

Alberto Frigerio

L'entrata in vigore in Italia della Convenzione UNESCO 2001 sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo

(doi: 10.7390/33404)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 2, settembre 2010

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>

Musei e "altri" beni culturali

L'entrata in vigore in Italia della Convenzione UNESCO 2001 sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo

di [Alberto Frigerio](#)

Sommario: [1. Premessa.](#) - [2. La Convenzione UNESCO 2001 sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo.](#) - [3. L'Allegato alla Convenzione.](#) - [4. La situazione in Italia e la legge 23 ottobre 2009, n. 157.](#) - [5. Conclusioni.](#)

The come into force in Italy of the UNESCO Convention on the protection of underwater cultural heritage

On April 8th 2010 the Convention on the protection of underwater cultural heritage, adopted on November 2nd 2001 by the UNESCO General Conference, has come into force in Italy through the law number 157 on October 23rd 2009. This report aims to give a detailed overview and evaluation of the current protection of underwater cultural heritage in Italy through the analysis of the main principles of the UNESCO Convention 2001, the most important rules of its Annex, and the core points of the Italian law.

1. Premessa

Negli ultimi 10 anni l'UNESCO ha incrementato le iniziative volte a rafforzare la tutela internazionale del patrimonio culturale. Tra gli strumenti giuridici proposti in materia vi è la [Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo](#), adottata a Parigi il 2 novembre 2001 (da qui in avanti "Convenzione"). La Convenzione è strutturata in due parti: da un lato vi è il testo principale, composto da 35 articoli, in cui vengono stabiliti i principi giuridici a cui fare riferimento per la protezione internazionale del patrimonio culturale subacqueo; dall'altro vi è un Allegato, composto da 36 "regole", che si propone come una sorta di manuale per l'effettiva conservazione e valorizzazione dei suddetti beni. L'obiettivo della Convenzione è di colmare le lacune della legislazione internazionale precedentemente in vigore, fornendo un quadro di diritti ed obblighi tale da garantire un regime di tutela appropriato in materia. Ad oggi 27 stati hanno ratificato la Convenzione ed altri 4 stati l'hanno accettata.

L'8 aprile 2010 la Convenzione (comprensiva dell'Allegato) è entrata in vigore in Italia tramite la [legge di ratifica, di esecuzione e di adeguamento dell'ordinamento interno 23 ottobre 2009, n. 157](#) (d'ora in avanti denominata "legge"). La legge, composta da 12 articoli, contiene una serie di provvedimenti volti alla concreta messa in atto dei principi della Convenzione al fine di garantire un efficace meccanismo di protezione e promozione delle ricchezze culturali presenti nei nostri fondali.

Il presente articolo intende studiare i recenti sviluppi sulla tutela del patrimonio culturale sommerso in Italia, analizzando i principali articoli della Convenzione, valutando le regole più importanti previste dall'Allegato e prendendo in considerazione la legge 157/2009. L'idea è di fornire una panoramica chiara e sintetica sul livello di tutela in Italia del patrimonio culturale subacqueo a seguito dell'entrata in vigore della Convenzione.

2. La Convenzione UNESCO 2001 sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo

La Convenzione UNESCO del 2001 non è il primo strumento giuridico internazionale ad occuparsi della tutela

del patrimonio culturale subacqueo: la Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare (UNCLOS), firmata a Montego Bay nel 1982, aveva infatti già proposto in due articoli (articolo 149 ed articolo 303) degli obblighi generali che gli stati erano tenuti ad osservare per proteggere tale tipo di patrimonio. Nella UNCLOS, però, il regime di protezione rappresentava solo un aspetto secondario, seppur di indubbia importanza, rispetto allo sviluppo di una legislazione completa sul diritto del mare. L'eccezionalità della Convenzione del 2001 sta, invece, nell'aver proposto un quadro completo di principi e regole specificatamente destinato al tema della tutela del patrimonio culturale sommerso.

Nel preambolo della [Convenzione](#) viene immediatamente sottolineato come il patrimonio culturale subacqueo sia considerato parte integrante del patrimonio culturale dell'umanità ed elemento meritevole di tutela in virtù della sua importanza quale elemento storico-culturale.

Una definizione di patrimonio culturale subacqueo viene offerta dall'articolo 1, comma 1 (a), in base al quale con tale termine si devono intendere tutte le tracce di esistenza umana che abbiano carattere culturale, storico o archeologico e che siano o siano state sommerse (parzialmente o totalmente, periodicamente o in maniera continua) per almeno 100 anni. Rientrano in tale definizione:

- siti, strutture, edifici, manufatti, resti umani, insieme al loro contesto archeologico e naturale;
- navi, aerei ed altri veicoli affondati con il loro carico, anche in questo caso insieme al loro contesto archeologico e naturale;
- oggetti preistorici.

Quindi la Convenzione tutela solo una certa tipologia di oggetti sommersi (non rientrano, per esempio, i cavi e gli oleodotti subacquei) e solo se sono (o sono stati) sott'acqua, parzialmente o totalmente, per almeno 100 anni. La Convenzione non impedisce, ovviamente, agli stati di adottare misure di protezione più sviluppate ed è dunque loro facoltà quella di estendere la tutela anche a quei beni culturali che sono sommersi da un periodo di tempo inferiore ai 100 anni (al fine di tutelare, ad esempio, le navi affondate durante la seconda guerra mondiale).

Tra gli articoli più significativi della Convenzione vi è l'articolo 2 che definisce gli obiettivi ed i principi generali della Convenzione stessa. Innanzitutto viene rimarcato nel comma 1 che il fine ultimo della Convenzione è quello di assicurare e rafforzare la protezione del patrimonio culturale subacqueo, mentre nei commi successivi vengono definiti gli strumenti principali attraverso i quali realizzare tale obiettivo. La tutela del patrimonio culturale subacqueo per il beneficio dell'umanità si fonda, infatti, su quattro elementi fondamentali:

- 1) l'obbligo per gli stati di proteggere tale patrimonio;
- 2) la preservazione in situ del patrimonio culturale sommerso come opzione preferenziale;
- 3) il divieto di sfruttamento commerciale del patrimonio culturale subacqueo;
- 4) la cooperazione tra gli stati membri della Convenzione.

1) Gli stati, considerate le loro rispettive capacità e risorse a disposizione, hanno l'obbligo di preservare il patrimonio culturale subacqueo adottando tutte le misure che, in conformità con quanto stabilito dalla Convenzione, vengono considerate idonee a tal fine. La protezione del patrimonio culturale subacqueo non è dunque una facoltà, ma un obbligo che gli stati parte della Convenzione devono adempiere.

2) La preferenza per una preservazione in situ del patrimonio culturale è dettata principalmente dalla volontà di rispettare il contesto storico-scientifico nell'ambito del quale si trova il bene culturale sommerso: l'acqua è in grado di conservare tale bene in una sorta di "capsula temporale" [\[1\]](#) che permette allo spettatore di godere della bellezza del bene in un contesto naturale unico ed esclusivo. Vi sono, inoltre, due ulteriori elementi da considerare. In primo luogo un bene culturale sott'acqua non è, di per sé, in pericolo poiché la carenza d'ossigeno permette una buona preservazione ed un lento deterioramento del bene stesso. In secondo luogo, la conservazione di un oggetto recuperato dalle acque è particolarmente complessa, costosa e comporta un elevato rischio di deterioramento. In definitiva, in base a quanto previsto dalla Convenzione, il patrimonio culturale subacqueo deve essere conservato in loco come opzione primaria, restando comunque aperta, in circostanze particolari, la possibilità di autorizzarne il recupero per ragioni di sicurezza e di tutela.

3) Il divieto di sfruttamento commerciale è stato principalmente imposto al fine di fermare il traffico illecito dei beni culturali subacquei: tali beni non sono 'oggetti' destinati alla vendita, ma sono un patrimonio che va tutelato in quanto espressione dello sviluppo culturale dell'intera umanità. Per combattere il traffico illecito dei beni culturali subacquei gli stati membri della Convenzione sono tenuti:

- ad imporre sanzioni per colpire eventuali violazioni delle misure e dei principi previsti dalla Convenzione

(articolo 17);

- ad adottare provvedimenti per poter procedere alla confisca dei beni culturali subacquei recuperati in maniera non conforme con quanto stabilito dalla Convenzione (articolo 18);

- a promuovere l'attenzione del pubblico sull'importanza del patrimonio culturale subacqueo e sulla necessità di proteggerlo (articolo 20), anche attraverso un accesso responsabile e non intrusivo ai siti sotto tutela, laddove ciò non sia incompatibile con la protezione e la gestione di tale patrimonio (articolo 2, comma 10).

4) La necessità di cooperazione internazionale è richiamata in diverse sezioni della Convenzione. In base all'articolo 6 gli stati sono incoraggiati a promuovere, o rafforzare laddove già presenti, accordi bilaterali, regionali e multilaterali al fine di preservare il patrimonio culturale sommerso. La cooperazione tra stati rappresenta uno strumento di notevole importanza per diverse ragioni. In primo luogo essa costituisce un elemento fondamentale per combattere i cacciatori di tesori sommersi e per ostacolare il traffico illecito dei beni culturali (articoli 14-18). In secondo luogo, promuove la collaborazione per attività di investigazione, scavo, documentazione e conservazione di tale patrimonio, nonché la condivisione di tutte le informazioni utili in materia (articolo 19). Infine la cooperazione tra stati è molto utile nella divulgazione delle tecniche di addestramento di archeologia subacquea e nel trasferimento delle tecnologie impiegate per la conservazione del patrimonio culturale subacqueo (articolo 21).

Nella Convenzione il sistema di cooperazione viene analizzato in base alla localizzazione del patrimonio culturale subacqueo da tutelare. Vi sono tre aree da considerare:

A. le acque interne, le acque d'arcipelago e le acque territoriali;

B. la zona economica esclusiva e la piattaforma continentale;

C. la zona denominata 'Area'.

A) In base all'articolo 7, nelle acque interne, nelle acque d'arcipelago e nel mare territoriale [2] gli stati facenti parte della Convenzione, nell'esercizio della loro sovranità, hanno il diritto esclusivo di regolamentazione delle attività volte a tutelare il patrimonio culturale sommerso. Nel caso in cui uno stato individui in tali acque navi o aerei battenti bandiera di uno stato terzo, nel rispetto del principio di cooperazione e come riconoscimento di una pratica generalmente adottata a livello internazionale, tale stato sovrano dovrebbe informare lo stato terzo del ritrovamento, così come dovrebbero essere informati anche tutti quegli stati che abbiano un collegamento culturale, storico o archeologico verificabile con tale bene. L'articolo 8 precisa, inoltre, che, in applicazione dell'articolo 303 paragrafo 2 dell'UNCLOS, gli stati parte possono autorizzare interventi sul patrimonio culturale subacqueo nella loro zona contigua [3].

B) In base agli articoli 9 e 10, tutti gli stati parte della Convenzione hanno la responsabilità di proteggere il patrimonio culturale subacqueo nella zona economica esclusiva [4] e nella piattaforma continentale [5] di loro competenza. In generale, ogni stato parte dovrà fare in modo che i suoi cittadini e le navi battenti la sua bandiera si impegnino a comunicargli ogni scoperta od ogni attività connessa col patrimonio culturale subacqueo che sia localizzato nella zona economica esclusiva e sulla piattaforma continentale di sua competenza od in quella in cui vige la sovranità di un altro stato. Le informazioni su tale scoperta o attività verranno poi inoltrate anche agli altri stati parte ed al Direttore Generale dell'UNESCO. Per i siti individuati nella zona economica esclusiva o nella piattaforma continentale l'art. 10 prevede la nomina di un 'Stato Coordinativo' [6] il cui fine sarà quello di gestire l'informazione, la consultazione ed il coordinamento tra stati nell'attuazione delle misure concordate per tutelare il patrimonio culturale sommerso in oggetto. L'assegnazione di tale carica non comporta in ogni caso l'ottenimento di addizionali diritti di sovranità o di giurisdizione. Le attività sui beni culturali subacquei presenti nella zona economica esclusiva e nella piattaforma continentale dovranno dunque essere condotte attraverso un accordo tra gli stati di cui tali navi o aerei battono bandiera e lo 'Stato Coordinativo'.

C) In base agli articoli 11 e 12, tutti gli stati parte hanno la responsabilità di proteggere il patrimonio culturale subacqueo nella zona denominata 'Area' [7], in conformità con i principi della Convenzione e con l'articolo 149 dell'UNCLOS [8]. Anche in questo caso ogni stato parte dovrà fare in modo che i suoi cittadini e le navi battenti la sua bandiera si impegnino a comunicargli ogni scoperta od ogni attività connessa col patrimonio culturale subacqueo che sia localizzato nella zona denominata 'Area'. Le informazioni su tale scoperta o attività verranno poi notificate al Direttore generale dell'UNESCO, al Segretario generale dell'Autorità internazionale per i Fondali marini ed agli altri stati parte. Gli stati parte interessati ad essere informati sulle effettive modalità di protezione del suddetto patrimonio culturale sommerso andranno quindi a nominare uno 'Stato Coordinativo' che dovrà perseguire le stesse finalità precedentemente enunciate. Nessuno stato parte potrà autorizzare attività dirette nei confronti di aerei e navi che si trovano nei fondali dell'Area' senza l'autorizzazione dello stato di cui battono bandiera.

La Convenzione prevede comunque un'eccezione per quanto riguarda l'obbligo di comunicazione e di diffusione delle informazioni in merito ad eventuali ritrovamenti. In base all'articolo 13, infatti, le navi da guerra, le altre

navi governative e gli aerei militari, che godono di immunità sovrana e che operano in attività non commerciali e non direttamente connesse con il patrimonio culturale subacqueo, sono esclusi da tale obbligo.

Prima di concludere questa sezione, altri tre articoli della Convenzione meritano di essere richiamati brevemente.

L'articolo 3 precisa che le disposizioni della Convenzione non pregiudicano i diritti, la giurisdizione e i doveri derivanti agli stati dal diritto internazionale e dalla loro adesione all'UNCLOS.

L'articolo 22 stabilisce che gli stati parte definiscano, o rinforzino laddove già previste, autorità nazionali competenti per la tutela del patrimonio culturale subacqueo.

L'articolo 23, invece, prevede l'organizzazione di una 'Conferenza degli Stati parte' [9] che si deve riunire almeno con una cadenza biennale. La 'Conferenza degli Stati parte' stabilirà le proprie funzioni, le proprie responsabilità ed un proprio ordinamento interno. La 'Conferenza degli Stati parte' avrà, inoltre, la facoltà di istituire un Consiglio consultivo scientifico e tecnico [10] composto da esperti del settore nominati dagli stati parte, tenuto in considerazione il principio dell'equa distribuzione geografica ed il desiderio di favorire l'equilibrio tra i sessi. Il Consiglio consultivo fornirà assistenza alla 'Conferenza degli Stati parte' nelle questioni di natura scientifica o tecnica attinenti all'implementazione delle regole contenute nell'Allegato.

Infine, in base all'articolo 25, la soluzione di eventuali controversie riguardante l'interpretazione o l'applicazione della Convenzione deve essere risolta tramite negoziati o altri pacifici accordi tra le parti. Se, tramite negoziato, non si riuscisse a risolvere la disputa entro un ragionevole periodo di tempo sarebbe allora possibile fare ricorso all'UNESCO per una mediazione tra gli stati parte. Se anche la mediazione non risolvesse la questione, o se tale opzione non venisse intrapresa, si andrebbero allora ad applicare le disposizioni previste nella Parte XV dell'UNCLOS.

3. L'Allegato alla Convenzione

L'Allegato alla Convenzione UNESCO 2001 sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo è una sorta di manuale contenente una serie di 'regole' pratiche che gli Stati dovrebbero adottare per tutelare il patrimonio culturale subacqueo. Tali disposizioni, ampiamente riconosciute ed applicate a livello internazionale, includono:

1. dei principi generali;
2. delle regole in merito alla costruzione di un progetto d'intervento diretto sul patrimonio culturale subacqueo.

1) La maggior parte dei principi generali proposti nella prima parte dell'Allegato fanno riferimento ad elementi già presenti nel testo della Convenzione. In generale viene rimarcata la conservazione in situ del patrimonio culturale subacqueo come prima opzione, il divieto di sfruttamento commerciale di tale patrimonio, il ricorso a tecniche e metodi di ricognizione non distruttivi, la necessità di regolamentare gli interventi sul patrimonio culturale sommerso, la promozione dell'accesso al pubblico a tali beni e l'incoraggiamento alla cooperazione internazionale. Particolarmente interessante è la regola 5 in base alla quale gli interventi sul patrimonio culturale subacqueo devono evitare il disturbo non necessario di resti umani e di luoghi sacri. Probabilmente nella definizione di tale regola si è voluto rimarcare nuovamente lo spirito di contemplazione e rispetto che sta alla base della tutela internazionale dei beni culturali.

2) In base alla regola 9 dell'Allegato, ogni intervento sul patrimonio culturale subacqueo deve essere preceduto dall'elaborazione di un progetto che deve essere approvato dalle autorità competenti. Secondo la regola 10, la struttura di tale progetto deve contenere:

- a) una valutazione degli studi precedenti o preliminari;
- b) l'enunciato e gli obiettivi del progetto;
- c) le metodologie e le tecniche che si intendono utilizzare;
- d) il piano di finanziamento atteso;
- e) il calendario previsto per il completamento del progetto;
- f) la composizione del gruppo di lavoro, con l'indicazione delle qualifiche, delle responsabilità e delle esperienze di ciascuno dei suoi membri;
- g) le analisi e le altre attività che si intendono porre in atto a seguito del lavoro sul sito;
- h) un programma per la conservazione dei manufatti e del sito da condurre in stretta cooperazione con le

autorità competenti;

i) le politiche di gestione e mantenimento del sito per l'intera durata del progetto;

j) un programma di documentazione;

k) un piano di sicurezza;

l) un piano ambientale;

m) gli accordi di collaborazione con musei ed altri istituzioni, in particolare istituzioni scientifiche;

n) la preparazione di relazioni;

o) il deposito degli archivi di scavo, incluso il patrimonio culturale subacqueo recuperato;

p) un programma di pubblicazione.

Come eccezione alla regola 9, la regola 13 specifica che nei casi d'urgenza o di scoperta fortuita le attività di stabilizzazione del sito possono essere autorizzate anche in assenza di un progetto, allo scopo di preservare il patrimonio culturale subacqueo.

Le regole dalla 14 alla 36 forniscono ulteriori dettagli su alcuni elementi citati dalla regola 10.

Per quanto riguarda gli studi preliminari (riferimento regola 10, comma a), questi dovranno comprendere una valutazione sulla rilevanza e la vulnerabilità del patrimonio culturale da tutelare e del contesto ambientale in cui si trova. Dovranno, inoltre, definire l'impatto del progetto e fare una stima dei dati ottenibile attraverso la messa in atto dello stesso (regola 14). Nella valutazione si dovranno includere studi di base sui dati storici e archeologici disponibili, le caratteristiche archeologiche ed ambientali del sito e le conseguenze di ogni eventuale intervento sulla stabilità a lungo termine del sito (regola 15).

Per quanto concerne le metodologie e le tecniche che si intendono utilizzare (riferimento regola 10, comma c) queste dovranno conformarsi agli obiettivi del progetto ed essere le meno intrusive possibili (regola 16).

In base alla regola 17, ad eccezione dei casi d'emergenza, un adeguata base di finanziamenti (riferimento regola 10, comma d) dovrà essere assicurata prima della messa in atto di qualsiasi attività e dovrà essere tale da garantire il completamento di tutte le tappe del progetto. Dovrà, inoltre, essere previsto un piano d'emergenza che assicuri la conservazione del patrimonio culturale subacqueo anche nel caso in cui il finanziamento previsto venga interrotto (regola 19).

Per quanto riguarda le competenze e le qualifiche professionali (riferimento regola 10, comma f) è previsto che le attività sul patrimonio culturale subacqueo siano sempre condotte sotto la presenza ed il controllo costante di un archeologo subacqueo qualificato con competenze scientifiche appropriate rispetto alle attività in programma (regola 22).

La regola 24 stabilisce che la conservazione (riferimento regola 10, comma h) debba essere condotta tramite gli standard professionali correnti. Il programma di gestione del sito (riferimento regola 10, comma i) deve, invece, comprendere le modalità d'informazione pubblica, un ragionevole stanziamento per la stabilizzazione del sito, la sorveglianza e la protezione del patrimonio culturale subacqueo da eventuali interferenze esterne (regola 25).

Per quanto riguarda la documentazione (riferimento regola 10, comma j) essa deve comprendere, come livello minimo: un inventario dettagliato del sito che includa la provenienza degli elementi del patrimonio culturale subacqueo che sono stati rimossi o recuperati nel corso delle attività, le note prese sul sito, le planimetrie, i disegni e le sezioni oltre a fotografie o registrazioni con altri mezzi (regola 27). Il rispetto di questa regola è basilare per la protezione del patrimonio culturale subacqueo: la predisposizione di un inventario preciso e ben sviluppato, corredato di foto dei beni sotto tutela rappresenta, infatti, un elemento fondamentale per l'eventuale riconoscimento e recupero dei beni trafugati illecitamente.

Il progetto deve, inoltre, contenere un piano di sicurezza (riferimento regola 10, comma k) adeguato ad assicurare l'incolumità ed il benessere dei componenti del progetto e di terzi (regola 28), così come una strategia ambientale adeguata (riferimento regola 10, comma l) volta ad impedire che il fondale e la vita marina siano eccessivamente disturbate (regola 29).

La regola 33 prevede che gli archivi di progetto (riferimento regola 10, comma o), comprensivi d'ogni elemento del patrimonio culturale rimosso e di una copia di tutta la documentazione di supporto, dovranno essere mantenuti, per quanto possibile, indivisi e intatti sotto forma di raccolta, in modo da renderli disponibili per l'accesso pubblico e professionale nonché per garantire una buona conservazione e gestione degli archivi stessi.

Tutto ciò dovrebbe essere realizzato il più rapidamente possibile e in ogni caso non più tardi di dieci anni dal completamento del progetto, nella misura in cui ciò possa essere compatibile con la conservazione del patrimonio culturale subacqueo.

Infine, per quanto riguarda la divulgazione (riferimento regola 10, comma p) progetti informativi attestanti i risultati raggiunti dovranno essere resi disponibili a livello pubblico (regole 35-36).

4. La situazione in Italia e la legge 23 ottobre 2009, n. 157

Per quanto riguarda la situazione in Italia, prima dell'entrata in vigore della legge 157/2009 la tutela del patrimonio culturale sommerso era disciplinata dall'articolo 94 del [Codice dei beni culturali e paesaggistici](#) (il Codice Urbani) approvato con decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. In base a tale articolo gli oggetti archeologici e storici rinvenuti nella zona tra le 12 e le 24 miglia marine dovevano essere tutelati ai sensi delle regole dell'Allegato alla Convenzione UNESCO 2001. Se da un lato vi era un apprezzabile richiamo alle regole dell'Allegato, dall'altro la mancata ratifica della Convenzione e l'affidamento del regime di tutela ad un unico articolo non garantivano lo sviluppo di un sistema di tutela adeguato in ogni circostanza.

A colmare tali lacune si è provveduto tramite la legge 157/2009, entrata in vigore l'8 aprile 2010, che ratifica la Convenzione UNESCO 2001 sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo, con Allegato, e ne dispone la piena ed intera esecuzione (articoli 1 e 2 della legge).

L'articolo 3 della legge specifica che nel caso in cui la zona compresa tra le 12 e le 24 miglia marine si sovrapponga con un'analoga zona di un altro stato e nel caso in cui non sia ancora intervenuto un accordo di delimitazione, le competenze dello stato italiano non si estenderanno oltre il limite della linea mediana così come stabilito dall'articolo 1, comma 3, della [legge 8 febbraio 2006, n. 61](#). La linea mediana è quella linea i cui punti sono equidistanti dai punti più vicini delle linee di base [11] del mare territoriale italiano e dell'altro stato interessato.

L'articolo 4 stabilisce che gli interventi sul patrimonio culturale subacqueo nelle zone di protezione ecologica [12], oltre le 24 miglia marine dalla linea di base del mare territoriale italiano, sono disciplinati dagli articoli 9 e 10 della Convenzione (ritrovamenti nella zona economica esclusiva e nella piattaforma continentale) e dalle regole di cui all'Allegato della Convenzione stessa. Va precisato che, in base alla legge 61/2006, le zone di protezione ecologica sono quelle zone di mare, oltre il limite esterno del mare territoriale italiano, entro le quali l'Italia esercita la propria giurisdizione in materia di prevenzione e tutela dell'ambiente marino, compreso il patrimonio archeologico e storico subacqueo.

L'articolo 5 contiene norme dettagliate in merito alle denunce di ritrovamento ad alle richieste di autorizzazione per interventi sul patrimonio culturale subacqueo nelle zone di protezione ecologica o sulla piattaforma continentale italiana. Per quanto riguarda le denunce di ritrovamento, richiamando gli articoli 9 e 10 della Convenzione, si stabilisce che chiunque ritrovi oggetti ascrivibili al patrimonio culturale subacqueo in tali zone debba denunciare entro tre giorni, anche mediante comunicazione trasmessa per via radio o con mezzi elettronici, l'avvenuto ritrovamento all'autorità marittima più vicina. Per quanto concerne, invece, le richieste d'intervento sul patrimonio culturale subacqueo è necessario presentare, tramite l'autorità marittima, un'apposita richiesta di autorizzazione (ai sensi della regola 9 dell'Allegato) al ministero per i Beni e le Attività culturali, accompagnata dalla descrizione del progetto (ai sensi della regola 10 dell'Allegato). Il ministero per i Beni culturali rilascerà o negherà l'autorizzazione entro il termine di sessanta giorni dalla richiesta. Una copia delle denunce o delle richieste di autorizzazione saranno trasmesse anche al ministero degli Affari esteri e, se esse riguardano navi di Stato o da guerra, anche al ministero della Difesa. Nel caso in cui il ritrovamento o la richiesta d'intervento siano ad opera di cittadini italiani o da parte del comandante di una nave battente bandiera italiana e che l'oggetto ascrivibile al patrimonio culturale subacqueo sia nella zona economica esclusiva o sulla piattaforma continentale di un altro stato parte della Convenzione, la denuncia dovrà essere inviata, entro tre giorni dal ritrovamento, alla competente autorità consolare italiana. Tale autorità trasmetterà poi, nel più breve tempo possibile, le informazioni ricevute all'autorità competente dello stato nella cui zona economica esclusiva o sulla cui piattaforma continentale è avvenuto il ritrovamento o sono programmate le attività, nonché al ministero degli Affari esteri italiano. In ogni circostanza le informazioni ricevute saranno trasmesse anche al Direttore generale dell'UNESCO. Viene, infine, stabilito che nelle consultazioni previste dall'articolo 10, comma 3 della Convenzione, l'Italia sarà rappresentata dal ministero degli Affari esteri, in raccordo con il ministero per i Beni e le Attività culturali e, se il bene in questione è una nave di Stato o da guerra, con il ministero della Difesa.

Per quanto riguarda il patrimonio culturale situato nell'Area internazionale dei fondi marini e nel relativo sottosuolo, l'articolo 6, richiamando l'articolo 11, comma 1 della Convenzione, stabilisce che i cittadini italiani o il comandante di una nave battente bandiera italiana debbano denunciare entro tre giorni il ritrovamento o la volontà di impegnarsi in interventi sul patrimonio culturale subacqueo individuato in tale zona al ministero degli Affari esteri, anche mediante comunicazione trasmessa per via radio o con mezzi elettronici. Tale ministero trasmetterà poi a sua volta la denuncia al ministero per i Beni e le Attività culturali e, se il bene in questione è

una nave di Stato o da guerra, al ministero della Difesa. Anche in questo caso, nelle consultazioni previste dall'articolo 12, comma 2 della Convenzione, l'Italia sarà rappresentata dal ministero degli Affari esteri, in raccordo con il ministero per i Beni e le Attività culturali e, se il bene in questione è una nave di Stato o da guerra, con il ministero della Difesa.

In base all'articolo 7, che richiama a sua volta l'articolo 18, comma 3 della Convenzione, il ministero degli Affari esteri notificherà l'avvenuta confisca degli oggetti del patrimonio culturale subacqueo, recuperati in maniera non conforme ai principi della Convenzione, al Direttore generale dell'UNESCO e agli stati che possono vantare un legame verificabile con tali beni. Tale disposizione, attraverso l'applicazione del principio di cooperazione internazionale, mira ad ostacolare il traffico illecito di oggetti appartenenti al patrimonio culturale subacqueo ed intende favorire il processo di restituzione dei beni ai legittimi proprietari (pur non occupandosi direttamente della questione).

L'articolo 8 assegna al ministero dei Beni e delle Attività culturali il ruolo di autorità competente per le operazioni previste dall'articolo 22 della Convenzione (inventariazione, protezione, conservazione e gestione del patrimonio culturale subacqueo). Per le navi di Stato o da guerra, le operazioni sono svolte in cooperazione con il ministero della Difesa.

L'articolo 9 precisa che nella descrizione del progetto e nel programma di documentazione, in aggiunta a quanto stabilito dalle regole 10, 26 e 27 dell'Allegato, devono essere indicate le coordinate geografiche del sito, con la sua possibile estensione, o il luogo dove un ritrovamento è stato effettuato.

L'articolo 10 della legge è dedicato alla definizione di sanzioni specificatamente previste per il patrimonio culturale subacqueo, così come stabilito dall'articolo 17 della Convenzione. In generale coloro i quali non denunciano il ritrovamento o l'intenzione di effettuare un intervento sul patrimonio culturale subacqueo commettono un reato punibile con l'arresto fino ad un anno ed al pagamento di un'ammenda che può variare da 300 a 3.099 euro. Nel caso in cui la denuncia di un ritrovamento avvenga dopo il termine dei tre giorni previsti, si applica una sanzione pecuniaria da 250 a 2.500 euro. Chiunque, invece, introduca o commerci nel territorio italiano beni del patrimonio culturale subacqueo recuperati mediante un intervento non autorizzato è punibile con la reclusione fino a due anni e con una multa che può variare da 50 euro a 500 euro.

L'articolo 11 riguarda la copertura finanziaria e prevede che per l'attuazione della presente legge venga autorizzata una spesa di 13.455 euro annui, ad anni alterni, a decorrenza dell'anno 2009. A tale onere si provvederà mediante corrispondente riduzione del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio 2009-2011, nell'ambito del programma "Fondi di riserva speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del ministero dell'Economia e delle Finanze.

Per quanto riguarda l'entrata in vigore, l'articolo 12 stabilisce che la legge entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

5. Conclusioni

L'entrata in vigore in Italia della Convenzione UNESCO 2001 e del suo Allegato rappresenta un notevole progresso nell'ambito della tutela del patrimonio culturale subacqueo. La specificità degli articoli stabiliti nella Convenzione e delle regole previste dall'Allegato danno vita ad un quadro normativo ben sviluppato, in grado di garantire un livello soddisfacente di tutela. Al momento il principale limite della Convenzione è rappresentato dal numero esiguo di stati ratificanti: il sistema di cooperazione previsto è, infatti, strutturato in maniera tale da garantire un progressivo miglioramento del regime di tutela in corrispondenza dell'incremento del numero degli stati parte della Convenzione. In ogni caso è presumibile, o quanto meno auspicabile, che il numero degli stati ratificanti la Convenzione possa aumentare nei prossimi anni.

Per quanto riguarda la legge 157/2009, essa rispecchia i principi basilari sui cui si fonda la Convenzione e propone delle interessanti precisazioni in termini di cooperazione internazionale (articolo 7) e di tutela del patrimonio culturale subacqueo. Rispetto a quest'ultimo aspetto, la legge propone un regime di sanzioni (articolo 10) chiaro, equilibrato e ben strutturato. Permane solo qualche perplessità in merito all'esiguo ammontare dell'ammenda pecuniaria prevista (importo massimo di 500 euro) in risposta all'illecita introduzione od al commercio, nel territorio italiano, di beni del patrimonio culturale subacqueo recuperati mediante un intervento non autorizzato, considerato che dal punto di vista penale tale tipologia di reato è, invece, punibile severamente con una reclusione che può arrivare fino a due anni.

In definitiva l'entrata in vigore della Convenzione attraverso la legge 157/2009, affiancandosi al Progetto Archeomar [\[13\]](#) (meritevole d'analisi in altra occasione), rappresenta una tappa fondamentale nell'ambito legislativo italiano per quanto riguarda l'implementazione della preservazione e della valorizzazione del patrimonio culturale subacqueo.

Note

[1] L'espressione "*time capsule*" è stata proposta nel documento *The UNESCO 2001 Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage: Frequently Asked Questions*, p. 3, disponibile sul sito: <http://www.unesco.org/culture/underwater/faq-en/>, ultimo accesso 17 giugno 2010.

[2] Con mare territoriale si intende quella fascia di mare costiero che si estende fino ad un massimo di 12 miglia marine dalla costa.

[3] Con zona contigua si intende quell'area di mare la cui estensione non può superare le 24 miglia marine dalla costa. La zona contigua coincide con la cosiddetta zona archeologica.

[4] Con zona economica esclusiva si intende quella fascia di mare che può estendersi fino a 200 miglia marine dalla costa.

[5] In generale la piattaforma continentale di uno stato costiero è quella parte di suolo marino contigua alle coste che costituisce il naturale prolungamento della terra emersa e che pertanto si mantiene ad una profondità costante (200 m circa) per poi precipitare o degradare negli abissi.

[6] Il titolo di 'Stato Coordinativo' viene solitamente assegnato allo stato nella cui zona economica esclusiva o sulla cui piattaforma continentale è presente il sito da tutelare, a meno che questi non rifiuti espressamente l'assunzione di tale responsabilità.

[7] Con il termine 'Area' si intende il mare aperto ovvero l'area di mare al di fuori dei limiti delle giurisdizioni nazionali.

[8] In base all'articolo 149 dell'UNCLOS tutti i reperti di natura archeologica e storica rinvenuti nell'Area vanno conservati nell'interesse dell'intera umanità ed inoltre vanno tenuti in considerazione i legami tra i suddetti beni ed il loro stato d'origine.

[9] Il primo incontro tra gli stati parte si è tenuto a Parigi il 2 Gennaio 2009. Il prossimo incontro è programmato per il 2011.

[10] Il primo incontro tra gli 11 membri di quest'organo si è tenuto dal 13 al 15 giugno 2010, al Museo nazionale di Archeologia subacquea di Cartagena, Spagna.

[11] In sintesi le linee di base sono quelle linee a partire dalle quali viene misurata l'ampiezza del mare territoriale di ciascuno stato.

[12] La differenza fondamentale tra la zona di protezione ecologica e la zona economica esclusiva è legata allo sfruttamento esclusivo delle risorse della pesca, previsto solo nella seconda zona.

[13] Il Progetto Archeomar prevede il censimento dei beni archeologici sommersi presenti nei fondali di 4 regioni italiane: la Campania, la Calabria, la Puglia e la Basilicata (vedere il sito www.archeomar.it).