patria),¹¹ narrò nelle *Argonautiche* un altro viaggio mitico nel Mediterraneo, più antico di quello di Odisseo, ovvero la spedizione di Giasone e degli Argonauti alla ricerca del vello d'oro, in un poema oscillante tra tradizione e innovazione. Da una parte, infatti, appare legato a Omero sia nella scelta comune del genere epico, sia per aspetti della trama. In particolare riguardo al mare, si nota come Giasone, pur percorrendo all'andata una rotta diversa dalla città di Iolco in Tessaglia alla Colchide sul mar Nero, affronti invece al ritorno la rotta e i pericoli di Odisseo (Circe, le Sirene, Scilla, le vacche del Sole).

Dall'altra, nelle *Argonautiche* emergono varie differenze, a cominciare dal diverso ruolo della nave degli Argonauti, una sola, rispetto alle flotte presenti sia nell'*Iliade* che nell'*Odissea*, ma assai più importante, dotata di nome proprio (Argo)¹² e caratterizzata da una speciale solidità. Tale dettaglio comunica al lettore l'efficienza della tecnologia rispetto alle forze della natura (pur grazie anche al sostegno di Atena) e la confidenza con l'ambiente marino, come emerge fin dall'*incipit* del poema, più positivo e 'tecnico' di quello dell'*Odissea*, oltre che più ambizioso nella scelta di invocare il potente Apollo, anziché la Musa omerica (*Arg.* 1,1-4):

⁹ Omero, *Odissea*, Torino, Einaudi 1963 (traduzione di R. Calzecchi Onesti).

¹⁰ Sulla pirateria nel Mediterraneo in età greca e romana, si veda, ad esempio, L. Casson, *Navi e marinai dell'antichità*, Milano, Mursia 1976, pp. 197-203. Cfr. il vanto di Augusto nelle *Res gestae* (25) *mare pacavi a praedonibus*.

¹¹ È tramandata l'opposizione di Callimaco, bibliotecario e poeta “antiomerico” di Alessandria, alla poetica di Apollonio, fedele al genere epico.

¹² Dal nome dell'omonimo carpentiere Argo. Era la prima costruita dall'uomo, secondo il mito.

Da te sia inizio, Febo, a che io ricordi le gesta
degli eroi antichi che attraverso le bocche del Ponto
e le rupi Ciane, ¹³ eseguendo i comandi di Pelia,
guidarono al vello d'oro la solida nave.

In effetti, mentre la flotta di Odisseo viene distrutta totalmente nel corso del *nostos*, la nave Argo ritorna intatta a Iolco, peraltro grazie all'aiuto di Medea, la principessa e maga (nipote di Circe) compagna e complice di Giasone nell'impresa del vello d'oro.

Al di là del mito, anche Apollonio Rodio, come Omero, trova modo per accennare nel corso della narrazione agli scopi economici della navigazione, con attenzione anche a problemi sociali. Infatti, parlando dell'equipaggiamento della nave, il poeta instaura un paragone con le imbarcazioni allestite da uomini per "bisogno", alludendo verosimilmente a condizioni di povertà, ¹⁴ ma forse anche all'esilio, che aveva sperimentato personalmente trovandosi costretto a migrare da un luogo all'altro del Mediterraneo (*Arg.* 1,234-235):

Ma appena i servi ebbero disposto ogni cosa,
tutto ciò che si suole apprestare dentro una nave 235
equipaggiata a remi, quando il bisogno
spinge gli uomini a navigare per mare...

Prevale, tuttavia, la fiducia nelle risorse umane, cui sembra corrispondere anche, sul piano letterario, il coraggio di Apollonio Rodio nella scelta di presentarsi con decisione come narratore in prima persona, e in particolare come esperto nel trattare "lunghi viaggi per mare" (*Arg.* 1,18-21):

Come Argo costruì la sua nave con il consiglio di Atena,
cantano i poeti di un tempo: io voglio invece dire
la stirpe degli eroi ed il nome, e i lunghi viaggi per mare.¹⁵

Diversamente Omero aveva affidato alla Musa il compito di narrare la vicenda in entrambi i poemi, limitandosi a riferirla a sua volta al pubblico.¹⁶ Così emerge nelle *Argonautiche* sia ammirazione che emulazione del modello nella ricerca di 'modernità'.

3. *Mare magnum*: il contesto storico nella letteratura latina arcaica

Seguendo questi esempi, in età ellenistica prese avvio in Italia la letteratura latina, convenzionalmente datata a partire dal 240 a.C.,¹⁷ e dunque assai posteriore ai poemi omerici, ma contemporanea alla produzione alessandrina. Essa progredì rapidamente

¹³ Le bocche del Ponto indicano il Bosforo, le rupi Ciane le isole Simplegadi.

¹⁴ Per carestie o sovrappopolazione, che costringevano gli abitanti a emigrare per fondare colonie altrove.

¹⁵ G. Paduano, M. Fusillo (cur.), Apollonio Rodio, *Le Argonautiche*, Milano, Rizzoli 1986 (traduzione di G. Paduano).

¹⁶ Si veda Paduano, Fusillo, *op. cit.*, p. 83, vv. 18-22.

¹⁷ Con la rappresentazione della prima *fabula* teatrale. Sul legame tra la cultura alessandrina e romana, si veda S. Mariotti, "Letteratura arcaica e alessandrinismo", in *Scritti di filologia classica*, Roma, 2000, pp. 5-20 (già in Belfagor, vol. 20, 1965, pp. 34-48).

nella duplice ed equilibrata ambizione di emulare sia Omero che gli alessandrini, aggiungendo elementi propri (i valori del *mos maiorum*, l'interesse per la storia), e, come quelli, appare interessata fin dal principio al mare.

Significativo è il fatto che il primo poema latino sia la traduzione “artistica”¹⁸ dell'*Odissea* di Omero, l'*Odusia* di Livio Andronico, rielaborata per il pubblico romano forse con scopi didattico-esegetici,¹⁹ oltre che di intrattenimento. Essa attesta la preferenza per il poema omerico dei viaggi in mare rispetto a quello della guerra, l'*Illiade*. Tale scelta sembra strettamente legata al contesto storico della traduzione, la conclusione della prima guerra punica (264-241 a.C.), un rapporto meritevole di approfondimento, specie per una proposta di interpretazione riguardante il mare.

Generalmente, riguardo alle motivazioni della preferenza per l'*Odissea* a Roma si osserva che, mentre l'*Illiade* narrava di eventi svolti in una terra lontana all'estremità dell'Egeo, essa racconta viaggi che portano il protagonista anche in Italia.²⁰ In secondo luogo, si può notare che l'*Odissea* offre un racconto più vario e vivace, adatto a “svagare” gli animi dopo l'aspra guerra contro Cartagine.²¹ Inoltre, questo poema dava spazio a sentimenti quali la nostalgia, gli affetti, la solidarietà tra compagni, attraenti per il pubblico romano, incline alla soggettività e al *pathos*.

A ciò si aggiunge, come crediamo,²² il fatto che l'*Odissea* narrava pericoli, perdite e successi avvenuti in mare, simili, al di là dell'elaborazione mitologica, a quelli che i romani avevano sperimentato poco prima nella I guerra punica. Essa fu caratterizzata infatti da numerose battaglie navali con alternanza di sconfitte e vittorie, distruzione della flotta a causa di tempeste²³ e sua ricostruzione con un rapido sviluppo della tecnologia navale, sia grazie all'adozione del “corvo” per l'abbordaggio²⁴ che all'imitazione della struttura di imbarcazioni nemiche catturate, mezzi che permisero di superare una potenza marittima assai più esperta, quale era Cartagine. Il pubblico romano poteva dunque apprezzare particolarmente, proprio allora, “racconti di mare”.

Testimonianze di questo interesse emergono non solo nel primo poema epico latino, ma anche nei due seguenti di età arcaica (III-II sec. a.C.), come risulta dai frammenti conservati. In essi si alternano passi pervasi di paura e sofferenza di fronte alle minacce del mare, esempi di tenacia e duro *labor*, così come aspetti tecnici marinari,²⁵ indicativi della novità di tale impresa per il popolo romano, originariamente composto da pastori e agricoltori, e insieme dell'impegno e pragmatismo nel divenire una potenza navale²⁶ (anche avvalendosi di marinai di origine straniera).²⁷

¹⁸ Si veda S. Mariotti, *Livio Andronico e la traduzione artistica: saggio critico ed edizione dei frammenti dell'Odyssea*, Milano, De Silvestri 1952.

¹⁹ Si veda A. Traina, *Vortit barbarae. Le traduzioni poetiche da Livio Andronico a Cicerone*, Roma, Edizioni dell'Ateneo 1970, pp. 11-12.

²⁰ L'Etna, le Isole Eolie la terra dei Lestrigoni in Sardegna, il monte Circeo, i Faraglioni di Capri, lo stretto di Messina.

²¹ Si veda A. La Penna, *Prima lezione di letteratura latina*, Roma-Bari, Laterza 2003, pp. 4-5.

²² Cfr. Boldrer, *op. cit.*, pp. 102-103.

²³ Si veda Polyb. 1,37.

²⁴ Nelle battaglie di Milazzo e Capo Ecnomo. I corvi furono poi abbandonati perché di ostacolo nella navigazione.

²⁵ Si veda l'analisi di passi letterari in Boldrer, *op. cit.*, pp. 93-112.

²⁶ Cfr. G.S. Bryan, “The Romans and the Ocean: How the Master of Dry Land regarded the Sea”, *The Sewanee Review*, vol. 15, 1907, pp. 423-428.

²⁷ Si veda Casson, *op. cit.*, p. 209, che nomina greci, fenici, siriani, egizi e slavi, affrancati in cambio di questo servizio, come avvenne nella guerra tra Augusto e Sesto Pompeo.

Peraltro, a ben vedere, la memoria di successi in mare risaliva a Roma almeno al IV sec. a.C., quando i rostri delle navi nemiche vinte nella battaglia di Anzio del 338 a.C. furono posti a ornamento della tribuna ufficiale degli oratori (detta da allora *rostra*).²⁸ Nella I guerra punica altri furono affissi sulla Colonna rostrata di C. Duilio nel Foro Romano (Fig. 1), eretta dopo la vittoria su Cartagine a Milazzo (260 a.C.). In seguito, ricordiamo i quattordici rostri posti sull'arco di Traiano ad Ancona nel II sec. d.C.

Prendendo in esame alcuni esempi legati al mare nella prima letteratura latina, si nota in generale il gusto del *pathos* e della *variatio* rispetto ad Omero fin dal primo poema, la citata *Odusia* di Livio Andronico, come quando *Ulixes* (come viene detto Odisseo in latino) definisce il mare “crudele” (fr. 20 M. *mare saevum*), con una connotazione anche morale, mentre in Omero era più ‘oggettivamente’ “spaventoso, invincibile” (*Od.* 5,175, cit. sopra). Notevole è poi la forma nuova con cui il poeta latino esprime la paura del protagonista di fronte a una tempesta provocata da Poseidone: mentre in Omero si dice che a Odisseo “si sciolsero il cuore e le ginocchia”, con l’indicazione di una reazione fisica (*Od.* 5,297 e 22,147), all’Ulisse latino “si gelò il cuore per la paura”, con una interiorizzazione, cui si aggiunge anche la scelta di un lessico ricco di suoni aspri (*x, r, t*) – un’altra peculiarità romana – e l’allitterazione (in *p-*) che accentuano la drammaticità della scena (frg. 30 M. = 15 Traglia): *igitur demum Ulixi cor frixit prae pavore*.²⁹

Il secondo poema, il *Bellum Poenicum* di Nevio, segna un’evoluzione decisiva nella storia della letteratura latina, quello da un soggetto mitologico a un episodio di storia reale e recente, poiché tratta della prima guerra punica,³⁰ cui l’autore stesso aveva partecipato come combattente. Ciò sembra rispondere all’*utilitas* tipica della pragmatica società romana, con la memoria di imprese collettive e l’esaltazione di valori comuni. Il mare è sempre presente, ma non si tratta del lontano Mediterraneo orientale, bensì delle acque vicine all’Italia intorno alla Sicilia e fino alla costa africana, che includono *Mare Thyrrenicum*, *Siculum fretum* e *Africum pelagus*, in cui si erano svolte le battaglie navali delle isole Lipari e di Milazzo (260 a.C.), di Tindari (257 a.C.), di Capo Ecnomo (256 a.C.), di Trapani (249 a.C.) e quella conclusiva delle Isole Egadi (241 a.C.).

Nevio non abbandona del tutto, però, temi mitologici, introdotti per spiegare l’origine della guerra nella cosiddetta *archeologia* (un ampio *excursus* dalla fine della guerra di Troia alla fondazione di Roma), ovvero l’amore infelice della regina punica Didone per il troiano Enea, antenato dei Romani secondo una versione del mito divenuta prevalente. Di Nevio epico restano frammenti soprattutto di questa sezione, in cui emergono le sofferenze e il coraggio del pio Enea, esule per mare, le cui vicissitudini sembrano anticipare le vicende della prima guerra punica e servirono forse da incoraggiamento per i romani al tempo della successiva II guerra contro Cartagine (219-202 a.C.).³¹

Così, ad es., Enea incoraggia i compagni a non temere il mare, giacché avevano già superato Scilla, Cariddi e gli scogli dei Ciclopi (Naev., *b.P.* 14 Traglia = 15 Str.):

[*O socii (neque ignari sumus ante malorum), o passi graviora, dabit deus his quoque finem. | Vot et Scyllam rabiem penitusque sonantis | accestis scopulos, vos et Cyclopia saxa | experti: revocate animos maestumque timorem | mittite [...] Et totus hic locus de Naevio Belli Punici libro translatus est.*]³²

²⁸ Cfr. Varro *ling.* 5,155; Liv. 8,4,12.

²⁹ Cfr. A. Traglia (cur.), *Poeti latini arcaici*, vol. I (Livio Andronico, Nevio, Ennio), Torino, UTET 1986, p. 183 nota 16 *ad l.*; A. Perutelli, *Ulisse nella cultura romana*, Firenze, Le Monnier 2006.

³⁰ Si veda J.F. Lazenby, *The First Punic War. A military History*, Stanford, Routledge 1996.

³¹ Si veda La Penna, *op. cit.*, p. 8.

³² Il passo è in Virgilio (*Aen.* 1,198-203), ma, come nota il suo commentatore Servio *ad l.*, era ripreso da

Un'ulteriore evoluzione letteraria emerge nel terzo poeta epico latino arcaico, Ennio (239-169 a.C.), soldato nella seconda guerra punica e autore di un *epos* in esametri particolarmente apprezzato da Cicerone e Virgilio. Ambizioso e sensibile, Ennio affermava di essere la reincarnazione di Omero e di avere “tre cuori”, osco, greco e romano, mantenendo il legame con le origini italiane, ma impegnandosi con la sua poesia per la causa romana.³³ Dei suoi *Annales*, che narrano non un solo episodio, ma tutta la preistoria e storia di Roma dalle origini ai suoi tempi, si conservano vari frammenti sul tema del mare, anche tecnici. Tra gli altri vi è quello che riporta le istruzioni rivolte ai marinai e da loro prontamente eseguite (con efficace ripetizione di termini) in esercitazioni navali, da cui traspare la disciplina e il senso del dovere della ciurma (frg. 218-219 Sk. = 145-146 Traglia):

“Poste recumbite vestraque pectora pellite tonsis”.
*Pone petunt, exim referunt ad pectora tonsis.*³⁴

Il contesto militare non impedisce al poeta di inserire suggestive rappresentazioni di paesaggi marini. Da una parte, vi sono scene di mare agitato dalla furia dei venti, che, come si dice in *ann.* 434 SK. (= 290,3 Traglia), “gareggiano nello sconvolgere i flutti nel grande mare”, con probabile riferimento al Mediterraneo nell’espressione *mare magnum (indu mari magno fluctus extollere certant)*. Si tratta peraltro probabilmente di una similitudine usata per suggerire la violenza di uno scontro tra romani e macedoni (forse nella battaglia di Callinico nel 171 a.C.). Dall’altra, compaiono immagini (apparentemente) serene, come quella, destinata a grande fortuna, delle “vele volanti” sul mare, qui in realtà riferite alle navi nemiche (fr. 379-380 Sk. = 247 Traglia):

quom procul aspiciunt hostes accedere ventis
*navibus velivolis.*³⁵

L’immagine piacque a Lucrezio, che la imitò nel *De rerum natura* (5,1442 *tum maris velivolis florebat navibus pontus*),³⁶ come esempio di pace e progresso, e in Virgilio in una scena dell’*Eneide*, in cui Giove osserva pensoso dall’Olimpo “il mare sorvolato da vele” (*Aen.* 1,224 *mare velivolum*). È forse sotteso in tutti il ricordo dell’*incipit* di una lirica di Saffo, in cui la poetessa greca rifletteva su quale fosse la “cosa più bella” per gli esseri umani, elencando vari esempi, tra cui una “schiera di navi” (frg. 16 Voigt.):

Alcuni una schiera di cavalieri, altri di fanti, altri ancora di navi dicono che sulla terra nera sia la cosa più bella, io invece quello che uno ama.

Nevio: “O compagni, (né siamo memori dei mali passati), o voi che avete sofferto peggiori avversità, un dio darà fine anche a questi travagli. Voi avete visto da vicino la rabbia di Scilla e avete rasentato gli scogli profondamente risonanti, voi conoscete per esperienza i massi dei Ciclopi: su, via, coraggio, e abbandonate la paura che vi affligge l’animo [...]”. Anche questo passo è stato ripreso per intero dal libro di Nevio, *La guerra punica* (traduzione di Traglia, *op. cit.*, qui e *infra* per i poeti latini arcaici).

³³ Si veda Gell. *N.A.* 17,17,1 *Quintus Ennius tria corda habere sese dicebat, quod loqui Graece et Osce et Latine sciret.*

³⁴ “Poi piegatevi indietro e tirate il remo contro il petto”; “si lanciano all’indietro, quindi riportano al petto i remi”.

³⁵ “Non appena da lungi scorgono i nemici che si avvicinano con le velivolanti navi sotto la spinta dei venti...”.

³⁶ Peraltro, il verso di Lucrezio è frutto di emendamento del testo corrotto tramandato.

orizzontalmente nella cartografia antica (come si vede nella Tabula Peutingeriana, Fig. 3), sia come *Hadria*⁴³ o *Hadriaticum mare*⁴⁴ e ancora, in un uso poetico, *Hadriacum aequor*,⁴⁵ dal nome greco del porto strategico di Adria, un insediamento di origini venetiche, poi etrusco, rifondato dai greci di Sicilia nel IV sec. a.C.⁴⁶ e infine divenuto colonia romana nel 290 a.C.

Si tratta di un mare che si distinse progressivamente dal resto del Mediterraneo, con propri confini (da Adria al canale di Otranto),⁴⁷ dapprima suddiviso tra vari popoli rivieraschi, in cui i greci emersero ma senza la capacità o l'ambizione di imporsi, e poi colonizzato dai romani a partire, come detto, dal III sec. a.C.⁴⁸ Inoltre, anch'esso era ricco di proprie tradizioni mitologiche, risalenti fino alla guerra di Troia attraverso la figura di Diomede, re di Argo e amico di Odisseo (con cui compì varie imprese⁴⁹ e come lui assistito da Atena), il più forte dopo Achille e Aiace e noto per la sua temerità anche verso gli dèi.⁵⁰ Dopo essere ritornato in patria, ma senza trovare accoglienza per una vendetta di Afrodite⁵¹ – da lui ferita a Troia –, che aveva fatto sì che moglie e sudditi lo dimenticassero, riprese la navigazione verso l'Adriatico, dove fondò molte città tra cui Ancona, Vasto, Andria, Brindisi, Benevento e Venosa⁵² (luogo natale del poeta Orazio), e dove insegnò agli abitanti l'arte della navigazione, divenendo l'eroe culturale e civilizzatore per eccellenza in quell'area,⁵³ nonché oggetto di culto.⁵⁴

L'Adriatico ricorre soprattutto nella letteratura latina del I sec. a.C. in scritti sia in prosa (di Cesare e Cicerone), che in poesia in Catullo e nei poeti augustei. Su questi ultimi intendiamo soffermarci per mostrare gli sviluppi dell'approccio al mare in area italico-romana, in cui emergono esperienze e percezioni varie (e talvolta quasi opposte), legate al contesto storico e all'esperienza e sensibilità di ogni autore. È quanto emerge dai passi dei poeti augustei Virgilio e Orazio presi in esame, che offrono impressioni

A. Ronconi, "Per l'onomastica antica dei mari", *Studi italiani di filologia classica*, vol. 9, 1932, pp. 193-242; 257-331

⁴³ Si veda Catull. 36,15 *Durrachium Hadriae taberna*; Hor. *carm.* 1,3,15 *Noti, quo non arbiter Hadriae maior*; Prop. 1,6,1 *Hadriae... mare noscere*; Ov. *trist.* 1,11,4; Mela 2,17;

⁴⁴ Si veda Caes. *b.c.* 1,25,3 *omne Hadriaticum mare*; Catull. 4,6 *minacis Hadriatici... litus*; Liv. 5,33,8 *alterum [mare] Hadriaticum ab Hatria, Tuscorum colonia, vocavere Italicae gentes, Graeci... Adriaticum vocant*; Plin. *nat.* 3,120.

⁴⁵ In Prop. 3,21,17 *Hadriaci... aequoris*. Cfr. forme simili in Verg. *Aen.* 11,405 *Hadriacas... undas*;; Ov. *Fast.* 4,501 (con aggettivo sostantivato) *Hadriacum... patens late*; Sil. 1,54 *Hadriaci... ponti*.

⁴⁶ Si veda L. Braccisi, *Grecità adriatica, Un capitolo della colonizzazione greca in Occidente*, Bologna, Pàtron 1979².

⁴⁷ Si veda J. Patsch, s.v. *Adria*, RE I.1 (1894). pp. 417-419; A. Russi, *Hadriacae undae*, in *Enciclopedia Virgiliana*, vol. II, Roma, 1985, pp. 828-829.

⁴⁸ Si veda Ivetic, op. cit., pp. 64-65.

⁴⁹ Il furto del Palladio a Troia, l'incursione notturna nell'accampamento del re tracio Reso, ambascerie.

⁵⁰ In Omero è protagonista del V canto dell'*Iliade* e del duello con Glauco nel VI, interrotto nobilmente (*Il.* 6, 215-236).

⁵¹ O per il tradimento della moglie Egialea, secondo un'altra versione del mito.

⁵² *Venusia* (da *Venus*), il cui nome testimoniarebbe il perdono ottenuto da Diomede da parte di Afrodite.

⁵³ L'influsso di questo mito sembra testimoniato dal nome delle "Isole Diomedee" (Tremiti e Pelagosa); si veda M. Santucci, "L'Adriatico meridionale", in M.G. Fileni, A.M. Jasink e M. Santucci, *I viaggi degli eroi dall'Egeo all'Adriatico*, Firenze, University Press 2011, pp. 216-217.

⁵⁴ In particolare, ad Ancona era presente un suo tempio; si veda A. Coppola, "I due templi greci di Ancona", in *Esperia: studi sulla grecità di occidente*, n. 3, Roma, L'Erma di Bretschneider 1993, pp. 99-11. Il culto di Diomede fu utilizzato prima in funzione filogreca sotto il tiranno di Siracusa Dionigi il Grande, e poi filoromana; si veda F. Belfiori, *Mare Superum. Romani latini e l'Italia adriatica di mezzo*, Roma-Bristol, L'Erma di Bretschneider 2022, pp. 70-72.

soggettive⁵⁵ sia in descrizioni dirette che in similitudini e metafore che associano l'Adriatico ad altri temi.

Particolarmente positivo è il punto di vista di Virgilio nella prima delle sue attestazioni, inclusa nelle *Georgiche*, il poema didascalico che, pur dedicato all'agricoltura e alla terra, lascia spazio anche a un riferimento all'Adriatico, ricordato assieme al Tirreno (*Mare inferum*) tra le molte bellezze e ricchezze naturali della penisola italiana nel suggestivo *excursus* noto come *laudes Italiae* (*Georg.* 2,160-162):

an mare quod supra memorem, quodque adluit infra? 160
*anne lacus tantos?*⁵⁶

Così il poeta sembra testimoniare implicitamente lo sviluppo (anche agricolo) che stava coinvolgendo l'area adriatica attraverso la colonizzazione romana, con un incremento dei commerci per mare,⁵⁷ di attività artigianali, vie di comunicazione, accompagnati da alfabetizzazione, diffusione di culti e altri usi e costumi che contribuirono all'unificazione politico-culturale delle coste, prima mai avvenuta.⁵⁸

Diverso è il contesto della seconda attestazione virgiliana dell'Adriatico, presente nell'*Eneide* in un contesto militare, ovvero nel discorso con cui Turno, re dei Rutuli e rivale di Enea, replica con sdegno al latino Drance che lo invitava ad arrendersi, portando due esempi di cose impossibili – secondo la figura dell'*adynaton* –, rispettivamente umana e naturale, ossia l'ipotesi che comandanti greci come Diomede (il Tidide) e Achille potessero temere i troiani o che l'Ofanto (*Aufidus*), il maggiore fiume in Apulia, notoriamente torrentizio, si ritirasse di fronte all'Adriatico (*Aen.* 11,403-405):

nunc et Myrmidonum proceres Phrygia arma tremescunt,
nunc et Tydides et Larisaeus Achilles,
*amnis et Hadriacas retro fugit Aufidus undas.*⁵⁹

Questo passo ci conduce a un altro poeta augusteo, Orazio, nato proprio nei pressi dell'Ofanto a Venosa,⁶⁰ come egli stesso ricorda in *carm.* 4,9,2 (*longe sonantem natus ad Aufidum*),⁶¹ e di cui spesso sottolinea l'impetuosità,⁶² come del resto enfatizza quella dell'Adriatico, verso cui mostra di nutrire un sentimento particolarmente contrastante.

L'approccio oraziano all'Adriatico rivela infatti da una parte un rapporto critico e diffidente, forse per esperienze autobiografiche, ma dall'altra un interesse costante, come mostra la frequenza delle attestazioni, assai maggiore di quelle in Virgilio. Tale mare compare infatti sette volte nelle *Odi* e una nelle *Epistole*, accompagnato da una accurata aggettivazione (*acer, imbrobus, iracundus, inquietus, raucus*)⁶³ che qualifica

⁵⁵ Cfr. S. Tramonti, "Il *Mare Superum* nei poeti latini tra I sec. a.C. e I sec. d.C.", *Adriatico: Genti e civiltà*, Cesena, Società di studi romagnoli 1996, p. 220.

⁵⁶ "O dovrò ricordare il mare che la bagna [*scil.* l'Italia] sopra e sotto? O i suoi grandi laghi?" (traduzione di A. Barchiesi in Virgilio, *Georgiche*, Milano 1980).

⁵⁷ Cfr. M. Erren, *P. Vergilius Maro, Georgica*, vol. II, Heidelberg, Winter 2003, 371 *ad georg.* 2,158.

⁵⁸ Si veda Ivetic, *op. cit.*, pp. 73-74.

⁵⁹ "Ora anche i capi/ dei Mirmidoni temono le armi frigie, e il Tidide, e il larisseo/ Achille, e il fiume Ofanto si ritrae dalle onde adriatiche" (traduzione di Canali, *op. cit.*).

⁶⁰ Città fiorentina a partire dal II sec. a.C. perché collocata sulla via Appia, che collegava Roma a Brindisi.

⁶¹ "Io, nato presso l'Ofanto lungi rumoreggiante" (traduzione di T. Colamarino in *Le opere di Quinto Orazio Flacco*, a cura di T. C. e D. Bo, Torino, UTET 1969², qui e *infra* per Orazio).

⁶² Si veda *sat.* 1,1,58; *carm.* 3,30,10; 4,9,2; 4,14,25.

⁶³ Si veda L. Braccisi, "Adriatico, mare", in *Enciclopedia Oraziana*, vol. I, Roma, 1996, p. 378.

disperazione il poeta oppone, come compensazione, l'onore che ella ebbe con l'attribuzione del suo nome a una parte del mondo, l'Europa appunto (vv. 75-76).

Nello stesso spirito sembra composta l'esortazione rivolta a un altro amico a non voler ricercare “che cosa mediti [...] il bellicoso Cantabro e lo Scita, separato da noi per il frapposto Adriatico” in *carm.* 2,11,1-4 (*quid bellicosus Cantaber et Scythes, / Hirpine Quinti, cogitet Hadria/ divisus obiecto, remittas/ quaerere*). Ne risulta un invito a cercare la serenità nel proprio mondo, che ricorda l'ode del *carpe diem* anche nel lessico per l'uso comune del verbo *quaero* (cfr. 1,11,1 *tu ne quaesieris...*), e dunque a rinunciare a esplorare luoghi lontani e misteriosi, in implicita opposizione al modello omerico di Odisseo, avido di conoscenza.

Diverso è il contesto in cui l'Adriatico compare in *carm.* 1,33, di carattere amoroso, in cui Orazio si rivolge a un altro poeta, l'elegiaco Albio Tibullo, infelicemente innamorato, per consolarlo e distoglierlo dal suo genere letterario malinconico, – forse non senza scherzosa ironia –, portando l'esempio di un proprio dilemma tra due donne, di cui la seconda definita “più prepotente del sinuoso Adriatico” (traduzione dell'A.) con un'espressione che unisce aggressività e fascino (*carm.* 1,33,13-16):

*Ipsam me [...]
grata detinuit compede Myrtale
libertina, fretis acrior Hadriae
curvantis Calabros sinus.⁷¹* 15

Anche un altro riferimento oraziano all'Adriatico è inserito in un contesto amoroso, in *carm.* 3,9 che propone il contrasto tra due innamorati, in cui si susseguono reciproche accuse, dichiarazioni di nuovi amori per suscitare gelosia e infine una riconciliazione, benché la fanciulla, pur rinunciando all'altro pretendente, lamenti che l'innamorato sia “più iracundo del malvagio⁷² Adriatico”, un dettaglio che induce a pensare che l'uomo sia il poeta stesso, dato il suo carattere⁷³ e il suo legame con questo mare (vv. 21-23):

*“Quamquam sidere pulchrior
ille est, tu levior cortice⁷⁴ et inprobo
iracundior Hadria...⁷⁵*

Altrove l'Adriatico è invece menzionato da Orazio in meditazioni sulla fugacità della vita umana, sempre per la sua violenza, come nell'ode a Postumo (*carm.* 2,14), in cui il poeta dichiara l'impossibilità per l'uomo di sottrarsi ai colpi della sorte, esemplificati dai flutti marini (vv. 13-14):

*Frustra cruento Marte carebimus
fractisque rauci fluctibus Hadriae.⁷⁶*

⁷¹ “Anche me [...] trattenne con piacevole catena la libertina Mirtale, più violenta dei flutti del mare adriatico, che si incurva tra le insenature della costa pugliese”.

⁷² Traduzione dell'A. *Inprobus*, tradotto da altri nel senso di “tempestoso, rabbioso”, ha propriamente senso morale.

⁷³ Orazio stesso si definisce “facile all'ira” (*irasci celer*), ma anche *placabilis* in *epist.* 1,20,25.

⁷⁴ Forse anche il paragone con il sughero al v. 22 potrebbe alludere a un uso marinaresco (come salvagente).

⁷⁵ “Per quanto egli sia più bello di una stella, tu più leggero del sughero e più irascibile del tempestoso Adriatico”.

⁷⁶ “Invano ci terremo lontani dalla sanguinosa guerra e dai flutti del minaccioso Adriatico”.

Tale metafora marina ricorre peraltro anche in altri autori per indicare avversità, ma è Orazio a collegarla in particolare all'Adriatico, che diviene un suo tratto distintivo.

Di carattere morale è poi il passo nell'ode 3,3 in cui il mare Adriatico, che appare *inquietus* e sottomesso al *turbidus* vento Austro o Noto (come nel citato *carm.* 1,3,14-15), è incluso tra le forze che non piegherebbero in ogni caso un uomo retto (vv. 1-5):

*Iustum et tenacem propositi virum
non civium ardor prava iubentium
[...]
neque Auster, 4
dux inquieti turbidus Hadriae.*⁷⁷

L'unico caso in cui l'Adriatico è associato da Orazio alla guerra è anche l'unico esterno alle *Odi*, e successivo, ovvero in *epist.* 1,18 (vv. 61-63 *Actia pugna/ te duce per pueros hostili more refertur;/ adversarius est frater, lacus Hadria*),⁷⁸ in cui il poeta ne parla come riferendosi al mare antistante Azio. Sembra esservi dunque un errore geografico (se non una licenza poetica),⁷⁹ ma il poeta sta descrivendo in realtà un gioco tra ragazzi che simulano la famosa battaglia con barchette, sfidandosi tra fratelli e scegliendo come campo di azione un mare familiare, definito addirittura un "lago", in una prospettiva opposta (e quasi autoironica) rispetto all'immagine minacciosa dell'Adriatico dominante nelle *Odi*.

5. Conclusione

Da tale rassegna, necessariamente selettiva, di testimonianze poetiche greche e latine relative al Mediterraneo e all'Adriatico, di varie epoche (arcaica, alessandrina, repubblicana, augustea) e provenienze, eppure spesso connesse tra loro in un rapporto di influenze e allusioni – con esemplare sintonia culturale tra i due popoli –, emerge uno stretto legame degli antichi con il mare, con cui essi si confrontarono costantemente, non solo in occasione di viaggi o di altri eventi concreti, ma anche in riflessioni sulla vita, la guerra, la pace, l'amore. Grazie alla conoscenza di queste e di simili memorie e 'messaggi' giunti dal passato, vividi e resistenti al tempo anche più dei monumenti, con l'aiuto di un pubblico sensibile e di una tutela lungimirante – come auspica Orazio per la sua opera lirica "più duratura del bronzo",⁸⁰ e come ricorda in tempi più recenti Foscolo, evocando l'immortale poesia di Omero⁸¹ –, anche noi possiamo continuare a mantenere i legami con le radici della nostra civiltà e trarne ulteriore sostegno per la futura gestione del patrimonio culturale marittimo del Mediterraneo e dell'Adriatico (come di altri mari), fondata sulla valorizzazione di beni immateriali come le creazioni intellettuali della letteratura, che costituiscono una preziosa forma di ricchezza per tutti.

⁷⁷ "L'uomo giusto e fermo nel suo proposito non iscuotono dalla salda determinazione i tumulti dei cittadini, che pretendono cose disoneste, [...] né l'austro, violento signore del procelloso Adriatico".

⁷⁸ "Le due schiere a fronte dividono le barchette e, sotto la tua guida, si rappresenta tra fanciulli la battaglia di Azio: nel campo avverso è tuo fratello; la piscina è il mare Adriatico".

⁷⁹ Si veda Braccisi, *op. cit.*, p. 379.

⁸⁰ Nell'ode 3,30,1 ss.

⁸¹ Nel carme dei *Sepolcri* e nel sonetto *A Zacinto*.

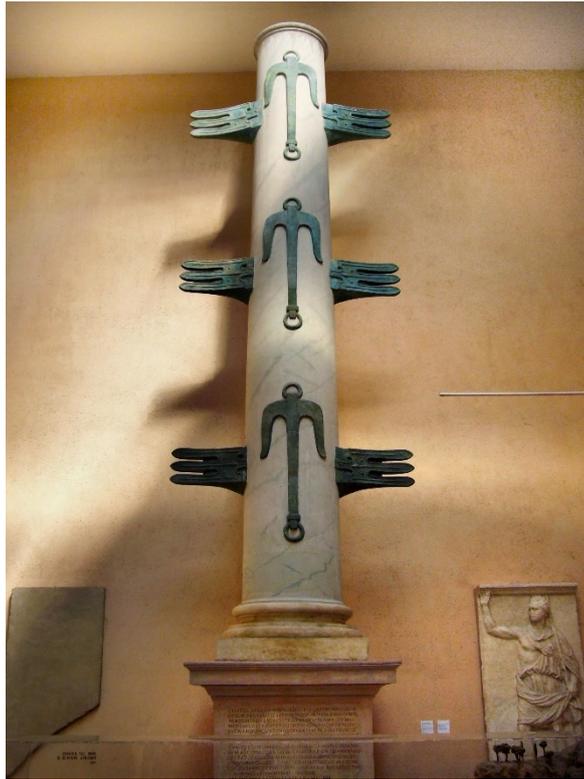


Fig. 1 – Colonna rostrata di C. Duilio, Museo della civiltà romana, Roma (ricostruzione sulla base autentica).



Fig. 2 – Kylix di Dioniso, Monaco, Staatliche Antikensammlungen.

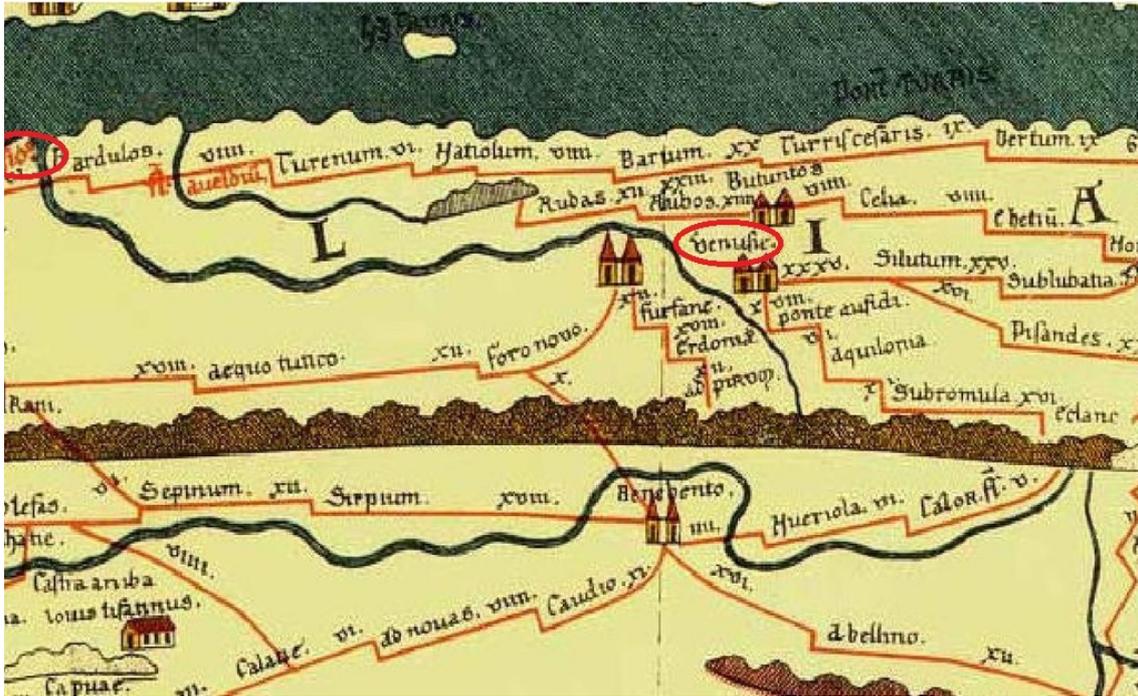


Fig. 3 – Mare Adriatico, Venusia e fiume Ofanto (Aufidus) nella Tabula Peutingeriana, Hofbibliothek, Vienna.

Riflessioni sul patrimonio archeologico sommerso del litorale marchigiano in età romana per uno sviluppo sostenibile del territorio

EMANUELA STORTONI* – LUCA BELFIORETTI**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Storia degli studi e questioni di metodo. – 3. Inquadramento geomorfologico e storico-archeologico. – 4. Mappatura dei principali siti archeologici sommersi di età romana nella fascia costiera medio-adriatica. – 5. Studio di fattibilità per una gestione sostenibile.

1. Premessa

Il patrimonio archeologico sommerso del litorale marchigiano è assai consistente, ma ancora non sufficientemente conosciuto, anche in una prospettiva di gestione sostenibile del territorio costiero, di tutela, di valorizzazione turistica, di sviluppo dell'identità culturale presso le genti di mare.

Tra i più recenti accordi e normative internazionali, la Convenzione UNESCO sul patrimonio culturale subacqueo del 2001¹, all'art. 1, definisce il patrimonio culturale subacqueo qualsiasi testimonianza antropica dal valore culturale, storico e archeologico rimasta sott'acqua da almeno cento anni, parzialmente o totalmente, in modo permanente o solo per un lasso di tempo. Lo stesso accordo, all'art. 2, sostiene anche la necessità di cooperare da parte degli Stati per la salvaguardia di tale patrimonio, da finalizzarsi al bene dell'umanità e da cercare di valorizzare e mantenere *in situ*. È soltanto però nel 2003, che viene inserita la definizione di patrimonio culturale sommerso immateriale, intendendo con questo le prassi, le espressioni, le conoscenze, il *know-how*, come pure gli strumenti, i manufatti e gli spazi culturali, che le comunità, i gruppi e in alcuni casi i soli individui riconoscono in quanto parte del loro capitale culturale. Rientrano in tale definizione tutte le espressioni compatibili con i diritti umani e con il rispetto reciproco fra comunità, gruppi e individui e dunque: tradizioni ed espressioni orali, ivi compreso il linguaggio, in quanto veicolo del patrimonio culturale immateriale; arti dello spettacolo; consuetudini sociali; eventi rituali e festivi; cognizioni e prassi relative alla natura e all'universo; artigianato tradizionale. Compito delle Nazioni è quello di salvaguardare un tale patrimonio, che, trasmesso di generazione in generazione e costantemente ricreato dalle aggregazioni sociali in risposta al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia, è in grado di conferire senso d'identità e continuità, promuovendo nel contempo il rispetto per la diversità culturale e la creatività umana².

* È l'autrice dei paragrafi 1, 2 e 3 di questo lavoro.

** È l'autore dei paragrafi 4 e 5 di questo lavoro.

¹ Il testo della Convenzione UNESCO del 2001 è disponibile su, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000126065>.

² Cfr. Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale intangibile del 2003, <https://ich.unesco.org/en/convention>.

D'altronde si discute ormai da tempo sulla necessità da parte dell'archeologia di uscire dalla stretta élite degli addetti ai lavori, per stabilire un rapporto dialogico sia con altri domini disciplinari, sia con il territorio in cui agisce³; tale apertura mira a promuovere il patrimonio, come veicolo fortemente attrattivo ed evocativo di valori culturali contestuali e sostanziale propulsore di sviluppo, nella consapevolezza che l'autenticità di un territorio sia intrinseca e dipenda *in primis* da una comunità consapevole, informata e cosciente delle ricchezze culturali del luogo, sentite come segni di identità.

2. Storia degli studi e questioni di metodo

Per tutelare e valorizzare una tale ampiezza di contenuti è necessario prima di tutto conoscere l'effettiva consistenza del bene fatto oggetto di salvaguardia ed è in questo senso che la nostra ricerca è stata svolta relativamente al patrimonio archeologico medio-adriatico.

L'indagine, ancora ad uno stadio iniziale⁴, ha previsto un sistematico spoglio della letteratura scientifica e della documentazione archivistica presso la Soprintendenza competente⁵, ricognizioni e rilevazioni autoptiche, vaglio di testimonianze orali, selezione di possibili casi di confronto. Considerata l'ampiezza del tema, l'indagine ha proceduto ad analizzare soltanto le persistenze di età romana delle *regiones* augustee *Picenum* e *Umbria* adriatica (*V* e *VI*), delimitate rispettivamente a Nord e a Sud dal *Pisaurus* (Foglia) e dal *Truentus* (Tronto) e tra loro separate dal fiume Misa (Fig. 1).

Studi sul tema conoscono una certa vivacità soltanto a partire dalla metà dello scorso secolo⁶; qui sinteticamente riportiamo alcuni passaggi. Le prime segnalazioni di aree di materiale fittile ed anforaceo a Torrette di Ancona avvengono su intervento della Soprintendenza competente nel 1956; segue negli anni '70 a Falconara Marittima l'importante scoperta del relitto di Palombina Vecchia, a cui fa seguito il

³ E. Stortoni, "L'approccio dialogico dell'archeologia per lo sviluppo delle *Inner Areas*", *Il Capitale Culturale* 25, 2022, pp. 289-304 e bibliografia relativa.

⁴ Lo studio nasce nell'ambito della Tesi di dottorato di ricerca di L. Belfioretti, ancora in corso presso l'Ateneo maceratese, dal titolo: *Indagine di fattibilità per un progetto di ricerca e valorizzazione del paesaggio marittimo marchigiano con possibili casi di studio*.

⁵ Trattasi della Soprintendenza Archeologia, Belle arti e Paesaggio per le province di Ancona e Pesaro Urbino e di quella per le province di Macerata, Fermo ed Ascoli Piceno (già Soprintendenza Archeologica delle Marche). La Soprintendenza territoriale è affiancata dalla Soprintendenza nazionale per il patrimonio culturale subacqueo istituita ai sensi degli articoli 33 e 37 del DPCM 2 dicembre 2019 n.169 con sede centrale a Taranto e centri operativi presso le Soprintendenze Archeologia, Belle Arti e Paesaggio di Napoli e Venezia. I documenti utili alla nostra indagine sono stati trovati aggregati in un unico faldone denominato: Archeologia Subacquea (ex ZA/200), da questo momento citato come "Archivio SABAP".

⁶ Si veda in Archivio SABAP. Come bibliografia di riferimento ricordiamo tra gli altri: M. C. Profumo, S. Medas, L. Delbianco, "I relitti romani lungo la costa marchigiana: i dati forniti dall'archeologia subacquea", in C. Zaccaria (a cura di), *Strutture portuali e rotte marittime nell'Adriatico di età romana, Atti del Convegno Internazionale (Aquileia 20-23 maggio 1998)*, Trieste/Roma 2011, pp. 317-341; S. Medas, "Studio su un'anfora Lamboglia 2 rinvenuta nella Baia di Vallugola (Pesaro) e considerazioni generali sul sito", in *Rivista Storica dell'Antichità*, vol. XIX, 1989, pp. 157-164.

recupero di otto anfore. L'interesse suscitato da tali ritrovamenti promuove lo sviluppo, già a partire dagli anni '80, di studi ed indagini sull'area, insieme ad un primo censimento delle centinaia di anfore depositate in musei pubblici e privati della regione, il più delle volte provenienti dai sequestri e dal recupero casuale connesso alla pesca "a strascico". La stessa Soprintendenza esegue diverse ricognizioni scientifiche e indagini nell'area del Conero e di Focara, senza trascurare di realizzare un primo censimento di aree, basato sulle segnalazioni di subacquei sportivi e pescatori di sottocosta e oltre le dodici miglia, ed una schedatura di porti e approdi dalla preistoria all'alto medioevo. Tra il 1998 ed il 2000 anche l'Ateneo maceratese passa ad indagare su *Castellum Firmanorum* (Porto San Giorgio, FM) tra Fosso San Biagio e Marina Palmense⁷. Da allora si sono svolte molte altre ricerche che hanno portato alla consapevolezza di un patrimonio archeologico sommerso lungo il litorale marchigiano dall'elevato potenziale, ma ancora in parte sconosciuto soprattutto riguardo il periodo romano, rimasto ad oggi privo di un'organica lettura aggiornata e contestualizzata (Fig. 2).

3. Inquadramento geo-morfologico e storico-archeologico

Il litorale medio-adriatico è noto già alle fonti antiche (Livio, Strabone, Plinio)⁸ come importuoso, sabbioso, pericoloso e privo di ripari; in realtà lungo le sue coste si disloca un importante sito portuale, rappresentato dalla città di Ancona⁹, che, insieme a porti come Trieste a Nord e Brindisi a Sud, costituisce un fondamentale e sicuro punto di approdo con fondali adatti ad imbarcazioni di grande stazza. A questo si aggiungano i porti fluviali, come Rimini e Ravenna, la navigabilità, almeno per un certo tratto del fiume Metauro, i numerosi approdi di foce che si susseguono dal Pescara al Po, in una distribuzione, che nella costa marchigiana assume un valore di grande importanza strategica a livello militare ed economico, oltre che di sicurezza per la navigazione¹⁰. Approdi che dobbiamo immaginare riferiti ad un paesaggio diverso dall'attuale, dotato di "banchi-barriere" di sedimenti che proteggevano le foci creando piccoli bacini al riparo dall'azione diretta del mare.

Il tratto in esame è parte del più generale e dinamico contesto dell'Adriatico, che, stretto, allungato da NO/SE, semichiuso, è influenzato, oggi come in antico, da importanti fattori geomorfologici e climatici, che condizionano la navigazione.

⁷ Si veda in Archivio SABAP; E. Catani, *Studi e ricerche sul Castellum Firmanorum*, Tipigraf, Tivoli, 2004.

⁸ Titus Livius, *Ab Urbe condita*, VIII-X; Strabo, *Gheographiká*, V, 1, 7; V, 4, 2; Gaius Plinius Secundus, *Naturalis Historia*, III, 13, 110; CCCLX; CLXXXIII.

⁹ Su Ancona e la sua storia: M. Luni, "Ankon-Ancona e la *Domus Veneris* sul colle di San Ciriaco", in M. L. Polichetti (a cura di), *San Ciriaco. La cattedrale di Ancona. Genesi e sviluppo, 24 Ore Cultura*, Ancona, 2003, pp. 48-87.

¹⁰ Sull'organizzazione e sulle forme di insediamento lungo la fascia costiera regionale in relazione a viabilità e conformazione geo-morfologica, da riassumersi in un complesso rapporto tra l'ecosistema antropico e quello naturale: N. Alfieri, "I porti e gli approdi. La viabilità dall'Esino al Tronto", in *Vie del commercio in Emilia-Romagna Marche*, Cinisello Balsamo, 1990, pp. 51-66; P.L. Dall'Aglio *et al.*, "La geografia dei luoghi", in P.L. Dall'Aglio, C. Franceschelli (a cura di), *Ostra: archeologia di una città romana delle Marche (scavi 2006-2019)*, Antequem, Bologna 2020, pp. 35-39.

Questa fascia costiera, infatti, risulta nel tempo assai dinamica sotto l'aspetto dei mutamenti morfologici in gran parte attribuibili al graduale sollevamento del mare, in seguito a subsidenza, deformazione tettonica, aggiustamenti glacio-isostatici e deposizione di sedimenti fluviali e deltizi¹¹, che determinano un accrescimento continuo, giunto in età romana fino ad un minimo di circa 300 m alla foce del *Flosis* (Potenza), ma in atto ancor'oggi. Anche le falesie “vive” del Conero e di S. Bartolo subiscono nel tempo cambiamenti per i continui processi di frana ed erosione, che modificano drasticamente il fondale marino, ma più lentamente la costa.

A livello climatologico¹², inoltre, la corrente marina, generata dallo stretto di Otranto, che, risalendo lungo la costa Est e ridiscendendo in quella opposta in un effetto “a stantuffo”, amplifica l'effetto “Coriolis” e origina vortici ciclonici stagionali, divide l'Adriatico in tre sottobacini, dove i venti dominanti sono quelli di Libeccio o Garbino da Sud-Ovest e la Bora o Tramontana da Nord-Nord-Est, di cui quest'ultima particolarmente impetuosa e pericolosa.

Correnti e regimi di vento, come veri motori propulsivi per le imbarcazioni, foci fluviali come sicure aree di ricovero e privilegiate/precoci aree di scambio, struttura morfologica regionale collinare con valli fluviali parallele NO-SE “a pettine” percorse da vie tra costa e Appennino (Fig. 1), fanno sì che questo tratto litoraneo favorisca già in età protostorica, scambi commerciali e contatti culturali tra l'entroterra e l'intero bacino, in quella che comunemente viene riconosciuta come *koiné* adriatica¹³. Scambi commerciali e culturali tra le due sponde e l'intero bacino durante la *facies* picena¹⁴ vengono documentati dalle fonti letterarie (Plinio¹⁵), che parla di *Truentum* (Martinsicuro, TE)¹⁶ come di un insediamento liburnico noto ancora ai suoi tempi, ma anche da testimonianze archeologiche a partire dal IX sec. a.C. e particolarmente tra il VII e il V sec. a.C., come attrezzi, ceramiche dipinte,

¹¹ Sulle dinamiche geomorfologiche che sottendono la conformazione della costa centro-settentrionale: K. Lambeck, A. Purcell, “Sea-Level Changes in the Mediterranean Sea since the LGM: Model Predictions for Tectonically Stable Areas”, in *Quaternary Science Reviews*, vol. 24, 2005, pp. 1969-1988; I. Shennan, A. J. Long, B. P. Horton (eds), *Handbook of Sea-Level Research*, John Wiley & Sons, Ltd, 2015; A. Acciari *et al.*, “Gli effetti antropici nell'evoluzione storica della costa ‘picena’”, in *Studi Costieri*, vol. 24, 2017, pp. 3-10; A. Fontana, L. Ronchi, “Paesaggi sommersi in Alto Adriatico. Dalla pianura glaciale al futuro innalzamento marino”, in E. Corrà, G. Vinci (a cura di), *Palinsesti programmati nell'Alto Adriatico? Decifrare, conservare, pianificare e comunicare il paesaggio*, *Atti della giornata di Studi (Venezia, 18 aprile 2019)*, Venezia, 2021, pp. 13-37.

¹² W.M. Murray, “Do modern wind equal ancient winds?”, in *Mediterranean Historical Review*, vol. 2, 2008, pp. 139-167.

¹³ N. Lucentini, “I traffici interadriatici”, in AA.VV., *Eroi e regine. Piceni Popolo d'Europa*, Edizioni De Luca, Roma 2001, pp. 58-60; N. Lucentini, “Itinerari transappenninici e scali marittimi”, in AA.VV., *Eroi e regine. Piceni Popolo d'Europa*, *cit.*, pp. 143-145.

¹⁴ Sui Piceni rimangono ancora fondamentali: D. Lollini, “La civiltà picena”, in V. Cianfarani, D. Lollini, M. Zuffa, *Popoli e civiltà dell'Italia antica*, vol. 5 *Culture arcaiche in Italia medio-adriatica – Civiltà picena*, V. Arbor Sapientiae s.r.l., Roma, 1976, pp. 109-195; A. Naso (a cura di), *I Piceni. Storia e archeologia delle Marche in epoca preromana*, Longanesi & Co., Milano 2000; da ultimi: G. Postriotti, D. Voltolini (a cura di), *Il prestigio oltre la morte*, Andrea Livi Editore, Fermo, 2018.

¹⁵ Gaius Plinius Secundus, *Naturalis Historia*, III, 110,7; 112,1.

¹⁶ Su *Truentum*: A.R. Staffa, “*Truentum*”, *Enciclopedia di Arte Antica*, 1997, [https://www.treccani.it/enciclopedia/truentum_\(Enciclopedia-dell'-Arte-Antica\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/truentum_(Enciclopedia-dell'-Arte-Antica)/).

fibule, tipo quelle “a occhiali” o con grano d’ambra sull’arco, e pettorali, pertinenti a corredi funebri, o peculiarità della tradizione nautica¹⁷.

Non è un caso che in età storica questo tratto costiero rappresenti un’area privilegiata per la colonizzazione greca con la fondazione della siracusana *Ankón* nel IV sec. a.C.¹⁸, in corrispondenza di un insediamento di scambio culturale e commerciale già esistente dalla fine del II millennio a.C., come la ceramica micenea pervenuta starebbe a documentare. Il centro diviene poi emporio greco, tramite con i mercati del Nord-Adriatico e dell’entroterra; la sua importanza è legata al fatto che essa rappresenta uno dei terminali della “via dell’ambra” e del commercio di grano, olio, vino e manufatti di artigianato. Dal promontorio anconetano passano navigatori provenienti da diverse aree dell’Egeo, come Rodi, Focea, Corinto, Egina ed Atene. Rari accenni di fonti antiche o dati archeologici ci consentono comunque di conoscere strutture portuali anche in diversi altri principali centri costieri d’età romana, come Pesaro, Fano, Numana, e Cupra Marittima.

Ma è con il progressivo inquadramento nel sistema di Roma che la regione ed il suo sbocco litoraneo nel *Mare Superum* diviene strategico per l’inglobamento della *Praetuttiorum regio*, dell’*ager Gallicus* e dell’*ager Picenus*, a partire dagli inizi del III sec. a.C.¹⁹. L’inserimento nel vasto organismo statale romano apporta variazioni e accrescimenti della poleografia costiera, con lo sviluppo di quasi tutti i centri preromani in posizione d’altura e con l’impianto di colonie marittime militari, molte in corrispondenza degli sbocchi vallivi, aventi dapprima funzione di controllo dei territori appena conquistati (Fig. 1). Tra il 290 e il 283 a.C. vengono fondate *Sena Gallica* e *Hadria*, tra il 268 e il 264 a.C. *Ariminum*, *Firmum Picenum* e *Castrum Novum*, nel 184 a.C. *Potentia* e *Pisaurum*, più tardi *Auximum*; la greca *Ancona* rimane a lungo risparmiata come *civitas foederata*, insieme ad *Asculum Picenum*, ma anch’essa poi gradualmente integrata nel sistema difensivo di Roma in età augustea con l’istituzione nella città di *duumviri navales*, per difendere la costa adriatica dai pirati illirici. Tra la fine del I sec. a.C. e gli inizi del successivo segue la fondazione di molte altre realtà urbane marittime, sia coloniali, che municipali

¹⁷ D. Lollini, “La civiltà picena, *cit.*, pp. 109-195; N. Lucentini, “I traffici interadriatici”, *cit.*; N. Lucentini, “Itinerari transappenninici e scali marittimi”, *cit.*; S. Medas, “La navigazione tardo-arcaica in Adriatico. L’iconografia navale e la peculiarità della tradizione nautica”, in *Cuadernos de Prehistoria y Arqueología de la Universidad Autónoma de Madrid*, vol. 42, 2016, pp. 143-166.

¹⁸ Su navigazione, contatti e rotte marittime convergenti in *Ankón*: N. Alfieri, “Insediamenti litoranei tra il Po e il Tronto in età romana”, in *Picus. Studi e ricerche sulle Marche nell’antichità*, vol. I, 1981, pp. 7-39; L. Braccesi (a cura di), *Grecità adriatica: un capitolo della colonizzazione greca in Occidente*, Patron, Bologna 1977; L. Braccesi, *Hellenikòs Kolpos. Supplemento a Grecità adriatica*, “L’Erma” di Bretschneider, Roma, 2001; M. Luni, “Le coste dell’Adriatico in età classica”, in L. Braccesi e S. Graciotti (a cura di), *La Dalmazia e l’altra sponda. Problemi di “archaiologia” adriatica*, Firenze, 1999, pp. 13-40; sui Greci in occidente: G. Pugliese Carratelli (a cura di), *I Greci in Occidente*, Bompiani, Milano 1996.

¹⁹ Su Roma nei suoi rapporti con l’Adriatico, compresa la fascia costiera occidentale centrale: Ch. Delplace (dir.), *La romanisation du Picenum: l’exemple d’Urbs Salvia*, École française de Rome, Rome 1993; G. Paci, “Contatti e scambi adriatici in età romana attraverso le più recenti acquisizioni epigrafiche in territorio marchigiano”, in *Bollettino di archeologia online*, I, 2010, vol. spec. F/F9/2, pp. 4-13. https://bollettinodiarcheologiaonline.beniculturali.it/wp-content/uploads/2020/10/2_PACI.pdf; R. Perna, R. Carmenati, M. Giuliodori (a cura di), *Roma e il mondo adriatico. Dalla ricerca archeologica alla pianificazione del territorio*, Edizioni Qasar, Roma 2022.

(*Fanum Fortunae, Firmum-Castellum Firmanorum, Cupra Maritima, Numana, Cluana e Castrum Truentum*). Tali centri, posti a reciproca, quasi regolare, distanza in corrispondenza degli sbocchi vallivi, aventi all’inizio carattere difensivo, poi divenuti centri privilegiati di commercio, sono raggiunti da importanti rotte marittime verso Nord (*Tergeste, Aquileia, Histria*), Sud (*Brundisium* e isole Cicladi) e verso la costa orientale adriatica (*Dalmatia*), collegati da una capillare navigazione di cabotaggio e posti in reciproca comunicazione da un’efficiente rete stradale terrestre (Fig. 1)²⁰, incardinata sulle consolari *Flaminia* e *Salaria* e i loro diverticoli, da cui si dipartono la *Salaria Picena* lungo il litorale, la *Salaria Gallica* interna, pedemontana ed intervalliva, e le vie di fondovalle verso i valichi appenninici e il versante tirrenico. Ancona, divenuta colonia in età triumvirale, continua a svolgere per tutto il tempo il ruolo di porto principale di questo tratto di territorio, per la sua capacità di dare ricetto alle imbarcazioni di maggior stazza. La sua importanza emerge in modo evidente, quando viene scelta strategicamente da Traiano come avamposto di partenza per la seconda guerra dacica nel 105-106 d.C.; ne è ricordo una scena nella colonna istoriata²¹.

Con l’entrata nell’orbita di Roma e poi soprattutto nel Primo e Medio-Impero dobbiamo immaginare una fitta rete di contatti e scambi commerciali e culturali via mare tra le due sponde dell’Adriatico, nonché a più ampio raggio in ambito Mediterraneo, di cui il tratto costiero marchigiano deve essere stato parte integrante²²; particolarmente in età augustea e proto-imperiale, quando su questo mare si affaccia una ricca serie di colonie sia nella costa occidentale che in quella orientale (*Narona, Salona, Iader, Pola*), non è difficile pensare all’esistenza, pur con elementi di diversità, di una specie di *koiné* culturale.

Alcune notizie sui contatti e traffici marittimi vengono dalla categoria delle epigrafi. Tramandato è infatti il ricordo dell’associazione professionale di impresari portuali dell’Adriatico, i *navicularii maris Hadriatici*, o del *mercator olearius* attivo a *Cupra Maritima*. Per contro dal materiale archeologico ci viene una quantità abbastanza considerevole di dati dagli *instrumenta domesticum*, molti rinvenuti durante gli scavi sul lungomare Vanvitelli di Ancona. Piccole anfore a fondo piatto contenenti olive picene ritrovate in Germania attestano l’esportazione del prodotto

²⁰ Sulla rete stradale nel territorio regionale in età romana si ricordano tra gli altri: P.L. Dall’Aglio, S. De Maria “Il territorio delle Marche e l’Adriatico in età romana”, in *Bollettino di archeologia online*, I, 2010, vol. spec. F/F9/5, https://bollettinodiarcheologiaonline.beniculturali.it/wp-content/uploads/2020/10/5_DALLAGLIO_DEMARIA.pdf; M. Luni (a cura di), *La via Flaminia nell’ager gallicus*, Quattroventi, Urbino 2002; M. Luni, “*La via Flaminia e la gola del Furlo*, I Quaderni del Furlo, Fossombrone, 2014.

²¹ F. Coarelli, *La Colonna traiana*, Editore Colombo, Roma 1999.

²² G. Paci, “Medio-Adriatico occidentale e commerci transmarini (II sec. a.C.-II sec. d.C.)”, in C. Zaccaria (a cura di), *Strutture portuali e rotte marittime nell’Adriatico di età romana, Atti del Convegno Internazionale (Aquileia 20-23 maggio 1998)*, Editreg, Trieste/Roma 2011, pp. 73-87; D. Nonnis, “Appunti sulle anfore adriatiche d’età repubblicana: aree di produzione e di commercializzazione”, in C. Zaccaria (a cura di), *Strutture portuali e rotte marittime nell’Adriatico di età romana, Atti del Convegno Internazionale (Aquileia 20-23 maggio 1998)*, cit., pp. 467-500; G. Paci, “Contatti e scambi adriatici in età romana attraverso le più recenti acquisizioni epigrafiche in territorio marchigiano”, cit., pp. 4-13; D. Taelman, D. Van Limbergen, F. Antonelli, “Architectural and sculptural decoration of Roman Central Adriatic Italy: an archaeological and archaeometric approach to region-wide marble trade”, in *Archeologia e Calcolatori*, vol. 32, 2021, pp. 249-260.

fin nelle lontane province renane mediante un trasporto via mare, almeno nella parte iniziale del tragitto. Fonti antiche attestano poi la fortuna commerciale della produzione dei vini di area medio-adriatica occidentale, che al contempo importa pregiato vino greco da Rodi; prova ne siano il rinvenimento di bolli rodii rinvenuti in diverse località marchigiane, la localizzazione di centri produttivi di anfore del tipo Lamboglia 2 e di esemplari di questi contenitori in diversi siti del tratto costiero adriatico, in una distribuzione che fa emergere il ruolo attivo della regione e del porto anconetano nel commercio vinario soprattutto nel corso del I sec. a.C. Il ruolo produttivo del territorio continua in età successiva ed è documentato dai rinvenimenti di anfore Dressel 6A, succedanee delle Lamboglia 2 nel ruolo di contenitori per il trasporto del vino, ma pervenute in quantità inferiore, tanto da far pensare all'inizio di una parabola discendente di tale commercio già a partire dal Primo Impero. Ad un prodotto alimentare di importazione di area istriana, come la salsa di pesce (*muria*), ci riconduce un'anforetta di tipo "Grado I". Abbastanza fiorente anche il commercio ed il trasporto di prodotti di natura diversa da quella alimentare, come la produzione laterizia, che restituisce materiali bollati con marchio di fabbrica dei *Barbii*, della *Pansiana*, della *Fesonja*, dei *Trosii*, provenienti da fornaci settentrionali, o l'importazione di marmi colorati provenienti dalle più diverse regioni del Mediterraneo o di piombo dalle miniere iberiche della zona di Cartagena. Noto dalle fonti sembra anche il commercio del larice, importato da Ravenna attraverso Pesaro, Fano e Ancona²³. Contatti commerciali e influenze culturali con l'altra sponda che paiono testimoniati anche da manufatti ("cippi liburnici") e iconografie funerari²⁴.

4. Mappatura dei principali siti archeologici sommersi di età romana nella fascia costiera medio-adriatica

È proprio in questo dinamico contesto geo-morfologico e storico-archeologico che devono essere inquadrati i siti antichi sommersi che qui di seguito si presentano, al fine di individuare alcune principali e possibili linee di intervento, da cui partire per far conoscere e valorizzare appieno le potenzialità del patrimonio archeologico sommerso della regione marchigiana.

Nel cercare di presentare in modo sintetico e preliminare, ma certo non ancora esaustivo, un quadro delle persistenze archeologiche di questo tratto di litorale, abbiamo scelto di non considerare quelle moderne²⁵, pur numerose, come il galeone

²³ Marcus Vitruvius Pollio, *De architectura*, II, 9, 15; R. Chevallier, "Vitruve et l'Italie", in R. Chevallier (dir.), *Melanges offerts à R. Dion. Littérature gréco-romaine et géographie historique*, Caesarodunum, II bis, Paris, 1974, pp. 163-164.

²⁴ M. Verzàr Bass, "Rapporti tra l'alto Adriatico e la Dalmazia: a proposito di alcuni tipi di monumenti funerari", in *Antichità Altoadriatiche*, vol. XXVI, 1985, pp. 183-208; G. Paci, "Contatti e scambi adriatici in età romana attraverso le più recenti acquisizioni epigrafiche in territorio marchigiano", *cit.*, pp. 4-13; si cita anche una tesi sui cippi liburnici presso la Scuola di Specializzazione in Beni Archeologici dell'Università di Firenze, a.a. 2003-2004 (Pili M.G.).

²⁵ M. Gennari, "Il sommergibile e l'aereo abbattuto, il mare tra Pesaro e Fano è un museo di guerra", in *Il Resto del Carlino-Pesaro*, 10 settembre 2022,

di Pesaro, la Torquato Tasso alle foci del Tronto, il monitore Cappellini a largo di Marina di Montemarciano, il relitto B-17 di Fano, ma le sole testimonianze romane. Queste, censite ancora provvisoriamente dalla documentazione archivistica e bibliografica per un totale di circa nn. 12 tra aree e siti, dislocati tra Gabicce, Vallugola, Focara, Pesaro, Fano, Senigallia, Falconara Marittima, Ancona, Numana, Porto Civitanova, San Benedetto del Tronto, sono assai eterogenee, frammentarie, variamente concentrate, *in situ* o erratiche, già da tempo note o recuperate casualmente o da sequestro (Fig. 1)²⁶.

Tra i ritrovamenti casuali o da sequestro ricordiamo in breve materiali decontestualizzati e diversificati, rinvenuti in circostanze diverse a partire dagli anni '50 dello scorso secolo, oggi giacenti in realtà museali o depositi archeologici.

Essi consistono per lo più in frammenti anforacei, recuperati in corrispondenza di Fano, ma soprattutto ad Ancona, tra gli scogli di San Clemente sotto il dirupo del colle Guaco, nell'area antistante i cantieri navali, presso la Mole Vanvitelliana e nella zona del Conero; le tipologie sono per la maggior parte non riconoscibili o non ancora studiate, benché paiano prevalenti le Lamboglia 2 e Dressel 6A, in genere destinate al contenimento ed al trasporto del vino, rispettivamente di età tardo-repubblicana e primo-imperiale²⁷. Raccolto anche qualche tubulo fittile a Focara in loc. Punta degli Schiavi e in loc. Vallugola in provincia di Pesaro Urbino; a Focara è stato rinvenuto anche un "secchiello metallico", di forma di "situla", ma dalla dubbia antichità. In varie occasioni sono emersi frammenti architettonici (rocchi di colonne, capitello) e scultorei sia a Gabicce, che a Focara, per i quali non è possibile al momento stabilire né il materiale, né la destinazione. Si annota altresì la scoperta di diverse ancore, di cui una a S. Benedetto del Tronto, quattro ad Ancona, una a Numana, una Palombina, antistante Falconara Marittima; esse, "corpi morti" di pietra destinati a dare solido attracco agli ormeggi con presa sul fondo²⁸, sono ricavate tre da pietra calcarea e una da lastrone di terracotta di riuso. L'inquadramento in età romana può essere confermato soltanto per l'ancora fittile, mentre per le rimanenti forma e lavorazione potrebbero essere compatibili anche con analoghi manufatti di età pre-protostorica. Da annoverare, infine, il casuale

<https://www.ilrestodelcarlino.it/pesaro/cronaca/sommergibile-aereo-abbattuto-mare-1.8061102>;

M.C. Profumo, "L'ultimo viaggio della 'Arduz'", in *L'Archeologo Subacqueo*, vol. XI, 2005, pp. 7-11; C. Leone, "Relitto 'Torquato Tasso', immersioni subacquee per valutare lo stato di conservazione", in *Centro Pagina. Cronaca e attualità*, 21 Agosto 2019, <https://www.centropagina.it/attualita/relitto-torquato-tasso-immersioni-subacquee-valutare-lo-conservazione/>; F. Favre, *La Marina nella Grande Guerra. Le operazioni navali, aeree, subacquee e terrestri in Adriatico*, Gaspari Editore, Udine, 2008.

²⁶ Si veda in Archivio SABAP; M.C. Profumo, "Rinvenimenti sottomarini lungo la costa marchigiana", in *Archeologia Subacquea*, 3, supplemento al *Bollettino di Archeologia* 37-38, 1986, pp. 39-48; M.C. Profumo, "L'ultimo viaggio della 'Arduz'", *cit.*, pp. 7-11; M.C. Profumo, F. Taccaliti, "La peschiera romana di Pietralacroce (Ancona)", in *Studi Maceratesi*, vol. 41, 2007, pp. 483-511; M. C. Profumo, S. Medas, L. Delbianco, "I relitti romani lungo la costa marchigiana: i dati forniti dall'archeologia subacquea", *cit.*, pp. 317-341.

²⁷ Cfr. *supra*, nota 22.

²⁸ F. Avilia, *La storia delle ancore*, Ireco, 2007; M. Corrado, "Ancore litiche pre e protostoriche dai fondali del Crotonese", in G. Lena (a cura di), *Ricerche archeologiche e storiche in Calabria: modelli e prospettive, Atti del convegno di studi in onore di Giovanni Azzimatturo (Cosenza, Casa delle Culture, 24 marzo 2007)*, Progetto 2000, Cosenza, 2008, pp. 59-64.

ritrovamento di non meglio precisati frammenti anforacei ed altro materiale di natura eterogenea durante lo scavo del sottopasso ferroviario di Falconara Marittima²⁹.

Particolarmente interessanti sono i ritrovamenti *in situ*, tutti dislocati nella fascia costiera anconetana e cioè due vasche scavate nella roccia e due relitti.

Delle vasche la prima è rappresentata da quella di Pietralacroce³⁰, conosciuta da pescatori e studiosi locali, ma solo nel 2001 studiata scientificamente dalla Soprintendenza competente e successivamente dall'Università "L'Orientale" di Napoli. Essa consta di cinque bacini, a scarsa profondità, connessi tra loro mediante canali, scavati nella roccia su una superficie complessiva di circa mq 416, che organizzazione, dimensioni e dislocazione fanno ritenere adibiti ad installazione di una peschiera per l'allevamento del pesce.

La seconda è la vasca rettangolare al Passetto (Fig. 2), al momento osservata con l'ausilio di un drone DJI 3 pro, composta da un unico bacino, ricavato tra gli scogli lungo la linea di costa e a pelo d'acqua. Ad oggi rimasta ancora inedita e ancora in corso di studio essa si inquadrerebbe bene tra quelle adibite alla piscicoltura in età romana. La tipologia, abbastanza comune e duratura nel tempo, lascia al momento qualche dubbio riguardo la sua effettiva antichità.

Peschiere nel versante occidentale adriatico in età romana al momento non sembrano essere attestate; qualora i risultati delle nostre ricerche fossero confermati andrebbero a colmare un vuoto nella distribuzione geografica di questi ambienti, destinati all'allevamento e al commercio del pesce, di cui parla Columella nel *De re rustica*³¹, ben noti in diversi ed importanti centri della costa transadriatica e tirrenica³², come ad esempio quelli nel grossetano di Giglio Porto e villa dei Domizi a Porto Santo Stefano, nell'alto Lazio a Ventotene (LT) e Civitavecchia (RM) a Santa Marinella (Guardiole, *Castrum Novum* e Punta della Vipera) e sulle coste calabre a Sant'Irene (VV). Le vasche, che la tradizione orale descrive come scavate in tempi antichi e utilizzate come piscicoltura fino in tempi moderni, rappresentano uno straordinario esempio di adattamento dell'uomo al paesaggio marittimo, mirato allo sfruttamento delle risorse ittiche da parte delle genti di mare senza soluzione di continuità dall'antico fino ai giorni nostri.

Passando ai relitti, essi si ravvisano a Palombina Vecchia di Falconara Marittima e a Torrette di Ancona, investigati con estrema difficoltà per la scarsa trasparenza dell'acqua dovuta alla volatilità della fanghiglia limosa circostante, tra il 1996 ed il 1998 dalla Soprintendenza delle Marche.

Il relitto di Palombina (Fig. 3)³³, in discreto stato di conservazione, grazie allo spesso strato di sedimenti che lo copre a circa m 5 di profondità, ma difficilmente avvicinabile, conserva ancora il paramezzale e l'asse longitudinale dello scafo di

²⁹ Si veda in Archivio SABAP, prot. 7466, ZA18/2.

³⁰ M.C. Profumo, F. Tacaliti, "La peschiera romana di Pietralacroce (Ancona)", *cit.*, pp. 483-511.

³¹ Lucius Junius Moderatus Columella, *De re rustica*, VIII, 17, 1.

³² Per una bibliografia di confronto: M.C. Profumo, F. Tacaliti, "La peschiera romana di Pietralacroce (Ancona)", *cit.*, pp. 483-511; F. Pensando, M. Stefanile, "La peschiera-vivarium di Pietralacroce (Ancona). Aggiornamenti e ipotesi interpretative", in *Archeologia marittima mediterranea*, vol. 14, 2017, pp. 145-167.

³³ Si veda in Archivio SABAP; L. Mercado, "Relitto di una nave romana presso Ancona", *Forma Maris Antiqui XI-XII*, 1975-1981, pp. 69-79; M. C. Profumo, S. Medas, L. Delbianco, "I relitti romani lungo la costa marchigiana: i dati forniti dall'archeologia subacquea", *cit.*, pp. 317-341.

direzione SO-NE, parte delle ordinate e del fasciame, per una lunghezza ed una larghezza massime rilevabili rispettivamente di m 1,8 per m 1,6. La tecnica costruttiva identificata è quella “a tenone” e “a mortasa”, molto popolare presso i Romani già in età alto-repubblicana per la sua alta versatilità unita ad un ridotto costo di realizzazione. Un recente rilievo batimetrico sull’area ha consentito di verificare fortunatamente l’assenza di variazioni significative nello spessore del sedimento a protezione dello scafo. Insieme al fasciame sono state recuperate otto anfore, di problematica attribuzione. Il Paci³⁴ osserva come esse siano state ascritte in passato alla produzione brindisina, databile tra la fine del II e la metà del I sec. a.C., ma anche come vi si possa individuare, grazie ad un bollo di fabbrica *NICIA*, un gruppo distinto delle «ovoidali» adriatiche, riconducibili ad *officinatores* di origine greca databili alla seconda metà del I sec. a.C. I dati tecnici raccolti sull’imbarcazione e il rinvenimento di anfore per il trasporto del vino consentono di identificare una nave adibita al commercio di prodotti vitivinicoli databile al periodo tardo-repubblicano.

Il sito di Torrette³⁵, identificato con prospezioni tra il 1996 ed il 1998 a circa m 4 di profondità, si trova a poca distanza dalle scogliere frangiflutti e sotto uno spesso strato di copertura, che ne impediscono lo scavo estensivo, lo studio e la visione di dettaglio. Nella zona sono riconoscibili alcuni frammenti lignei non meglio identificati, un’ampia dispersione di frammenti anforacei, in cui si distinguono produzioni di tipo apulo o Lamboglia 2 e forse un frammento (orlo) pertinente alla forma Dressel 1³⁶, un’area larga m 5/6 circa di lato, costituita da tegole di grosse dimensioni (m 0,50 per m 0,30). Difficile definire la natura del giacimento che i pochi dati raccolti soprattutto riguardo i materiali recuperati farebbero qualificare come un’imbarcazione, benché alcuni abbiano anche immaginato un pontile legato allo scalo.

Nel complesso tutti i siti fin qui rapidamente passati in rassegna rientrano in un *range* cronologico molto ampio, che va dalla seconda metà del II sec. a.C. fino al tardo-Impero, ma sembra con una maggiore concentrazione tra la fine della Repubblica ed il Primo Impero. Geograficamente è osservabile una distribuzione in modo particolare a Nord e a Sud della costa esaminata con un addensamento proprio nel tratto antistante *Ancona*. Forchetta temporale e mappatura dei siti si inquadrano perfettamente nel contesto storico-archeologico sopra descritto, si rapportano al sistema di insediamenti marittimi già illustrato e confermano l’esistenza di rotte marittime longitudinali da Nord a Sud e trasversali tra le due sponde, aventi nel porto di Ancona il punto di arrivo e di partenza.

³⁴ G. Paci, “Contatti e scambi adriatici in età romana attraverso le più recenti acquisizioni epigrafiche in territorio marchigiano”, *cit.*, pp. 4-13; Nonnis, “Appunti sulle anfore adriatiche”, *cit.*, pp. 467-500.

³⁵ Si veda Archivio SABAP; M. C. Profumo, S. Medas, L. Delbianco, “I relitti romani lungo la costa marchigiana: i dati forniti dall’archeologia subacquea”, *cit.*, pp. 317-341.

³⁶ P. Baldacci, “Importazioni cisalpine e produzione apula”, in *Recherches sur les amphores romaines*, École française de Rome, Roma, 1972, p. 25, figure 1-3; Mercando, “Relitto di una nave romana presso Ancona”, *cit.*, p. 78; M.T. Cipriano, M. B. Carre, “Production et typologie des amphores sur la cote adriatique de l’Italie”, in *Amphores romaines et histoire économique. Dix ans de recherche, Actes du colloque de Sienna (22-24 mai 1986)*, École Française de Rome, Roma, 1989, pp. 67-104; N. Lucentini, “Riflessi della circolazione adriatica”, in *Archeologia di Frontiera*, vol. 6, 2007, pp. 95- 108; M. Luni, “Rapporti tra le coste dell’Adriatico in età classica ed i traffici con Grecia e Magna Grecia”, in L. Braccesi, S. Graciotti (a cura di), *La Dalmazia e l’altra sponda. Problemi di archaiologia adriatica*, Olschki, Firenze, 1999, pp. 13-40.

5. Studio di fattibilità per una gestione sostenibile

Questa ricchezza archeologica fa immaginare in antico una costa portuosa e diversificata, ricca e vivace, di cui le attuali comunità marittime marchigiane sembrano essere un riflesso, da cogliere, raccontare e valorizzare.

Riflettendo su un possibile, immediato ed economico studio di fattibilità per una gestione sostenibile di tale capitale culturale, qui brevemente si dirà come l'idea di partenza sia quella di raccogliere e sistematizzare tutti i dati archeologici ed ambientali fin qui esposti preliminarmente su piattaforma G.I.S. (*Geographical Information System*), strumento di analisi, rappresentazione ed interrogazione incrociata di voci riguardanti un territorio, che consenta di approntare un economico *database* per una visione d'insieme ed integrata con D.E.M. (*Digital Elevation Model*) dei dati in nostro possesso, sia di natura storica ed archeologica, ma anche archivistico/bibliografica, cartografica, geo-morfologica, topografica, antropologica, linguistica e molto altro ancora, dai quali partire per una strategia gestionale³⁷.

Con un maggiore investimento in termini economici si potrebbe prevedere poi una migliore conoscenza dei fondali, soprattutto nella fascia che da sotto costa va alle 12 miglia, finora ancora poco indagata, ma che peculiare conformazione, forti correnti e scarsissima visibilità dell'acqua rendono difficile da esplorare. I più moderni sistemi di rilevazione acustica ed elettronica ad alto livello di risoluzione, come lo S.S.S. (*Side Scan Sonar*)³⁸ integrato al *Sub Bottom profiler*, consentirebbero una restituzione abbastanza precisa del fondale marino con una definizione tridimensionale ed una capacità di penetrazione dai m 4 ai 6 circa³⁹.

Di più ampio respiro poi potrebbe essere una progettualità mirata a elevare a casi di studio singole realtà archeologiche, di cui si riconoscano specifiche qualità morfologiche, conservative, funzionali e contestuali, adatte ad una promozione mirata e coerente. In questo senso un'attenzione particolare potrebbe essere riservata proprio alle due peschiere e al relitto di Palombina.

Nel caso dei due bacini in roccia, secondo l'Allegato alla Convenzione UNESCO del 2001 (Regole 1, 4, 7, 29, 35)⁴⁰, una progettazione interdisciplinare, mirata a conservazione e valorizzazione *in situ*, dovrebbe procedere secondo specifici e graduali passaggi: I) analisi della biodiversità e pulitura con conseguente conoscenza dell'ecosistema annidato nelle strutture (indicatore dello stato delle acque e dei cambiamenti climatici per la conservazione dei siti) e studio delle stesse; II) stabilizzazione delle strutture; III) rilievo, documentazione fotogrammetrica, restituzione in 3D ed in realtà virtuale per un efficace supporto a comunicazione e didattica; IV) installazione di strumenti di sorveglianza; V) studio delle tradizioni marinare del luogo alla ricerca di possibili persistenze di usi e tradizioni dall'antico

³⁷ J. Bogdani, "GIS in Archeologia", in *Groma* 2, 2009, pp. 421-482; U. Moscatelli, "Dispersione dei materiali archeologici e interpretazione: il contributo del GIS Idrisi", in *Archeologia e Calcolatori*, 10, 1999, pp. 239-248.

³⁸ E.J.W. Jones (dir.), *Marine geophysics*, John Wiley & Sons LTD, Chichester, 1999.

³⁹ M.E. Vardy *et al.*, "The geological Hubble: a reappraisal for shallow water", in *The Leading Edge*, vol. 30, 2011, pp. 154-159.

⁴⁰ Allegato "Regole concernenti gli interventi sul patrimonio culturale subacqueo", Convenzione UNESCO del 2001.

(es.: registrazione del racconto di pescatori riguardo peschiere costruite secondo modalità analoghe a quelle di età romana); VI) valorizzazione *in situ* anche tenendo conto di altri studi in atto in Lazio⁴¹.

Quanto al relitto di Palombina, lo studio, la tutela e la valorizzazione sono stati finora ostacolati da criticità, quali la scarsa trasparenza delle acque, la natura sabbiosa e limosa del fondale, parziale copertura delle scogliere frangiflutti. Gestire in maniera sostenibile un simile bene non è certo semplice, né economico, ma potrebbe valerne la pena per il rilancio di tutto un territorio col concorso di Amministrazioni pubbliche ed enti di ricerca.

In questo senso si è mossa di recente la nostra équipe, sostenuta dalla British School at Rome e dalla Soprintendenza territoriale, compiendo un rilievo batimetrico, che ha consentito di approssimare la consistenza dello spessore di copertura del sedimento (circa m 2) e di conoscere lo stato anaerobico del relitto, ottimale per la conservazione.

Partendo da questo, una possibile progettazione dovrebbe avvenire in più fasi: I) scavo archeologico, studio e documentazione grafica e fotografica; II) recupero e sollevamento dell'imbarcazione con apposito impianto e provvisorio alloggiamento in piccolo bacino; III) stabilizzazione, conservazione e restauro; IV) esposizione pubblica in spazio appositamente predisposto. Esempi possono essere: il "Museo della marineria" di Cesenatico⁴², in cui alcune delle imbarcazioni sono state realizzate proprio nelle Marche, ad Ancona e Porto Recanati; il "Museo delle navi antiche di Pisa"⁴³; il "Museo Archeologico Regionale Lilibeo - Baglio Anselmi" di Marsala⁴⁴.

Nelle Marche non esistono musei che espongono antichi relitti, benché vada considerata l'esistenza di Istituti sul mondo del mare, come il "Museo della Marineria - Washinton Patrignani" di Pesaro ed il "Museo del mare" di San Benedetto del Tronto. Il primo è strutturato per sale tematiche intorno ad aspetti della vita di mare nel corso dei secoli, arricchito da pannellistica e iniziative culturali, come annuali seminari⁴⁵. Più moderno e completo è il "Museo del mare" di San Benedetto del Tronto⁴⁶, un polo tematico, declinato in varie sezioni, dove spicca la componente archeologica con una raccolta di anfore, presentate anche riproducendo

⁴¹ L. Salmoiraghi, S. Pacchiana, *Tutela e progetto del patrimonio sommerso: il sistema delle peschiere del Lazio*, Tesi di laurea Magistrale in Architettura, Politecnico di Milano, A.A. 2018-2019.

⁴² Si veda il sito web del museo: <https://museomarineria.it/>.

⁴³ Si veda il sito web del museo: <https://www.navidipisa.it/>.

⁴⁴ Si veda il sito web del museo: <https://www.turismocomunemarsala.com/museo-archeologico-lilibeo.html>.

⁴⁵ Ingresso, scala e corridoio centrale: Marineria tradizionale, Aspetti di antropologia culturale. L'antico approdo; la nave di Novilara (VII sec. a.C.). I traffici marittimi e le navi del Quattrocento. Visioni pittoriche del porto di Pesaro fra XVII e XVIII secolo. Simboli e ornamenti sulle imbarcazioni tradizionali. Sala 1: Naufragi e relitti. Il relitto della nave Arduz (1817). Sala 2: Le barche tradizionali del litorale pesarese (secoli XVI-XIX). Sala 3: Le arti del porto (maestri velai e cordai). Sala 4: Tecniche di pesca (secoli XV-XX). Sala 5: Aspetti della quotidianità (la casa, la cucina, l'abbigliamento, la religiosità, ecc.). Sala 6: Maestri d'ascia e cantieri, www.museomarineriapesar.it/index.php/it/.

⁴⁶ Il Polo è così organizzato: *Antiquarium Truentinum*, Museo delle Anfore, Museo Ittico "Augusto Capriotti", Museo della Civiltà Marinara delle Marche. Si veda il sito web del Polo, <https://www.comunesbt.it/museodelmare/Engine>.

parti di stive di navi, con esposizione di lembi di mosaico e di intonaco da una villa marittima e soprattutto con una raccolta di oggetti provenienti dall'antica città costiera di *Truentum*; le altre sale sono dedicate alla civiltà marinara, al mondo ittico e alla collezione di quadri a soggetto marino. All'esposizione si affiancano percorsi e laboratori didattici, passeggiate nel territorio e *tours* guidati notturni all'asta del mercato ittico.

Pur caratterizzati da buoni allestimenti ed ottime iniziative, va detto però che queste realtà museali si allineano ancora a strutture organizzative di tipo statico e poco immersivo, ben lontane da esperienze museali contemporanee diffuse in Nord-Europa, tra cui spicca il "*Viking Ship Museum*" di Roskilde in Danimarca⁴⁷, che annualmente ospita decine di migliaia di visitatori e ragazzi in età scolare. Dedicato all'archeologia vichinga con l'esposizione di relitti e manufatti appartenenti a questa antica ed interessante cultura marinaresca, tale Istituto si contraddistingue quale centro attivo di archeologia sperimentale, dove artigiani, accademici e uomini del mare, costruttori di navi, marinai e maestri d'ascia lavorano insieme per scoprire e vivere il patrimonio culturale marittimo di questo territorio. L'archeologia sperimentale e l'archeologia marittima si fondono, per aggregare ricerca museale, *storytelling* ed educazione, con un pubblico attivo e partecipe delle esperienze offerte dal centro. Un *Open Air Museum*⁴⁸, che nel nostro paese trova espressione nel "Parco Archeologico e Museo all'aperto Terrammara di Montale" nel modenese.

Questa è la nostra idea di museo, esperienziale, didattico, immersivo ed inclusivo, che intorno all'oggetto focale dell'allestimento, rappresentato dal relitto di Palombina, ricostruisca un contesto storico-archeologico marittimo regionale e faccia rivivere pratiche marinare su tecniche di costruzione navale, navigazione, pesca e itticoltura, usi e costumi delle genti di mare presso gli antichi Romani. Il mondo accademico attraverso i mezzi e i metodi scientifici dell'archeologia sperimentale e di quella marittima potrebbe creare le giuste condizioni e gli opportuni strumenti sia per un pieno coinvolgimento di studenti e collaboratori in una formativa esperienza di campo con possibili ricadute professionali, sia per un diretto e pieno coinvolgimento del grande pubblico. Un progetto, senza dubbio ambizioso, che potrebbe trovare una sua giustificazione nella necessità di messa in sicurezza di un tratto di litorale costantemente esposto all'azione erosiva e per questo a rischio, al momento resa impossibile proprio dalla presenza del relitto.

⁴⁷ Si veda il sito web del museo: <https://www.vikingskibsmuseet.dk/en/>.

⁴⁸ Su esperienze e *network* di *Open Museum* di natura archeologica: <https://exarc.net/about-us>.

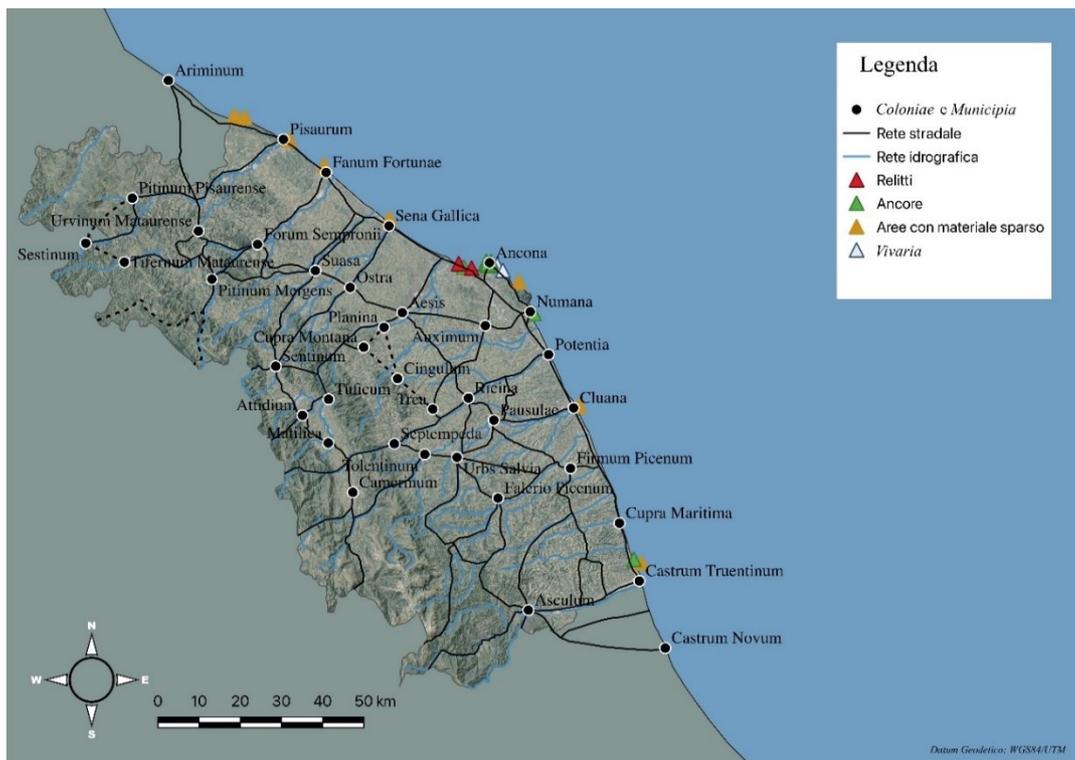


Fig. 1 – Mappa della Regione Marche: evidenziazione dell’idrografia in rapporto alla rete stradale e alle città in età romana; segnalazione dei principali rinvenimenti lungo la fascia marittima (Pianta ottenuta da DEM <https://doi.org/10.13127/tinitaly/1.1> a cura di Belfioretti, Stortoni 2022 e su base Vermeulen, “Small Town, cit.”).



Fig. 2 – Ancona, località Passetto: peschiera romana (foto Micheli 2022).

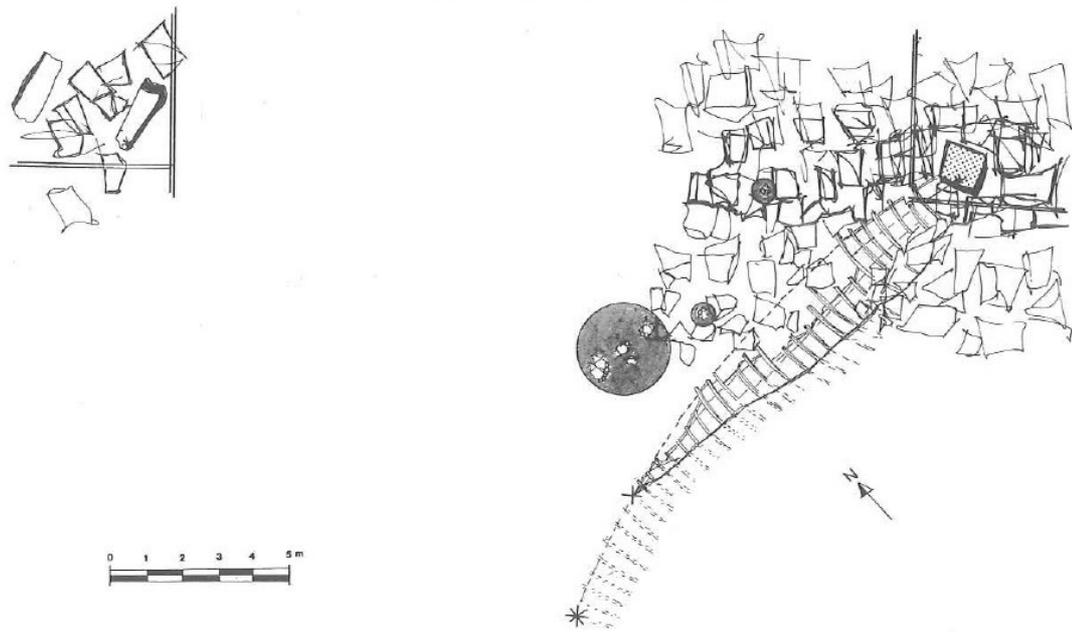


Fig. 3 – Falconara, località Palombina Vecchia: schizzo del relitto, parzialmente obliterato dalla scogliera (in Archivio SABAP).

“Adria-Route”.
Per una valorizzazione sostenibile di
un paesaggio del viaggio germanico al Sud

MARIA PAOLA SCIALDONE

SOMMARIO: 1. Premessa. Adriatico italo-tedesco fra dialogo interculturale e appropriazione transculturale. Un case study. – 2. Denominazione e obiettivi del progetto. – 3. Contesto e motivazione del progetto. – 4. Pianificazione del progetto. – 5. Budget stimato. – 6. Sostenibilità ecologica. – 7. Impatto previsto. – 8. Osservazioni conclusive.

1. Premessa: Adriatico italo-tedesco fra dialogo interculturale e appropriazione transculturale. Un case study.

I viaggi dei tedeschi nell'Adriatico hanno una lunga storia. Questi viaggi sono stati influenzati nel corso del tempo da una variegata combinazione di motivazioni commerciali, religiose, culturali e turistiche.

Durante il Medioevo la regione adriatica è meta di un flusso costante di pellegrini provenienti da diverse parti del mondo¹. Tra di loro, i tedeschi – sia di fede cattolica che protestante – hanno sempre avuto un ruolo di primo piano, attirati soprattutto da uno dei più famosi santuari adriatici: quello di Loreto della Basilica della Santa Casa, importante luogo di venerazione mariana. Da lì si sono mossi anche verso altre mete spirituali, anche nell'interno, come Assisi e la Basilica di San Francesco, Padova, con la sua famosa Basilica di Sant'Antonio e Venezia con la Basilica di San Marco, con le sue preziose opere d'arte e la tomba dell'Evangelista. Ma i pellegrinaggi tedeschi nell'Adriatico non si sono limitati solo alle grandi città e ai santuari principali. Lungo la costa ci sono numerose altre tappe importanti, come abbazie e chiese rurali, che hanno arricchito l'esperienza dei viaggiatori.

Nello stesso periodo i commercianti tedeschi intraprendono viaggi nell'Adriatico per stabilire contatti commerciali con le città stato costiere dell'Europa orientale. Le città come Dubrovnik (Ragusa) e Venezia erano importanti centri commerciali che attiravano mercanti provenienti da tutta l'Europa. Le rotte commerciali che attraversavano l'Adriatico consentivano lo scambio di merci, tra cui spezie, tessuti e metalli preziosi. Questi viaggi commerciali contribuirono a creare saldi legami economici tra i tedeschi e le città costiere adriatiche².

Durante il periodo delle esplorazioni marittime, nel XV e XVI secolo, i tedeschi si uniscono alle spedizioni che si avventuravano nell'Adriatico. Queste spedizioni avevano scopi diversi, come l'esplorazione di nuove rotte commerciali o la ricerca di nuove terre. I tedeschi partecipano anche a viaggi di ricognizione scientifica,

¹ Si veda, fra gli altri, lo studio di S. Graciotti, *La Dalmazia e l'Adriatico dei pellegrini “veneziani” in Terrasanta (secc. XIV-XVI)*, Roma, La Musa Talia editrice, 2014.

² M. Rieder, “Cosmopoliti sull'Adriatico. Mercanti ed industriali tedeschi a Venezia e Trieste”, in *Qualestoria*, Anno XXXVIII, 2010, pp. 99-133.

fornendo contributi significativi alla conoscenza geografica e alla mappatura dell'area adriatica.

Nel corso del XIX secolo, l'interesse dei tedeschi per l'Adriatico si intensifica, questa volta come destinazione turistica, soprattutto quando la grande pagina culturale del viaggio tedesco nell'Italia continentale e insulare, ormai in buona parte scaduta a cliché, comincia a perdere il suo 'appeal'. Ma l'intensa esperienza interculturale che intreccia l'identità tedesca a quella italiana rende irrinunciabile la frequentazione del Sud dell'Europa. Emerge così in questo periodo una nuova rotta odeporea che può essere definita la “Adria-Route” e tocca sia la costa occidentale che orientale della lunga insenatura settentrionale del Mediterraneo, situata tra la penisola italiana dell'Appennino e la penisola balcanica. L'evoluzione tecnica dei mezzi di trasporto e il fatto che Trieste era il porto dell'impero austro-ungarico facilita enormemente questa frequentazione tedesca che riguarda tanto i viaggiatori aristocratici, quanto i viaggiatori comuni, attirati dalla bellezza dei paesaggi costieri, dalle isole incantevoli e dal clima mediterraneo³. Città come Trieste, Spalato (Split) e Fiume (Rijeka) divengono mete popolari per i tedeschi in cerca di relax e svago, ma anche sedi incantevoli di dimore prestigiose, come il castello asburgico di Miramare sul golfo di Trieste a imitazione del castello duinese della nota famiglia von Thurn und Taxis. L'Adriatico viene visto come una sorta di paradiso esotico, ma a portata di mano, dove i visitatori tedeschi possono godere delle spiagge, del Sud e della cucina mediterranea.

Non a caso durante il periodo tra le due guerre mondiali, l'Adriatico diviene il luogo di villeggiatura preferito dai tedeschi grazie anche alla costruzione delle strade e delle infrastrutture turistiche che permettono di raggiungere più agevolmente la costa adriatica. Le città costiere e le isole dell'Adriatico sono mete talmente popolari per il turismo balneare che i tedeschi contribuiscono sensibilmente a sviluppare l'industria turistica della regione. Il turismo tedesco si interrompe quando l'Adriatico diviene teatro di conflitti durante la Seconda Guerra Mondiale e solo dopo la fine della guerra, in seguito a un periodo di ricostruzione e ulteriore sviluppo economico, il flusso di visitatori riprende, trasformandosi negli anni Cinquanta in un vero e proprio fenomeno di massa⁴, tale da dare origine al soprannome scherzoso per le spiagge adriatiche di “Teutonegrill”, ovvero luogo dove i teutonici si abbrustoliscono al sole. Per molti tedeschi della generazione del miracolo economico l'Adriatico rappresenta anche la prima opportunità di entrare in contatto con la realtà mediterranea. L'attrazione e la fascinazione che la regione esercita sui visitatori tedeschi continua ancora oggi (si veda la campagna pubblicitaria di promozione turistica rivolta al mondo germanico del 2020 di Veneto e Friuli al grido di: “die italienische Adria: Nichts liegt näher!” [Niente è più vicino dell'Adriatico!]), rendendo l'Adriatico, specialmente le località balneari (all'inizio soprattutto dell'Alto Adriatico con le coste venete e friulane e la riviera romagnola e marchigiana, più di recente anche la parte più meridionale fino allo Stretto di

³ M. C. Foi, *Trieste*, in *Atlante della cultura tedesca*, a cura di Francesco Fiorentino e Giovanni Sampaolo, Macerata, Quodlibet, 2009, pp. 360-363.

⁴ P. Battilani, *Vacanze di pochi, vacanze di tutti. L'evoluzione del turismo europeo*, Bologna, Il Mulino, 2001.

⁵ Si veda: [L'Adriatico invita i tedeschi Zaia: «Il nostro mare è il loro mare» - Italia a Tavola](#).

Otranto) una destinazione turistica iscritta nell'immaginario collettivo, come attesta anche un ricco *corpus* letterario in lingua tedesca che tratta del paesaggio adriatico spaziando dalle descrizioni poetiche agli scritti di viaggio, in cui si offre una varietà di prospettive e approcci alla sua rappresentazione. Molti sono gli autori tedeschi che per frequentazione diretta o per consuetudine culturale dedicano pagine alla regione adriatica intensificando i contributi a partire dalla metà del XIX secolo. A Rainer Maria Rilke, che fra il 1911 e il 1912 soggiornò al castello di Duino, ospite della principessa Marie von Thurn und Taxis (Hohenlohe), per la quale scrisse le prime due delle dieci elegie denominate “duinesi”, oggi è persino intitolato un percorso a picco sull'Adriatico che dal castello di Duino conduce a Sistiana: il “sentiero Rilke”. Un omaggio sia alla personalità artistica del poeta – che in realtà si narra non abbia mai percorso quel tragitto per paura della bora – e al suo incontro con quel tratto di mare, sia alla nota passione tedesca per la così detta “Wanderung”, parola di difficile traduzione che rimanda alla predilezione per le passeggiate escursionistiche⁶. Sempre nel 1912 Thomas Mann con la novella *Morte a Venezia* sceglie proprio il paesaggio adriatico per assestare un colpo al cuore di quella nobiltà e borghesia colta che frequenta le raffinate spiagge del Lido, l'isola collocata tra la laguna di Venezia e il mare Adriatico. Oltre a questi esempi celeberrimi, molti altri autori parlano dell'Adriatico come della “scoperta del mare, il presagio del Sud. Nel 1819 Grillparzer scrive dell'abbagliante felicità promessa dall'aprirsi improvviso dell'Adriatico. August von Platen, nel 1824, celebra il golfo, ma anche gli stabilimenti balneari pubblici. Nel 1857 Adalbert Stifter capisce quanto sarebbe stata diversa la sua opera se avesse conosciuto prima il mare”⁷.

Ma, al di là della fruizione e della descrizione della regione adriatica che fanno di questo paesaggio un luogo a cui i tedeschi guardano con un misto di nostalgia e di “Sehnsucht”⁸ (altra parola complessa del lessico tedesco che possiamo rendere con “desiderio intenso”), l'Adriatico è anche un luogo di transfer transculturale. Così come il giardino mediterraneo, accolto come motivo tematico nella letteratura tedesca, in cui incarna la rappresentazione figurativa metonimica dell'Italia e l'ambizione tedesca a contaminarsi con la dimensione della classicità, è stato letteralmente “trapiantato” nella cultura germanica⁹, anche la funzione e fascinazione

⁶ Il verbo “*wandern*” contiene un senso di libertà: di spazi, silenzi e avventura, tutto quello che crea il profondo rapporto con la natura che è un elemento fondante del sentirsi tedeschi” (V. Vannuccini, F. Predazzi, *Piccolo viaggio nell'anima tedesca*, Milano, Feltrinelli, 2004, p. 117).

⁷ M. C. Foi, *op. cit.*, p. 361.

⁸ Su questo si veda l'approfondito studio storico-culturale del redattore della “taz” U. Rada, *Die Adria: Wiederentdeckung eines Sehnsuchtsortes*, Muenchen, Pantheon Verlag, 2014 e anche l'articolo del 2019 di A. Jakir, “Die Adria: Teil des Mittelmeeres und europäischer Sehnsuchtsort”, in *OST-WEST Europäische Perspektiven*, 2019, disponibile su <https://www.owep.de/artikel/1227-adria-teil-des-mittelmeeres-und-europaeischer-sehnsuchtsort>.

⁹ Il discorso letterario e quello culturale/culturale della progettazione e introduzione transculturale del giardino mediterraneo nei paesi di lingua tedesca sono strettamente correlati in una complessa rete intermediale che spazia dal testo scritto al testo artistico figurativo e implica anche una dimensione filosofica (nello specifico una riflessione in termini di filosofia del paesaggio) ed ecfraistica, utile ad indagare la metabolizzazione e riproposizione di questo motivo in quel contesto storico-culturale. La ricerca si interroga su quanto la piantumazione costante del giardino mediterraneo nei paesi di lingua tedesca, a partire dalla metà del Cinquecento fino ai giorni nostri – nonostante i limiti oggettivi di ambiente, clima e contesto culturale –, siano la concretizzazione a lunga gettata del desiderio, supportato da una precisa progettazione letteraria, di una reale contaminazione ibrida fra culture e/o

dell’Adriatico nel corso del tempo sono stati introdotti in diverse forme nella realtà socioculturale germanica. Lo dimostrano i seguenti esempi. Il termine Adriatico, in tedesco “Adria” nell’abbreviazione di “Adriatisches Meer”, che suggerisce spazi di svago e di vacanza, viene spesso mutuato nei paesi di lingua tedesca per la denominazione di strutture ricettive e alberghiere. Ricordiamo fra tutti il famigerato albergo “Adria”, che si trovava nel cuore della Berlino est durante gli anni del Muro, per l’esattezza al numero 134 della Friedrichstraße¹⁰. L’edificio, a rischio di crollo, è stato completamente demolito nel novembre del 1999 nonostante ne fossero stati pianificati la ristrutturazione il ripristino della facciata decorata. Con questo atto di *cancel culture* si è purtroppo persa una interessante stratificazione culturale che ibridava il rigore socialista con il lassismo e la licenziosità dell’Italia percepite dai tedeschi. Infatti l’ “Adria”, ritenuto al di fuori del “sistema mondiale socialista”, in una breve fase fu ribattezzato dai funzionari della direzione degli alberghi con il nome della capitale bulgara, “Sofia”, per poi però tornare ben presto a chiamarsi “Hotel Adria” e a svolgere la funzione di luogo mercenario a cui era stato destinato, ospitando prevalentemente viaggiatori dell’Ovest a cui la DDR inviava prostitute in cambio di marchi occidentali o di dollari, salvo poi, si dice, sorvegliarne le stanze attraverso i microfoni della Stasi¹¹. È evidente come nell’immaginario germanico lo spazio adriatico occupi spazi semantici prossimi a concetti come libertà, rottura degli schemi, contaminazione, concessione.

il risultato di un reale processo di osmosi transculturale. La ricognizione della ripresa concreta del giardino mediterraneo in Germania spazia dalla straordinaria conservazione – ormai ampiamente musealizzata perché preservata e visitabile – di celebri esemplificazioni di giardini mediterranei storici, fino alla larga diffusione attuale del giardino mediterraneo su base hobbistica (i siti che trattano di come realizzare a casa propria un giardino mediterraneo al nord sono legione). Esemplicazioni delle testimonianze storiche che si sono preservate spesso a causa della frammentazione territoriale tedesca in tanti piccoli territori sovrani sono il parco “Planten um Blumen” di Amburgo, l’arcadia prussiana di Sanssouci a Potsdam, fino alla Insel Mainau o alle diffusissime Palmenhäuser (case delle palme) o orangerie come lo Schloss Seehof a Bamberg. Queste testimonianze storiche sono interessanti in termini di estetica, di storia del gusto, di contaminazione fra le arti (si pensi alle molteplici descrizioni e riprese letterarie che ne abbiamo), ma anche in termini di politica e di rappresentazione del potere visto che si legano al desiderio di singoli regnanti o personaggi in vista esibire il proprio prestigio. La presenza attuale e insistita del modello di giardino mediterraneo nei paesi di lingua tedesca, in particolare in Germania, dimostra che l’architettura dei giardini vi ha importato e introdotto specie botaniche mediterranee inventando modi innovativi per coltivarle comunque al Nord (ad esempio lastre di ardesia sui terrazzamenti) o ha fatto ricorso, con piante simili sostitutive, come specie di agrumi più resistenti, a soluzioni imitative idonee all’ambiente nordico andando a comunque a cristallizzare – in forme stereotipiche – paesaggi culturali che insistono su aree mediterranee ritenute “caratterizzanti/caratteristiche” innestate però in una ibridizzazione paesaggistica della dimensione culturale tedesca. Fra queste: il giardino campestre rustico della Toscana; il giardino formale alla veneziana di ascendenza rinascimentale; il giardino di lavanda ispirato alla Francia del Sud; giardini con giochi d’acqua di ispirazione spagnola e mauritana; il giardino di piante e frutti alla greca; il giardino orientale della Turchia o l’aranceto, che più che alla Sicilia o alla Calabria, si rifà proprio alla piantumazione della costa adriatica nei secoli passati, oggi andata completamente persa.

¹⁰ La Friedrichstraße, una delle strade più famose del centro storico di Berlino nei quartieri di Mitte e Kreuzberg, era divisa dal Muro di Berlino, ma il civico 134 – dove sorgeva l’hotel Adria – si trovava nella zona orientale. Oggi nella stessa aera si trova lo Art Center Berlin.

¹¹ Cfr. <https://www.tagesspiegel.de/berlin/mit-dem-einstigen-ost-west-treffpunkt-stirbt-eine-legende-632431.html>.

Troviamo però anche altri esempi interessanti di rifunzionalizzazione culturale tedesca dell'Adriatico più strettamente legati alla sua funzione vacanziera di luogo di svago e balneazione. Ad esempio, i laghi ricavati da ex cave di ghiaia. Queste realizzazioni vanno incontro all'esigenza da parte dei tedeschi di spiagge pulite e acqua limpida soprattutto per coloro che non possono partecipare al grande flusso teutonico verso sud e che si accontentano di un paesaggio molto diverso a patto che per lo meno richiami, nel nome e nella funzione, quello italiano. Uno di questi laghi è quello che si trova sul bordo orientale di Mildensee, nella città di Dessau-Rosslau, proprio vicino all'uscita A9 Dessau/Oranienbaum, in un'area di pertinenza della DDR fino al 1989. Negli anni '30 del XX secolo la ghiaia estratta da quella cava era servita proprio per la costruzione della Reichsautobahn che collegava Berlino a Monaco di Baviera. Dopo il completamento della tratta autostradale progettata, la cavità era stata riconvertita in un punto balneare e il 15 luglio 1939 si inaugurava il "Reichsautobahnseebad Mildensee" attrezzato con spogliatoi e punti di ristoro e situato nella attuale riserva della biosfera della Media Elba in prossimità – forse non a caso – della riproposizione del giardino mediterraneo denominata Dessau-Wörlitz. Ancora oggi, in questo angolo di ispirazione italiana che da molti decenni con le sue offerte di balneazione e sport è una popolare meta di svago nella regione, è ancora presente e in uso il padiglione degli spogliatoi del punto balneare, oltre a diverse sale per ristoranti. Nel settembre 1972, la compagnia aerea di stato della Germania Est, Interflug, vi ha fatto costruire un trampolino alto 12 metri, e nel 1978, l'associazione delle imprese pubbliche VVB (Ausrüstungen für Bergbau und Schwerindustrie) ha realizzato un altro trampolino per intensificare l'esperienza ricreativa offerta dall'area. Fino agli inizi degli anni '50, il complesso balneare era gestito dall'ufficio stradale dell'autostrada di Dessau e successivamente direttamente dalla città di Dessau. Dagli inizi degli anni 2000, il complesso balneare è stato dato in affitto e ribattezzato proprio "Adria". Dal 2005 è gestito dall'imprenditore Uwe Schlawig e dalla sua squadra. Per il mantenimento a lungo termine e l'aumento dell'attrattiva della località, è stato sviluppato un concetto sostenibile con una serie di misure valutate positivamente dal Gruppo di Azione Locale "Media Elba/Fläming". Il lido oggi è completato da circa 130 piazzole per il campeggio a lungo e breve termine, nonché da alcune piccole case vacanza e chalet finlandesi. Oltre all'aumento della capacità, la creazione di offerte specifiche e di nuove opportunità di svago per vari gruppi di utenti (camper, turisti di un giorno, bambini, adolescenti, squadre aziendali, ecc.) è stato realizzato come sotto-progetto un parco avventura sospeso nella zona del lido. Dalla sua apertura nel luglio 2009 è diventato un punto di incontro di svago che attira visitatori all' "Adria" ben al di là della stagione balneare (marzo-ottobre). Nove percorsi con diversi livelli di difficoltà, ad altezze da uno a dieci metri, invitano gli appassionati di arrampicata a scalare. Tra i 69 alberi ci sono varie stazioni (piattaforme) collegate tra loro da corde, ponti sospesi, tunnel, passerelle e scivoli, che possono essere scalati in sicurezza con l'ausilio di imbracature e corde, accompagnati da personale specializzato.

Un luogo simile si trova nell'ex BRD dove, a causa dell'aumento dell'inquinamento del Reno, gli abitanti delle grandi città in cerca di zone per prendere il sole affollavano le cave di ghiaia vicino ad Altrip, nella zona chiamata Hochäcker. Vista la popolarità dell'area il consigliere di distretto Kurt Becker-Marx presentò un piano per organizzare l'area di svago, che prevedeva aree balneari

pubbliche, lotti privati e la relativa logistica. Otto Braun acquistò un terreno e divenne il primo presidente dell'Associazione di Interesse Comune (IG) da lui chiamata non a caso “Adria Blu”. Questa denominazione ebbe un effetto magnetico scatenando una corsa verso l’area resa balneabile.

L’ultimo esempio è forse quello più interessante in termini di dialogo fra la cultura italiana e la cultura germanica. Si tratta di una emittente radiofonica leggendaria che prende il nome proprio dal bacino territoriale a cui era diretta la sua programmazione: Radio Adria. Le trasmissioni erano pensate per i vacanzieri di lingua tedesca sulla costiera adriatica e sono state mandate in onda da Trieste a Rimini e nell’Istria dal 1977 al 1991, per poi riprendere a tratti fino al 2002, anno della definitiva cessazione delle trasmissioni, grazie a una redazione austriaca stanziata in una villa ad Aquileia, vicino a Grado¹². Radio Adria è stata la prima emittente austriaca privata finanziata interamente dalla pubblicità. Fondata dal giornalista viennese Johann Fritz, si riprometteva di fornire un servizio informativo ai turisti in vacanza sulle coste adriatiche ma anche, in uno spirito europeista *ante-litteram*, di abbattere i confini fra popoli e culture. Il programma di Radio Adria era variegato e rivolto a tutta la famiglia. Le trasmissioni musicali coprivano quasi tutti i gusti, includendo musica pop, rock, canzoni francesi, musica classica, country, canzoni leggere e operette. Inoltre, c'erano anche programmi per bambini (“Radio Bambini”, “Chi ne sa di più?”), notizie internazionali ogni ora, “Italiano per i turisti”, e la rubrica molto seguita e amata: “Cucinare con Radio Adria”, ovviamente con ricette rigorosamente mediterranee¹³. Completava il palinsesto una classifica musicale giornaliera che gli ascoltatori potevano determinare attraverso le chiamate. La nota sigla della stazione vacanziera era il brano “Wichita Lineman” di Peter Nero. Dal 1980 la redazione organizzò anche collegamenti in diretta con altre stazioni radiofoniche in area di lingua tedesca per ampliare l’offerta. Poiché il focus principale di Radio Adria era il servizio per i turisti, gli ascoltatori ricevevano regolarmente consigli per escursioni, indicazioni sugli eventi, tassi di cambio aggiornati, informazioni sul traffico, previsioni meteo per la vela, informazioni sui giorni di mercato nella regione e sugli orari di apertura dei negozi e degli uffici. Inoltre, Radio Adria offriva ai parenti rimasti a casa la possibilità di contattare i loro familiari in vacanza nell’area di trasmissione attraverso le chiamate alle persone. Infatti, Radio Adria non solo poteva essere visitata dai suoi ascoltatori, raggiungendo in alcuni anni picchi di oltre 10.000 visitatori ad Aquileia, ma si recava regolarmente nei luoghi di vacanza per realizzare interviste ai turisti tedeschi in vacanza e organizzare feste estive e giochi sulla spiaggia. La popolarità di Radio Adria ha portato a collaborazioni con numerose aziende nazionali e internazionali, con alberghi, ristoranti e servizi di assistenza stradale. Anche i giornali spesso riportavano notizie sul canale radiofonico dedicato alle vacanze sulla costiera adriatica che ha avuto negli anni un seguito leggendario

¹² La direzione generale delle Poste italiane ha concesso il 11 gennaio 1977 ad un'azienda di Monaco di Baviera l'autorizzazione per il funzionamento di un trasmettitore FM in lingua tedesca. Il 24 aprile 1977 si è tenuto il primo contatto tra questa azienda e il direttore generale del quotidiano austriaco "Die Presse", Johann Fritz per concordare la gestione delle notizie per i turisti austriaci. Nel corso delle trattative, il 5 giugno 1977, "Die Presse" ha ottenuto l'esclusiva e oltre alle notizie ha progettato un palinsesto innovativo con una programmazione *ad hoc*.

¹³ Il ricettario di radio Adria è stato stampato e si può anche scaricare online. Si veda la pagina web: radio-adria.cybercomm.at.

diventando ben presto un vero e proprio fenomeno ‘cult’ raccontato nel 2018 da un documentario nostalgico girato dal regista austriaco Harald Zilka con materiale di repertorio e interviste a molti ex speaker dell'emittente radiofonica¹⁴.

Grazie allo strumento radiofonico di massa e alla comunità interculturale che ha contribuito a creare, l'Adriatico viene ancora di più percepito dai turisti di lingua tedesca, adottando la definizione del famoso scrittore croato Predrag Matvejević, come un “Meer der intimen Nähe” [un mare di intima prossimità]¹⁵; un mare più vocato a unire che a dividere oriente e occidente, nonostante durante gli anni della cortina di ferro il confine corresse anche al suo interno. Già nel nell'introduzione al suo resoconto di viaggio del 1907 sulla costa adriatica orientale¹⁶ Wilhelm Frank, membro del Reichstag tedesco, lo definiva: “Eine Gegend Europas, welche seit Jahrtausend in der Geschichte und in der Gegenwart wieder eine Rolle spielt als „Sprungbrett“ zwischen dem Orient und dem Okzident” [Una regione dell'Europa che da millenni riveste un ruolo importante nella storia e nel presente come “trampolino di lancio” tra l'Oriente e l'Occidente].

Appare dunque evidente la regione adriatica sia molto di più che un luogo del cuore dei visitatori germanici, spesso emotivamente legati a ricordi della loro infanzia o del proprio nucleo familiare. Essa rappresenta una vera e propria *koiné* dove diversità culturali e linguaggi comuni coesistono in un insieme stimolante che necessita di essere preservato e promosso per fare emergere forme di “cosmopolitismo adriatico”. Quest'azione, che rientra pienamente negli obiettivi che si è posto il Centro interdipartimentale di Ricerca sull'Adriatico e il Mediterraneo (“CiRAM”), dovrebbe contribuire anche a coltivare azioni correttive postcoloniali di quella disastrosa ambizione antistorica e imperialistica che ha visto il fascismo intento a nazionalizzare i paesi costieri da Trieste fino all'Albania.

In questo spirito nasce la proposta progettuale concreta “Adriatic Pillars Project” che segue questa introduzione storico-culturale. La stretta relazione fra la penisola italiana e la costellazione germanica qui schizzata a grandi linee può essere solo uno fra i tanti possibili contenuti a cui rimanda il progetto che idealmente chiude il volume collettaneo del CiRAM riunendo potenzialmente anche le varie proposte sviluppate nei contributi precedenti e le varie discipline rappresentante in questo percorso comune.

2. Denominazione e obiettivi del progetto

Adriatic Pillars Project (d'ora in poi APP) si propone di promuovere e divulgare il concetto di “cosmopolitismo adriatico” come un'idea di convivenza pacifica e scambio culturale tra le diverse comunità che si affacciano sull'Adriatico. Attraverso attività di divulgazione e sensibilizzazione, nel rispetto della sostenibilità il progetto mira a creare consapevolezza e apprezzamento per la diversità culturale e a

¹⁴ “Radio Adria – Eine Erfolgsgeschichte” (2018). Cfr. Anche la pagina facebook “Radio Adria – Die Adria - Nostalgieseite”: <https://www.facebook.com/RadioAdria/>.

¹⁵ P. Matvejević, *Der Mediterran. Raum und Zeit*, Zürich, Vorwort von Claudio Magris. Aus dem Kroatischen übersetzt von Katja Sturm-Schnabl, 1993, p. 42

¹⁶ W. Frank, *Über das adriatische Meer hin und her; Reise=Eindrücke*, Berlin, Verlag des „Sonntagsglocken“, 1907, p. 6.

promuovere una mentalità aperta e inclusiva tra le persone che vivono e visitano la regione adriatica. Il nome “pillars” rimanda ai pilastri della convivenza e della cultura condivisa nella *koiné* adriatica, ma anche alle colonnine multimediali che permetteranno di esportarlo e renderlo fruibile tramite alla tecnologia digitale (cfr. *infra*).

Ambisce inoltre a fornire agli abitanti e ai frequentatori (occasionalmente, stagionali etc.) della regione adriatica un'esperienza coinvolgente di storytelling storico-culturale plurilingue sulla *koiné* adriatica attraverso la combinazione di elementi fisici e digitali offrendo contenuti multimediali accessibili a tutti, garantendo il rispetto dei materiali di tipo umanistico e senza escludere, per rendere più coinvolgente l'esperienza, di sviluppare un sistema di gamification, anche per incentivare la partecipazione e la condivisione dei contenuti su social network.

Il progetto “APP” mira a creare un'esperienza di storytelling interattiva plurilingue (italiano, inglese, tedesco *in primis*) relativa all'area adriatica che unisce il mondo fisico a quello digitale. Attraverso l'installazione di colonnine fisiche, dotate di QRcode, NFC e strumenti di gamification, i partecipanti potranno accedere a contenuti multimediali di diverso tipo, informazioni di vario genere, come storiche, letterarie (fanzionali e/o odepatiche), mappe, immagini, video e timeline sul loro smartphone. Questa avventura digitale sarà supportata dall'utilizzo dell'app clip di iOS e delle instant app di Android, garantendo una fruizione rapida e immediata. I contenuti saranno approntati dai docenti e ricercatori del CiRAM attivando anche una serie di collaborazioni nazionali e internazionali.

APP intende inoltre portare il know-how dell'Università di Macerata (“UNIMC”) “sulle spiagge” con contenuti divulgativi, ma solidi e scientificamente validi, che fungano da volano per tutto il territorio ma forniscano all'ateneo maceratese una ulteriore vetrina non effimera nella quale promuovere diversamente anche la professionalità dei propri docenti e la relativa offerta formativa al fine di fornire un servizio alla comunità e aumentare gli iscritti.

3. Contesto e motivazione del progetto

APP si sviluppa nel contesto di un'area, come quella costiera adriatica marchigiana e abruzzese, che risulta ormai complessivamente scollata dalle aree di pertinenza di UNIMC. Sebbene spesso la costa sia luogo di iniziative di disseminazione, e in passato, Civitanova e Tortoreto ospitassero alcuni insegnamenti dei corsi di laurea in mediazione linguistica e scienze della formazione, essa oggi è percepita principalmente come luogo alternativo alla formazione accademica, soprattutto votato allo svago, alla vacanza o alla “movida”. È necessario che in un'ottica di maggiore capillarizzazione dell'ateneo maceratese sul territorio regionale e limitrofo queste aree vengano recuperate e anche rese consapevoli della loro tradizione culturale della loro naturale vocazione alla dimensione internazionale.

Infatti, oltre a fornire informazioni storiche e culturali, il progetto APP può anche contribuire concretamente a preservare la memoria storica dei luoghi. Grazie all'utilizzo di contenuti multimediali, come foto d'epoca, registrazioni audio di testimonianze e documenti storici, il progetto consentirà di catturare e condividere la

memoria collettiva di un'area intrecciandola anche a quella di altre zone adriatiche ad essa strettamente interconnesse. Ciò favorirà la valorizzazione della storia locale, la preservazione delle tradizioni culturali e la promozione di una maggiore consapevolezza del patrimonio storico tra i fruitori.

Obiettivi di sostenibilità, ecologia e pensiero europeista impongono di pensare a progetti che vadano oltre le aule universitarie raggiungendo l'esterno per influire positivamente sulla formazione della mentalità, sulla crescita culturale e sul long life learning delle comunità.

I fruitori sarebbero soggetti appartenenti ad un ampio pubblico (da 11 a 99+), purché dotati di telefono cellulare.

Gli enti promotori e gli stakeholders potrebbero essere, oltre a UNIMC, in veste di promotrice, enti locali, università dell'area adriatica consorziate (italiane e straniere), aziende interessate a supportare e implementare il progetto che si pone come promotore di collaborazioni e partenariati tra diverse organizzazioni, istituzioni culturali, università e associazioni presenti nella regione adriatica al fine di creare sinergie e amplificare l'impatto delle attività di divulgazione intensificando altresì la rete di partnership già in essere attraverso varie forme di cooperazione europea. La collaborazione potrebbe includere scambi culturali, programmi di mobilità per docenti e studenti, mostre itineranti e attività congiunte di ricerca e studio.

4. Pianificazione del progetto

4.1. *Attività e fasi del progetto*

Una prima fase del progetto sarà dedicata alla ricerca e alla documentazione. Il CiRAM, a partire dalla propria ricchezza multidisciplinare interna al Centro, potrà promuovere ricerche approfondite sulla storia, la cultura (ad ampio raggio disciplinare) e le testimonianze del cosmopolitismo adriatico, facendosi anche bacino di raccolta di aspetti di storia locale storie, aneddoti e esperienze di individui e comunità che hanno incarnato questo spirito di apertura e scambio. Il centro lavorerà per obiettivi mettendo a punto i *case studies* da approfondire nel tempo. La vicenda interculturale e transculturale italo-tedesca schizzata nelle premesse è una traccia esemplificativa di individuazione delle fattispecie da mettere a fuoco.

Seguirà la creazione di risorse informative, ovvero lo sviluppo di materiale divulgativo e di percorsi di ricerca utili a sensibilizzare il pubblico sul concetto di cosmopolitismo adriatico. Queste risorse forniranno informazioni sulla storia, le tradizioni, le lingue e le influenze culturali che hanno contribuito a creare un tessuto cosmopolita nell'area adriatica. Al contempo serviranno a creare consapevolezza sulla necessità di preservare la diversità culturale.

Le risorse informativo-divulgative verranno rese fruibili in forma di contenuti multimediali (storici, informativi, narrativi etc.) correlati alle colonne installate. Questi includeranno testi, immagini, video, timeline e audio. I contenuti verranno organizzati e gestiti utilizzando il sistema Omeka S, un sito web che consente la gestione di materiali di tipo umanistico accessibili a tutti.

Per avviare il progetto, e renderlo eventualmente replicabile esportabile in altre aree, è necessaria l'identificazione di un luogo pilota che funga da incubatore e da tester per un prototipo. La proposta è di partire da Porto Recanati, il porto di Loreto, santuario di importanza mondiale, molto vicino all'Ateneo maceratese e molto poco valorizzato in termini culturali al di là della dimensione artistico-religiosa, per poi estendersi ad altre località e mettere a punto un'esperienza replicabile. Rimanere sulla costa – anche per questo la scelta ricade su Porto Recanati e non direttamente su Loreto – avrebbe un valore tanto simbolico quanto di impatto sociale nel guadagnare alla ricerca aree tradizionalmente percepite come deputate ad altre attività, rendendo la cultura un'esperienza più trasversale, democratica e più facilmente accessibile. Questo obiettivo verrà raggiunto tramite l'installazione di colonnine multimediali in punti strategici individuati all'interno dell'area specifica deputata come, in questo caso, la passeggiata del lungo mare della cittadina selezionata, vicino agli stabilimenti balneari. Non si esclude la selezione di altri luoghi strategici interni ma sempre mantenendo fermo con il rimando alla dimensione costiera. Ogni colonnina avrà un aspetto unico e conterrà un QRcode e un'etichetta NFC per l'accesso ai contenuti digitali, che gli utenti potranno scansionare utilizzando l'app fotocamera del loro smartphone o un'applicazione specifica. La scansione del QRcode aprirà automaticamente una pagina web dedicata ai contenuti multimediali della colonnina specifica.

Parallelamente il CiRAM si occuperà a latere dell'organizzazione di eventi, conferenze e workshop dedicati ad APP; iniziative sia interne che esterne, a fini di discussione, affinamento e promozione del progetto. Tali iniziative incentrate sul cosmopolitismo adriatico e sui temi del CiRAM, coinvolgeranno esperti, studiosi, artisti e rappresentanti delle diverse comunità presenti lungo la costa adriatica. Queste attività, che includeranno campagne di sensibilizzazione online e sui social media, favoriranno lo scambio di conoscenze, esperienze e punti di vista, incoraggiando il dialogo interculturale e la comprensione reciproca e permetteranno di implementare nel tempo i contenuti di APP. Utilizzare i canali online e i social media per raggiungere un pubblico più vasto, condividendo storie, immagini, video e testimonianze che illustrano il cosmopolitismo adriatico contribuiranno a fornire spunti di riflessione, promuovendo l'interazione e la partecipazione attiva degli utenti attraverso l'uso di hashtag e la condivisione di esperienze personali legate al cosmopolitismo adriatico.

4.2. *Identificazione delle tecnologie e degli strumenti digitali utili al progetto*¹⁷

Il progetto, che mette in campo strumenti di storytelling lettura/ascolto (mappe, testo, immagini, video, timeline), dal punto di vista tecnico si avvarrà di colonnine o elementi fisici per il collegamento digitale (contenuti uguali ma codici diversi per il tracciamento). Esso prevede il ricorso a tecnologie come QRcode classici oppure disegnati (ad esempio con Stable Diffusion) – o altri elementi per ottenere il collegamento digitale e di NFC e app clip per il contatto diretto con lo smartphone e

¹⁷ Questa parte del progetto, così come tutti i risvolti tecnici implicati, sono stati pensati e sviluppati insieme al Dott. Tiberio Uricchio, ricercatore di Ingegneria informatica presso l'Università di Macerata.

per semplificare l'accesso ai contenuti digitali. Le colonnine saranno infatti dotate di etichette NFC che consentiranno agli utenti di avvicinare semplicemente il loro smartphone per accedere ai contenuti digitali correlati. Questa modalità di accesso semplificata renderà l'esperienza più intuitiva e immediata.

L'app clip di iOS e l'Instant app di Android saranno sviluppate per offrire una versione leggera dell'app completa. Gli utenti potranno accedere ai contenuti tramite queste app senza la necessità di scaricare e installare l'intera applicazione, rendendo l'esperienza più veloce ed efficiente.

Sarà inclusa una funzione di lettura/audio (Voice Box) per rendere l'esperienza accessibile anche a persone con disabilità visive o per coloro che preferiscono ascoltare invece che leggere i contenuti.

Si avvarrà inoltre dell'impiego della tecnologia Omeka S, un sito web che gestisce materiali di tipo umanistico contenuti accessibili a tutti, oltre a garantire il rispetto dei contenuti umanistici e l'impiego di strumenti di story maps (ARKGIS) per creare mappe interattive che guideranno i partecipanti attraverso i punti di interesse. Questo consentirà una migliore comprensione del contesto e una navigazione guidata tra i luoghi correlati.

Infine, verrà implementato un sistema di gamification che includerà premi e riconoscimenti per gli utenti che esploreranno e condivideranno i contenuti attraverso i social network. Questo stimolerà la partecipazione attiva e la condivisione dell'esperienza con la comunità online.

5. Budget stimato

Il budget totale del progetto dipenderà dalla scala e dalla portata delle attività previste. Saranno necessarie risorse finanziarie per la ricerca, la produzione di materiale informativo, la strumentazione digitale, l'organizzazione di eventi e workshop, la promozione online e sui social media, nonché per il coordinamento e la gestione del progetto. Sarà possibile cercare finanziamenti tramite bandi di enti locali, nazionali e internazionali, eventuali sponsorizzazioni, sovvenzioni, donazioni o fondi dedicati alla promozione della cultura e della convivenza pacifica.

Il progetto dovrebbe articolarsi su una durata pluriennale.

6. Sostenibilità ecologica

Il progetto può essere sviluppato in collaborazione con le autorità locali, organizzazioni ambientaliste o associazioni culturali che promuovono la sostenibilità. Questa partnership può contribuire a integrare ulteriormente gli obiettivi di sostenibilità e ad aumentare la consapevolezza sulle tematiche ambientali tra i partecipanti. Esso, infatti, può includere contenuti dedicati alla sostenibilità e all'educazione ambientale, come informazioni sulla storia ambientale di un'area o suggerimenti per uno stile di vita sostenibile. Questo può contribuire a sensibilizzare i partecipanti sull'importanza della sostenibilità ambientale e incoraggiarli a adottare comportamenti più responsabili.

Il progetto “APP” inoltre può essere implementato in aree costiere che hanno ricevuto o vogliono ottenere la Bandiera Blu. La Bandiera Blu è un prestigioso riconoscimento internazionale assegnato a destinazioni costiere e lacustri che dimostrano un'impeccabile gestione ambientale, qualità dell'acqua e promozione del turismo sostenibile. La presenza delle colonne digitali in queste aree promuoverà ulteriormente l'interesse e la consapevolezza sulla sostenibilità ambientale e sui valori associati alla Bandiera Blu.

L'utilizzo di colonnine digitali, QRcode e NFC per accedere ai contenuti storici elimina la necessità di materiali stampati o cartellonistica fisica. Questo riduce il consumo di risorse naturali e l'impatto ambientale associato alla produzione, al trasporto e allo smaltimento di materiali fisici favorendo la riduzione dell'impatto ambientale:

Il progetto “APP” offre un'alternativa sostenibile al tradizionale turismo di massa, incoraggiando i visitatori a esplorare l'area adriatica in modo autonomo e interattivo, riducendo l'impatto sull'ambiente e sulle risorse locali. Inoltre, la divulgazione di informazioni storiche, economiche, giuridiche, letterarie e culturali etc. attraverso l'esperienza digitale contribuisce a preservare il patrimonio culturale senza danneggiare i siti fisici.

7. Impatto previsto

Il progetto APP può avere diverse ricadute virtuose a partire dalla semplice alfabetizzazione del turista balneare e dall'aumento della sua consapevolezza inter- e transculturale in termini europei. Ricostruire attraverso una rosa di esemplificazioni pagine e momenti della storia inter- e transculturale dell'area adriatica, come il case study Italia/Germania/Austria descritto nelle premesse di questo progetto, può rivelarsi uno strumento pedagogico interessante e avvincente, ma anche profondamente etico qualora si approfondiscano aspetti legati alla storia delle migrazioni che tanto hanno interessato nei secoli e tuttora interessano tutto il Mediterraneo – e dunque anche l'Adriatico – in modo drammatico, ma che storicamente hanno svolto la preziosa funzione di intensificare i rapporti fra l'area orientale e occidentale della macro-regione rappresentando motivo di reciproca crescita e progresso. Promuovere consapevolezza del, e apprezzamento per, il cosmopolitismo adriatico permette di accrescere valori quali la convivenza pacifica e lo scambio culturale e stimolare una mentalità aperta e inclusiva tra le comunità e i visitatori della regione adriatica.

Il raggiungimento di questi obiettivi passa ovviamente anche attraverso la valorizzazione del patrimonio storico-culturale, letterario, economico e giuridico dell'Adriatico come punto di forza per la coesione e l'integrazione tra le diverse comunità e la creazione, o il rafforzamento, di una rete di collaborazioni e di partenariati interregionali, nazionali e internazionali per favorire lo scambio culturale e la comprensione reciproca fra i popoli. Ci si aspetta anche, come ulteriore ricaduta positiva, l'aumento delle visite ai beni culturali o i luoghi e le attività tematizzati dai percorsi multimediali del progetto, secondo un'ottica di sostegno indiretto all'economia locale.

La migliore conoscenza della complessità culturale dei luoghi può portare anche a un maggiore rispetto del loro aspetto naturale. APP, quindi, può rappresentare anche uno sprone per aumentare la consapevolezza della necessità di preservare l'ambiente.

Sul piano interno dell'organizzazione promotrice, il progetto aumenta la visibilità di UNIMC in zone storicamente poco deputate alla promozione dell'Ateneo e potrebbe favorirne un aumento delle iscrizioni, oltre ovviamente a un accrescimento delle collaborazioni e sinergie scientifiche ed economiche locali/nazionali/internazionali.

In sintesi, il progetto rientra nell'ambito della Terza missione (public engagement, disseminazione, implementazione delle collaborazioni territoriali etc.), ma con un profilo di alta divulgazione scientifica. Ulteriore impatto atteso è un incremento, grazie al progetto CiRAM, delle performance di UNIMC in questo terzo fondamentale pilastro, che ormai affianca la didattica e la ricerca accademica.

8. Osservazioni conclusive

Il progetto APP offre un'esperienza innovativa e coinvolgente che combina il mondo fisico e digitale attraverso QRcode, NFC, app clip e instant app. Grazie a contenuti multimediali, storytelling e strumenti di gamification, si mira a promuovere conoscenza storico-culturale, interazione sociale inclusiva, responsabilità ambientale ed esplorazione di contenuti nel completo rispetto, grazie alle tecnologie adottate al servizio della dimensione umanistica, della dimensione culturale e naturale da preservare.

Autori

FRANCESCA BOLDREER

Professoressa associata di Lingua e Letteratura latina, Università di Macerata

LUCA BELFIORETTI

Dottorando di ricerca in Archeologia classica, Università di Macerata

ANDREA CALIGIURI

Professoressa associata di Diritto internazionale, Università di Macerata

MARIA CIOTTI

Professoressa associata di Storia moderna, Università di Macerata

ANGELA COSSIRI

Professoressa associata di Diritto costituzionale, Università di Macerata

FRANCESCA MORONI

Assegnista di ricerca in Diritto tributario, Università di Macerata

FEDERICA PASSARINI

Assegnista di ricerca in Diritto internazionale, Università della Tuscia

GIUSEPPE RIVETTI

Professore associato di Diritto tributario, Università di Macerata

MARIA PAOLA SCIALDONE

Professore associato di Letteratura e cultura tedesca, Università di Macerata

EMANUELA STORTONI

Ricercatrice a tempo indeterminato di Archeologia classica, Università di Macerata

CARMEN VITALE

Ricercatrice di Diritto amministrativo, Università di Macerata

Finito di stampare nel mese di luglio 2023
presso la Grafica Elettronica srl - Napoli

In copertina: *La peschiera romana*, Ancona, località Pietralacroce

ISBN 979-12-5976-569-7



9 791259 765697