



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2026, n. 2

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTRICE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

CONSIGLIO SCIENTIFICO

Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano †
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU - già Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesaro, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale †
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari †
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático Jubilado de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania - Giudice dell'ITLOS
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Profesor Emérito de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFEREES

Bruno Barel, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova **Marco Benvenuti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Fiammetta Borgia, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Roma "Tor Vergata" **Francesco Buonomenna**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Raffaele Cadin, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza" **Ruggiero Cafari Panico**, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Federico Casolari, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna **Luisa Cassetti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Anna Cavaliere, Associato di Filosofia del diritto, Università di Salerno **Giovanni Cellamare**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Bari
Giuseppe D'Angelo, Ordinario di Diritto e religione, Università di Salerno **Sara De Vido**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università Ca' Foscari Venezia **Valeria Di Comite**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro" **Marcello Di Filippo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Carmela Elefante, Associato di Diritto e religione, Università di Salerno **Rosario Espinosa Calabuig**, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universitat de València **Valentina Faggiani**, Professoressa Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Granada
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona **Ana C. Gallego Hernández**, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla
Pietro Gargiulo, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Teramo
Francesca Graziani, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli" **Giancarlo Guarino**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II" **Elsbeth Guild**, Associate Senior Research Fellow, CEPS **Victor Luis Gutiérrez Castillo**, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén
Ivan Ingravalle, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari **Paola Ivaldi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova **Luigi Kalb**, Ordinario f.r. di Procedura Penale, Università di Salerno
Gianfranco Liace, Associato di Diritto dell'economia, Università di Salerno **Luisa Marin**, Ricercatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria **Simone Marini**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa **Fabrizio Marongiu Buonaiuti**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata **Rostane Medhi**, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Michele Messina, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina-Esperto Giuridico presso la Rappresentanza Permanente d'Italia a Bruxelles **Stefano Montaldo**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino **Violeta Moreno-Lax**, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre **Michele Nino**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Criseide Novi, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Foggia **Anna Oriolo**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno **Leonardo Pasquali**, Ordinario di Diritto internazionale, Università di Pisa **Piero Pennetta**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno **Francesca Perrini**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Messina
Gisella Pignataro, Associato di Diritto privato comparato, Università di Salerno **Emanuela Pistoia**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Anna Pitrone, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina **Concetta Maria Pontecorvo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II" **Pietro Pustorino**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma **Santiago Ripol Carulla**, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona
Angela Maria Romito, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari **Gianpaolo Maria Ruotolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Teresa Russo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno **Alessandra A. Souza Silveira**, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidade do Minho
Ángel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla **Sara Tonolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Padova
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova **Talitha Vassalli di Dachenhausen**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II" **Alessandra Viviani**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Siena **Valentina Zambrano**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza" **Alessandra Zanobetti**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Angela Festa, Docente incaricato di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Anna Iermano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Marrani, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Rossana Palladino (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di

Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno





Indice-Sommario **2026, n. 2**

Editoriale

La riforma della legislazione sulla cittadinanza tra Corte costituzionale e Corte di giustizia dell'Unione europea p. 1
Bruno Barel

Saggi, Articoli e Commenti

Free movement of persons in the agreement between the EU and the United Kingdom in respect of Gibraltar. Special status of military personnel p. 21
Pablo Antonio Fernández Sánchez

Storia diplomatica: Italia-Europa-Occidente p. 44
Massimo Panebianco

¿Hacia un modelo de Estado híbrido? Entre *court-packing* e intentos de revertir la *backsliding* p. 53
Valentina Faggiani

Vulnerabilità digitale del minore e forme di tutela nel contesto europeo p. 93
Gisella Pignataro

The case law of the European Court of Human Rights regarding contested territories: “Differentiated” jurisdiction as a panacea or as an Achilles’s heel? p. 120
Elisa Ruozzi

The EU legal framework on social security for migrants: A comparative assessment of national practices p. 139
Paolo Iafrate

Il danno ambientale sistemico e la soglia di gravità: tra qualificazione giuridica e tutela giurisdizionale p. 163
Adelaide Francesca Daniela Luminari



FOCUS

The EU as a Global Security Provider: Countering Transnational Crime and New Cooperation Architectures

Collected Papers of the Jean Monnet Module (2023-2026) Transnational Crime & EU Law: Towards Global Action against Cross-border Threats to Common Security, Rule of Law and Human Rights (EU-GLOBACT) – (Coordinator: Prof. Dr. Anna Oriolo)

Presentazione del Focus/Focus Overview
Anna Oriolo

p. 185

Parte I

Contrasto alla criminalità transnazionale e minacce globali/Countering Transnational Crime and Global Threats

Traffico illecito di armi via mare, criminalità transnazionale e sicurezza globale: verso un nuovo paradigma di legalità universale
Anna Oriolo

p. 191

The tragedy of the global commons in the age of artificial intelligence: Illegal mining, transnational crime, and the future of EU global enforcement
David Schultz

p. 216

The European legal framework on the return of cultural objects: An effective tool to foster civil and administrative cooperation between EU Member States?
Fulvia Staiano

p. 241

Il ruolo degli Stati nella prevenzione e nella repressione degli illeciti contro il patrimonio culturale subacqueo: obiettivi e strumenti comuni tra la Convenzione UNESCO del 2001 e le politiche dell'Unione europea
Patrizia Vigni

p. 257

Parte II

Nuove architetture di cooperazione e strumenti di contrasto dell'Unione europea/New Cooperation Architectures and Enforcement Tools of the European Union

Il principio di fiducia reciproca nella cooperazione giudiziaria penale a dieci anni dal caso *Aranyosi*. Alcune considerazioni sull'attualità del “doppio test” alla luce della sentenza *Commissione c. Ungheria (Valeurs de l'Union)*
Angela Festa

p. 281

Intelligence, diritti umani e sicurezza: criticità e prospettive in ambito internazionale ed europeo
Francesco Focillo

p. 312



War-crimes investigations: New technologies, new complexities, new vulnerabilities. A strategic shortfall or evolutionary opportunity for NATO p. 334
Luigi Bramati

AI tools for combating transnational crime within the EU p. 345
Roxana Matefi

Parte III

Responsabilità e giustizia penale/Accountability and Criminal Justice

Luci e ombre (soprattutto) occidentali sul consolidamento della giustizia penale internazionale p. 355
Paolo Bargiacchi

The EU's cross-border cybercrime enforcement and the limits of extraterritorial jurisdiction p. 388
Heybatollah Najandimanesh

La vittima di tratta al centro della sicurezza in Europa tra standard CEDU e nuove sfide nell'era digitale p. 410
Anna Iermano

La regolamentazione delle catene di approvvigionamento in Europa come strumento per combattere la criminalità: dall'opposizione alla convergenza dei modelli francese e italiano p. 442
Virginie Mercier

La responsabilità penale degli enti creditizi nella gestione delle misure restrittive UE: tra obblighi di garanzia e nuove fattispecie sovranazionali di incriminazione p. 453
Carmine Renzulli

Parte IV

Diritti umani e minacce transfrontaliere/Human Rights and Cross-Border Threats

La *transnational repression* quale minaccia “rinnovata” a diritti umani e sicurezza: la necessità di una risposta mirata da parte dell'Unione europea p. 465
Stefano Busillo

Children pornography, online sextorsion, revenge porn: the provisions of Greek penal code and the EU regulatory developments p. 507
Georgios Nouskalis

Intelligenza artificiale e “fenomeno religioso” nel prisma dei diritti umani p. 518
Daniela Marrani

Postfazione/Afterword p. 539
Angela Di Stasi

Appendice p. 541
EU-GLOBACT Policy Recommendations and Guidelines
Francesco Focillo, Emanuele Sorgente

IL RUOLO DEGLI STATI NELLA PREVENZIONE E NELLA REPRESSIONE DEGLI ILLECITI CONTRO IL PATRIMONIO CULTURALE SUBACQUEO: OBIETTIVI E STRUMENTI COMUNI TRA LA CONVENZIONE UNESCO DEL 2001 E LE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA

Patrizia Vigni*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il regime della Convenzione UNESCO del 2001. – 3. Le norme per l'attuazione delle disposizioni sostanziali della Convenzione UNESCO del 2001. – 4. L'art. 15 della Convenzione UNESCO del 2001. – 5. La giurisdizione dello Stato del porto secondo il diritto internazionale. – 6. Le politiche dell'Unione europea per la conservazione del patrimonio culturale subacqueo. – 7. Il ruolo degli Stati membri nell'attuazione delle politiche dell'Unione europea e la tutela del patrimonio culturale subacqueo. – 8. Conclusioni.

1. Introduzione

Il diritto internazionale ha da sempre manifestato una profonda lacuna che riguarda la capacità di garantire ad esso effettiva attuazione. A fronte della crescente proliferazione di norme sostanziali internazionali e dell'Unione europea dal contenuto sempre più dettagliato, l'attuazione di tali norme rimane ancorata al ricorso a strumenti esecutivi e coercitivi frequentemente inadeguati. È noto, infatti, che raramente esistono misure di coercizione che possano imporre il rispetto degli obblighi sostanziali sanciti in norme internazionali, generali o pattizie, a livello globale. Di conseguenza, l'applicazione degli obblighi internazionali viene lasciata molto spesso alla sola volontà e capacità degli Stati di imporre tali obblighi.

Non sono esenti da questa lacuna neanche le norme internazionali che disciplinano la tutela del patrimonio culturale, incluse le disposizioni della Convenzione UNESCO per la protezione del patrimonio culturale subacqueo (Convenzione UNESCO del 2001)¹. Tale convenzione mira ad istituire un regime collettivo che assicuri la conservazione di tale patrimonio nell'interesse dell'intera umanità. Tuttavia, questa convenzione non stabilisce un corrispondente sistema multilaterale di controllo e sanzione, ma lascia agli Stati parte il potere di garantire il rispetto degli obblighi

Double-blind peer reviewed article.

* Associata di Diritto Internazionale, Università di Siena. Indirizzo e-mail: patrizia.vigni@unisi.it.

¹ UNESCO, *Convenzione per la protezione del patrimonio culturale subacqueo*, 2 novembre 2001, in 2562 *United Nations Treaty Series* 3.

sostanziali in essa sanciti in base ai criteri, tradizionalmente riconosciuti dal diritto internazionale, che consentono l'esercizio della giurisdizione degli Stati sia sulla base dei loro diritti di sovranità territoriale sia in relazione alla particolare connessione che li lega a soggetti privati. In particolare, l'attuazione delle norme internazionali in materia di tutela del patrimonio culturale subacqueo spetta agli Stati nelle aree marine che ricadono sotto la loro autorità, ma anche nelle aree al di fuori della giurisdizione statale, come il mare e il fondo marino internazionale che, in base al diritto internazionale del mare e, in particolare della Convenzione delle Nazioni unite sul diritto del mare (UNCLOS)², sono sottoposti a regimi speciali. È quindi probabile che la gestione del patrimonio culturale subacqueo possa essere messa a rischio sia perché nessuno Stato è autorizzato, in base al diritto internazionale, ad esercitare i propri poteri coercitivi sia a causa della sovrapposizione di competenze fra Stati diversi.

D'altra parte, l'Unione europea costituisce un sistema giuridico sovranazionale particolarmente efficace rispetto agli altri finora istituiti. Da decenni, l'Unione ha dimostrato di riuscire a garantire il rispetto dei propri obblighi sostanziali nei confronti di soggetti privati e degli Stati membri attraverso i poteri esecutivi e coercitivi ad essa attribuiti nei trattati. Tuttavia, l'Unione non gode di competenze normative specifiche sul tema della tutela del patrimonio culturale e, in particolare di quello subacqueo. Per questo motivo, anche se l'Unione ha più volte riconosciuto la rilevanza del patrimonio culturale per l'integrazione dei cittadini europei, la tutela di un bene di interesse collettivo come il patrimonio culturale subacqueo è principalmente lasciata all'azione degli Stati membri che godono di poteri sovrani o esclusivi sulle aree marine in cui tale patrimonio è ubicato.

Appare quindi necessario accertare se i titoli in base ai quali la giurisdizione degli Stati è stata finora riconosciuta dal diritto internazionale e, di conseguenza, da quello dell'Unione europea, siano sufficienti per garantire l'efficace attuazione delle norme sostanziali in materia di tutela del patrimonio culturale subacqueo o, se, al contrario, sia necessario individuare ulteriori basi giurisdizionali per assicurare il controllo e la sanzione delle condotte illecite che possono mettere a rischio la conservazione di tale patrimonio nell'interesse della collettività.

2. Il regime della Convenzione UNESCO del 2001

La Convenzione UNESCO del 2001 stabilisce un regime di carattere collettivo per la conservazione del patrimonio culturale subacqueo nell'interesse dell'intera umanità³.

² Nazioni unite, *Convenzione sul diritto del mare*, 10 dicembre 1982, in 1833 *United Nations Treaty Series* 3.

³ Art. 2, par. 3 della Convenzione UNESCO del 2001. Per la rilevanza dell'interesse dell'umanità nel regime della Convenzione UNESCO del 2001 si veda A. CALIGIURI, *Il quadro giuridico internazionale in materia di protezione del patrimonio culturale subacqueo*, in A. CALIGIURI, M. CIOTTI (a cura di), *Sostenibilità ambientale e gestione del patrimonio culturale marittimo. Riflessioni e proposte*, Napoli, 2023, pp. 13-27.

Essa sancisce, infatti, gli stessi obblighi per tutti gli Stati parti a prescindere dai rapporti più o meno diretti che essi possano avere con il patrimonio culturale in questione o con l'area marina in cui tale patrimonio sia ubicato. Per questo motivo essa non riconosce diritti di sovranità o comunque preferenziali agli Stati su tale patrimonio, ma ammette solo la prerogativa per alcuni di essi, come lo Stato di origine del patrimonio o quello, nelle cui acque territoriali tale patrimonio è rinvenuto, di essere, rispettivamente, consultato o incaricato dello svolgimento delle attività di gestione e conservazione del patrimonio stesso.

In aggiunta, la Convenzione UNESCO del 2001 sancisce alcuni principi che definiscono il modo in cui il patrimonio culturale subacqueo deve essere gestito e conservato. Tra tali principi emerge, innanzitutto, quello che vieta l'uso del patrimonio culturale per scopi commerciali⁴. Di conseguenza, anche se si ammettesse il riconoscimento di qualsiasi titolo su tale patrimonio, tale titolo non potrebbe mai sostanzarsi in diritti esclusivi di sfruttamento economico a favore di un soggetto privato o pubblico.

Inoltre, la Convenzione UNESCO del 2001 esclude qualsiasi forma di diritto a favore di coloro che ritrovano il patrimonio culturale e ancor meno a vantaggio di coloro che avessero intrapreso attività di estrazione del patrimonio culturale dal mare. In particolare, l'art. 4 della convenzione vieta l'applicazione del diritto di salvataggio e ritrovamento (il cosiddetto *salvage law* e *law of finds*) alla scoperta ed estrazione del patrimonio culturale subacqueo⁵. Infatti, tale attività di estrazione è sempre considerata illegittima a meno che essa non sia stata svolta nel rispetto delle regole stabilite nell'Annesso alla convenzione⁶.

Tale divieto di estrazione è correlato ad un ulteriore principio sancito all'art. 2, par. 5 della Convenzione UNESCO del 2001, in base al quale è considerata strumento prioritario per la conservazione del patrimonio culturale subacqueo la cosiddetta conservazione *in situ*, ossia la salvaguardia di tale patrimonio, custodito nell'area di mare in cui esso è ubicato⁷. Infatti, il concetto di patrimonio culturale subacqueo che è

⁴ Art. 2, par. 7 della Convenzione UNESCO del 2001. Per un esame approfondito del divieto di sfruttamento commerciale del patrimonio culturale subacqueo, si veda P. O'KEEFE, "Commercial Exploitation": Its Prohibition in the UNESCO Convention on Protection of the Underwater Cultural Heritage Convention 2001 and Other Instruments, in *Art Antiquity and Law*, 2013, n. 18, pp. 129-148.

⁵ Il problema del recupero del patrimonio culturale subacqueo da parte di "cacciatori" di tesori è forse una delle principali minacce alla conservazione di tale patrimonio. Si veda in tal senso T. SCOVAZZI, *The Application of Salvage Law and Other Rules of Admiralty*, in R. GARABELLO, T. SCOVAZZI (eds.), *The Protection of the Underwater Cultural Heritage: Before and After the 2001 UNESCO Convention*, Leida, 2003, pp. 19-88 e S. DROMGOOLE, *Underwater Cultural Heritage and International Law*, Cambridge, 2013, p. 167.

⁶ Annesso, *Regole concernenti le attività dirette al patrimonio culturale subacqueo*, allegato alla Convenzione UNESCO del 2001, cit. L'Annesso si compone di 36 Regole che stabiliscono le modalità con le quali il patrimonio culturale subacqueo debba essere conservato *in situ* e, se necessario, estratto.

⁷ Il favore della Convenzione UNESCO del 2001 per la conservazione *in situ* riveste un particolare significato per qualificare il tipo di protezione che la convenzione intende garantire al patrimonio culturale subacqueo, ossia una tutela nell'interesse della collettività. In tal senso, si veda S. KARAGIANNIS, *La dimension internationale du droit de l'archéologie: brève analyse de quelques sources de la discipline*, in TH. RAMBAUD (cur.), *Droit et Archéologie*, Bruxelles, 2025, p. 27, a p. 71.

stato adottato dalla Convenzione UNESCO del 2001 è decisamente più ampio di quello che può essere rinvenuto in altri strumenti, quale per esempio l'UNCLOS. Gli artt. 303 e 149 di quest'ultima convenzione menzionano solo gli oggetti di interesse storico, artistico e culturale. Al contrario, l'art. 1, par. 1, lett. a della Convenzione UNESCO del 2001 include nella definizione di patrimonio, oltre a tali oggetti, anche i relitti di navi e aerei e i siti archeologici che siano stati immersi totalmente o parzialmente in mare almeno 100 anni. La preferenza per la conservazione *in situ* deriva, quindi, da questo elemento temporale che consente di attribuire il valore storico ed archeologico (e di conseguenza, lo status di patrimonio culturale subacqueo) non solo ad uno specifico oggetto, ma all'intera area marina in cui esso è stato custodito per almeno un secolo.

3. Le norme per l'attuazione delle disposizioni sostanziali della Convenzione UNESCO del 2001

Alla luce del contenuto delle disposizioni della Convenzione UNESCO del 2001 che sanciscono gli obblighi sostanziali e procedurali per la conservazione del patrimonio culturale subacqueo, il regime che da essa origina potrebbe essere definito "olistico", nel senso che intende tutelare tale patrimonio nella sua complessità e nell'interesse dell'intera umanità. Di conseguenza, sembrerebbe coerente che, anche per l'attuazione di tali obblighi, fosse previsto un sistema coercitivo collettivo come quello stabilito, nell'ambito delle Nazioni unite, per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e quello, ancor più istituzionalizzato, sancito nell'UNCLOS per l'attuazione della Parte XI relativa allo sfruttamento delle risorse minerali del fondo marino internazionale.

Al contrario, la Convenzione UNESCO del 2001 individua, come unici strumenti per l'applicazione dei propri obblighi sostanziali, i poteri coercitivi degli Stati. Per questo motivo, essa stabilisce alcune disposizioni che sono definite "esecutive"⁸ e che sono incluse negli artt. 14, 15, 17 e 18. In particolare, l'art. 14 impone agli Stati parte di vietare l'ingresso, il commercio e il possesso del patrimonio culturale subacqueo illecitamente estratto dal mare. L'art. 18 riconosce, inoltre, il potere di confiscare tale patrimonio, al quale si aggiunge, ai sensi dell'art. 17, la facoltà per lo Stato di comminare sanzioni.

Oltre ai poteri coercitivi degli Stati, individuati nelle sue "norme esecutive", gli artt. 7, 8 e 16 della Convenzione UNESCO del 2001 riconoscono i tradizionali titoli di giurisdizione e relativi poteri di controllo dei quali gli Stati godono in base al diritto internazionale generale, ossia la potestà sovrana territoriale sul mare territoriale e sulla zona contigua (che insieme costituiscono la cosiddetta "zona archeologica marina" ai

⁸ Per questa definizione degli artt. 14-18 della Convenzione UNESCO del 2001 si vedano A. PETRIG, M. STEMMLER, *Article 16 UNESCO Convention and the Protection of Underwater Cultural Heritage*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2020, n. 69, p. 397 ss., a pp. 412-13.

solli fini della tutela del patrimonio culturale subacqueo)⁹ e la giurisdizione nei confronti dei propri cittadini e delle navi battenti la propria bandiera in qualsiasi area di mare essi si trovino, incluse quelle al di là della giurisdizione statale.

Il riconoscimento, da parte della Convenzione UNESCO del 2001, dei titoli di giurisdizione basati sulla sovranità territoriale e sulla nazionalità dei soggetti privati e delle navi rappresenta il tentativo dei suoi negoziatori di rendere il regime della convenzione coerente con quello del diritto internazionale del mare e, in particolare, con quello stabilito dall'UNCLOS. Infatti, gli artt. 7 e 8 della Convenzione UNESCO del 2001 riproducono il contenuto dell'art. 303, par. 2 dell'UNCLOS¹⁰. Tuttavia, le due convenzioni si differenziano significativamente per quanto riguarda la disciplina della gestione del patrimonio culturale subacqueo presente nel mare territoriale e nella zona contigua. Mentre l'UNCLOS associa, alla giurisdizione e al potere di controllo dello Stato costiero, diritti sovrani su tale patrimonio e non esclude la possibilità di ammettere le pretese di ulteriori soggetti, come i proprietari degli oggetti rinvenuti o di coloro che hanno provveduto al recupero degli stessi,¹¹ gli artt. 7 e 8 della Convenzione UNESCO del 2001 impongono, agli Stati parti, di esercitare tale giurisdizione e potere di controllo, nel loro mare territoriale o nella loro zona contigua, al solo scopo di garantire la tutela del patrimonio culturale nell'interesse dell'umanità. In aggiunta, in ragione dell'obbligo, sancito dalla Convenzione UNESCO del 2001, di assicurare priorità alla

⁹ Il patrimonio culturale presente nella zona contigua di uno Stato è stato sottoposto alla giurisdizione esclusiva di quest'ultimo a seguito dell'adozione dell'art. 303 dell'UNCLOS. La zona che include sia il mare territoriale che la zona contigua viene tradizionalmente definita dagli studiosi del diritto del mare come "zona archeologica marina" sebbene tale definizione non sia riportata in alcun atto giuridicamente vincolante, inclusa la Convenzione UNESCO del 2001. Fra i primi a formulare il termine "zone archeologica marina" si vedano T. TREVES, *La nona sessione della conferenza sul diritto del mare*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1980, n. 63, pp. 432-463 e U. LEANZA, *La zona archeologica marina e la protezione dei beni culturali subacquei*, in P. PAONE (a cura di), *La protezione internazionale e la circolazione comunitaria dei beni culturali mobili*, Napoli, 1998, pp. 91-117. Al contrario, l'art. 149 dell'UNCLOS sancisce che il patrimonio culturale subacqueo che si trova nell'Area, ossia sul fondo marino internazionale, deve essere protetto e gestito a beneficio dell'umanità. Per la tutela del patrimonio culturale subacqueo nell'Area, si veda B. H. OXMAN, *Marine Archaeology and the International Law of the Sea*, in *Columbia Journal of Law and the Arts*, 1988, n. 12, p. 353, a p. 359.

¹⁰ La giurisdizione esclusiva dello Stato costiero in relazione al controllo e alla repressione delle violazioni avvenute nelle acque territoriali del suo diritto nazionale anche da parte di navi straniere è stato ribadito dalla decisione del Tribunale internazionale sul diritto del mare, nel caso *M/V Louisa*. Tribunale internazionale per il diritto del mare, sentenza 28 maggio 2013, *M/V Louisa, Saint Vincent e Grenadines c. Spagna*, caso n. 18. Nel caso specifico, la Spagna aveva esercitato poteri di polizia e adottato sanzioni nei confronti di una nave, la *M/V Louisa*, battente bandiera di Saint Vincent e Grenadines, che si trovava nelle acque territoriali spagnole per compiere attività di prospezione delle risorse minerarie della piattaforma continentale. Infatti, le autorità marittime spagnole avevano trovato a bordo della nave reperti archeologici chiaramente estratti dal fondo del mare territoriale e destinato ad essere illecitamente esportato. Per un commento a questo caso si veda, Y. TANAKA, *A Note on the M/V "Louisa" Case*, in *Ocean Development and International Law*, 2014, n. 45, pp. 205-220.

¹¹ La questione dell'applicabilità o meno delle norme sul recupero di beni in mare, il cosiddetto *salvage law*, rappresenta il conflitto più stridente fra la disciplina della tutela del patrimonio culturale subacqueo nell'UNCLOS e nelle disposizioni della Convenzione UNESCO 2001 la quale, all'art. 4, vieta esplicitamente l'applicazione di tali norme. Al contrario, l'art. 303, par. 3 consente l'applicazione del *salvage law*. Per un'analisi accurata di tale conflitto e della sua possibile soluzione si veda A. MERIALDI, *Underwater Cultural Heritage and Salvage Law*, in M. ARCARI, I. PAPANICOLOPULU, L. PINESCHI (eds.), *Trends and Challenges in International Law*, New York, 2022, pp. 125-151.

protezione *in situ* del patrimonio culturale subacqueo, lo Stato costiero è tenuto a fare in modo che il patrimonio culturale, ubicato nel suo mare territoriale e nella sua zona contigua, rimanga ivi custodito e, di conseguenza, a negare la possibilità di impossessarsi, a qualsiasi titolo, di tale patrimonio.

In sostanza, sebbene i poteri riconosciuti allo Stato costiero dalla Convenzione UNESCO del 2001 corrispondano a quelli sanciti all'art. 303, par. 2 dell'UNCLOS, il regime della Convenzione UNESCO del 2001 non sembra fa scaturire diritti esclusivi e preferenziali di tale Stato sul patrimonio culturale subacqueo presente nella sua zona archeologica marina. Tale conclusione è anche confermata dal fatto che le “norme esecutive” della Convenzione UNESCO del 2001 non riconoscono la sola facoltà dello Stato di esercitare i propri poteri riconosciuti dal diritto internazionale, ma dispongono l'obbligo di far uso di tali prerogative al fine di garantire la tutela del patrimonio culturale subacqueo¹². In questo senso, la Convenzione UNESCO del 2001, nell'attribuire agli Stati il potere/dovere di esercitare controlli e comminare sanzioni per dare attuazione ai suoi obblighi sostanziali, sembra riconoscere a tali poteri un carattere strumentale rispetto al raggiungimento dell'obiettivo ultimo della convenzione stessa, ossia la conservazione del patrimonio culturale subacqueo nell'interesse dell'intera umanità.

4. L'art. 15 della Convenzione UNESCO del 2001

Fra le “disposizioni esecutive” della Convenzione UNESCO del 2001, merita particolare attenzione l'art. 15 che impone agli Stati di vietare l'uso del proprio territorio, dei porti, delle isole artificiali e delle installazioni che si trovino sotto la loro esclusiva giurisdizione quando da tale uso derivi il supporto ad attività dirette contro il patrimonio culturale subacqueo. Anche l'art. 15, come le altre “norme esecutive” della convenzione, non riconosce solo un potere allo Stato, ma sancisce l'obbligo, a carico dello stesso, di esercitare tale potere per salvaguardare il patrimonio culturale subacqueo nell'interesse collettivo¹³.

Dal punto di vista dell'ambito geografico di applicazione di questa norma, possiamo individuare due aspetti di particolare importanza. Da un lato, l'art. 15, riconoscendo il diritto/obbligo dello Stato di esercitare i propri poteri di controllo e coercitivi solo su aree in cui quest'ultimo gode della giurisdizione esclusiva, consente di escludere la sovrapposizione ed il conflitto con i poteri di controllo di altri Stati. Questa scelta lessicale è stata compiuta al fine di prevenire l'opposizione di coloro che, all'epoca dei negoziati della Convenzione UNESCO del 2001, temevano che tale strumento avrebbe

¹² Riconoscono il carattere obbligatorio delle “norme esecutive” della Convenzione UNESCO del 2001 A. PETRIG, M. STEMMLER, *Article 16 UNESCO Convention and the Protection of Underwater Cultural Heritage*, cit., p. 406.

¹³ Per il carattere perentorio della disposizione dell'art. 15 della Convenzione UNESCO del 2001 si veda P. O'KEEFE, *Shipwrecked Heritage: A Commentary on the UNESCO Convention on Underwater Cultural Heritage*, Builth Wells, 2014, p. 82.

esteso la giurisdizione statale ad aree e soggetti esclusi dalle norme generali di diritto internazionale¹⁴.

Dall'altro lato, l'art. 15 prescinde dalla determinazione dell'area geografica nella quale il patrimonio culturale, minacciato da condotte illecite, è ubicato. Di conseguenza, tale patrimonio culturale può trovarsi sia in aree sottoposte alla giurisdizione esclusiva dello Stato che esercita il potere di controllo, come il mare territoriale e la zona contigua, sia in aree assoggettate all'autorità di altri Stati, nonché in zone marine al di là di qualsiasi giurisdizione statale. Per esempio, ai fini dell'esercizio dei poteri sanciti all'art. 15, il patrimonio culturale subacqueo potrebbe anche essere ubicato nelle aree nelle quali lo Stato costiero (sia che esso corrisponda a quello che esercita tali poteri sia che esso consista in un altro Stato) gode, in base alla Convenzione UNESCO del 2001, di una posizione privilegiata, come quella che lo Stato riveste nello svolgimento delle attività dirette al patrimonio culturale che si trovi nella sua zona economica esclusiva o sulla sua piattaforma continentale¹⁵. Ugualmente, qualsiasi Stato può esercitare il potere di controllo, riconosciuto all'art. 15, anche se il patrimonio culturale subacqueo minacciato si trova nell'alto mare e sul fondo marino internazionale. Quindi, con questa disposizione, la Convenzione UNESCO del 2001 mira a garantire un livello uniforme di tutela a favore di tale patrimonio a prescindere dalla sua ubicazione¹⁶.

Dal punto di vista del contenuto dell'obbligo sancito all'art. 15 della Convenzione UNESCO del 2001, pur prescindendo da riferimenti espliciti ai tradizionali criteri di giurisdizione statale, quale quello della sovranità territoriale, la norma implicitamente sottintende che gli Stati siano tenuti ad esercitare i poteri incontestabilmente riconosciuti dal diritto internazionale nelle sole aree sottoposte alla loro giurisdizione esclusiva. L'art. 15 impone, quindi, l'adozione da parte di uno Stato di qualsiasi misura, rientrando nelle sue competenze, che possa servire ad impedire l'uso del suo territorio, dei suoi porti e delle sue installazioni a supporto di attività dirette contro il patrimonio culturale subacqueo. D'altra parte, alcune azioni che lo Stato può compiere nelle aree di sua esclusiva giurisdizione sono già previste all'interno di alcune delle altre disposizioni

¹⁴ Per esempio, la delegazione giapponese si oppose ripetutamente, durante i negoziati per la Convenzione UNESCO del 2001, al riconoscimento dell'obbligo sancito all'art. 15 della convenzione. UNESCO, Terzo meeting degli esperti governativi per la negoziazione della Convenzione per la protezione del patrimonio culturale subacqueo, *Synoptic report of comments on the Draft Convention on the protection of the underwater cultural heritage*, 2000, CLT-2000/CONF.201/3, p. 10.

¹⁵ Quando il patrimonio culturale subacqueo si trova nella zona economica esclusiva o nella piattaforma continentale, ai sensi degli artt. 9 e 10 della Convenzione UNESCO del 2001, allo Stato costiero, cui tali aree competono, spetta il ruolo di Stato coordinatore delle attività di conservazione e gestione di tale patrimonio. Per lo status del patrimonio culturale subacqueo nella zona economica esclusiva e nella piattaforma continentale si vedano Z. LIN, *Jurisdiction over Underwater Cultural Heritage in the EEZ and on the Continental Shelf: A Perspective from the Practice of States Bordering the South China Sea*, in *Ocean Development and International Law*, 2019, n. 50, p. 170 e, più in generale, M. J. AZNAR, *Maritime Claims and Underwater Archaeology: When History Meets Politics*, Leida, 2021.

¹⁶ L'uniformità dei criteri che garantiscono la protezione del patrimonio culturale subacqueo rientra anche negli obiettivi della Convenzione UNESCO del 2001 all'undicesimo considerando del suo preambolo. Per la necessità di riconoscere lo stesso grado di protezione a tutto il patrimonio culturale subacqueo a prescindere dalla sua ubicazione si veda A. STRATI, *Draft Convention on the protection of underwater cultural heritage. A commentary prepared for UNESCO*, Parigi, 1999, p. 2.

“esecutive” della Convenzione UNESCO del 2001, come il divieto di ingresso e di commercializzazione del patrimonio culturale illecitamente estratto dal mare o i poteri di confisca e di sanzione. L’art. 15 può, quindi, essere considerato una norma di carattere residuale rispetto alle altre “disposizioni esecutive” della convenzione proprio perché consente allo Stato di mettere in atto le misure che non sono già previste altrove in maniera specifica.

I poteri di cui gode uno Stato sul proprio territorio e sui porti sono ormai ben delineati dal diritto internazionale. D’altro canto, la potestà sulle isole artificiali e sulle strutture in mare è definita nell’UNCLOS. Ai sensi degli artt. 60, 80 e 87 di questa convenzione gli Stati hanno il diritto di installare isole artificiali e strutture nella zona economica esclusiva o sulla piattaforma continentale di un altro Stato e nel mare internazionale. La potestà su tali strutture è esclusiva e finalizzata alla tutela e alla conservazione delle stesse. Inoltre, le isole artificiali e le installazioni in mare possono essere salvaguardate attraverso la creazione di un’area marina circostante, la cosiddetta zona di sicurezza, che si estende per 500 metri¹⁷.

Quindi, i poteri attribuiti agli Stati in base all’art. 15 della Convenzione UNESCO del 2001 non sembrano oppugnabili nemmeno da parte degli Stati terzi a questa convenzione proprio perché tali poteri sono già riconosciuti dal diritto internazionale generale.

Inoltre, l’inconfutabilità di tali poteri risulta dal fatto che essi si applicano alle sole azioni di supporto svolte da soggetti che si trovano nelle aree territoriali o marine di giurisdizione esclusiva di tale Stato e non alle attività che sono compiute direttamente sul patrimonio culturale subacqueo il quale, come abbiamo già osservato, può essere ubicato in qualsiasi area marina. Tali attività di supporto possono includere anche condotte lecite, come il rifornimento di cibo o carburante a navi attraccate al porto di uno Stato. In questo caso, ai sensi dell’art. 15, lo Stato ha, comunque, l’obbligo di prevenire o reprimere le attività di supporto anche se il soggetto che le compie non è conoscenza delle attività illecite perpetrate o perpetrabili da coloro che vengono assistiti a danno del patrimonio culturale subacqueo. Diversa questione è invece quella del riconoscimento della responsabilità interna di tale soggetto privato, la quale, sembra implicare l’esistenza di un ulteriore obbligo per lo Stato nella cui giurisdizione il supporto ha luogo, ossia quello di adottare leggi per accertare e sanzionare l’intenzionale sostegno ad attività illecite dirette contro il patrimonio culturale subacqueo. Tale obbligo dello Stato sembra discendere dal combinato disposto degli artt. 15 e 17 della Convenzione UNESCO del 2001.

In conclusione, l’art. 15 non solo riconosce poteri allo Stato che sono già attribuiti ad esso dal diritto internazionale generale e dal diritto del mare, ma consente l’applicazione di tali poteri, da parte dello Stato, al solo scopo di controllare attività e soggetti che sono già sottoposti alla sua giurisdizione.

¹⁷ Art. 60, par. 4 dell’UNCLOS.

Tuttavia, questo articolo presenta un carattere di novità nel momento in cui, attraverso l'esercizio di poteri statali che potremmo definire ordinari, consente di ostacolare, anche se incidentalmente, lo svolgimento di attività dirette contro il patrimonio culturale subacqueo in contravvenzione alla Convenzione UNESCO del 2001. Di conseguenza, se, da un lato, tale norma non estende né l'ambito geografico né quello soggettivo e oggettivo della giurisdizione statale, tuttavia, precisa e rafforza le condizioni e le modalità per l'esercizio di poteri di controllo e di coercizione già riconosciuti dal diritto internazionale.

5. La giurisdizione dello Stato del porto secondo il diritto internazionale

Se si guarda ai lavori preparatori della Convenzione UNESCO del 2001, si osserva come l'adozione di una norma quale l'art. 15 fosse giustificata dal tentativo di riconoscere un ulteriore titolo di giurisdizione a favore degli Stati al fine di disciplinare alcune situazioni che rimanevano scoperte dall'applicazione delle tradizionali basi di giurisdizione riconosciute dal diritto internazionale e fondate sul potere sovrano di cui lo Stato gode sul suo mare territoriale e sulla zona contigua e sull'autorità che esso può esercitare sui propri cittadini e sulle navi battenti la sua bandiera¹⁸. Infatti, queste due basi giurisdizionali non consentono il controllo sulle attività illecite che riguardano il patrimonio culturale subacqueo che siano compiute da soggetti e da navi straniere nel mare internazionale o anche solo nelle aree marine al di là del mare territoriale e della zona contigua sulle quali lo Stato costiero gode di diritti preferenziali, come la zona economica esclusiva e la piattaforma continentale.

L'art. 15 nasce, quindi, principalmente allo scopo di riconoscere poteri ad uno Stato sotto la cui giurisdizione si trovino, anche solo temporaneamente, soggetti o navi che abbiano compiuto attività illecite in relazione al patrimonio culturale subacqueo e sulle quali nessuno Stato può o intende esercitare la propria giurisdizione¹⁹.

Questa base di giurisdizione, sebbene non si esaurisca in tale ipotesi, sembra fare principalmente riferimento ad un importante criterio giurisdizionale, ossia quello che attribuisce poteri di controllo allo Stato del porto. I più autorevoli esponenti della dottrina che hanno anche partecipato, in qualità esperti, ai negoziati della Convenzione UNESCO del 2001, hanno ravvisato nel riconoscimento della giurisdizione dello Stato del porto uno strumento efficace per sottoporre al controllo statale le condotte illecite, perpetrate a danno del patrimonio culturale subacqueo, di soggetti e navi il cui Stato di

¹⁸ Per un'analisi dettagliata della storia dei negoziati della Convenzione UNESCO del 2001, si veda A. STRATI, *Draft Convention on the protection of underwater cultural heritage*, cit., p. 39.

¹⁹ Per esempio, nel 1985, l'inestimabile carico di Nanchino, appartenente al relitto della *Geldermalsen*, un'antica nave olandese affondata nel mare cinese meridionale nel 1752, fu venduto all'asta ad Amsterdam dopo essere stato recuperato dalle acque territoriali indonesiane. Lo Stato costiero non intervenne perché non esistevano norme internazionali alle quali esso fosse vincolato e, ancor più grave, perché non aveva adottato norme interne che sancissero il potere dello Stato di prevenire il trafugamento del patrimonio culturale subacqueo nelle sue acque territoriali. Per un commento alle vicende della nave *Geldermalsen*, si veda P. O'KEEFE, *"Commercial Exploitation"*, cit., p. 129.

nazionalità o di bandiera non fosse parte della Convenzione UNESCO del 2001 quando tali condotte avessero avuto luogo nel mare internazionale o nelle zone sottoposte alla giurisdizione di uno Stato anch'esso terzo rispetto alla convenzione²⁰. Ugualmente tale base di giurisdizione potrebbe contribuire ad ostacolare il trasferimento del patrimonio culturale illecitamente estratto dal mare verso Stati di destinazione definitiva che non sono anch'essi parte della convenzione²¹. Tuttavia, durante i negoziati della Convenzione UNESCO del 2001 non fu raggiunto il consenso sul riconoscimento esplicito della giurisdizione dello Stato del porto. Per questo motivo, l'attuale testo dell'art. 15 fa genericamente riferimento al divieto per gli Stati parte di consentire l'uso del loro territorio, dei porti e delle installazioni in mare.

Appare quindi necessario accertare quali poteri siano riconosciuti allo Stato da parte del diritto internazionale generale nei confronti dei cittadini e delle navi straniere che si trovino, temporaneamente, nel suo porto e se tali poteri possano essere esercitati anche per garantire la tutela del patrimonio culturale subacqueo.

L'unico potere che sembra possa essere riconosciuto, in base al diritto internazionale consuetudinario, è quello che consente allo Stato costiero di vietare l'attracco nei propri porti e l'ingresso nelle acque interne²². Ad esso si aggiungono poteri di ispezione e di controllo sulle navi straniere per accertare il rispetto dei requisiti richiesti dallo Stato del porto per l'accesso alle acque interne e che riguardano l'idoneità delle navi alla navigazione. Tuttavia, negli ultimi decenni, tali ispezioni tendono ad accertare solo il rispetto dei requisiti internazionalmente riconosciuti, come quelli emergenti dai Memoranda di intesa dell'Organizzazione internazionale marittima (IMO)²³. Di conseguenza, sembra limitata la libertà dello Stato di stabilire ulteriori requisiti che si discostino da quelli di carattere internazionale.

²⁰ P. O'KEEFE, *Shipwrecked Heritage*, cit., p. 82 e A. STRATI, *Draft Convention on the protection of underwater cultural heritage*, cit., pp. 40-41.

²¹ Un esempio in cui l'applicazione del criterio giurisdizionale dello Stato del porto avrebbe potuto dimostrarsi efficace è rappresentato dall'area del Banco di Skerki, che è stata recentemente oggetto di studio da parte di una spedizione di ricerca organizzata dall'UNESCO secondo le norme di cooperazione internazionale sancite dalla Convenzione del 2001. Tale area era stata in passato gravemente depredata di oggetti di valore archeologico. Tuttavia, nessuno Stato costiero del Mediterraneo ha registrato l'attracco delle navi che sono state indubbiamente usate per compiere tali atti di trafugamento, né come Stato del porto di partenza né come scalo intermedio né come Stato di sbarco finale. Per un esame approfondito della sorte del Banco di Skerki si veda T. SCOVAZZI, *The Protection of Underwater Cultural Heritage in the Mediterranean Sea*, in *The Italian Yearbook of International Law*, 2022, n. 31, pp. 73-90.

²² Il diritto di negare l'attracco ai propri porti rientra fra i principi fondanti del diritto consuetudinario del mare che non sembra intaccato nemmeno dall'adozione di strumenti pattizi che negano tale diritto come la Convenzione di Ginevra del 1923 sul regime internazionale dei porti marittimi. Tale convenzione riconosce infatti l'obbligo degli Stati di approdo di consentire l'ingresso nei propri porti alle navi battenti bandiera degli altri Stati parte della Convenzione, sulla base del principio di reciprocità. Tuttavia, è unanime l'opinione che tale obbligo abbia meramente natura convenzionale e, pertanto, applicabile solo ai pochi Stati parte della Convenzione. E. J. MOLENAAR, *Port State Jurisdiction*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2021, reperibile su <http://opil.ouplaw.com/home/epil>.

²³ L'IMO ha adottato nove Memoranda di intesa relativi ai poteri di controllo dello Stato del porto. Tali memoranda hanno base regionale. Per un commento all'efficacia dei Memoranda di intesa si veda N. F. COELHO, *Implementation of IMO instruments from a port state perspective*, in L. CARBALLO PIÑEIRO, M. Q. MEJIA JR (eds.), *The Elgar Companion to the Law and Practice of the International Maritime Organization*, Cheltenham, 2024, pp. 330-352.

Altri poteri dello Stato del porto vengono riconosciuti dall'UNCLOS. In particolar modo, l'art. 211, par. 3 ammette la possibilità per lo Stato del porto di richiedere il rispetto di requisiti aggiuntivi per l'ingresso delle navi straniere nei propri porti, soprattutto allo scopo di ridurre l'inquinamento marino²⁴. Tuttavia, anche in questo caso, la norma chiarisce che i requisiti aggiuntivi imposti dallo Stato del porto devono essere conformi alle disposizioni ed ai principi dell'UNCLOS stessa. Inoltre, l'art. 218, par. 1 di tale convenzione sancisce il potere dello Stato del porto di compiere indagini sulle navi presenti nei suoi porti che siano sospettate di aver causato inquinamento nel mare internazionale²⁵. Tale articolo costituisce un *unicum* nel diritto internazionale del mare e nella stessa UNCLOS dal momento che riconosce allo Stato la possibilità di esercitare controlli sulle attività svolte da navi straniere al di fuori della sua giurisdizione.

Infine, un ulteriore potere dello Stato del porto è riconosciuto dall'art. 23, par. 1 dell'Accordo per l'attuazione delle disposizioni dell'UNCLOS relative alla conservazione e alla gestione degli stock ittici transfrontalieri e degli stock ittici altamente migratori (Accordo sugli *Straddling Fish Stocks*)²⁶ il quale consente allo Stato del porto di compiere ispezioni per accertare se le navi presenti nei suoi porti dispongano di attrezzature adeguate e abbiano svolto attività di pesca di tali specie in conformità con le disposizioni dell'accordo stesso.

È innegabile che il riconoscimento di un simile potere a favore dello Stato del porto nei confronti delle navi straniere che attraccino nei suoi porti e che siano sospettate di aver perpetrato attività illecite contro il patrimonio culturale subacqueo sarebbe particolarmente efficace per controllare quei soggetti e quelle imbarcazioni che non sono sottoposte all'autorità di nessun altro Stato vincolato da norme a tutela del patrimonio culturale subacqueo e, in particolare, dagli obblighi della Convenzione UNESCO del 2001. Tuttavia, la dottrina è unanime nel ritenere che un simile potere non sia ancora stato riconosciuto dal diritto internazionale generale a favore dello Stato del porto²⁷. Di conseguenza, i summenzionati poteri riconosciuti dai regimi dell'IMO, dell'UNCLOS e dell'Accordo sugli *Straddling Fish Stocks* sono espressione di mere disposizioni pattizie che non possono essere estese per analogie a fattispecie diverse da quelle che riguardano la navigazione, la prevenzione dell'inquinamento marino e la conservazione delle specie stanziali ed altamente migratorie.

In conclusione, per quanto riguarda la tutela del patrimonio culturale subacqueo, gli Stati, che siano parte della Convenzione UNESCO del 2001, sono autorizzati ad esercitare i propri poteri coercitivi solo per impedire l'uso dei propri porti a supporto di attività illecite dirette contro tale patrimonio, come disposto dall'art. 15 della

²⁴ L'adozione di questi requisiti aggiuntivi deve essere notificata alle altre parti della UNCLOS affinché la loro applicazione sia considerata legittima.

²⁵ E. J. MOLENAAR, *Port State Jurisdiction*, cit.

²⁶ Accordo per l'attuazione delle disposizioni dell'UNCLOS relative alla conservazione e alla gestione degli stock ittici transfrontalieri e degli stock ittici altamente migratori, 4 agosto 1995, in 2167 *United Nations Treaty Series* 3.

²⁷ E. J. MOLENAAR, *Port State Jurisdiction*, cit.

convenzione stessa. Tuttavia, tali Stati non possono impiegare tali poteri per accertare altre violazioni perpetrate contro il patrimonio culturale subacqueo in aree geografiche diverse da quelle che rientrano nella loro giurisdizione esclusiva.

6. Le politiche dell'Unione europea per la conservazione del patrimonio culturale subacqueo

L'interesse dell'Unione europea per la conservazione del patrimonio culturale emerge sia dalle fonti del diritto dell'Unione sia da azioni specifiche della stessa. In particolare, gli artt. 6 e 167 del TFUE, rispettivamente, riconoscono la competenza di sostegno dell'Unione in materia di cultura e consentono ad essa di contribuire allo sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto della loro diversità. Di conseguenza, l'interesse dell'Unione per il patrimonio culturale deriva dal fatto che, come sostiene l'art. 3 del TUE, tale patrimonio costituisce un elemento di aggregazione e di integrazione, nella diversità, dei cittadini europei²⁸. Tali disposizioni dei trattati dell'Unione hanno finora permesso ad essa di adottare, se non atti normativi vincolanti, quantomeno orientamenti generali per affermare principi comuni in materia di tutela del patrimonio culturale, lasciando, poi, agli Stati membri il potere di dare attuazione concreta a tali orientamenti.

Inoltre, l'Unione europea ha, fin dalle sue origini, intrattenuto rapporti di stretta cooperazione con l'UNESCO²⁹ sia al fine di sostenere obiettivi comuni³⁰ sia per svolgere un'azione coerente con gli obblighi internazionali sanciti nelle diverse

²⁸ Tra gli strumenti più importanti che hanno riconosciuto il ruolo dell'Unione europea come promotrice della salvaguardia e della valorizzazione del patrimonio culturale europeo al fine di consentire la conservazione della diversità culturale e del dialogo interculturale in ambito europeo, merita di essere menzionata la Decisione del Parlamento e del Consiglio che ha proclamato il 2018 quale anno europeo del patrimonio culturale. Decisione (UE) 2017/864 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativa a un Anno europeo del patrimonio culturale (2018)*, del 17 maggio 2017, in GUUE L131, del 20 maggio 2017.

²⁹ L'inizio della cooperazione tra l'Unione europea (o per meglio dire, la Comunità economica europea) e l'UNESCO risale al 1964 quando le due organizzazioni, attraverso uno scambio di lettere, iniziarono consultazioni al fine di raggiungere obiettivi su temi di interesse comune. In proposito, si veda L. PALADINI, *La cooperazione tra l'UNESCO e l'UE: aspetti istituzionali e materiali*, in *Diritto Pubblico, Comparato e Europeo online*, 2019, n. 41, p. 2497. Più recentemente le due organizzazioni hanno adottato un Memorandum di intesa per definire i termini della loro collaborazione: *Memorandum of Understanding concerning the establishment of a partnership between the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation Secretariat and its subsidiary bodies and the European Union*, adottato a Parigi l'8 ottobre 2012.

³⁰ Uno dei più recenti progetti condotti, di concerto, dall'Unione europea e dall'UNESCO consiste nel programma finalizzato al recupero di siti storici delle antiche città di Mosul e Basra danneggiati durante il conflitto armato in Iraq ed intitolato *Reviving the Spirit of Mosul and Basra*, in https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/programming/projects/reviving-spirit-mosul-and-basra_en. Inoltre, nell'Approccio (*Concept*) del 2021 dell'Unione europea al patrimonio culturale nei conflitti e nelle crisi, il Consiglio ha riconosciuto la necessità di una stretta cooperazione tra l'Unione e l'UNESCO per favorire la conservazione del patrimonio culturale a beneficio dell'intera umanità. Conclusioni del Consiglio, del 21 giugno 2021, sull'approccio dell'Unione europea al patrimonio culturale nei conflitti e nelle crisi, 9837/21 e, in originale, *Concept on Cultural heritage in conflicts and crises. A component for peace and security in European Union's external action*, del 18 giugno 2021, 9962/21.

convenzioni adottate dall'UNESCO soprattutto per la promozione ed il mantenimento delle sue relazioni esterne³¹. A questo scopo, l'Unione, nell'esercizio delle competenze doganali ad essa riconosciute a carattere esclusivo, ha svolto un ruolo più attivo nell'azione di prevenzione e repressione del traffico illecito di beni culturali sia importati che esportati dal suo territorio adottando atti normativi specifici³². Alla luce del contenuto di tali atti normativi, i quali richiedono agli Stati membri di operare controlli e consentire l'esportazione e l'importazione del patrimonio culturale dietro il rilascio di una licenza³³, appare evidente come la materia della tutela di tale patrimonio rimanga prevalentemente ancora nella competenza degli Stati. Sono infatti, le autorità statali che operano i controlli sulla presenza e la regolarità delle licenze.

Risulta comunque in espansione il ruolo internazionale dell'Unione europea come attore con cui altri soggetti, come Stati o organismi internazionali, si coordinano al fine di adottare strategie comuni per la prevenzione del traffico illecito, incluso quello di beni culturali. Un esempio di coordinamento internazionale cui partecipa l'Unione europea è fornito dal programma di cooperazione istituito nel 2015 dal Vertice dei Capi di Stato e di Governo dell'Unione europea e la Comunità degli Stati Latinoamericani e dei Caraibi³⁴.

Nonostante la rilevanza del ruolo che l'Unione ha acquistato per la protezione del patrimonio culturale sul piano internazionale nel corso del tempo, appare ancora circoscritto il suo intervento di promozione e soprattutto di supporto per quanto riguarda la conservazione del patrimonio subacqueo. È pacifico che, nel momento in cui alcuni oggetti di valore culturale sono estratti dal mare e risultano oggetto di traffico illecito, tali oggetti sono, ai sensi del diritto dell'Unione europea, sottoposti alla tutela prevista nelle disposizioni degli atti normativi relativi all'esportazione o all'importazione di beni culturali. A tal proposito, sia gli atti normativi che quelli meramente esortativi dell'Unione fanno di frequente riferimento a trattati internazionali adottati in questa

³¹ A tale scopo, per esempio, l'Unione europea ha aderito (unico caso, per il momento) alla Convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali del 2005. UNESCO, Parigi, 20 ottobre 2005, in Convenzione sulla tutela e la promozione della diversità delle espressioni culturali, in 2440 *United Nations Treaty Series* 311. Per un commento alla rilevanza di questa convenzione per la realizzazione delle relazioni esterne dell'Unione si veda J. LOISEN, *The Implementation of the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions in EU External Relations*, in E. PSYCHOGIOPOULOU (ed.), *Cultural Governance and the European Union*, Berlino, 2015, pp. 210-224.

³² Per quanto riguarda la disciplina del controllo e dell'autorizzazione dell'esportazione di beni culturali dal territorio dell'Unione verso stati terzi si vedano Regolamento (CE) 116/2009 del Consiglio, *relativo all'esportazione di beni culturali*, del 18 dicembre 2008, in GUUE L 39, del 10 febbraio 2009 e Direttiva 2014/60/UE del Parlamento europeo e del Consiglio *relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro e che modifica il Regolamento (UE) n. 1024/2012*, del 15 maggio 2014, in GUUE L 159, del 28 maggio 2014. Per quanto riguarda la regolamentazione del controllo sui beni culturali importati si veda Regolamento (UE) 2019/880, cit..

³³ Art. 2 del Regolamento (CE) 116/2009.

³⁴ *Programma tra l'Europa e l'America Latina di assistenza contro la criminalità transnazionale organizzata* (EL PACCTO), in https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/programming/programmes/el-paccto-20_en?prefLang=it.

specificata materia³⁵. Ugualmente, la conservazione di tali oggetti, quando essi si trovino sulla terra ferma, deve essere garantita dagli Stati membri in conformità alle linee guida indirizzate ad essi dall'Unione.

L'azione dell'Unione europea, tuttavia, non si è ancora concretizzata nell'adozione di indicazioni specifiche a tutela del patrimonio culturale subacqueo che sia ancora immerso in mare, ossia *in situ*, come disciplina, invece, la Convenzione UNESCO del 2001³⁶. Il fattore determinante, che ha limitato l'azione dell'Unione in questo settore, sembra consistere proprio nell'ubicazione geografica di tale patrimonio. Infatti, nonostante l'Unione sia parte dell'UNCLOS, nella quale, come abbiamo osservato, la tutela del patrimonio culturale è disciplinata agli artt. 303 e 149, le sue competenze nelle aree marine principalmente si concentrano nelle materie della pesca, della conservazione delle risorse naturali e della tutela dell'ambiente³⁷. Finora, qualche forma di competenza concorrente dell'Unione sul patrimonio culturale subacqueo è stata ravvisata solo quando tale patrimonio sia stato integrato nel più ampio concetto di ambiente marino³⁸. Ciò è avvenuto soprattutto nella gestione su base regionale delle

³⁵ Nell'Allegato al Regolamento (UE) 2019/880 relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali, per esempio, si adottano le definizioni di beni culturali contenute nella Convenzione UNESCO sul divieto e la prevenzione dell'importazione, l'esportazione e il trasferimento illecito della proprietà di beni culturali del 1970 e nella Convenzione UNIDROIT sui beni culturali rubati o esportati illegalmente del 1995. Regolamento (UE) 2019/880 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali*, del 17 aprile 2019, in GUUE L151, del 7 giugno 2019. Ugualmente il Piano d'azione dell'Unione contro il traffico di beni culturali promuove l'adozione di norme sia nell'ambito dell'Unione stessa che negli ordinamenti interni dei suoi Stati membri che siano fondate su tali convenzioni. Comunicazione della Commissione sul piano d'azione dell'UE contro il traffico di beni culturali Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *sul piano d'azione dell'UE contro il traffico di beni culturali*, del 13 dicembre 2022, COM(2022) 800 final.

³⁶ Nessun riferimento al patrimonio culturale subacqueo si trova nel Piano d'azione dell'UE contro il traffico di beni culturali sebbene tale piano miri a contrastare il traffico transnazionale di beni culturali, attività che coinvolge in larga scala il patrimonio culturale subacqueo illecitamente estratto. Comunicazione della Commissione sul piano d'azione dell'UE contro il traffico di beni culturali COM(2022), cit.

³⁷ Per un'analisi dettagliata del tema dello sfruttamento delle risorse nelle acque degli Stati membri dell'Unione europea si vedano U. LEANZA, M.C. CARACCILO, *The Exclusive Economic Zone*, in D. ATTARD, M. FITZMAURICE, N.A. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (eds.), *The IMLI Manual of International Maritime Law. Volume I: The Law of the Sea*, Oxford, 2014, pp. 177-216 e S. POLI, A. PAU, *La reazione dell'Unione europea di fronte alla crisi del Mediterraneo orientale: tra misure restrittive e la proposizione di "un'agenda politica positiva" alla Turchia*, in *European Papers*, 2020, n. 5, pp. 1511-1530. Per un esame della strategia dell'Unione europea per la gestione e la tutela dell'ambiente marino si veda G. TORTA, *Il delicato equilibrio tra la tutela dell'ambiente e la promozione delle attività economiche nella pianificazione dello spazio marino*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2023, n. 23, pp. 1-21.

³⁸ Tale riconoscimento è avvenuto principalmente a seguito dell'istituzione di Natura 2000, la rete europea di aree protette che ha avuto origine dalla Direttiva 92/43/CEE sulla conservazione degli habitat naturali. Direttiva 92/43/CEE del Consiglio *relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche*, del 21 maggio 1992, in GUCE, L 206, del 22 luglio 1992. A favore di un'interpretazione integrata dei concetti di ambiente marino e patrimonio culturale subacqueo si vedano CH. PATER, I. OXLEY, *Developing marine historic environment management policy: The English Heritage experience*, in *Marine Policy*, 2014, n. 45, pp. 342-348.

aree marine³⁹. Al contrario, nei settori che riguardano i diritti di sovranità e la tutela di interessi diversi, come, per esempio, la protezione del patrimonio culturale subacqueo, gli Stati mantengono i propri poteri pressoché esclusivi. Per questo motivo, non si trova alcun riferimento al patrimonio culturale nemmeno nella Direttiva quadro del 2008 sulla strategia marina che stabilisce un approccio comune per la protezione e la gestione dell'ambiente marino⁴⁰.

Tuttavia, il crescente interesse per il patrimonio culturale subacqueo, spesso anche motivato dalla necessità di ostacolare i propositi illeciti di alcuni soggetti privati, come i saccheggiatori di siti archeologici⁴¹, e di contrastare le minacce sempre più frequenti alla sua conservazione rappresentate anche dagli effetti negativi del cambiamento climatico⁴², hanno contribuito all'inserimento delle tematiche relative a tale patrimonio all'interno di alcune politiche dell'Unione concernenti la gestione dei mari.

Innanzitutto, in materia di pianificazione dello spazio marittimo, l'art. 8, par. 2 della Direttiva 2014/89/UE stabilisce che gli Stati Membri⁴³, nel redigere i piani di gestione, debbano prendere in considerazione anche la presenza del patrimonio culturale nelle aree marine di loro competenza dal momento che tale patrimonio, ai sensi del primo considerando della direttiva, costituisce uno dei principali scopi di utilizzo dello spazio marittimo. Tale soluzione sembrerebbe andare di pari passo con la priorità, sancita nella Convenzione UNESCO del 2001, per la conservazione *in situ* del patrimonio culturale subacqueo.

Nonostante il riconoscimento da parte dell'Unione della necessità di inserire la tutela di tale patrimonio nella pianificazione dello spazio marittimo, gli Stati Membri non si sono conformati a tale indicazione sia a causa di alcune difficoltà oggettive sia per scelte politiche concernenti le modalità di conservazione del patrimonio culturale subacqueo. Innanzitutto, non esiste una definizione univoca di tale patrimonio nel diritto dell'Unione europea. Infatti, ai fini della pianificazione dello spazio marittimo, non si fa riferimento solo al patrimonio sommerso, come definito dall'art. 1, par. 1, lett. a della Convenzione UNESCO del 2001, ma si richiama il più ampio concetto di patrimonio culturale marino. In quest'ultimo concetto rientra sia il significato culturale di alcune

³⁹ In questo senso si veda J. M. SOBRINO-HEREDIA, *Considérations sur la contribution des politiques maritimes de l'Union européenne à la mise en œuvre du droit de la mer*, in A. CALIGIURI, G. CATALDI, N. ROS, *L'évolution du droit de la mer. Réflexions à l'occasion du 20ème anniversaire de l'AssIDMer (2001-2021)*, Napoli, 2023, p. 21.

⁴⁰ Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino)* del 17 giugno 2008 in GUUE, L164/19 del 25 giugno 2008.

⁴¹ Per un'indagine recente della *European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats*, ossia lo strumento di coordinamento che l'Unione europea ha creato per fronteggiare la criminalità organizzata transfrontaliera, relativa all'impatto delle attività illecite sul patrimonio culturale subacqueo nei mari europei si veda EUROPOL, *80 arrests and more than 37 700 cultural goods seized in major art trafficking bust*, reperibile su <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/80-arrests-and-more-37-700-cultural-goods-seized-in-major-art-trafficking-bust>.

⁴² Per un'analisi accurata della questione si veda E. PEREZ ALVARO, *Climate change and underwater cultural heritage: Impacts and challenges*, in *Journal of Cultural Heritage*, 2016, 21, pp. 842-848.

⁴³ Direttiva 2014/89/UE del Parlamento europeo e del Consiglio *che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo*, del 23 luglio 2014, in GUUE L 257/135, del 28 agosto 2014.

aree marine, il quale costituisce una forma di patrimonio culturale intangibile, sia il patrimonio culturale non sommerso, come alcune strutture presenti sulla costa degli Stati membri. Quindi, l'ampiezza di questo concetto richiederebbe l'applicazione di norme diverse in materia di patrimonio culturale. Infatti, il patrimonio culturale marino, come tale, non trova una specifica tutela né nel diritto internazionale né nella normativa interna di tutti gli Stati membri⁴⁴.

Inoltre, anche in relazione alla protezione del solo patrimonio culturale sommerso, la pianificazione della gestione di un'area marina in ragione della presenza del patrimonio culturale può essere complessa dal momento che, di solito, è incerta sia l'esistenza stessa di tale patrimonio che la sua ubicazione. Quindi, la pianificazione di determinate attività in un'area marina potrebbe rendersi vana se la scoperta della presenza del patrimonio culturale emergesse successivamente⁴⁵. In aggiunta, l'esigenza di tutelare il patrimonio culturale subacqueo viene spesso contrapposta dagli Stati membri, invece che integrata, al raggiungimento di altri obiettivi promossi dall'Unione come, per esempio, lo sviluppo di un'economia blu sostenibile⁴⁶. Infine, la conservazione del patrimonio culturale subacqueo può rientrare nell'interesse di più Stati membri, sia per la localizzazione di tale patrimonio, spesso in siti che includono aree marine sottoposte alla giurisdizione di Stati diversi, sia per i differenti titoli che possono collegare lo stesso bene culturale a più Stati⁴⁷. Oltre al possibile conflitto di interessi fra gli Stati, potrebbe anche verificarsi una divergenza di carattere normativo in ragione del fatto che pochi Stati membri dell'Unione sono parti della Convenzione UNESCO del 2001. Quindi, la disciplina della conservazione del patrimonio culturale subacqueo potrebbe risultare molto diversa nei differenti ordinamenti statali proprio in relazione alla disposizione di tale convenzione che privilegia la conservazione *in situ*

⁴⁴ La discrepanza fra il concetto di patrimonio culturale subacqueo e patrimonio culturale marino è evidenziata in una pubblicazione promossa dalla Piattaforma europea per la pianificazione dello spazio marittimo nell'ambito del Meccanismo di assistenza per l'attuazione della pianificazione dello spazio marittimo di cui sono autori due esperti di quest'ultimo organismo. S. S. KYVELOU, Y. HENOCQUE, *How to incorporate underwater cultural heritage into maritime spatial planning: guidelines and good practices*, Bruxelles, 2022, disponibile su https://cinea.ec.europa.eu/publications/digital-publications/how-incorporate-underwater-cultural-heritage-maritime-spatial-planning_en, p. 11. La Piattaforma europea per la pianificazione dello spazio marittimo è una banca-dati a servizio degli Stati membri per la condivisione di informazioni e pratiche relative a tale materia. Informazioni reperibili su <https://maritime-spatial-planning.ec.europa.eu>.

⁴⁵ S. S. KYVELOU, Y. HENOCQUE, *How to incorporate underwater cultural heritage*, cit., p. 44.

⁴⁶ S. S. KYVELOU, Y. HENOCQUE, *How to incorporate underwater cultural heritage*, cit., p. 17. La strategia per una crescita blu dell'economia dell'Unione è stata adottata dalla Commissione europea nel 2012. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Crescita blu. Opportunità per una crescita sostenibile dei settori marino e marittimo*, del 13 settembre 2012, COM(2012) 494 final.

⁴⁷ Un bene culturale potrebbe infatti trovarsi nelle acque che ricadono sotto la sovranità di uno Stato membro, ma avere un'origine culturale che lo lega ad uno Stato membro. A tale scopo si è evidenziata la necessità di sviluppare un dialogo transnazionale tra i diversi Stati membri soprattutto appartenenti ad uno stesso bacino marino. Si veda S. S. KYVELOU, Y. HENOCQUE, *How to incorporate underwater cultural heritage*, cit., p. 18.

del patrimonio culturale, la quale, come abbiamo osservato, non è, invece, prevista negli artt. 303 e 149 dell'UNCLOS⁴⁸.

A tali diversi ordini di problemi, sembra tentare di offrire una soluzione il Patto europeo per gli oceani, una comunicazione della Commissione europea indirizzata nel 2025 a diverse istituzioni⁴⁹, la quale si pone l'obiettivo di promuovere, in maniera integrata, le politiche dell'Unione relative alle aree marine. Sebbene tale patto menzioni il patrimonio culturale subacqueo solo in relazione alla necessità di individuare finanziamenti specifici finalizzati alla sua conservazione⁵⁰, l'obiettivo della tutela del patrimonio culturale subacqueo appare costituire un elemento imprescindibile di tutte le priorità individuate nel Patto. Innanzitutto, il patrimonio culturale viene considerato una parte integrante della priorità di garantire la salute dell'ambiente marino in cui esso è ubicato. Tale integrazione con l'ambiente marino dovrebbe avvenire attraverso il ricorso ad un approccio "regionale" che tiene conto delle diverse caratteristiche fisico-politiche dei differenti bacini marini europei⁵¹. Inoltre, la possibilità di fruire, in maniera sostenibile, del patrimonio culturale subacqueo servirebbe a rafforzare sia la priorità che promuove la crescita dell'economia blu degli Stati membri, soprattutto nel settore del turismo⁵², sia quella che mira a salvaguardare gli interessi delle comunità delle aree costiere, inclusa la conservazione delle tradizioni culturali⁵³. Infine, la salvaguardia del patrimonio culturale subacqueo potrebbe fornire uno strumento per consolidare la priorità, riconosciuta dal Patto europeo per gli oceani, di affermare il ruolo dell'Unione europea come attore internazionale capace di partecipare alla governance dei beni e degli interessi di portata globale⁵⁴.

⁴⁸ I diversi principi su cui si fondano le normative statali in materia di tutela del patrimonio culturale subacqueo emergono chiaramente da un progetto finanziato dall'Unione europea e intitolato "*BalticRIM–Baltic Sea Region Integrated Maritime Cultural Heritage Management*". Tale progetto mirava ad accertare la possibilità di inserire la conservazione del patrimonio culturale subacqueo nella pianificazione dello spazio marittimo nell'area del Mar Baltico, nella quale solo tre Stati, Estonia, Lituania e Polonia sono parti della Convenzione UNESCO del 2001. Per un quadro dettagliato delle diverse normative degli Stati baltici in materia di gestione del patrimonio culturale subacqueo si vedano S. ALTVATER, R. APS, L. BASHIROVA, *Integrating cultural heritage into maritime spatial planning in the BSR Final publication of the Baltic Sea Region Integrated Maritime Cultural Heritage Management Project (BalticRIM) 2017-2020*, 2021 reperibile su <https://interreg-baltic.eu/wp-content/uploads/2021/08/124.pdf>, pp. 31-44.

⁴⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Il patto europeo per gli oceani*, COM(2025) 281 final.

⁵⁰ Comunicazione della Commissione, *Il patto europeo per gli oceani*, cit., p. 5.

⁵¹ La necessità di correlare la conservazione del patrimonio culturale subacqueo e la tutela dell'ambiente marino era già stata evidenziata da un progetto di ricerca finanziato dall'Unione europea sulla conservazione di tale patrimonio nell'area del Mar Baltico. S. ALTVATER, R. APS, L. BASHIROVA, *Integrating cultural heritage*, cit., 17.

⁵² Comunicazione della Commissione, *Il patto europeo per gli oceani*, cit., p. 10. Per l'interazione fra la tutela del patrimonio culturale subacqueo e la crescita blu si veda S. ALTVATER, R. APS, L. BASHIROVA, *Integrating cultural heritage*, cit., p. 76.

⁵³ Comunicazione della Commissione, *Il patto europeo per gli oceani*, cit., pp. 14-15. Sul ruolo delle comunità costiere per la conservazione del patrimonio culturale subacqueo si veda S. ALTVATER, R. APS, L. BASHIROVA, *Integrating cultural heritage*, cit., p. 16.

⁵⁴ Comunicazione della Commissione, *Il patto europeo per gli oceani*, cit., p. 25.

Sebbene l'Unione non disponga ancora di competenze specifiche in materia di regolamentazione della materia della gestione del patrimonio culturale subacqueo, appare, quindi, evidente come il suo interesse per questo settore sia notevolmente cresciuto negli ultimi dieci anni. D'altra parte, se si guarda alle soluzioni concrete proposte dall'Unione per la tutela di tale patrimonio, si può ravvisare una certa comunanza di obiettivi e di principi generali con la Convenzione UNESCO del 2001 soprattutto per quanto riguarda il riconoscimento di un interesse collettivo alla conservazione del patrimonio culturale subacqueo.

7. Il ruolo degli Stati membri nell'attuazione delle politiche dell'Unione europea e la tutela del patrimonio culturale subacqueo

In base all'art. 4, par. 3 del TUE “gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione” nel loro territorio e nelle altre aree sottoposte alla loro giurisdizione, incluse le aree marine. Quindi, spetta allo Stato costiero, membro dell'Unione, dare attuazione alle politiche marittime dell'Unione stessa.

La competenza esclusiva dello Stato costiero è riconosciuta anche nella Direttiva 2014/89/UE sulla pianificazione dello spazio marittimo, in base alla quale tale Stato esercita la propria autorità nelle aree marine di sua esclusiva giurisdizione sia al fine di regolare l'organizzazione delle attività umane, che in tali aree vengono svolte, sia allo scopo di promuovere e realizzare gli obiettivi ecologici, economici e sociali stabiliti dall'Unione. Come abbiamo osservato in precedenza, il principio giurisdizionale che riconosce la competenza dello Stato costiero sulle attività dirette al patrimonio culturale subacqueo, che è ubicato nel suo mare territoriale e nella sua zona contigua, è affermato sia negli artt. 7 e 8 della Convenzione UNESCO del 2001 che nell'art. 303 dell'UNCLOS. Questa corrispondenza dei criteri giurisdizionali riconosciuti sia nelle norme dell'Unione europea che del diritto internazionale potrebbe agevolare l'integrazione della materia della conservazione del patrimonio culturale subacqueo nella politica di pianificazione dello spazio marittimo dell'Unione. Infatti, nel caso in cui tale integrazione fosse consentita, gli Stati costieri europei non necessiterebbero nemmeno del riconoscimento di ulteriori basi giurisdizionali per dare attuazione ad una eventuale politica dell'Unione in materia di tutela del patrimonio culturale subacqueo.

Tuttavia, il potere di controllo dello Stato costiero si esaurisce al raggiungimento del limite esterno della zona contigua, come sancito dall'art. 303 dell'UNCLOS. Di conseguenza, qualsiasi attività che venga svolta in un'area di mare al di là di tale zona potrà essere assoggettata solo all'autorità dello Stato di nazionalità dei soggetti o dello Stato di bandiera delle navi che compiano tale attività. Tuttavia, qualora gli Stati autorizzati a esercitare tale autorità non fossero in grado o non volessero farlo, sarebbe utile individuare un criterio di giurisdizione alternativo che consenta agli Stati, oltre a

quello della nazionalità e della bandiera, di effettuare controlli su un cittadino o una nave straniera al fine di tutelare interessi riguardanti aree marine al di fuori della giurisdizione statale.

Come abbiamo osservato in precedenza, alcune norme dell'UNCLOS e l'art. 15 della Convenzione UNESCO del 2001 riconoscono, in maniera più o meno limitata, il potere di controllo dello Stato del porto sulle navi straniere che siano attraccate in uno dei suoi porti. Tale base di giurisdizione è stata ammessa anche nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, più precisamente nella Direttiva 2009/16/CE relativa al controllo da parte dello Stato di approdo⁵⁵. Tale direttiva attribuisce poteri di ispezione agli Stati membri, a bordo delle navi attraccate nei loro porti, al fine di garantire l'attuazione uniforme degli obblighi in materia di sicurezza della navigazione, protezione dell'ambiente e assicurazione delle condizioni di lavoro dei lavoratori marittimi. L'esercizio della giurisdizione dello Stato del porto è stato, nel tempo, esteso al monitoraggio del rispetto di obblighi più specifici. Per esempio, il Regolamento (UE) 2015/757⁵⁶ consente l'esercizio di tale giurisdizione al fine di accertare il rispetto, da parte delle navi straniere presenti nel porto, dei requisiti per la riduzione delle emissioni di anidride carbonica, generate dal trasporto marittimo. Più di recente, in base al Regolamento (UE) 2024/3214⁵⁷, allo Stato del porto è stato attribuito il potere di controllo sulle navi straniere per verificare il loro adeguamento ai requisiti stabiliti per favorire la diminuzione delle emissioni di gas a effetto serra. Inoltre, a seguito dell'adozione della Direttiva 2013/38/UE⁵⁸, ogni Stato membro può compiere ispezioni sulle navi che attraccano nei suoi porti per accertare il rispetto delle condizioni dei lavoratori come previste nella Convenzione sul lavoro marittimo adottata nel 2006 nell'ambito dell'Organizzazione internazionale del lavoro⁵⁹.

Infine, il riconoscimento della rilevanza dei poteri di controllo dello Stato del porto emerge anche nella Strategia portuale dell'Unione, adottata nel 2026⁶⁰. Tale strategia

⁵⁵ Direttiva 2009/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativa al controllo da parte dello Stato di approdo*, del 23 aprile 2009, in GUCE L 131, del 28 maggio 2009, p. 57.

⁵⁶ Regolamento (UE) 2015/757 del Parlamento europeo e del Consiglio, *concernente il monitoraggio, la comunicazione e la verifica delle emissioni di anidride carbonica generate dal trasporto marittimo e che modifica la direttiva 2009/16/CE*, del 29 aprile 2015, in GUUE L 123, del 18 maggio 2015, p. 55.

⁵⁷ Regolamento delegato (UE) 2024/3214 della Commissione, *che modifica il Regolamento (UE) 2015/757 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le norme per il monitoraggio delle emissioni di gas a effetto serra delle navi offshore e l'attribuzione di un fattore di emissione pari a zero ai combustibili sostenibili*, del 16 ottobre 2024, in GUUE L del 27 dicembre 2024. Per un'ampia trattazione dei poteri dello Stato del porto in materia di emissioni nocive delle navi nel diritto dell'Unione europea, si veda N. F. COELHO, *Extraterritoriality from the Port: EU's approach to jurisdiction over ship-source pollution*, in *The Spanish Yearbook of International Law*, 2025, n. 19, 269-284.

⁵⁸ Direttiva 2013/38/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *recante modifica della direttiva 2009/16/CE, relativa al controllo da parte dello Stato di approdo*, del 12 agosto 2013, in GUUE L 218/1 del 18 agosto 2013.

⁵⁹ Organizzazione internazionale del lavoro, *Convenzione sul lavoro marittimo*, 23 febbraio 2006, in 2952 *United Nations Treaty Series* 3. Per un esame approfondito sulle condizioni del lavoro marittimo secondo il diritto internazionale si veda G. CATALDI, *Sulla tutela del lavoro in mare con particolare riferimento alle imprese di pesca*, in *Il Diritto Marittimo*, 2023, n. 125, p. 473.

⁶⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Strategia portuale dell'UE*, COM(2026) 112 final.

individua tre pilastri essenziali. I primi due consistono nel potenziamento della rete portuale europea al fine di accrescere la competitività economica dell'Unione a livello globale e nella modernizzazione dei porti europei per favorire l'accelerazione del processo di transizione digitale ed energetica dell'Unione.

Tuttavia, ai fini di una possibile estensione della sfera di giurisdizione dello Stato del porto, appare ancora più importante il terzo pilastro che individua, in una rete portuale europea, un sistema efficiente per garantire uno spazio sicuro europeo contro gli attacchi che possono arrivare all'Unione dall'esterno e contro le attività illecite transfrontaliere. A tale scopo, la Strategia portuale della Commissione riconosce il potere dello Stato del porto di effettuare controlli sulle navi straniere che siano sospettate di compiere attività di traffico di stupefacenti. Dobbiamo, però, osservare come i crimini transnazionali non si limitino a tale tipo di traffico. Fra di essi rientra, infatti, anche il trasferimento illecito di opere d'arte, spesso operato su scala globale. Inoltre, la criminalità organizzata usa di frequente i beni culturali per riciclare i proventi di attività illecite. Il patrimonio culturale subacqueo si rivela particolarmente adatto a tale scopo perché può essere estratto dal mare ed esportato illecitamente, spesso all'insaputa degli Stati che dovrebbero garantirne la conservazione. È chiaro, quindi, come la prevenzione e la repressione dei crimini contro il patrimonio culturale subacqueo imponga l'azione coordinata di più Stati soprattutto perché il trasferimento di questo tipo di beni può talvolta richiedere soste nei porti di diversi Stati prima di raggiungere la destinazione finale.

In conclusione, anche il diritto dell'Unione europea, così come le norme internazionali a tutela del patrimonio culturale subacqueo, sembra riconoscere agli Stati il ruolo di garanti dell'attuazione degli obblighi internazionali attraverso l'esercizio dei loro poteri di coercizione soprattutto per assicurare la soddisfazione di interessi di natura collettiva, come, per esempio, la conservazione del patrimonio culturale subacqueo.

8. Conclusioni

Il patrimonio culturale subacqueo, più di qualsiasi altra forma di patrimonio culturale, si integra e si sostanzia con il contesto geografico e naturale in cui esso è collocato. Ecco perché la Convenzione UNESCO del 2001 include, nel concetto di patrimonio culturale subacqueo, non solo gli oggetti, ma anche i siti e quegli elementi, come i relitti delle navi, che dopo essere stati a lungo sommersi, diventano a loro volta siti e parti integranti del fondo marino in cui sono ubicati. Per questi motivi, il patrimonio culturale subacqueo costituisce prova dell'esistenza e della cultura dell'intera umanità e deve, pertanto, essere conservato nell'interesse collettivo.

Anche l'Unione europea sembra riconoscere tale significato al patrimonio culturale subacqueo come dimostrano gli strumenti normativi o politici da essa adottati che

promuovono la conservazione di tale patrimonio per il suo valore intrinseco e non a tutela dell'interesse di singoli soggetti.

È chiaro quindi che, al fine di salvaguardare il valore universale del patrimonio culturale subacqueo, debba essere garantita ad esso una tutela uniforme a prescindere dall'area geografica in cui esso sia ubicato.

D'altra parte, per conseguire tale tutela in maniera effettiva è necessario fare ricorso a tutti gli strumenti di cui la comunità internazionale dispone. Fra tali strumenti, a tutt'oggi, i poteri coercitivi degli Stati risultano ancora il mezzo più efficace per garantire il rispetto degli obblighi sostanziali internazionali. Tuttavia, i diversi regimi internazionali ai quali gli Stati possono essere sottoposti e le differenti normative interne che essi possono adottare rischiano di compromettere l'uniformità della tutela garantita al patrimonio culturale subacqueo.

È perciò essenziale individuare criteri giurisdizionali certi che assicurino l'omogenea applicazione delle norme internazionali. In questo senso, sembra che le tradizionali basi di giurisdizione riconosciute dal diritto internazionale, che si fondano sull'esercizio della sovranità territoriale dello Stato costiero e sul legame che intercorre fra uno Stato ed i suoi cittadini e le navi che battono la sua bandiera, non siano sempre in grado di garantire l'uniformità di applicazione degli obblighi internazionali relativi alla conservazione del patrimonio culturale subacqueo.

Al fine di sanare la difformità di tutela di tale patrimonio che può originare dall'applicazione dei tradizionali criteri giurisdizionali, un'efficace base giurisdizionale alternativa sembra essere quella che riconosce poteri di controllo a favore dello Stato del porto sulle navi straniere attraccate nei suoi porti soprattutto quando gli Stati di bandiera di tali navi non siano in grado o non siano intenzionati ad esercitare la propria autorità secondo i criteri giurisdizionali tradizionali. Tuttavia, in base al diritto internazionale, un simile potere di controllo dello Stato del porto è ammesso solo in norme pattizie che regolano questioni specifiche, come la prevenzione dell'inquinamento marino e la conservazione di alcune specie ittiche. Quindi, l'art. 15 della Convenzione UNESCO del 2001, che consente agli Stati di vietare l'uso del loro territorio e dei loro porti a supporto delle attività dirette contro il patrimonio culturale subacqueo, non può ancora essere interpretato così da riconoscere un generale potere di controllo dello Stato del porto sulle navi straniere che siano sospettate di aver compiuto tali attività.

Sebbene il diritto dell'Unione europea abbracci gli stessi criteri giurisdizionali sanciti dal diritto internazionale generale per la gestione delle aree marine europee, alcuni atti normativi più recenti dell'Unione riconoscono poteri di controllo a favore dello Stato del porto soprattutto al fine di assicurare la conservazione dell'ambiente marino. L'estensione della portata delle finalità di pianificazione dello spazio marittimo europeo, che risulta anche dai nuovi obiettivi stabiliti nel Patto europeo per gli oceani, sembra ravvisare quantomeno la possibilità astratta di applicare il criterio giurisdizionale dello Stato del porto anche per la tutela del patrimonio culturale subacqueo. A questo scopo, l'Unione europea potrebbe farsi promotrice

dell'affermazione, a livello internazionale, di un principio che consenta l'applicazione di tale criterio giurisdizionale per garantire il rispetto di uno dei suoi valori fondamentali, ossia l'obbligo di conservazione del patrimonio culturale subacqueo nell'interesse collettivo.

D'altra parte, il riconoscimento di un ulteriore piano di giurisdizione non si sostanzia necessariamente nell'estensione dei poteri sovrani ed esclusivi di uno Stato. Appare evidente come l'esercizio dei poteri coercitivi degli Stati, che, fra l'altro, nella Convenzione UNESCO del 2001, corrisponde ad un obbligo per gli Stati parte, rappresenti un mero strumento per la realizzazione degli obblighi sostanziali sanciti nella convenzione e, in particolare, del suo obiettivo ultimo che consiste nel garantire la conservazione del patrimonio culturale subacqueo a beneficio dell'intera umanità. Ricadrebbe, quindi, sugli Stati parte della Convenzione UNESCO del 2001 una duplice responsabilità: quella di conformarsi alle disposizioni sostanziali della convenzione e quella di esercitare i propri poteri coercitivi per assicurare la tutela dell'interesse collettivo.

Un più ampio riconoscimento della giurisdizione dello Stato del porto non costituirebbe, quindi, l'estensione della sovranità statale su soggetti ad esso estranei, ma attribuirebbe a tale Stato il ruolo di "custode" della tutela di un interesse generale, come quello alla conservazione del patrimonio culturale subacqueo⁶¹.

Il riconoscimento di una forma di responsabilità che si affianca all'esercizio di un potere da parte di un soggetto, sia esso privato che pubblico, potrebbe rappresentare forse l'unico strumento utile per salvaguardare la tutela di interessi collettivi in una comunità internazionale che è sempre più caratterizzata da disuguaglianze sia in termini di disponibilità risorse economiche che di capacità militare ed influenza politica.

A tal fine, l'Unione europea potrebbe rivestire un ruolo essenziale nel contesto globale come promotrice di interessi collettivi e contemporaneamente rafforzare la propria posizione interna di coordinamento, indirizzando l'azione degli Stati verso l'attuazione dei propri valori a livello internazionale.

ABSTRACT: La Convenzione UNESCO per la protezione del patrimonio culturale subacqueo mira ad istituire un regime collettivo che assicuri la conservazione di tale patrimonio nell'interesse dell'umanità. Essa lascia agli Stati parte il potere di garantire il rispetto degli obblighi sostanziali in essa sanciti sulla base delle

⁶¹ La teoria, denominata della "stewardship", in base alla quale gli Stati dovrebbero agire come "custodi" dell'interesse collettivo quando esercitano i loro poteri coercitivi è stata riconosciuta in relazione alla conservazione delle aree e dei beni di interesse comune, i cosiddetti *global commons*, come gli oceani, la biodiversità e il clima. Fra tali beni, sembra, a chi scrive, che possa essere annoverato anche il patrimonio culturale subacqueo. Per la teoria della "stewardship" si veda R. BARNES, *Stewardship Beyond the State: Implications for the Regulation of Marine Genetic Resources in Areas Beyond National Jurisdiction*, in N. KRABBE, D. LANGLET (eds), *Marine Bioprospecting, Biodiversity and Novel Uses of Ocean Resources. New Approaches in International Law*, Oxford, 2024, p. 9.

competenze degli Stati nelle aree marine che ricadono sotto la loro autorità, ma anche nelle aree al di fuori della giurisdizione statale, come il mare e il fondo marino internazionale che, in base al diritto internazionale del mare e, in particolare dell'UNCLOS, sono sottoposti a regimi speciali. Di conseguenza, la gestione del patrimonio culturale subacqueo può essere messa a rischio dall'inefficace applicazione delle norme sostanziali da parte degli Stati. L'Unione europea costituisce il sistema giuridico sovranazionale più efficace tra quelli finora istituiti. Tuttavia, essa non gode di competenze normative specifiche sul tema della tutela del patrimonio culturale e, in particolare di quello subacqueo. Per questo motivo, la materia è principalmente lasciata all'azione degli Stati membri. Appare necessario accertare se i titoli in base ai quali gli Stati esercitano la propria giurisdizione in base al diritto internazionale e, di conseguenza, secondo quello dell'Unione europea, siano sufficienti per garantire l'efficace attuazione delle norme sostanziali in materia di tutela del patrimonio culturale subacqueo o, se sia, invece, necessario individuare ulteriori basi giurisdizionali per assicurare il controllo e la sanzione delle condotte illecite che riguardano tale patrimonio.

KEYWORDS: patrimonio culturale subacqueo – UNESCO – Unione europea – giurisdizione statale – Stato del porto.

THE ROLE OF STATES IN THE PREVENTION AND SUPPRESSION OF CRIMES AGAINST UNDERWATER CULTURAL HERITAGE: COMMON OBJECTIVES AND TOOLS OF THE 2001 UNESCO CONVENTION AND EUROPEAN UNION POLICIES

ABSTRACT: The UNESCO Convention for the Protection of the Underwater Cultural Heritage aims to establish a collective regime to ensure the conservation of such heritage in the interests of humanity. This convention leaves to the States Parties the power to ensure compliance with the substantive obligations established therein, based on the States' jurisdiction over the respective marine areas, but also in areas beyond State jurisdiction, such as international seas and the deep seabed, which, under the international law of the sea, particularly the UNCLOS, are subject to special regulation. Consequently, the conservation of underwater cultural heritage may be jeopardized by the ineffective application of substantive rules by States. The European Union constitutes one of the most effective existing supranational legal systems. However, it does not have specific normative powers regarding the protection of cultural heritage, and particularly underwater heritage. For this reason, the matter is primarily left to the competences of Member States. It appears necessary to determine whether the grounds on which the jurisdiction of States has been recognised thus far under international law and European Union law, are

effective to ensure the implementation of the substantive provisions regarding the protection of underwater cultural heritage, or whether it is necessary to identify additional jurisdictional bases to ensure the prevention and sanction of unlawful conducts affecting such heritage.

KEYWORDS: Underwater cultural heritage – UNESCO – European Union – State jurisdiction – Port States.