

Marlene Bruzzese

**Brevi note sui rapporti tra la
Law of Salvage e gli obblighi di tutela
nella Convenzione UNESCO 2001**

2022-3.6

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale



© Marlene Bruzzese
Testo chiuso nel mese di luglio 2022

ISSN 1973-3585

**The International Law and Social Sciences
Graduate Research Training Programme
Cattedra di Diritto Internazionale**
Via Crociferi, 81 - 95124 Catania
E-mail: risorseinternazionali@lex.unict.it
Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale è on line*
<http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro>

La crescente preoccupazione tra gli Stati dovuta all'incremento dello sfruttamento commerciale del patrimonio culturale sommerso, espressa già tra i 'considerando' del Preambolo¹, si è tradotta nella stesura dell'art. 2, par. 7 della Convenzione Unesco del 2001, che dispone che “*underwater cultural heritage shall not be commercially exploited*”.

Questa affermazione riflette un principio già introdotto dalla *Charter on the Protection and Management of the Underwater Cultural Heritage* sviluppata dall'ICOMOS, la quale dispone che “*commercial exploitation of underwater cultural heritage for trade or speculation is fundamentally incompatible with the protection and management of the heritage*”².

La Convenzione Unesco non percepisce quindi il patrimonio subacqueo come un bene da sfruttare commercialmente ma come un bene culturale eccezionale che merita protezione e valorizzazione. Di conseguenza, è assolutamente vietato il

¹ “*Deeply concerned by the increasing commercial exploitation of underwater cultural heritage, and in particular by certain activities aimed at the sale, acquisition or barter of underwater cultural heritage*” (*Preamble, Convention on the protection of the underwater cultural heritage*)

² International Council on monuments and sites, *International Charter on the Protection and Management of Underwater Cultural Heritage*, 1996, *preamble*.

recupero del patrimonio culturale subacqueo a scopo di lucro (vendita o baratto).

Una posizione ancora più chiara e sostanziale è presa nella Rule 2³ dell' Allegato, secondo cui:

“The commercial exploitation of underwater cultural heritage for trade or speculation or its irretrievable dispersal is fundamentally incompatible with the protection and proper management of underwater cultural heritage. Underwater cultural heritage shall not be traded, sold, bought or bartered

³ *“The commercial exploitation of underwater cultural heritage for trade or speculation or its irretrievable dispersal is fundamentally incompatible with the protection and proper management of underwater cultural heritage. Underwater cultural heritage shall not be traded, sold, bought or bartered as commercial goods. This Rule cannot be interpreted as preventing:*

- a) the provision of professional archaeological services or necessary services incidental thereto whose nature and purpose are in full conformity with this Convention and are subject to the authorization of the competent authorities;*
- b) the deposition of underwater cultural heritage, recovered in the course of a research project in conformity with this Convention, provided such deposition does not prejudice the scientific or cultural interest or integrity of the recovered material or the result in its irretrievable dispersal; is in accordance with the provisions of Rules 33 and 34; and is subject to the authorization of the competent authorities”.* (Rule 2, Annex of Convention on the protection of the underwater cultural heritage).

as commercial goods. This Rule cannot be interpreted as preventing [...]”⁴.

Come si evince dall’esegesi di tale regola, nella gestione del patrimonio culturale subacqueo l’interesse pubblico deve prevalere su quello privato. Di conseguenza, il commercio, la speculazione e la dispersione irrecuperabile sono attività e situazioni incompatibili con la tutela e la gestione del patrimonio culturale subacqueo che deve avvenire a beneficio dell’umanità⁵, così come sancito dalla Convenzione.

È evidente come questa posizione contrasti totalmente con la visione delle *salvage companies*, le quali considerano il patrimonio culturale subacqueo come un bene commerciale che può esser oggetto di trattative economiche. Tra l’altro, si noti che la posizione espressa al primo paragrafo della Regola 2 è stata adottata all’unanimità, dopo che la necessità di una certa flessibilità, espressa durante il corso dei negoziati da alcune

⁴ Rule 2, *Annex of Convention on the protection of the underwater cultural heritage*.

⁵ Ai sensi dell’art. 2, par. 3, *Convention on the protection of the underwater cultural heritage*.

Delegazioni, aveva condotto ad un lungo dibattito conclusosi infine con l'adozione di una soluzione di compromesso⁶.

Difatti, la Regola in questione, ai punti a) e b), aggiunge due importanti considerazioni. Il punto a)⁷ sottolinea che il ricorso a servizi archeologici professionali “[...] *whose nature and purpose are in full conformity with this Convention and are subject to the authorization of the competent authorities*” non è assolutamente contrario alla disposizione in parola nonostante possa comportare il pagamento di un servizio.

Secondo il punto b)⁸, la medesima considerazione vale per la ‘*deposition*’⁹ del patrimonio culturale subacqueo, recuperato

⁶ G. Carducci, *The Expanding Protection of Underwater Cultural Heritage: The New UNESCO Convention versus Existing International Law*, in G. Camarda & T. Scovazzi (eds.), *The Protection of the Underwater Cultural Heritage. Legal Aspects*, Milano, 2002, p.155

⁷ Rule 2, lett. a), *Annex of Convention on the protection of the underwater cultural heritage*.

⁸ Rule 2, lett. b), *Annex of Convention on the protection of the underwater cultural heritage*.

⁹ Come messo perfettamente in luce da P. J. O’ Keefe, *Shipwrecked Heritage: A Commentary on the UNESCO Convention on Underwater Leicester*, 2002, p. 160, “*Deposition*’ is not defined but would seem to mean placing into the care of some body whether natural or legal”. Questa interpretazione è confermata dall’ Unesco, *Manual for activities directed at Underwater Cultural Heritage*, Parigi, 2011 explanation Rule 2 secondo cui *deposition* “addresses the transfer of a collection to an appropriate repository”.

da un sito nel corso di un progetto di ricerca, nelle circostanze in cui:

- il relativo progetto di ricerca sia conforme alla Convenzione;
- il processo di deposition non leda l'interesse scientifico o culturale;
- non metta a rischio la gestione dei manufatti come collezione unica;
- rispetti le Rules 33 e 34 (relative all'organizzazione degli archivi di progetto);
- sia autorizzato dalle competenti autorità di uno Stato.

Nulla in questa Regola impedisce dunque che la gestione sostenibile del patrimonio culturale subacqueo si espliciti anche attraverso la realizzazione di operazioni commerciali che, pur avendo scopo di lucro, siano attuate secondo i principi espressi dalla Convenzione.

Ciò può comprendere la possibilità di generare benefici economici, ad esempio, tramite l'organizzazione previo pagamento di un biglietto di visite turistiche ai siti o la produzione e distribuzione di documentari, foto o libri. Secondo la dottrina¹⁰, la linea di discriminazione infatti tra quelle operazioni

¹⁰Cfr. *ex multis*, O. Varmer & C. M. Blanco, *The Case for Using the Law of Salvage to Preserve Underwater Cultural Heritage: The Integrated Marriage of the Law of Salvage and Historic Preservation in Journal of Maritime Law & Commerce*, Vol. 49 No 3, 2018, pp.412-413; R.

commerciali vietate dalla Convenzione (che integrano dunque la definizione di sfruttamento commerciale) e quelle ammesse dalla stessa è costituita dalla presenza o meno di un ulteriore requisito caratterizzante l'operazione: l'alterazione, il disturbo o addirittura il danneggiamento del sito sommerso.

Il principio appena esaminato nonché le ulteriori regole che sono state illustrate sinora mostrano dunque come vi sia un'incompatibilità strutturale tra la Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo e il regime dell'*Historic Salvage Law*.

Eppure, lo svolgimento delle operazioni di *salvage* non è assolutamente precluso dalla Convenzione Unesco. Il forte scontro, consumatosi in seno ai negoziati, tra i paesi di *civil law*, che rifiutavano l'applicazione delle *law of finds* e della *law of salvage*, ed i paesi di *common law*, che non accettavano una tale soluzione, è sfociato in un ragionevole compromesso¹¹.

Garabello, *La convenzione UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, Milano 2004, p. 108; P. J. O' Keefe, *Shipwrecked Heritage: A Commentary on the UNESCO Convention on Underwater cit., supra*, p.51.

¹¹ Cfr. Scovazzi T., *The 2001 UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*, in G. Camarda & T. Scovazzi (eds.), *The Protection of the Underwater Cultural Heritage. Legal Aspects*, Milano, 2002, p. 121; Scovazzi T., *The Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*, in T. Scovazzi, *La protezione del patrimonio culturale sottomarino nel Mare Mediterraneo*, Milano, 2004, p. 33; R. Garabello, *La convenzione UNESCO cit., supra*, p.400

La Convenzione pur ammettendo la *salvage law*, la condiziona infatti rigorosamente sicché la sua eventuale applicazione deve avvenire in piena conformità ai principi stabiliti da tale strumento giuridico.

Ai sensi dell'art. 4 “*any activity relating to underwater cultural heritage to which this Convention applies shall not be subject to the law of salvage or law of finds, unless it:*

a) is authorized by competent authorities, and

b) is in full conformity with this Convention, and

c) ensures that any recovery of the underwater cultural heritage achieves its maximum protection”¹²

È interessante notare come, l'art. 4 usi la locuzione “*activities relating to underwater cultural heritage*”. Tale utilizzo è stato abilmente spiegato da un autore come “ ‘*Relating to*’ would appear to be wider than ‘*directed at*’ but narrower than ‘*incidentally affecting*’. It would seem necessary to have a causal connection between the activity and the heritage for ‘*relating to*’ to apply”¹³.

Peraltro, come si è già anticipato, l'art. 4 subordina l'applicazione della *law of salvage* al rispetto di tre condizioni

¹²Art. 4, rubricato “*Relationship to law of salvage and law of finds*”, *Convention on the protection of the underwater cultural heritage*.

¹³ P. J. O' Keefe, *Shipwrecked Heritage: A Commentary on the UNESCO Convention on Underwater cit., supra*, p. 63.

cumulative¹⁴, mentre per ciò che concerne la *law of finds* sembra che debba essere richiesta anche una quarta condizione implicita: che il bene non abbia proprietario o sia stato abbandonato¹⁵.

La prima condizione, alla lettera a), richiede che l'applicazione di questi due istituti di diritto marittimo sia previamente autorizzata dalle autorità competenti. Le società di salvataggio non potranno dunque intraprendere alcuna azione su un sito prima di aver ottenuto la relativa licenza o permesso. Al contempo, ogni Stato parte deve sviluppare un sistema, in armonia con i principi della Convenzione, per concedere o negare l'autorizzazione a tali attività, identificando, tra l'altro, l'autorità interna competente. Secondo la Garabello, esse vanno individuate nell'autorità indicate dall'art. 22 della Convenzione Unesco in parola¹⁶.

Come richiesto dalla terza condizione, alla lettera c), il recupero dei manufatti deve avvenire in condizioni tali da

¹⁴ Si parla di condizioni cumulative in quanto la Convenzione utilizza la congiunzione 'and'.

¹⁵ La *Law of Finds*, per definizione, si applica ai soli beni che siano stati abbandonati e dunque non abbiano più un proprietario. Tale tesi appare confermata da G. Carducci, *The Expanding Protection of Underwater Cultural Heritage: The New UNESCO Convention versus Existing International Law*, in G. Camarda & T. Scovazzi (eds.) *cit.*, *supra*.

¹⁶ R. Garabello, *La convenzione UNESCO cit.*, *supra* p.403, nota 182.

garantirne la massima tutela. Di conseguenza, dovranno essere adottate coerenti tecniche archeologiche di recupero dei reperti sommersi e, successivamente, applicate misure di protezione e conservazione a lungo termine¹⁷. In ogni caso, dall'applicazione di questi due istituti non deve derivare alcun danno al patrimonio sommerso.

Infine, la seconda condizione, alla lettera b), sottopone la *law of finds* e *law of salvage* al rispetto della Convenzione¹⁸. Si richiede quindi che, le operazioni di salvataggio si svolgano in piena conformità ai principi fissati dalla Convenzione e dal suo Allegato. Questa statuizione può sembrare molta controversa in quanto esiste un'incompatibilità intrinseca tra le politiche di salvataggio e i principi della Convenzione Unesco del 2001. Le operazioni di *salvage* muovono dalla considerazione che il patrimonio culturale sommerso conservato *in situ* sia per ciò stesso in pericolo; secondo i *salvors*, in tale luogo, esso rischia la dispersione e la distruzione a causa dell'ambiente circostante. Eppure, l'obiettivo reale comune a tali operazioni consiste nel recuperare solo ciò che ha valore commerciale ottenendo in cambio un premio¹⁹ e senza alcun riguardo alla

¹⁷ Come dispone l'art. 2, par. 6, *Convention on the protection of the underwater cultural heritage*.

¹⁸ R. Garabello, *La convenzione UNESCO cit., supra* p. 404.

conservazione dei siti culturali nella loro interezza²⁰. Come messo in luce da un'autrice "*In either case [sia nel caso di applicazione della *law of finds* così come della *law of salvage*], private individuals appear to have, or to acquire, rights of ownership and possession*"²¹. Questa prospettiva si pone nettamente in contrasto con il principio preferenziale di conservazione *in situ*²² e il divieto di sfruttamento commerciale promossi dalla Convenzione Unesco nonché con lo stesso principio di preservazione del patrimonio culturale subacqueo a favore dell'umanità.

La Convenzione non preclude ufficialmente le operazioni di salvataggio ma, alla luce di quanto detto, tali attività non potranno mai essere giustificate nella pratica da ipotetici rischi non dimostrati né potranno essere proposte allo scopo di ottenere dei meri vantaggi economici privati.

¹⁹ È necessario precisare che in assenza di proprietario potrà essere quindi aggiudicata la proprietà del bene recuperato, secondo *la law of finds*.

²⁰ Si veda sul punto L. J. Bowman, *Oceans Apart over Sunken Ships: Is the Underwater Cultural Heritage Convention Really Wrecking Admiralty Law?* in *Osgoode Hall Law Journal*, 2004, pp. 30-31

²¹ S. Dromgoole, *2001 UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2003 Vol 18, No 1, p.71.

²² Tale metodo si pone in netta antitesi con la metodologia del recupero dei beni, pilastro degli istituti di *law of finds* e *law of salvage*.

In conclusione, la *law of salvage* e la *law of finds* seppur ammesse dall'art. 4 della Convenzione sono private del loro carattere commerciale in quanto tale disposizione, subordinandole al rispetto dei principi della Convenzione stessa, deve essere letta in combinazione con gli art. 2, par. 3, 5-7.

Tant'è che, anche nel caso in cui le tre condizioni poste dall'art. 4 e *supra* illustrate siano contemporaneamente soddisfatte, questi due istituti sarebbero radicalmente modificati nella loro natura, come chiarito da un autore "*although Article 4 is worded such that the law of salvage and the law of finds can apply in specified circumstances, if those circumstances are indeed satisfied, there will be little left of the original concepts*"²³.

In ogni caso, il rispetto di queste tre condizioni è sembrato fosse in grado di escludere virtualmente le attività fondate sulla *law of salvage* e sulla *law of finds*, anche se sul punto si sono registrate opinioni contrastanti²⁴.

²³ P. J. O' Keefe, *Shipwrecked Heritage: A Commentary on the UNESCO Convention on Underwater* cit., *supra* p.64

²⁴ L. J. Bowman, *Oceans Apart over Sunken Ships: Is the Underwater Cultural Heritage Convention Really Wrecking Admiralty Law?* cit., *supra* p. 30 riporta che, ancora dopo l'adozione della Convenzione Unesco parte della dottrina ha avanzato l'ipotesi che questo corpus di leggi rimarrà invece intatto. La Bowman riporta le parole di J. A. R. Nafziger, "The Evolving Role of Admiralty Courts in Litigation Related to Historic Wreck", 2003, 44 Harv. Int'l L.J. 251 at 269, sul punto: "*The law of salvage and finds will nevertheless continue to be important. A*

In effetti i più recenti sviluppi in tema mostrano come, almeno all'interno del sistema statunitense²⁵, la *law of salvage* e la *law of finds* non siano state né accantonate né abbiano esaurito la loro forza. Piuttosto le stesse hanno subito nel corso degli anni una sorta di evoluzione o come è stata definita un “*integrated marriage of the maritime law of salvage and historic preservation law*”²⁶, in forza del quale “*the maritime law of salvage has embraced historic preservation law to protect UCH by requiring it to be professionally recovered, conserved, curated, and available to the public*”²⁷.

In conclusione, sembra che la *salvage law*, così modificata, in futuro continuerà a trovare applicazione perlomeno in alcuni ordinamenti nazionali. L'auspicio è, se non altro, che essa

redefinition of this body of law to include shared rules and principles of international law governing underwater cultural heritage poses no serious threat to responsible salvage or to the normal practice of salvage law, particularly if the salvage is conducted with the consent of interested states. Commercial incentives can contribute to a responsible management of historic wreck. The core principle is simply "preservation for the benefit of humanity."

²⁵ Si ricordi che gli Stati Uniti non hanno ratificato la Convenzione Unesco del 2001 mentre hanno ratificato la Salvage Law Convention. International Maritime Organization (IMO), *International Convention on Salvage*, Londra, 1989.

²⁶ O. Varmer & C. M. Blanco, *The Case for Using the Law of Salvage to Preserve Underwater Cultural Heritage: The Integrated Marriage of the Law of Salvage and Historic Preservation* cit., supra p. 420.

²⁷ *Ibidem*

venga applicata con riguardo ai relitti storici pur sempre in modo coerente con i principi sanciti dagli accordi internazionali in tema di protezione del patrimonio culturale subacqueo e dalla *historic preservation law* nazionale.

Se da un lato pare dunque che, la *salvage law* si stia lentamente conformando al disposto dell'art. 4 Convenzione Unesco, dall'altro è innegabile che, resti pur sempre l'interrogativo circa la tipologia di rapporti che potrà intercorrere in futuro tra di esse.