

TERMINUS



TUTELA E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE MONDIALE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

a cura di Elisa Baroncini

con la collaborazione di

Massimo Boschi, Francesco Paolo Cunsolo, Nicoletta Gandolfi,
Niccolò Lanzoni, Isola Clara Macchia, Alessandra Quarta,
Guglielmo Mauro Roversi Monaco



Bononia
University Press

TERMINUS

collana diretta da Andrea Zanotti

TERMINUS

Ci fu un tempo ove il senso dei confini era così acuto che gli uomini pensavano fossero presidiati dagli dei. I romani chiamarono il dio dei confini *Terminus*: trasponendo in cielo la necessità dell'uomo di stabilire un limite, e, al tempo stesso, l'incoercibile spinta a superarlo. Erasmo da Rotterdam elesse *Terminus* come proprio dio, sapendo di trovarsi sulla faglia di un cambiamento epocale, dove i confini diventano incerti e più impervio il procedere.

Forse anche noi ci troviamo in una stagione nella quale ridiscutere i grandi temi diventa essenziale: come fu in quel primo passaggio millenario illuminato dal rinascimento degli studi, segnatamente giuridici, bolognesi.

Per questo abbiamo deciso di raccogliere sotto l'egida di *Terminus* l'attività editoriale del Dipartimento di Scienze Giuridiche e della Scuola di Giurisprudenza dell'Ateneo bolognese sviluppata con Bononia University Press, dichiaratamente però aperta ad accogliere anche contributi di studiosi di altri Atenei.

Essa contempla sia una collana di studi monografici, la presente, che compendia lo sforzo di pensiero ed elaborazione dottrinale; sia un comparto dedicato all'approntamento di strumenti idonei a una didattica efficace. Nella convinzione che ricerca e didattica siano due facce inscindibili della stessa medaglia, così come la nascita e la storia dell'*Alma Mater* stanno a testimoniare.

Direttore della collana

Andrea Zanotti

Comitato scientifico

Paolo Biavati, Stefano Canestrari, Marco Cavina, Marco Dugato, Giusella Finocchiario, Giovanni Luchetti

Ogni volume della collana è sottoposto ad almeno due valutatori anonimi esterni (*double-blind peer review*).

**TUTELA E VALORIZZAZIONE
DEL PATRIMONIO CULTURALE MONDIALE
NEL DIRITTO INTERNAZIONALE**

a cura di Elisa Baroncini

con la collaborazione di

Massimo Boschi, Francesco Paolo Cunsolo, Nicoletta Gandolfi,
Niccolò Lanzoni, Isola Clara Macchia, Alessandra Quarta,
Guglielmo Mauro Roversi Monaco

Il presente volume è stato realizzato grazie ai seguenti finanziamenti:



FONDAZIONE
CASSA DI RISPARMIO
IN BOLOGNA

Fondazione Cassa di Risparmio in Bologna nell'ambito del progetto "Il diritto internazionale e la protezione del patrimonio culturale mondiale" promosso dal Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'*Alma Mater Studiorum* - Università di Bologna di cui la Prof.ssa Elisa Baroncini è responsabile scientifico.



Studio Bazzani per la realizzazione dell'apparato fotografico dei capitoli dell'Architetto Nicoletta Gandolfi.

Editing dei contributi: Massimo Boschi, Francesco Paolo Cunsolo, Francesco Di Clemente, Niccolò Lanzoni, Isola Clara Macchia, Alessandra Quarta, Guglielmo Mauro Roversi Monaco.

Foto di copertina: *Il Dipartimento di Scienze Giuridiche e i portici di via Zamboni* di Kinga Rejterada.

Quarta di copertina: *Classe, il porto fortificato di Ravenna* di Stefano Possenti.

Foto: Nicola La Terra, Cinzia Marsala, David J. Muehsam, Stefano Possenti.

Le immagini dei mosaici dei monumenti UNESCO di Ravenna sono state realizzate grazie alla gentile concessione dell'Arcidiocesi di Ravenna-Cervia.

Bononia University Press
Via Ugo Foscolo 7, 40123 Bologna
tel. (+39) 051 232 882
fax (+39) 051 221 019

www.buponline.com
info@buponline.com

ISSN 2385-1163
ISBN 978-88-6923-749-2
ISBN online 978-88-6923-750-8
DOI 10.30682/9788869237492

I testi sono pubblicati sotto licenza Creative Commons BY-NC-SA 4.0.
Immagini a corredo del testo © come indicato in didascalia.

Progetto grafico e impaginazione: DoppioClickArt

Prima edizione: maggio 2021

*Siccome il ferro s'arrugginisce senza esercizio
e l'acqua si putrefà o nel freddo addiaccia,
così lo 'ngegno senza esercizio si guasta.*

Leonardo da Vinci

*Ben poteva la pittura,
quando questo nobile artefice morì,
morire anche ella che quando egli gli occhi chiuse,
ella quasi cieca rimase.*

Giorgio Vasari, *Raffaello d'Urbino.*
Le vite de' più eccellenti pittori, scultori e architettori

*Or ti piaccia gradir la sua venuta:
Libertà va cercando, ch'è sì cara,
Come sa chi per lei vita rifiuta.*
Dante Alighieri, *La Divina Commedia*
Purgatorio, Canto I, vv. 70-72



La Cattedrale di Cefalù, Ph. Cinzia Marsala.

SOMMARIO

Introduzione	11
<i>Elisa Baroncini</i>	

SEZIONE PRIMA

LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE PER LA TUTELA DEL PATRIMONIO CULTURALE: L'UNESCO

Origini e competenze dell'UNESCO	19
<i>Francesco Paolo Cunsolo</i>	

I rapporti tra Unione europea ed UNESCO	45
<i>Luca Paladini</i>	

La diplomazia italiana presso l'UNESCO	81
<i>Nico Longo</i>	

L'UNESCO e la Santa Sede: lo Stato Città del Vaticano e le sue proprietà extraterritoriali a Roma patrimonio dell'umanità	93
<i>Lorenzo Cavana</i>	

L'impegno dei giovani a supporto dei valori dell'UNESCO	121
<i>Mattia Lazzerini</i>	

SEZIONE SECONDA

LA TUTELA DEI BENI CULTURALI NEI CONFLITTI ARMATI

Evoluzione e sviluppi della tutela internazionale dei beni culturali in tempo di conflitti armati	127
<i>Guglielmo Mauro Roversi Monaco</i>	

Il traffico illecito dei beni culturali: l'evoluzione dei rimedi internazionali	147
<i>Alessandra Quarta</i>	
La distruzione dei Buddha di Bamiyan: una retrospettiva	177
<i>Niccolò Lanzoni</i>	
Alcune considerazioni sulle ultime attività del Consiglio di sicurezza in materia di protezione del patrimonio culturale in caso di conflitto armato	195
<i>Sabrina Urbinati</i>	
 SEZIONE TERZA IL PATRIMONIO MONDIALE DELL'UMANITÀ	
La tutela del patrimonio culturale e naturale mondiale nella Convenzione UNESCO del 1972	213
<i>Francesco Paolo Cunsolo</i>	
“Palermo arabo-normanna e le cattedrali di Cefalù e Monreale”, emozioni, storie, significati, impegni e prospettive del riconoscimento del sito seriale UNESCO	243
<i>Vincenzo Garbo</i>	
Eredità culturale e siti UNESCO in Sicilia	253
<i>Gaetano Armao</i>	
Il mantenimento dell'<i>outstanding universal value</i> dei siti UNESCO: prassi internazionale ed italiana	307
<i>Isola Clara Macchia</i>	
La Convenzione UNESCO del 2001 sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo	331
<i>Maria Rosaria Calamita</i>	
Il diritto internazionale e i tesori sommersi: il caso del <i>San José</i>	353
<i>Guglielmo Mauro Roversi Monaco</i>	
La Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale	369
<i>April David Ramos</i>	

La diversità culturale nel quadro giuridico dell'UNESCO: la Convenzione del 2005 sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali	391
<i>Francesco Paolo Cunsolo</i>	

SEZIONE QUARTA

INTERNATIONAL LAW IN ACTION

I mezzi di risoluzione delle controversie internazionali in materia di beni culturali: un'introduzione	415
<i>Attila Massimiliano Tanzi</i>	

I siti e la Convenzione UNESCO del 1972 nelle controversie arbitrali internazionali sugli investimenti	431
<i>Elisa Baroncini</i>	

Patrimonio UNESCO e sicurezza: la protezione dei siti e del turismo	457
<i>Ludovica Mulas</i>	

SEZIONE QUINTA

LE SEDI DI GIURISPRUDENZA DELL'*ALMA MATER STUDIORUM*:

IL PATRIMONIO UNESCO A RAVENNA E LA CANDIDATURA A PATRIMONIO
DELL'UMANITÀ DEI PORTICI DI BOLOGNA

Bologna e i portici: storia della candidatura alla <i>World Heritage List</i> UNESCO	479
<i>Valentina Orioli, Federica Legnani</i>	

Il patrimonio UNESCO di Ravenna: le basiliche paleocristiane e i mosaici	489
<i>Nicoletta Gandolfi</i>	

I portici di Bologna e la candidatura a patrimonio UNESCO	539
<i>Nicoletta Gandolfi</i>	

Lista delle abbreviazioni	587
----------------------------------	-----

Elenco degli autori	589
----------------------------	-----

INTRODUZIONE

Elisa Baroncini

L'Italia, con i suoi 55 siti UNESCO, è il Paese che vanta il maggior numero al mondo di beni qualificati come patrimonio dell'umanità nella Lista del patrimonio mondiale (*World Heritage List*) della *Convenzione per la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale* del 1972¹, un primato condiviso con la Cina dal 2019². Dalle Dolomiti all'Etna, passando per Vicenza e le ville del Palladio, i centri storici di Venezia, Firenze, Siena, Roma e Napoli, le città di Mantova e Ferrara, i sassi di Matera e i luoghi del potere dei Longobardi in Italia, sino alla Villa romana del Casale di Piazza Armerina, la nostra penisola e le nostre isole sono disseminate da patrimoni artistici e bellezze naturali che superano, per il valore e la cultura che rappresentano, i confini nazionali³. Parimenti, il nostro territorio è intriso da una ricchezza unica di tradizioni plurisecolari – riti e feste, arti dello spettacolo, pratiche sociali, artigianato, conoscenze e pratiche concernenti la natura – che concorrono al patrimonio immateriale dell'umanità: l'Opera dei pupi siciliani, il Saper fare liutaio di Cremona, e l'Arte del “pizzaiuolo” napoletano, per citare solo alcuni dei 14 elementi italiani al momento riconosciuti⁴, figurano, così,

¹ Parigi, 16 novembre 1972 (Convenzione UNESCO del 1972).

² PELOSI, *Italia-Cina: l'anno della cultura volano per nuovi accordi economici*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 gennaio 2020.

³ Per la lista completa dei 55 siti italiani dell'UNESCO cfr. Associazione Beni Italiani Patrimonio Mondiale UNESCO, al link https://www.patrimoniomondiale.it/?page_id=3159, consultato il 7 gennaio 2021. Sul processo di valorizzazione e promozione dei beni culturali v. BALZANI, *Fra patrimonializzazione e valorizzazione. Uno sguardo storico*, in BALZANI, ABRAM, MAZZA, PON, QUINTAVALLE, PIRAGLIA, LA MONICA, *I territori del patrimonio. Dinamiche della patrimonializzazione e culture locali (secoli XVII-XX)*, Bologna, 2015, pp. 9-24.

⁴ Gli altri sono il Canto a tenore sardo, la Dieta mediterranea, le Feste delle grandi macchine a spalla, la Vite ad alberello di Pantelleria, la Falconeria, l'Arte dei muretti a secco, la Perdonanza

nella Lista del patrimonio culturale immateriale (*List of the Intangible Cultural Heritage of Humanity*) creata, per l'appunto, dalla *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale* del 2003⁵. Ed anche i nostri fondali marini custodiscono immensi tesori archeologici e naturali: basti pensare ai ritrovamenti di rostri, elmi e armi navali nel tratto di Mar Mediterraneo tra Levanzo e Favignana⁶, guidati da Sebastiano Tusa, studioso italiano di fama internazionale tra i protagonisti del gruppo di esperti che ha redatto un altro, importante, strumento pattizio, ossia la *Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo* del 2001⁷.

In un tale, ineguagliabile, contesto, che, non a caso, rappresenta la meta di viaggio più ambita al mondo⁸, la vita mi ha condotta a fare la spola tra le sedi di Giurisprudenza dell'*Alma Mater* di Bologna e Ravenna. Mi sono, così, ritrovata, a passare sistematicamente davanti al Battistero Neoniano per raggiungere la sede ravennate, una parte della città romagnola dove spesso il vento rende più pungente il freddo dei mesi invernali. Un giorno interrompo la solita corsa al treno, e decido una deviazione rispetto all'abituale cammino. Entro, così, nel Battistero, per rivisitare ciò che avevo visto da bambina. E lì, immersa in un'arte impareggiabile, ammirando il blu dei superlativi mosaici, ho pensato che simili capolavori non sono mai conosciuti e valorizzati abbastanza. In quel periodo la Cattedrale arabo-normanna di Cefalù, la cui maestosità nella piazza assolata è un ricordo indelebile della mia infanzia, era stata dichiarata patrimonio UNESCO; e si era riaperto il dibattito per promuovere la candidatura a patrimonio dell'umanità dei portici di

Celestiniana, l'Alpinismo, la Transumanza, l'Arte delle perle di vetro, l'Arte musicale dei suonatori di corno da caccia. La Lista completa degli elementi italiani dichiarati patrimonio culturale immateriale, unitamente alla loro presentazione, sono disponibili nel sito web della Commissione nazionale italiana per l'UNESCO, presso: <http://www.unesco.it/it/ItaliaNellUnesco/Detail/189>, consultato il 7 gennaio 2021.

⁵ Parigi, 17 ottobre 2003.

⁶ Le scoperte nei fondali egadini hanno permesso di localizzare esattamente il sito in cui si combatté una delle più grandi battaglie navali dell'antichità, la Battaglia delle Egadi del 10 marzo 241 a.C. che sancì la supremazia di Roma su Cartagine. TUSA, BONINO, BUCCELLATO, DONATI, GNOLI, MISURACA, PRAG, *Battaglia delle Egadi – La storia ritrovata*, in *Archeologia Viva*, 2016, pp. 26-39.

⁷ Parigi, 2 novembre 2001.

⁸ SPEAK, *Italy Named World's "Most Desirable" Holiday Destination*, in *The Local.it*, 27 marzo 2019, disponibile presso: <https://www.thelocal.it/20190327/italy-names-worlds-most-desirable-dream-holiday-destination/amp>, consultato il 3 maggio 2019. L'autrice riporta i dati elaborati dal sito specializzato in viaggi turistici TravelSupermarket, che ha usato il Keyword Planner di Google per conteggiare, su base mensile, il Paese più ricercato per le proprie vacanze, elaborando una graduatoria su un totale di 870 destinazioni: si vedano i risultati e i dati statistici che ne sono alla base presso: <https://www.travelsupermarket.com/en-gb/travel-insurance/where-the-world-wants-to-go-on-holiday/>, consultato il 3 maggio 2019.

Bologna⁹, i portici dove ho scoperto il suono dei miei passi, che accolgono e accompagnano proteggendo e rendendoti un tutt'uno con la città, una sensazione unica al mondo.

Come rendere omaggio a tanta, sconfinata, bellezza? Ho pensato di iniziare a lavorare per istituire un gruppo di ricerca sul quadro giuridico per la tutela e la promozione del patrimonio culturale e naturale mondiale, nella convinzione che la classe dirigente italiana, che noi formiamo anche nello *Studium* bolognese, debba averne adeguata conoscenza per gestire l'immenso tesoro artistico e naturale nel quale siamo avvolti. Si tratta di beni che non solo devono essere preservati, ma anche resi fruibili al più ampio pubblico possibile, che vanno conosciuti e costantemente rivisitati nella testimonianza e nel significato che dal passato, tuttora vitale, detti beni trasmettono alle generazioni future. Accanto al valore culturale, poi, il patrimonio materiale e immateriale italiano esprime un formidabile *asset* della nostra economia – basti pensare al turismo collegabile ai siti e agli elementi UNESCO¹⁰, alla loro capacità attrattiva di investimenti, a partire dalle sponsorizzazioni per la ristrutturazione delle opere d'arte¹¹.

La generosa risposta data da alcuni giovani studiosi (Maria Rosaria Calamita, Francesco Cunsolo, April David Ramos, Niccolò Lanzoni, Nico Longo, Isola Clara Macchia, Ludovica Mulas, Guglielmo Mauro Roversi Monaco, Sabrina Urbinati) ha permesso allo *Studium* bolognese di realizzare, nel 2019, una prima tappa editoriale¹², ed ha posto le basi per rafforzare ed ampliare il contributo, in particolare degli studi internazionalistici, alla ricerca sul patrimonio mondiale con questo secondo volume che qui presentiamo. Ai lavori, approfonditi ed aggiornati, sul siste-

⁹ Sui portici di Bologna e la loro candidatura a patrimonio UNESCO, oltre ai contributi di Valentina Orioli, Federica Legnani e Nicoletta Gandolfi nel presente volume, si veda BOCCHI, SMURRA (a cura di), *I portici di Bologna nel contesto europeo*, Bologna, 2015.

¹⁰ Il movimento turistico e le conseguenti entrate economiche del Bel Paese sono in costante ascesa: v. *Record Numbers of Tourists are Arriving in Italy, Study Shows*, in *The Local.it*, 28 November 2018, disponibile al link <https://www.thelocal.it/20181128/record-numbers-of-tourists-are-arriving-in-italy-study-shows>, consultato il 3 maggio 2019. Cfr. anche ISTAT, *Movimento turistico in Italia*, Comunicato stampa del 27 novembre 2018, disponibile al link <https://www.istat.it/it/archivio/224376>, consultato il 3 maggio 2019.

¹¹ Sul tema, cfr. ANTONIAZZI, *Conservazione dei beni culturali e mecenatismo: competenze, alcuni profili di confronto con l'ordinamento spagnolo e il caso dell'Art Bonus*, in *Istituzioni del federalismo*, 2018, pp. 887-916; MASTELLONE, *Tutela e promozione del patrimonio culturale nella disciplina internazionale ed europea: dall'insufficienza dei finanziamenti pubblici alla valorizzazione della leva fiscale per stimolare l'intervento dei privati*, in *Rivista di diritto tributario internazionale*, 2018, pp. 137-169.

¹² BARONCINI (a cura di), *Il diritto internazionale e la protezione del patrimonio culturale mondiale*, AMS Acta – AlmaDL, Bologna, 2019.

ma UNESCO e sulle sue Convenzioni dedicate al patrimonio dell'umanità e alla tutela della diversità culturale, e sull'attività della rappresentanza diplomatica italiana presso l'Organizzazione specializzata dell'ONU, è, così, possibile affiancare le preziose analisi del Professor Attila Tanzi sui mezzi di risoluzione delle controversie internazionali in materia di beni culturali, e della Professoressa Valentina Orioli e dell'Architetto Federica Legnani sulla candidatura dei Portici di Bologna alla *World Heritage List*. Inoltre, in omaggio alla Regione italiana che vanta il maggior numero di siti UNESCO, la Sicilia, si sono potuti acquisire l'importante contributo del Professor Gaetano Armao sulla gestione del patrimonio culturale e naturale nella terra amata da Federico II, e la emozionante testimonianza del Professor Vincenzo Garbo sul percorso compiuto per raggiungere il riconoscimento UNESCO per il sito seriale "Palermo arabo-normanna e le cattedrali di Cefalù e Monreale".

Il privilegio di avere quali sedi di Giurisprudenza dell'*Alma Mater* Bologna e Ravenna ne ha naturalmente imposto una consona trattazione tecnico-artistica: e quest'ultima continua ad essere affidata al raffinato apporto di Nicoletta Gandolfi, architetto, giornalista, e, *dulcis in fundo*, bolognese dei Colli.

Ancora, i primi passi del gruppo dello *Studium* bolognese hanno felicemente attratto l'attenzione dell'Associazione Giovani per l'UNESCO, nel presente volume rappresentata dallo scritto di Mattia Lazzerini, nonché gli ulteriori contributi di altri giovani studiosi: Lorenzo Cavana, che interviene sui rapporti tra UNESCO e Santa Sede – la Città del Vaticano, infatti, è l'unico Stato al mondo il cui territorio è interamente dichiarato patrimonio dell'umanità; Luca Paladini, il quale inquadra il tema dei rapporti tra Unione europea ed UNESCO; ed Alessandra Quarta, che tratta, invece, la delicata questione del traffico illecito dei beni culturali.

Naturalmente, un'opera dedicata al patrimonio dell'umanità è bene abbia un adeguato apparato fotografico: e per questo dobbiamo qui sentitamente ringraziare l'Arcidiocesi di Ravenna-Cervia, nella persona di Don Lorenzo Rossini, direttore dell'Ufficio Beni Culturali, per averci consentito di ritrarre gli interni dei monumenti UNESCO di Ravenna rientranti nella responsabilità della Chiesa. Parimenti, tutta la nostra riconoscenza va ai fotografi che hanno reso possibile testimoniare visivamente, e con incantevole efficacia, la magia dei portici bolognesi, l'esplosione di bellezza senza tempo dei mosaici ravennati, e onorare la cittadina normanna, patrimonio dell'umanità, dove sono cresciuta. Si tratta di Nicola La Terra, specializzato anche in fotografia di architettura, Cinzia Marsala, autrice di uno splendido libro fotografico proprio su Cefalù¹³, David J. Muehsam, artista eclettico che, tra l'altro, combina la biofisica con lo yoga e la fotografia, e Stefano Possenti, da tempo ritrattista delle meraviglie artistiche e paesaggistiche italiane. Il preziosissimo sup-

¹³ MARSALA, *Cefalù, Ritratto di una Città. Portrait of A City*, Cefalù, 2018.

porto tecnico di Francesco Di Clemente ha, poi, consentito di collocare al meglio le immagini che ci sono state regalate. La foto di copertina, dedicata alla sede del Dipartimento di scienze giuridiche dell'*Alma Mater* – che la gran parte degli autori di questo volume ha accolto, ed ora vede i suoi portici candidati all'UNESCO – è di Kinga Rejterada, studentessa polacca attualmente a Bologna con il programma Erasmus. Conosciuta grazie al *contest* di fotografia #TornoDaTe, lanciato dall'Ateneo felsineo per raccontare la ripresa delle lezioni e il ritorno, o l'arrivo, a Bologna dopo il primo *lockdown*, Kinga coglie, con i suoi occhi, la capacità che un bene culturale ha di attraversare il tempo, e di essere da tutti compreso.

E, ancora una volta, desideriamo manifestare la nostra riconoscenza al paziente e gravoso lavoro di impaginazione e revisione dei contributi del presente volume svolto da Massimo Boschi, Francesco Cunsolo, Niccolò Lanzoni, Isola Clara Macchia, Guglielmo Mauro Roversi Monaco e Alessandra Quarta.

Il momento in cui si scrive avviene nell'anno finale di una triade stellare di ricorrenze per il patrimonio culturale, volte a celebrare tre italiani le cui opere sono da secoli ammirate dall'umanità intera. Il 2019, infatti, è stato l'anno del cinquecentenario della morte di Leonardo da Vinci, il cui valore eccezionale non poteva non essere riconosciuto anche dall'UNESCO, dichiarando patrimonio mondiale, nel 1980, l'*Ultima cena*, il suo affresco nel refettorio del Convento Domenicano di Santa Maria delle Grazie a Milano¹⁴. Il 2020 ha segnato i 500 anni dalla morte di Raffaello Sanzio, il Divin Pittore della bellezza universale e assoluta, l'Urbinate dall'eredità immortale i cui affreschi sono anch'essi consacrati a patrimonio dell'umanità nella Città del Vaticano¹⁵. E il 2021 è l'anno di Dante, che commemora il 700° anniversario dalla scomparsa del Sommo Poeta: inarrivabile la sua capacità di rappresentare in versi l'umanità, nei suoi abissi e nelle sue vette, nella sua debolezza e nella sua forza, il Fiorentino si esprime quotidianamente nelle nostre parole, così ricche dei modi di dire coniatosi nella *Commedia* dal Padre della lingua italiana¹⁶.

Si auspica, quindi, che il 2021, oltre a traghettarci fuori dalla terribile pandemia che da troppi mesi ci sconvolge, porti anche i risultati migliori per la candidatura a patrimonio dell'umanità dei portici di Bologna. La loro presenza pervasiva in tutta la città, ove si snodano per 62 chilometri, la legislazione plurisecolare che ne

¹⁴ UNESCO, *Church and Dominican Convent of Santa Maria delle Grazie with "The Last Supper" by Leonardo da Vinci*, disponibile presso: <http://whc.unesco.org/en/list/93>, consultato il 3 maggio 2019.

¹⁵ UNESCO, *Vatican City*, disponibile presso: <https://whc.unesco.org/en/list/286/>, consultato il 7 gennaio 2021.

¹⁶ In tal senso cfr. CANNELLA, *Dante nel vocabolario*, in *Zanichelli – Aula di lettere*, disponibile presso: <https://aulalettere.scuola.zanichelli.it/interventi-d-autore/dante-nel-vocabolario/>, consultato il 7 gennaio 2021.

disciplina la gestione, lo stato di conservazione e il loro uso quotidiano, la originale architettura, l'essere luogo di riparo e di integrazione, la bellezza estetica che li caratterizza, giustificano indubbiamente l'aspirazione a far internazionalmente proclamare i portici bolognesi come un bene di *outstanding universal value*, dunque di eccezionale valore universale¹⁷.

Ringraziamo, pertanto, la Fondazione Cassa di Risparmio in Bologna e lo Studio Bazzani che, con il loro generoso contributo, hanno reso possibile la realizzazione di questo volume, consentendoci così, per quanto nelle nostre capacità, di dare il nostro più convinto e dedito supporto al prestigioso processo intrapreso dalla città di Bologna.

Bologna, gennaio 2021

¹⁷ Cfr. l'art. 1 della Convenzione UNESCO del 1972.

SEZIONE PRIMA

LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE PER LA TUTELA
DEL PATRIMONIO CULTURALE: L'UNESCO

ORIGINI E COMPETENZE DELL'UNESCO

Francesco Paolo Cunsolo

SOMMARIO: 1. La nascita dell'UNESCO. – 2. La struttura e le funzioni. – 3. La cultura nel diritto internazionale: il contributo dell'UNESCO. – 3.1. UNESCO e biodiversità. – 3.2. Gli anni 2000: verso un nuovo *jus gentium*. – 4. La risoluzione *Occupied Palestine* e l'uscita di Israele e Stati Uniti dall'UNESCO.

1. Fin dalla sua fondazione, l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, UNESCO) ha assunto, nel corso dei decenni, un'importanza sempre più decisiva, sia a livello internazionale che in ambito locale. Non per nulla, essa rappresenta il più importante strumento a disposizione delle Nazioni Unite per la tutela e la promozione dell'educazione e della cultura in tutte le loro molteplici manifestazioni, intese come tasselli imprescindibili per una piena e concreta realizzazione di quella "cultura della pace e dei diritti umani" che costituisce *ratio* vivente del sistema ONU.

Le origini dell'UNESCO vanno individuate in un momento storico ben definito, ossia la Conferenza dei Ministri Alleati dell'Educazione (*Conference of Allied Ministers of Education*, CAME) svoltasi a Londra tra il 1° e il 16 novembre 1945; quest'ultimo era un Gruppo di Ministri dell'Educazione dei Paesi Alleati contro il Nazismo, riunitosi per la prima volta nel 1942 allo scopo di elaborare insieme dei meccanismi per la ricostruzione dei propri strumenti educativi una volta ripristinata la pace, gettando così le basi per una futura ed efficace cooperazione tra Stati. Il momento ideale per la realizzazione di questo progetto si presentò con la nascita delle Nazioni Unite¹: nel novembre 1945, appena terminata

¹ Istituite con la *Carta delle Nazioni Unite*, San Francisco, 26 giugno 1945.

la guerra, ebbe inizio la Conferenza per l'istituzione di un'organizzazione culturale ed educativa con portate e funzioni più ampie rispetto alla CAME, avente lo scopo di prevenire altre guerre e perseguire una cultura della pace. Il 16 novembre venne dunque firmata da 37 Paesi membri dell'ONU la *Costituzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura*², che sarebbe entrata in vigore un anno dopo, il 4 novembre 1946, al raggiungimento della ventesima ratifica³.

È opportuno specificare che la nascita dell'UNESCO non avvenne all'interno di un vuoto giuridico in materia di tutela internazionale della cultura e dell'educazione, ma rappresentò piuttosto la naturale evoluzione (e sostituzione) di tre diverse organizzazioni internazionali, istituite prima dei drammatici eventi della Seconda Guerra Mondiale: il Comitato Internazionale di Cooperazione Intellettuale (*International Committee on Intellectual Cooperation*, ICIC), un organo consultivo formato da 15 esponenti di spicco del mondo scientifico, istituito presso la Società delle Nazioni e con sede a Ginevra dal 1922 al 1946; l'Istituto Internazionale di Cooperazione Intellettuale, avente funzioni esecutive rispetto alle iniziative della Società delle Nazioni in campo culturale, accademico ed editoriale, con sede a Parigi dal 1925 al 1946; l'Ufficio Internazionale per l'Educazione (*International Bureau of Education*, IBE), istituito nel 1925 come organizzazione non governativa. Questo è stato il più longevo dei tre enti, divenendo parte del Segretariato dell'UNESCO fino al 1969, pur mantenendo il proprio statuto.

All'atto della fondazione, il biologo inglese Julian Sorell Huxley, che di lì a poco avrebbe ricoperto la carica di primo Direttore generale dell'Organizzazione, fece pressione perché anche la scienza trovasse spazio e riconoscimento all'interno della nuova agenzia, allo scopo di consacrarne l'importanza evidenziando il suo legame con le discipline umanistiche. Ciò a conferma dell'esigenza, fortemente avvertita all'indomani del secondo conflitto mondiale, non già di creare un'organizzazione che concepisse e tutelasse la cultura in maniera settoriale e per compartimenti stagni, ma che si facesse portatrice e promotrice di un'idea di cultura mondiale, capace di raccogliere tutte le manifestazioni del sapere umano⁴; e questo in vista del consolidamento di una vera e duratura pace e di un pieno rispetto dei diritti umani, che sono obiettivi legati a doppia mandata con i concetti

² Londra, 16 novembre 1945 (Costituzione dell'UNESCO).

³ Art. XV, co. 3, Costituzione dell'UNESCO: «La presente Convenzione entrerà in vigore dopo accettazione di venti dei suoi firmatari. Le accettazioni ulteriori avranno effetto immediato».

⁴ SORELL HUXLEY, *UNESCO: Its Purpose and Its Philosophy (Preparatory Commission of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)*, Parigi, 1946, p. 61: «That [fundamental] task [of UNESCO] is to help the emergence of a single world culture, with its own philosophy and background of ideas, and with its own broad purpose».

di cultura ed educazione⁵. Alla luce di queste considerazioni, e della portata degli obiettivi dell'organizzazione, non è azzardato affermare che l'evoluzione stessa dell'UNESCO nel corso degli anni e la consacrazione dei suoi cinque ambiti di intervento (Educazione, Scienze naturali, Scienze umane e sociali, Cultura, Comunicazione e informazione) sono lo specchio dell'evoluzione della storia e della cultura umana.

In virtù del suo mandato di garante e protettrice della cultura, nei suoi settant'anni di vita l'UNESCO, tra i numerosi compiti svolti, ha tenuto a battesimo le più importanti convenzioni internazionali a tutela dei beni culturali, trasformando questi ultimi, da oggetti privi di una qualsiasi definizione e protezione a livello internazionale, a patrimonio universale meritevole di essere salvaguardato nell'interesse dell'umanità nel suo complesso. A partire dalla *Convenzione dell'Aia per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato* del 1954⁶, che per prima ha introdotto una definizione condivisa di beni culturali (*cultural property*), gli strumenti normativi successivi hanno ampliato questa definizione; in particolare la *Convenzione concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali* del 1970⁷, ma soprattutto la *Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale* del 1972⁸, grazie alla quale si è compiuta quella rivoluzione copernicana auspicata nel Preambolo della Costituzione dell'UNESCO, attraverso l'introduzione del concetto di "patrimonio culturale" (*cultural heritage*) come valore universale da proteggere non solo in caso di conflitto armato, ma anche in tempo di pace, in quanto testimonianza del passaggio dell'uomo nella storia⁹.

Ma per meglio comprendere il contributo dell'UNESCO alla promozione dell'educazione e della cultura come strumenti fondamentali per la protezione dei diritti umani, e allo sviluppo del diritto internazionale pattizio e anche consuetudinario in materia, è opportuno analizzare nello specifico la struttura e le funzioni esercitate dall'agenzia nei suoi diversi ambiti operativi.

⁵ Eloquente, in tal senso, il Preambolo della Costituzione dell'UNESCO, dove si afferma che «[...] poiché le guerre nascono nello spirito degli uomini, è nello spirito degli uomini che devono essere poste le difese della pace; [...] la dignità dell'uomo esige la diffusione della cultura e l'educazione generale in un intento di giustizia, di libertà e di pace, per cui a tutte le nazioni incombono sacrosanti doveri da compiere in uno spirito di mutua assistenza».

⁶ L'Aia, 14 maggio 1954 (Convenzione dell'Aia del 1954).

⁷ Parigi, 14 novembre 1970 (Convenzione del 1970).

⁸ Parigi, 16 novembre 1972 (Convenzione del 1972).

⁹ Cfr. FRIGO, *Cultural Property v. Cultural Heritage: A "Battle of Concepts" in International Law?*, in *International Review of the Red Cross*, 2004, p. 367 ss.

2. L'UNESCO nasce come agenzia specializzata in base all'art. 57 della Carta ONU¹⁰, e mantiene un accordo di collegamento con il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (*Economic and Social Council, ECOSOC*), competente ex art. 63 della Carta a definire le condizioni in base alle quali gli istituti specializzati sono collegati con le Nazioni Unite. L'Organizzazione ha la propria sede generale a Parigi e ad oggi conta 193 Paesi membri e 11 associati (Anguilla, Aruba, Isole Vergini Britanniche, Isole Cayman, Curaçao, Faroes, Macao, Montserrat, Nuova Caledonia, Sint Maarten, Tokelau)¹¹. Ai sensi dell'art. 1 della sua Costituzione, lo scopo dell'UNESCO è «[...] contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza rafforzando, con l'educazione, le scienze e la cultura, la collaborazione tra le nazioni, allo scopo di garantire il rispetto universale della giustizia, della legge, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, a profitto di tutti, senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione, e che la Carta delle Nazioni Unite riconosce a tutti i popoli»¹².

È evidente come, fin dal Preambolo ma così pure all'art. 1, vi sia uno stretto legame tra la cultura e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, che sono al centro in particolare degli obiettivi educativi perseguiti dall'UNESCO¹³. Il co. 2 dell'art. 1 prosegue indicando le modalità attraverso le quali l'Organizzazione cerca di realizzare i suoi obiettivi, ossia: favorendo la conoscenza e la mutua comprensione tra le nazioni; dando impulso vigoroso all'educazione popolare e alla diffusione della cultura, collaborando con gli Stati membri che desiderino sviluppare la loro azione educatrice; aiutando alla conservazione, al progresso e alla diffusione del sapere, attraverso la tutela del patrimonio universale rappresentato da libri, opere d'arte ed altri monumenti d'interesse storico o scientifico, raccomandando ai popoli interessati la conclusione di convenzioni internazionali a tale fine, e promuovendo la cooperazione internazionale in tutti i rami dell'attività intellettuale.

In termini più concreti, all'UNESCO sono riconosciute cinque funzioni nell'adempimento del proprio mandato, ossia quelle di: laboratorio di idee, compresa l'attività di previsione; organismo normativo; centro di scambi di informazioni; organismo di sviluppo delle capacità negli Stati membri nei settori dell'UNESCO;

¹⁰ Art. 57, Carta delle Nazioni Unite: «I vari istituti specializzati costituiti con accordi intergovernativi, ed aventi, in conformità ai loro Statuti, vasti compiti internazionali nei campi economico, sociale, culturale, educativo, sanitario e simili sono collegati con le Nazioni Unite in conformità alle disposizioni dell'art. 63».

¹¹ Numeri aggiornati a novembre 2020.

¹² Art. 1, co. 1, Costituzione dell'UNESCO.

¹³ Per un'analisi approfondita del legame tra cultura e diritti umani si veda BLAKE, *International Cultural Heritage Law*, Oxford, 2015, in particolare il cap. 8 (*Cultural Heritage and Human Rights*), pp. 302-353; FRANCONI, SCHEININ (eds.), *Cultural Human Rights*, Leida, 2008.

catalizzatore della cooperazione internazionale. Queste funzioni vengono esercitate nelle macroaree di competenza dell'organizzazione, che sono: educazione, scienze naturali, scienze umane e sociali, cultura, comunicazione e informazione.

Secondo quanto disposto dalla sua Costituzione, la struttura dell'UNESCO si articola in tre organi principali: la Conferenza generale, il Consiglio esecutivo e il Segretariato.

La Conferenza generale è l'organo assembleare dell'Organizzazione; essa è formata dai rappresentanti degli Stati membri, che si riuniscono ogni due anni insieme agli osservatori degli Stati non membri, delle organizzazioni intergovernative e delle ONG. Sempre in base alla Costituzione¹⁴, la Conferenza definisce le politiche e le principali linee di lavoro dell'UNESCO, si pronuncia sull'adozione dei programmi elaborati dal Consiglio esecutivo, indice conferenze internazionali, adotta raccomandazioni e progetti di convenzione, esamina i rapporti presentati periodicamente dagli Stati membri riguardanti le azioni intraprese da questi ultimi per dare seguito alle raccomandazioni e alle convenzioni adottate dall'UNESCO. Infine, la Conferenza generale elegge i membri del Consiglio esecutivo e, su presentazione di quest'ultimo, nomina il Direttore generale.

Il Consiglio esecutivo è, al contrario, un organo a rappresentanza limitata, formato dai rappresentanti di 58 Stati membri, le cui funzioni consistono nel dare esecuzione ai programmi approvati dalla Conferenza generale, predisporre l'ordine del giorno delle sedute dell'organo assembleare, formulare raccomandazioni riguardanti l'ammissione di nuovi membri e le proposte di candidatura a Direttore generale, nonché esaminare e presentare alla Conferenza generale la relazione annuale del Direttore generale sulle attività svolte dall'Organizzazione¹⁵.

Abbiamo infine il Segretariato, composto dal Direttore generale e dallo staff da lui nominato. Si tratta di un organo di individui aventi responsabilità esclusivamente internazionale, in quanto agiscono in nome e per conto dell'Organizzazione, con l'esplicito divieto di ricevere istruzioni dai rispettivi governi di appartenenza. Il Segretariato rappresenta l'organo amministrativo e la struttura permanente dell'Organizzazione, e ha il compito di organizzare le attività previste dal Programma del Direttore generale¹⁶.

Gli organi principali sono affiancati da diversi organismi sussidiari, tra cui vale la pena ricordare l'Ufficio Norme Internazionali e Affari Legali, l'Ufficio Etico e il Comitato Generale, che affianca il Consiglio esecutivo, con compiti di supervisione, e le Sette Commissioni Tematiche, che specificano i lavori dei vari Settori.

¹⁴ Art. IV, Costituzione dell'UNESCO.

¹⁵ *Ibid.*, art. V, lett. b).

¹⁶ *Ibid.*, art. VI.

Una delle principali peculiarità dell'UNESCO, oltre al fatto che gli Stati parti dell'Organizzazione hanno tutti uguali diritti e non esistono membri permanenti, è la relazione diretta che l'Agenzia intrattiene con i suoi membri a livello locale, attraverso le Commissioni nazionali¹⁷; attualmente queste sono 199¹⁸, e rappresentano organismi decentrati di cooperazione aventi il compito di collaborare con gli organi principali per lo svolgimento delle attività previste e la realizzazione dei programmi concordati. Le Commissioni Nazionali sono la prova della presenza concreta dell'UNESCO sul territorio degli Stati membri, e rappresentano un *unicum* inestimabile all'interno del sistema ONU, dal momento che creano una vera e propria rete tra la società civile e l'Organizzazione, fornendo informazioni preziose sull'elaborazione dei programmi e l'attuazione delle iniziative, tra cui progetti di formazione, ricerche e campagne di sensibilizzazione della popolazione e dei media¹⁹.

Il rapporto con la società civile è ulteriormente consolidato dalle relazioni che l'UNESCO intrattiene con le organizzazioni non governative e le fondazioni operanti nell'ambito della cooperazione internazionale²⁰.

Considerata la portata estremamente ampia delle funzioni e degli obiettivi dell'UNESCO, la loro realizzazione avviene attraverso l'adozione di Strategie a medio termine della durata di sei anni, in base alle indicazioni della Conferenza generale, ed è qui che vengono fissati gli obiettivi strategici e i risultati attesi per il lavoro complessivo dell'Organizzazione. Le strategie, a loro volta, si articolano in programmi, ossia iniziative concrete per far fronte alle necessità indicate, all'interno dei quali possono svilupparsi campagne, che consistono in interventi finalizzati alla gestione di una specifica problematica. Per richiamare qualche esempio, in occasione della 31^{ma} sessione della Conferenza generale dell'UNESCO (otto-

¹⁷ *Ibid.*, art. VII. In Italia, la Commissione Nazionale per l'UNESCO è stata istituita nel 1950 allo scopo di favorire la promozione, il collegamento e l'esecuzione dei programmi UNESCO in Italia, in virtù degli obblighi internazionali derivanti dalla qualità di Stato membro della Convenzione di Londra del 1946. Dal 1959 la sede della Commissione è a Palazzo Firenze, a Roma. Nel 2016 è stato nominato Presidente della Commissione Franco Bernabè, attualmente in carica. Ulteriori informazioni consultabili presso: <http://www.unesco.it>.

¹⁸ Una per ogni Stato membro (193) e 6 Membri associati (Aruba, Isole Vergini Britanniche, Curaçao, Faroes, Sint Maarten, Tokelau). Numeri aggiornati a novembre 2020.

¹⁹ Per un'analisi approfondita della struttura dell'Organizzazione, cfr. il dossier *UNESCO: Le Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura*, disponibile presso la Cattedra UNESCO "Diritti umani, democrazia e pace" (Università di Padova).

²⁰ Va segnalato che nell'ottobre 2007, durante la 34^{ma} Sessione della Conferenza generale, il Settore delle Relazioni Esterne e la Cooperazione ha indetto il primo Forum Internazionale della Società Civile, allo scopo di promuovere ufficialmente la cooperazione fra l'UNESCO e i rappresentanti della società civile.

bre-novembre 2001), è stato adottato il quinto piano strategico a medio termine, riferito al periodo 2002-2007, destinato a dare un nuovo profilo all'Organizzazione²¹; il tema centrale della strategia era: «contributing to peace and human development in an era of globalization through education, the sciences, culture, and communication»²². A tal proposito è stato elaborato un programma che fissava 12 obiettivi strategici per far fronte a due temi trasversali, ossia: lo sradicamento della povertà, specialmente l'estrema povertà; favorire il contributo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione all'educazione, alla scienza, alla cultura e all'informazione, allo scopo di istituire una società della conoscenza.

Diversamente, il piano strategico a medio termine 2008-2013, adottato durante la 34^{ma} sessione della Conferenza generale (ottobre-novembre 2007), ha dato priorità all'Africa e alla questione dell'uguaglianza di genere, individuando cinque obiettivi per far fronte ad altrettante sfide globali: garantire a tutti un'adeguata e permanente istruzione; mobilitare il sapere scientifico e la politica verso lo sviluppo sostenibile; affrontare le emergenti sfide sociali ed etiche; promuovere la diversità culturale (*cultural diversity*), il dialogo tra i popoli e la cultura della pace; costruire una società più aperta e inclusiva attraverso l'informazione e la comunicazione²³. Ciò a conferma della natura trasversale delle funzioni dell'UNESCO, e del ruolo vigoroso che l'Organizzazione gioca nel campo della promozione dei diritti umani.

Oltre ai piani strategici, l'UNESCO adempie al suo mandato favorendo l'elaborazione di adeguati strumenti internazionali, sia a carattere vincolante, come le convenzioni internazionali²⁴, sia a carattere non vincolante, nella forma di dichiarazioni e raccomandazioni²⁵; queste ultime, benché non siano formalmente vincolanti, invitano comunque gli Stati membri a prendere adeguate misure per dare loro

²¹ Conferenza generale UNESCO, *Medium-Term Strategy 2002-2007*, risoluzione n. 31 C/4 (1 novembre 2001).

²² *Ibid.*, p. 1.

²³ Conferenza generale UNESCO, *Medium-Term Strategy 2008-2013*, risoluzione n. 34 C/4 (2 novembre 2007).

²⁴ Tra le più recenti si ricordano la *Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali*, Parigi, 20 ottobre 2005, e la *Convenzione internazionale contro il doping nello sport*, Parigi, 19 ottobre 2005.

²⁵ Art. IV, co. 4, Costituzione dell'UNESCO: «Qualora si pronunci sull'adozione di progetti da sottoporre agli Stati membri, la Conferenza generale deve distinguere tra le raccomandazioni agli Stati membri e le convenzioni internazionali da ratificare da detti Stati. Nel primo caso, basta la semplice maggioranza; nel secondo, è richiesta la maggioranza di due terzi». Da notare che, benché il testo dell'articolo non faccia esplicito riferimento allo strumento della "dichiarazione", questa è stata utilizzata dalla Conferenza generale in diverse occasioni. Si tratta di uno strumento solenne, utile in tutte quelle circostanze in cui si rende necessaria l'enunciazione di principi di grande importanza.

attuazione. Inoltre gli Stati sono tenuti a presentare all'Organizzazione rapporti sulle azioni intraprese per dare seguito alle raccomandazioni e alle convenzioni²⁶.

Per quanto riguarda i settori di sua competenza, quello dell'“Educazione” racchiude tradizionalmente alcuni dei principali obiettivi perseguiti dall'UNESCO e che ne hanno ispirato l'istituzione: fin da subito la lotta all'analfabetismo e la garanzia dell'istruzione primaria gratuita in tutti i Paesi del mondo hanno rappresentato questioni centrali all'interno dell'Organizzazione. Questo perché l'educazione viene percepita come uno strumento indispensabile per il conseguimento della pace e della sicurezza internazionale, dal momento che costituisce il veicolo principale per la promozione dei diritti umani e del dialogo fra culture diverse.

Fin dall'adozione della *Convenzione contro la discriminazione nell'istruzione* del 1960²⁷, l'UNESCO ha intrapreso numerose iniziative per garantire a tutti il diritto d'accesso all'istruzione. Oggi la sua azione è guidata da quella che è la principale strategia programmatica del settore, il movimento “Education for All” (EFA), inaugurato in occasione del *World Education Forum* tenutosi a Dakar nel 2000²⁸ allo scopo di realizzare, entro il 2015, il secondo e il terzo obiettivo fissati nella Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite²⁹, ossia rendere l'istruzione primaria universale e promuovere l'uguaglianza di genere e l'istruzione delle donne³⁰. Attualmente l'EFA rappresenta il programma nel quale convergono tutte le iniziative riferite alle varie Divisioni dell'Educazione, con la previsione di un rapporto annuale (*EFA Global Monitoring Report*). Questo programma ha individuato 6 priorità per raggiungere gli obiettivi previsti nel settore dell'Educazione: garantire l'accesso all'educazione per tutti a tutti i livelli; produrre risultati, soprattutto per le persone in condizioni di necessità; dare importanza al ruolo e alla formazione degli insegnanti; favorire l'inserimento nel lavoro attraverso l'educazione; garantire una formazione continua; espandere le opportunità dell'educazione attraverso l'uso delle nuove tecnologie.

²⁶ *Ibid.*, art. VIII.

²⁷ Parigi, 14 dicembre 1960.

²⁸ L'idea del movimento “Education for All” risale alla *World Conference on Education for All* (5-9 marzo 1990, Jomtien, Thailandia) e alla relativa dichiarazione (*World Declaration on Education for All*), che ha definito la nuova direzione da intraprendere nell'ambito dell'educazione.

²⁹ Assemblea generale ONU, *United Nations Millennium Declaration*, risoluzione 55/8 (8 settembre 2000).

³⁰ Allo scadere del quindicennio di sviluppo, sono stati registrati risultati interessanti in questi due ambiti: nei paesi in via di sviluppo, il tasso di iscrizione alla scuola primaria ha raggiunto il 91% (rispetto all'83% del 2000), con un netto miglioramento della situazione nell'Africa Sub-Sahariana rispetto alle performance registrate nel decennio 1990-2000. Risultati importanti sono stati raggiunti anche rispetto alla problematica del *gender gap*, sia nel campo dell'istruzione che del lavoro.

L'impegno e le competenze dell'UNESCO non si limitano solo al settore dell'Educazione, ma riguardano anche i settori delle Scienze Naturali, le Scienze Sociali e Umane e la Comunicazione; e anche in questi ambiti, l'UNESCO si è posta fin dalle origini come un punto di riferimento mondiale per la ricerca e il coordinamento degli studi scientifici³¹. Ma è rispetto al settore della Cultura, e alla tutela dei beni culturali, che la voce dell'UNESCO si è fatta maggiormente sentire; al punto da diventare sinonimo stesso, nel linguaggio comune, di "patrimonio culturale".

3. «[Culture is] the whole complex of distinctive spiritual, material, intellectual and emotional features that characterize a society or social group. It includes not only the arts and letters, but also modes of life, the fundamental rights of the human being, value system, traditions and beliefs»³².

Questa definizione di "cultura" contenuta nel Preambolo della Dichiarazione di Città del Messico del 1982, punto di arrivo di una complessa elaborazione avvenuta all'interno della Comunità internazionale sul suo significato più profondo, nonché nuovo punto di partenza per una disciplina internazionale in materia più ricca e consapevole, rappresenta ancora oggi la base di tutte le azioni UNESCO proiettate verso la promozione e la tutela della cultura, in tutte le sue forme materiali e immateriali.

Come anticipato, il contributo dell'UNESCO all'affermazione della cultura come oggetto di specifica trattazione all'interno del diritto internazionale è inestimabile. Il primo momento decisivo nell'evoluzione della disciplina è rappresentato dalla definizione di "beni culturali" contenuta nella Convenzione dell'Aia del 1954 per la tutela dei suddetti in caso di conflitto armato³³; questa

³¹ E anche in termini di strumenti internazionali, le soluzioni non sono mancate: si pensi alla *Dichiarazione sulla razza e i pregiudizi razziali*, Parigi, 27 novembre 1978; la *Dichiarazione universale sul genoma umano e i diritti umani*, Parigi, 11 novembre 1997; la *Dichiarazione sulla responsabilità delle generazioni presenti verso le generazioni future*, Parigi, 12 novembre 1997; la *Dichiarazione universale sulla bioetica e i diritti umani*, Parigi, 19 ottobre 2005, per citarne alcuni.

³² *Mexico City Declaration on Cultural Politics*, Città del Messico, 6 agosto 1982.

³³ Art. 1: «Ai fini della presente Convenzione, sono considerati beni culturali, a prescindere dalla loro origine o dal loro proprietario: a) i beni, mobili o immobili, di arte o di storia, religiosi o laici; i siti archeologici; i complessi di costruzioni che, nel loro insieme, offrono un interesse storico o artistico; le opere d'arte; i manoscritti, libri e altri oggetti di interesse artistico, storico o archeologico; nonché le collezioni scientifiche e le collezioni importanti di libri o di archivi o di riproduzioni dei beni sopra definiti; b) gli edifici la cui destinazione principale ed effettiva è di conservare o di esporre i beni culturali mobili definiti al comma (a), quali i musei, le grandi biblioteche; i depositi di archivi, come pure i rifugi destinati a ricoverare, in caso di conflitto armato, i beni culturali mobili definiti al comma (a); c) i centri comprendenti un numero considerevole di beni culturali, definiti ai commi (a) e (b), detti "centri monumentali"».

convenzione, superando le prime ma deboli previsioni normative internazionali finalizzate alla protezione dei beni artistici e culturali in caso di guerra, contenute nelle Convenzioni dell'Aia del 1899 e 1907³⁴ concernenti le leggi e gli usi della guerra terrestre, ha rivoluzionato la disciplina in materia, introducendo un doppio regime di protezione dei beni culturali, basato su una "protezione generale" accordata a tutti i beni culturali e una "speciale" per quelli di maggiore importanza, nonché obblighi specifici di salvaguardia e rispetto degli stessi in capo agli Stati parti³⁵.

L'azione dell'UNESCO ha inoltre contribuito al rafforzamento della protezione internazionale dei beni culturali attraverso l'affermazione progressiva del principio della responsabilità internazionale penale individuale in caso di distruzione e danneggiamento dei medesimi³⁶, soprattutto all'indomani delle drammatiche distruzioni avvenute durante il conflitto armato nei Balcani tra il 1991 e il 1992³⁷, che hanno portato a numerose incriminazioni e condanne dei responsabili come

³⁴ *II Convenzione internazionale concernente le leggi e gli usi della guerra terrestre*, L'Aia, 29 luglio 1899; *IV Convenzione concernente le leggi e gli usi della guerra per terra*, L'Aia, 18 ottobre 1907. Entrambe le convenzioni all'art. 27 stabiliscono quanto segue: «Negli assedi e nei bombardamenti si dovranno prendere tutte le misure necessarie al fine di risparmiare, per quanto è possibile, gli edifici dedicati al culto, alle arti, alle scienze e alla beneficenza, gli ospedali e i luoghi di ricovero dei malati e feriti, a condizione che non siano adoperati in pari tempo a uno scopo militare. È dovere degli assediati di indicare questi edifici o luoghi di ricovero con segni visibili speciali da notificarsi anticipatamente all'assediate».

³⁵ Sul tema si veda LEANZA, *Il rafforzamento della tutela internazionale del patrimonio culturale in tempo di guerra nel nuovo diritto dei conflitti armati*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Napoli, 2004, p. 2037 ss.; LEANZA, *Lo stato dell'arte nella protezione dei beni culturali in tempo di guerra*, in *La Comunità internazionale*, 2011, p. 371 ss. COLOMBO, *La tutela internazionale dei beni culturali*, in Cabiddu, GRASSO (a cura di), *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2021, p. 55 ss.

³⁶ Questo principio ha trovato consacrazione nel *Secondo Protocollo relativo alla Convenzione dell'Aia del 1954 per la tutela dei beni culturali in caso di conflitto armato*, L'Aia, 26 marzo 1999. Il Protocollo ha sancito l'obbligo per gli Stati parti di introdurre nei rispettivi ordinamenti nazionali norme penali che permettano di punire i responsabili di attentati gravi al patrimonio culturale. Sul punto cfr. FRANCONI, *La protezione internazionale dei beni culturali: un diritto consuetudinario in formazione?*, in BENVENUTI, SAPIENZA (a cura di), *La tutela internazionale dei beni culturali nei conflitti armati*, Milano, 2007, pp. 10-11.

³⁷ Si pensi alla distruzione del centro storico della città di Dubrovnik, che all'epoca godeva, oltre che del regime di protezione stabilito dalla Convenzione del '54, di tutte le garanzie previste dall'iscrizione nella Lista del Patrimonio mondiale in virtù del suo *outstanding universal value*, secondo quanto previsto dalla *Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale* del 1972. Sul punto si veda MAGRONE, *L'azione dell'UNESCO per la protezione dei beni culturali inseriti nella lista del patrimonio mondiale culturale e naturale in caso di conflitti armati*, in CANNONE (a cura di), *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, Bari, 2014, p. 91 ss.

criminali di guerra³⁸. Nonostante l'adozione nel 1999 del Secondo Protocollo alla Convenzione del 1954, che ha introdotto norme vigorose per il perseguimento dei responsabili di danni intenzionali al patrimonio culturale nel contesto dei conflitti armati³⁹, e il contributo fornito dalla giurisprudenza dei tribunali penali internazionali, nel marzo 2001 si è consumato un altro folle delitto: la distruzione deliberata e pianificata dei colossali Buddha che sorgevano nella valle di Bamiyan, in Afghanistan, da parte dei Talebani⁴⁰. L'episodio in questione ha lasciato sotto shock l'intera Comunità internazionale, a riconferma del valore universale che i beni culturali, anche quando sono espressione dell'identità e della memoria di un preciso gruppo religioso e sociale, rivestono per l'intera umanità. Ed è proprio con un richiamo a questo episodio («[...] *Ricordando* la tragica distruzione dei Buddha di Bamiyan che ha colpito la Comunità internazionale nel suo complesso, [...]») che il 17 ottobre 2003, in occasione della XXXII Conferenza generale dell'UNESCO, è stata adottata la *Dichiarazione sulla distruzione intenzionale del patrimonio culturale*⁴¹, nella quale sono stati ribaditi con fermezza gli obblighi di rispetto dei beni culturali sia in tempo di pace che in tempo di guerra, nonché la responsabilità degli Stati e i principi di responsabilità penale individuale e di cooperazione internazionale per far fronte a questo fenomeno criminoso.

Episodi recenti come la demolizione dei mausolei sufi a Timbuctù in Mali e gli attacchi al sito archeologico di Palmira in Siria ad opera dell'estremismo islamico, avvenuti rispettivamente tra giugno e luglio 2012 e nell'agosto 2015, e la denuncia che questi hanno scatenato in seno alla Comunità internazionale⁴², non han-

³⁸ In questo senso, la giurisprudenza del Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia (*International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, ICTY), istituito per giudicare i crimini di guerra, contro l'umanità e di genocidio commessi nel territorio dell'ex Jugoslavia a partire dal gennaio 1990, ha fatto da apripista a tutta la giurisprudenza successiva in materia: la sentenza del 18 marzo 2004 resa dalla *Trial Chamber* contro Miodgrad Jokic per i fatti di Dubrovnik (ICTY Trial Chamber I, *Prosecutor v. Miodgrad Jokic*, Case No. IT-01-42/1-S, sent. del 18 marzo 2004) è stata la prima pronuncia di condanna di un tribunale penale internazionale per la distruzione di un bene culturale iscritto nella Lista del Patrimonio mondiale come crimine di guerra.

³⁹ Cfr. MAINETTI, *New Prospects for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict: The Entry into Force of the Second Protocol to the 1954 Hague Convention*, in *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, 2004, p. 366 ss.

⁴⁰ Cfr. FRANCONI, LENZERINI, *The Destruction of the Buddhas of Bamiyan and International Law*, in *European Journal of International Law*, 2003, p. 619 ss.; GERSTENBLITH, *From Bamiyan to Baghdad: Warfare and the Preservation of Cultural Heritage at the Beginning of the 21st Century*, in *Georgia Journal of International Law*, 2006, p. 245 ss.

⁴¹ UNESCO, *Declaration concerning the Intentional Destruction of Cultural Heritage*, Parigi, 17 ottobre 2003.

⁴² Per la distruzione dei mausolei di Timbuctù, nel settembre 2016 la Corte penale internazionale ha condannato a nove anni di reclusione il cittadino maliano Ahmad al Faqi al Mahdi per

no fatto altro che confermare l'esistenza, o perlomeno la progressiva formazione, di principi generali in materia di protezione, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale. A tal proposito, l'introduzione del concetto innovatore di "patrimonio mondiale"⁴³ è servito come base per sviluppare negli anni un sistema di cooperazione internazionale per la salvaguardia, sia in tempo di guerra che in tempo di pace, di quei beni provvisti di un eccezionale valore universale⁴⁴. Fin dalla seconda metà del Novecento, la dottrina internazionalistica si è impegnata molto nell'individuazione di norme di rango consuetudinario in materia di tutela dei beni culturali, ribadendo con insistenza che la loro protezione «così come il rispetto dei diritti umani, della pace, dell'ambiente naturale, è oggetto di un obbligo *erga omnes* volto a tutelare un interesse generale dell'umanità»⁴⁵; questo perché, quando il patrimonio culturale viene danneggiato, «[...] it is likely than many other aspects of life that mark us as human beings are also being sacrificed. It is our obligation to preserve cultural heritage as the inheritance of future generations and because future generations depend on us to do so»⁴⁶.

Se la Convenzione dell'Aia del 1954 ha rappresentato un nuovo punto di partenza per l'affermazione di una disciplina internazionale e di norme precise per la protezione dei beni culturali, tuttavia l'approccio offerto dalla Convenzione, in virtù anche di un campo d'applicazione circoscritto ai conflitti armati, appariva limitato e settoriale, quindi ancora lontano dalla visione unitaria che l'ordinamento internazionale intendeva perseguire nella loro tutela; non a caso, alla stessa nozione di "bene culturale" prevista dalla Convenzione del 1954 oggi si preferisce quella assai più ampia di "patrimonio culturale", che ricomprende non solo le manifestazioni *tangibili* del genio creativo dell'uomo (quindi i beni mobili e immobili), ma anche le espressioni dell'identità culturale *intangibile* dei popoli, vale a dire quelle pratiche, conoscenze, tradizioni e saperi che i gruppi e le comunità (e talvolta anche

crimini di guerra ex art. 8, par. 2, lett. e), n. iv), dello Statuto di Roma (ICC Trial Chamber VIII, *The Prosecutor v. Al Mahdi*, ICC-01/12-01/15-171, sent. del 27 settembre 2016). Sul punto, cfr. SCOVAZZI, *La prima sentenza della Corte penale internazionale in tema di distruzione di beni culturali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2017, pp. 77-86; CASALY, *Al Mahdi before the ICC: Cultural Property and World Heritage in International Criminal Law*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2016, p. 1199 ss.

⁴³ Grazie alla Convenzione del 1972.

⁴⁴ Sul punto cfr. FRANCONI, *op. cit.*, pp. 3-4.

⁴⁵ FRANCONI, *Principi e criteri ispiratori per la protezione internazionale del patrimonio culturale*, in FRANCONI, DEL VECCHIO, DE CATERINI (a cura di), *Protezione internazionale del patrimonio culturale: interessi nazionali e difesa del patrimonio comune della cultura*, Milano, 2000, p. 11 ss.

⁴⁶ GERSTENBLITH, *op. cit.*, p. 245 ss.; sul punto si veda anche l'ottima riflessione di VIGORITO, *Nuove tendenze della tutela internazionale dei beni culturali*, Napoli, 2013.

gli individui) riconoscono come parte della loro memoria e del loro patrimonio⁴⁷. Al contrario, il concetto di “bene culturale” suggerisce un’idea più statica di cultura, circoscritta alla sua dimensione materiale e monumentale.

Il momento di svolta, che inaugura una seconda fase nell’evoluzione della disciplina relativa alla tutela internazionale del patrimonio culturale, arriva con la Conferenza ONU sull’ambiente umano del 1972, a Stoccolma, e la Dichiarazione di principi adottata a conclusione del vertice: nel Preambolo si legge che «[m]an is both creature and moulder of his environment [...]. Both aspects of man’s environment, the natural and the man-made, are essential to his well-being and to the enjoyment of basic human rights the right to life itself»⁴⁸. Ed è sull’onda di questa intuizione, e dell’accostamento tra beni culturali e beni naturali come due facce della stessa medaglia (ossia lo *human environment*) ed elementi essenziali per il benessere dell’uomo, che il 16 novembre del 1972 è stata adottata la Convenzione UNESCO per la tutela del patrimonio culturale e naturale mondiale, progetto che era in cantiere già dal 1966 e che prevedeva l’elaborazione di un sistema di protezione e valorizzazione internazionale dei beni culturali immobili. La Convenzione del 1972 è il primo accordo internazionale a sancire l’idea che l’umanità possiede un patrimonio comune che trascende i confini territoriali degli Stati, e che questo patrimonio costituisce un’eredità dell’uomo che la Comunità internazionale ha il dovere di tutelare in virtù del suo “eccezionale valore universale”, requisito essenziale per godere del regime di protezione previsto dalla Convenzione. Introducendo la definizione di patrimonio culturale (*cultural heritage*) e naturale (*natural heritage*), laddove il primo comprende i monumenti, i gruppi di edifici e i siti culturali, mentre il secondo include i monumenti naturali costituiti da formazioni fisiche e biologiche, le formazioni geologiche e fisiografiche e i siti naturali⁴⁹, la Convenzione ha individuato una nuova categoria di beni da proteggere nei cosiddetti “paesaggi culturali” (*cultural landscapes*), vale a dire quelle aree archeologiche e quelle opere frutto del lavoro combinato della natura e dell’uomo.

⁴⁷ VIGORITO, *op. cit.*, p. 20. Sul punto cfr. PROT, O’KEEFE, “Cultural Heritage” or “Cultural Property”, in *International Journal of Cultural Property*, 1992, p. 307 ss.; O’KEEFE, *The Meaning of “Cultural Property” under the 1954 Hague Convention*, in *The Netherlands International Law Review*, 1999, p. 26 ss.; FRIGO, *Cultural Property v. Cultural Heritage: A “Battle of Concepts” in International Law?*, in *International Review of the Red Cross*, 2004, p. 367 ss.

⁴⁸ «[L]’uomo è al tempo stesso creatura e artefice del suo ambiente. [...] I due elementi del suo ambiente, l’elemento naturale e quello da lui stesso creato, sono essenziali al suo benessere e al pieno godimento dei suoi fondamentali diritti, ivi compreso il diritto alla vita». *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*, Stoccolma, 16 giugno 1972.

⁴⁹ Art. 1, Convenzione del 1972.

Grazie alla Convenzione del 1972 è stato introdotto lo strumento della Lista del patrimonio mondiale (*World Heritage List*, WHL), nella quale vengono iscritti, al termine di una lunga e approfondita procedura di selezione, i beni culturali e naturali che ciascuno Stato membro candida come “patrimonio dell’umanità”, sancendo in questo modo l’eccezionale valore universale di quei beni e l’interesse internazionale alla loro salvaguardia.

Il contributo della Convenzione UNESCO del 1972 per la protezione del patrimonio culturale (e naturale) è, in questo senso, inestimabile; con essa si realizza quella visione unitaria di cultura auspicata fin dalla Costituzione dell’Organizzazione, che troverà negli strumenti internazionali successivi la propria consacrazione: l’introduzione della categoria dei “paesaggi culturali”, infatti, è il *trait d’union* tra la dimensione materiale del bene protetto e tutti quei valori intangibili (spirituali, sociali) che esso incarna e rappresenta. Attraverso questa nuova figura, quindi, il patrimonio culturale non è più oggetto di tutela in quanto tale, in virtù delle sue caratteristiche materiali, ma perché veicolo di un preciso significato sociale, spirituale e religioso, e testimonianza dell’identità di un popolo.

3.1. È importante notare come a partire dagli anni Settanta, e la Convenzione del 1972 ne è una chiara testimonianza, la protezione dell’ambiente, e i valori culturali che esso incarna, siano diventati oggetto di interesse da parte dell’UNESCO. Questo impegno ha trovato concretezza non solo nell’estensione del concetto di “patrimonio mondiale” anche ai beni naturali, sulla base di quanto disposto dalla Convenzione del 1972, ma soprattutto nell’istituzione del progetto “L’uomo e la biosfera” (*Man and the Biosphere*, MAB), un programma intergovernativo avviato dall’UNESCO nel 1971 allo scopo di promuovere, su base scientifica, un rapporto equilibrato tra l’uomo e l’ambiente, attraverso la tutela della biodiversità, la gestione efficiente delle risorse naturali e le buone pratiche dello sviluppo sostenibile⁵⁰. Con il Programma MAB si assiste all’introduzione di una nuova categoria, le cosiddette Riserve della Biosfera, ossia particolari ecosistemi terrestri, costieri e marini che, grazie ad un’appropriata gestione del territorio, costituiscono un modello di convivenza armoniosa tra l’uomo e l’ambiente, e la prova di come la conservazione dell’ecosistema e della sua biodiversità possa coniugarsi con l’utilizzo sostenibile delle risorse naturali, a beneficio delle comunità locali. Si tratta di una qualifica internazionale diversa da quella di “Patrimonio dell’Umanità”, che non

⁵⁰ Gli obiettivi del Programma MAB comprendono: individuare i cambiamenti della biosfera derivanti dalle attività umane e naturali; studiare le interrelazioni dinamiche tra gli ecosistemi e i processi socioeconomici; salvaguardare il benessere dell’uomo, assicurando un ambiente vivibile in quei contesti caratterizzati da una rapida urbanizzazione e i conseguenti cambiamenti ambientali; rafforzare l’educazione ambientale per lo sviluppo sostenibile.

comporta alcun vincolo giuridico ma rappresenta un'occasione per promuovere attività di cooperazione scientifica, ricerca interdisciplinare e sostenibilità ambientale.

Le aree che si candidano a diventare Riserve della Biosfera devono garantire tre funzioni fondamentali: una funzione di sviluppo, per incentivare lo sviluppo sostenibile; una funzione di conservazione dei paesaggi, degli habitat e degli ecosistemi; e una funzione logistica e di supporto alle attività di ricerca, educazione e formazione, così da permettere a queste aree di estendere la propria influenza oltre i propri confini territoriali, anche a livello internazionale, attraverso l'inserimento nella Rete mondiale delle riserve della biosfera (*World Network of Biosphere Reserves*, WNBR). Quest'ultima rappresenta lo strumento più importante per la realizzazione degli obiettivi del MAB, in quanto consente lo scambio dinamico di conoscenze ed esperienze tra le aree iscritte nella Rete, che attualmente comprende 714 Riserve della Biosfera distribuite in 129 Paesi, inclusi 21 siti transfrontalieri⁵¹. La gestione del Programma MAB è affidata al Consiglio Internazionale di Coordinamento (*International Co-ordinating Council of the Man and the Biosphere Programme*, ICC), composto da 34 Stati membri eletti dalla Conferenza generale UNESCO ogni due anni. Tra le sue funzioni rientrano la guida e supervisione del MAB, la valutazione dei progressi raggiunti e il coordinamento della cooperazione internazionale tra i membri del programma; inoltre ha il compito di pronunciarsi, con decisione finale, sulle nuove candidature a Riserve della Biosfera presentate dai singoli Stati; in questa sede è assistito da un Comitato consultivo (*International Advisory Committee for Biosphere Reserves*, IACBR), che fornisce valutazioni tecniche sulle candidature presentate.

Il riconoscimento della qualifica di Riserva della Biodiversità rappresenta, in un certo senso, l'aspetto dinamico e pratico della tutela per l'ambiente promossa dall'UNESCO: se l'iscrizione di un bene naturale nella WHL costituisce la consacrazione del valore universale di quel bene e la necessità di custodirlo e preservarne l'*outstanding universal value*, la Riserva della Biodiversità ha invece la funzione di promuovere tutte quelle buone pratiche che garantiscono una pacifica convivenza tra gli elementi caratteristici di un ecosistema e la presenza non invasiva di una comunità umana al suo interno; citando le parole dell'ex Direttore generale dell'UNESCO, Irina Bokova: «While World Heritage helps to preserve values,

⁵¹ Numeri aggiornati a novembre 2020. Attualmente sono riconosciuti 85 siti in 31 Stati dell'Africa, 33 siti in 12 Paesi degli Stati Arabi, 157 siti in 24 Stati dell'area Asia-Pacifico, 302 siti in 28 Stati dell'Europa e del Nord America, 130 siti in 21 Stati dell'America Latina e dei Caraibi. In Italia sono presenti 19 siti registrati come "Riserve della Biosfera", e comprendono aree come il Circeo (che ha ricevuto la qualifica nel 1977), Miramare (1979), l'Appennino Tosco-Emiliano (2015), la Sila (2014), il Delta del Po (2015), il Cilento e Vallo di Diano (1997), il Ticino e Val Grande Verbano (2018), per citarne solo alcuni.

Biosphere Reserves create it»⁵². In questo modo le Riserve della Biosfera vanno oltre il concetto di aree protette, ma rappresentano piuttosto laboratori territoriali concepiti per favorire un solido equilibrio tra la necessità di conservazione della diversità biologica e culturale e lo sviluppo economico⁵³.

3.2. Sulla base delle considerazioni appena svolte, è evidente come, nel corso degli anni, il mandato dell'UNESCO si sia progressivamente ampliato, grazie non solo ad una rinnovata sensibilità verso le tematiche ambientali, ma anche alla luce dei nuovi significati che il concetto di cultura ha guadagnato. In questo senso la Convenzione del 1972 sul patrimonio culturale e naturale mondiale è stata il punto di svolta: da questo momento in poi, l'azione dell'UNESCO sarà sempre rivolta al riconoscimento e alla protezione della cultura in tutte le sue espressioni, con particolare riguardo ai suoi aspetti più indefiniti e sfuggenti, che tuttavia racchiudono l'essenza stessa dell'identità culturale. Oltre alla già citata Dichiarazione di Città del Messico del 1982 sulle politiche culturali, è con lo scoccare del terzo millennio che prendono forma gli accordi internazionali e le iniziative di *soft law* più importanti. A cominciare dalla Dichiarazione universale sulla diversità culturale, adottata il 2 novembre 2001, l'UNESCO si fa portavoce di una nuova esigenza in seno alla Comunità internazionale: proteggere la diversità, sola e unica pietra angolare che permette all'identità di un popolo, e agli individui che ne fanno parte, di affermarsi come tale nel panorama culturale mondiale, e che l'inarrestabile processo di globalizzazione che si scatena a cavallo tra i due secoli rischia di compromettere.

Completando il quadro inaugurato con la Convenzione del 1972, il 17 ottobre 2003 viene adottata la *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*⁵⁴, che sulla falsariga dell'Accordo del 1972 prevede l'istituzione di una lista nella quale vengono iscritte tutte le «[...] prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il know-how – come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi – che le comunità, i gruppi

⁵² Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, *Programma "Man and the Biosphere" UNESCO – Linee Guida Nazionali per le Riserve della Biosfera*, p. 4.

⁵³ A conferma del prezioso valore che le Riserve della Biosfera svolgono per l'elaborazione di prassi per lo sviluppo sostenibile, vale la pena segnalare che in tempi recenti l'*Organ Pipe Cactus National Monument*, in Arizona, dichiarato Riserva della Biosfera dall'UNESCO nel 1977, è stato afflitto da una serie di "esplosioni controllate" autorizzate dalla Casa Bianca, per permettere la costruzione del muro anti-immigrati che, secondo i piani dell'Amministrazione Trump, attraverserà l'area al confine con il Messico. Cfr. *Native burial sites blown up for US border wall*, in *BBC News*, disponibile presso: <http://www.bbc.com>.

⁵⁴ Parigi, 17 ottobre 2003 (Convenzione del 2003).

e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale»⁵⁵; ciò allo scopo di dare una maggiore visibilità internazionale al patrimonio culturale intangibile, valorizzandone l'importanza e il significato universale.

L'impegno assunto dall'UNESCO con la Dichiarazione del 2001 sulla diversità culturale⁵⁶ troverà poi definitiva consacrazione nel 2005, con l'adozione della *Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali*⁵⁷, dove vengono sanciti (stavolta in uno strumento vincolante) otto principi guida per proteggere e promuovere la diversità culturale, creando le condizioni per consentire alle culture di prosperare e interagire liberamente⁵⁸.

La Convenzione del 2005 chiude un cerchio iniziato nel 1972, e rappresenta il tassello finale di un quadro normativo che sancisce definitivamente il legame tra salvaguardia del patrimonio culturale tangibile, rispetto dei diritti umani e promozione dell'identità culturale, in particolare delle minoranze⁵⁹. Insieme alla Convenzione sul patrimonio culturale e naturale mondiale e alla Convenzione del 2003 sul patrimonio intangibile, essa costituisce il capitolo conclusivo di quello che, senza alcuna esagerazione, può essere considerato il capolavoro dell'UNESCO; e che, nell'intuizione del giudice Antonio Augusto Cançado Trindade, getta le basi per un nuovo *jus gentium*⁶⁰.

⁵⁵ Secondo la definizione di "patrimonio culturale immateriale" di cui all'art. 2 della Convenzione del 2003.

⁵⁶ *Dichiarazione universale dell'UNESCO sulla diversità culturale*, Parigi, 2 novembre 2001.

⁵⁷ Parigi, 20 ottobre 2005 (Convenzione del 2005).

⁵⁸ Tra i principi fondamentali previsti all'art. 2 della Convenzione del 2005 si possono ricordare il principio del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, il principio di sovranità, il principio dell'uguale dignità e del rispetto di tutte le culture, il principio di solidarietà e di cooperazione internazionale e il principio dello sviluppo sostenibile.

⁵⁹ Si veda BALZANI, *Fra patrimonializzazione e valorizzazione. Uno sguardo storico*, in BALZANI, ABRAM, MAZZA, PON, QUINTAVALLE, PIRRAGLIA, LA MONICA, *I territori del patrimonio. Dinamiche della patrimonializzazione e culture locali (secoli XVII-XX)*, Bologna, 2015, pp. 9-24.

⁶⁰ Inter-American Court of Human Rights, *Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay*, *Interpretation of the Judgment of Merits, Reparations and Costs*, Series C No. 142, sent. del 6 febbraio 2006, *Concurring Opinion of Judge A.A. Cançado Trindade*, par. 12: «the universal juridical conscience has evolved towards a clear recognition of the relevance of cultural diversity for the universality of human rights and vice-versa. It has further developed toward the *humanization* of International Law and the creation, at the beginning of the XXI century, of a new *jus gentium*, a new International Law for humankind, and the aforementioned triad of UNESCO Conventions (of 1972, 2003 and 2005) are, in my opinion, one of the many contemporary manifestations of human conscience in this respect».

4. Proprio i valori intangibili e l'identità storica che un bene culturale può incarnare sono stati di recente al centro di una delicata controversia fra l'agenzia delle Nazioni Unite e Israele, culminata con la decisione da parte del governo israeliano nell'ottobre 2017 di uscire dall'UNESCO⁶¹. All'origine di questo incidente diplomatico c'era una risoluzione adottata dal Consiglio esecutivo dell'UNESCO il 18 novembre 2016 e conosciuta come *Occupied Palestine*⁶², nella quale veniva pesantemente criticata la condotta di Israele, più volte definito "the occupying Power", per non aver rispettato le raccomandazioni contenute nella decisione 185 adottata nel novembre 2010 dal Consiglio esecutivo⁶³ e riguardante lo stato degli scavi archeologici nella Città Vecchia di Gerusalemme, in particolare presso il complesso della moschea di *Al-Aqsa*, costruita nel luogo dove secondo la tradizione islamica il profeta Maometto è salito in cielo. In quell'occasione Israele era stato invitato a interrompere qualsiasi tipo di operazione di scavo nella zona orientale di Gerusalemme, poiché rischiava di compromettere gravemente lo straordinario valore culturale e religioso della città⁶⁴. Il sito, conosciuto come "Spianata delle moschee", è considerato uno dei luoghi religiosi più importanti del mondo in quanto sacro per le tre principali religioni monoteiste: Islam, Ebraismo, Cristianesimo. I musulmani considerano il complesso, chiamato *Al-Ḥaram Al-Sharif*, il terzo luogo di culto più importante dopo la Mecca e Medina. Tuttavia, dove oggi sorge la moschea di *Al-Aqsa*, circa duemila anni fa sorgeva il Tempio di Salomone, venerato dagli ebrei e distrutto dai romani durante l'assedio di Gerusalemme nel 70 d.C. e mai più ricostruito; del tempio è sopravvissuto solo il muro esterno, che oggi rappresenta uno dei simboli più importanti dell'intera religione ebraica: il

⁶¹ Sul punto cfr. *Stati Uniti e Israele lasciano l'Unesco per i «pregiudizi» anti-israeliani*, in *Il Sole 24 ore* (12 ottobre 2017).

⁶² Consiglio esecutivo UNESCO, *Occupied Palestine*, Doc. n. 200 EX/25 Decisions (18 novembre 2016). Il 12 ottobre 2016 la risoluzione è stata presentata da sette paesi del Consiglio esecutivo (Algeria, Egitto, Libano, Marocco, Oman, Qatar) e successivamente approvata con 23 voti favorevoli, 6 contrari (tra cui Stati Uniti, Regno Unito e Germania) e 27 astenuti, compresa l'Italia.

⁶³ *Ibid.*, p. 32, par. 5: «The Executive Board, [...] Deeply deplores the failure of Israel, the occupying Power, to cease the persistent excavations and works in East Jerusalem particularly in and around the Old City, and reiterates its request to Israel, the occupying Power, to prohibit all such works in conformity with its obligations under the provisions of the relevant UNESCO conventions, resolutions and decisions».

⁶⁴ Consiglio esecutivo UNESCO, *Jerusalem and the implementation of 35 C/Resolution 49 and 184 EX/Decision 12*, Doc. n. 185 EX/Decisions (19 novembre 2010), p. 15: «The Executive Board, [...] Expresses its deep concern over the ongoing Israeli excavations and archaeological works on the Al-Aqsa Mosque compound and in the Old City of Jerusalem, [...]; Also expresses its concern about the ongoing Israeli practices in East Jerusalem, that dangerously affect the city's distinctive character, both religious and cultural, historical and demographical».

Muro del Pianto⁶⁵. A chiudere il cerchio, poco distante dalla Spianata è situata la Basilica del Santo Sepolcro, luogo di culto per i cristiani dove, secondo la tradizione, Gesù è stato sepolto e poi è risorto. In quanto crocevia delle tre più importanti religioni monoteiste, la Città Vecchia di Gerusalemme venne iscritta nel 1981 nella WHL per il suo straordinario valore simbolico e religioso; tuttavia l'anno successivo, su richiesta della Giordania, il sito venne iscritto nella Lista del patrimonio mondiale in pericolo (*World Heritage List in Danger*, WHLD), a causa dei danni provocati dalla rapida urbanizzazione e dalla cattiva manutenzione dei monumenti e degli edifici⁶⁶.

Dopo aver ribadito l'importanza della Città Vecchia e delle sue mura per le tre grandi religioni monoteiste⁶⁷, la risoluzione *Occupied Palestine* nominava tre luoghi sacri di importanza cruciale per il sito, usando sia il nome ebraico che quello islamico per i primi due, ossia la Tomba di Rachele (moschea di *Bilal Ibn Rabah*) e la Grotta dei Patriarchi (moschea di *al Haram al Ibrahim*), e condannando gli atti di aggressione e le restrizioni di Israele alla già citata "Spianata delle moschee", quest'ultima chiamata invece con il solo nome islamico⁶⁸. Tale circostanza è stata in-

⁶⁵ Gli ebrei si riferiscono al complesso religioso chiamandolo *Har HaBayit*, che letteralmente significa "Monte della casa [di Dio]". In inglese è conosciuto come *Temple Mount*.

⁶⁶ Comitato per il patrimonio mondiale, *Nomination of the "Old City of Jerusalem and its Walls" to the list of World Heritage in Danger*, CLT-82/CH/CONF.015/8 (17 gennaio 1983), par. 32: «Finally the delegate of Jordan called the attention of the Committee to the serious and specific dangers which threaten the "Old City of Jerusalem". He specifically pointed out the destruction of religious properties, threats of destruction due to urban development plans, deterioration of monuments due to lack of maintenance and responsible management, as well as of the disastrous impact of tourism on the protection of the monuments. Consequently, he urged the Committee to protect the Old City of Jerusalem and its Walls by inscribing the property on the List of World Heritage in Danger».

⁶⁷ Consiglio esecutivo UNESCO, *Occupied Palestine*, Doc. n. 200 EX/25, p. 32, par. 3: «Affirming the importance of the Old City of Jerusalem and its Walls for the three monotheistic religions [...]».

⁶⁸ *Ibid.*, parr. 8-11: «Strongly condemns the escalating Israeli aggressions and illegal measures against the Awqaf Department and its personnel, and against the freedom of worship and Muslims' access to their Holy Site Al-Aqsa Mosque/Al-Haram Al-Sharif, and requests Israel, the occupying Power, to respect the historic status quo and to immediately stop these measures; Firmly deplors the continuous storming of Al-Aqsa Mosque/Al-Haram Al-Sharif by Israeli right-wing extremists and uniformed forces, and urges Israel, the occupying Power, to take necessary measures to prevent provocative abuses that violate the sanctity and integrity of Al-Aqsa Mosque/Al-Haram Al-Sharif; Deeply decries the continuous Israeli aggressions against civilians including Islamic religious figures and priests [...]; Disapproves of the Israeli restriction of access to Al-Aqsa Mosque/Al-Haram Al-Sharif during the 2015 Eid Al-Adha and the subsequent violence, and calls on Israel, the occupying Power, to stop all violations against Al-Aqsa Mosque/Al-Haram Al-Sharif».

terpretata come un affronto all'identità culturale di Israele e a ciò che Gerusalemme rappresenta nella storia della civiltà ebraica, in quanto minimizzava il rapporto di quest'ultima con il principale complesso religioso della città, scatenando così numerose e indignate reazioni di condanna nei confronti dell'agenzia dell'ONU, sia da parte del governo israeliano che dell'opinione pubblica internazionale⁶⁹.

Va detto che la risoluzione *Occupied Palestine* ha segnato il punto di arrivo di un rapporto, quale quello tra UNESCO e Israele, che nel corso degli anni si era fatto sempre più teso e delicato: a partire dal riconoscimento della Tomba di Rachele e della Grotta dei Patriarchi come luoghi sacri della tradizione islamica e parte integrante dei territori occupati della Palestina⁷⁰, dunque non più simboli esclusivi della cultura ebraica, i rapporti tra l'agenzia e Israele si sono fatti sempre più difficili, anche a causa della posizione spesso critica che l'UNESCO ha assunto nei confronti delle forze israeliane, accusate di compromettere l'integrità dei siti culturali e in generale di tenere un atteggiamento poco collaborativo. I continui richiami da parte dell'agenzia, e le parole di condanna rivolte da quest'ultima alla condotta di Israele, hanno contribuito a diffondere un sistematico malcontento all'interno dell'Amministrazione del Presidente israeliano Netanyahu. Anche la posizione degli Stati Uniti si è fatta, nel corso degli anni, sempre più diffidente e ostile nei confronti dell'UNESCO, di pari passo con la difficile situazione che si stava creando tra Israele e l'agenzia: a partire dal 2011, da quando la Palestina è diventata a pieno titolo membro dell'Organizzazione⁷¹, Stati Uniti e Israele hanno deciso di congelare i loro finanziamenti all'UNESCO⁷², pur mantenendo un ufficio nella sede centrale di Parigi. Le recenti risoluzioni dell'agenzia che di fatto escludevano una sovranità esclusiva di Israele sulla Città Santa, oltre alla bocciatura riscossa in seno

⁶⁹ A tal proposito, il direttore della sovrintendenza archeologica israeliana ha paragonato la risoluzione UNESCO ad un attacco dello Stato Islamico, cfr. *Israel's antiquities chief compares UNESCO to Islamic State*, in *Times of Israel* (20 ottobre 2016).

⁷⁰ Consiglio esecutivo UNESCO, 184 EX/Decisions (14 maggio 2010). In questa risoluzione si affermava, per la prima volta, che i siti della Grotta dei Patriarchi e della Tomba di Rachele, entrambi chiamati coi rispettivi nomi arabi di *al-Haram al-Ibrahimi* e *Bilal Ibn Rabah*, erano «[...] an integral part of the occupied Palestinian territories [...]». Questa affermazione è stata successivamente confermata in un'altra controversa risoluzione UNESCO (196 EX/Decisions, 22 May 2015), dove il Consiglio esecutivo «[r]eaffirms that the two concerned sites located in al-Khalil/Hebron and in Bethlehem are an integral part of Palestine; [...] Regrets the Israeli refusal to comply with 185 EX/Decision 15 which requested the Israeli authorities to remove the two Palestinian sites from its national heritage list and urges Israel, the occupying Power, to act in accordance with that decision».

⁷¹ Va segnalato che l'UNESCO è stato il primo organo delle Nazioni Unite a riconoscere lo Stato della Palestina come membro a tutti gli effetti. Sul punto cfr. PUSTORINO, *L'ammissione della Palestina all'UNESCO*, in *La Comunità internazionale*, 2011, pp. 593-605.

⁷² Un contributo significativo di 80 milioni di dollari l'anno.

all'Assemblea generale alla decisione dell'Amministrazione Trump di riconoscere Gerusalemme capitale d'Israele⁷³, hanno compromesso in maniera irreversibile i rapporti delle due potenze con l'UNESCO; motivo per cui, il 12 ottobre 2017, a poche ore di distanza, Stati Uniti e Israele hanno deciso di abbandonare l'agenzia, accusandola di sostenere posizioni anti-israeliane.

Al di là del complesso scenario politico che ha caratterizzato l'intera vicenda, quello che conta rilevare è l'importanza cruciale che il patrimonio culturale, laddove sia soprattutto terreno di scontro tra diverse civiltà, riveste per la definizione dell'identità di un popolo. Si tratta di aspetti legati alla protezione del patrimonio culturale estremamente delicati, che hanno trovato spazio, come noto, nelle recenti tensioni tra Stati Uniti e Iran, attraverso le dichiarazioni rilasciate dal Presidente americano Trump con le quali minacciava di tenere "sotto tiro" 52 siti fondamentali per la cultura iraniana. Affermazioni di questo tipo, che sono state aspramente criticate e condannate da tutta la Comunità internazionale, rivelano come, anche laddove si ignori completamente che la condotta minacciata costituisce un crimine di guerra per il diritto internazionale⁷⁴, oltre che un danno irreparabile non solo per il popolo iraniano, ma per l'intera umanità⁷⁵, il patrimo-

⁷³ Assemblea generale ONU, *Status of Jerusalem*, risoluzione ES-10/19 (21 dicembre 2017), che ha definito il riconoscimento di Gerusalemme come capitale di Israele «null and void». La risoluzione è stata approvata con 128 voti a favore e 9 contro, con 21 assenti e 35 astenuti.

⁷⁴ Secondo l'art. 85, par. 4, lett. d) del *Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali* (Ginevra, 8 giugno 1977), costituiscono crimini di guerra gli atti di ostilità, commessi intenzionalmente, «[...] contro monumenti storici, opere d'arte o luoghi di culto chiaramente riconosciuti, che costituiscono il patrimonio culturale o spirituale dei popoli, e ai quali sia stata concessa una protezione speciale in base ad accordo particolare, ad esempio nel quadro di una organizzazione internazionale competente». Lo stesso art. 8, par. 2, lett. b), n. ix) dello Statuto di Roma (1998), che ha istituito la Corte penale internazionale (di cui gli Stati Uniti non sono parte), definisce crimine di guerra «[...] dirigere intenzionalmente attacchi contro edifici dedicati al culto, all'educazione, all'arte, alla scienza o a scopi umanitari, a monumenti storici, a ospedali e luoghi dove sono riuniti i malati ed i feriti, purché tali edifici non siano utilizzati per fini militari». Sul tema delle distruzione intenzionale dei beni culturali come strumento di aggressione all'identità di un popolo, si veda il prezioso contributo di LENZERINI, *La distruzione intenzionale del patrimonio culturale come strumento di umiliazione dell'identità dei popoli*, in ZAGATO (a cura di), *Le identità culturali nei recenti strumenti UNESCO: un approccio nuovo alla costruzione della pace?*, Padova, 2008, pp. 3-25.

⁷⁵ Benché la minaccia del Presidente Trump non riguardasse siti specifici, l'Iran viene universalmente riconosciuto come culla della civiltà, grazie alla presenza di 24 siti UNESCO che comprendono capolavori come il sistema idraulico Shustar, le moschee Shah Cheragh di Shiraz e Sheik Lotfallah di Isfahan, nonché il celebre complesso monumentale di Persepolis, il sito storico più visitato in Iran.

nio culturale venga percepito, più o meno consapevolmente, come un elemento essenziale per definire l'identità di un popolo e il suo senso di appartenenza. La risposta dell'UNESCO non si è fatta attendere, e durante un *meeting* tenutosi nella sede dell'Organizzazione a Parigi con l'ambasciatore iraniano, il Direttore generale Audrey Azoulay ha richiamato sia l'Iran che gli Usa agli obblighi derivanti dalla Convenzione del 1954 sulla tutela dei beni culturali in caso di conflitto armato e dalla Convenzione del 1972 per la tutela del patrimonio culturale e naturale mondiale, di cui entrambi gli Stati sono parti vincolate, insistendo sul valore universale del patrimonio culturale e naturale come strumenti di pace e dialogo tra i popoli⁷⁶.

Da qui il ruolo sempre più importante dell'UNESCO: da quando il concetto di cultura si è arricchito di ulteriori significati, diventando sinonimo di identità culturale e veicolo per l'esercizio pieno dei diritti fondamentali, il mandato dell'UNESCO di proteggere e promuovere il patrimonio culturale in tutte le sue molteplici manifestazioni si è parallelamente e gradualmente evoluto, rendendo l'agenzia delle Nazioni Unite una protagonista importante, dunque criticata per il peso delle sue posizioni, nel delicato scacchiere internazionale.

5. La crisi sanitaria internazionale provocata dalla pandemia da Covid-19, che a partire da gennaio 2020 ha contagiato ad una velocità inimmaginabile tutti gli Stati del mondo, ha avuto un impatto devastante su ogni aspetto della vita economica e sociale delle nazioni. Tra i numerosi settori colpiti, anche quello della cultura ha risentito in maniera decisiva le conseguenze del *lockdown* globale causato dalla diffusione del virus, sia sotto il profilo della protezione dei beni culturali che della loro valorizzazione e promozione.

Per reagire agli effetti della pandemia, numerosi governi hanno adottato specifiche linee guida, introducendo standards restrittivi per teatri, musei, biblioteche, siti archeologici e altri luoghi di cultura. L'ondata del coronavirus ha causato, ad esempio, l'interruzione immediata delle operazioni di messa in sicurezza e restauro di numerosi siti, come il *Topdara Stupa* in Afghanistan, un monumento religioso situato a nord di Kabul e considerato uno degli esempi più splendidi dell'architettura buddhista presenti nella regione; anche il progetto per la ricostruzione della Tomba

⁷⁶ Cfr. *US and Iran must protect cultural sites, says UNESCO*, in *Aljazeera* (6 gennaio 2020). Non è la prima volta che tra Stati Uniti e Iran scoppiano tensioni riguardanti la tutela e il rispetto del patrimonio culturale: nel marzo 2007 l'Accademia delle Arti di Teheran presentava una protesta all'UNESCO in merito al film hollywoodiano *300*, definendolo un attacco all'identità storica dell'Iran. Contemporaneamente Javad Shanghadari, consigliere culturale del presidente iraniano Mahmood Ahmadinejad, parlava di un vero e proprio «psychological assault on the Iranian nation». Per ulteriori approfondimenti, si veda *A racist gore-fest*, in *The Guardian* (19 marzo 2007).

di Askia⁷⁷ ha subito un improvviso rinvio, e così pure i lavori per la ristrutturazione della *Sagrada Família*, in Spagna.

Il turismo⁷⁸, da sempre un elemento vitale dell'industria culturale, rientra senza dubbio tra i settori maggiormente colpiti dal *lockdown*, con conseguenze molto gravi per l'economia di numerosi paesi⁷⁹. A tal proposito diversi Stati si sono mobilitati istituendo fondi di emergenza a sostegno della cultura, per garantire un supporto finanziario agli operatori del settore e impedire la chiusura definitiva dei siti culturali. Per fare qualche esempio, in Gran Bretagna *l'Art Council* ha istituito nei primi giorni della crisi un fondo di emergenza di 160 milioni di euro a favore di musei, artisti e gallerie d'arte; un'iniziativa analoga è stata intrapresa anche dal Ministero dei Beni Culturali francese, mentre la Germania ha stanziato un pacchetto da 50 miliardi di euro per lavoratori autonomi e piccole imprese operanti nel campo dell'arte e dei media. In Italia, fin dai primi giorni dell'emergenza, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali ha avviato e promosso la campagna "#laculturanonisferma", con iniziative concentrate sull'utilizzo degli strumenti tecnologici, in particolare digitali, per mantenere vivo il dialogo con il pubblico e il contatto con la cultura.

Sul piano internazionale, l'UNESCO è intervenuta coordinando soluzioni condivise tra i ministri della cultura degli Stati membri, allo scopo di individuare misure efficaci per far fronte alla crisi; queste ultime hanno visto l'istituzione di una campagna dal titolo "#ShareOurHeritage", un'iniziativa volta a promuovere, attraverso esposizioni e tour virtuali, i siti UNESCO riconosciuti patrimonio dell'umanità⁸⁰. A partire da aprile 2020 l'Agenzia ha pubblicato una serie di rapporti sull'impatto e la risposta della cultura all'emergenza pandemica⁸¹, rilevando innanzitutto un

⁷⁷ Un monumento funebre del XV secolo situato nella regione di Gao, in Mali, iscritto dal 2012 nella WHLD a causa dei gravissimi danni subiti dai diffusi atti di distruzione deliberata compiuti dal gruppo fondamentalista Ansar Dine, attivo in quella regione a partire dall'aprile 2012. Per questo motivo il Comitato per il patrimonio mondiale ha chiesto all'UNESCO di istituire un fondo speciale per mettere al sicuro e proteggere la Tomba e gli altri siti colpiti dagli attentati.

⁷⁸ Sul concetto di "turismo culturale", si veda il contributo di SAU, *Le frontiere del turismo culturale*, in *Aedon*, 2020, n. 1.

⁷⁹ Ad aprile 2020, i siti presenti nei territori del sudest asiatico e iscritti nella Lista del patrimonio mondiale hanno subito un calo del 99% dei visitatori, con conseguenze gravissime per le economie locali e le organizzazioni e istituzioni culturali. Disponibile presso: <https://theglobalobservatory.org>. Nello stesso mese l'Organizzazione mondiale del Turismo (*United Nations World Tourism Organization*, UNWTO) ha pubblicato le prime stime relative al 2020, prevedendo un calo dei flussi di turisti internazionali tra il 20-30%, a fronte della crescita stimata del 3-4% all'inizio del 2020.

⁸⁰ Il titolo completo della campagna è *Exploring World Heritage from home with UNESCO*, consultabile presso: <https://en.unesco.org>.

⁸¹ UNESCO, *Culture & Covid-19 - Impact & Response tracker* (13 maggio 2020).

preoccupante incremento del traffico illecito dei beni culturali, causato anche dalla chiusura dei siti archeologici e il conseguente indebolimento della loro sicurezza⁸²; allo stesso tempo ha sottolineato l'impegno di numerose nazioni, tra cui l'Iran, l'Italia, l'Argentina e l'Egitto, a mantenere viva la promozione del patrimonio culturale anche nel contesto drammatico di un'emergenza pandemica, soprattutto attraverso il potenziamento e lo sviluppo delle piattaforme digitali.

Sempre a maggio, l'UNESCO ha pubblicato un secondo rapporto dal titolo *Museums around the world in the face of Covid-19*⁸³, frutto di uno studio condotto sull'impatto della pandemia nel settore museale; sulla base di questo studio è stato rilevato come l'emergenza del coronavirus abbia gravemente colpito l'intero settore a livello internazionale, soprattutto a causa del collasso subito dal turismo culturale, che ha costretto alla chiusura il 90,5% dei musei di tutto il mondo. Tuttavia il rapporto ha messo in luce la risposta degli Stati agli effetti della crisi sanitaria, identificando oltre 800 azioni compiute attraverso la digitalizzazione e la trasformazione di molte attività museali previste per il 2020 (ad esempio mostre e conferenze) in eventi *online*, come tour virtuali, esibizioni in *streaming* e l'organizzazione di *webinars*. La necessità non solo per i musei, ma per tutte le istituzioni culturali (si pensi alle cineteche) di cancellare le proprie attività e interrompere il contatto vivo con il pubblico, che rappresenta l'anima di qualunque forma di trasmissione culturale, ha infatti costretto il mondo della cultura a individuare canali e modalità alternative di comunicazione e contatto con le persone; in questo senso lo scenario di totale chiusura provocato dalla diffusione del virus, superato lo shock iniziale, si è trasformato in una preziosa opportunità di riportare in cima alle priorità la diffusione della cultura, soprattutto in un momento storico in cui il valore di quest'ultima riceve scarso riconoscimento⁸⁴.

A tal proposito lo studio condotto dall'UNESCO ha raggruppato le diverse e molteplici iniziative digitali realizzate dai musei nei mesi del *lockdown*, dividendole in categorie a seconda dell'impiego di risorse digitali già esistenti (*use of pre-*

⁸² All'inizio del mese di maggio, l'Europol ha segnalato il sequestro da parte della polizia, presso l'aeroporto di Madrid, di 19.000 artefatti rubati, in particolare numerosi oggetti di arte precolombiana, tra cui una preziosa maschera Tumaco in oro. La notizia è disponibile presso: <https://www.europol.europa.eu>.

⁸³ UNESCO, *Museums around the world in the face of Covid-19* (maggio 2020), disponibile presso: <https://unesdoc.unesco.org/home>.

⁸⁴ Si veda a tal proposito l'articolo di ZANE, *Cultura e Covid-19: quando una crisi può essere un'opportunità*, in *Artribune*, 2020. Si vedano anche i contributi di CATALDO, *Preservare la memoria culturale: il ruolo della tecnologia*, in *Aedon*, 2020, n. 2; PANGALLOZZI, *La fruizione del patrimonio culturale nell'era digitale*, in *ibid.*; CIERVO, *La chiusura dei musei e degli altri istituti e luoghi di cultura pubblici durante l'emergenza sanitaria*, in *ibid.*

viously digitised resources), la digitalizzazione di attività già programmate (*digitisation of planned activities during the months of lockdown*), l'impiego dei *social media* (*increased activities on social media*), la realizzazione di attività speciali (*special activities created for the lockdown*) e l'organizzazione di specifiche iniziative scientifiche e professionali (*professional and scientific activities organized in the context of lockdown*).

Per quanto riguarda il primo gruppo, molti musei si sono avvalsi degli strumenti già esistenti sulla rete per la promozione anche *online* delle proprie collezioni, come ad esempio il portale *Google Arts & Culture*. Numerosi eventi culturali che erano in programma quando è scoppiata la pandemia sono stati convertiti in eventi *online* e diffusi attraverso i *social media*, spesso disponibili sulle piattaforme digitali (come *YouTube* e *SoundCloud*); la Galleria d'Arte Moderna e Contemporanea (GAMEC) di Bergamo, ad esempio, ha creato un apposito programma radio *online*, e così pure il *Museum of Arts and Crafts* (MUO) di Zagabria; inoltre molti musei e gallerie d'arte (come la Galleria Leventis, a Cipro) hanno iniziato a servirsi dei *social media*, come Facebook, Twitter e Instagram, per promuovere le proprie attività. Il contesto di crisi rappresentato dal *lockdown* è servito da stimolo per la creazione di eventi e progetti originali, per avvicinare il pubblico alla cultura e all'arte: approfittando delle sale deserte, alcuni musei hanno allestito dei tour attraverso l'impiego di robot, come le visite presso l'*Hastings Contemporary* in Gran Bretagna; sono state sperimentate nuove forme di intrattenimento, tra cui i cosiddetti "cocktail con i curatori", ad esempio presso la *Frick Collection* di New York; molte di queste iniziative si sono basate su un coinvolgimento del pubblico a casa, attraverso l'organizzazione di giochi educativi, programmi interattivi e attività volte a stimolare la creatività delle persone⁸⁵.

Per raccogliere e dare un ordine sistematico a tutte queste iniziative sparse per il mondo e accomunate dalla volontà di diffondere la cultura durante la pandemia, l'UNESCO ha creato un portale *online* che raduna e promuove tutte le azioni intraprese dalle istituzioni culturali a livello globale per far fronte alla diffusione del Covid-19, mediante una mappa interattiva che permette di esplorare le numerose attività ed eventi *online*, organizzati e divisi per Paese⁸⁶. Nel caso dell'Italia, ad esempio, si possono citare i tour virtuali organizzati dal Museo Egizio di Torino e

⁸⁵ Si può citare, ad esempio, l'iniziativa "#GettyMuseumChallenge", organizzata dal Getty Museum di Los Angeles e in seguito adottata anche dal Rijksmuseum di Amsterdam, dove si chiedeva agli utenti partecipanti di scattare e inviare foto che riproducevano famosi dipinti; oppure i giochi creativi, i quiz e i videogiochi organizzati dal Centre Pompidou e dal Musée des Plans-Reliefs di Parigi, rivolti principalmente alle famiglie per intrattenere con strumenti educativi i bambini durante il *lockdown*.

⁸⁶ *Explore Initiatives & Stories from UNESCO Networks*, disponibile presso: <https://en.unesco.org>.

dal Museo di Arte Moderna (MAMBo) di Bologna; la campagna *social* “Uffizi Decameron” promossa dalle Gallerie degli Uffizi di Firenze; il programma di video e letture *online* per illustrare i quadri della Pinacoteca di Brera; il viaggio multimediale alla scoperta dei Sassi di Matera; le esibizioni digitali presso le Gallerie Nazionali di Arte Antica a Palazzo Barberini, a Roma; l’iniziativa promossa dalla Cineteca di Milano, che ha messo a disposizione gratuitamente in *streaming* il proprio catalogo cinematografico digitale⁸⁷.

Alla luce di questa breve analisi, è evidente come la crisi internazionale provocata dalla pandemia abbia consentito di comprendere le potenzialità del sistema culturale per reagire all'emergenza sanitaria, sia nel corso della crisi pandemica che nella fase successiva, restituendo alla cultura quel valore imprescindibile che le spetta nella vita pubblica. Inoltre, grazie alle iniziative degli Stati e delle istituzioni culturali nazionali e internazionali, in particolare il lavoro di coordinamento globale svolto dall'UNESCO, sono venute alla luce le opportunità offerte dagli strumenti digitali per promuovere e far sopravvivere i luoghi della cultura, anche in una situazione drammatica di quarantena mondiale. Lo scenario di crisi vissuto in questi mesi è stato, dunque, un importante laboratorio per testare l'efficacia degli strumenti digitali al servizio della cultura; come infatti è emerso dal progetto europeo Mu.SA (*Museum Sector Alliance*)⁸⁸, l'ambiente digitale non costituisce più un semplice canale secondario a supporto del museo per comunicare le proprie attività, ma uno spazio dove la cultura può essere diffusa in forme diverse da quelle tradizionali.

⁸⁷ Per un elenco più dettagliato delle numerose iniziative prese dai musei italiani, si vedano: RE, SEGRE, *Gestione dei Beni Culturali: processi di valorizzazione e governance dopo l'emergenza Covid-19*, in *Symbola* (20 maggio 2020) e MUZI, RONCHI, *#iorestoacasa: i musei rispondono all'emergenza Covid-19 con tanti contenuti online. La guida*, in *Artribune*, 2020.

⁸⁸ Del quale fanno parte Italia, Grecia, Portogallo e Belgio.

I RAPPORTI TRA UNIONE EUROPEA ED UNESCO

Luca Paladini

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il quadro regolatorio frammentato della cooperazione tra l'UNESCO e l'UE. – 3. I rapporti tra i due enti internazionali quali manifestazioni delle loro relazioni esterne. – 4. La partecipazione diretta di ciascun ente ai lavori dell'altro. – 4.1. L'adesione della CEE/CE alle convenzioni UNESCO. – 4.1.1. Le convenzioni UNESCO stipulate dai soli Stati membri della CEE/CE. – 4.2. Il sostegno finanziario dell'UE ai progetti dell'UNESCO. – 5. Le azioni dell'UE a favore della cultura quali espressioni della *partnership* con l'UNESCO. – 5.1. Gli aspetti culturali negli accordi di associazione, partenariato e vicinato conclusi dall'UE. – 5.2. Protezione dei beni culturali e mercato unico dell'UE. – 5.3. Verso un *peace-keeping* culturale a guida dell'UE? – 6. Brevi considerazioni finali.

1. L'avvio della cooperazione tra l'UNESCO e la Comunità economica europea (CEE, oggi Unione europea, UE) risale al 1964, quando, attraverso uno scambio di lettere, i due enti internazionali formalizzavano la volontà di raggiungere obiettivi condivisi in alcuni ambiti di interesse comune, a tal fine avviando uno scambio di informazioni e di consultazioni reciproche¹.

Da tale esordio, l'instaurata cooperazione in materia culturale si è progressivamente sviluppata e arricchita di contenuti, anche in ragione del conferimento, avvenuto con il *Trattato di Maastricht*, di una competenza espressa in materia di cultura alla Comunità europea (CE)². In precedenza, la cooperazione tra le due organizzazioni aveva trovato espressione anche in altri ambiti di competenza co-

¹ Cfr. BUTLER, *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). The EU's Transition from Observer to Full Participant on an ad hoc Basis*, in WESSEL, ODERMATT (eds.), *Research Handbook on the European Union and International Organizations*, Cheltenham, 2019, p. 149.

² Art. 128 del *Trattato che istituisce la Comunità europea* (TCE), nella versione introdotta dal Trattato di Maastricht.

munitaria – ad esempio, come vedremo, nella disciplina del mercato comune – ma è ben chiaro che l'introduzione della politica culturale comunitaria ha determinato una maggiore convergenza tra gli obiettivi attribuiti alla CE e gli scopi assegnati all'UNESCO di contribuire al mantenimento della pace e di conseguire una maggiore cooperazione tra gli Stati, attraverso la promozione e la protezione dell'educazione, delle scienze e della cultura.

Su tale premessa, questo lavoro si propone di ricostruire, nella misura maggiore possibile, il complesso della cooperazione tra l'UNESCO e l'UE, con riguardo sia ai contenuti materiali, sia alle modalità attuative. A tal fine, svolte alcune considerazioni di carattere istituzionale sui rapporti tra i due enti internazionali e sul relativo quadro regolatorio, si intende dar conto delle modalità di partecipazione diretta di ciascun ente ai lavori dell'altro, soffermandosi, in particolar modo, su due aspetti. Da una parte, si intende dar conto dell'adesione della CEE/CE (oggi, UE) alle convenzioni stipulate sotto l'egida dell'UNESCO e, dall'altra, del sostegno finanziario che l'Unione offre ai progetti avviati dall'Organizzazione a vocazione universale. Di seguito, si volgerà lo sguardo alle azioni intraprese dall'UE a favore della cultura, intese come forme attuative della *partnership* con l'UNESCO, con particolare riguardo alla considerazione degli aspetti culturali nella stipula degli accordi di associazione, partenariato e vicinato conclusi con gli Stati terzi e alla protezione dei beni culturali nel mercato unico. In tale sezione, un cenno verrà anche riservato all'ipotesi che, in futuro, l'Unione possa sviluppare un'attività di *peace-keeping* culturale, poiché, come vedremo, sussistono i presupposti per dar vita a tale felice sviluppo. Infine, chiuderanno questo lavoro alcune brevi considerazioni sul futuro dei rapporti tra l'UNESCO e l'UE, che, come vedremo, ci appaiono proiettati verso una cooperazione sempre più stretta e, soprattutto, incentrata sul sostegno finanziario alle attività intraprese dall'Organizzazione a vocazione universale.

2. Se dal 1964 la cooperazione tra l'UNESCO e l'UE si è sviluppata e arricchita di contenuti materiali, la stessa progressione ha riguardato anche gli strumenti atti a regolarla³.

Infatti, allo scambio di lettere del 1964 seguirono uno scambio di note nel 1972-1973 e successivamente, nel 1995, vennero definite delle *Dispositions applicables à la coopération entre la Commission des communautés européennes et l'UNESCO*, atte a regolare gli aspetti tecnico-finanziari della cooperazione tra i due enti⁴. Tali

³ Su tale evoluzione, cfr. BARONCINI, *Il treaty-making power della Commissione europea*, Napoli, 2008, p. 23 ss.

⁴ Consiglio esecutivo UNESCO, Summary records, 147th session, 1995, allegato al punto 8.4, *Dispositions applicables à la coopération entre la Commission des communautés européennes et l'UNESCO, complétant les échanges de lettres des 2 et 15 septembre 1964 et des 12 décembre 1972 et 14 février 1973 entre les deux parties*.

Dispositions vennero poi sostituite nel 2004, quando l'UNESCO aderì al *Financial and Administrative Framework Agreement* (FAFA), firmato il 29 aprile 2003 tra la CE e l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), il cui fine è, parimenti, di disciplinare gli aspetti tecnici relativi all'erogazione di risorse finanziarie da parte dell'UE. Infine, nel recente *Memorandum of Understanding* del 2012 (MoU 2012 o *memorandum*)⁵ l'UNESCO e l'UE hanno espresso la volontà di dare un nuovo impulso alla cooperazione e al dialogo esistenti. Manca, dunque, un atto che dia conto dell'insieme dei contenuti e delle forme della cooperazione tra i due enti internazionali, la cui disciplina risulta frammentata.

In tale articolato quadro regolatorio, alcune considerazioni merita il MoU 2012, poiché, come anticipato, esprime la volontà di completare e ulteriormente sviluppare l'esistente *partnership*, a tal fine rafforzando il dialogo e condividendo informazioni e dati rilevanti in aree di interesse comune⁶.

Il *memorandum* esordisce richiamando l'ampia convergenza sul piano dei valori condivisi e degli obiettivi da raggiungere.

Quanto ai valori, si fa menzione al rispetto della dignità umana, alla libertà, alla democrazia, all'uguaglianza, allo Stato di diritto e al rispetto dei diritti umani, in particolare la libertà di espressione⁷, che pure sono indicati all'art. 2 del *Trattato sull'Unione europea* (TUE) e trovano corrispondenza nel preambolo del trattato istitutivo dell'UNESCO, laddove è fatto riferimento alla negazione del valore della dignità umana quale elemento che ha contrassegnato il secondo conflitto mondiale. Mancano, invece, riferimenti al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, che non solo è un valore comune ai due enti⁸, ma figura anche nei *memoranda* convenuti tra l'UNESCO e altre organizzazioni internazionali⁹.

Più articolato è, invece, il ventaglio degli obiettivi condivisi, anche in aderenza agli obiettivi di sviluppo concordati a livello internazionale, compresi i *Millennium*

⁵ *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*, Parigi, 8 ottobre 2012 (MoU 2012).

⁶ *Ibid.*, Preambolo e punti 1, 11, 13, 22-27.

⁷ *Ibid.*, punto 3.

⁸ Cfr. art. 1 della *Costituzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, le Scienze e la Cultura*, Londra, 16 novembre 1945 (Costituzione UNESCO) e art. 3, co. 1, TUE.

⁹ Cfr., ad esempio, il Preambolo del *Memorandum of Understanding between the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and the Economic Co-operation Organization* del 1995, e altresì il Preambolo del *Memorandum of Understanding between the Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) and the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)* del 2005.

*Development Goals*¹⁰ individuati dall'Assemblea generale dell'ONU¹¹. Sicché, è comune l'obiettivo di promuovere la diversità culturale e il dialogo interculturale, nonché quello di fare della cultura e dell'istruzione un vettore per lo sviluppo umano, sociale ed economico¹², così come sono altrettanto condivisi l'obiettivo di sostenere la scienza, la tecnologia e l'innovazione a vantaggio di uno sviluppo inclusivo e sostenibile¹³ e quello di conseguire la gestione integrata degli oceani¹⁴.

Quanto alle aree nelle quali devono rafforzarsi il dialogo e la cooperazione tra l'UNESCO e l'UE, il MoU 2012 richiama l'educazione e la cultura, *i media*, dei quali è riconosciuta l'importanza come leve per l'istruzione e il miglioramento sociale¹⁵, la scienza, la tecnologia e l'innovazione (anche sotto il profilo etico e bioetico), la politica marittima integrata, nonché i diritti umani, con particolare riguardo alla libertà di espressione¹⁶. Trattasi di ambiti materiali di competenza delle due organizzazioni, nei quali la rafforzata cooperazione potrà senz'altro portare a risultati rilevanti. Si deve, però, notare la vistosa assenza della conservazione e della salvaguardia del patrimonio culturale, attività principe dell'UNESCO e prevista dall'art. 167, par. 2 del *Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea* (TFUE) (nonché, come vedremo, apprestata nell'ambito della disciplina del mercato unico), che parimenti ci si sarebbe attesi di rilevare tra le aree di dialogo. Ad ogni modo, l'accresciuta cooperazione tra i due enti consentirà di migliorare le loro attività individuali e comuni¹⁷, anche grazie alla migliore definizione delle modalità di lavoro congiunte e di quelle di informazione e consultazione¹⁸. Infine, merita evidenziare che il *memorandum* indica la cooperazione a favore dei paesi in via di sviluppo come priorità del partenariato, così ponendo un accento preciso, forse limitativo, sulla collaborazione tra i due enti internazionali¹⁹.

Nel complesso, il MoU 2012 pare fissare un quadro generale di cooperazione nel cui alveo sarà possibile avviare più specifiche attività congiunte e concordate, a integrazione della già ampia *partnership* intercorrente tra le due organizzazioni. Ne dà

¹⁰ MoU 2012, punto 4.

¹¹ Assemblea generale ONU, *United Nations Millennium Declaration*, risoluzione 55/2 (18 settembre 2000).

¹² MoU 2012, punti 5, 6 e 7.

¹³ *Ibid.*, punti 8 e 9.

¹⁴ *Ibid.*, punto 10.

¹⁵ *Ibid.*, punto 7.

¹⁶ *Ibid.*, punto 20.

¹⁷ *Ibid.*, punti 2, 13 e 17.

¹⁸ *Ibid.*, punti 21 ss.

¹⁹ *Ibid.*, punto 16.

conferma, ad esempio, il documento approvato il 3 settembre 2016 dal Consiglio esecutivo dell'UNESCO in relazione al *follow-up* delle decisioni e delle risoluzioni adottate nella sessione di lavoro precedente. Infatti, dopo aver precisato che la stipula del MoU 2012 «has resulted in a significant increase in the level of cooperation at the programmatic, financial and political levels»²⁰, il documento dà minuziosamente conto del significativo apporto finanziario dell'UE, con particolare riguardo al sostegno ai progetti UNESCO, nonché della maggiore consultazione reciproca, ad esempio in sede di adozione di atti di diritto derivato dell'UE e nella partecipazione a eventi di comune interesse.

Ciò detto, si deve sottolineare che, nonostante l'ambizioso obiettivo di fortificare la risalente cooperazione tra i due enti, il *memorandum* è un atto privo di valore giuridico vincolante, affermando esso stesso che «[it] does not create rights or obligations under international law nor commit either partner financially»²¹.

In effetti, che non sia un trattato internazionale parrebbe confermato dalla circostanza che il MoU 2012 sia stato firmato – dal Direttore generale dell'UNESCO e, per l'UE, dal Commissario per lo sviluppo e dall'Alto Rappresentante – ma non formalmente confermato dalle due organizzazioni²². Inoltre, sul piano della competenza a stipulare, è vero che, come diremo a breve, il Direttore generale dell'UNESCO può stringere relazioni con organizzazioni e istituzioni i cui scopi e le attività sono in armonia con quelle dell'UNESCO e, a tal fine, può concludere accordi; ciò, però, deve avvenire sotto l'autorità del Consiglio esecutivo, il quale approva detti patti²³, tra i quali non figura il MoU 2012. Quanto all'UE, non risulta che la conclusione del *memorandum* sia avvenuta conformemente alla procedura prevista dall'art. 218 TFUE, che, come noto, stabilisce l'*iter* di stipula degli accordi internazionali da parte dell'Unione. Né si può ritenere che il MoU 2012 sia un accordo in forma semplificata, atteso che dal testo non emerge la volontà delle parti di attribuire alla firma tale effetto, né la stessa può ricavarsi dagli altri elementi previsti dal diritto internazionale dei trattati²⁴. Peraltro, va segnalato che, ancora una volta,

²⁰ Consiglio esecutivo UNESCO, *Follow-up to decisions and resolutions adopted by the Executive Board and the General Conference at their previous sessions. Part III – Management Issues. UNESCO-European Union Strategic Partnership*, Doc. n. 200 EX/5.INF.3 (9 settembre 2016), punto 5.

²¹ MoU 2012, punto 15.

²² Cfr. gli artt. 11 e 14 della *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati conclusi tra Stati e organizzazioni internazionali e tra organizzazioni internazionali*, Vienna, 21 marzo 1986.

²³ Art. 11, co. 2, Costituzione UNESCO.

²⁴ Cfr. l'art. 12 della Convenzione di Vienna del 1986. Peraltro, a tale conclusione si giunge anche ripercorrendo, rispetto al MoU 2012, il ragionamento condotto dall'avvocato generale Tesauro nelle conclusioni della causa C-327/91, riguardante un accordo internazionale in materia di concorrenza, stipulato dalla Commissione con gli Stati Uniti (Corte di giustizia, *Repubblica francese*

tale circostanza distingue il MoU 2012 dai *memoranda* conclusi dall'UNESCO con altri enti internazionali, i quali sono provvisti di forza giuridica vincolante, anche quando sono stati conclusi in forma semplificata²⁵.

Infine – al netto di quanto appena affermato sulla natura giuridica del MoU 2012 – colpisce la circostanza che, con riguardo all'UE, esso sia stato firmato dal Commissario per lo sviluppo e dall'Alto Rappresentante, e non anche da altri commissari che, ugualmente facenti parte della Commissione Barroso II, avrebbero avuto una competenza *ratione materiae*, ad esempio il Commissario per l'istruzione, la cultura, il multilinguismo e la gioventù o l'omologo col portafogli alla ricerca, all'innovazione e alla scienza. Peraltro, la firma del Commissario per lo sviluppo appare giustificata unicamente dalla priorità assegnata alla cooperazione allo sviluppo²⁶, che riguarda una parte delle azioni da intraprendere, mentre la partecipazione dell'Alto Rappresentante va letta alla luce del suo ruolo di Vicepresidente della Commissione avente il compito di coordinare le politiche esterne dell'UE e quelle interne aventi riflessi esterni²⁷, e non certamente per la sua competenza nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune. Ciò detto, ci permettiamo di aggiungere che un atto di tale respiro programmatico avrebbe richiesto, per l'UE, quantomeno la firma del Presidente della Commissione.

3. Se si inquadra la cooperazione *de qua* sotto la lente del diritto delle organizzazioni internazionali, viene in luce come essa altro non sia che una manifestazione delle relazioni esterne sia dell'UNESCO che dell'UE.

Trattasi di relazioni esterne che travalicano le manifestazioni tradizionali che accomunano le organizzazioni internazionali e che, dunque, anche l'UNESCO e l'UE esercitano. Manifestazioni che, come evidenziato da autorevole dottrina,

c. Commissione delle Comunità europee, C-327/91, conclusioni dell'avvocato generale, 16 dicembre 1993, punti 18 ss.). Merita evidenziare il seguente passaggio del parere (punto 22): «[...] il diritto internazionale conosce gli accordi vincolanti e – a voler tutto concedere – la singolare categoria degli accordi non vincolanti, qualificati in modo vario e colorito, ma che possono ricondursi essenzialmente a due ipotesi: “gentlemen's agreements”, che talvolta possono rivestire un alto valore politico ed essere addirittura assistiti da un meccanismo di controllo internazionale quanto alla loro osservanza, oppure “intese” destinate a consolidare degli orientamenti, delle linee di condotta in determinati settori, ma sfornite di qualsivoglia valore giuridico, come peraltro risulta spesso dalla esplicita volontà delle parti [corsivo aggiunto]».

²⁵ Cfr., ad esempio, l'art. 8 del già citato MoU tra l'UNESCO e il COMESA e, con specifico riguardo alla forma semplificata, l'art. 8 del *Memorandum of Understanding between the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and the Economic Co-operation Organization* del 1995.

²⁶ MoU 2012, punto 16.

²⁷ Art. 18, co. 4, TUE.

constano di un ventaglio minimo di capacità che gli enti creati da Stati esercitano abitualmente nella vita di relazione internazionale²⁸. Tra le principali, si segnalano il *treaty-making power*, cui è fatto ricorso quantomeno per la stipula degli accordi di sede o degli accordi relativi all'ingresso di nuovi membri²⁹, il diritto di legazione, il cui esercizio consente il mantenimento di relazioni amichevoli attraverso l'invio e la ricezione di rappresentanze, inviati o rappresentanti speciali³⁰, e la partecipazione ai meccanismi di risoluzione delle controversie, che viene in rilievo qualora detti enti siano parte di un conflitto o offrano i loro uffici per facilitarne la soluzione³¹.

Oltre alle manifestazioni tradizionali, le relazioni esterne dell'UNESCO e dell'UE rivestono anche un contenuto materiale. Tale ipotesi ricorre quando un ente creato da Stati possiede delle competenze esterne attribuite dal trattato istitutivo o, in taluni e specifici casi, derivanti da sviluppi successivi³², il cui esercizio e ampiezza, in ossequio al principio funzionale, sono finalizzati al raggiungimento degli obiettivi assegnatigli. Qualora l'esercizio di relazioni esterne di tipo materiale porti due o più enti internazionali a stabilire delle forme di cooperazione, ciò deve avvenire in ragione della convergenza di valori, obiettivi e competenze attribuite nella prospettiva di dar vita ad attività di interesse comune. Ebbene, non solo le relazioni esterne dell'UNESCO e dell'UE rispondono al principio funzionale, avendo esse una competenza attribuita in materia di cultura, ma la cooperazione avviata si fonda e si realizza, in estrema sintesi, nel comune obiettivo di proteggere il patrimonio culturale e di promuovere le sue diverse forme espressive.

Infatti, la promozione e la protezione della cultura – declinata nei cinque *programme sectors* su educazione, scienze naturali, scienze umane e sociali, nonché cultura “in senso stretto”³³ – è la competenza dell'UNESCO, la quale, come anticipato, intende rafforzare la cooperazione internazionale in tale ambito, al fine di contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale³⁴. Allo stesso fine, l'Organizzazione a vocazione universale svolge anche una funzione di

²⁸ Cfr. DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 2010, p. 135 ss.

²⁹ Cfr. RENSMANN, *International Organizations or Institutions, External Relations and Cooperation*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2009.

³⁰ Cfr. ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Torino, 2013, p. 408 ss.

³¹ Cfr. VIRZO, *Le organizzazioni internazionali e la soluzione delle controversie*, in DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle Organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, p. 357 ss.

³² Cfr. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2014, in particolare il cap. III, con riguardo alle attività di *peace-keeping* della NATO.

³³ Cfr. BANK, FOLTZ, *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2010.

³⁴ Art. 1, Costituzione UNESCO.

standard-setting, atta a fissare norme e principi in materia di protezione culturale attraverso l'adozione, da parte dell'organo assembleare – la Conferenza generale dell'UNESCO – di convenzioni (soggette a ratifica, accettazione o adesione degli Stati parti) e/o di raccomandazioni³⁵.

Quanto all'UE, la competenza in materia culturale va apprezzata sotto diversi profili. In primo luogo, la cultura figura tra gli obiettivi dell'Unione, comprendendo essi il rispetto della diversità culturale e linguistica, nonché la salvaguardia e lo sviluppo del patrimonio culturale europeo³⁶. Inoltre, il profilo culturale assume una valenza trasversale nell'ordinamento dell'UE, dato che essa tiene conto degli aspetti culturali nella conduzione delle sue politiche, in particolare al fine di rispettare e promuovere la diversità culturale³⁷. Un esempio di tale trasversalità è offerto dall'art. 107, par. 3, lett. d), TFUE, per il quale gli aiuti di Stato destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio culturale possono essere considerati compatibili con il mercato interno se non alterano le condizioni degli scambi e della concorrenza in misura contraria all'interesse comune.

La cultura è altresì una competenza attribuita dell'UE, in particolare appartenente alla *species* delle competenze di sostegno, coordinamento e completamento dell'azione degli Stati membri *ex* art. 6 TFUE. La relativa disciplina risiede nell'art. 167 TFUE, secondo cui l'UE contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle diversità nazionali e regionali, evidenziando al contempo il retaggio culturale comune europeo. A tal fine, è incoraggiata la cooperazione tra gli Stati membri e, se necessario, l'UE appoggia e integra la loro azione in alcuni settori, tra cui, ad esempio, la conservazione e la salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea. Qualora l'UE agisca con propri atti, il Parlamento e il Consiglio adottano, con procedura legislativa ordinaria, delle azioni di incentivazione, che non possono comunque condurre all'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari nazionali. In materia, il Consiglio può anche adottare delle raccomandazioni. L'attuazione dell'art. 167 TFUE ha portato all'adozione di noti programmi d'azione quali, ad esempio, "Europa

³⁵ *Ibid.*, art. 4. In dottrina, cfr. BANK, FOLTZ, *op. cit.*

³⁶ Cfr. art. 3, co. 3, TUE. Tale obiettivo è confermato dall'art. 22 sulla diversità culturale, religiosa e linguistica della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* (Nizza, 7 dicembre 2000), che è stato "ispirato" dalla norma TUE (così le *Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali* (2007/C 303/02), sulle quali cfr. LAZZERINI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. I limiti di applicazione*, Milano, 2018, p. 39 ss.). Cfr. inoltre l'art. 13 della stessa Carta, in relazione alla libertà delle arti e della ricerca scientifica.

³⁷ Cfr. art. 167, par. 4, TFUE. Tale trasversalità non è, invece, contemplata dalle disposizioni di applicazione generale *ex* artt. 7-17 TFUE, dedicate ai principi e ai criteri di applicazione orizzontale validi per tutte le politiche dell'UE.

creativa”³⁸ e “Capitali europee della cultura”³⁹. Appare, però, piuttosto chiaro il carattere programmatico della norma⁴⁰, dunque la tenuità di tale competenza rispetto ad altre politiche dell’UE, nelle quali la cultura ha ricevuto una maggiore protezione, pur non costituendone l’aspetto principale, come nel caso, già citato e sul quale torneremo, della disciplina del mercato unico⁴¹.

Infine, la cultura informa le relazioni esterne dell’UE. In primo luogo, come vedremo, l’UE ha aderito alla *Convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali* del 2005⁴², vincolandosi sul piano internazionale a tutelare le varie forme espressive della cultura. Inoltre, pur non essendo tra gli ambiti materiali elencati nell’art. 21 TUE, la cultura presenta – come altre politiche interne, ad esempio l’ambiente, l’agricoltura o i trasporti – dei riflessi esterni che comportano la sua partecipazione *latu sensu* alla formazione dell’azione esterna dell’UE. Infine, l’integrazione degli aspetti culturali nelle relazioni esterne è altresì il frutto di indicazioni contenute in alcuni documenti di indirizzo quali, ad esempio, l’Agenda europea per la cultura del 22 maggio 2018⁴³ o le conclusioni del Consiglio sul piano di lavoro per la cultura 2019-2022⁴⁴, oltre che un effetto dell’adozione del multilateralismo effettivo – inteso come sistema di strumenti della *governance* globale avente come fulcro l’Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) e le sue agenzie specializzate, tra cui l’UNESCO – quale principio guida dell’azione esterna dell’UE⁴⁵.

³⁸ *Regolamento (UE) n. 1295/2013 del Parlamento e del Consiglio, dell’11 dicembre 2013, che istituisce il programma Europa creativa (2014-2020) e che abroga le Decisioni n. 1718/2006/CE, n. 1855/2006/CE e n. 1041/2009/CE*, in GUUE L 347 del 20 dicembre 2013.

³⁹ *Decisione n. 445/2014/UE del Parlamento e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce un’azione dell’Unione «Capitali europee della cultura» per gli anni dal 2020 al 2033 e che abroga la decisione n. 1622/2006/CE*, in GUUE L 132 del 3 maggio 2014. In dottrina, cfr. ADAM, TIZZANO, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, Torino, 2017, p. 739.

⁴⁰ Così FRIGO, *Beni culturali e diritto dell’Unione europea*, in DE GREGORIO (a cura di), *Le confessioni religiose nel diritto dell’Unione europea*, Bologna, 2012, p. 245.

⁴¹ *Infra*, par. 5.3.

⁴² Parigi, 20 ottobre 2005 (Convenzione del 2005).

⁴³ *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Una nuova agenda europea per la cultura* del 22 maggio 2018, COM/2018/267 final.

⁴⁴ *Conclusioni del Consiglio sul piano di lavoro per la cultura 2019-2022* del 27 novembre 2018, Doc. 2018/C 460/10, in GUUE C 460 del 21 dicembre 2018.

⁴⁵ Cfr. l’art. 21, co. 1, TUE, secondo cui «L’Unione [...] promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell’ambito delle Nazioni Unite» e la nota *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, L’Unione europea e le Nazioni Unite: la scelta del multilateralismo* del 10 settembre 2003, COM/2003/0526 def., in particolare p. 3 e p. 8 ss.

Quanto, invece, agli aspetti istituzionali della cooperazione tra l'UNESCO e l'UE, alcune norme dei rispettivi ordinamenti interni sono espressamente dedicate alle relazioni con altri enti internazionali.

Per l'UNESCO, due disposizioni del suo trattato istitutivo riguardano le relazioni esterne. Da una parte, l'art. 10 dispone che essa sia legata all'ONU, cui si è affiliata con la stipula di un "accordo di collegamento"⁴⁶, anche se – è bene precisarlo – oggi l'UNESCO si coordina con l'intera *UN Family*, dunque con tutti gli istituti specializzati. Dall'altra, il successivo art. 11 prevede che essa tenga relazioni con altre organizzazioni e istituzioni internazionali «[...] whose interests and activities are related to its purposes». A tal fine, il Direttore generale può stringere con tali enti internazionali le relazioni utili ad avviare una cooperazione efficace, anche di natura finanziaria, fermo restando che, come già evidenziato, la stipula di accordi internazionali spetta al Consiglio esecutivo dell'Organizzazione. Inoltre, lo stesso art. 11 prevede espressamente che l'UNESCO partecipi all'attività di altri enti internazionali, potendo essa «[...] make appropriate arrangements with other intergovernmental organizations for reciprocal representation at meetings».

Rispetto all'UE, alcune disposizioni primarie sono dedicate ai rapporti con altre organizzazioni internazionali. Ci si riferisce all'art. 220 TFUE, il quale, in via generale, prevede che l'UE attivi ogni utile forma di cooperazione con l'ONU e i suoi istituti specializzati (compresa l'UNESCO) e le altre organizzazioni internazionali⁴⁷, nonché ad alcune disposizioni che prevedono l'avvio di collaborazioni specifiche⁴⁸. Tra queste, si può menzionare lo stesso art. 167 TFUE, il cui par. 3 riguarda la cooperazione tra l'UE e i suoi Stati membri con gli Stati terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia culturale, tra cui va chiaramente inclusa l'UNESCO. Quanto agli strumenti della cooperazione, si rammenta l'art. 216 TFUE, il quale prevede che l'UE possa concludere accordi internazionali anche con tali enti, quando ciò sia previsto dai trattati, qualora la stipula sia necessaria nell'ambito delle politiche dell'UE per realizzare uno dei suoi obiettivi, se essa sia prevista in un atto giuridico vincolante o, infine, nell'ipotesi che possa incidere su norme comuni o alterarne la portata.

⁴⁶ Su tali accordi, cfr. CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Padova, 2015, p. 409 ss.; ZANGHÌ, *op. cit.*, p. 406 ss.; MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, 2012, p. 313 ss.

⁴⁷ Per un commento, cfr. BARONCINI, *Articolo 220 TFUE*, in POCAR, BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 220 ss.; PALCHETTI, *Articolo 220 TFUE*, in TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1818 ss. Cfr. altresì ADAM, TIZZANO, *op. cit.*, p. 842.

⁴⁸ Ad esempio, cfr. artt. 180 e 191 TFUE.

4. Venendo alle forme di partecipazione diretta di un ente alle attività dell'altro, è necessario premettere che né UNESCO è parte dell'UE, né vale il contrario. In entrambi i casi, il trattato istitutivo consente la *membership* ai soli Stati⁴⁹, che nel caso dell'UE devono essere "europei"⁵⁰.

Pertanto, la partecipazione formale di un ente ai lavori dell'altro si è realizzata attraverso altre modalità, tra cui l'esercizio delle prerogative connesse allo *status* di osservatore. Presso l'UNESCO, l'ammissione di enti creati da Stati quali osservatori è regolata dall'art 4, par. E del trattato istitutivo, secondo cui sono ammessi ai lavori della Conferenza generale i rappresentanti degli enti internazionali che abbiano concluso un accordo di rappresentanza con l'Organizzazione a vocazione universale e, in sua assenza, i rappresentanti delle organizzazioni aventi competenza in materia culturale e invitati dallo stesso organo assembleare, su proposta del Consiglio esecutivo. Naturalmente, trattasi di una partecipazione senza diritto di voto, mentre il diritto di intervento in seduta è consentito previa approvazione della presidenza della Conferenza generale.

L'UE (prima, la CE) possiede uno *status* rafforzato di osservatore presso l'UNESCO⁵¹, che, oltre a comprendere le capacità d'azione di norma concesse agli osservatori tradizionali (diritto di intervento, di replica e di circolazione della documentazione negli organi dell'ente ospitante), le ha permesso di partecipare attivamente ai negoziati per la stipula della Convenzione del 2005 sulla diversità delle espressioni culturali. Infatti, il Consiglio esecutivo dell'UNESCO decise di invitare «[...] on an exceptional basis, the European Community, while maintaining its ob-

⁴⁹ Art. 2, Costituzione UNESCO. Invero, la norma consente la *membership* anche ai «[t]erritories or groups of territories which are not responsible for the conduct of their international relations», con chiaro (e oramai anacronistico) riferimento ai territori posti sotto amministrazione fiduciaria.

⁵⁰ Art. 49 TUE.

⁵¹ È, questa, una delle modalità attraverso cui l'UE partecipa ad altri enti internazionali, oltre allo *status* di membro (ad esempio, alla FAO), anche fondatore (ad esempio, nell'OMC). L'UE è osservatore presso numerose organizzazioni e conferenze internazionali, come, ad esempio, l'ONU (*rectius*, all'Assemblea generale), l'ILO, l'OMS, l'IAEA, l'IMO, l'UNCTAD, l'UNDP o il WFP. In dottrina, cfr. GÁLIK, *The EU and International Organisations*, in GÁLIK, MOLNÁR (eds.), *Regional and bilateral relations of the European Union*, Budapest, 2019, p. 209 ss.; DE BAERE, *EU Status in Other International Organizations*, in SCHÜTZTE, TRIDIMAS (eds.), *Oxford principles of European Union law*, Oxford, 2018, p. 1234 ss.; KUIJPER *et al.*, *The law of EU external relations: cases, materials, and commentary on the EU as an international legal actor*, Oxford, 2015, p. 169 ss.; PALCHETTI, *op. cit.*, p. 1825; VAN VOOREN, WESSEL, *EU external relations law: text, cases and materials*, Cambridge, 2014, p. 246 ss.; BARONCINI, *op. cit.*, p. 30 ss. Sullo *status* rafforzato di osservatore presso l'Assemblea generale dell'ONU, ci si permette di rinviare a PALADINI, *L'Unione europea all'Assemblea generale dell'ONU: un vecchio osservatore con nuovi poteri?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, p. 85 ss.

server status, to participate actively and as fully as appropriate in the work of the intergovernmental meeting of experts» che stava predisponendo la seconda bozza di convenzione⁵². Come vedremo, tale eccezionale possibilità ha consentito alla CE di ottenere l'inserimento, nella convenzione del 2005, della clausola sull'adesione da parte delle *Regional and International Organisations* (*REIO clause*).

Un'altra e rilevante forma di partecipazione diretta di ciascun ente ai lavori dell'altro si realizza attraverso l'esercizio del diritto di legazione, sia attivo che passivo. Infatti, al fine di seguire e partecipare con regolarità ai lavori dell'UNESCO, l'UE ha aperto una propria delegazione a Parigi, che presidia i rapporti bilaterali con l'Organizzazione a vocazione universale, oltre che con l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico e i principati di Andorra e Monaco. Per sua parte, l'UNESCO ha aperto un proprio Ufficio di Rappresentanza a Bruxelles, col fine di rafforzare le relazioni con le istituzioni europee, di realizzare una più stretta cooperazione e un più immediato coordinamento su aspetti di interesse comune e, infine, di incrementare la sua visibilità a livello europeo. Tale forma di rappresentanza assume una particolare importanza per l'UNESCO, atteso che presso l'UE non è prevista l'ammissione di osservatori, dunque l'Organizzazione a vocazione universale non possiede tale *status* a Bruxelles.

4.1. La partecipazione diretta alle attività dell'UNESCO si è concretizzata anche attraverso l'adesione della CEE/CE ad alcune convenzioni di *standard-setting* stipulate nell'ambito dell'Organizzazione a vocazione universale, cui oggi è vincolata l'UE in via successoria⁵³.

Naturalmente, tale adesione ha trovato fondamento nelle competenze attribuite dai trattati, *in primis* nella competenza in materia di mercato. Così è stato nel 1979, quando la CEE ha aderito al Protocollo del 1976 all'*Accordo per l'importazione di oggetti a carattere educativo, scientifico o culturale* del 1950⁵⁴. Il Protocollo estende la franchigia dai dazi doganali a beni (ad esempio, il materiale visivo e auditivo, gli apparecchi scientifici, gli strumenti musicali *et cetera*) non inizialmente contemplati dall'accordo del 1950, il quale introduceva tale beneficio per i mezzi "tradizionali" di

⁵² Consiglio esecutivo UNESCO, *Participation of the European Community in the intergovernmental meeting of experts (category II) on the preliminary draft convention on the protection of the diversity of cultural contents and artistic expressions*, 171 EX/47 and Add; 171 EX/62 (17 marzo 2005).

⁵³ Sul punto, cfr. ADAM, TIZZANO, *op. cit.*, p. 32.

⁵⁴ Lake Success, New York, 22 novembre 1950 (Accordo del 1950); *Protocollo addizionale all'accordo per l'importazione di oggetti di carattere educativo, scientifico o culturale*, Nairobi, 26 novembre 1976 (Protocollo del 1976); *Decisione 79/505/CEE del Consiglio, dell'8 maggio 1979, sulla stipulazione del protocollo da allegare all'accordo per l'importazione di oggetti a carattere educativo, scientifico o culturale*, in GUUE L 134 del 31 maggio 1979.

trasmissione culturale, cioè i libri, le pubblicazioni e gli oggetti a carattere educativo, scientifico o culturale, al fine di promuoverne la libera circolazione. È l'art. 8 dello stesso Protocollo a prevedere la possibilità che le unioni doganali ed economiche vi aderiscano secondo competenza, purché anche i loro Stati membri siano parti dello stesso strumento, aggiungendo che esse dovranno applicare anche le previsioni contenute nell'Accordo del 1950. Infatti, la norma *de qua* afferma che «[i]t is understood that, in becoming a Contracting Party to this protocol, such customs or economic unions will also apply the provisions of the Agreement on the same basis as is provided in the preceding paragraph with respect to the protocol», nonostante gli enti creati da Stati non possano aderirvi⁵⁵. Sul punto, si noti che la Commissione tentò di partecipare ai negoziati per proporre delle modifiche al Protocollo del 1976, ma ciò non fu consentito, dunque furono gli Stati membri, per voce della presidenza di turno della CE, a esprimere il punto di vista comunitario sul testo, ivi compreso l'obbligo di dare attuazione al presupposto accordo del 1950⁵⁶.

Invece, la CE partecipò, a fianco dei suoi Stati membri, ai negoziati relativi alla stipula della Convenzione del 2005 sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali⁵⁷. Si ricorderà che tale partecipazione aveva consentito alla Comunità di proporre, per poi ottenere, l'inserimento della *REIO clause* nella Convenzione, in base alla quale le organizzazioni regionali di integrazione economica possono aderire al trattato *de quo* a fianco dei suoi Stati membri, indicando, all'atto dell'adesione, le materie di loro competenza. Nonostante anche altre organizzazioni internazionali parteciparono ai negoziati⁵⁸, la *REIO clause* fu

⁵⁵ Infatti, l'art. 9 dell'Accordo del 1950 prevede che esso sia «[...] open for signature by all Member States of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, all Member States of the United Nations and any non-member State to which an invitation may have been addressed by the Executive Board [...]».

⁵⁶ Cfr. BUTLER, *op. cit.*, p. 155 ss.

⁵⁷ Tale partecipazione congiunta fu esercitata *pro quota* dalla Commissione e dalla presidenza di turno, ciascuna in ragione della competenza sulla singola questione da affrontare, nonché sulla base di un *code of conduct*, così fornendo, in seno al negoziato, un esempio di efficace coordinamento ai fini dell'unità della rappresentanza internazionale della CE. Sul punto, cfr. VON SCHORLEMER, *Introduction*, in VON SCHORLEMER, STOLL (eds.), *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Explanatory Notes*, Berlin-Heidelberg, 2012, p. 12; MAINETTI, *Diversità culturale e cooperazione culturale internazionale alla luce dell'azione normativa dell'UNESCO*, in CATALDI, GRADO (a cura di), *Diritto internazionale e pluralità delle culture: XVIII Convegno SIDI. Napoli, 13 e 14 giugno 2013*, Napoli, 2014, in particolare p. 426 ss.; infine, FERRI, *EU Participation in the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: Some Constitutional Remarks*, in *European Diversity and Autonomy Papers*, 2005, in particolare p. 21 ss.

⁵⁸ Cfr. VON SCHORLEMER, *op. cit.*, p. 7 ss.

inizialmente concepita per consentire l'adesione da parte della CE⁵⁹, restando oggi l'Unione – è bene evidenziarlo – l'unico ente internazionale a essere vincolato dalla Convenzione del 2005⁶⁰.

La decisione che autorizzava l'adesione *ratione materiae* a tale convenzione trovò fondamento negli artt. 133 (politica commerciale comune), 151 (politica della cultura), 181 (cooperazione allo sviluppo) e 181, lett. A (cooperazione economica, finanziaria e tecnica con Paesi terzi) del TCE in combinato disposto con l'art. 300 TCE, norma che ha disciplinato il *treaty-making power* della CE fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona⁶¹. Come si legge nella relazione della Commissione, l'adesione è coerente anche con gli obiettivi del completamento del mercato interno, in particolare la proprietà intellettuale, la politica audiovisiva e della società dell'informazione, nonché con l'art. 22 ("diversità culturale") dell'allora proclamata Carta dei diritti fondamentali. È il contenuto della convenzione UNESCO ad aver determinato la base giuridica composita della decisione *de qua*, dunque la rispondenza dell'adesione al conseguimento di più obiettivi comunitari, elementi che, nel complesso, danno conto del superamento dell'impostazione unicamente economica che aveva fondato l'adesione al Protocollo del 1976. Infatti, la citata relazione rammenta che l'UE (*sic*, nel testo) ha riconosciuto da tempo la doppia natura, culturale ed economica, dei beni e dei servizi culturali e ha previsto che si tenga conto degli aspetti culturali in ogni ambito dell'azione comunitaria, aggiungendo che, grazie alla partecipazione alla Convenzione del 2005, la Comunità può contribuire, ad esempio, a garantire la protezione e la promozione della diversità culturale attraverso la cooperazione internazionale, in particolare con i Paesi in via di sviluppo⁶².

Anche gli Stati membri dell'UE sono parti del Protocollo del 1976 e della Convenzione del 2005, chiaramente in ragione degli aspetti di loro competenza nei settori interessati dai due strumenti pattizi. Trattasi, pertanto, di due ipotesi di accordi misti, cioè di trattati internazionali stipulati sia dall'UE che dagli Stati membri,

⁵⁹ Così EIKERMANN, JÜRGING, *Article 27. Accession*, in VON SCHORLEMER, STOLL (eds.), *op. cit.*, p. 642.

⁶⁰ Si segnala che, sulla base di clausole analoghe, l'UE è parte di diversi trattati internazionali, per una rassegna dei quali cfr. Servizio europeo per l'azione esterna, *Inventory Of Agreements Containing The Regional And International Organisation (Reio) Clause*, 2019, disponibile presso <https://ec.europa.eu>.

⁶¹ *Decisione 2006/515/CE del Consiglio, del 18 maggio 2006, relativa alla conclusione della convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali*, in GUUE L 201 del 25 luglio 2006.

⁶² *Proposta di Decisione del Consiglio relativa alla conclusione della Convenzione dell'UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali*, COM(2005) 678 def. (21 dicembre 2005).

poiché vertenti su materie rientranti in parte nella competenza dell'una e in parte in quella degli altri. In tali ipotesi, la responsabilità di dare attuazione agli obblighi contratti sul piano internazionale è determinata dalla suddivisione dei poteri tra l'UE e gli Stati membri nella materia o nelle materie regolate dal trattato stipulato in forma mista. Ebbene, come ebbe modo di precisare la Corte di giustizia nel 1978, mentre alle altre Parti contraenti va comunicato che esiste una ripartizione di poteri, come essa si articola, dunque il preciso carattere di tale suddivisione, è una questione interna nella quale gli Stati terzi non devono intervenire⁶³. Inoltre, come affermato dagli stessi giudici del Lussemburgo, l'attuazione dell'accordo misto è un aspetto che «[...] dovrà essere risolto in base agli stessi principi che governano la ripartizione dei poteri ai fini della negoziazione e della stipulazione della convenzione. Una volta che questa sia entrata in vigore, la sua applicazione implicherà una stretta collaborazione fra gli organi della Comunità e gli Stati membri»⁶⁴.

Invece, come risulta dal repertorio delle convenzioni UNESCO, l'UE non è parte della *Convenzione sul riconoscimento delle qualifiche relative all'insegnamento superiore nella regione europea* del 1997⁶⁵, nonostante l'art. 11.3, co. 3, preveda la possibilità che «[a]fter the entry into force of this Convention the European Community may accede to it following a request by its member states, which shall be addressed to one of the depositories». Tale convenzione UNESCO è stata redatta congiuntamente (dunque, è identica) alla Convenzione n. 165 del Consiglio d'Europa, della quale parimenti l'UE non è parte, come risulta dal relativo stato delle firme e delle ratifiche⁶⁶. Le due convenzioni, note anche come *Lisbon Recognition Conventions (1997)*, hanno posto le basi dell'armonizzazione dei titoli di studio a livello europeo, successivamente ripresa e sviluppata nell'ambito del "Processo di Bologna". Ciò detto, la materia era di certo interesse comunitario e, oggi, dell'UE, atteso che il mutuo riconoscimento dei titoli di studio è una condizione essenziale per il funzionamento del mercato comune – si pensi alla libera circolazione delle

⁶³ Corte di giustizia, *Progetto di convenzione dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica sulla protezione delle materie, degli impianti e dei trasporti nucleari*, Deliberazione 1/78 (14 novembre 1978), punto 35. Tale indicazione giurisprudenziale ha in parte trovato corrispondenza nell'art. 27 della Convenzione del 2005, secondo cui la "distribution of responsibilities" tra l'ambito d'azione delle REIO aderenti e quello dei suoi Stati membri dev'essere comunicata all'UNESCO e alle altre Parti contraenti, aggiungendo che ciò deve avvenire sia al momento dell'adesione, sia ogni qual volta intervenga una variazione.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Lisbona, 11 aprile 1997. Sugli accordi misti nell'Unione europea cfr., *inter alia*, MENGIOZZI, MORVIDUCCI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2018, pp. 400-401.

⁶⁶ Consiglio d'Europa, *Chart of signatures and ratifications of Treaty 165 "Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region"* (aggiornamento al 26 settembre 2019).

persone e dei servizi – tanto che non solo è stata adottata una normativa dedicata al riconoscimento delle qualifiche professionali⁶⁷, ma la Commissione ha lanciato iniziative specifiche in materia (ad esempio, il noto programma Erasmus) e le altre istituzioni sono più volte intervenute con atti esortativi nei confronti degli Stati membri. Da ultimo il Consiglio, che in una recente raccomandazione, preso atto che «[1]a Convenzione sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella regione europea [...] elaborata dal Consiglio d'Europa e dall'UNESCO e adottata nel 1997, fornisce [...] un quadro giuridico per il riconoscimento dei titoli di studio dell'istruzione superiore e dell'istruzione secondaria superiore che danno accesso all'istruzione superiore», ha invitato gli Stati membri a realizzare, entro il 2025, l'obiettivo del reciproco e automatico riconoscimento dei titoli d'istruzione superiore e della formazione secondaria superiore, nonché dei periodi di studio all'estero⁶⁸.

Infine, *pro futuro*, cioè rispetto alla conclusione delle convenzioni che saranno stipulate nell'ambito dell'UNESCO⁶⁹, è auspicabile che nei relativi articolati sia inserita una *REIO clause* o una clausola riguardante le organizzazioni internazionali competenti, al fine di consentire loro, compresa l'UE, di aderirvi per quanto di loro competenza *ratione materiae*⁷⁰.

⁶⁷ Cfr., ad esempio, la recente *Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali*, in GUUE L 255 del 30 settembre 2005.

⁶⁸ Considerando n. 4 della *Raccomandazione del Consiglio, del 26 novembre 2018, sulla promozione del riconoscimento reciproco automatico dei titoli dell'istruzione superiore e dell'istruzione e della formazione secondaria superiore e dei risultati dei periodi di studio all'estero*, in GUUE C 444 del 10 dicembre 2018.

⁶⁹ Infatti, dopo la Convenzione del 2005, in ambito UNESCO sono state concluse tre convenzioni di respiro regionale non europeo, rispetto alle quali, dunque, non si pone la questione dell'adesione dell'UE. Trattasi della *Regional Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in Latin America and the Caribbean 2019*, Buenos Aires, 13 luglio 2019, della *Revised Convention on the Recognition of Studies, Certificates, Diplomas, Degrees and Other Academic Qualifications in Higher Education in African States 2014*, Addis Ababa, 12 dicembre 2014 e, infine, della *Asia-Pacific Regional Convention on the Recognition of Qualifications in Higher Education 2011*, Tokyo, 26 novembre 2011.

⁷⁰ Va detto che non è sempre immediato comprendere quando la stipula di un accordo internazionale compete all'UE e in che misura, cioè se autonomamente o congiuntamente agli Stati membri. È il caso, ad esempio, del trattato di Marrakech del 2013, la cui competenza esclusiva dell'UE a stipularlo è stata letteralmente ricostruita dalla Corte di giustizia nel parere 3/15 del 14 febbraio 2017, *Trattato di Marrakech volto a facilitare l'accesso alle opere pubblicate per le persone non vedenti, con disabilità visive o con altre difficoltà nella lettura di testi a stampa*. Infatti, da una parte la Corte giunge alla conclusione che il trattato di Marrakech non rientra nella politica commerciale comune, dunque l'UE non dispone di una competenza esclusiva a stipularlo (punti 60 ss.). D'altra parte,

4.1.1. La CE non è invece divenuta parte delle convenzioni UNESCO che non prevedono l'adesione da parte degli enti internazionali, le quali, dunque, sono state concluse dai soli Stati membri.

Se la circostanza non colpisce in assenza di una competenza comunitaria rispetto all'oggetto delle convenzioni, diversamente si deve concludere laddove esse trattino dei profili materiali di interesse della CE⁷¹. Ad esempio, si prenda la Convenzione contro il doping nello sport del 2005⁷², che si propone di eliminare tale fenomeno sia attraverso l'obbligo, posto in capo agli Stati parti, di adottare adeguate misure interne, sia promuovendo la cooperazione internazionale in materia, in coordinamento con la *World Anti-Doping Agency* (WADA). A tale Convenzione la CE non ha aderito, poiché l'adesione è consentita ai soli Stati membri dell'UNESCO non firmatari. Eppure, alla CE era stata conferita una competenza in materia e lo stesso dicasi per l'UE⁷³, la quale, ai sensi dell'art. 165 TFUE, agisce anche al fine di proteggere l'integrità fisica e morale degli sportivi, a tal fine cooperando con i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti. Inoltre, la lotta al doping è la prima delle priorità in materia sportiva indicate dal Consiglio per il periodo 2017-2020, che porterà sia all'adozione di specifiche raccomandazioni, sia alla partecipazione dell'UE alla prossima revisione del codice antidoping della WADA⁷⁴. Era, dunque, indubbio l'interesse *ratione materiae* della CE – e, oggi, dell'UE – per la Convenzione UNESCO del 2005 sul doping.

Ebbene, la questione dei trattati inibiti agli enti internazionali ma di interesse materiale della Comunità è stata affrontata nei primi anni Novanta dalla Corte di giustizia, con riguardo alle convenzioni stipulate nell'ambito dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), che svolge attività di *standard-setting* in materia lavoristica. Come noto, la CEE aveva (come oggi l'UE) competenza in materia di

l'insieme degli obblighi internazionali in esso previsti rientra in un ambito ampiamente coperto da norme dell'UE, sulle quali la stipula può incidere o modificarne la portata. È, dunque, sotto tale profilo che è accertata la competenza della sola UE a concludere il trattato di Marrakech (punti 102 ss.).

⁷¹ Come sottolinea anche BUTLER, *op. cit.*, p. 154, varie convenzioni UNESCO sono di interesse dell'UE *ratione materiae*.

⁷² *Convenzione internazionale contro il doping nello sport*, Parigi, 19 ottobre 2005.

⁷³ Art. 6 TFUE.

⁷⁴ *Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, sul piano di lavoro dell'Unione europea per lo sport (1 di luglio 2017 - 31 dicembre 2020)*, Doc. 2017/C 189/02 (23 maggio 2017). A testimonianza del risalente interesse della CE per la lotta al doping, si segnala la *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Piano di sostegno comunitario alla lotta contro il doping nello sport*, COM(99) 643 (1 di dicembre 1999), poiché essa prevede, tra le azioni di lotta al doping, il contributo comunitario alla creazione della WADA.

lavoro e di politica sociale⁷⁵, ma, ciò nonostante non poteva partecipare all'adozione delle convenzioni OIL. *In primis*, poiché il trattato istitutivo di tale Organizzazione riserva la *membership* agli Stati⁷⁶, dunque non è consentita l'ammissione di enti internazionali. Ciò costituisce un limite se si considera che le convenzioni di *standard-setting* sono adottate dalla Conferenza generale, organo assembleare dell'OIL, che le approva e le trasmette agli Stati membri per la ratifica⁷⁷. In secondo luogo, diversamente dall'UNESCO, in ambito OIL non è mai stato previsto l'inserimento, nelle convenzioni di *standard-setting*, di *REIO clauses* o di altri meccanismi atti a consentire l'adesione da parte degli enti internazionali competenti *ratione materiae*.

Sicché, nel noto parere 2/91, riguardante la stipula della Convenzione OIL n. 170 sull'impiego di sostanze chimiche sul lavoro⁷⁸, i giudici del Lussemburgo, preso atto che la Costituzione dell'OIL non consentiva alla CEE di partecipare ai negoziati e di stipulare la Convenzione OIL e rilevato il carattere concorrente della sua competenza, chiarivano che «[tale] competenza può se del caso essere esercitata per il tramite degli Stati membri agenti congiuntamente nell'interesse della Comunità» e che «[...] l'esigenza di unità nella rappresentanza internazionale [...] [impone di] garantire una stretta collaborazione tra questi ultimi e le istituzioni comunitarie tanto nel processo di negoziazione e di stipulazione quanto nell'adempimento degli impegni assunti»⁷⁹. Erano, dunque, gli Stati membri a dover provvedere per conto della CE, a tal fine coordinandosi con le istituzioni competenti in

⁷⁵ Cfr. i Titoli 9 e 10 del TFUE.

⁷⁶ Art. 19, co. 5, della *Costituzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro*, Montréal, 9 ottobre 1946 (Costituzione dell'OIL).

⁷⁷ *Ibid.*, art. 1.

⁷⁸ Inizialmente, gli Stati membri della CEE consentirono alla Commissione di partecipare ai negoziati per la stipula della *Convenzioni OIL sul lavoro dei trasportatori* (27 giugno 1979, n. 153) e della *Convenzione OIL sull'amianto nei luoghi di lavoro* (24 giugno 1986, n. 162), in ragione della competenza comunitaria rispetto alle materie oggetto dei trattati. In sede di negoziato della Convenzione n. 162, riguardante una competenza esclusiva della CEE, fu inoltre previsto che qualora fosse venuta nuovamente in rilievo una competenza di pari natura, la Comunità si sarebbe sostituita agli Stati membri nelle negoziazioni. Così sarebbe dovuto accadere con l'avvio dei negoziati per la stipula della *Convenzione OIL sull'impiego di sostanze chimiche sul lavoro* (25 giugno 1990, n. 170), senonché diversi Stati membri contestarono la competenza esclusiva della CEE, dunque la possibilità di prendervi parte. Furono tali vicende a portare la Commissione a chiedere alla Corte di giustizia di esprimersi sulla compatibilità della Convenzione OIL n. 170 con le disposizioni del TCE, come poi avvenne con l'emanazione del parere 2/91 (cfr. nota successiva). In proposito, cfr. il resoconto dettagliato di DE BAERE, *op. cit.*, p. 1263 ss.

⁷⁹ Corte di giustizia, *parere 2/91 sulla Convenzione n. 170 dell'Organizzazione internazionale del lavoro in materia di sicurezza durante l'impiego delle sostanze chimiche sul lavoro* (19 marzo 1993), parr. 5 e 36.

ogni fase (negoziazione, stipula e attuazione), tenuto in debito conto il dovere di leale cooperazione che li vincolava nei confronti della Comunità.

Infatti, come ha affermato la stessa Corte nella causa 45/07, riguardante la partecipazione degli Stati membri della CE all'Organizzazione marittima internazionale (*International Maritime Organization*, IMO), «[...] il semplice fatto che la Comunità non sia membro di un'organizzazione internazionale non autorizza in alcun modo uno Stato membro, che agisca a titolo individuale nell'ambito della sua partecipazione ad un'organizzazione internazionale, ad assumere impegni atti ad incidere su norme comunitarie adottate per perseguire gli scopi del Trattato»⁸⁰, poiché ciò costituirebbe una violazione del dovere di leale cooperazione. Inoltre, ribadiscono i giudici richiamando il parere 2/91, «[...] il fatto che la Comunità non abbia lo status di membro di un'organizzazione internazionale non impedisce che la sua competenza esterna possa essere effettivamente esercitata, segnatamente tramite gli Stati membri che agiscono congiuntamente nell'interesse della Comunità [...]»⁸¹.

Pertanto, quando gli Stati membri partecipano ai lavori di una organizzazione internazionale di cui l'UE non può essere parte, essi devono tener conto delle competenze attribuite all'Unione e non possono compiere azioni atte a incidere sulle stesse. Qualora sia prevista la negoziazione e la firma di convenzioni internazionali e l'UE non possa prendervi parte, gli Stati membri sono tenuti a operare uno stretto coordinamento con le istituzioni, al fine di esprimersi a nome dell'Unione nel caso di competenze esclusive oppure, negli altri tipi di competenze, *anche* in suo conto⁸². Lo stesso vale per l'attuazione degli obblighi contratti sul piano internazionale, che richiederà uno stretto coordinamento con le competenti istituzioni dell'UE, anche in ossequio al dovere di leale cooperazione che vincola gli Stati membri alla stessa Unione.

In diversi casi, tale *actio pro communitate*⁸³ è stata espressamente autorizzata dal Consiglio.

⁸⁰ Corte di giustizia, *Commissione c. Grecia*, C-45/07, sent. del 12 febbraio 2009, par. 30.

⁸¹ *Ibid.*, par. 31.

⁸² Cfr. VAN ELSUWEGE, MERKET, *The Role of the Court of Justice in ensuring the unity of the EU's external representation*, in BLOCKMANS, WESSEL (eds.), *Principles and practices of EU external representation*, Working Paper 2012/5, Centre for the Law of EU External Relations, L'Aia, p. 46 ss. Nello stesso Working Paper, cfr. CASOLARI, *The principle of loyal co-operation: A 'master key' for EU external representation?*, p. 11 ss. Sul punto, cfr. anche TIMMERMANS, *The Court of Justice and Mixed Agreements*, in *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analysis and Perspectives on Sixty Years of Case-law*, Heidelberg, 2013, p. 659 ss.

⁸³ Così NEFRAMI, *L'action extérieure de l'Union européenne. Fondements, moyens, principes*, Parigi, 2010, p. 128.

Ad esempio, con la Decisione 2004/246/CE⁸⁴ gli Stati membri sono stati autorizzati a firmare e ratificare, nell'interesse della CE, il Protocollo del 2003 alla *Convenzione internazionale del 1992 sull'istituzione di un Fondo internazionale per il risarcimento dei danni dovuti all'inquinamento da idrocarburi*, stipulata in seno all'IMO⁸⁵. Nella Decisione, il Consiglio ha stabilito che gli Stati membri adottassero le misure necessarie per esprimere simultaneamente il loro consenso a essere vincolati e procedessero a uno scambio di informazioni con la Commissione sulla data presunta di ratifica⁸⁶, che informassero l'IMO che la loro firma, ratifica o adesione avveniva ai sensi della citata decisione⁸⁷ e, infine, che si adoperassero affinché il Protocollo e gli strumenti di riferimento fossero modificati per consentire alla CE di divenirne Parte contraente⁸⁸.

Più di recente, con decisione 2008/431/CE il Consiglio ha autorizzato alcuni Stati membri a ratificare, nell'interesse della CE, la *Convenzione concernente la competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori*⁸⁹, atteso che, come afferma il considerando n. 6, alcuni articoli della convenzione hanno ripercussioni sul diritto comunitario derivato in materia di competenza giurisdizionale, riconoscimento ed esecuzione delle decisioni giudiziarie e che la competenza comunitaria è di tipo concorrente⁹⁰.

Quanto all'UE, ad esempio, con Decisione 2014/165/UE gli Stati membri sono stati autorizzati a ratificare il Trattato sul commercio di armi, nell'interesse

⁸⁴ *Decisione 2004/246/CE del Consiglio, del 2 marzo 2004, che autorizza gli Stati membri a firmare o ratificare, nell'interesse della Comunità Europea, il protocollo del 2003 alla convenzione internazionale del 1992 sull'istituzione di un fondo internazionale per il risarcimento dei danni causati dall'inquinamento da idrocarburi, o ad aderirvi e che autorizza Austria e Lussemburgo, nell'interesse della Comunità Europea, ad aderire agli strumenti di riferimento*, in GUUE L 78 del 16 marzo 2004.

⁸⁵ Londra, 27 novembre 1992.

⁸⁶ *Ibid.*, art. 2.

⁸⁷ *Ibid.*, art. 3.

⁸⁸ *Ibid.*, art. 4.

⁸⁹ L'Aia, 19 ottobre 1996.

⁹⁰ *Decisione 2008/431/CE del Consiglio, del 5 giugno 2008, che autorizza alcuni Stati membri a ratificare la convenzione dell'Aia del 1996 sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori, ovvero ad aderirvi, nell'interesse della Comunità Europea e che autorizza alcuni Stati membri a presentare una dichiarazione sull'applicazione delle pertinenti norme interne del diritto comunitario – Convenzione sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori*, in GUUE L 151 dell'11 giugno 2008.

dell'Unione e relativamente alle questioni di sua competenza esclusiva⁹¹, mentre con la recentissima Decisione (UE) 2019/683 il Consiglio ha autorizzato gli Stati membri ad aderire, sempre nell'interesse dell'Unione, alla Convenzione del Consiglio d'Europa concernente un approccio integrato in materia di sicurezza e di servizi in occasione di incontri calcistici e di altre manifestazioni sportive⁹², aspetto materiale riconducibile, come prima evidenziato, alla competenza di coordinamento e di sostegno dell'UE in materia di sport.

Certamente, trattasi di decisioni che facilitano la condotta degli Stati membri nell'ipotesi in cui essi debbano negoziare, firmare e ratificare una convenzione cui l'UE non può aderire, seppur competente *ratione materiae*. Ciò detto, nella prassi di tali decisioni non figurano autorizzazioni relative alla stipula delle convenzioni UNESCO, dunque in tali casi la definizione degli aspetti di competenza esterna comunitaria nelle fasi di stipula e attuazione è stata indirizzata dal principio di unità della rappresentanza nazionale e dal dovere di leale cooperazione, come chiariti dalla giurisprudenza del Lussemburgo.

4.2. Anche il sostegno finanziario ai progetti dell'UNESCO rappresenta una modalità espressiva, nonché preponderante, della *partnership* tra le due organizzazioni. Si ricorderà che nel 2016 il Consiglio esecutivo dava conto del cospicuo sostegno finanziario dell'UE a progetti lanciati dall'UNESCO in specifiche aree di interesse comune. Ebbene, trattasi di una parte del più ampio *corpus* di progetti cui l'UE ha offerto e offre un sostegno finanziario, per l'avvio dei quali, secondo quando prevede il FAFA del 2003, è necessaria la conclusione di un *contribution-specific agreement*, teso a regolare gli aspetti di dettaglio relativi all'erogazione sostenuta dall'Unione.

Alcuni esempi di progetti finanziati dall'UE, alcuni terminati e altri in corso, consentono di evidenziare il collegamento tra le aree di interesse comune ai due enti internazionali e quanto effettivamente realizzato *in loco*.

In materia di educazione, diversi progetti, cospicuamente finanziati dall'Unione, hanno sostenuto la formazione tecnica per i giovani, al fine di sviluppare la loro effettiva capacità di trovare impiego. È il caso, ad esempio, del progetto *Reforming Technical and Vocational Education and Training in Iraq*, terminato nell'e-

⁹¹ Decisione 2014/165/UE del Consiglio, del 3 marzo 2014, che autorizza gli Stati membri a ratificare il trattato sul commercio di armi nell'interesse dell'Unione europea, in GUUE L 89 del 25 marzo 2014.

⁹² Decisione (UE) 2019/683 del Consiglio, del 9 aprile 2019, che autorizza gli Stati membri ad aderire, nell'interesse dell'UE, alla convenzione del Consiglio d'Europa concernente un approccio integrato in materia di sicurezza e di servizi in occasione di incontri calcistici e di altre manifestazioni sportive, in GUUE L 115 del 2 maggio 2019.

state del 2019 e per il quale sono stati investiti oltre 12 milioni di euro, finalizzato a offrire alle nuove generazioni una formazione utile all'ingresso nel mondo del lavoro, anche di tipo imprenditoriale. In Malawi, invece, è in corso il progetto *Step*, finanziato con quasi 10 milioni di euro, il cui obiettivo è di sostenere il fragile tessuto economico locale, attraverso la formazione di professionisti competenti. In tale gruppo di progetti, quando i destinatari sono i rifugiati, si prevede anche di conseguire l'obiettivo dell'inclusione, della coesione sociale e del rispetto degli studenti indipendentemente dalle origini etniche. Così, ad esempio, il progetto *Strengthening the capacity of the teaching workforce in primary and secondary schools for conflict sensitive education in three districts (Arua, Moyo and Yumbe) of Northern Uganda*, attualmente in corso, si pone il fine di formare gli insegnanti che operano nelle scuole dei distretti ugandesi interessati da una forte affluenza di rifugiati, su temi quali il superamento dei conflitti, l'inclusività, il rispetto e la coesione sociale.

Nell'ambito della protezione dei beni culturali, alcuni progetti mirano alla protezione del patrimonio e della diversità culturale in situazioni di emergenza caratterizzate da minacce alla pace e alla stabilità, da realizzare attraverso l'assistenza tecnica, la consulenza e la formazione. Ad esempio, in un'ottica di *peace-building* e al fine di promuovere la coesione sociale, il progetto *Cash for Work* si propone la rigenerazione della vita urbana in Yemen attraverso il lancio di programmi culturali e la ristrutturazione di edifici danneggiati nel corso del conflitto civile, mentre in Etiopia il progetto *PRO-HE-DEV* sostiene la protezione del patrimonio culturale paleontologico locale attraverso il rafforzamento delle capacità pubbliche di occuparsene efficacemente. In Siria, è invece da poco terminato il progetto *Emergency Safeguarding of the Syrian Cultural Heritage* per la salvaguardia del patrimonio culturale compromesso dal conflitto che interessa da anni il Paese. Questo importante progetto ha comportato il monitoraggio dei danni subiti dal patrimonio culturale (o la sua perdita) e la preparazione di azioni post-conflitto atte al suo recupero.

In tema di diritti umani, in particolare sulla libertà di espressione e sul ruolo strategico dei *media*, altri progetti si propongono di garantire un'informazione imparziale e di qualità, al fine di contribuire a una maggiore democratizzazione e allo sviluppo del dialogo interculturale. In Giordania, ad esempio, il progetto *Youth Empowerment* finanzia programmi di informazione atti a smontare gli stereotipi che alimentano gli estremismi e l'odio che contrappongono i giovani in tale Paese mediorientale.

Infine, specifici progetti UNESCO finanziati dall'UE riguardano la salvaguardia degli oceani e l'accesso universale e sicuro alle risorse idriche. Basti citare il progetto *Building resilient communities and integrated Early Warning Systems for tsunamis and other ocean related hazards in Central America*, già terminato,

che si proponeva di potenziare i meccanismi nazionali di protezione civile di El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicaragua, al fine di realizzare una capacità di risposta alle emergenze capace di ridurre i rischi e l'impatto dei fenomeni marini disastrosi.

Gli esempi riportati evidenziano la comunanza di interessi, dunque la convergenza sul piano dei valori fondativi e degli obiettivi di ciascun ente, rispetto agli interventi concretamente attuati nell'ambito dei progetti, soprattutto con riguardo all'educazione, alla protezione dei beni culturali, ai diritti umani e alla gestione integrata degli oceani, ambiti peraltro indicati dal MoU 2012 tra le aree del dialogo fortificato. Ciò detto, colpisce la circostanza che l'UE finanzia dei progetti rivolti a Stati terzi e aventi a oggetto il dialogo interculturale e il contrasto agli estremismi e all'odio, ivi compreso l'aspetto specifico della lotta agli stereotipi che alimentano la negazione dei diritti umani, laddove simili emergenze si stanno verificando anche sul piano interno. Si pensi, ad esempio, alla difficile integrazione dei migranti, sempre più spesso ostacolata da episodi di odio razziale, o al negazionismo dei crimini commessi durante il secondo conflitto mondiale, recentemente e più volte rivissuto nelle dichiarazioni di gruppi politici o ideologici in diversi Stati membri. A nostro avviso, di fronte a tali emergenze interne non sarebbe inopportuno l'avvio di nuovi progetti UNESCO rivolti agli Stati membri dell'UE, ai quali senz'altro la stessa Unione potrebbe offrire il proprio sostegno, anche di natura finanziaria.

5. Oltre alle forme di partecipazione diretta di ciascun ente internazionale ai lavori dell'altro, la *partnership* tra l'UE e l'UNESCO trova espressione concreta in azioni che l'Unione intraprende a favore della cultura.

Trattasi, in particolare, dell'inserimento di norme dedicate alla cultura negli accordi di associazione, partenariato e vicinato conclusi dall'UE e dell'adozione di norme sulla "mobilità" dei beni culturali nell'Unione doganale e oltre i suoi confini. Ciò detto, un cenno verrà fatto anche alla possibilità che, in futuro, gli interventi lanciati nel quadro della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) dell'UE possano convergere verso l'obiettivo dell'UNESCO di provvedere alla protezione dei beni culturali. A tali forme di sostegno, presenti e future, si intende volgere lo sguardo nel prosieguo di questo paragrafo.

5.1. Un aspetto della *partnership* con l'UNESCO si può ricondurre all'inserimento, primariamente negli accordi di associazione, di partenariato e di vicinato conclusi dall'UE con gli Stati terzi, di disposizioni riguardanti la collaborazione culturale (cosiddette "clausole culturali"). Come noto, trattasi di accordi aventi un contenuto piuttosto ampio, che hanno compreso anche aspetti quali la promozione della

cultura europea, il multilinguismo, la mobilità dei giovani⁹³, lo scambio di servizi culturali⁹⁴ e la tutela del diritto d'autore⁹⁵.

Sebbene la prassi delle “clausole culturali” preceda la stipula del MoU 2012, un collegamento con il *memorandum* si può rintracciare negli obiettivi da esso previsti⁹⁶ e nella possibilità, evidenziata in quanto priorità, che la collaborazione tra l'UNESCO e l'UE possa trovare attuazione anche nel quadro della cooperazione allo sviluppo⁹⁷, nel cui ambito è stata conclusa la maggior parte degli accordi in questione. Inoltre, è ben chiaro che tale prassi costituisce una forma di promozione dei valori dell'UE e di conseguimento degli obiettivi previsti dall'art. 3 TUE, rispetto ai quali, come si è visto, forte è la convergenza con i fondamenti e le finalità dell'UNESCO, che risultano dunque indirettamente promossi dagli stessi accordi.

Per fare alcuni esempi, in relazione agli accordi di associazione e cooperazione si può far cenno all'Accordo di Cotonou del 2000, concluso al fine di promuovere e accelerare lo sviluppo economico, culturale e sociale degli Stati ACP (Africa, Caraibi e Pacifico) e, dunque, di contribuire alla pace e alla stabilità di tali Paesi⁹⁸. Già nel preambolo si dà conto della volontà di «[...] dare [...] un contributo importante allo sviluppo economico, sociale e *culturale* degli Stati ACP [...]», riconoscendo altresì che «[...] un contesto politico in grado di garantire la pace, la sicurezza e la stabilità, il rispetto dei diritti umani, dei principi democratici e dello Stato di diritto nonché il buon governo costituisce un elemento indispensabile dello sviluppo a lungo termine [...]». Ebbene, il previsto partenariato si basa su di un dialogo politico che abbraccia numerosi ambiti, compreso quello della cultura⁹⁹. Infatti, l'art. 27 prevede che le parti collaborino in tale settore, al fine di introdurre la dimensione culturale in tutti i livelli della cooperazione allo sviluppo, di promuovere il dialogo interculturale, di preservare il patrimonio culturale e di dare impulso alle industrie culturali e all'accesso al mercato dei beni e dei servizi culturali. Tre dichiarazioni integrano l'Accordo di Cotonou con riguardo agli aspetti di nostro interesse. *In primis*, la Dichiarazione XI esprime la comune volontà delle parti di promuovere la conservazione e la valorizzazione del patrimonio culturale degli Stati ACP, anche

⁹³ Cfr. MARLETTA, *Articolo 167 TFUE*, in TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, p. 1515 ss.

⁹⁴ Cfr. MIGLIAZZA, *Articolo 167 TFUE*, in POCAR, BARUFFI (a cura di), *op. cit.*, p. 1036 ss.

⁹⁵ Cfr. ADAM, TIZZANO, *op. cit.*, p. 740.

⁹⁶ MoU 2012, punti 1-14.

⁹⁷ *Ibid.*, punto 16.

⁹⁸ Cfr. l'art. 1 dell'*Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro*, Cotonou, il 23 giugno 2000 (Accordo di Cotonou), in GUUE L 317 del 15 dicembre 2000.

⁹⁹ *Ibid.*, art. 2.

attraverso l'avvio di attività culturali congiunte e lo scambio di oggetti rappresentativi delle diverse culture e civiltà, al fine di potenziare il livello di reciproca comprensione e solidarietà tra le rispettive popolazioni. Più specifica è, invece, la Dichiarazione XII, riguardante la necessità di favorire il ritorno o la restituzione dei beni culturali originari degli Stati ACP, ma situati nel territorio degli Stati membri. Infine, la Dichiarazione XIII verte sulla protezione reciproca dei diritti d'autore quale parte integrante della cooperazione culturale.

Quanto agli accordi di partenariato, si può invece rammentare il “pacchetto” di accordi bilaterali di associazione conclusi nel contesto del partenariato euromediterraneo, avviato nel 1995 tra l'UE e dodici paesi del Mediterraneo meridionale. Fermo restando il carattere bilaterale delle relazioni stabilite dall'UE e le specificità di ciascuno Stato terzo, gli accordi in questione sono accomunati dall'istituzione di un'associazione con la CE (oggi, l'UE) e i suoi Stati membri e dalla comune volontà di promuovere un dialogo politico, una cooperazione economica, commerciale e finanziaria, nonché una cooperazione sociale, *culturale* e in materia di *istruzione*. Prendendo quale esempio l'accordo con il Libano¹⁰⁰, una serie di disposizioni pattizie verte sulla cooperazione in materia di cultura. Centrale è senz'altro l'art. 67, riguardante la cooperazione sulle questioni culturali, i mezzi audiovisivi e l'informazione. In particolare, si prevede che detta cooperazione riguardi aspetti quali la conservazione e il restauro del patrimonio storico e culturale, gli scambi di mostre d'arte e di artisti e la formazione degli operatori culturali, nonché, nello specifico settore degli audiovisivi, la promozione delle coproduzioni e della formazione professionale. Ancillari, ma comunque importanti, sono inoltre l'art. 43 riguardante cooperazione in materia di istruzione e formazione, da realizzare anche attraverso il lancio di programmi di scambio, e l'art. 44 sulla cooperazione scientifica, tecnica e tecnologica.

Infine, tra gli accordi di vicinato, la cui stipula si iscrive nell'art. 8 TUE relativo allo sviluppo di relazioni privilegiate tra l'UE e i paesi limitrofi basate su valori comuni e una stretta cooperazione (cosiddetta “politica di vicinato”)¹⁰¹, si può

¹⁰⁰ *Decisione 2006/356/CE del Consiglio, del 14 febbraio 2006, relativa alla conclusione dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica libanese, dall'altra*, in GUUE L 143 del 30 maggio 2006.

¹⁰¹ Cfr. altresì l'art. 21, co. 1, TUE, che prevede lo sviluppo di relazioni e l'istituzione di partenariati (anche) con i paesi terzi che condividono i valori dell'UE, dunque democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta ONU e del diritto internazionale. Merita aggiungere che tali accordi possiedono un'unica specificità, cioè la definizione a priori del ventaglio dei Paesi – i più prossimi – con cui l'UE può concluderli al fine di creare uno spazio di buon vicinato. Sotto il profilo materiale, trattasi dunque di normali accordi internazionali, il cui contenuto riguarda le competenze di cui l'UE dispone ad altro titolo (così ADAM, TIZZANO, *op. cit.*, p. 740).

menzionare l'Accordo concluso con l'Ucraina¹⁰². In termini generali, l'Accordo si prefigge di creare un'associazione politica e un'integrazione economica tra l'UE e l'Ucraina, attraverso la promozione di un graduale avvicinamento sulla base di valori comuni, il rafforzamento del dialogo politico e della cooperazione in settori di reciproco interesse. Quanto agli aspetti di interesse culturale, tra i vari riferimenti contenuti nell'articolo¹⁰³ va dato conto degli artt. 437-440, che compongono il Capo 24 intitolato alla "Cultura". Le norme in questione prevedono la promozione della cooperazione atta a rafforzare la comprensione reciproca e a favorire gli scambi culturali (art. 437), l'incoraggiamento del dialogo interculturale (art. 438), la cooperazione nelle sedi internazionali competenti – l'UNESCO e il Consiglio d'Europa – al fine di sviluppare la diversità culturale e di preservare e valorizzare il patrimonio storico e culturale (art. 439) e, infine, la promozione dello sviluppo delle industrie della cultura nell'UE e in Ucraina (art. 440). Tale ultima disposizione termina affermando che «[a] tal fine, le Parti danno corretta attuazione alla convenzione UNESCO sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali del 2005», con ciò attestando che la cooperazione culturale tra l'UE e l'Ucraina trova compiuta realizzazione anche attraverso l'esecuzione degli obblighi internazionali previsti dalla Convenzione UNESCO, che vincola entrambe le parti. Senza dubbio, tale previsione costituisce un'espressione concreta (anche) della *partnership* tra l'UNESCO e l'UE, laddove la promozione della corretta attuazione di una convenzione conclusa sotto l'egida dell'Organizzazione a vocazione universale non può che sostenere la realizzazione degli obiettivi condivisi tra i due enti internazionali.

Ciò detto, si è affermato che la prassi di inserire "clausole culturali" riguarda *primariamente* gli accordi di associazione, di partenariato e di vicinato, poiché solo negli ultimi anni essa è stata estesa agli accordi di libero scambio di ultima generazione conclusi dall'UE con diversi Stati terzi. Invero, non si tratta di vere e proprie "clausole culturali", bensì di disposizioni che assumono il profilo culturale come elemento trasversale all'accordo.

¹⁰² *Decisione (UE) 2017/1247 del Consiglio, dell'11 luglio 2017, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, dell'accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra, fatta eccezione per le disposizioni concernenti il trattamento dei cittadini dei paesi terzi legalmente assunti come lavoratori subordinati nel territorio dell'altra parte*, in GUUE L 181 del 12 luglio 2017. In generale, sugli accordi conclusi nell'ambito della politica di vicinato con i Paesi dell'Europa orientale, cfr. POLI, *La politica europea di vicinato e la sua evoluzione nei rapporti tra l'Unione e gli Stati del partenariato orientale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, p. 631 ss.

¹⁰³ Ad esempio, cfr. l'art. 430 dell'Accordo, che esprime la comune volontà di promuovere la cooperazione nel campo dell'istruzione e della formazione, al fine di promuovere il dialogo interculturale.

Volendo offrire un esempio, si consideri il recente Accordo di libero scambio concluso tra l'UE e il Vietnam¹⁰⁴, che si propone di liberalizzare e di agevolare gli scambi e gli investimenti tra le parti, attraverso l'istituzione di una zona di libero scambio conformemente all'art. 24 del GATT del 1994 e all'art. 5 del GATS¹⁰⁵. Nel lungo articolato non mancano disposizioni riguardanti la promozione e la tutela della cultura, considerati come ambiti tematici nei quali perseguire obiettivi di natura politica e rispetto ai quali le parti possono agire in deroga alle regole convenute per il corretto funzionamento della zona di libero scambio. Così, ad esempio, l'art. 8.1 consente a ciascuna parte di adottare, mantenere in vigore e applicare le misure necessarie per perseguire la promozione e la tutela della diversità culturale, in deroga alla regola generale secondo cui esse adottano le disposizioni necessarie alla progressiva liberalizzazione degli investimenti e degli scambi di servizi, come pure per la cooperazione in materia di commercio elettronico. Un altro esempio è offerto dal regime delle sovvenzioni pubbliche alle imprese, in generale vietate poiché potenzialmente in grado di falsare il corretto funzionamento dei mercati e di compromettere i vantaggi derivanti dalla liberalizzazione degli scambi. Ebbene, l'art. 10, co. 4 ne ammette la concessione in deroga, qualora ciò sia necessario a perseguire obiettivi di politica pubblica, tra i quali è espressamente menzionata la promozione della cultura e la conservazione del patrimonio culturale.

5.2. Anche l'adozione, da parte dell'UE, di norme sulla circolazione dei beni culturali e sulla lotta al traffico d'arte si può considerare un'espressione concreta della *partnership* con l'UNESCO. D'altronde, come ha rilevato il Consiglio esecutivo UNESCO, tale Organizzazione «[...] is also increasingly consulted and asked to provide information and advice for new European policies and legislation, such as for [...] the protection of cultural heritage in conflict situations and the illicit trafficking of cultural goods in Europe»¹⁰⁶, dunque sembra aver partecipato, fornendo consulenza, alla predisposizione delle proposte (quantomeno le più recenti) relative agli atti di diritto dell'UE emanati in materia. Inoltre, la circolazione dei beni culturali e la lotta al traffico d'arte hanno già trovato concreta espressione nell'adesione della CE al Protocollo del 1976 e nel previsto obbligo di dare attuazione anche al presupposto Accordo del 1950¹⁰⁷.

¹⁰⁴ *Decisione (UE) 2019/1121 del Consiglio, del 25 giugno 2019, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, dell'accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica socialista del Vietnam*, in GUUE L 177 del 2 luglio 2019.

¹⁰⁵ *Ibid.*, art. 1.

¹⁰⁶ Consiglio esecutivo UNESCO, *cit.*, punto 16.

¹⁰⁷ *Supra*, par. 3.1.

Ciò premesso, le norme europee contestualizzano i beni culturali mobili, gli unici a poter circolare, nel mercato unico, dunque in regime di libera circolazione infracomunitaria e in entrata e uscita dall'Unione doganale, ai quali si applica la relativa disciplina¹⁰⁸. Che tali beni possano considerarsi alla stregua delle merci costituisce un'acquisizione giurisprudenziale consolidata. Nella nota sentenza *Commissione c. Italia* del 1968, i cui insegnamenti sono stati confermati nella giurisprudenza successiva, la Corte di giustizia ha affermato che «[a] norma dell'art. 9 del Trattato, la Comunità si fonda su un'Unione doganale che si estende al complesso degli scambi di merci. Per merci [...] si devono intendere i prodotti pecuniariamente valutabili e come tali atti a costituire oggetto di negozi commerciali. I prodotti contemplati dalla legge italiana [oggetti d'interesse artistico, storico, archeologico o etnologico, *n.d.r.*], indipendentemente dalle caratteristiche che li distinguono dagli altri beni commerciabili, hanno in comune con questi ultimi la caratteristica di essere pecuniariamente valutabili e di poter quindi costituire oggetto di negozi commerciali»¹⁰⁹. Non si tratta, dunque, della nozione comunitaria di "bene culturale", bensì della nozione economica applicabile *solo* ai beni culturali suscettibili di scambio commerciale e, in conseguenza, in regime di libera circolazione verso, dentro e oltre il mercato unico dell'UE.

Infatti, un'altra parte dei beni culturali mobili beneficia della deroga prevista dall'art. 36 TFUE, che consente divieti o restrizioni alle importazioni, alle esportazioni o ai beni in transito per motivi di protezione dei beni del patrimonio nazionale aventi valore artistico, storico o archeologico. Trattasi di beni culturali non commercializzabili, poiché appartenenti al patrimonio nazionale, la cui individuazione spetta ai singoli Stati membri, anche se, a titolo esemplificativo, si può richiamare il considerando n. 9 della Direttiva 2014/60/UE, che li identifica nei beni di interesse storico, paleontologico, etnografico o numismatico o con valore scientifico, che siano parte di collezioni pubbliche o di altro tipo, che siano singoli oggetti o che provengano da scavi regolari o clandestini.

Ciò premesso, il quadro normativo europeo di nostro interesse ruota attorno a tre atti. Sul piano interno, con l'appena menzionata Direttiva 2014/60/UE è stata fissata la disciplina di armonizzazione relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente da uno Stato membro e localizzati in altro Stato membro¹¹⁰.

¹⁰⁸ Cfr. FRIGO, *op. cit.*, p. 249 ss.

¹⁰⁹ Corte di giustizia, *Commissione c. Italia*, C-7/68, sent. del 10 dicembre 1968, par. 1, e altresì Corte di giustizia, *La Regina c. Thompson, Johnson e Woodiwiss*, C-7/78, sent. del 23 novembre 1978. Su tale giurisprudenza, cfr. ADAM, TIZZANO, *op. cit.*, p. 448.

¹¹⁰ *Direttiva 2014/60/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012 (Rifusione)*, in GUUE L 159 del 28 maggio 2014.

La direttiva provvede ad armonizzare le regole di restituzione, e non invece alla fissazione di regole uniche, poiché la sua base giuridica riposa sull'art. 114 TFUE, che prevede il solo ravvicinamento delle legislazioni ai fini dell'adozione di misure destinate all'instaurazione o al funzionamento del mercato interno, ivi compresa la deroga *ex art.* 36 TUE. Invece, rispetto ai transiti attraverso l'Unione doganale, l'esportazione dei beni culturali è stata disciplinata con il Regolamento (CE) n. 116/2009¹¹¹, mentre la loro introduzione e importazione è normata dal recente Regolamento (UE) 2019/880¹¹². In tali casi, trattandosi di aspetti relativi alla politica commerciale comune, competenza esclusiva dell'UE che offre la base giuridica dei regolamenti, sono state codificate delle regole uniche.

Più nel dettaglio, la Direttiva 2014/60/UE (Rifusione) della precedente della Direttiva 93/7/CEE, la quale era stata più volte sostanzialmente modificata, garantisce la restituzione fisica dei beni culturali classificati come beni del patrimonio nazionale *ex art.* 36 TFUE e usciti illecitamente dagli Stati membri, attraverso lo stabilimento di forme di cooperazione tra le autorità pubbliche competenti e la proposizione di un'azione di restituzione. Tale rimedio, attivato contro il possessore del bene culturale che ha indebitamente circolato, è avviato, da parte dello Stato membro titolare, davanti al giudice competente dello Stato membro nel cui territorio lo stesso bene è fisicamente collocato¹¹³. L'apprestato sistema di restituzione prevede che lo Stato membro territorialmente interessato cooperi per segnalare beni culturali di possibile illecita uscita dal territorio di un altro Stato membro e, se individuati, che prenda le misure necessarie alla loro conservazione materiale e ne impedisca l'occultamento. Inoltre, in generale, lo Stato territorialmente interessato deve svolgere il ruolo d'intermediario tra il possessore e lo Stato membro richiedente, ai fini della restituzione del bene culturale¹¹⁴. Se, a seguito di proposizione dell'azione di restituzione, il giudice competente ordina la restituzione a uno Stato membro di un bene culturale uscito illecitamente dal suo territorio¹¹⁵, può essere accordato, in base alle circostanze del caso concreto, un equo indennizzo al privato spossessato¹¹⁶.

Va evidenziato che la Direttiva 2014/60/UE presenta un collegamento, funzionale alla lotta ai crimini culturali, con la *Convenzione concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà*

¹¹¹ Regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo all'esportazione di beni culturali, in GUUE L 39 del 10 febbraio 2009.

¹¹² Regolamento (UE) 2019/880 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali, in GUUE L 151 del 7 giugno 2019.

¹¹³ Direttiva 2014/60/UE, art. 6.

¹¹⁴ *Ibid.*, art. 5.

¹¹⁵ *Ibid.*, art. 9.

¹¹⁶ *Ibid.*, art. 10.

dei beni culturali del 1970¹¹⁷ e con la successiva *Convenzione UNIDROIT sui beni culturali rubati o illecitamente esportati* del 1995¹¹⁸. Infatti, oltre a riferire della necessità di adottare misure comunitarie in materia, il considerando n. 16 della Direttiva rammenta la raccomandazione del Consiglio del 13 e 14 dicembre 2011, rivolta agli Stati membri ancora non vincolati dalle due convenzioni, a provvedere con la necessaria ratifica. Ora, atteso che il contenuto delle convenzioni a vocazione universale – tra loro collegate sotto il profilo materiale, dato che la Convenzione UNIDROIT costituisce l'aggiornamento della Convenzione UNESCO del 1970¹¹⁹ – è in parte coincidente con quello della direttiva, risulta chiaro l'intento del Consiglio di rafforzare la protezione dei beni culturali in ambito europeo, facendo a tal fine appello non solo alle norme sovranazionali, ma anche agli obblighi internazionali. Risultato che, in effetti, si apprezza ancor più se si considera che parte del contenuto della Direttiva 2014/60/UE riflette quello della Convenzione UNIDROIT del 1995, che sembra essere stata assunta come riferimento sostanziale¹²⁰. Un esempio è offerto dalla previsione relativa alla diligenza del possessore del bene culturale; l'art. 4 della Convenzione UNIDROIT prevede che egli possa ottenere un indennizzo adeguato dopo la sua restituzione, qualora possa provare di averlo acquistato in buona fede e di aver agito con la dovuta diligenza, ad esempio consultando il registro dei beni culturali rubati e ogni altra documentazione pubblica pertinente, il che corrisponde, pressoché negli stessi termini, a quanto previsto dall'art. 10 della Direttiva 2014/60/UE.

Venendo ai transiti attraverso l'unione doganale, in tema di esportazione dei beni culturali il Regolamento 116/2009 stabilisce un sistema di controlli uniformi alle frontiere esterne, secondo cui l'uscita dall'UE deve essere accompagnata da licenze di esportazione, rilasciate dagli Stati membri e valide in tutto il territorio dell'Unione. La licenza può essere negata qualora i beni culturali siano contemplati da una legislazione nazionale che tutela il patrimonio culturale avente valore artistico, storico o archeologico nello Stato membro interessato, in armonia con quanto prevede l'art. 36 TFUE. Ciò detto, il sistema delle esportazioni su licenza non riguarda tutti i beni culturali, bensì solo quelli indicati nell'allegato 1 al regolamento, che, per quanto esaustivo, non esclude che «[...] l'esportazione diretta dal territorio doganale della

¹¹⁷ Parigi, 14 novembre 1970 (Convenzione UNESCO del 1970).

¹¹⁸ Roma, 24 giugno 1995 (Convenzione UNIDROIT del 1995).

¹¹⁹ Cfr. FRIGO, *La circolazione internazionale delle opere d'arte*, in NEGRI-CLEMENTI, STABILE (a cura di), *Il diritto dell'arte*, vol. II, Milano, 2013, p. 200 ss.

¹²⁰ Cfr. CORNU, FRIGO, *Nouvelle directive 2014/60/UE en matière de restitution de biens culturels. L'alliance entre le droit de l'Union et le droit international*, in *Europe*, 2015, p. 9 ss.; FRIGO, *The implementation of EU Directive 2014/60 and the problems of the compliance of Italian legislation with international and EU law*, in *Santander Art & Culture Law Review*, 2016, p. 71 ss.; FRIGO, *Beni culturali*, cit., p. 245.

Comunità di beni del patrimonio nazionale di valore artistico, storico o archeologico che non rientrano nella definizione di beni culturali ai sensi del presente regolamento è soggetta alla normativa nazionale dello Stato membro di esportazione»¹²¹.

Quanto all'ingresso di beni culturali nell'unione doganale, il recente Regolamento 2019/880 definisce le condizioni e le procedure per la loro introduzione e importazione, al fine di salvaguardare il patrimonio culturale dell'umanità e di impedirne il commercio illecito, in particolare qualora possa contribuire al finanziamento del terrorismo. Anche in questo caso, il sistema apprestato subordina l'introduzione o importazione al rilascio di licenze di ingresso e, nel caso di certi tipi di beni culturali, anche di dichiarazioni prodotte dell'importatore. Le licenze non possono essere concesse nel caso di beni culturali rimossi dal territorio dello Stato terzo in cui sono stati creati o scoperti in violazione delle disposizioni legislative e regolamentari di tale Paese, per i quali è, dunque, vietato l'ingresso nell'unione doganale.

Anche il Regolamento 2019/880 risulta funzionalmente collegato alle citate Convenzioni UNESCO e UNIDROIT, poiché "importa", ai fini della disciplina offerta, le definizioni in esse contenute, con le quali «[m]olti paesi terzi e la maggior parte degli Stati membri hanno familiarità [...]»¹²². È il caso della nozione di "bene culturale", che, secondo una terminologia speculare, nel Regolamento è «[...] qualsiasi articolo di importanza archeologica, preistorica, storica, letteraria, artistica o scientifica [...]»¹²³, nella Convenzione UNESCO riguarda «[...] property which, on religious or secular grounds, is specifically designated by each State as being of importance for archaeology, prehistory, history, literature, art or science»¹²⁴, mentre nella Convenzione UNIDROIT attiene a «[...] cultural objects are those which, on religious or secular grounds, are of importance for archaeology, prehistory, history, literature, art or science [...]»¹²⁵. Inoltre, con riguardo alla sola Convenzione UNESCO, il Regolamento precisa che l'art. 5 di tale Trattato esorta gli Stati parti a istituire dei servizi nazionali per la protezione dei beni culturali contro l'importazione, l'esportazione e il trasferimento illecito, consentendo altresì la cooperazione con le autorità nazionali degli altri Stati parti¹²⁶. Tale premessa pare accendere un'ipoteca sulla presenza di un apparato amministrativo e di controllo già organizzato e funzionante, sul quale il Regolamento 2019/880 costruisce, nell'Unione doganale, un sistema di controlli rafforzato, basato su uffici nazionali

¹²¹ Regolamento (CE) 116/2009, art. 2, co. 4.

¹²² Regolamento (UE) 2019/880, considerando n. 7.

¹²³ *Ibid.*, art. 2, co. 1.

¹²⁴ Art. 1, Convenzione UNESCO del 1970.

¹²⁵ Art. 2, Convenzione UNIDROIT del 1995.

¹²⁶ Regolamento (UE) 2019/880, considerando n. 9.

dotati di un sistema elettronico dedicato¹²⁷ e posti ancor più stretta cooperazione con gli uffici competenti degli altri Stati membri dell'UE¹²⁸.

Nel complesso, ci sembra che l'UE si sia dotata di un quadro normativo che presenta una innegabile vocazione tutelare rispetto alla movimentazione dei beni culturali, del quale è stato, però, lamentato il carattere soprattutto preventivo, dovuto alla circostanza che non è previsto l'esercizio dell'azione penale nei confronti di chi si macchia di "reati culturali"¹²⁹. In disparte ogni considerazione sulla competenza dell'UE in materia penale, va effettivamente rilevato che, nel caso dei regolamenti, si prevede che gli Stati membri stabiliscano le sanzioni applicabili, le quali devono essere effettive, proporzionate e dissuasive¹³⁰, senz'altro aggiungere, né raccomandare una preferenza per le sanzioni penali, come invece è accaduto, ad esempio, nel caso della tutela ambientale¹³¹. Per sua parte, la Direttiva 2014/60/UE si limita a disciplinare l'azione di restituzione del bene culturale, ma «[...] lascia[ndo] impregiudicate le azioni civili o *penali* spettanti, in base al diritto nazionale degli Stati membri, allo Stato membro richiedente e/o al proprietario cui è stato sottratto il bene»¹³². Nonostante tale rilievo, che a nostro avviso non accende alcuna ipotesi sull'inefficacia del quadro normativo in questione, riteniamo comunque apprezzabile l'intento di tutelare nella misura massima possibile i beni culturali, anche completando e rafforzando, a livello sovranazionale, quanto già previsto a livello universale dalla Convenzione UNESCO e dalla collegata e successiva Convenzione UNIDROIT.

5.3. Sebbene non costituisca ancora un'espressione concreta della *partnership* tra l'UNESCO e l'UE, non è da escludere che, in futuro, l'Unione possa dar vita ad attività di *peace-keeping* culturale, con ciò intendendo la possibilità che le operazioni militari o le missioni civili avviate nell'ambito della PSDC¹³³ ricevano un mandato comprendente la protezione dei beni culturali – mobili e, stavolta, anche immobili – in scenari di crisi nei quali debbano operare, ipotesi di indubbio interesse per l'Organizzazione a vocazione universale.

¹²⁷ *Ibid.*, artt. 8 e 9.

¹²⁸ *Ibid.*, art. 7.

¹²⁹ Cfr. GERSTENBLITH, *Enforcement by Domestic Courts*, in FRANCONI, GORDLEY (eds.), *Enforcing international cultural heritage law*, Oxford, 2013, p. 159 ss.

¹³⁰ Cfr. l'art. 9 del Regolamento (CE) n. 116/2009 e l'art. 11 del Regolamento (UE) 2019/880.

¹³¹ Cfr. l'art. 5 della *Direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, sulla tutela penale dell'ambiente*, in GUUE L 328 del 6 dicembre 2008: «Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i reati di cui agli artt. 3 e 4 siano puniti con sanzioni *penali* efficaci, proporzionate e dissuasive» [corsivo aggiunto].

¹³² Direttiva 2014/60/UE, art. 16.

¹³³ Cfr., in particolare, l'art. 42 TUE.

Nel sistema di sicurezza collettivo dell'ONU tale sviluppo si è già realizzato, ad esempio nel caso dell'operazione *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission* (MINUSMA) operante in Mali, incaricata dal Consiglio di sicurezza (anche) «[t]o assist the transitional authorities of Mali, as necessary and feasible, in protecting from attack the cultural and historical sites in Mali, in collaboration with UNESCO»¹³⁴. Si tratta di un intervento militare massiccio (oltre 10.000 militari), che per mandato e operatività ha le capacità per essere direttamente coinvolto nelle attività di protezione armata del patrimonio culturale, come effettivamente sta avvenendo in stretto raccordo con l'UNESCO.

Diversa è la situazione nel caso dell'UE. Fino ad ora, nessun intervento PSDC ha compreso compiti analoghi a MINUSMA, anche se proprio in alcuni scenari di crisi, vulnerabili anche sotto il profilo della distruzione dei beni culturali, sono state schierate delle operazioni militari e delle missioni civili. Come nello stesso Mali, Paese in cui sono state dispiegate un'operazione militare non operativa (*EU Training Mission Mali*), incaricata di svolgere attività di formazione e di consulenza alle forze armate locali¹³⁵, e una missione civile (*EU Capacity Building Mission Sahel Mali*), avente il compito di assistere e di consigliare le autorità interne nell'attuazione della riforma della sicurezza approvata nei primi anni Duemila¹³⁶. In entrambi i casi, però, nel mandato ricevuto non si fa menzione alla protezione dei beni culturali, mentre il riferimento a MINUSMA, presente nelle decisioni istitutive dei due interventi PSDC, è esclusivamente funzionale alla realizzazione di uno stretto coordinamento con gli altri attori internazionali operanti *in loco*¹³⁷.

Invece, il mandato della missione civile EUAM Iraq contiene un riferimento alla protezione dei beni culturali. Va detto che, in precedenza, il Consiglio si era espresso sulla distruzione di beni culturali, siti archeologici, monumenti e biblioteche in Iraq, dichiarando che «[...] l'Unione europea appoggia attivamente le pertinenti azioni ed iniziative dell'UNESCO nonché le organizzazioni governative e non governative il cui obiettivo è quello di salvaguardare il patrimonio culturale dell'Iraq quale parte

¹³⁴ Consiglio di sicurezza ONU, risoluzione 2100 (2013), par. 16, lett. f e successive risoluzioni (da ultimo, cfr. risoluzione 2423 [2018], par. 67). In dottrina, cfr. l'ampio studio di PINESCHI, *Tutela internazionale del patrimonio culturale e missioni di pace delle Nazioni Unite: un binomio possibile?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2018, p. 1 ss.

¹³⁵ Art. 1 della *Decisione 2013/34/PESC del Consiglio, del 17 gennaio 2013, relativa a una missione militare dell'Unione europea volta a contribuire alla formazione delle forze armate maliane (EUTM Mali)*, in GUUE L 14 del 18 gennaio 2013.

¹³⁶ Art. 1 della *Decisione 2014/219/PESC del Consiglio, del 15 aprile 2014, relativa alla missione dell'Unione europea in ambito PSDC in Mali (EUCAP Sahel Mali)*, in GUUE L 113 del 16 aprile 2014.

¹³⁷ Cfr. art. 1 della *Decisione 2013/34/PESC* e art. 2 della *Decisione 2014/219/PESC*.

del patrimonio culturale mondiale»¹³⁸. Con l'avvio di EUAM Iraq si è, invece, previsto un coinvolgimento diretto dell'UE, dovendo la missione civile garantire «[...] che tra le azioni di contrasto alla criminalità organizzata [nell'ambito della consulenza alle autorità irachene per contribuire all'attuazione della strategia nazionale di sicurezza, *n.d.r.*] rientrino la lotta contro la migrazione clandestina, il traffico di armi e stupefacenti, la criminalità informatica e il traffico illecito e la *distruzione di beni culturali*. Quest'ultima avverrà in stretto coordinamento con tutti i pertinenti attori sul terreno, in particolare con l'UNESCO e la coalizione internazionale»¹³⁹. Ora, è ben chiaro che tale compito non comporta la partecipazione operativa alla protezione dei beni culturali e, dunque, non è comparabile con le attività di MINUSMA, ma ciò si spiega rammentando che si tratta di una missione civile di piccola dimensione (98 membri di *staff*) e avente compiti di *counselling* nel settore sicurezza.

Trattasi, però, di un primo (e unico, nella prassi finora intervenuta) segnale della volontà di considerare la protezione dei beni culturali quale parte degli interventi di ambito PSDC, sviluppo rispetto al quale l'approdo a una fase più operativa, di effettiva difesa armata dei siti culturali, richiederà necessariamente l'avvio di operazioni militari robuste. A nostro avviso, non si pone un problema di capacità militari, dato che l'UE ha già lanciato operazioni comparabili a MINUSMA, come è accaduto con l'operazione militare *EUFOR Althea* in Bosnia-Erzegovina¹⁴⁰, che nel 2004 ha visto lo schieramento iniziale di circa 7000 militari. Riteniamo, invece, che la questione sia puramente legata alla volontà politica degli Stati membri di dare avvio ad attività di *peace-keeping* culturale a guida UE, oltre che, naturalmente, alla necessità di proteggere i beni culturali situati nello scenario di crisi nel quale l'Unione sia richiesta di intervenire.

In tale direzione, è auspicabile che gli Stati membri dell'UE già attivi sul fronte della promozione del *peace-keeping* culturale nelle rilevanti sedi internazionali svolgano un ruolo propulsore anche in seno all'Unione. Tra questi, il nostro Paese, che nel 2015 ha proposto l'adozione, da parte della Conferenza generale dell'UNESCO, della Risoluzione 38 C/49, con la quale, tenuto conto dei risultati positivi conseguiti da MINUSMA e al fine di rafforzare la protezione della cultura e la promozione del pluralismo culturale in caso di conflitto armato, è stato espresso l'incoraggiamento a inserire delle componenti culturali negli interventi di *peace-keeping* a guida ONU e

¹³⁸ Dichiarazione del Consiglio del 26 maggio 2003 sulla tragica distruzione di beni culturali, siti archeologici, monumenti e biblioteche in Iraq, in GUUE C 136 dell'11 giugno 2003.

¹³⁹ Art. 3, co. 5, della versione vigente della *Decisione (PESC) 2017/1869 del Consiglio, del 16 ottobre 2017, relativa alla missione consultiva dell'Unione europea a sostegno della riforma del settore della sicurezza in Iraq (EUAM Iraq)*, in GUUE L 266 del 17 ottobre 2017.

¹⁴⁰ *Azione comune 2004/570/PESC del Consiglio, del 12 luglio 2004, relativa all'operazione militare dell'UE in Bosnia-Erzegovina*, in GUUE L 252 del 28 luglio 2004.

altresì a creare delle *task force* culturali nazionali¹⁴¹. In tale direzione, dando seguito alla Risoluzione 38 C/49, nel 2016 l'Italia ha firmato un *Memorandum of Understanding* con l'UNESCO attraverso il quale è stata convenuta la creazione della *task force* culturale italiana¹⁴², chiamata a intervenire, su richiesta di uno Stato membro della stessa Organizzazione in situazione di crisi o emergenza, per effettuare interventi *in loco* quali, ad esempio, la pianificazione delle operazioni di salvaguardia del patrimonio culturale, l'assistenza al trasporto in sicurezza dei beni culturali mobili e il contrasto al saccheggio e al traffico illecito di beni culturali. Inoltre, nella stessa direzione, merita segnalare che, su proposta italo-francese, nel 2017 il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha approvato la Risoluzione 2347, in cui si afferma *inter alia* che «[...] the mandate of United Nations peacekeeping operations, when specifically mandated by the Security Council and in accordance with their rules of engagement, may encompass, as appropriate, assisting relevant authorities, upon their request, in the protection of cultural heritage from destruction, illicit excavation, looting and smuggling in the context of armed conflicts, in collaboration with UNESCO, and that such operations should operate carefully when in the vicinity of cultural and historical sites»¹⁴³.

6. L'inquadramento, sotto il profilo istituzionale e materiale, della storica e fruttuosa cooperazione tra l'UNESCO e l'UE ha consentito di metterne in luce l'ampiezza tematica e la varietà di strumenti apprestati, col fine comune ai due enti internazionali di proteggere e di promuovere la cultura e le sue espressioni, assumano esse la forma materiale del bene di interesse storico-artistico oppure quella immateriale dei diritti dell'uomo.

Come si è visto, si tratta di una cooperazione multisettoriale e improntata a un certo pragmatismo, nel cui ambito il sostegno finanziario offerto dall'UE costituisce un punto di forza e, al contempo, un fattore di sviluppo della *partnership* instaurata. Così sembrano testimoniare alcuni documenti adottati in ambito europeo. Ad esempio, nel quadro finanziario pluriennale 2021-2027¹⁴⁴ la Commissione Juncker ha proposto un bilancio a lungo termine dell'UE allineato alle sue priorità politiche,

¹⁴¹ Conferenza generale UNESCO, *Reinforcement of UNESCO's action for the protection of culture and the promotion of cultural pluralism in the event of armed conflict*, 38th session (2 novembre 2015), par. 5.

¹⁴² *Memorandum of Understanding between the Government of the Italian Republic and the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization on the Italian National "Task Force in the framework of UNESCO's Global Coalition Unite4Heritage" for initiatives in favor of Countries facing emergencies that may affect the protection and safeguarding of culture and the promotion of cultural pluralism*, Roma, 16 febbraio 2016.

¹⁴³ Consiglio di sicurezza ONU, risoluzione 2347 (2017), 24 marzo 2017, par. 19.

¹⁴⁴ Commissione europea, *Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, dà forza e difende*, Bruxelles, 2 maggio 2018.

tra cui il maggior sostegno finanziario al ruolo proattivo dell'Unione nella Comunità internazionale, anche nell'ambito del multilateralismo effettivo¹⁴⁵. È il caso di rammentare che tale proposito è del tutto coerente con l'intento, espresso dal Consiglio nelle citate conclusioni sul piano di lavoro per la cultura 2019-2022, di tenere relazioni culturali internazionali che, oltre all'aspetto promozionale della cultura e delle sue diverse forme espressive, impongano di garantire la piena complementarietà con le azioni condotte dal Consiglio d'Europa e dall'UNESCO. Inoltre, lo stesso proposito ha trovato esplicita conferma nel recente discorso del rappresentante dell'UE alla 206^a sessione del Consiglio esecutivo UNESCO, al termine del quale si rassicurava che «We will remain close partners to UNESCO – the EU Member States continue to be collectively the largest contributors to the regular budget of UNESCO, and the EU and the EU MS also represent the organisation's largest voluntary donors»¹⁴⁶.

Se la strada del maggior sostegno finanziario pare offrire una prospettiva di sviluppo della *partnership* tra l'UNESCO e l'UE – e, ci permettiamo di aggiungere, auspicabilmente nella direzione di incoraggiare anche gli altri ambiti della cooperazione – una critica può essere mossa, a nostro avviso, alla citata frammentazione che caratterizza l'attuale quadro regolatorio delle relazioni tra i due enti internazionali. Infatti, riteniamo che rapporti istituzionali di tale importanza, complessità e onerosità meriterebbero di essere inquadrati in un unico strumento convenuto tra l'UNESCO e l'UE, che crei una piattaforma di cooperazione utile, da una parte, a ordinare e consolidare il perimetro delle relazioni esistenti e, dall'altra, a lasciare aperta la possibilità di ampliare gli ambiti materiali di azione comune.

Ciò detto, riteniamo altresì che il ruolo proattivo dell'UE nella protezione del patrimonio culturale e nella promozione della diversità culturale, quale emerge dalla cooperazione qui considerata, dovrebbe trovare corrispondenza nella sua piena partecipazione all'UNESCO, come *membro*. Trattasi di uno sviluppo auspicabile, ma purtroppo al momento impercorribile, non essendo stata presa in considerazione tale ipotesi tra le proposte di modifica finora formulate sull'art. 2 (*Membership*) del trattato istitutivo dell'Organizzazione a vocazione universale¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Tale intento è stato confermato dal nuovo Presidente della Commissione, Ursula von der Leyen, la quale ha espresso la volontà di voler ulteriormente incrementare i fondi per l'azione esterna, al fine di consolidare la posizione dell'UE quale "attore globale forte" nella Comunità internazionale. Cfr. VON DER LEYEN, *Un'Unione più ambiziosa: Il mio programma per l'Europa* (Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024), 16 luglio 2019.

¹⁴⁶ Consiglio esecutivo UNESCO, *206th session of the UNESCO Executive Board - European Union statement*, Parigi, 10 aprile 2019.

¹⁴⁷ Infatti, alla Conferenza generale sono state proposte diverse modifiche della Costituzione dell'UNESCO, anche con riguardo all'art. 2. Nessuna di queste, però, prevede l'estensione della *membership* agli enti internazionali. L'unica modifica apportata alla norma in questione ha riguardato il par. 3, riguardante i diritti e gli obblighi dei membri associati. Cfr. UNESCO, *Basic Texts*, Parigi, 2018.

LA DIPLOMAZIA ITALIANA PRESSO L'UNESCO

*Nico Longo**

SOMMARIO: 1. Una *cultural diplomacy* a tutto tondo. – 2. La salvaguardia del patrimonio culturale in caso di conflitto. – 3. Le cosiddette “industrie culturali” ed il patrimonio immateriale.

La Rappresentanza Permanente d'Italia presso le Organizzazioni internazionali parigine (sia per l'UNESCO – Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura, istituita nel 1946, che per l'OCSE – Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, creata nel 1960) ha sede in un prestigioso “*hôtel particulier*” di fine Settecento, situato nel cuore del Faubourg Saint-Germain, nel VII *arrondissement* della capitale. L'edificio, denominato *Hôtel de Galliffet* ospitò inizialmente il Ministero degli Affari Esteri francese, dal 1794 al 1821. Venne acquistato dallo Stato italiano nel 1909 durante il Governo Giolitti, ospitando tra il 1894 e il 1938 l'Ambasciata d'Italia a Parigi e, dopo il trasferimento della nostra Sede diplomatica nella vicina *Rue de Varenne*, il Consolato generale d'Italia, fino al 1962. Attualmente, l'edificio ospita la Delegazione Permanente d'Italia presso l'UNESCO e l'Istituto italiano di Cultura. La Delegazione Permanente è guidata da un Rappresentante Permanente (attualmente, l'Ambasciatore Massimo Riccardo, in carica dal 1° ottobre 2018), coadiuvato da uno staff diplomatico che comprende il Vice Rappresentante Permanente, un Segretario di Legazione ed un Tenente Colonnello, quale esperto del Comando Carabinieri Tutela del Patrimonio culturale. I precedenti Rappresentanti Permanenti che hanno dato lustro alla nostra Delegazione sono stati gli Ambasciatori Vincenza Lomonaco (2013-2018); Maurizio Enrico Luigi Serra (2010); Giuseppe Moscato (2005); Francesco Caru-

* Le opinioni sono espresse dall'autore a titolo personale e non sono riconducibili al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

so (2002); Gabriele Sardo (1998); Giancarlo Leo (1993), Michelangelo Jacobucci (1991); Giacomo Ivancich Biaggini (1987); Alberto Indelicato (1984); Marco Favale (1983); Guglielmo Folchi (1980); Ludovico Carducci Artenisio (1975), Giacomo Profili (1972); Piero Guadagnini (1970), Giorgio Ciraolo (1965).

1. Il lavoro della Delegazione Permanente italiana all'UNESCO esprime l'azione del nostro Paese per la *cultural diplomacy* ed è un eccellente esempio di *soft power* per promuovere crescita e dialogo all'interno di una organizzazione che, in aderenza al suo mandato, dal dopoguerra ha svolto un ruolo di primo piano nella salvaguardia e difesa del patrimonio culturale mondiale¹. Secondo la definizione che ne dà l'UNESCO, la *cultural diplomacy* è una forma di «soft power that strives to foster the exchange of views and ideas, promote knowledge of other cultures, and build bridges between communities»².

La diplomazia culturale è una componente fondamentale del *soft power* e l'Ambasciatore Baldi la descrive efficacemente come uno «[...] scambio di idee, informazioni e valori volti alla promozione dell'immagine del Paese in un'ottica di crescita e dialogo fra culture diverse che costituisce un pilastro fondamentale della diplomazia»³.

L'esigenza di una *cultural diplomacy* a livello mondiale venne indirettamente affermata nell'auspicio di un *new humanism*, contenuto nel discorso di Milano del 2010 dell'allora Direttore generale dell'UNESCO, Irina Bokova: «[cu]lture is the best gateway to the human heart and mind [...] We must build a lasting universal community of human beings drawing on values – culture first and foremost – that are the essence of humanity. This is the task of the new humanism, in which UNESCO intends to play its role to the full. [...] Globalization is no longer a matter of 'contact', [...] but of sharing»⁴.

¹ NYE, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, in *Foreign Affairs, Capsule Review*, 2004. Il termine "soft power", coniato dal professor Nye dell'Università di Harvard alla fine degli anni Ottanta, descrive l'abilità di uno Stato di creare consenso nelle relazioni internazionali attraverso la persuasione piuttosto che con la coercizione o la proiezione di potenza.

² *The Soft Power of Culture*, disponibile presso: <http://www.unesco.org>.

³ BALDI, *Diplomacy and Soft Power: culture in diplomacy*, seminario dell'Ambasciatore d'Italia in Bulgaria presso l'Università St. Kliment Ohridski (Sofia, 29 novembre 2017), disponibile presso: <https://ambsofia.esteri.it>. Vedasi anche LAOS, *Foundations of cultural diplomacy: politics among cultures and the moral autonomy of man*, New York, 2011. FIORUCCI, *Verso una politica culturale internazionale: linee e tendenze dell'azione culturale dell'Unesco (1975-2017)*, Milano, 2017; CARTA, HIGGOTT, *Cultural Diplomacy in Europe*, Londra, 2020.

⁴ *Address by Ms Irina BOKOVA, Director-General of UNESCO, on the occasion of the award ceremony for the honorary diploma*, in *European and International Politics: UNESCO and the Foundations of New Humanism*, Milano, 2010. Disponibile presso: <http://unesdoc.unesco.org>.

Lo scopo di perseguire la pace tra i popoli attraverso lo strumento della cultura e della diplomazia culturale compare nel preambolo del trattato istitutivo dell'UNESCO, che ricorda come «[...] since wars begin in the minds of men, it is in the minds of men that the defences of peace must be constructed». Poiché le guerre nascono nella mente degli uomini, è nello spirito degli uomini che devono essere poste le difese della pace. Per questo motivo, la pace deve fondarsi sulla solidarietà intellettuale e morale dei popoli e la diffusione della cultura e dell'educazione si rivelano indispensabili alla dignità umana e costituiscono un dovere che lo stesso preambolo definisce "sacro" per tutte le nazioni («[...] peace must therefore be founded, if it is not to fail, upon the intellectual and moral solidarity of mankind», «[...] the wide diffusion of culture, and the education of humanity for justice and liberty and peace are indispensable to the dignity of man and constitute a sacred duty which all the nations must fulfil [...]»)⁵.

Il valore fondante dei principi antropocentrici dell'UNESCO è ripreso all'art. 1 con l'obiettivo di assicurare il rispetto della giustizia e della *rule of law* tra le nazioni («the purpose of the Organization is to contribute to peace and security by promoting collaboration among the nations through education, science and culture in order to further universal respect for justice, for the rule of law and for the human rights and fundamental freedoms»), secondo un percorso iniziato dalla *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* del 1948 («[1] istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia fra tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi, e deve favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace»)⁶.

Tale *soft power*⁷ unitamente a storia, tradizione, creatività – elementi che accomunano la nostra identità nazionale – sono stati efficacemente valorizzati dalla nostra azione di diplomazia culturale all'UNESCO, caratterizzata da un costante impegno in seno all'Organizzazione. Come riferito nel sito internet della nostra Rappresentanza Permanente, «sin da quando il Governo italiano aderì all'Organizzazione nel 1947, durante la Conferenza generale che si svolse a Città del Messico (il relativo strumento di ratifica fu depositato il 27 gennaio 1948), il nostro Paese ha

⁵ Preambolo della *Costituzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura*, Londra, 16 novembre 1945.

⁶ Assemblea generale ONU, *Universal Declaration of Human Rights*, risoluzione 217 (III)(A) (10 dicembre 1948), art. 26, co. 2.

⁷ BECHIS, *L'Italia e il soft power. La ricetta per farci valere nel mondo*, in *Formiche.net* (15 settembre 2018), in cui l'Autore ricorda che «[...] l'Italia farebbe bene a ricordarsi che il soft power è lo strumento più incisivo di cui dispone per riscuotere successi all'estero tanto sul piano diplomatico quanto su quello economico».

acquisito un indiscusso prestigio, confermato anche dall'elezione, nel 1958, di un italiano (Vittorino Veronese) alla carica di Direttore generale dell'UNESCO»⁸.

Tale assiduo impegno⁹ ha fatto sì che l'Italia, membro UNESCO dal 1948, sieda ininterrottamente dal 1999 nell'organo di governo dell'UNESCO, il Consiglio esecutivo, composto da 58 Stati membri ed eletto ogni quattro anni dalla Conferenza generale, che riunisce a cadenza biennale tutti gli Stati membri¹⁰.

Il nostro Paese è, inoltre, al primo posto per numero di siti iscritti nella Lista del Patrimonio Mondiale con ben 55 beni e vanta nove iscrizioni nella Lista del Patrimonio culturale immateriale.

Dal 1988 l'Italia ospita a Venezia l'Ufficio regionale UNESCO per la Scienza e la Cultura in Europa (*Regional Bureau for Science and Culture in Europe*, BRE-SCE), unico ufficio territoriale in Europa dell'UNESCO, incaricato della cooperazione culturale e scientifica nell'Europa orientale e nel Mediterraneo.

Il compito della nostra Delegazione Permanente a Parigi consiste nel promuovere le relazioni tra l'Italia e l'UNESCO nei tre settori dell'educazione, scienza e cultura. In quest'ultimo ambito, in particolare, l'azione consiste nel consolidare la politica estera italiana per la cultura e la tutela del patrimonio – principali forme di espressione dell'identità di ogni popolo e di cui l'Italia è sommamente ricca – ed ha consentito al nostro Paese di raggiungere, nel corso degli anni, formidabili traguardi di diplomazia culturale.

Da una parte, tale azione diplomatica ha permesso di valorizzare a livello internazionale il patrimonio culturale materiale (artistico e naturale), ma anche quello immateriale, il “saper fare” degli italiani, ai quali va tributato in tal senso un “doveroso elogio”¹¹. Non si è trattato di una mera azione promozionale fine a sé stessa, ma di capacità a condividere, mettendo a disposizione degli altri Stati membri dell'UNESCO le migliori pratiche e la nostra *expertise* nazionale, maturata in tantissimi ambiti di impegno a salvaguardia di beni e valori culturali. Un'azione che, in definitiva, ha contribuito a dare lustro e rafforzare la missione stessa dell'UNESCO per la protezione del patrimonio culturale mondiale.

Dall'altra parte, l'attività della nostra Delegazione offre un esempio di “saper fare squadra” fuori dai confini nazionali, in un ambito multilaterale, mettendo a disposizione dell'intero Paese – istituzioni centrali, Regioni, Comuni e realtà locali – gli strumenti più opportuni e validi. Si tratta di un'abile attività negoziale sul campo, condot-

⁸ Consultabile presso: <https://delegazioneunesco.esteri.it>.

⁹ Il nostro Paese ha ratificato trenta Convenzioni UNESCO, consultabili presso: <http://www.unesco.org>.

¹⁰ L'Italia è stata rielelta per il sesto mandato consecutivo (2019-2023) nel corso della 40^{ma} sessione della Conferenza generale (12-27 novembre 2019).

¹¹ CARMILLERI, *Doveroso elogio degli italiani. Contro il vizio dell'auto-denigrazione*, Milano, 2001.

ta anche con la valorizzazione di iniziative che, per il loro carattere innovativo e di *best practice*, hanno fatto riconoscere in seno all'Organizzazione una *leadership* indiscussa all'Italia in tanti settori. In tal senso, nel portare avanti richieste e linee direttive governative insieme alle istanze provenienti dai territori, l'azione della nostra Delegazione è essa stessa una "buona prassi" di coordinamento istituzionale multi-livello.

Accanto a questi impegni, non va dimenticato l'apporto finanziario dell'Italia all'Organizzazione. Il contributo annuale dell'Italia all'UNESCO è di circa 12 milioni di dollari, "calcolato sulla base del coefficiente stabilito alle Nazioni Unite in base a reddito e popolazione ed è pari al 3,7% del bilancio complessivo dell'Organizzazione"¹². L'Italia è l'ottavo contributore al bilancio ordinario dell'UNESCO, ma il primo per contributi volontari con circa 30 milioni di dollari all'anno. Se si sommano insieme sia il contributo volontario che quello ordinario, l'Italia arriva ad attestarsi tra i primissimi contributori complessivi dell'Organizzazione¹³.

Grazie all'assiduo lavoro svolto, la nostra Delegazione Permanente a Parigi ha favorito l'ottenimento di significativi risultati per l'Italia¹⁴ e la sua azione negli ultimi anni si è incentrata su due aspetti principali: la salvaguardia del patrimonio culturale nelle aree di crisi e zone di conflitto (attraverso una costante azione di impulso portata avanti nei due organi dell'UNESCO, il Consiglio esecutivo e la Conferenza generale) e la promozione delle cosiddette "industrie culturali".

Tale impegno diplomatico è efficacemente riassunto nell'analisi del nostro Ambasciatore Massimo Riccardo: «[...] l'Italia, per le sue tradizioni, storia e cultura, ha un ruolo di primo piano nell'attività di diplomazia culturale. "Italia superpotenza di cultura e bellezza". Non è un luogo comune, né una frase fatta. È la sintesi di come

¹² Disponibile presso: <https://delegazioneunesco.esteri.it>.

¹³ I contributi finanziari degli Stati membri alle organizzazioni internazionali si distinguono in contributi obbligatori e volontari. I contributi obbligatori sono dovuti *ex lege*, su base annua, in forza dell'adesione all'atto istitutivo dell'Organizzazione stessa. Il loro ammontare dipende da un coefficiente collegato al PIL di ogni Paese (lo stato dei pagamenti ordinari degli Stati membri UNESCO è consultabile presso: <https://en.unesco.org>). Si dicono invece contributi volontari quelli che l'Organizzazione riceve per libera scelta dei Paesi membri, versati in più rispetto ai contributi obbligatori. Si tratta di una forma di finanziamento volontaria, libera nell'*an* e nel *quantum*. Si dicono anche contributi *extra budget*, in quanto sono entrate eventuali e generalmente utilizzate per finanziare progetti o attività ulteriori rispetto a quelle previste nel programma di bilancio dell'organizzazione internazionale beneficiaria.

¹⁴ Il 2017 è stato, ad esempio, un anno particolarmente ricco di riconoscimenti. Il nostro Rappresentante Permanente è stato eletto Presidente della Commissione Cultura, per la prima volta *chaired* dall'Italia. Inoltre, l'Italia è stata eletta per il quadriennio 2017-2021 al Comitato per la Protezione dei Beni Culturali nei conflitti armati (organo previsto dal *Secondo Protocollo alla Convenzione dell'Aia del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato*, L'Aia, 26 marzo 1999 - II Protocollo). Il Comitato è composto da dodici Paesi, che restano in carica per quattro anni.

effettivamente ci percepisce la quasi totalità dei Paesi; è l'elemento unificante della nostra identità nazionale, a cui aggiungerei la formidabile capacità di dialogo e di negoziato, strettamente collegata a questa eredità identitaria che ci viene riconosciuta e che sa trasmettere agli altri i valori di libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani, della nostra storia e della nostra incomparabile tradizione»¹⁵.

2. La salvaguardia del patrimonio culturale è al centro del dibattito internazionale a causa degli attacchi sistematici perpetrati negli ultimi anni da gruppi di estremisti religiosi contro il patrimonio culturale di popoli e nazioni ed i loro siti millenari. In tale contesto, l'Italia si ispira e dà attuazione alla *Convenzione dell'Aia per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato* del 1954¹⁶, avendone ratificato anche il I Protocollo del 1954¹⁷ e il II Protocollo del 1999. Il governo italiano è stato il primo a cogliere la necessità di rafforzare le capacità di risposta dell'UNESCO di fronte a tali situazioni di emergenza e di proporre la creazione di nuovi strumenti *ad hoc* condivisi tra Stati membri e l'Organizzazione.

Nell'aprile 2015, l'Italia ha iscritto – per il tramite della nostra Delegazione Permanente – il tema della protezione del patrimonio culturale nelle aree di crisi e di conflitto all'ordine del giorno della 196^{ma} sessione del Consiglio esecutivo UNESCO. In tal modo l'Italia ha voluto sottolineare lo stretto legame esistente tra la distruzione del patrimonio culturale e le minacce alla pace e alla sicurezza, nonché la salvaguardia del patrimonio culturale nelle zone di crisi e la lotta al traffico illecito di beni culturali. Questi ultimi aspetti sono racchiusi nella *Convenzione concernente le misure da adottare per impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali* del 1970¹⁸.

Questo lavoro di sensibilizzazione trova coronamento nel novembre 2015, quando la 38^{ma} Conferenza generale approva per acclamazione la “Strategia per il rafforzamento dell'azione dell'UNESCO per la protezione della cultura e la promozione della diversità culturale in casi di conflitto armato” (Strategia). Essa considera la distruzione del patrimonio culturale come un problema per la sicurezza globale, ragion per cui la sua protezione diviene un elemento essenziale per assicurare una pace ed uno sviluppo sostenibili (cfr. punti n. 4 e n. 6):

¹⁵ Cfr. messaggio di insediamento dell'Ambasciatore, disponibile presso: <https://delegazione.unesco.esteri.it>.

¹⁶ L'Aia, 14 maggio 1954.

¹⁷ *I Protocollo alla Convenzione dell'Aia del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato*, L'Aia, 14 maggio 1954.

¹⁸ Parigi, 14 novembre 1970. Tale Convenzione UNESCO considera all'art. 11 come illeciti l'esportazione e il trasferimento forzato di proprietà di beni culturali, risultanti direttamente o indirettamente dall'occupazione di un Paese da parte di una potenza straniera.

«4. The scale and systematic nature of attacks on culture, that we are witnessing today, highlight the strong connection between the cultural, humanitarian and security dimensions of conflicts. The protection of cultural heritage and diversity during conflict appears today as central not only to mitigate vulnerability; but also to break a cycle of violence whereby attacks on culture contribute to further promoting hatred, sectarianism and fragmentation within society, fuelling continuous instability and conflict. Ultimately, attacks against cultural heritage and diversity are attacks against people, their rights and their security. [...]

6. For these reasons, there is today growing recognition that the protection of cultural diversity and the promotion of cultural pluralism, through the safeguarding of the tangible and intangible heritage of communities and the protection of human rights and fundamental freedoms, is more than a cultural emergency. It is a security and humanitarian imperative in conflict and transition situations, and an essential element in ensuring sustainable peace and development [...]»¹⁹.

La Strategia delinea ai successivi punti n. 11 e n. 12 gli obiettivi ai quali gli Stati membri e la stessa Organizzazione si atterranno per far fronte a situazioni di emergenza derivanti da crisi, conflitti o catastrofi che minacciano il patrimonio ed il pluralismo culturale:

«11. The overall goal of the present strategy is to reduce the vulnerability of cultural heritage and diversity before, during and in the aftermath of conflict in a context where destruction and threats are unprecedented. [...]

12. The two intertwined objectives of UNESCO are the following:

- Strengthen the ability of Member States to prevent, mitigate and recover the loss of cultural heritage and diversity as a result of conflict, by developing institutional and professional capacities for reinforced protection. [...]

- Incorporate the protection of culture into humanitarian action, security strategies and peace-building processes by engaging with relevant stakeholders outside the culture domain [...]».

La Strategia, sempre grazie all'impulso del nostro Paese, include un meccanismo di intervento rapido. Nella sessione del Consiglio esecutivo, preparatoria della 38^{ma} Conferenza generale (197^{ma} sessione, nell'ottobre 2015), la nostra Delegazione aveva presentato un progetto di risoluzione, poi approvato all'unanimità, per creare un meccanismo di intervento rapido (*task force*) per accompagnare l'attuazione della Strategia, composto da esperti nazionali di altissimo profilo messi a disposizione dell'Organizzazione dagli Stati membri per intervenire in situazioni di crisi e di emergenza.

¹⁹ Conferenza generale UNESCO, *Strategy for the reinforcement of UNESCO's actions for the protection of culture and the promotion of cultural pluralism in the event of armed conflict*, risoluzione 38C/48 (17 novembre 2015).

È italiano il primo contributo a questa Strategia. Nel febbraio 2016, l'Italia ha firmato un *Memorandum of Understanding* (MoU) con l'UNESCO, mettendo a disposizione dell'Organizzazione la *task force Unite4Heritage* composta da carabinieri del Comando per la Tutela del Patrimonio culturale (T.P.C., specializzato nella lotta al traffico illecito di beni culturali) e da esperti civili altamente qualificati in ambito di salvaguardia, restauro e protezione del patrimonio culturale²⁰.

Attraverso tale contributo nazionale – i cosiddetti “Caschi blu della cultura”, espressione riferita alla *task force* italiana messa a disposizione dell'UNESCO: iniziativa senza precedenti nella storia dell'Organizzazione – l'Italia è stato il primo degli Stati membri a dare concreta attuazione alla Strategia contenuta nella Risoluzione 38C/48²¹.

Nel 2016 e 2017, l'Italia ha inoltre coordinato un gruppo di discussione informale, denominato “Gruppo di Amici Unite4Heritage”²² che ha contribuito alla definizione del cosiddetto “Piano d'Azione” per l'attuazione della Strategia, poi approvato alla 39^{ma} Conferenza generale nel novembre 2017.

Il percorso avviato dall'Italia ha stimolato importanti seguiti, sia in ambito bilaterale che multilaterale. Altri Stati membri hanno sviluppato analoghe iniziative per mettere a disposizione propri esperti nazionali²³ e l'UNESCO stessa ha istituito un ufficio per la gestione delle emergenze (*Emergency Preparedness and Response Unit*). Il risultato politicamente più rilevante è stato il riconoscimento che

²⁰ Viene inoltre disposto che il coordinamento di tale unità sia assicurato dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MiBACT), con la partecipazione del MAECI (Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale), del Ministero della Difesa e del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR). È previsto che, su richiesta di uno Stato Membro, la *task force* italiana possa intervenire o in via preventiva, o nel corso di una situazione di crisi o di disastro naturale, o in un momento successivo, per svolgere una serie di attività elencate nel MoU stesso.

²¹ Il primo impiego ufficiale della *task force* italiana è avvenuto a seguito del sisma che ha colpito l'Italia centrale nell'agosto 2016, intervenendo ad Amatrice e nelle aree di Arquata del Tronto, Norcia e in tutta la Provincia di Macerata, permettendo di acquisire il quadro della situazione sul patrimonio culturale danneggiato ed individuando le strutture idonee in cui depositare i beni scampati alla distruzione. Inoltre, la *task force* opera in Iraq dal 2016, a livello bilaterale, quale componente specialistica dell'Arma dei Carabinieri nell'ambito di programmi di formazione ed assistenza per le forze di polizia locali.

²² Il Gruppo di Amici “Unite4Heritage” ha il compito di negoziare con gli Stati membri la definizione di posizioni comuni sul tema della protezione del patrimonio culturale nelle aree di crisi e di conflitto. Il gruppo prende il nome dalla campagna di sensibilizzazione mondiale, varata nel 2015 dall'UNESCO, per la ricerca di soluzioni condivise per la tutela del patrimonio culturale in aree di conflitto.

²³ I Paesi che, sulla base dell'esempio italiano, hanno firmato un accordo di cooperazione con l'UNESCO per mettere a disposizione esperti nazionali sono: Germania, Austria, Ungheria, Spagna, Olanda, Norvegia, Russia.

il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha dato al tema della protezione del patrimonio. Esso ha approvato nel 2015 due risoluzioni di condanna degli atti di distruzione e contro il traffico illecito di beni culturali in relazione alle situazioni in Siria ed Iraq (n. 2199 e n. 2253)²⁴ e nel 2017 ha adottato la risoluzione n. 2347 sul tema della protezione del patrimonio e delle identità culturali nelle aree di crisi e di conflitto²⁵. Quest'ultima stabilisce un nesso tra patrimonio culturale e mantenimento della pace e della sicurezza, come emerge dal suo preambolo:

«Noting with grave concern the involvement of non-state actors, notably terrorist groups, in the destruction of cultural heritage and the trafficking in cultural property and related offences, in particular at the continued threat posed to international peace and security by the Islamic state in Iraq and the Levant (ISIL, also known as Da'esh), Al-Qaida and associated individuals, groups, undertakings and entities, and reaffirming its resolve to address all aspects of that threat, [...]».

In tal senso, la risoluzione n. 2347 rappresenta un passaggio fondamentale per il raggiungimento di uno dei principali obiettivi della Strategia dell'UNESCO, ovvero l'inclusione della componente culturale nelle azioni umanitarie, nelle iniziative di sicurezza globali e nei processi di costruzione e mantenimento della pace. In particolare, la risoluzione riconosce che gli attacchi contro i siti del patrimonio culturale possono costituire un crimine di guerra, con responsabilità penale individuale dei responsabili (art. 4): «Affirms that directing unlawful attacks against sites and buildings dedicated to religion, education, art, science or charitable purposes, or historic monuments may constitute, under certain circumstances and pursuant to international law a war crime and that perpetrators of such attacks must be brought to justice»; nonché la possibilità per il Consiglio di sicurezza di includere nel mandato delle operazioni di *peacekeeping* dell'ONU la protezione del patrimonio culturale (art. 19): «Affirms that the mandate of United Nations peacekeeping operations, when specifically mandated by the Security Council and in accordance with their rules of engagement, may encompass, as appropriate, assisting relevant authorities, upon their request, in the protection of cultural heritage from destruction, illicit excavation, looting and smuggling in the context of armed conflicts, in collaboration with UNESCO, and that such operations should operate carefully when in the vicinity of cultural and historical sites».

È stata ancora opera della nostra Delegazione il promuovere l'estensione della Strategia – inizialmente concepita solo quale risposta a situazioni di crisi e di conflitto – a situazioni di emergenza causate da catastrofi naturali. La proposta è stata avanzata a novembre 2017 dalla Commissione Cultura – a presidenza italiana – nel

²⁴ Consiglio di sicurezza ONU, risoluzione S/RES/2199 (12 febbraio 2015); Consiglio di sicurezza ONU, risoluzione S/RES/2253 (17 dicembre 2015).

²⁵ Consiglio di sicurezza ONU, risoluzione S/RES/2347 (24 marzo 2017).

corso della 39^{ma} Conferenza generale. L'*Addendum* alla Strategia, che prevede l'estensione delle attività ai disastri naturali, è stato adottato per *consensus* (documento n. 39C/57): un altro successo diplomatico raggiunto grazie all'efficace lavoro della nostra Delegazione Permanente.

3. Le cosiddette "industrie culturali" costituiscono il secondo macro-settore di impegno della nostra Delegazione Permanente, con l'obiettivo di sensibilizzare il legame tra patrimonio culturale e la valorizzazione dell'impresa culturale: l'artigianato artistico e le botteghe storiche, tese a promuovere creatività ed innovazione, ma anche l'industria del turismo, per una migliore fruizione del patrimonio culturale. In tal modo, l'attività della nostra Delegazione promuove l'immagine e la conservazione dell'immenso patrimonio culturale – materiale e immateriale – del nostro Paese, mettendo la cultura al centro delle politiche di sviluppo per le generazioni presenti e future. Si tratta di un impegno cruciale per avviare processi virtuosi di sviluppo sostenibile, in linea con l'Agenda ONU 2030. Il termine "sviluppo sostenibile" compare per la prima volta nel 1987 nel Rapporto *Our Common Future*, elaborato in sede onusiana, che lo definisce come sviluppo che «meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs»²⁶, ossia lo sviluppo che risponde alle esigenze delle generazioni attuali senza compromettere la capacità di quelle future di soddisfare le loro. L'Agenda ONU 2030 è un programma d'azione adottato nel 2015 sotto forma di risoluzione dall'Assemblea generale dell'ONU²⁷ e declina lo sviluppo sostenibile in 17 Obiettivi (*Sustainable Development Goals*, SDGs), impegnando tutti gli Stati dell'ONU a raggiungerli entro il 2030. Tra i 17 SDGs, quello destinato all'educazione e alla cultura è il n. 4 ("fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti").

In tale contesto, va ricordato che il nostro Paese è stato scelto per ospitare tre edizioni del Forum mondiale UNESCO per la Cultura e le Industrie Culturali a Monza nel 2009 e 2011 e a Firenze nel 2014. In particolare, la Dichiarazione di Firenze del 4 ottobre 2014, quale documento finale del Forum, riconosceva il legame tra cultura e sviluppo sostenibile, evidenziando «[...] the value that culture and the cultural industries bring as sources of creativity and innovation for sustainable development and the opportunities they provide for future generations»²⁸.

²⁶ Assemblea generale ONU, *Report of the World Commission on Environment and Development*, Doc. A/42/427 (4 agosto 1987). Esso è noto come *Rapporto Brundtland*, dal nome del Primo Ministro norvegese, Gro Harlem Brundtland, che presiedeva la Commissione.

²⁷ Assemblea generale ONU, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, risoluzione n. A/RES/70/1 (25 settembre 2015).

²⁸ UNESCO World Forum on Culture and Cultural Industries, *Dichiarazione di Firenze*, Doc. CLT/CRE/DCE/2014/1. Il testo della Dichiarazione è consultabile presso: <http://www.unesco.org>.

In modo analogo, nel 2019, la Dichiarazione di Parma, documento conclusivo dell'UNESCO *World Forum Culture and Food: Innovative Strategies for Sustainable Development* (Parma, 12-13 settembre 2019) raccomanda gli Stati a «[b]etter integrate culture into sustainable development policies and strategies at all levels, based on international standard-setting instruments that recognise the fundamental principles of human rights, respect for cultural diversity, and environmental sustainability»²⁹.

Per quanto riguarda la salvaguardia e conservazione del patrimonio culturale del nostro Paese, l'Italia detiene il record per numero di siti iscritti nella Lista del Patrimonio mondiale (*World Heritage List*)³⁰. La lista, che viene aggiornata ogni anno, include i beni di valore universale per l'intera umanità ed in essa figurano oltre mille siti presenti in 167 Paesi, di cui 55 sono italiani. La prima iscrizione risale al 1979 ("Arte Rupestre della Valle Camonica"), mentre le ultime in ordine di tempo sono state nel 2018 "Ivrea, città industriale del XX secolo" e nel 2019 le "Colline del Prosecco di Conegliano e Valdobbiadene"³¹. L'Italia è così il Paese con il maggior numero di siti iscritti, seguita da Cina, Spagna e Francia.

L'Italia vanta, inoltre, nove iscrizioni (su 508) nella Lista del Patrimonio culturale immateriale (*List of Intangible Cultural Heritage of Humanity*), istituita dalla *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale* del 2003, ratificata dall'Italia nel 2007³². In base all'art. 2 di tale Convenzione, per "patrimonio culturale immateriale" s'intendono le prassi, le tradizioni, i rituali ed i costumi, le conoscenze ed il *know-how* – inclusi gli strumenti, gli oggetti, i manufatti associati agli stessi – quali espressione "vivente" dell'identità delle popolazioni che in tali manifestazioni si riconoscono. È un patrimonio intangibile trasmesso di generazione in generazione, da parte dei gruppi sociali in risposta al loro ambiente e alla loro storia. La Convenzione assegna un ruolo fondamentale alle comunità locali che di tale patrimonio sono depositarie e hanno il compito di trasmetterlo, in modo pacifico e a fini di sviluppo, alle generazioni future.

L'art. 2 della Convenzione del 2003 stabilisce che «[a]i fini della presente Convenzione, si terrà conto di tale patrimonio culturale immateriale unicamente nella misura in cui è compatibile con gli strumenti esistenti in materia di diritti umani e con le esigenze di rispetto reciproco fra comunità, gruppi e individui nonché di sviluppo sostenibile».

²⁹ UNESCO World Forum on Culture and Food, *Parma Declaration* (13 settembre 2019); il testo è consultabile presso: <https://fr.unesco.org>.

³⁰ La lista è prevista dalla *Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale*, Parigi, 16 novembre 1972.

³¹ Consultabile presso: <http://www.unesco.it>.

³² Parigi, 17 ottobre 2003 (Convenzione del 2003).

Il principio dello sviluppo sostenibile, richiamato dalla predetta Convenzione del 2003 e dall'Agenda ONU 2030, viene qui in considerazione come uno dei requisiti del patrimonio culturale intangibile. Tale patrimonio andrà salvaguardato nella misura in cui sia compatibile con le esigenze dello sviluppo sostenibile, integrando le sue tre dimensioni (sociale, economica ed ambientale) in un'ottica di equità intergenerazionale. L'art. 2 richiede il rispetto di precisi requisiti (in materia di diritti umani, sviluppo sostenibile, rispetto tra comunità locali), ma in alcuni casi quello che può essere compatibile o "sostenibile" nelle usanze o tradizioni di un popolo, potrebbe non esserlo per le sensibilità di un altro Paese. Si pensi, ad esempio, all'usanza del combattimento di animali nelle manifestazioni del folklore popolare. Per tale motivo, nel 2014 venne rinviata la candidatura cinese del *Torch festival of the Yi people*, dal momento che in esso si perpetravano maltrattamenti a danno di animali³³.

Le ultime iscrizioni italiane, in ordine di tempo, sono state l'Arte delle perle di vetro e l'Arte musicale dei suonatori di corno da caccia (2020), l'Alpinismo, la Perdonaanza Celestiniana e la Transumanza (2019), l'Arte dei muretti a secco (2018)³⁴, e nel 2017 l'Arte del "pizzaiuolo" napoletano³⁵. A coronamento di tali successi, nel 2018 l'Italia è stata eletta per la prima volta quale Presidente della VII sessione dell'Assemblea generale degli Stati membri della Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale. Va infine ricordato che l'Italia ha ottenuto l'inclusione di nove città nel programma UNESCO "Città Creative"³⁶.

³³ Intergovernmental Committee for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage, Decisione n. 9.COM 10.12 (26 novembre 2014). L'*Intergovernmental Committee* è un organo previsto dalla Convenzione del 2003, che si riunisce una volta l'anno con il mandato di esaminare le varie candidature degli Stati, cfr. par. 3 lettera R.1: «[a]lthough the Torch festival includes different cultural expressions and practices transmitted from generation to generation, additional information would be needed on those of its components that involve animal fights to explain whether these are compatible with the requirement of respect for the sensitivities of diverse communities, groups and individuals, and respect for sustainable development»; consultabile presso: <https://ich.unesco.org>.

³⁴ Alcuni degli elementi citati sono transnazionali: l'Arte delle perle di vetro è condivisa da Italia e Francia, mentre l'Arte dei suonatori di corno da caccia comprende, oltre all'Italia, anche Francia, Belgio e Lussemburgo. L'Alpinismo è condiviso da Italia, Francia e Svizzera; la Transumanza comprende Italia, Austria e Grecia; infine l'Arte dei muretti a secco è un elemento transnazionale comprendente Italia, Croazia, Cipro, Francia, Grecia, Slovenia, Spagna e Svizzera.

³⁵ Le altre iscrizioni sono: l'Opera dei Pupi siciliani (2008); il Canto a Tenore sardo (2008); il Saper fare liutaio di Cremona (2012); la Dieta mediterranea (2013); le Feste delle Grandi Macchine a Spalla (2013); la vite ad alberello di Pantelleria (2014); la Falconeria (2016). Dati aggiornati a dicembre 2020.

³⁶ Il *network*, varato nel 2004, riguarda i seguenti settori: artigianato e arte popolare, design, cinema, gastronomia, letteratura, musica e arti multimediali. Le città italiane ammesse al *network* sono: Bologna e Pesaro per la musica, Fabriano e Carrara per l'artigianato e l'arte popolare, Roma per il cinema, Parma e Alba per la gastronomia, Torino per il design e Milano per la letteratura.

L'UNESCO E LA SANTA SEDE: LO STATO CITTÀ DEL VATICANO E LE SUE PROPRIETÀ EXTRATERRITORIALI A ROMA PATRIMONIO DELL'UMANITÀ

Lorenzo Cavana

SOMMARIO: 1. Introduzione: un testimone di spiritualità nell'ambito UNESCO. – 2. La Santa Sede nell'ordinamento internazionale. – 3. La Città del Vaticano e le proprietà extraterritoriali della Santa Sede nella *World Heritage List*. – 4. La protezione e l'amministrazione dei siti: quadro giuridico di riferimento. – 5. Le relazioni bilaterali tra Stato italiano e Santa Sede per la tutela del patrimonio artistico. – 6. La Santa Sede presso le Nazioni Unite e l'UNESCO: portavoce della specificità valoriale della Chiesa cattolica.

1. Il presente capitolo è dedicato alla ricostruzione del ruolo svolto dalla Santa Sede nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (UNESCO). La specificità di tale soggetto di diritto internazionale emerge dal suo inquadramento nell'ordinamento internazionale e dall'attività di cui lo stesso si fa promotore presso le Nazioni Unite e l'UNESCO.

Dopo una breve trattazione sullo *status* giuridico della Santa Sede nello scenario internazionale e sulla sua partecipazione ad organizzazioni e trattati, si procederà a considerare lo Stato della Città del Vaticano (SCV) e le proprietà extraterritoriali della Santa Sede a Roma come patrimonio mondiale dell'umanità, inseriti fra gli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso nella *World Heritage List*. L'inserimento di tali siti nella lista dei beni facenti parte del patrimonio mondiale culturale dell'UNESCO, a maggior ragione, comporta la necessità di sottolineare quelli che sono i meccanismi di protezione approntati dalla Santa Sede ai siti in questione. In particolare, vengono indicate le fonti legislative, proprie dell'ordinamento vaticano, attraverso cui sono amministrati e protetti i beni divenuti patrimonio dell'umanità. L'analisi successivamente si sposta sulle forme di tutela del patrimonio artistico concordate fra Santa Sede e Stato italiano e, più nello specifico, sull'Accordo di Villa Madama del 1984¹ con

¹ *Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana che apporta modificazioni al Concordato Lateranense dell'11 febbraio 1929*, Roma, 18 febbraio 1984.

cui viene revisionata la precedente disciplina prevista dai Patti Lateranensi del 1929². Il capitolo si conclude concentrandosi sulla figura dell'osservatore permanente della Santa Sede presso le Nazioni Unite e l'UNESCO, attraverso cui la Chiesa cattolica si fa portavoce di temi quali l'educazione delle nuove generazioni e dei migranti che giungono nei nostri paesi, l'importanza della comunicazione nelle nostre società, la sfera spirituale come strumento per migliorare le dinamiche del mondo attuale. La partecipazione e l'azione promossa dalla Santa Sede presso l'UNESCO testimoniano una volta di più l'unicità e la peculiarità di tale soggetto.

2. Talvolta nella dottrina canonistica si attribuisce una soggettività internazionale anche alla Chiesa cattolica, intesa come la comunità universale di tutti i fedeli cattolici sparsi nel mondo (can. 113, par. 1, Codice di diritto canonico). Nei rapporti internazionali, invece, non viene in considerazione la Chiesa cattolica in quanto comunità dei fedeli ma la Santa Sede, che può essere definita come il supremo organo di governo della Chiesa cattolica romana, comprendente il Pontefice e gli organismi centrali della Curia romana. La Santa Sede, la cui soggettività internazionale è ormai universalmente riconosciuta, esercita la propria sovranità territoriale sullo SCV³, sorto in virtù dell'art. 3 del *Trattato del Laterano*⁴. Questo Stato nacque, infatti, per assicurare alla Sede Apostolica l'assoluta e visibile indipendenza nel governo pastorale e per garantirle una sovranità indiscutibile in campo internazionale.

La Santa Sede, sin dalle origini della Comunità internazionale, ha personificato la soggettività della Chiesa, partecipando attivamente alle relazioni internazionali, intrattenendo rapporti con gli Stati e scambiando ambasciatori con gli stessi. La Santa Sede ha, nel diritto internazionale, la sovranità per due titoli distinti: come organo supremo della Chiesa cattolica e come organo sovrano dello Stato Vaticano. La prova più evidente del possesso di questa soggettività internazionale si è avuta nel momento in cui, caduta nel 1870 la sovranità territoriale dello Stato Pontifi-

² I *Patti Lateranensi* sono gli accordi conclusi tra il Regno d'Italia e la Santa Sede (Roma, 11 febbraio 1929). Essi sono costituiti da due distinti documenti: il *Trattato*, che sancisce la sovranità della Santa Sede sullo SCV; e il *Concordato*, dove vengono definite le rispettive competenze della Santa Sede e dello Stato italiano.

³ Il territorio della Città del Vaticano è costituito dalla piazza e dalla basilica di San Pietro, a Roma, dai palazzi vaticani, con parchi, giardini e relative dipendenze, e da alcune piazze e strade indicate in un'apposita carta allegata al Trattato del Laterano. La piazza di San Pietro è, però, soggetta, a una forma particolare di servitù internazionale a favore dell'Italia, in quanto deve essere aperta al pubblico ed è affidata ai poteri di polizia delle autorità italiane. D'altra parte, per via della sua qualità di *enclave* in territorio italiano, la Città del Vaticano beneficia di vari obblighi internazionali assunti dall'Italia per garantirne tra le altre la libertà di comunicazioni ferroviarie, postali, telegrafiche, telefoniche e la dotazione di acque potabili.

⁴ V. *supra*. Il testo è disponibile in *Acta Apostolicae Sedis*, 1929, vol. XXI, n. 6, p. 209 ss.

cio, la Santa Sede continuò ad agire nell'ordinamento internazionale con l'espresso o tacito consenso degli altri Stati, continuando ad esercitare i diritti di legazione attiva e passiva e il diritto di stipulare convenzioni internazionali⁵. Il riconoscimento della personalità internazionale è conseguenza giuridica della sua costituzione come soggetto indipendente da ogni altro potere e destinatario di diritti e doveri. È opportuno affermare, tuttavia, che la Santa Sede svolge la sua attività internazionale soltanto in un certo ordine di rapporti, in relazione alle proprie finalità spirituali.

L'azione diplomatica della Santa Sede è finalizzata alla promozione di un'etica morale dei rapporti tra i diversi protagonisti della scena mondiale. Le modalità attraverso le quali la Chiesa è presente nella Comunità internazionale sono fondamentalmente due:

– attraverso un'azione ufficiale, posta in essere dalla Santa Sede, come suo organo e suprema autorità, tramite l'attività diplomatica sia presso gli Stati che presso le Organizzazioni internazionali;

– tramite le organizzazioni cattoliche, le quali, espressioni dei fedeli, non possono identificarsi come organi istituzionali della Chiesa. La loro attività può essere considerata come forma di apostolato dei fedeli sul piano mondiale, mentre la loro funzione è quella di essere il mezzo adeguato per rendere attiva ed efficace la presenza cattolica a livello internazionale.

L'elemento più significativo, che conferma il riconoscimento della personalità giuridica internazionale, parimenti agli altri Stati, è dato dalla fitta rete di rapporti diplomatici, bilaterali e multilaterali, posti in essere dalla Santa Sede che, in particolare negli ultimi decenni, sono diventati sempre più ampi e intensi⁶. Parlando di rapporti diplomatici, si pensa immediatamente ad un'attività propria ed esclusiva degli Stati. Per questo, quando si parla di "diplomazia vaticana" si pensa che essa sia espressione dello SCV, ma non è così; la diplomazia vaticana è espressione propria della Santa Sede in quanto suprema autorità della Chiesa cattolica. È lo stesso Trattato del Laterano a riconoscere alla Santa Sede una sovranità indiscutibile in campo internazionale⁷.

⁵ Corte di cassazione, s.u., sent. n. 6569 del 18 dicembre 1979: «Alla Santa Sede, nella quale si concentra la rappresentanza della Chiesa cattolica e dello Stato della Città del Vaticano, è stata riconosciuta la soggettività internazionale ad entrambi i titoli e quest'ultima non è venuta meno neppure nel periodo in cui era cessata la titolarità di qualsiasi potere statale».

⁶ Quando nel 1978 San Giovanni Paolo II fu eletto papa, la Santa Sede intratteneva rapporti diplomatici con 84 Stati. Attualmente essa intrattiene rapporti con 180 Stati, a cui vanno aggiunti i rapporti bilaterali con l'UE, il Sovrano Militare Ordine di Malta e Taiwan, nonché i rapporti multilaterali con 33 Organizzazioni internazionali, compresa la Lega Araba, l'Unione Africana e l'Organizzazione degli Stati Americani.

⁷ La "sovranità della Santa Sede nel campo internazionale" fu sancita dall'art. 2 del Trattato del Laterano, che prefigurò anche lo stabilimento di "normali rapporti diplomatici" tra Italia e Santa Sede (art. 12).

Ciò che distingue i rapporti diplomatici che i vari Stati intrattengono con la Santa Sede è il loro contenuto: essi riguardano, infatti, principalmente, questioni attinenti la presenza e l'attività spirituale e morale della stessa Santa Sede nel mondo. Lo specifico contenuto dei rapporti diplomatici rispecchia il vincolo caratteristico della diplomazia vaticana e cioè l'attenzione e la limitazione dei suoi interessi. Esulano dalla diplomazia pontificia tutta una serie di questioni che sono invece di interesse primario per le diplomazie statuali, come per esempio le alleanze politiche, le strutture militari, la promozione culturale e turistica; tutte sfere di azione che alla diplomazia pontificia non interessano se non occasionalmente per eventuali risvolti di carattere morale⁸. Il corpo diplomatico, cui spettano le immunità, le prerogative e i privilegi previsti dalla *Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche* del 1961⁹, è rappresentato dalla nunziatura apostolica. Ne fanno parte il nunzio apostolico, capo della missione diplomatica, il quale a livello internazionale ha il rango di ambasciatore, e i suoi collaboratori, quali segretari, uditori e consiglieri di nunziatura. La direzione dell'attività diplomatica spetta, invece, alla Segreteria di Stato e, per conto di essa, al Cardinale Segretario di Stato, al quale è riconosciuto il rango di Primo Ministro della Santa Sede.

Ulteriore segno tangibile della presenza della Santa Sede nella Comunità internazionale è rappresentato dalle relazioni con le organizzazioni internazionali e dall'attività diplomatica multilaterale. La volontà della Chiesa di inserirsi stabilmente nel contesto delle istituzioni internazionali nasce subito dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale e viene confermata dal Concilio Vaticano II, a seguito del quale la Chiesa abbandona ogni residua diffidenza verso l'ordinamento internazionale, comprendendo ormai quanto possa essere utile la sua partecipazione ad organismi che agiscono in tutti i campi della vita sociale e internazionale. A dare impulso a tale processo è papa Paolo VI, il quale, dimostrando grande considerazione nei confronti delle organizzazioni intergovernative, osserva come fosse

⁸ Indicativo è l'art. 24 del Trattato del Laterano: «La Santa Sede, in relazione alla sovranità che le compete anche nel campo internazionale, dichiara che essa vuole rimanere e rimarrà estranea alle competizioni temporali fra gli altri Stati ed ai Congressi internazionali indetti per tale oggetto, a meno che le parti contendenti facciano concorde appello alla sua missione di pace, riservandosi in ogni caso di far valere la sua potestà morale e spirituale».

⁹ Vienna, 18 aprile 1961 (Convenzione di Vienna del 1961). La Santa Sede ne è stata firmataria con altri 59 Stati. Ad oggi fanno parte della Convenzione 192 Stati. Sul tema delle relazioni diplomatiche nel diritto internazionale si veda CURTI GIALDINO, *Lineamenti di diritto diplomatico e consolare*, Torino, 2015; DO NASCIMENTO, SILVA, *Diplomacy in International Law*, Leida, 1972; FIOCCHI MALASPINA, *L'artista della negoziazione tra gli Stati: l'ambasciatore*, in *Journal of the Max Planck Institute for European Legal History*, 2017, pp. 333-336; LUZZATTO, POCAR, *Codice di diritto internazionale pubblico*, Torino, 2016, p. 89 ss.; PANCRACIO, *Droit et institutions diplomatiques*, Parigi, 2007; TANZI, *Relazioni diplomatiche*, in *Digesto IV, Discipline Pubblicistiche*, 1996, pp. 122-147.

necessario istituire missioni permanenti al fine di poter manifestare in tali sedi «[...] l'interesse della Chiesa per i problemi generali del vivere civile e per offrire l'ausilio della sua collaborazione»¹⁰. Paolo VI, in un celebre discorso del 1965 all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, offrì una solenne ratifica morale all'altissima istituzione, la quale rappresenta in qualche modo nel campo temporale ciò che la Chiesa cattolica vuole essere in campo spirituale: unica e universale. Tale momento rappresentò, di fatto, la conciliazione della Santa Sede con il nuovo ordine internazionale. Da questo momento in poi, infatti, la partecipazione della Santa Sede alle attività di organismi collegati alle Nazioni Unite, e la sua presenza diretta negli stessi, conoscono una fase di espansione praticamente senza limiti. Il Vaticano intravede in tale partecipazione una speciale opportunità per il dispiegamento del respiro universale della propria azione. Fu allora, che nell'ambito delle disposizioni che disciplinano la rappresentanza diplomatica, si stabilì nel Codice canonico, al canone 363.2, che oltre agli agenti diplomatici, che rappresentano il papa presso i Governi e le Chiese locali, «rappresentano la Sede Apostolica anche coloro che sono incaricati di una missione pontificia come Delegati o Osservatori presso i Consigli internazionali o presso le Conferenze o i Congressi»¹¹. La Santa Sede può, quindi, essere rappresentata presso le Organizzazioni internazionali da ecclesiastici, religiosi o da laici come capi o membri della missione. Se la Santa Sede è membro dell'organizzazione, il rappresentante ha il titolo di delegato apostolico, mentre se non è membro, ha il titolo di osservatore. Particolare è proprio la figura e lo status di osservatore permanente, il quale assicura una presenza formale e un interesse costante ai lavori dell'organizzazione internazionale ove siede e può assistere a tutte le sedute, ricevere la relativa documentazione, ma non ha il diritto di voto. Pur non avendo tale diritto, può far circolare documenti per conto della Santa Sede e può essere invitato a fare dichiarazioni, nel caso in cui, ad esempio, un delegato di un Paese membro lo chieda al presidente della seduta. Inoltre, gode dei privilegi e delle immunità diplomatiche previste dalla Convenzione di Vienna del 1961. Per ciò che riguarda la nostra trattazione, la Santa Sede accreditò un proprio osservatore permanente presso l'UNESCO nel 1952 e nel 1964 presso le Nazioni Unite¹².

¹⁰ PAOLO VI, Lettera Apostolica *Sollicitudo Omnium Ecclesiarum*, Roma, 24 giugno 1969. Disponibile presso: www.vatican.va.

¹¹ Cann. 363.2, Codice di diritto canonico, del 25 gennaio 1983, adottato con la Costituzione Apostolica di Giovanni Paolo II "Sacrae Disciplinae Leges". Il testo del Codice si trova in *Acta Apostolicae Sedis*, vol. LXXV, parte II.

¹² L'accreditamento di un osservatore della Santa Sede presso l'ONU avvenne tramite lo strumento dello scambio di note fra il Ministro degli Esteri ed il Segretario generale delle Nazioni Unite, cioè secondo la prassi in uso per gli Stati. Venne seguito tale sistema per la Santa Sede in quanto la

L'articolata presenza della Santa Sede a livello internazionale è integrata da un'importante partecipazione a conferenze, congressi, simposi, che ogni anno vedono impegnati i rappresentanti della Chiesa cattolica, compreso il Sommo Pontefice in prima persona. Il Pontefice è il primo agente dell'azione diplomatica, poiché con il suo ministero pastorale, la sua parola, i suoi viaggi, i suoi incontri, che coinvolgono i vari popoli della terra e i loro governanti, può ispirare i responsabili politici, orientare tanti progetti di società e, talvolta, contestare sistemi e idee che intaccano la dignità dell'uomo e minacciano, in questo modo, la dignità mondiale¹³.

L'attività diplomatica della Santa Sede si completa, infine, con la partecipazione a trattati internazionali. Il soggetto che li stipula è, di regola, la Santa Sede, tramite la figura del Segretario di Stato, che agisce secondo la formula rituale, anche in nome e per conto dello Stato del Vaticano. Sono oltre cento gli accordi internazionali giuridicamente vincolanti dei quali la Santa Sede come tale è parte. Taluni accordi o convenzioni sono rilevanti sia in riferimento alle prerogative proprie sia sotto il profilo politico-diplomatico. Tra questi ricordiamo, per esempio, le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e i due Protocolli aggiuntivi del 1977, che costituiscono la base del diritto internazionale umanitario¹⁴, e accordi in materia di diritti dell'uomo, come la *Convenzione sullo status dei rifugiati* del 1951¹⁵; oppure gli accordi di carattere culturale come la *Convenzione dell'Aia sulla protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato*¹⁶ e la *Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale*¹⁷, di cui si tratterà in seguito. Gli impegni in tal modo assunti sono garantiti dal canone 3 del Codice canonico, secondo il quale la Santa Sede considera le clausole di una convenzione, o di un trattato internazionale stipulato, come *lex specialis* in grado di derogare

stessa era già membro di almeno una Agenzia specializzata delle Nazioni Unite. La Santa Sede riveste attualmente lo *status* di "osservatore permanente qualificato", esperto in materia di umanità presso l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, in forza della risoluzione n. 58/314 (1 di luglio 2004).

¹³ BARBERINI, *Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento internazionale*, Torino, 2003, p. 189 ss.

¹⁴ La *Convenzione di Ginevra per migliorare la sorte dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna*, 12 agosto 1949; la *Convenzione di Ginevra per migliorare la sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate di mare*, 12 agosto 1949; la *Convenzione di Ginevra relativa al trattamento dei prigionieri di guerra*, 12 agosto 1949; la *Convenzione di Ginevra per la protezione delle persone civili in tempo di guerra*, 12 agosto 1949; il *Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali (Protocollo I)*, Ginevra, 8 giugno 1977; *Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali (Protocollo II)*, Ginevra, 8 giugno 1977.

¹⁵ Ginevra, 28 luglio 1951.

¹⁶ L'Aia, 14 maggio 1954 (Convenzione dell'Aia del 1954).

¹⁷ Parigi, 16 novembre 1972 (Convenzione del 1972).

al diritto comune¹⁸. L'osservanza dell'impegno assunto con la firma e la ratifica dell'accordo, oltre a rispondere al principio *pacta sunt servanda*, riceve la particolare stabilità che gli deriva dalla previsione legislativa generale dell'ordinamento canonico che fa propri gli strumenti pattizi senza specifiche procedure legislative di adattamento.

In conclusione, è lecito affermare che la Santa Sede, quale entità che personifica la Chiesa cattolica, è soggetto di diritto internazionale al pari degli Stati e delle Organizzazioni internazionali, in quanto esercita la propria sovranità interna e giurisdizione esclusiva su un determinato territorio, ovvero lo SCV; ha sovranità esterna e potere di negoziare e concludere trattati internazionali, che nel caso specifico assumono la denominazione di "Concordati" (quando disciplinano la posizione della Chiesa cattolica nello Stato controparte dell'accordo); accredita un proprio corpo diplomatico in quasi tutti gli Stati del mondo, il quale, oltre a svolgere l'attività di sostegno alle Chiese locali, svolge anche la tipica attività politico-internazionale insieme alle Autorità governative; può attribuire la cittadinanza vaticana ed ha sovranità su tutte le persone che hanno stabile residenza nello SCV; è presente in numerose organizzazioni internazionali ed in particolare in quelle che promuovono la collaborazione in campo umanitario.

Quanto è stato detto, tuttavia, non deve indurre ad assimilare la Santa Sede e la sua azione internazionale a quella di uno Stato, con ambizioni di potere. Essa è certamente un soggetto sovrano di diritto internazionale, ma di natura prettamente religiosa. È certamente una potenza, ma una potenza morale che intrattiene un dialogo franco e cordiale con i governanti. La Santa Sede, rivolgendosi alle coscienze dei popoli, promuove quei principi senza i quali non si potrebbe far riferimento ad una Comunità internazionale unita nella difesa della pace e nel rispetto dei valori etici e dei diritti umani¹⁹.

3. Lo strumento internazionale più conosciuto, proposto dall'UNESCO, per la promozione del patrimonio culturale "materiale" (monumenti, chiese, siti archeologici o paesaggistici) è la Convenzione del 1972²⁰, ratificata da quasi tutti gli Stati

¹⁸ Cann. 3, Codice di diritto canonico: «I canoni del Codice non abrogano le convenzioni stipulate dalla Sede Apostolica con le nazioni o con le altre società politiche né ad esse derogano; le medesime perciò continuano ad essere in vigore come al presente, non opponendosi in alcun modo le disposizioni contrarie di questo Codice».

¹⁹ NOTARO, *Santa Sede soggetto di diritto internazionale*, in *De Iustitia*, 2017, pp. 1-15.

²⁰ La Convenzione del 1972 è stata ratificata dalla Santa Sede il 7 ottobre 1982. La Convenzione considera il patrimonio culturale e ambientale come il legame tra il nostro passato, ciò che siamo ora, e ciò che passeremo alle generazioni future; a tal proposito il Preambolo della Convenzione afferma che «[p]arts of the cultural or natural heritage are of outstanding interest and therefore

del mondo, che ne hanno pertanto fatto uno strumento legale di portata universale per la protezione dei beni culturali e naturali della terra. Sulla base di tale strumento l'Agenzia delle Nazioni Unite ha identificato e dichiarato come patrimonio inalienabile dell'umanità moltissimi siti archeologici, monumentali e paesaggistici che vanno dai "santuari naturali" ai paesaggi frutto dell'opera dell'uomo, da interi centri urbani ad aree archeologiche fino a singoli monumenti.

A seguito dell'adesione alla Convenzione del 1972, la Città del Vaticano venne iscritta nella Lista del patrimonio mondiale (*World Heritage List*) nel 1984. Trent'anni prima, invece, l'intero territorio dello SCV era già stato posto sotto la protezione della Convenzione dell'Aia del 1954, concernente la tutela dei beni culturali in caso di conflitto armato. Quindi tale Stato viene riconosciuto, anche nella disciplina internazionale, come patrimonio morale, artistico e culturale degno di essere rispettato e protetto come tesoro appartenente all'umanità.

Come è già stato evidenziato, nell'autunno del 1984 la Città del Vaticano ottenne l'iscrizione nella *World Heritage List* tramite l'approvazione positiva da parte del *World Heritage Committee* nel corso dell'ottava sessione ordinaria svoltasi a Buenos

need to be preserved as part of the world heritage of mankind as a whole». Il patrimonio culturale ed ambientale, infatti, riveste una particolare importanza anche in quanto da sempre fonte di ispirazione della mente umana e punto di riferimento per l'umanità, rappresentando, quindi, la nostra stessa identità. Altro punto rilevante della Convenzione, e piuttosto innovativo per i tempi in cui fu elaborata, è rappresentato dall'idea per cui un sito è patrimonio mondiale, ossia di tutta l'umanità, indipendentemente da dove si trovi. Firmando la Convenzione, infatti, le Parti si impegnano a riconoscere che, una volta iscritti nella lista della Convenzione, la protezione dei loro siti diventa un dovere di tutta la Comunità internazionale (art. 6, co. 1): «Whilst fully respecting the sovereignty of the States on whose territory the cultural and natural heritage mentioned in Articles 1 and 2 is situated, and without prejudice to property right provided by national legislation, the States Parties to this Convention recognize that such heritage constitutes a world heritage for whose protection it is the duty of the international community as a whole to co-operate». L'Assemblea generale di tutti gli Stati membri della Convenzione si riunisce durante le conferenze generali dell'UNESCO. L'Assemblea elegge i membri del Comitato per il patrimonio mondiale (*World Heritage Committee*, WHC) e concorda le quote di partecipazione dei Paesi al *World Heritage Fund*, ossia il fondo finanziario della Convenzione. I lavori riguardo la Convenzione sono guidati dal *World Heritage Committee*, il quale, composto dai rappresentanti dei ventuno Paesi eletti dall'Assemblea generale, rimane in carica per quattro anni e si riunisce una volta all'anno. Il Comitato definisce le modalità di utilizzo dei fondi del *World Heritage Fund*, decide riguardo l'iscrizione nella *World Heritage List* dei siti candidati, ha il potere di consultare organizzazioni esterne alla Convenzione e di richiedere ai Paesi membri di migliorare la gestione dei propri siti nel caso in cui sia necessario. Il Comitato decide anche sull'iscrizione e sulla cancellazione dei siti nella *Danger List*, l'elenco dei siti patrimoni mondiali in pericolo, nonché sulla cancellazione di un sito dalla *World Heritage List*. Il Comitato, inoltre, nomina il *Bureau*, un organo formato dai rappresentanti di sette Stati membri, i quali hanno il compito di coordinare il lavoro del Comitato organizzandone i lavori e le riunioni. Il *Bureau*, così composto, rimane in carica un anno.

Aires, in Argentina. Tale approvazione seguì il parere positivo sulla candidatura dello SCV espresso dall'ICOMOS²¹, il quale, tramite la propria raccomandazione agli organismi UNESCO, richiese che la Città del Vaticano fosse inclusa nella *World Heritage List*.

La Città del Vaticano, uno dei luoghi più sacri della cristianità, è testimone di una storia lunga circa due millenni e di una formidabile avventura spirituale. Luogo della tomba dell'Apostolo Pietro, primo di una ininterrotta successione di romani Pontefici e, per questo motivo, centro di pellegrinaggio, il Vaticano è direttamente connesso alla storia della cristianità. Inoltre, è un'ideale ed esemplare creazione sia dell'arte rinascimentale sia di quella barocca e ha esercitato una continua influenza sullo sviluppo delle arti a partire dal XVI secolo. Indubbiamente, questa piccola enclave all'interno di Roma possiede, come eredità dell'intera umanità, un'importanza che è inversamente proporzionale alla sua grandezza. Centro del mondo cristiano fin da Costantino (IV secolo), prima sede occasionale e poi permanente del potere papale, la Città del Vaticano è, ad un tempo, importante sito archeologico del mondo romano, città santa dei cattolici e uno dei maggiori luoghi di riferimento culturale sia per i cristiani che per i non cristiani.

Il suo prestigioso passato esprime lo sviluppo di un insieme architettonico e artistico di eccezionale valore. Le varie chiese e palazzi sono inseriti in un contesto impregnato di storia. Al di sotto della Basilica di San Pietro, ricostruita nel sedicesimo secolo sotto la guida dei più brillanti architetti del Rinascimento²², rimangono i resti della prima basilica voluta da Costantino, così come frammenti del circo di Caligola e Nerone, e un'intera necropoli romana del I secolo d.C., dove i sepolcri cristiani sono posizionati a fianco delle tombe pagane. Il Palazzo Vaticano, costruito su una residenza di papa Simmaco (498-514), rinnovato durante il periodo carolingio e nel XII secolo, è il risultato di una lunga serie di fasi di costruzione nelle quali, dal Medioevo, i papi che si susseguivano si sfidavano nella loro magnificenza. La costruzione originale di Nicola III (1277-1280) fu allargata nel XV, nel XVI e nel

²¹ L'ICOMOS, sigla di *International Council on Monuments and Sites*, è un'organizzazione internazionale non governativa fondata nel 1965 che ha principalmente lo scopo di promuovere la teoria, la metodologia e le tecnologie applicate alla conservazione, alla protezione e alla valorizzazione dei monumenti e dei siti di interesse culturale. Ne fanno parte oltre 10.000 membri, provenienti da diversi paesi ed esperti di diverse discipline: architetti, storici, archeologi, storici dell'arte, geografi, antropologi, ingegneri e urbanisti. Come organo consultivo dell'UNESCO, l'ICOMOS fa pervenire, generalmente alla *World Heritage Committee*, una propria relazione in cui individua i motivi e i criteri che giustificano l'inserimento di un sito candidato nella *World Heritage List*.

²² Sotto il pontificato di Giulio II infatti, a partire dal 1506, fu inaugurata una straordinaria epoca artistica, portando alle decorazioni delle Stanze di Raffaello e della Cappella Sistina con gli affreschi di Michelangelo, insieme alla costruzione della nuova basilica, completata nel 1626, opera del genio combinato del Bramante, di Raffaello, di Michelangelo, del Bernini, del Maderno e di Della Porta.

XVII secolo: la storia dell'arte rinascimentale e barocca trova in questi anni iconici modelli. Nel 1475, Sisto IV fonda la Biblioteca vaticana, la prima aperta al pubblico in Europa. La collezione di manoscritti, libri, stampe, disegni, monete e arti decorative, costantemente incrementata nel corso dei secoli, hanno reso tale biblioteca un inestimabile deposito della cultura umana. A partire dalla metà del XVII secolo, gli sforzi dei vari papi si dirigono verso l'espansione delle collezioni private di antichità risalenti al Rinascimento: la loro trasformazione in musei pubblici accessibili alle scuole, agli studiosi e agli esperti è ciò che distingue i Musei vaticani. Furono costruiti nuovi palazzi proprio per ospitare le sculture del mondo classico, come il Museo Pio-Clementino, il quale rappresenta una pietra miliare nella storia della cultura europea. Le aggiunte del XIX e XX secolo di nuove e diverse collezioni ed edifici si accordano con la tradizione del patrocinio papale.

L'ICOMOS riteneva che l'inclusione della Città del Vaticano nella *World Heritage List* potesse rappresentare un evento importante per la storia della Convenzione del 1972. Tale inclusione era giustificata sulla base di quattro criteri, tra quelli indicati nelle *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*²³:

– criterio (I): il Vaticano rappresenta un capolavoro unico della modellistica di uno spazio, integrando opere che sono fra le più conosciute del genere umano come la cappella di Nicola V decorata dal Fra Angelico, gli appartamenti dei Borgia con

²³ Centro per il patrimonio mondiale, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, WHC.19/01 (10 luglio 2019). Le *Operational Guidelines* sono, insieme al testo della Convenzione, il principale strumento di lavoro sul patrimonio mondiale. I criteri vengono periodicamente rivisti dal *World Heritage Committee* per riflettere l'evoluzione del concetto stesso di Patrimonio mondiale. Fino alla fine del 2004, i siti del patrimonio mondiale venivano selezionati sulla base di sei criteri culturali e quattro criteri naturali. A seguito dell'adozione delle *Operational Guidelines* rivedute in occasione dell'attuazione della Convenzione del 1972, esiste solo una serie di dieci criteri. Il sito candidato, per poter essere inserito nella *World Heritage List*, deve possedere almeno uno di questi dieci criteri: (I) rappresentare un capolavoro del genio creativo umano; (II) testimoniare un cambiamento considerevole culturale in un dato periodo sia in campo archeologico sia architettonico sia della tecnologia, artistico o paesaggistico; (III) apportare una testimonianza unica o eccezionale su una tradizione culturale o della civiltà; (IV) offrire un esempio eminente di un tipo di costruzione architettonica o del paesaggio o tecnologico illustrante uno dei periodi della storia umana; (V) essere un esempio eminente dell'interazione umana con l'ambiente; (VI) essere direttamente associato ad avvenimenti legati a idee, credenze od opere artistiche e letterarie aventi un significato universale eccezionale (possibilmente in associazione ad altri criteri); (VII) rappresentare fenomeni naturali o aree di una bellezza naturale e di una importanza estetica eccezionale; (VIII) essere uno degli esempi rappresentativi di grandi epoche storiche a testimonianza della vita o dei processi geologici; (IX) essere uno degli esempi eminenti dei processi ecologici e biologici in corso nell'evoluzione dell'ecosistema; (X) contenere gli habitat naturali più rappresentativi e più importanti per la conservazione delle biodiversità, compresi gli spazi minacciati aventi un particolare valore universale, eccezionale dal punto di vista della scienza e della conservazione.

affreschi del Pinturicchio, le stanze di Raffaello e dei suoi allievi, la Cappella Sistina con l'affresco del Giudizio Universale e la Cappella Paolina;

– criterio (II): il Vaticano ha esercitato un'influenza notevole sullo sviluppo artistico fin dal XVI secolo. Gli architetti l'hanno visitato per studiarne le costruzioni del Bramante, di Michelangelo, del Bernini. I palazzi vaticani, ma anche le strutture e le antichità dei musei sono stati abbondantemente copiati ed imitati sia in Europa sia in altri continenti;

– criterio (IV): il Vaticano è una creazione ideale ed esemplare sia dell'arte rinascimentale sia di quella barocca;

– criterio (VI): il Vaticano, luogo della tomba di San Pietro, centro di pellegrinaggio, è direttamente e materialmente collegato con la storia della cristianità. Per più di mille anni, il genere umano ha accumulato, in questo luogo, il tesoro della sua memoria collettiva e il suo genio universale.

I confini della Città del Vaticano, inoltre, hanno preservato le loro caratteristiche ed integrità originarie. Gli eccezionali valori urbani, architettonici ed estetici si sono mantenuti invariati, anche a seguito di successive aggiunte e modifiche nella forma e nel *design*, sui più alti standards di qualità artistica, componendo un insieme organico di armonia senza pari. I palazzi ad uso civile e sacro presenti entro le mura vaticane, utilizzati da secoli, mantengono inalterata la loro funzione religiosa, culturale, istituzionale e diplomatica.

Infine, lo SCV presenta le condizioni di autenticità richieste dal *World Heritage Committee* poiché la maggior parte delle sue caratteristiche sono ancora preservate e mantenute nella loro conformazione iniziale, assolvono le loro funzioni primarie e trasmettono fedelmente i loro valori spirituali e culturali. Gli importanti lavori di ristrutturazione condotti dalla data di iscrizione nella *World Heritage List* su alcuni dei monumenti più significativi del sito stanno assicurando la conservazione materiale di tale patrimonio e rafforzano la sua capacità di esprimere i propri valori²⁴.

In risposta all'invito rivolto dal *World Heritage Committee* durante la sua dodicesima sessione, la Santa Sede e l'Italia, ciascuna secondo le proprie competenze, presentarono richiesta congiunta per l'inclusione nella *World Heritage List* delle proprietà extraterritoriali della Santa Sede che si trovano nel centro storico di Roma²⁵, al di fuori delle mura vaticane. Nel corso della quattordicesima sessione

²⁴ ICOMOS Advisory Body Evaluation, *Vatican City*, Doc. n. 286 (29 ottobre 1984).

²⁵ Le proprietà extraterritoriali della Santa Sede a cui si sta facendo riferimento sono il Complesso di San Giovanni in Laterano (la Basilica, il Palazzo Apostolico Lateranense, gli edifici annessi e la Scala santa); il Complesso di Santa Maria Maggiore (la Basilica e gli edifici annessi); il Palazzo di San Callisto a Trastevere; il Palazzo della Cancelleria; il Palazzo di Propaganda Fide in Piazza di Spagna; Palazzo Maffei (o Palazzo della Pigna); il Palazzo del Santo Uffizio; Palazzo dei Convertendi; Palazzo detto dei Propilei; Palazzo Pio; gli immobili situati sul Gianicolo; infine, la Basilica di San Paolo fuori le Mura.

del Comitato, svoltasi nel 1990, fu accolta tale richiesta, portando alla modifica del nome del sito iscritto come patrimonio dell'umanità, il quale fu modificato in "Historic Centre of Rome, the properties of the Holy See in that city enjoying its extra-territorial rights and San Paolo Fuori le Mura".

Va ricordato, infatti, come durante la dodicesima sessione del Comitato per la tutela del patrimonio culturale e naturale mondiale, tenutasi a Brasilia nel 1988, un membro del *Bureau* osservò che l'inclusione del centro storico di Roma e della Città del Vaticano nella *World Heritage List* non ricomprendeva tutti i monumenti di questa città universalmente celebrati per il loro carattere unico. Il Trattato del Laterano, all'art. 13, stabiliva che un certo numero di edifici "extraterritoriali", situati sul suolo italiano rimanevano di proprietà esclusiva della Santa Sede. Tra questi edifici vi sono due delle più importanti basiliche di Roma, San Giovanni in Laterano e Santa Maria Maggiore, oltre che palazzi di una bellezza unica²⁶.

Proprio sulla base di tali osservazioni il *World Heritage Committee* esortò la Santa Sede ad adottare tutte le misure necessarie per poter assicurare, attraverso un'iscrizione complementare e in sintonia con il governo italiano, un riconoscimento internazionale ad un tale patrimonio culturale, il cui valore universale era stato riconosciuto dall'UNESCO nel 1980 e nel 1984. Per una maggiore coerenza, venne suggerito al rappresentante della Santa Sede di far inserire nella nuova iscrizione, oltre alle proprietà extraterritoriali, anche la Basilica di San Paolo Fuori le Mura, indissociabile da San Giovanni in Laterano e Santa Maria Maggiore.

Tali suggerimenti furono ascoltati e fu presentata richiesta nel 1990. In tal modo nulla veniva omissis: l'insieme di monumenti, chiese e palazzi che costituivano la città storica di Roma, indipendentemente dalla loro proprietà o *status*, sarebbe stato posto sotto la protezione dell'intera umanità. L'ICOMOS, in particolare, sottolineando l'eccezionale qualità culturale e artistica d'insieme indicata nella richiesta della Santa Sede, si spese affinché il *World Heritage Committee* procedesse all'inserimento di tali proprietà a completamento dell'inclusione nella *World Heritage List* del centro storico di Roma (avvenuta nel 1980) e della Città del Vaticano (che, come è già stato sottolineato, avvenne nel 1984). Infatti, senza le tre basiliche di Santa Maria Maggiore, San Giovanni in Laterano e San Paolo Fuori le Mura, esplicative una volta di più del ruolo di Roma come capitale del mondo cristiano, l'inclusione del centro storico della città nella *World Heritage List* avrebbe perso la sua credibilità. Inoltre, senza l'inserimento di edifici quali la Cancelleria, Palazzo Maffei, il Palazzo di San Callisto e, infine, il Palazzo di *Propaganda Fide*, ristrutturato

²⁶ Art. 13, Trattato del Laterano: «L'Italia riconosce alla Santa Sede la piena proprietà delle Basiliche patriarcali di San Giovanni in Laterano, di Santa Maria Maggiore e di San Paolo, cogli edifici annessi [...]».

dal Bernini e dal Borromini, la decisione di proteggere l'insieme del tessuto urbano di Roma fino ai suoi edifici minori sarebbe stata irragionevole.

Nell'accogliere la richiesta integrativa presentata dalla Santa Sede il *World Heritage Committee* applicò gli stessi criteri già utilizzati in passato (per le iscrizioni del 1980 e del 1984):

– criterio (I): le basiliche di Santa Maria Maggiore, San Giovanni in Laterano e San Paolo Fuori le Mura comprendono al loro interno e rappresentano esse stesse risultati artistici unici²⁷;

– criterio (II): le proprietà extraterritoriali della Santa Sede a Roma hanno avuto una notevole influenza sullo sviluppo dell'architettura e delle arti monumentali nel corso dei secoli in gran parte del mondo cristiano²⁸;

– criterio (IV): Santa Maria Maggiore, San Giovanni in Laterano e San Paolo Fuori le Mura, nonostante abbellimenti, restauri e riabilitazioni, costituiscono esempi notevoli di grandi basiliche paleocristiane costruite a Roma nel IV e nel V secolo;

– criterio (VI): San Paolo Fuori le Mura, basilica costruita a partire dal 386 d.C. sul luogo in cui era situata la *cella memoriae* di San Paolo, è, come San Pietro in Vaticano, direttamente e tangibilmente associata alla storia delle origini della religione cristiana²⁹.

Il *World Heritage Committee* sottolineò inoltre come le proprietà extraterritoriali della Santa Sede, compresa la basilica di San Paolo Fuori le Mura, presentavano tutti gli elementi essenziali richiesti per poter esprimere il loro eccezionale valore universale. Le proprietà in questione, caratterizzate da una complessa stratificazione urbana sviluppatasi nel corso dei secoli, includono alcuni dei più importanti risultati artistici ottenuti nella storia dell'umanità, come siti archeologici, basiliche cristiane e capolavori dell'arte rinascimentale e barocca. Tale patrimonio artistico e

²⁷ In particolare, in Santa Maria Maggiore sono presenti la decorazione musiva dell'atrio, della navata, dell'arco trionfale e del coro e un insieme di capolavori del V, XII e XIII secolo; in San Giovanni in Laterano e in San Paolo Fuori le Mura, vi sono i chiostri di marmo realizzati dai Vassalletto, espressioni perfette dell'eredità della riforma gregoriana dell'ideale della vita comunitaria, e costruzioni riccamente decorate a immagine di una Gerusalemme celeste.

²⁸ È noto, infatti, il ruolo normativo delle grandi basiliche nella trasmissione di un certo tipo di struttura ereditata dal mondo romano, ma è necessario riconoscere anche il probabile ruolo svolto dal battistero ottagonale di San Giovanni in Laterano, costruito sotto Costantino e ricostruito nel V secolo, assunto come modello per la costruzione di altri battisteri simili in Occidente. Infine, l'influenza in Europa e altrove dei grandi capolavori dell'arte religiosa barocca, come le cappelle Sistina e Paolina di Santa Maria Maggiore e l'interno e la facciata di San Giovanni in Laterano, appare tuttavia molto complessa e di difficile comprensione a causa della politica missionaria seguita dalla Chiesa nei nuovi mondi.

²⁹ ICOMOS Advisory Body Evaluation, *Historic Centre of Rome, the Properties of the Holy See in that City Enjoying Extraterritorial Rights and San Paolo Fuori le Mura*, Doc. n. 91 (2 maggio 1980).

culturale è esposto ad una serie di minacce, tra cui lo sviluppo e le pressioni ambientali, il decadimento di edifici storici, i disastri naturali, la pressione dei visitatori e del turismo e i cambiamenti nel quadro sociale ed economico del centro della città. Sono, inoltre, attuali i rischi di vandalismo e terrorismo. Come riconosciuto dal Comitato, tutti questi problemi sono stati però affrontati adeguatamente dagli enti e dalle istituzioni a cui è affidata la gestione del sito.

4. Lo SCV e le proprietà extraterritoriali della Santa Sede a Roma, in quanto riconosciuti patrimonio culturale universale dall'UNESCO tramite i propri organismi, ricevono una speciale protezione innanzitutto da parte dell'ordinamento nazionale dello SCV e, per quanto riguarda le proprietà transnazionali, anche da parte dell'ordinamento italiano.

Il patrimonio artistico e culturale dello SCV è oggetto della "Legge sulla tutela dei beni culturali" del 2001³⁰ e di altre norme procedurali adottate dalle varie istituzioni della Santa Sede responsabili di tale patrimonio³¹. Il meccanismo legale di protezione e il tradizionale sistema amministrativo si sono rivelati adeguati, assicurando l'effettiva protezione di tale sito, il cui stato di conservazione è costantemente e attentamente monitorato, con speciale attenzione rivolta all'impatto prodotto dal grande numero di pellegrini e visitatori che ogni anno affollano il Vaticano.

La normativa di riferimento in materia è rappresentata dalla già citata legge del 2001, emanata in base alla Legge fondamentale del 26 novembre 2000³². Tramite tale normativa, in considerazione dell'importanza eccezionale del patrimonio storico, culturale ed artistico di proprietà della Santa Sede e dello SCV, degli Organismi, Amministrazioni, Enti ed Istituti aventi sede sia nello Stato, sia negli immobili di cui agli artt. 15 e 16 del Trattato Lateranense, si è intesi regolare le modalità e i

³⁰ Pontificia Commissione per lo Stato Città del Vaticano, *Legge sulla tutela dei beni culturali n. CCCLV del 25 luglio 2001*, Roma, in *Supplemento degli Acta Apostolicae Sedis*, vol. XCIII, n.10 (Legge sulla tutela dei beni culturali).

³¹ Fra le istituzioni della Santa Sede che si occupano di tale patrimonio è opportuno ricordare l'organo responsabile per la conservazione della Basilica di San Pietro, la Fabbrica di San Pietro, la quale fu fondata nel 1506, sotto il pontificato di Giulio II, ed opera ancora oggi. Secondo la costituzione apostolica *Pastor Bonus* di Giovanni Paolo II la Fabbrica di San Pietro si occupa di tutto quanto necessario per il restauro e il decoro dell'edificio, nonché della disciplina interna dei custodi e dei pellegrini ed opera in accordo con il Capitolo della Basilica Vaticana, il collegio di sacerdoti istituito nell'XI secolo per il governo della Basilica.

Recentemente il Vaticano ha aperto gli archivi della Basilica agli studiosi: fra i preziosi documenti catalogati vi sono migliaia di note, progetti, contratti, ricevute, corrispondenze (ad esempio fra Michelangelo e la Curia), che costituiscono una documentazione del tutto *sui generis* sulla quotidianità pratica degli artisti coinvolti nella costruzione e nella decorazione di tale edificio.

³² Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano (26 novembre 2000).

criteri per la sua più efficace conservazione e valorizzazione. A questa legge ha poi fatto seguito il relativo regolamento, adottato con decreto del Cardinale Presidente della pontificia Commissione per lo SCV il 26 luglio 2001³³.

È opportuno premettere, come afferma l'art. 1 della stessa, che la normativa ha ad oggetto le cose mobili ed immobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnografico, di spettanza della Santa Sede, dello SCV, degli Organismi, delle Amministrazioni, degli Enti e degli Istituti aventi sede nello Stato e negli immobili di cui agli artt. 15 e 16 del Trattato fra Santa Sede ed Italia, senza che queste siano necessariamente connotate dall'ulteriore carattere di religiosità, per quanto sia spesso probabile che una gran parte di esse abbia un legame con la confessione di appartenenza.

Viene stabilito che il Presidente del Governatorato³⁴ dovrà essere informato circa l'ingresso e l'uscita di beni di proprietà di terzi entro il territorio di cui all'art. 1; in tal modo sembra che non sia escluso che gli siano riservate anche funzioni di sorveglianza. Oltre al criterio della spettanza soggettiva, deve concorrere quello oggettivo della collocazione spaziale del bene, poiché la legge (art. 1, co. 2) ha un'applicazione geograficamente ben delimitata e non trova applicazione per le cose che, pure di spettanza dei sopra indicati soggetti, si trovino al di fuori del territorio dello Stato e degli immobili di cui agli artt. 15 e 16 del Trattato Lateranense.

Gli artt. 2 e 3 dispongono in merito all'inventariazione dei beni, da comunicare al Presidente del Governatorato e da aggiornarsi costantemente, ed individuano sempre il Presidente del Governatorato quale soggetto deputato al controllo e alla conservazione dei beni.

È solo all'art. 6 che viene in rilievo la qualità religiosa del bene. Premesso che il pubblico ha diritto di usare e godere di tali beni, sui quali il Presidente del Governatorato è chiamato ad esercitare il proprio onere di vigilanza (art. 5), l'art. 6, co. 2, si pone l'obiettivo di impedire che le cose oggetto dell'applicazione della legge possano venire adibite ad usi non compatibili col loro carattere storico, artistico o religioso³⁵,

³³ Cardinale Presidente della Pontificia Commissione per lo Stato Città del Vaticano, *Decreto n. CCCLVI del 26 luglio 2001*, Roma, in *Supplemento degli Acta Apostolicae Sedis*, vol. XCIII, n. 11. Si veda anche CASINI, *La tutela dei beni culturali in Vaticano*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2002, pp. 434-443.

³⁴ Il Governatorato dello SCV è l'organismo che esercita il potere esecutivo, in vece del Papa, nello SCV. Fu istituito il 20 marzo 1939 e trova sede nello storico Palazzo del Governatorato in Vaticano. Il Governatorato è formato dal Presidente, dal segretario generale e dal vicesegretario generale. Il Presidente, cui è demandato l'esercizio del potere esecutivo, è anche presidente della Pontificia Commissione per lo SCV e da lui dipendono le Direzioni e gli Uffici Centrali, mentre il segretario generale partecipa con voto consultivo alle riunioni.

³⁵ UBERTAZZI, *I simboli dello stato e la proprietà intellettuale*, in *Annali italiani del diritto d'autore, della cultura e dello spettacolo*, 2010, p. 490 ss. ed in particolare a p. 492 riferisce il caso di

oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione, integrità od autenticità³⁶. Si tratta di una tutela in negativo, che d'altra parte consente qualsiasi uso dei beni purché conforme alla loro natura religiosa, compresa dunque l'ostensione degli stessi in luoghi idonei e, nel rispetto delle disposizioni sull'esportazione dei beni, anche il prestito ad entità museali straniere.

Dalla normativa viene prestata particolare attenzione nel regolare il restauro dei beni (artt. 7-10) e la questione dell'inalienabilità di tutte le cose elencate all'art. 1, co. 1 (art. 11). Dalla lettura dell'art. 11 si evince che le disposizioni di diritto canonico concernenti la cessione dei beni vanno lette in combinato disposto con la presente e non vi è bene di spettanza vaticana che possa essere suscettibile di alienazione. L'articolo indica come elemento che individua il bene, quanto all'impressione del vincolo di inalienabilità, la spettanza ai soggetti indicati; legarlo all'ubicazione del bene ne avrebbe comportato una fin troppo facile neutralizzabilità, connessa all'esportazione del bene al di fuori dei luoghi indicati dall'art. 1, co. 2. La sanzione della nullità di alienazioni, convenzioni ed atti giuridici compiuti contro i divieti stabiliti dalla legge o senza l'osservanza di condizioni e modalità da essa prescritte è introdotta dal successivo art. 20.

In base, poi, all'art. 13 della legge, le cose di cui all'art. 1, co. 1, che siano di proprietà di enti o istituzioni pubbliche straniere o di privati, possono essere temporaneamente importate nel territorio dello SCV, o negli immobili di cui all'art. 15 del Trattato Lateranense e successive modifiche, in occasione di manifestazioni culturali, religiose, mostre o esposizioni d'arte, o a scopo di deposito temporaneo, con l'obbligo della segnalazione della loro presenza al Presidente del Governatorato. Del pari è possibile esportare gli stessi beni, in occasione di manifestazioni culturali e religiose, di mostre o esposizioni d'arte, a seguito dell'espressione da parte dell'autorità competente di una valutazione circa l'opportunità dell'esportazione, considerando lo stato di conservazione delle cose, la loro importanza e il loro uso, soprattutto quello liturgico per le cose destinate al culto. Tale art. 14 costituisce una specificazione dell'art. 6, che richiede in ogni caso, come è già stato osservato, un giudizio sulla compatibilità dell'uso del bene destinato ad un fine religioso.

Il decreto del Cardinale presidente della Pontificia Commissione per lo SCV, con il quale è stato promulgato il regolamento del 26 luglio 2001 per dare esecuzione alle Legge sulla tutela dei beni culturali, è volto a delineare i soggetti incaricati

una controversia insorta relativamente all'utilizzo pubblicitario di una porzione degli affreschi della Cappella Sistina, specificatamente la parte raffigurante la genesi dell'uomo.

³⁶ L'art. 5 del regolamento di esecuzione prevede che sia il Presidente del Governatorato a rilasciare la richiesta autorizzazione, sulla base della valutazione dell'organo tecnico-esecutivo competente, prendendo in considerazione, per quanto di competenza, il parere della Commissione Permanente per la Tutela dei Monumenti Storici ed Artistici della Santa Sede.

di compiti di coordinamento ed a ripartire le funzioni, specie per quel che attiene all'inventariazione; l'art. 3, in particolare, nel delegare alla Direzione Generale dei Monumenti, Musei e Gallerie Pontificie ed alla Biblioteca Apostolica Vaticana secondo le rispettive competenze le funzioni di controllo, alla lett. a) opera un rinvio ai "criteri di conservazione riconosciuti a livello internazionale ed italiano"³⁷.

Le proprietà extraterritoriali della Santa Sede vengono salvaguardate sia dalla legislazione della Santa Sede sia da quella italiana. Per quanto riguarda la Santa Sede è necessario citare nuovamente la legge del 2001 sulla tutela dei beni culturali, su cui ci si è già ampiamente soffermati. La protezione legale ai sensi della legge italiana, invece, comprende, a livello nazionale, il d.lgs. 42/2004³⁸, e, a livello regionale, la legge della Regione Lazio 24/1998 "Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico"³⁹ e il piano paesaggistico territoriale che delinea le strategie per la protezione del patrimonio paesaggistico.

Tramite il d.lgs. 42/2004 è stato emanato il Codice dei beni culturali e del paesaggio⁴⁰ (conosciuto anche come codice Urbani dal nome dell'allora Ministro per i beni e le attività culturali Giuliano Urbani), il quale contiene in modo organico le disposizioni in materia di beni culturali e paesaggistici della Repubblica italiana.

Tale strumento normativo invita, tra le altre, alla redazione di piani paesaggistici meglio definiti come "piani urbanistici territoriali con specifica attenzione ai valori paesaggistici"⁴¹.

³⁷ CAMASSA, *I beni culturali d'interesse religioso. Principio di collaborazione e pluralità di ordinamenti*, Torino, 2013, pp. 59-64.

³⁸ D.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42.

³⁹ L.r. 6 luglio 1998 n. 24.

⁴⁰ Il Codice individua la necessità di preservare il patrimonio culturale italiano, definendo come bene culturale le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico; rientrano, inoltre, in tale definizione i beni architettonici, le raccolte di istituzioni culturali (quali museali, archivi e biblioteche), i beni naturalistici (quali i beni mineralogici, petrografici, paleontologici e botanici) e storico scientifici, le carte geografiche, nonché materiale fotografico (fotografia e negativo) e audiovisivo (pellicola cinematografica). Vengono altresì considerati di interesse culturale i beni immateriali e i beni paesaggistici. Tale codice rappresenta il principale riferimento normativo italiano che attribuisce al Ministero per i beni e le attività culturali il compito di tutelare, conservare e valorizzare il patrimonio culturale italiano.

⁴¹ Il Piano paesaggistico (precedentemente Piano paesistico), nel campo urbanistico, è un piano urbanistico-territoriale, redatto dalla Regione congiuntamente al Ministero per i Beni e le Attività Culturali, che si prefigge la tutela, sia per la conservazione e la preservazione sia per l'uso e la valorizzazione, di specifiche categorie di beni territoriali quali territori montani, lacustri, vulcani, fiumi, territori costieri, parchi e riserve, boschi e simili. È, indubbiamente, un forte strumento di controllo nei riguardi della tutela del paesaggio, che trova una disciplina negli artt. 135 e 143-145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. I piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche,

5. Le relazioni bilaterali fra l'Italia e la Santa Sede sono storicamente stabili. A consolidare tali relazioni contribuisce il fatto che, a livello internazionale, Italia e Santa Sede godono di una posizione privilegiata in vari ambiti di priorità, con particolare riguardo a questioni come la protezione delle minoranze religiose e il diritto alla libertà di credo. Inoltre, il Vaticano considera l'Italia un naturale interlocutore per la promozione del dialogo interreligioso, specialmente in un momento di grande tensione sulla scena mondiale, in particolare in Nord Africa e in Medio Oriente. L'Italia e la Santa Sede collaborano strettamente anche nel quadro delle organizzazioni internazionali; infatti, come è già stato sottolineato, la Santa Sede partecipa a diverse organizzazioni, organismi intergovernativi e programmi internazionali, spesso come osservatore permanente.

A livello bilaterale, Italia e Santa Sede sono da sempre in stretto contatto. Come da tradizione, immediatamente dopo aver ricevuto il proprio incarico, il Presidente della Repubblica fa visita ufficiale al Santo Padre. Inoltre, ogni anno a febbraio, l'Ambasciata vaticana ospita la cerimonia che si svolge in occasione della celebrazione dell'anniversario dei Patti Lateranensi del 1929 e delle modifiche apportate al Concordato con l'Accordo del 1984, un evento a cui partecipano le più alte cariche dello Stato italiano⁴².

Per quanto riguarda la protezione del patrimonio artistico e culturale, solo nel 1984, a più di cinquant'anni dalla stipulazione dei Patti Lateranensi, lo Stato italiano e la Santa Sede raggiunsero il cosiddetto "Accordo di Villa Madama"⁴³, ratificato e reso esecutivo con la legge 121/1985⁴⁴, che offrì maggiori specificazioni in fatto di tutela dei beni culturali. L'art. 12 di tale legge specifica: «La Santa Sede e la Repubblica italiana, nel rispettivo ordine, collaborano per la tutela del patrimonio storico e artistico. Al fine di armonizzare l'applicazione della legge italiana con le

e ne delimitano i relativi ambiti. Per ogni ambito, poi, i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni volte a favorire la conservazione e il ripristino dei valori paesaggistici, la riqualificazione delle aree compromesse o degradate, la salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e l'individuazione di linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, compatibilmente con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati.

⁴² Sul punto si veda il sito dell'Ambasciata italiana presso la Santa Sede, disponibile presso: <https://ambasantasedevaticano.esteri.it>.

⁴³ Cfr. *supra*, par. 1. Dopo una lunga fase di negoziazione fra il governo italiano e la Santa Sede, iniziata nel 1976, le parti giunsero alla revisione del Concordato del 1929, per armonizzare le relazioni fra lo Stato e la Chiesa cattolica con i principi della Costituzione e gli sviluppi sorti dal Concilio Vaticano II. Con l'epocale "Accordo di Villa Madama", firmato dal Primo ministro Bettino Craxi e dal Cardinale Agostino Casaroli, Segretario di Stato vaticano, venne adottato un nuovo testo che sostituì completamente il Concordato del 1929, fornendo un quadro di principi fondamentali volti a regolare la reciproca indipendenza e sovranità dell'Italia e della Chiesa cattolica.

⁴⁴ L. 25 marzo 1985 n. 121.

esigenze di carattere religioso, gli organi competenti delle due parti concorderanno opportune disposizioni per la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti e istituzioni ecclesiastiche. La conservazione e la consultazione degli archivi di interesse storico e delle biblioteche dei medesimi enti e istituzioni saranno favorite e agevolate sulla base di intese fra i competenti organi delle due parti [...]».

All'impegno sottoscritto nel 1984 fece seguito nel 1996 un'Intesa tra Stato e Santa Sede, il D.P.R. n. 571 del 26 settembre 1996⁴⁵, che specifica gli organismi di ciascuna parte coinvolti nelle attività di tutela del patrimonio culturale e religioso e le modalità della loro interazione e coordinamento. A livello centrale gli organi chiamati a cooperare sono da un lato il Ministro e i Direttori generali, dall'altro il Presidente della Conferenza Episcopale o altre persone da lui delegate; a livello periferico, il contatto è invece tra i soprintendenti e i vescovi. Viene stabilito che qualora debbano essere formulati piani pluriennali di intervento nella materia di comune interesse, i competenti organi ecclesiastici siano invitati alle riunioni presso il Ministero. In ogni caso, si decreta la necessità che il Ministero e la Conferenza Episcopale si tengano reciprocamente informati circa le azioni di tutela che intendano intraprendere.

Fra gli organi ecclesiastici e quelli ministeriali è garantita un'ampia possibilità di accordo per interventi comuni ed anche uno scambio puntuale di informazioni. All'art. 5, per esempio, si specifica che solo i vescovi diocesani possono inoltrare ai soprintendenti «[...] valutandone la priorità e la congruità, richieste di intervento di restauro, di conservazione o quelle di autorizzazione [...]» sul patrimonio della propria giurisdizione. All'art. 6: «Quando si tratti di beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni della Chiesa Cattolica o di altre confessioni religiose, il Ministero e, per quanto di competenza, le Regioni provvedono, relativamente alle esigenze del culto, d'accordo con le rispettive autorità». Con l'art. 7 viene istituito un Osservatorio centrale per i beni religiosi di proprietà ecclesiastica, al fine di verificare la reale attuazione degli accordi, l'efficacia delle forme di collaborazione adottate e quindi proporre eventuali correttivi in corso d'opera. Infine, l'art. 8 dell'Intesa prevede che le disposizioni citate possano «[...] costruire base di riferimento per eventuali intese stipulate, nell'esercizio delle rispettive competenze, tra le Regioni e gli altri enti autonomi territoriali e gli enti ecclesiastici»; in tal modo, seguendo la via del decentramento amministrativo, sembra scongiurarsi il rischio dell'insorgenza di questioni complesse da dirimere nei rapporti con la Santa Sede⁴⁶.

⁴⁵ D.P.R. 26 settembre 1996 n. 571.

⁴⁶ MASCIA, *Accordi per la tutela del patrimonio artistico tra Stato italiano e Santa Sede*, 2017, disponibile presso: <https://people.unica.it>.

6. La Santa Sede, come già sottolineato, fu accreditata come osservatore permanente nel 1952 e nel 1964 rispettivamente presso l'UNESCO e le Nazioni Unite. Mentre lo *status* di membro di un'organizzazione internazionale comporta la creazione di un ampio ventaglio di diritti, quale quello di rappresentanza, partecipazione, e di voto, ed obblighi di cooperazione, esecuzione delle decisioni e contribuzioni finanziarie a beneficio dell'organismo, il diverso *status* di "osservatore permanente"⁴⁷ comporta più limitatamente il solo diritto a prender parte attivamente alle sedute, a prendere la parola, a richiedere la documentazione ufficiale. All'osservatore permanente, comunque, non è data la possibilità di esprimere il proprio voto, di contribuire alla formazione del consenso, e di presenziare a negoziati in sedute di tipo informale.

A partire dal secondo dopoguerra, con l'accreditamento di un proprio osservatore permanente presso le Nazioni Unite nel 1964, la Santa Sede inizia ad intervenire nei diversi organismi internazionali attraverso i rappresentanti pontifici. L'azione della Santa Sede si concretizza principalmente in un fattivo ausilio alla redazione di documenti o nell'incoraggiamento a determinati progetti aventi carattere umanitario⁴⁸. È tuttavia il Concilio Vaticano II a rappresentare l'avvio di un mutamento della politica internazionale della Santa Sede e, conseguentemente, delle sue relazioni con le Nazioni Unite: infatti, la Santa Sede assume una definitiva collocazione all'interno dell'Organizzazione in nome di una sua neutralità positiva, che si caratterizza per l'autonomia da ogni sistema politico-economico e per l'intervento morale a favore della collaborazione e della convivenza pacifica tra le nazioni, nonché della difesa dei contenuti dei diritti umani. Entrando a far parte di tale organizzazione a vocazione universale nel 1964, in qualità di osservatore permanente, la Santa Sede intraprende quella strategia presenzialista che si svilupperà a partire dagli anni Sessanta e che si realizzerà nel contributo alla predisposizione di trattati internazionali nonché alla presenza in seno alle diverse istituzioni internazionali.

⁴⁷ Sullo *status* di osservatore in organizzazioni internazionali si veda DE RAULIN, *L'action des observateurs internationaux dans le cadre de l'ONU et de la Société Internationale*, in *Revue générale de droit internationale public*, 1995, pp. 567-604; SUX, *The Status of Observers in International Organizations*, in *Recueil des Cours*, 1978, pp. 75-179; SYBESMA-KNOL, *The Continuing Relevance of the Participation of Observers in the Work of the United Nations*, in *International Law: Theory and Practice*, L'Aia, 1998, pp. 371-394. Invece, sullo *status* di osservatore permanente della Santa Sede si veda FERLITO, *L'attività internazionale della Santa Sede*, Milano, 1998, pp. 126-127; GIARNIERI, *Lo status della Santa Sede e della Svizzera presso l'ONU*, Torino, 2008, pp. 63-115.

⁴⁸ Oltre alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 sul diritto internazionale umanitario, alla Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati del 1951 e al successivo Protocollo del 1967 e sullo statuto degli apolidi del 1954, la Santa Sede, oltre che alle Convenzioni di Vienna, aderisce a molti altri accordi internazionali giuridicamente vincolanti, importanti sia per le prerogative proprie della Santa Sede sia per il profilo politico-diplomatico.

La Risoluzione delle Nazioni Unite n. 58/314 del 1 di luglio 2004, “Partecipazione della Santa Sede ai lavori dell’ONU”⁴⁹, ha poi arricchito in maniera sostanziale il ruolo e la presenza della Santa Sede alle Nazioni Unite, attraverso l’espressione di “osservatore permanente qualificato”, riconoscendo la specificità del contributo della Santa Sede nel sistema dell’Organizzazione internazionale. Infatti essa, partecipandovi come osservatore permanente, rende anzitutto presente l’azione religiosa e morale della Chiesa, ponendo in rilievo la dimensione religiosa ed ecclesiale dell’attività diplomatica dei suoi rappresentanti, richiama quindi i principi e i valori che devono ispirare la soluzione di controversie e reggere i trattati; si fa paladina non solo dei problemi specifici dei cattolici, dei cristiani e dei credenti, ma anche dei problemi comuni di tutti gli uomini, quali la pace, la giustizia, lo sviluppo, il progresso dei popoli, i diritti fondamentali inviolabili della persona umana. L’Assemblea generale delle Nazioni Unite si esprime in questo modo al momento dell’adozione della Risoluzione sopra citata: «L’adozione della Risoluzione, che avviene mentre la Santa Sede celebra il quarantesimo anniversario della sua presenza all’ONU, va valutata con soddisfazione, perché costituisce un ulteriore e rilevante riconoscimento del ruolo della stessa Santa Sede all’interno delle Nazioni Unite, nella condivisione di valori quali la protezione dei fondamentali diritti umani, la tutela della dignità della persona umana, la promozione del bene comune, un ordine internazionale costruito sul solido fondamento della legalità, la giustizia e la pace»⁵⁰. Rivolgendosi alle coscienze dei governanti, essa promuove quei principi, senza i quali non si può parlare di una “comunità di Nazioni”. Tali principi possono essere divisi in quattro grandi categorie. La prima riguarda la centralità della persona umana e, di conseguenza, dei suoi diritti; la seconda comprende la promozione e la difesa della pace⁵¹; la terza categoria poggia su un ordine sociale ed internazionale, fondato sul diritto e sulla giustizia; infine, la quarta evidenzia il favore della Santa Sede nei riguardi dell’autentica democrazia.

È opportuno osservare che, fin dal suo ingresso nell’aprile del 1964 all’ONU con lo *status* di osservatore, la Santa Sede ha dovuto sempre operare con una serie di limitazioni importanti. In seguito alla risoluzione ONU del 2004, invece, la Santa Sede è diventata titolare del diritto di replica, del diritto di far pubblicare e circolare le sue comunicazioni come documenti ufficiali, di sollevare mozioni d’or-

⁴⁹ Assemblea generale ONU, *Participation of the Holy See in the work of the United Nations*, Doc. A/RES/58/314 16 luglio 2004.

⁵⁰ *L’Assemblea Generale delle Nazioni Unite adotta per acclamazione una Risoluzione sulla partecipazione della Santa Sede ai lavori dell’ONU*, in *L’Osservatore Romano* (3 luglio 2004).

⁵¹ È stato giustamente rilevato come, riguardo al tema della difesa della pace mondiale e del ripudio della guerra, sia emersa in due recenti gravi crisi internazionali, quali la cosiddetta guerra del Golfo e la critica situazione della ex Jugoslavia, la politica di attiva imparzialità della Santa Sede.

dine e di co-sponsorizzare bozze di risoluzioni che si riferiscano direttamente al suo operato. Secondo quanto espresso nella risoluzione, i diritti di "osservatore" sono quindi ampliati: infatti, per partecipare al dibattito all'Assemblea generale il rappresentante permanente non ha più bisogno di chiedere il parere favorevole dei gruppi regionali e potrà intervenire sui problemi che interessano direttamente la Santa Sede. La conferma dello statuto di "osservatore permanente" ad opera dei 191 Paesi membri delle Nazioni Unite e l'attribuzione di una nuova lista di diritti e facoltà propri dei Paesi membri sono certamente migliorative rispetto allo statuto precedente della Santa Sede e non presentano neppure i rischi e le inopportunità di una *membership* piena.

Considerando poi attentamente l'adozione della risoluzione del 2004 si comprende come quest'ultima possa assumere anche un ulteriore significato, oltre al riconoscimento solenne del forte ruolo di mediazione pacifica della Santa Sede nella Comunità internazionale, collocabile nella visione complessiva di un consolidamento a livello universale della *libertas Ecclesiae*: la Santa Sede intenderebbe, in altri termini, contribuire anche a sostenere il rafforzamento della posizione e dell'azione delle Nazioni Unite. Del resto, il raggio d'azione della neutralità positiva e della presenza della Santa Sede all'interno dell'ONU rappresenta un "microcosmo" la cui evoluzione ruota attorno alla più generale questione del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, alla cui realizzazione concreta è deputato proprio il sistema delle Nazioni Unite.

A maggior ragione, la presenza di un osservatore permanente della Santa Sede presso l'UNESCO testimonia il desiderio della Chiesa cattolica di incoraggiare l'incontro pacifico fra gli uomini, attraverso le loro culture e la considerazione della dimensione religiosa e spirituale degli individui, che fa parte della loro storia. È questo il senso che va attribuito alla presenza di un osservatore permanente presso l'UNESCO, portavoce attento da cinquant'anni della specificità cattolica della Chiesa e del suo impegno risoluto al servizio della comunità degli uomini.

Tale ruolo è ricoperto ormai da diversi anni da mons. Francesco Follo, il quale nel 2002 ricevette l'incarico da papa Giovanni Paolo II. Tramite la figura di Follo la Santa Sede si è resa protagonista di vari interventi nell'ambito di più sessioni della Conferenza generale dell'UNESCO.

Già nel 2007, nel corso della 34^{ma} sessione della Conferenza generale UNESCO a Parigi, l'osservatore permanente della Santa Sede interveniva in modo deciso sul tema dell'educazione dei giovani e degli adulti. Deve essere garantito a tutti un sistema educativo di qualità, attraverso il quale è possibile promuovere efficacemente le persone e i popoli, così come sviluppare la cultura e la pace. Particolare attenzione va riservata, in tal senso, al continente africano dove è ancora elevato il numero di persone, soprattutto giovani e bambini, privi di accesso all'istruzione primaria. L'educazione, però, secondo mons. Follo, deve essere integrale, non solo intellet-

tuale, ma anche umana e morale perché lo sviluppo autentico della persona può essere conseguito solamente nel riconoscimento dell'essere integrale e della dignità di ciascuno.

Le tematiche dell'educazione e dell'inclusione sociale vennero poi riprese sempre da Follo nel suo intervento alla Conferenza generale dell'UNESCO di sei anni più tardi. La Santa Sede, in particolare, desiderava offrire il proprio contributo parlando da un lato di ciò che abbiamo tutti in comune al giorno d'oggi e, dall'altro, invece, della specificità insuperabile di ogni essere umano, che distingue gli uni dagli altri. Il contributo proposto dall'osservatore permanente in questa occasione rifletteva il quadro degli obiettivi principali dell'UNESCO. Innanzitutto, l'educazione alla condivisione, tramite la quale arricchirsi e favorire in questo modo uno sviluppo sostenibile. «Coloro che hanno i maggiori doveri nelle nostre città», sostiene Follo, «sono gli individui più dotati, più ricchi di cultura e sapere». Si intende, quindi, il ricco in senso esclusivamente sociale e culturale; la persona colta è prima di tutto colei che sa e ha imparato a discernere il bene comune di una società. Il ricco, se si riconosce privilegiato in questo modo, vuole condividere le proprie ricchezze, trasmetterle agli altri. Siamo quindi invitati alla condivisione. «Non ci saranno armonia e felicità per una società che ignora, che mette ai margini e che abbandona nella periferia un parte di sé stessa [...] Solo quando si è capaci di condividere ci si arricchisce veramente», sostenne papa Francesco pochi mesi prima dell'intervento di Follo presso l'UNESCO. La condivisione materiale e immateriale, spirituale, non implica un impoverimento: al contrario, è un arricchimento reciproco. «La cultura, l'arte di vivere insieme, l'amore per il bene comune, anche l'amore per la saggezza, tutto ciò si esaurirebbe se lo tenessimo solo per noi». La Santa Sede sottolinea come la trasmissione e la condivisione siano obiettivi nel campo dell'educazione, volti a formare i cittadini del mondo di domani, secondo gli orientamenti dettati dal programma a medio termine adottato dall'UNESCO. La seconda osservazione, di cui si fa portavoce Follo per conto della Santa Sede, riguarda la valorizzazione del contributo dei giovani, i quali costituiscono il futuro dei popoli. I giovani portano avanti la storia, la loro voce ci ricorda sempre ciò che dobbiamo dare loro e, cosa altrettanto importante, ciò che essi possono dare a noi. La presenza del giovane è strettamente connessa a quella del bene comune: l'impegno sociale e culturale dei giovani è un fenomeno rilevante, tanto importante quanto il loro triste coinvolgimento in tutte le guerre che devastano il pianeta. «Alcuni accusano i giovani di essere idealisti», prosegue Follo, «ma ciò ci permetterà, ascoltandoli, di dare loro ancora più generosamente tutto ciò che possiamo, rendendoli capaci di far fruttificare un'eredità. Le loro aspettative, le loro energie e la loro intelligenza sono un fermento per una cultura nuova di pace e di sviluppo autentico. Una vera cultura universale nel senso etimologico del termine: l'uno che va verso l'altro. I giovani possono essere capaci di vivere nell'amore e di essere solidali con

tutti i loro fratelli in umanità, senza fare discriminazioni». La Santa Sede, perciò, sostiene e si fa promotrice in modo deciso dei programmi dell'UNESCO per i giovani. La terza osservazione si incentra sulla comunicazione all'interno della società. Si parla molto oggi di comunicazione, ci sforziamo di risolvere i problemi di comunicazione, e ciò dimostra, naturalmente, che la comunicazione è in pericolo. Essendo noi detentori della parola, della ragione e creati per esistere all'interno di una città, spetta a noi perpetuare, ma talvolta anche creare, le condizioni necessarie perché tutti parlino con tutti. Sostenendo gli obiettivi della strategia a medio termine dell'UNESCO, soprattutto quelli dello sviluppo sociale inclusivo e del riavvicinamento delle culture, l'osservatore permanente della Santa Sede sottolinea l'importanza di aggiungere al tema della comunicazione quello della "comunità". Ognuno di noi, infatti, è stato creato per vivere umanamente insieme agli altri, e per porre gradualmente le condizioni che renderanno questa convivenza il più felice possibile. «[...] Poiché l'altro, qualunque sia il suo volto, è allo stesso tempo un altro me stesso, un prossimo e un amico potenziale, quanti verranno dopo di noi dovranno sapere che noi abbiamo assolto tutti i nostri doveri; dovranno dunque avere la generosità di perdonarci e potranno allora accettare una missione: fare delle loro città luoghi in cui regni una certa gioia di esistere insieme come persone umane. L'inclusione sociale dei giovani, l'eliminazione della povertà, lo sviluppo sostenibile, portano alla felicità di tutta la città, quindi all'edificazione della pace. La Santa Sede sostiene a tale riguardo gli sforzi degli Stati e del Segretario dell'UNESCO che vanno in questo senso», afferma mons. Follo. Infine, il rappresentante della Santa Sede si sofferma sull'insostituibile contributo che le tradizioni religiose apportano alle nostre culture. La sfera spirituale ha la sua dimensione sociale, così come sottolineato dallo stesso Follo: «Le realtà che ci preoccupano possono recare frutti solo se le nostre preoccupazioni sono propriamente spirituali. Dire ciò significa credere che tutto quel che riguarda la nostra esistenza s'iscrive nel movimento più profondo e più ampio di una vita alla ricerca di un significato e tesa verso il suo sviluppo e il suo compimento. Quando parliamo delle nostre condizioni di vita, finiamo sempre – ed è un bene – con l'interessarci al movimento profondo su cui poggia la nostra esperienza, ossia alla nostra vita spirituale. Una vita spirituale che non è un privilegio o una scelta di alcuni, ma un'esperienza offerta a tutti». Nel solco del magistero pontificio possiamo altresì tenere conto del ruolo pubblico che il cristianesimo può svolgere per la promozione dell'essere umano e per il bene comune di tutta l'umanità, nel pieno rispetto e nella promozione della libertà religiosa e civile di tutti e di ciascuno, senza confondere in alcun modo la Chiesa cattolica con la comunità politica. Concludendo, la Santa Sede, in tale occasione, è desiderosa di sottolineare l'importanza di un'esperienza della trascendenza la quale consente di aumentare la capacità di plasmare il futuro di società pacifiche: «Quando gli uomini, infatti, capiscono che il mondo è molto più della terra che essi lavorano con i loro concetti

tecnic ed economici, allora i loro orizzonti ristretti si allargano. Il vero realismo, in questo senso, può emergere solo quando l'uomo è preparato a vedersi a partire dal futuro, un futuro che lo trascende. Interrogandosi in modo fecondo sulle condizioni per costruire lo spazio democratico, sul ruolo positivo delle tradizioni religiose in questa costruzione, e sul contributo specifico di tali tradizioni nel tessere il progetto umano e politico del vivere insieme in democrazia, in questo modo si continuerà a porre la persona, il suo sviluppo integrale e il bene comune al centro delle nostre riflessioni e delle nostre azioni e l'UNESCO sarà fedele alla sua vocazione e alla sua missione al servizio dell'umanità dell'uomo»⁵².

E ancora, mons. Follo intervenne nel 2017 alla 39^{ma} sessione della Conferenza generale dell'UNESCO concentrandosi, in tal caso, su immigrazione e istruzione degli immigrati. Il rappresentante della Santa Sede evoca, in tale occasione, la necessità di far sentire a casa propria, come in una seconda patria coloro che arrivano nei nostri Paesi e di presentare le ricchezze della nostra cultura come appartenenti anche al loro patrimonio. «A noi il compito di essere sufficientemente intelligenti e volenterosi perché ogni immigrato che arriva da noi, oltre a trovare pane e pace, trovi un nutrimento intellettuale e spirituale, preparato anche per lui», spiega Follo. Parte di tale nutrimento è indubbiamente «il messaggio di amore del prossimo, il perdono dei nemici, l'uguaglianza di tutti davanti all'Assoluto, tipiche dell'etica cristiana».

Risulta coerente con il ruolo svolto dall'osservatore permanente della Santa Sede presso l'UNESCO a Parigi la circostanza per cui lo stesso si sia espresso sulla ricostruzione di Notre Dame, necessaria a seguito dei danni provocati dal rovinoso incendio del 15 aprile dell'anno scorso. «L'auspicio della Santa Sede», riferisce Follo «è che la cattedrale di Notre Dame di Parigi sia restituita ai credenti, ai non credenti e alle generazioni future, conformemente ai principi per cui la salvaguardia del patrimonio culturale, compresa la sua fondamentale dimensione religiosa, è una condizione imprescindibile della sua valorizzazione». Come aggiunto da mons. Follo è, dunque, una priorità tenere conto delle esigenze del culto e delle pratiche connesse, che in tale edificio vengono esercitate. È fondamentale tutelare tale significato poiché alla cattedrale sono connesse da un lato la vita religiosa e le forme nelle quali si esprime e, dall'altro, il culto e le strutture che la conservano; gli elementi che saranno ricostruiti dovranno rispondere quindi allo scopo per il quale l'edificio è stato costruito, «in modo da conservare la leggibilità della sua identità»⁵³.

⁵² *Intervento della Santa Sede alla Conferenza generale dell'UNESCO. Educazione alla condivisione e al dialogo per avvicinare le culture*, in *L'Osservatore Romano* (27 novembre 2013).

⁵³ GISOTTI, *Restauri di Notre Dame. Mons. Follo: resti centrale la dimensione del culto* (8 luglio 2019), disponibile presso: www.vaticannews.va.

Mons. Follo ebbe occasione di esprimersi, in una sua relazione a Yerevan (Armenia) nell'aprile 2018, anche sul patrimonio immateriale di interesse religioso, auspicando, da parte dell'UNESCO, una sempre maggiore consapevolezza dell'importanza del fattore "religione" nella cultura di ogni popolo. Follo sottolinea come la mancanza di una qualsivoglia iniziativa specifica ed ufficiale sul patrimonio immateriale d'interesse religioso in ambito UNESCO si spiega in parte per l'indifferenza se non ostilità, da registrarsi nella società attuale, al grande bisogno identitario religioso, soprattutto, anche se non esclusivamente, dopo l'11 settembre: «Non per caso, agli occhi di molti [...] il cosiddetto "ritorno del sacro" è sembrato così inatteso e sorprendente, quasi un rigurgito del pre-moderno o dell'anti-moderno, più che la giusta riaffermazione del fatto che, anche dentro ogni processo di grande trasformazione storica, centrale è sempre l'uomo, la sua vita, la vita della sua comunità di appartenenza [...] Se il sacro è sembrato "ritornare" di soprassalto e inaspettato dentro comportamenti quotidiani e nella visione politica [...], ciò è avvenuto perché troppo a lungo si è pagato il prezzo di concezioni della modernità che non solo assegnavano alla religione un ruolo sempre più marginale rispetto al vivere associato, a quello pubblico e alla stessa democrazia, ma che individuavano anche, come inarrestabile tendenza di lungo periodo, la secolarizzazione di ogni ambito della convivenza umana»⁵⁴. È arrivato pertanto il momento di chiedersi, piuttosto, se non sia tempo di lasciare definitivamente alle spalle ogni interpretazione della modernità e dei processi di modernizzazione in termini di opposizione, quando non di insanabile contraddizione, con tutto ciò che è "sacro", "fede", "religione".

Mons. Follo, in qualità di rappresentante della Santa Sede e, possiamo dire, portavoce della Chiesa cattolica presso l'UNESCO, nel chiedere l'inserzione di una menzione dell'importanza dei beni culturali religiosi nel Preambolo della Convenzione sulla diversità culturale del 2005⁵⁵, ha invitato la Comunità internazionale a riconoscere come parte integrante del patrimonio culturale e artistico di tutta l'umanità i beni di interesse religioso, perché si tratta di una questione riguardante «gli aspetti oggettivi della diversità culturale». Venne rivolto, poi, un appello all'UNESCO a prestare maggiore considerazione «all'aspetto religioso, che non è una semplice appendice nella vita delle persone, ma fa parte delle loro legittime aspirazioni». C'è da sperare che diventi sempre più chiara la necessità di integrare le tematiche relative all'identità religiosa nello sforzo di affermare la tutela delle eredità e diversità culturali a livello giuridico internazionale.

Del resto, già l'UNESCO ha conferito nel 2004 il suo Alto Patrocinio alla XXI Rassegna internazionale del Presepio tenutasi nell'Arena di Verona, dimostrando

⁵⁴ FOLLO, *Perché torna il sacro*, in *Avvenire* (13 novembre 2008).

⁵⁵ *Convenzione sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali*, Parigi, 20 ottobre 2005.

con ciò che la tutela dell'identità religiosa non può e non dovrebbe mai essere interpretata come elemento di scontro o di conflitto. Anche tramite la Lista del patrimonio mondiale immateriale passa la strada che porta le nobili tradizioni di carattere locale ad acquistare un valore universale.

Con il concetto contemporaneo di "beni culturali" la Chiesa vuole indicare non solo il loro aspetto sociologico di eventuale bene socio-economico, ma specialmente il loro impatto religioso e pastorale. L'accento non è solo sull'approccio romantico-conservativo dell'opera d'arte in quanto portatrice di bellezza, ma anche e soprattutto sul mettere in rilievo il significato ed il valore religioso-culturale dei monumenti, localizzandoli nel loro contesto architettonico, geografico ed urbanistico. Si intendono per beni culturali della Chiesa quelle espressioni della presenza dei cristiani nelle varie società e nel mondo. Essi non sono solo le chiese od altri luoghi di culto, comprendenti statue e dipinti. Essi sono anche le biblioteche ecclesiastiche, gli archivi ecclesiastici, i musei, la musica sacra. Papa Giovanni Paolo II nel definire i beni culturali della Chiesa indicò anche: «le opere letterarie, teatrali, cinematografiche, prodotte dai mezzi di comunicazione di massa»⁵⁶. Del resto, la Chiesa, lungo la sua storia, ha sempre accolto e valorizzato le molteplici espressioni prodotte dalle singole culture, in modo da creare linguaggi idonei a dare forme e bellezza alla liturgia secondo le inclinazioni, le tradizioni ed i costumi dei vari popoli. Perciò, oltre a quanto sopra indicato, sono da aggiungere le devozioni popolari, il teatro sacro, le sacre rappresentazioni, le coreografie rituali, l'editoria cattolica. Ciò costituisce un insieme di beni culturali di insigne valore non solo per le comunità particolari, ma per il mondo intero.

⁵⁶ Dal *Discorso di Giovanni Paolo II ai partecipanti alla prima assemblea plenaria della Pontificia Commissione per i beni culturali della Chiesa*, 12 ottobre 1995. Disponibile presso: www.vatican.va.

L'IMPEGNO DEI GIOVANI A SUPPORTO DEI VALORI DELL'UNESCO

Mattia Lazzerini

Costituitasi nel 2015, l'Associazione Italiana Giovani per l'UNESCO nasce come Comitato Giovani della Commissione Nazionale Italiana per l'UNESCO (CNI). Nel 2018, sotto l'egida della CNI, l'Associazione è stata riconosciuta ufficialmente dall'UNESCO come membro delle Associazioni e Club per l'UNESCO, oltre che una delle migliori pratiche di partecipazione giovanile ai programmi UNESCO¹, sia per la qualità dei progetti che per la solida struttura organizzativa, ricevendo inoltre ad inizio 2018 la Medaglia di Rappresentanza dal Presidente della Repubblica italiana Sergio Mattarella.

L'Associazione Italiana Giovani per l'UNESCO contiene nel proprio nome i due principali elementi su cui si fonda e da cui trae ispirazione: i giovani – studenti, ricercatori, artisti, professionisti e imprenditori animati dalla volontà di creare un impatto positivo supportando la CNI – e l'UNESCO, la cui storia e valori nascono dalla generale consapevolezza che gli accordi politici ed economici non sono sufficienti per costruire una pace duratura e che essa debba essere fondata sull'educazione, la scienza, la cultura e la collaborazione fra nazioni, al fine di assicurare il rispetto universale della giustizia, della legge, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che la Carta delle Nazioni Unite riconosce a tutti i popoli, senza distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione².

Questi due elementi si uniscono, rafforzandosi e prendendo concretezza nella missione dell'Associazione, che mira a supportare le attività della CNI nel campo

¹ Così si è espresso Eric Falt, Assistant Director-General for External Relations and Public Information presso l'UNESCO, in occasione della prima assemblea nazionale dell'Associazione. Cfr. *UNESCO official launch of the Youth Committee of the Italian National Commission* (15-16 gennaio 2016), disponibile presso: <https://en.unesco.org>.

² *Carta delle Nazioni Unite*, San Francisco, 26 giugno 1945.

dell'educazione, della scienza, della cultura, della comunicazione e dell'informazione, promuovendone i progetti ed i valori nelle comunità locali, attraverso la ricerca della partecipazione attiva dei giovani e della società civile in iniziative ed eventi di rilevanza nazionale, riconoscendo l'importanza dei valori: a) di sensibilizzazione e partecipazione della società civile, con particolare riguardo per il coinvolgimento attivo delle giovani generazioni; b) del patrimonio culturale, materiale e immateriale, paesaggistico e naturale nel formare le identità di comunità, gruppi ed individui e nell'unire generazioni passate, presenti e future; c) dell'educazione, come processo continuo di miglioramento delle conoscenze e delle abilità; opportunità che tutti dovrebbero avere, al fine di comprendere, beneficiare e partecipare attivamente alla società della conoscenza; d) della scienza, intesa come insieme di conoscenze ottenute attraverso l'attività di ricerca con lo scopo di comprendere le dinamiche umane, sociali, economiche e fisiche del mondo in cui viviamo; e) della comunicazione, come libera circolazione delle idee e accesso universale alle informazioni, espressione del pluralismo e della diversità culturale; come mezzo di scambio e condivisione, utile nel trasformare le economie, le società e le culture; f) della responsabilità delle generazioni presenti verso le future, affinché i bisogni, le libertà, i diritti e gli interessi di queste ultime siano tutelati, nel rispetto dell'ambiente, del patrimonio culturale, dei diritti umani e delle libertà fondamentali; g) della cooperazione internazionale, nazionale e locale, come fattore essenziale per la costruzione della pace, libertà e giustizia, per la salvaguardia, promozione e trasmissione del Patrimonio, e per il raggiungimento di uno sviluppo culturale, sociale, scientifico, economico e tecnologico di tipo sostenibile; h) della diversità, come fonte di scambio e arricchimento spirituale, intellettuale, affettivo e materiale del genere umano e motore di sviluppo; i) della consapevolezza, come processo che apre opportunità di scambio di informazioni e conoscenze, in grado di migliorare la comprensione reciproca e di sviluppare competenze necessarie per consentire cambiamenti sociali e di comportamento.

Coerentemente con il riconoscimento di tali valori, l'Associazione si impegna a mettere a disposizione della collettività e delle istituzioni nazionali ed internazionali la propria professionalità ed il proprio impegno per la diffusione dei valori UNESCO e per il sostegno dei principi fondanti dell'ordinamento e della società civile contemporanea. Infatti, le principali attività di cui l'Associazione si fa promotrice sono rivolte: a) a stimolare la sensibilizzazione e la consapevolezza delle giovani generazioni all'importanza della cultura, delle scienze, dell'educazione e della comunicazione e informazione in ogni loro forma e manifestazione, collaborando, supportando e creando iniziative in linea con gli obiettivi UNESCO; b) a collaborare nella creazione di progetti pilota che diano un nuovo impulso ai valori UNESCO; c) a tradurre bisogni e aspirazioni delle nuove generazioni in azioni e progetti concreti, cercando di garantire la partecipazione attiva di giovani in inizia-

tive ed eventi relativi all'ambito culturale, scientifico, educativo e della comunicazione e informazione, di rilevanza internazionale, nazionale e regionale; d) a creare reti sociali e stimolare l'interesse della popolazione, in particolare delle fasce più giovani, su argomenti legati ai valori dell'UNESCO, al fine di favorire lo scambio di idee, di esperienze e di buone pratiche, garantendo una prospettiva critica diversificata, laica e apartitica.

Tale impegno è possibile grazie ai soci – oltre trecento giovani volontari selezionati che rappresentano equamente tutte le Regioni italiane – provenienti da ambiti accademici e professionali differenti, presenti in tutta Italia attraverso una diramazione periferica, attraverso gruppi di lavoro coordinati dai rappresentanti regionali e da un board nazionale.

Tra le attività di spicco dell'Associazione, in linea con i principi riconosciuti e l'impegno programmatico figura "Edu", un progetto educativo che coinvolge gli studenti dei cicli d'istruzione primaria, secondaria e superiore attraverso laboratori formativi di eccellenza sul patrimonio nazionale e le attività dell'UNESCO, compiuti in stretta collaborazione con il MIUR³ al fine di ampliare la conoscenza degli studenti italiani in merito alle attività condotte dall'UNESCO, stimolandone una maggiore sensibilizzazione.

Il progetto educativo ha già coinvolto più di 5500 studenti in oltre 160 scuole italiane, attraverso una sperimentazione diretta attuata in diversi ambiti di apprendimento in settori della produzione e della ricerca, utilizzando laboratori specifici, uscite conoscitive ed esplorative sul territorio di appartenenza per prendere visione e coscienza delle peculiari ricchezze del proprio ambiente, cicli di lezioni aperte a giovani stranieri da poco immigrati per far loro conoscere la cultura e le tradizioni del nostro paese e incontri rilevanti a livello internazionale, in cui personaggi di spicco nel mondo della cultura interagiscono con gli studenti nell'intento di uno scambio intergenerazionale e multiculturale.

Con l'obiettivo di diffondere la cultura e sensibilizzare l'opinione pubblica, l'Associazione si impegna inoltre ad intraprendere iniziative a supporto delle giornate internazionali UNESCO, tra cui l'*International Jazz Day* e lo *Human Rights Day*. In particolare, a partire dal 2019 è stata lanciata dall'Associazione l'iniziativa *Ocean-Night*, un *plastic free tour* organizzato attraverso numerose tappe in tutta Italia, creato per sensibilizzare le giovani generazioni alla difesa del pianeta e del mare con l'obiettivo di ridurre l'utilizzo della plastica monouso attraverso pratiche ecosostenibili. L'iniziativa rientra all'interno della campagna "Unite4Earth", creata dall'Associazione ad aprile 2019 con l'obiettivo a lungo termine di generare un movimento globale capace di espandersi in altri paesi e che veda i giovani quali nucleo centrale

³ Protocollo d'intesa tra Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e il Comitato Giovani della CNI, consultabile presso: <https://www.unescogiovani.it>.

capace di influenzare le politiche dei governi per fare in modo che la salvaguardia della terra venga messa al centro delle agende programmatiche di ogni paese.

L'associazione con i suoi oltre trecento soci rappresenta attualmente la più grande organizzazione giovanile italiana per l'UNESCO e si avvia con ambizione e coraggio ad impegnarsi in misura sempre maggiore nella propria missione.

SEZIONE SECONDA

LA TUTELA DEI BENI CULTURALI NEI CONFLITTI ARMATI

EVOLUZIONE E SVILUPPI DELLA TUTELA INTERNAZIONALE DEI BENI CULTURALI IN TEMPO DI CONFLITTI ARMATI

Guglielmo Mauro Roversi Monaco

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La tutela dei beni culturali in caso di conflitto armato: la Convenzione del 1954. – 3. La tutela dei beni culturali nel Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia. – 3.1. Nel relativo Statuto. – 3.2. Nella relativa giurisprudenza. – 4. La tutela del patrimonio culturale nella Cambogia dopo la guerra civile: le Camere straordinarie. – 5. La Corte penale internazionale e la tutela del patrimonio culturale. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Sebbene l'importanza della tutela dei beni culturali durante i conflitti armati sia universalmente riconosciuta da secoli, è solo con la *Convenzione dell'Aia per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato* del 1954 (Convenzione del 1954)¹ che la Comunità internazionale ha assunto una decisa posizione, regolando le situazioni di conflitto armato in modo da garantirne l'effettiva tutela².

L'efficacia pratica di tale strumento giuridico si riflette nell'ampia giurisprudenza internazionale sul tema, nella sua evoluzione e nei conseguenti effetti. In particolare, risaltano per importanza il ruolo giocato dal Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (TPIJ), con i procedimenti contro i responsabili degli efferati crimini commessi durante le guerre iugoslave, e dalla Corte penale internazionale (CPI), con il processo contro il leader di Ansar Dine accusato della distruzione di parte del patrimonio UNESCO dell'antica città di Timbuctù.

2. Il 14 maggio 1954, alla luce delle devastazioni causate dalla Seconda Guerra Mondiale, venne adottata all'Aia la Convenzione del 1954: si tratta del primo trattato che si occupa esclusivamente di questo tema, ed è tuttora la pietra angolare in materia.

¹ L'Aia, 14 maggio 1954.

² MAZZA, *La protezione internazionale dei Beni Culturali mobili in caso di conflitto armato: possibili sviluppi*, in CARCIONE, MARCHEGGIANO (a cura di), *La protezione dei beni culturali nei conflitti armati e nelle calamità*, Milano, 1997.

La novità fondamentale fu l'introduzione di una definizione esatta di "bene culturale"³, in grado di designare in modo preciso e univoco l'oggetto della Convenzione stessa, in contrasto con quanto si era fatto nel passato. Si abbandonò, infatti, la tendenza delle Convenzioni precedenti ad accomunare tutti i beni meritevoli di tutela, a prescindere dalla loro natura (si pensi ad esempio alle Convenzioni del 1889⁴ e del 1907⁵, che univano nella medesima categoria sia ospedali sia luoghi di culto)⁶.

Tuttavia, questo tentativo di porre un'unica definizione internazionale di bene culturale riuscì solo parzialmente: le Convenzioni successive, infatti, optarono per termini distinti, causando conseguentemente criteri di tutela disomogenea. Spesso si è ricorsi a espressioni vaghe, come nel caso della *Convenzione concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà di beni culturali* del 1970⁷, che all'art. 1 propone quale definizione «i beni che, a titolo religioso o profano, sono designati da ciascuno Stato come importanti per l'archeologia, la preistoria, la storia, la letteratura, l'arte o la scienza» e che appartengono a determinate categorie, specificate in un successivo elenco⁸. Si

³ Cfr. art. 1: «[...] i beni, mobili o immobili, di grande importanza per il patrimonio culturale dei popoli [...]; le località archeologiche; i complessi di [...] interesse storico o artistico; le opere d'arte, i manoscritti, libri e altri oggetti d'interesse artistico, storico, o archeologico; nonché le collezioni scientifiche e le collezioni importanti di libri o di archivi o di riproduzione dei beni sopra definiti; [...] gli edifici la cui destinazione principale ed effettiva è di conservare o di esporre beni culturali mobili definiti al capoverso a), [...] i centri comprendenti un numero considerevole di beni culturali [...]».

⁴ *Convenzione per il regolamento pacifico dei conflitti internazionali*, L'Aia, 29 luglio 1899.

⁵ *Convenzione per la risoluzione pacifica dei conflitti armati*, L'Aia, 18 ottobre 1907 (Convenzione del 1907).

⁶ GIOIA, *La protezione dei beni culturali nei conflitti armati*, in FRANCONI, DEL VECCHIO, DE CATERINI (a cura di), *Protezione internazionale del patrimonio culturale: interessi nazionali a difesa del patrimonio e della cultura*, Milano, 2000, p. 78 ss.

⁷ Parigi, 14 novembre 1970.

⁸ In particolare: «a) collezione ed esemplari rari di flora e fauna, di mineralogia e di anatomia; oggetti che rappresentino un interesse paleontologico; b) i beni riguardanti la storia, ivi compresa la storia della scienza e della tecnica, la storia militare e sociale nonché la vita dei leaders, dei pensatori, degli scienziati e degli artisti nazionali e gli avvenimenti di importanza nazionale; c) il prodotto di scavi archeologici (regolari e clandestini) e di scoperte archeologiche; d) gli elementi provenienti dallo smembramento di monumenti artistici o storici e da luoghi archeologici; e) oggetti d'antiquariato che abbiano più di cento anni quali le iscrizioni, le monete e i sigilli incisi; f) materiale etnologico; g) i beni d'interesse artistico quali: i) quadri, pitture e disegni fatti interamente a mano su qualsiasi supporto e con qualsiasi materiale (esclusi i disegni industriali e i prodotti manufatti decorati a mano), ii) opere originali di arte statuaria e di scultura in qualunque materiale, iii) incisioni, stampe e litografie originali, iv) assemblaggi e montaggi artistici originali, in qualunque materiale; h) manoscritti rari e incunaboli, libri, documenti e pubblicazioni antichi d'interesse particolare (storico, artistico, scientifico, letterario, ecc.) isolati o in collezioni; i) francobolli, marche da bollo e si-

tratta di una terminologia che è stata poi successivamente pressoché ricalcata dalla *Convenzione UNIDROIT su beni culturali rubati o illecitamente esportati* del 1995⁹.

Altrettanto significativa è stata la codificazione nel Preambolo della Convenzione del 1954 del concetto, già noto alla dottrina da tempo, di universalità della cultura, giusta il quale «i danni cagionati ai beni culturali, a qualsiasi popolo essi appartengano, costituiscono danno al patrimonio culturale dell'umanità intera, poiché ogni popolo contribuisce alla cultura mondiale».

Soprattutto, però, deve rilevarsi l'introduzione di uno strumento giuridicamente vincolante, che ha permesso di compiere un notevole passo avanti nella disciplina, stabilendo due forme di protezione dei beni culturali: una generale e una speciale.

La tutela generale¹⁰ prevede una serie di obblighi di protezione e rispetto: protezione che si concreta nel dovere delle Parti contraenti di introdurre, già in tempo di pace, disposizioni preventive per la salvaguardia dei beni culturali situati sul proprio territorio contro i possibili danneggiamenti derivanti da un futuro conflitto armato¹¹.

Segue l'obbligo del rispetto dei beni culturali altrui, consistente nel divieto di qualsiasi aggressione o rappresaglia a loro danno, o dell'utilizzo di essi per scopi che potrebbero esporli al rischio di distruzione o danneggiamento in caso di conflitto armato. L'unica deroga è prevista in caso di imperativa necessità militare, ovvero in presenza di specifiche circostanze che impongono necessariamente ai belligeranti di adottare una condotta che in una differente situazione sarebbe considerata illecita¹². Si tratta di un concetto, quello di imperativa necessità militare, che è ormai consolidato nel diritto bellico, e che permette di derogare determinate norme limitatrici della violenza bellica per assicurare la realizzazione di interessi militari che risultino prevalenti rispetto alle esigenze umanitarie.

Contestualmente si pone il divieto di requisire i beni culturali mobili situati nel territorio di un'altra Parte contraente o ricorrere a misure di rappresaglia nei loro confronti.

La Convenzione del 1954 sottolinea inoltre l'importanza della preparazione e dell'educazione delle forze armate sul tema, da una parte introducendo nella loro formazione specifici corsi, anche al fine di rendere la consapevolezza del valore della

mili, isolati o in collezione; j) archivi, compresi gli archivi fonografici, fotografici e cinematografici; k) oggetti di mobilia aventi più di cento anni e strumenti musicali antichi».

⁹ Roma, 24 giugno 1995.

¹⁰ La cui disciplina è contenuta nel cap. I, agli artt. 1-7.

¹¹ GREPPI, *La protezione generale dei beni culturali nei conflitti armati: dalla Convenzione dell'Aja al Protocollo del 1999*, in BENVENUTI, SAPIENZA (a cura di), *La tutela internazionale dei beni culturali nei conflitti armati*, Milano, 2007, pp. 73-88.

¹² POLIDORI, *La necessità militare. Informazioni della Difesa*, 2002, pp. 40-43, disponibile presso: <https://www.difesa.it>.

tutela della cultura un obiettivo universalmente condiviso; dall'altra, ponendo l'obbligo di addestrare del personale militare specializzato proprio in questo ambito.

Il principio del rispetto dei beni culturali si concreta anche nell'obbligo di proibire, prevenire ed eventualmente far cessare ogni atto di saccheggio o vandalismo. In caso di occupazione militare di una delle parti, inoltre, vi si affianca l'obbligo di appoggiare in ogni modo l'azione dell'autorità dello Stato occupato volta alla salvaguardia del patrimonio culturale e, nel caso siano necessarie azioni urgenti, la potenza occupante deve adottare in prima persona gli interventi necessari, in collaborazione con le autorità locali¹³.

La protezione speciale¹⁴ invece è applicabile a un numero limitato di rifugi e a «centri monumentali ed altri beni culturali immobili di altissima importanza» inseriti nel Registro internazionale dei beni culturali sotto protezione speciale dell'UNESCO¹⁵, che devono essere resi identificabili in tempo di guerra mediante l'esibizione di un apposito emblema¹⁶. Questa specifica tutela è applicabile tuttavia solo a una condizione oggettiva: che detti beni siano a distanza sufficiente da un grande centro industriale o da qualsiasi possibile obiettivo militare, e che non siano utilizzati per scopi militari. Tale condizione è derogabile unicamente previa specifica richiesta dello Stato, che con essa si obbliga a non utilizzarli a scopi militari.

Una volta riconosciuta questa forma speciale di protezione a un bene, essa non è sospensibile, se non in casi particolari espressamente previsti. In ogni caso, gli Stati parte sono tenuti ad assicurarne l'immunità, astenendosi da ogni atto ostile e da ogni uso di questo o delle sue adiacenze per fini militari.

Le due circostanze di applicabilità della Convenzione in esame sono previste dall'art. 18 della stessa: la prima si presenta in caso di conflitto armato fra due o più Parti contraenti, anche se lo stato di guerra non sia riconosciuto all'unanimità da queste; la seconda si configura invece in caso di occupazione, totale o parziale, del territorio di uno Stato parte, a prescindere dal fatto che tale occupazione abbia o non abbia incontrato una resistenza armata.

¹³ PANZERA, *La tutela internazionale dei beni culturali in tempo di guerra*, Torino, 1993.

¹⁴ La cui disciplina è contenuta nel cap. II, agli artt. 8-11.

¹⁵ Registro nel quale sono riuniti tutti quei beni culturali dotati di particolare importanza che, venendovi iscritti, possono godere di un sistema di protezione speciale e ulteriore rispetto a quello generale, che comprende indistintamente tutto il patrimonio culturale. Tale registro è stato istituito con l'art. 8 della Convenzione del 1954.

¹⁶ Uno scudo contenente una croce di Sant'Andrea, di colore blu su sfondo bianco, usato sia singolarmente (nel caso di beni culturali non sottoposti a protezione speciale), sia ripetuto tre volte (in caso di beni culturali sottoposti a protezione speciale o di trasporti di beni culturali); CARCIONE, *Il simbolo di protezione del patrimonio culturale: una lacuna del Protocollo del 1999*, in ID. (a cura di), *Uno scudo blu per la salvaguardia del patrimonio mondiale*, Milano, 1999, p. 121 ss.

Al riguardo, si deve in particolare evidenziare che gli Stati parti sono di fatto vincolati dalla Convenzione del 1954 di specie anche nei confronti degli Stati terzi che, pur non avendola ancora ratificata, se ne dichiarino vincolati.

Diversamente, qualora un conflitto armato fosse esclusivamente interno, privo di carattere internazionale e circoscritto al territorio di una delle Parti contraenti, ai sensi dell'art. 19 le parti del conflitto saranno in ogni caso tenute al rispetto dei beni culturali propri e altrui, mentre le altre disposizioni più specifiche della Convenzione saranno oggetto di successivi negoziati.

Alla Convenzione del 1954 si aggiunsero due Protocolli, uno contemporaneo¹⁷ e l'altro successivo di 45 anni¹⁸.

Il Protocollo I sancisce il divieto di esportare beni culturali mobili dai territori occupati, richiedendo in caso di violazione la loro restituzione a conclusione dell'ostilità. Il Protocollo II invece contiene diversi elementi aggiuntivi: prevede, *in primis*, il divieto dell'esecuzione da parte delle potenze occupanti di scavi in siti archeologici, anche se svolti in cooperazione con le autorità locali; *in secundis*, riconferma l'assoluto divieto di distruzione, esportazione, rimozione o trasferimento di beni culturali, storici e scientifici. A queste disposizioni si affianca un Comitato deputato a gestirne il corretto adempimento in coordinamento con il Segretario dell'UNESCO, composto da membri di tutti gli Stati parte¹⁹.

Un'ulteriore innovazione del Protocollo II consiste nell'introduzione di un sistema di protezione rafforzata, applicabile ai beni inseriti in un'apposita Lista redatta dal Comitato di cui sopra²⁰.

¹⁷ *Primo Protocollo relativo alla Convenzione dell'Aia 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato*, L'Aia, 14 maggio 1954 (Protocollo I).

¹⁸ *Secondo Protocollo relativo alla Convenzione dell'Aia 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato*, L'Aia, 26 marzo 1999 (Protocollo II). Quest'ultimo è stato ratificato dall'Italia con l. 16 aprile 2009 n. 45. Cfr. GIOIA, *The Development of International Law Relating to the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict: the Second Protocol to the 1954 Hague Convention*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2001, pp. 25-57; ZAGATO, *Il Secondo Protocollo alla Convenzione dell'Aja 1954*, in MARELLA (a cura di), *Le opere d'arte tra cooperazione internazionale e conflitti armati*, Padova, 2006, p. 295 e GREPPI, *op. cit.*, p. 89.

¹⁹ Art. 11, Protocollo II.

²⁰ La Lista ha requisiti d'iscrizione meno restrittivi rispetto a quelli della Convenzione del 1954, non prevedendo, ad esempio, il requisito della distanza del bene culturale da qualsiasi possibile obiettivo militare o impianto industriale. Ai sensi dell'art. 10, Protocollo II, i beni che possono essere iscritti in questa lista devono: 1) essere della massima importanza per l'umanità; 2) essere protetti da adeguate misure giuridiche e amministrative nazionali che ne riconoscano il valore culturale e storico e ne garantiscano il massimo livello di protezione; 3) non essere usati per scopi militari o per proteggere siti.

Viene, inoltre, predisposto un Fondo economico destinato a finanziare le attività di prevenzione da compiere in tempo di pace²¹.

Gli Stati contraenti sono poi tenuti a adottare delle normative interne che stabiliscano la loro giurisdizione per le gravi violazioni della Convenzione del 1954 e dei suoi Protocolli, commesse dai loro cittadini sia nel loro territorio sia fuori di esso²².

La giurisdizione universale²³ è invece contemplata solo per specifiche violazioni gravi – come distruzioni o saccheggi estesi di beni culturali, attacchi militari a beni sottoposti a protezione rafforzata o il loro utilizzo a fini bellici – a prescindere dal luogo in cui il reato sia stato commesso e dalla cittadinanza dei responsabili²⁴.

È previsto in tali casi l'obbligo internazionale per gli Stati parte di perseguire penalmente l'autore, o di estradarlo nello Stato di appartenenza²⁵.

3. Nel 1991 in Jugoslavia²⁶ scoppiò un conflitto armato che coinvolse l'intera regione per quasi un decennio, tanto brutale da essere descritto come il conflitto europeo più sanguinoso dalla Seconda Guerra Mondiale. La Comunità internazionale vi intervenne a partire dal maggio 1993, tentando di raggiungere una conclusione pacifica mediante azioni diplomatiche, pressioni politiche ed economiche, ma anche con il ricorso a strumenti giuridici: la risoluzione n. 827 del 25 maggio 1993²⁷, infatti, istituiva il già menzionato TPIJ mediante l'adozione del relativo Statuto²⁸.

²¹ Il Fondo e il suo funzionamento sono previsti dall'art. 29 del Protocollo II.

²² Art. 16, co. 1, lettere a) e b), Protocollo II. L'Italia, nello specifico, ha con gli artt. 6-15 della l. 45/2009, una disciplina penale speciale per reati militari di danno di beni culturali, colmando una lacuna dell'ordinamento italiano, che sino ad allora non prevedeva una normativa specifica relativa alla protezione dei beni culturali in caso di conflitti armati. BROCCA, *La protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato*, in *Aedon*, 2001, n. 3.

²³ Principio basato sul convincimento che certi crimini siano così dannosi per gli interessi internazionali che gli Stati hanno il diritto – o addirittura l'obbligo – di procedere contro i perpetratori, indipendentemente dal *locus commissi delicti* o dalla nazionalità dei responsabili. MACEDO, *The Princeton principles on Universal Jurisdiction*, Princeton, 2001.

²⁴ Art. 16, co. 1, lett. c), Protocollo II.

²⁵ LENZERINI, *Terrorism, Conflicts and the Responsibility to Protect Cultural Heritage*, in *The International Spectator*, 2016, pp. 70-85.

²⁶ L'allora Stato iugoslavo, noto come Repubblica socialista federale di Jugoslavia, raggruppava al suo interno l'attuale Slovenia, Croazia, Bosnia ed Erzegovina, e Macedonia.

²⁷ UN Doc. S/RES/827(1993), 25 maggio 1993. Tale risoluzione è stata adottata dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e ha approvato anche lo Statuto del TPIJ, entrambi richiamati in Italia con il d.l. 28 dicembre 1993 n. 544.

²⁸ Lo Statuto del TPIJ è frutto di un'evoluzione lunga quasi un secolo: a fondamento di esso si trovano infatti la *Convenzione internazionale dell'Aia su leggi e usi della guerra terrestre* (L'Aia, 18

Si tratta del primo tribunale penale internazionale istituito con una risoluzione del Consiglio di sicurezza con il doppio fine di, da una parte, giudicare i responsabili di gravi violazioni del diritto umanitario e, dall'altra, di divenire un deterrente per la commissione di ulteriori crimini, ponendo al contempo le basi della riconciliazione fra le popolazioni locali.

Il TPIJ godeva di giurisdizione *ratione materiae* in relazione a quattro categorie di reati²⁹: gravi violazioni delle Convenzioni di Ginevra³⁰, violazioni delle leggi o degli usi di guerra, genocidio e crimini contro l'umanità. Le possibili pene erano esclusivamente detentive, oltre alla possibile restituzione dei beni sottratti con la violenza alle vittime. Il luogo di detenzione doveva decidersi in base a specifici accordi conclusi tra i vari paesi con il Consiglio di sicurezza. Il TPIJ ha terminato la propria attività nel dicembre 2017, come da mandato, avendo giudicato 161 persone³¹.

Con riguardo ai beni culturali, lo Statuto del TPIJ non ne riporta esplicitamente il termine, ma indica all'art. 3, lett. d), una serie di beni sottoposti a particolari tutele: essi consistono in edifici dedicati al culto, all'assistenza, all'educazione, alle arti o alle scienze, monumenti storici e opere d'arte o di scienza; una categoria in cui i beni culturali trovano accoglimento a pieno titolo³². Lo Statuto peraltro riconosce a questi beni una duplice forma di tutela: una indiretta³³ – riferita cioè ai beni privati in generale, all'interno della cui categoria rientrano anche i beni elencati nell'art.

ottobre 1907), la Convenzione del 1954 e il Protocollo I, e i *Protocolli aggiuntivi alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativi alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali* (Ginevra, 8 giugno 1977) (Protocolli aggiuntivi del 1977).

²⁹ Previsti rispettivamente dagli artt. 2, 3, 4 e 5 dello Statuto del TPIJ.

³⁰ *I Convenzione per il miglioramento delle condizioni dei feriti e dei malati delle Forze armate in campagna*, Ginevra, 12 agosto 1949; *II Convenzione per il miglioramento delle condizioni dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle Forze armate sul mare*, Ginevra, 12 agosto 1949; *III Convenzione sul trattamento dei prigionieri di guerra*, Ginevra, 12 agosto 1949; *IV Convenzione sulla protezione delle persone civili in tempo di guerra*, Ginevra, 12 agosto 1949; *I protocollo aggiuntivo relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali*, Ginevra, 8 giugno 1977; *II protocollo aggiuntivo relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali*, Ginevra, 8 giugno 1977.

³¹ VITUCCI, *Il Tribunale ad hoc per la Ex Jugoslavia e il consenso degli Stati*, Milano, 1998; CALVETTI, SCOVAZZI (a cura di), *Il tribunale per la ex-Jugoslavia: l'attività svolta e il suo prossimo scioglimento*, Milano, 2007, p. 260 ss.; ZAGATO, *La protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato all'alba del secondo Protocollo 1999*, Torino, 2007, pp. 170-174.

³² MAUGERI, *La tutela dei beni culturali nel diritto internazionale penale: crimini di guerra e crimini contro l'umanità*, Milano, 2008, pp. 91-243.

³³ Ai sensi dell'art. 2, lett. d): «estesa distruzione e appropriazione di proprietà, non giustificata da necessità militari e realizzata illecitamente e senza il consenso dell'interessato».

3 dello Statuto –, e una diretta³⁴ – ovvero specificamente concepita alla tutela di questi ultimi. Si tratta di due forme di protezione che non sono però cumulabili, essendo la prima sussidiaria rispetto alla seconda: vi si può infatti ricorrere solo qualora non fosse possibile applicare la tutela diretta³⁵. L'unico limite previsto per l'obbligo di tutela dei beni culturali, diretta o indiretta, è la presenza di circostanze rientranti nel già citato principio della necessità militare³⁶.

Sommariamente analizzato lo Statuto e le sue problematichità, deve rilevarsi tuttavia che l'orientamento prevalente della dottrina giuridica internazionale, che ravvisava nel "diritto alla cultura" il diritto di identità storica di un popolo, e che evidenziava l'interesse di tutta l'umanità alla sua salvaguardia indipendentemente dalle differenze politiche, ha rappresentato un significativo punto di riferimento per le attività del TPIJ³⁷. Questi principi sono stati fatti propri dalla giurisprudenza del TPIJ e diversi sono i procedimenti in cui questi si riflettono, a conferma che le norme prese in esame nei paragrafi precedenti non sono rimaste lettera morta. In particolare, tre sono stati i casi emblematici della distruzione e danneggiamento del patrimonio culturale che hanno maggiormente attirato l'attenzione pubblica internazionale: il bombardamento dell'antica città di Dubrovnik³⁸, l'incendio della Biblioteca di Sarajevo³⁹ e il deliberato attacco al cinquecentesco ponte di Mostar⁴⁰.

³⁴ Ai sensi dell'art. 3, lett. d): «sequestro, distruzione o danneggiamento deliberato di edifici dedicati al culto, all'assistenza, all'educazione, alle arti o alle scienze, di monumenti storici e opere d'arte o di scienza».

³⁵ ZOGLIN, *The Future of Crimes Prosecution in the Former Jugoslavia: Accountability or Junk Justice?*, in *Human Rights Quarterly*, 2005, p. 41 ss.

³⁶ ELLA, *I principi fondamentali nella condotta delle operazioni militari*, Roma, 2009, disponibile presso: <https://www.difesa.it>. BLAKE, *op. cit.*, p. 77 ss.

³⁷ BLAKE, *On Defining the Cultural Heritage*, Cambridge, 2000, p. 77 ss.; FALCONE, *Spunti di riflessione sul nuovo Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Ambiente*, 2004, pp. 627-629; LEANZA, *Lo stato dell'arte nella protezione dei beni culturali in tempo di guerra*, in *La Comunità Internazionale*, 2011, pp. 371-388.

³⁸ Dall'ottobre 1991 al maggio 1992 Dubrovnik venne posta sotto assedio da forze serbe e montenegrine; durante il primo anno di assedio, in particolare il 6 dicembre, la città subì un pesante bombardamento che causò innumerevoli morti e feriti, oltre a colpire la maggior parte degli edifici del centro storico, lasciando lo stesso gravemente danneggiato.

³⁹ L'edificio della Biblioteca Nazionale, in stile moresco e risalente alla fine del sec. XIX, nella notte tra il 25 e il 26 agosto 1992, durante l'assedio di Sarajevo, fu attaccato con bombe incendiarie e cannonate. L'attacco durò per tre giorni, mentre vigili del fuoco, bibliotecari e volontari cercavano di mettere in salvo i libri dalle fiamme, nonostante i cecchini e gli aerei continuassero a colpire l'edificio. Solo un decimo del patrimonio bibliografico fu recuperato.

⁴⁰ È un ponte ottomano del XVI secolo nella città di Mostar (Bosnia ed Erzegovina), che collega le due parti della città divise dal fiume Narenta. Distrutto dalle forze croato-bosniache nel corso della guerra in Bosnia il 9 novembre 1993, è stato ricostruito nel 2004, al termine delle ostilità.

A questi crimini sono ricollegati i procedimenti a carico dei responsabili, rispettivamente *Mladić, Strugar, Stakić, e Prlić et al.*, ove il TPIJ riconobbe la propria giurisdizione ai sensi dell'art. 3 dello Statuto.

3.1 Il primo dei tre procedimenti fu il caso *Strugar*⁴¹ concernente il bombardamento dell'antica città di Dubrovnik.

Il TPIJ, nel valutare il caso, aveva posto particolare attenzione al fatto che la città vecchia fosse stata inserita all'interno della Lista del patrimonio mondiale⁴², tanto da far discendere proprio da quell'inserimento una circostanza aggravante. Durante il procedimento il TPIJ aveva inoltre rilevato espressamente, in diverse occasioni, che doveva escludersi la sussistenza di una necessità militare che giustificasse le azioni commesse, in quanto il luogo oggetto dei violenti bombardamenti non ricopriva alcuna posizione strategico-militare⁴³.

Nel caso *Jokić*⁴⁴, comandante anch'egli imputato per la devastazione dell'antico centro storico di Dubrovnik, il TPIJ tenne in particolare conto che l'emblema con lo scudo blu, caratterizzante i beni monumentali da salvaguardare⁴⁵ era ben visibile e facilmente riconoscibile, e in diverse occasioni ribadì la gravità della distruzione della cultura di un popolo: nella pronuncia di condanna di Jokić, si dichiarò espressamente che «questo crimine rappresenta una violazione di valori particolarmente protetti dall'intervento della Comunità internazionale», affermando al contempo che «è una violazione grave di diritto internazionale umanitario attaccare gli edifici civili, è un crimine di ancora maggiore gravità dirigere un attacco su un sito particolarmente protetto»⁴⁶.

Una volta distrutto infatti, esso non può più tornare al suo *status* originario, essendone irrimediabilmente cancellate le peculiarità, che anche in caso di restauri comporterebbero integrazioni o sostituzioni con elementi moderni, con copie. En-

⁴¹ Strugar fu generale dell'esercito jugoslavo fino al 1993, ed il comandante delle forze jugoslave che posero Dubrovnik sotto assedio e la bombardarono. Cfr. TPIJ, *The Prosecutor v. Strugar*, IT-01-42, sent. del 17 giugno 2008.

⁴² La Lista del patrimonio mondiale è stata istituita dalla *Convenzione riguardante la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale* (Parigi, 16 novembre 1972). Essa consiste in un elenco di beni culturali e naturali provenienti da tutto il mondo e dotati di eccezionale valore universale.

⁴³ Dalla sentenza di appello: «[...] costituiva un attacco contro civili e oggetti civili e ha portato alla distruzione di beni non giustificati da necessità militari, nonché alla distruzione di beni culturali».

⁴⁴ Jokić è stato l'ultimo comandante della marina jugoslava, ritenuto uno dei responsabili del bombardamento della città di Dubrovnik. Cfr. TPIJ, *The Prosecutor v. Jokić*, IT-01-42/1, sent. del 30 agosto 2005.

⁴⁵ Ai sensi dell'art. 10 della Convenzione del 1954.

⁴⁶ TPIJ, *The Prosecutor v. Jokić*, IT-01-42/1, sent. del 30 agosto 2005, par. 12.

trambi i casi si conclusero con la condanna degli imputati, nel caso Strugar a otto anni di carcere, per Jokić a sette, a fronte della sua ammissione di colpa e del suo pubblico pentimento.

Nel procedimento concernente il bombardamento della città di Sarajevo, fra i capi d'imputazione contestati a Milošević, Karadžić e Mladić⁴⁷, figurava l'accusa relativa alla deliberata distruzione della Biblioteca Nazionale Universitaria a Sarajevo⁴⁸; in particolare, veniva espressamente fatto riferimento alla «distruzione intenzionale e sconveniente di edifici religiosi e culturali [...] tra cui [...] moschee, chiese, biblioteche [...]»⁴⁹.

Tuttavia, nessuno degli imputati fu condannato per il tentativo di cancellare le radici culturali e il passato del popolo bosniaco: l'imputato Milošević è morto nel 2006, prima che venisse raggiunta una decisione, e la distruzione della Biblioteca Nazionale fu rimossa dall'elenco delle accuse previste nei processi Karadžić e Mladić, che sono proseguiti attraverso altri capi d'accusa.

Nel procedimento *Prlić et al.*⁵⁰, riguardante la distruzione dell'antico ponte di Mostar⁵¹, il TPIJ stabilì in primo grado che il ponte era stato distrutto nel corso di un'offensiva legittima, ma che aveva causato danni sproporzionati alla comunità musulmana locale rispetto al vantaggio militare ottenuto, costituendo pertanto una violazione del principio di proporzionalità⁵²; agli imputati venne quindi aggiunto anche questo capo di accusa, portando a un aumento delle loro pene⁵³.

Questa tesi venne però ribaltata in sede d'appello: nel giudizio del 29 novembre 2017, la distruzione del ponte di Mostar venne infatti valutata come legittima, in quanto rientrante nella necessità bellica contingente⁵⁴.

Si tratta di una pronuncia definitiva che venne fortemente criticata, *in primis* dal giudice Pocar, che ha evidenziato come tale decisione abbia di fatto ignorato l'art. 4,

⁴⁷ Conosciuti entrambi con lo pseudonimo di “macellai di Bosnia”, furono due generali dell'esercito jugoslavo, resisi responsabili di diversi crimini di guerra. Cfr. TPIJ, *The Prosecutor v. Karadžić*, IT-95-5/18, sent. del 11 luglio 2013; TPIJ, *The Prosecutor v. Mladić*, IT-09-92, sent. del 22 novembre 2017.

⁴⁸ Il bombardamento della Biblioteca Nazionale, che avvenne durante l'assedio di Sarajevo durato 44 mesi, nel 1992 scatenò un incendio devastante che portò alla distruzione di milioni di libri.

⁴⁹ TPIJ, *The Prosecutor v. Mladić*, IT-09-92, sent. del 22 novembre 2017, par. 3255.

⁵⁰ TPIJ, *The Prosecutor v. Prlić et al.*, IT-04-74, sent. del 29 maggio 2013.

⁵¹ Si trattava di un ponte costruito nel 1566 nel territorio dell'attuale Bosnia ed Erzegovina dagli Ottomani, divenuto nel tempo un simbolo di particolare importanza locale e nazionale.

⁵² WALASEK, *Bosnia and the Destruction of Cultural Heritage*, New York, 2015.

⁵³ TPIJ, *The Prosecutor v. Prlić et al.*, IT-04-74, sent. del 29 maggio 2013, par. 1281.

⁵⁴ TPIJ Appeals Chamber, *Prlić et al.*, IT-04-74, sent. del 29 novembre 2017.

par. 2, della Convenzione del 1954, laddove è stabilito che la necessità militare può configurarsi solo in assenza di alternative⁵⁵.

3.2. Nonostante le numerose critiche sulla parzialità politica del TPIJ, il suo operato si è rivelato fondamentale: già in *Blaskić*⁵⁶, uno dei primi procedimenti avviatisi, si palesò quanto fosse errata la diffusa convinzione che fosse impossibile condurre le indagini necessarie per stabilire la responsabilità penale derivante da attacchi e azioni belliche illegali. Il caso ha infatti dimostrato che è possibile effettuare i dovuti accertamenti e determinare oltre ogni ragionevole dubbio se un attacco sia rivolto direttamente contro i civili od obiettivi militari, e se sia proporzionato rispetto al risultato strategico-militare conseguito.

Il TPIJ ha risolto diversi casi riguardanti crimini commessi durante gli scontri armati, e ha provveduto a sviluppare una giurisprudenza di rilievo con riferimento alla proibizione di attacchi diretti contro civili o loro beni, così come riguardo alla necessità militare e all'uso sproporzionato della forza.

A fronte di tali aspetti positivi, deve però richiamarsi la scelta del TPIJ, particolarmente suscettibile di critiche, di preferire il vecchio approccio nella definizione di beni culturali della Convenzione del 1907 rispetto alla nuova terminologia offerta dai Protocolli aggiuntivi del 1977⁵⁷. È necessario tenere tuttavia conto dell'oggettiva difficoltà di istituire un tribunale penale internazionale, destinato da una parte a giudicare i responsabili di crimini commessi in una guerra sanguinosa come quella iugoslava, ancora in svolgimento e, dall'altra, gravato dal dover considerare l'opportunità politica di tali decisioni.

A tal riguardo, molte delle critiche mosse al TPIJ derivano dal dubbio che talora l'azione dello stesso abbia esacerbato le tensioni interne al paese piuttosto che aver promosso la riconciliazione. Il TPIJ è stato inoltre accusato di essere uno strumento di giustizia politica e non un tribunale *super partes*: come rivelano i sondaggi, l'opinione pubblica ritiene non ci sia stato un giudizio equo nel dirimere le questioni fra i serbi e i croati⁵⁸. Alcune sentenze sono state poi considerate troppo miti a fronte dei crimini commessi: la condanna a otto anni di Strugar per i bombardamenti di

⁵⁵ TPIJ Appeals Chamber, *Prlić et al.*, IT-04-74, sent. del 29 novembre 2017, *dissenting opinion* del Giudice Fausto Pocar, pp. 295-306.

⁵⁶ Blaskić fu generale del Consiglio di Difesa Croato, la forza armata della Repubblica Croata dell'Erzeg-Bosnia, accusato di crimini di guerra per la guerra in Bosnia ed Erzegovina. Cfr. TPIJ, *The Prosecutor v. Blaškić*, IT-95-14, sent. del 29 luglio 2004.

⁵⁷ OLÁSOLO, *Unlawful Attacks in Combat Situations from the ICTY's Case Law to the Rome Statute*, Leida, 2008.

⁵⁸ *Views on war crimes, the ICTY, and the national war crimes judiciary*, 1 aprile 2009, consultabile presso: <https://www.osce.org>.

Dubrovnik ha ad esempio alimentato l'avversione nei confronti del TPIJ dell'opinione pubblica in Croazia⁵⁹.

La giurisprudenza del TPIJ ha avuto però il merito di considerare i crimini contro la persona e quelli contro il patrimonio culturale come connessi; così il diritto penale internazionale, tradizionalmente rivolto verso i più gravi reati contro la persona – cioè che ne mettono a rischio l'esistenza materiale e l'integrità fisica – deve prendere atto dell'importanza anche dell'identità culturale e religiosa dell'individuo, oltre che del valore del patrimonio di opere artistiche, architettoniche e culturali, che ne sono espressione tangibile. Così la persecuzione e il tentativo di sterminare un gruppo può realizzarsi anche nei confronti dei suoi simboli religiosi e dei suoi luoghi sacri, mettendo a rischio la sopravvivenza della memoria di una singola etnia, con grave detrimento per il patrimonio culturale dell'intera umanità.

4. L'esempio delle Camere straordinarie di Cambogia⁶⁰ offre lo spunto per interessanti riflessioni riguardo all'effettività della tutela internazionale dei beni culturali, laddove essa non sia assicurata da un sistema giuridico efficace. In particolare, in Cambogia, dopo la fine della sanguinosa dittatura dei Khmer Rossi⁶¹, le Nazioni Unite avevano raccomandato l'istituzione di un tribunale penale internazionale *ad hoc*, seguendo l'esempio del TPIJ.

Il governo cambogiano rifiutò tale proposta, insistendo affinché l'autorità e l'indipendenza cambogiana fossero mantenute assolute. Così, nel 2003, e dopo alcuni negoziati, questo e l'Assemblea generale delle Nazioni Unite firmarono un accordo⁶² che prevedeva l'aggiunta al sistema giudiziario locale già in funzione di Camere straordinarie, destinate a perseguire i delitti commessi dai Khmer Rossi, composte da giudici sia locali sia internazionali. Non si tratta propriamente di un tribunale penale internazionale, ma con più esattezza di una Corte nazionale speciale, che

⁵⁹ *Il Tribunale Penale Internazionale per la ex-Jugoslavia, Uno sguardo "diverso" sul Tribunale Penale Internazionale per la ex-Jugoslavia* (17 maggio 2002), consultabile e presso: <https://www.balcanicaucaso.org>.

⁶⁰ PALUMBO, *Le Camere straordinarie per la repressione dei crimini commessi dai Khmer rossi in Cambogia tra il 1975 e il 1979, un nuovo tribunale misto per la punizione dei crimini internazionali*, in *Bimestrale di Diritto e Procedura Penale Militare*, 2005; SCIACOVELLI, *Le Camere straordinarie delle Corti di Cambogia per la repressione dei crimini internazionali perpetrati dai Khmer rossi*, in AA.VV. (a cura di), *Studi in onore di Vincenzo Starace*, vol. I, Napoli, 2008, pp. 755-781.

⁶¹ Terminata a causa dell'invasione vietnamita della Cambogia nel 1979, avvenuta in risposta a un precedente attacco armato dei Khmer Rossi lo stesso anno.

⁶² *Agreement between the United Nations and the Royal Government of Cambodia concerning the prosecution under Cambodian law of crimes committed during the period of Democratic Kampuchea*, Phnom Penh, 6 giugno 2003.

usufruisce di collaborazioni e aiuti internazionali sia per quanto concerne la composizione dell'organo stesso, sia per quel che riguarda l'aspetto economico⁶³.

Anche nella legge di funzionamento delle Camere straordinarie, così come nello Statuto del TPIJ, i beni culturali potevano usufruire di una duplice forma di tutela: una indiretta, in quanto rivolta in generale ai beni privati, e una diretta, in quanto mirata specificamente ai beni culturali. Sebbene la previsione esplicita di una disposizione a tutela dei beni culturali sia di grande importanza, essa non apporta elementi innovativi alla disciplina, riprendendo invece quanto già stabilito nella Convenzione del 1954.

Ad oggi, le Camere straordinarie hanno emesso solo tre sentenze definitive, con le quali sono state condannate all'ergastolo tre delle figure principali del movimento dei Khmer Rossi rimaste in vita, ma nessuna di esse è relazionata ad attività di distruzione o danneggiamento del patrimonio culturale⁶⁴. L'estrema gravità dei crimini commessi dal regime dei Khmer Rossi ha presumibilmente fatto passare in secondo piano questa tipologia di crimini di guerra, che peraltro, anche qualora fossero stati inseriti come ulteriori capi d'accusa, non avrebbero influito significativamente sulla pena irrogata per il genocidio di milioni di cambogiani.

La suscettibilità del processo alle interferenze politiche e alla corruzione, e la lentezza dei procedimenti dovuta alla resistenza del governo cambogiano, fa presagire che non si arrivi, in tempi ragionevoli, a decisioni su tutti gli imputati, che oltretutto in gran parte hanno ormai raggiunto un'età avanzata. Ciò anche senza considerare che le Camere straordinarie si sono date l'obiettivo di perseguire solo gli alti dirigenti e coloro che hanno avuto maggiori responsabilità nella commissione dei crimini in analisi, non prendendo in esame i delitti commessi autonomamente dai loro sottoposti.

5. Il processo evolutivo della protezione del patrimonio culturale in tempo di guerra ha ricevuto un impulso significativo con l'istituzione all'Aia della CPI⁶⁵.

Essa ha permesso lo sviluppo della materia, andando oltre l'azione circoscritta nel tempo e nello spazio di un tribunale istituito *ad hoc* (come nel caso del TPIJ o

⁶³ Il testo della legge di creazione delle Camere straordinarie è disponibile presso: <https://www.eccc.gov.kh/en>.

⁶⁴ Kang Kek Iew, conosciuto anche come Dutch, uno dei principali leader dei Khmer Rossi e che si occupava del campo di prigionia Tuol Sleng, è stato condannato all'ergastolo nel 2012 per crimini contro l'umanità, omicidio e tortura. Camere straordinarie, *The Prosecutor v. Kaing Guek Eav*, 001/18-07-2007-ECCC/SC, sent. del 3 febbraio 2012; Nuon Chea, secondo in comando di Pol Pot, e Khieu Samphan, Capo di Stato della Cambogia durante la dittatura, sono stati condannati all'ergastolo entrambi per crimini contro l'umanità. Cfr. Camere straordinarie, *The Prosecutor v. Khieu Samphan, Nuon Chea*, 002/19-09-2007-ECCC/SC, sent. del 23 novembre 2016.

⁶⁵ *Statuto di Roma della Corte penale internazionale*, Roma, 17 luglio 1998 (Statuto di Roma/della CPI).

delle Camere straordinarie), e la sua attività ha risposto all'esigenza di innalzare il livello di salvaguardia per la tutela del patrimonio culturale, considerato anche il suo coinvolgimento in conflitti ove si manifesta una crescente intolleranza religiosa e culturale, con fenomeni di una dilagante violenza verso tale patrimonio⁶⁶. L'iconoclastia e il fanatismo del sedicente Stato islamico ne sono uno specifico esempio: i fanatici del ritorno all'età della purezza del Profeta, spinti dal presunto dovere di demolire le statue antropomorfe o raffiguranti animali e divinità, sono i responsabili dell'incalcolabile perdita degli ultimi segni di pluralismo culturale e religioso in diverse zone del Medio Oriente⁶⁷.

La CPI è dotata di giurisdizione complementare in materia di diritto penale internazionale; ciò significa che esercita giurisdizione solo qualora lo Stato che avrebbe dovuto esercitarla non intenda o non possa attivarsi a tal fine. Limite al quale se ne aggiunge un altro: la giurisdizione non ha carattere universale, ma è condizionata da alcuni fattori: ai sensi dell'art. 12 dello Statuto della CPI, infatti, l'imputato deve essere un cittadino di uno Stato membro o di uno Stato che accetta la giurisdizione della CPI, il reato deve aver avuto luogo nel territorio di uno Stato membro o di uno Stato che accetta la giurisdizione della CPI; oppure, *ex art. 13* dello Statuto, lo Stato stesso, o il Consiglio di sicurezza, devono aver rimesso il caso alla CPI, a prescindere dalla nazionalità dell'imputato e dal luogo del crimine (il cosiddetto *referral*).

L'art. 5 dello Statuto circoscrive la giurisdizione della CPI a quattro tipologie di crimini internazionali: genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra e crimini di aggressione.

Pur essendo ricomprese in queste quattro macro-categorie fattispecie inerenti ai beni culturali – gli attacchi contro gli edifici di culto costituiscono crimini di guerra – manca un richiamo espresso alla tutela del patrimonio culturale in quanto tale: lo Statuto di Roma non è infatti riuscito a convogliare al suo interno richiami alla disciplina più recente. Si tratta di una mancanza particolarmente grave, considerando che ciò avrebbe permesso un passo avanti nel rafforzamento di tali fonti.

Inoltre, né le disposizioni dai Protocollo aggiuntivi del 1977 né quelle contenute nella Convenzione del 1954 sono state incluse nelle regole della CPI; la *ratio* è individuabile nel fatto che una parte degli Stati partecipanti ai lavori preparatori

⁶⁶ FRULLI, *Distruzione dei beni culturali e crimine di genocidio: l'evoluzione della giurisprudenza nel Tribunale Penale Internazionale per la ex-Jugoslavia*, in BENVENUTI, SAPIENZA (a cura di), *La tutela internazionale dei beni culturali nei conflitti armati*, Milano, 2007, p. 263 ss.

⁶⁷ Nell'aprile 2016, per esempio, i jihadisti avevano ridotto in macerie le antiche porte della cinta muraria di Ninive, capitale assira, risalenti al primo millennio a.C.; nel marzo 2017 era stato distrutto il museo archeologico di Mosul con i suoi più importanti reperti come la Tomba di Giona e il Toro alato di Nimrud.

dello Statuto non avevano ancora ratificato le due convenzioni e, sebbene fossero in minoranza, influenzarono la sua stesura in modo importante⁶⁸.

Lo Statuto recepisce pertanto la definizione di “bene culturale”⁶⁹ prevista dall’art. 27 della Convenzione del 1907⁷⁰, preferendola a quella successiva scelta dalla Convenzione del 1954⁷¹. Tuttavia, similmente a quanto accaduto nei casi del TPIJ presi in considerazione nei precedenti paragrafi, la CPI ha fatto proprio anche l’orientamento prevalente nella dottrina internazionale, oltre alla relativa giurisprudenza precedente.

Nell’*incipit* del Preambolo dello Statuto troviamo l’affermazione che esprime il concetto cardine e il principio ispiratore dell’azione della CPI: la consapevolezza che «tutti i popoli sono uniti da stretti vincoli e che le loro culture formano un patrimonio da tutti condiviso, un delicato mosaico che rischia in ogni momento di essere distrutto».

Anche lo Statuto di Roma, così come lo Statuto del TPIJ e la legge di funzionamento delle Camere straordinarie, contiene un concetto di protezione specifica (diretta) dei beni culturali, accanto a uno di protezione generale (indiretta), che spetta ai beni privati di cui i primi sono un sottoinsieme.

Lo Statuto di Roma non ha portato dei cambiamenti radicali nella tutela dei beni culturali, anzi, non ha nemmeno recepito alcune soluzioni più avanzate, tuttavia ha creato un meccanismo complementare rispetto alla giurisdizione degli Stati, permettendo un’efficacia precedentemente impossibile.

L’esempio più pregnante si è avuto nel 2012, quando il governo maliano ha richiesto l’intervento della CPI per gli eventi occorsi nel Paese, con riferimento particolare alla distruzione di siti religiosi e culturali da parte delle forze militari

⁶⁸ Per ulteriori approfondimenti si veda POLITI, GIOIA, *La responsabilità penale individuale per violazione degli obblighi posti a tutela dei beni culturali in tempo di conflitto armato*, in BENVENUTI, SAPIENZA (a cura di), *op. cit.*, pp. 204-210; MAUGERI, *op. cit.* pp. 245-237; PETROVIC, *The Old Bridge of Mostar and Increasing Respect for Cultural Property in Armed Conflict*, Leida, 2012, pp. 54-57.

⁶⁹ Art. 8, lett. b), n. ix), dello Statuto di Roma.

⁷⁰ Ai sensi dell’art. 27 della Convenzione del 1907: «[...] gli edifici consacrati al culto, alle arti, alle scienze, alla beneficenza, i monumenti storici, gli ospedali ed i luoghi ove trovansi riuniti gli ammalati e i feriti [...]».

⁷¹ Ai sensi dell’art. 1 della Convenzione del 1954: «[...] i beni, mobili o immobili, di grande importanza per il patrimonio culturale dei popoli [...]; le località archeologiche; i complessi di [...] interesse storico o artistico; le opere d’arte, i manoscritti, libri e altri oggetti d’interesse artistico, storico, o archeologico; nonché le collezioni scientifiche e le collezioni importanti di libri o di archivi o di riproduzione dei beni sopra definiti; [...] gli edifici la cui destinazione principale ed effettiva è di conservare o di esporre i beni culturali mobili definiti al capoverso a), [...] i centri comprendenti un numero considerevole di beni culturali [...]».

integraliste che occupavano il territorio. In seguito alla prima guerra civile libica⁷², infatti, Timbuctù era passata sotto il controllo di Ansar Dine, un gruppo di militanti islamici, e dell'organizzazione islamica Al-Qaida nel Maghreb islamico. Essi avevano imposto sulla popolazione locale i propri editti religiosi e politici, creando un governo, un tribunale e una forza di polizia islamica, cui si era affiancata anche Hesbah, una "brigata della moralità", con il compito di prevenire e reprimere qualunque forma di comportamento fosse percepito come immorale dagli occupanti.

A capo di Hesbah c'era Ahmad Al Faqi Al Mahdi, che si trovò a dover affrontare il problema dell'uso dei mausolei, da parte degli abitanti di Timbuctù, come luoghi di devozione o di pellegrinaggio, il che era in contrasto con l'interpretazione più radicale della dottrina islamica. Al fine di far cessare queste forme di culto, Al Mahdi aveva cercato di imporle il divieto anche tramite sermoni e l'uso di trasmissioni radiofoniche, ma tali tradizionali usanze religiose continuavano a esser seguite dalla popolazione. In considerazione di ciò, le autorità dei gruppi armati avevano deciso di distruggere questi edifici sacri⁷³. Al Mahdi aveva cercato in un primo tempo di mediare e mantenere buoni rapporti tra i gruppi occupanti e la popolazione, tentando di impedire le demolizioni. Ma, dopo la riconferma dell'ordine, procedette alla sua esecuzione radendo al suolo i dieci mausolei più importanti di Timbuctù, di enorme rilievo storico-artistico.

Catturato successivamente e consegnato alla CPI, durante il processo egli ammise di aver ricoperto il ruolo di organizzatore e pianificatore degli attacchi, incoraggiando e sollecitando gli esecutori, fornendo al contempo gli strumenti necessari per portare a termine le operazioni, presenziando ad ogni attacco e, in cinque casi, partecipando personalmente alla distruzione dei mausolei in questione; si era occupato inoltre anche dell'aspetto propagandistico e comunicativo. Tutte queste circostanze sono state prese in considerazione dalla CPI, così come venne sottolineato il ruolo cruciale dei mausolei per le tradizioni locali, che si rifletteva anche sul piano sociale, poiché tutta la comunità era impegnata nella buona manutenzione degli stessi. Perciò CPI ha considerato che gli edifici scelti non fossero solo edifici religiosi, ma avessero anche un valore simbolico e sociale per gli abitanti della città, e ciò fosse rilevante nel valutare la gravità del crimine commesso.

⁷² La prima guerra civile libica, nata sull'onda della cosiddetta Primavera Araba, ha visto la sconfitta delle forze lealiste di Mu'ammār Gheddafi per mano dei rivoltosi, supportati dall'ONU. In seguito alla sua conclusione cominciò un periodo di caos e di scontri armati fra diverse milizie nella regione, parte delle quali penetrarono anche nel Mali, portando al colpo di Stato che ha aperto la guerra civile maliana, che tuttora si considera in corso. Sul tema cfr. COMOLLI, *Boko Haram: Nigeria's Islamist Insurgency*, Oxford, 2015.

⁷³ SCOVAZZI, *La prima sentenza della Corte penale internazionale in tema di distruzione di beni culturali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2017, pp. 77-86.

A questo si aggiunge che, tutti gli edifici sacri di Timbuctù, tranne uno, erano già stati censiti e inseriti nella Lista del patrimonio mondiale e, in quanto tali, la loro distruzione ha implicato un grado ulteriore di gravità, che travalicava la dimensione locale, poiché non ha colpito solo le vittime dirette del crimine, ovvero i fedeli e gli abitanti di Timbuctù, ma anche tutto il Mali e, più in generale, la Comunità internazionale.

La CPI ha riconosciuto cinque circostanze attenuanti per Al Mahdi: l'ammissione di colpevolezza – il secondo elemento eccezionale di questo procedimento, considerando che si è trattato del primo caso nella giurisprudenza della CPI – la cooperazione immediata e completa, il comportamento dell'imputato, che dapprima si era dimostrato riluttante alla distruzione, e poi aveva cercato di limitarla impedendo – tranne in un caso – l'uso dei bulldozer onde evitare il danneggiamento di altri edifici attorno; infine, la condotta irreprensibile dal momento dell'incarcerazione⁷⁴.

Analizzate le circostanze, l'imputato è stato quindi riconosciuto colpevole del crimine di guerra della distruzione di monumenti storici e di edifici destinati alla religione, previsto dall'art. 8, co. 2, lett. e), n. iv), dello Statuto di Roma⁷⁵. Si tratta del primo caso in cui un individuo sia stato giudicato da un tribunale internazionale esclusivamente per un crimine contro il patrimonio culturale. Tuttavia, alla luce delle attenuanti già citate, la CPI ha emesso una condanna a nove anni di carcere⁷⁶, di fatto la condanna più mite mai emanata dalla stessa.

Il caso *Al Mahdi* ha assunto fin da subito un'importanza fondamentale nell'ambito della tutela internazionale dei beni culturali⁷⁷, non solo perché, come si è detto, fu il primo processo incentrato unicamente sulla distruzione del patrimonio culturale di uno Stato ma, anche e soprattutto, per le possibili ricadute giurisprudenziali future⁷⁸.

⁷⁴ CPI, *The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, ICC-01/12-01/15, sent. del 27 settembre 2016, par. 89-105.

⁷⁵ «Dirigere intenzionalmente attacchi contro edifici dedicati alla religione, all'istruzione, all'arte, alla scienza o a scopi caritatevoli, monumenti storici, ospedali e luoghi in cui vengono raccolti i malati e i feriti, purché non siano obiettivi militari».

⁷⁶ CPI, *The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, ICC-01/12-01/15, sent. del 27 settembre 2016, par. 109.

⁷⁷ CASALY, *Al Mahdi before the ICC: Cultural Property and World Heritage in International Criminal Law*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2016, p. 1199 ss.; In generale, cfr. CARCANO, *The Criminalization of Attacks against Cultural Property*, in POCAR, PEDRAZZI, FRULLI (eds.), *War Crimes and the Conduct of Hostilities: Challenges to Adjudication and Investigation*, Cheltenham, 2013, p. 78 ss.; LENZERINI, *The Role of International and Mixed Criminal Courts in the Enforcement of International Norms Concerning the Protection of Cultural Heritage*, in FRANCONI, GORDLEY (eds.), *Enforcing International Cultural Heritage Law*, Oxford, 2013, p. 40 ss.

⁷⁸ SCOVAZZI, *op. cit.*; VARESANO, *La tutela del patrimonio culturale: riflessioni a margine della sentenza di merito resa dalla Corte Penale Internazionale nel caso Al-Faqi Al-Mahdi*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2017.

Bisogna infatti considerare che sebbene, come si è visto, la distruzione del patrimonio culturale fosse già stata presa in considerazione nella giurisprudenza internazionale, mai aveva costituito l'accusa principale di un procedimento giudiziario. Inoltre, negli ultimi vent'anni, la Comunità internazionale ha in molteplici casi di fatto fallito nel tentativo di punire le devastazioni del patrimonio culturale compiute in diverse parti del mondo, come nel caso dei Buddha di Bamiyan nel 2001⁷⁹, e nel caso dei citati danneggiamenti da parte dei Khmer Rossi dei templi in Cambogia.

Nel determinare la condanna, come s'è detto, la CPI sostenne che il fatto che i siti distrutti facessero parte del patrimonio culturale mondiale dell'UNESCO desse maggior peso alla loro devastazione, in quanto essa riguardava anche la Comunità internazionale nel suo insieme. Tale richiamo alla importanza internazionale del bene risulta però quasi essere una giustificazione dell'importanza stessa, sminuendo conseguentemente il valore degli interessi locali. Questo elemento venne parzialmente mitigato dal fatto che la CPI considerò un aggravante che gli edifici abbattuti non avessero un valore esclusivamente religioso, ma anche sociale per la popolazione del Mali, attribuendo rilievo anche a questo aspetto, e non circoscrivendolo al solo interesse "internazionale".

Tuttavia, nel pronunciare la sentenza la CPI osservò che, anche se estremamente gravi, i crimini contro il patrimonio culturale sono in genere di minore gravità rispetto a quelli contro le persone⁸⁰.

Così facendo, la CPI ha relegato nuovamente tali crimini a un sottotipo di reato, minimizzandone l'importanza. Tale pronuncia, pertanto, pur rivestendo un'importanza strategica, al contempo ha riproposto una categorizzazione di gravità inferiore per i crimini contro il patrimonio culturale, creando senza dubbio delle ripercussioni nella futura disciplina della loro salvaguardia e tutela⁸¹.

Un'altra criticità è rappresentata dall'aver ignorato la correlazione fra atti contro il patrimonio culturale e le violenze contro la popolazione civile, spesso entrambi motivati da ideali e volontà di discriminazione. Anche questa lacuna di fatto indebolisce il forte segnale che la CPI si era posta come obiettivo con questa significativa sentenza.

7. Alla luce di quanto illustrato sinora, appare evidente che la tutela internazionale dei beni culturali in tempo di conflitti armati è una materia in costante divenire e al centro di un ampio dibattito.

⁷⁹ FRANCONI, LENZERINI, *The Destruction of the Buddhas of Bamiyan and International Law*, in *European Journal of International Law*, 2003, pp. 619-651.

⁸⁰ CPI, *The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, ICC-01/12-01/15, sent. del 27 settembre 2016, par. 77.

⁸¹ LIXINSKI, WILLIAMS, *The ICC's Al-Mahdi Ruling Protects Cultural heritage, but Didn't Go Far Enough*, in *The Conversation*, 2016.

Per quanto riguarda le fonti convenzionali, e in particolare la Convenzione del 1954, si deve tenere conto non solo del carattere innovativo per l'epoca, ma anche dall'aver la materia subito un ulteriore aggiornamento e un'ulteriore specificazione con il I e il II Protocollo⁸². Inoltre, essa ha riscosso un'ampia partecipazione da parte della Comunità internazionale, raggiungendo un numero considerevole di ratifiche e adesioni, che peraltro si susseguono ancora oggi: il Regno Unito, ad esempio, ha ratificato la Convenzione del 1954 nel settembre 2017, e l'Irlanda ne ha seguito l'esempio nel maggio 2018; il Turkmenistan e Gibuti vi hanno aderito invece nel 2018⁸³.

Quindi, oltre al notevole interesse contenutistico della Convenzione del 1954, va riconosciuta anche la grande influenza che essa ha esercitato in tutta la Comunità internazionale.

Per quanto riguarda la giurisprudenza, si è assistito a uno sviluppo nell'importanza attribuita al patrimonio culturale, passando dai primi processi che avevano, fra i diversi capi d'accusa, anche quelli riguardanti la distruzione o il danneggiamento dei beni culturali, svolti dal TPIJ, a un processo esclusivamente incentrato su di esso, svolto davanti alla CPI. Quest'ultima ha emanato la prima sentenza, a livello internazionale, vertente solo sulla distruzione di un bene culturale durante un conflitto armato. Si tratta di un punto di svolta, pur con i limiti prima descritti, nella giurisprudenza sul tema.

Essa, come già osservato, è stata tuttavia criticata per la mancanza di una tutela effettiva e incisiva del patrimonio culturale in un contesto bellico, come dimostra, ad esempio, la totale mancanza non solo di condanne, ma anche di capi d'accusa riguardo alle devastazioni dei Khmer rossi in Cambogia. Ciò si è visto, sebbene parzialmente, anche nelle condanne per il bombardamento della città vecchia di Dubrovnik, pesantemente criticate a causa della loro lievità, o nell'eliminazione del capo d'accusa nel caso della distruzione della Biblioteca di Sarajevo. La medesima critica ha riguardato anche la condanna emessa dalla CPI nel caso *Al Mahdi*, la quale, pur rimanendo di fondamentale importanza, ha inflitto la pena più lieve tra quelle irrogate dalla nascita della CPI.

D'altra parte, si trattava di crimini commessi in un contesto di conflitto armato, giudicati da organi giurisdizionali internazionali, e per ciò stesso caratterizzati da incredibile difficoltà, dovendosi bilanciare il raggiungimento di un giudizio con l'incentivazione di una pace duratura all'interno della nazione dove erano stati compiuti. A ciò si aggiungono sia le problematiche legate alle ingerenze politiche esterne – fattori che non si possono ignorare per gli equilibri internazionali – sia la

⁸² O'KEEFE, *The Protection of Cultural Property in Armed Conflict*, Cambridge, 2006.

⁸³ La lista degli Stati membri della Convenzione del 1954 è disponibile presso: <http://www.unesco.org>.

natura stessa dei beni tutelati, spesso posti in secondo piano rispetto ad altri diritti violati nei contesti bellici. In generale, considerando la difficoltà nel dar concretezza alla tutela, gli sforzi compiuti dai tribunali internazionali hanno apportato un'evoluzione nella materia: anche solo per il fatto di prevedere, all'interno dei propri Statuti, delle disposizioni *ad hoc* che facciano riferimento alla Convenzione del 1954 e ad altri strumenti internazionali a disposizione della tutela del patrimonio culturale, consentendo lo sviluppo della loro categorizzazione quale diritto consuetudinario.

Da ultimo, la pronuncia della CPI nel caso *Al Mahdi* offre un'ottimistica visione del futuro, ponendosi quale significativo precedente per la persecuzione di crimini concernenti la distruzione del patrimonio culturale.

In definitiva, l'importanza della giurisprudenza in materia non può essere offuscata dalle critiche, seppur fondate, a singole pronunce: è innegabile, infatti, che la materia si sia evoluta e stia tuttora evolvendo verso una sempre maggiore effettività della tutela dei beni culturali grazie agli interventi dei tribunali penali internazionali.

IL TRAFFICO ILLECITO DEI BENI CULTURALI: L'EVOLUZIONE DEI RIMEDI INTERNAZIONALI

Alessandra Quarta

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La Convenzione UNESCO del 1970 concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali. – 3. La Convenzione UNIDROIT del 1995 sui beni culturali rubati o illecitamente esportati. – 4. I risvolti in ambito europeo. – 5. Gli accordi bilaterali che coinvolgono l'Italia. – 6. Conclusioni.

1. Nel presente lavoro sarà affrontato un tema decisivo tanto a livello internazionale quanto a livello regionale: il traffico illecito di beni culturali. Tematica che si è sviluppata nel corso degli anni a causa del progressivo aumento delle situazioni problematiche che coinvolgevano, e tuttora coinvolgono, diversi Paesi, seppur con ruoli differenti. Senza dubbio numerosi passi avanti sono stati fatti, grazie alla sempre maggiore collaborazione dei vari Stati, con l'adozione delle diverse convenzioni. Tuttavia, si è ancora lontani dalla predisposizione di una disciplina che sia in grado di contemplare le molteplici criticità legate al tema e che sia anche armoniosa.

Quando si ha a che fare con una simile tematica devono essere prese in considerazione le diverse peculiarità dei vari Stati. È frequente infatti che, in base alle varie discipline interne di diritto privato, vi sia una contrapposizione tra Stati che preferiscono privilegiare il possessore in buona fede e Stati che, al contrario, impediscono che il possessore acquisisca un diritto che il suo dante causa non aveva e che, di conseguenza, non gli ha potuto trasferire.

Se si prendessero poi in esame anche le varie norme di diritto pubblico dei diversi Stati sarebbe altrettanto lampante che, anche in questi casi, è pressoché impossibile avere una disciplina unitaria per tutte le parti coinvolte. Proprio a causa di quest'ultima differenza, che caratterizza la disciplina, non è scontato che un'esportazione considerata illegittima dal Paese d'origine sia tale secondo le norme dello Stato di destinazione.

In questo settore quindi, nonostante l'impegno profuso restano ancora numerose zone d'ombra in cui non vi è un quadro giuridico completamente chiaro, o addirittura, vi è una totale carenza di norme. Da ciò è immediata conseguenza che il traffico illecito internazionale dei beni culturali non sia adeguatamente contrastato dagli Stati e sia ancora troppo praticato dai privati.

A seguito della diffusione sempre più ampia di un mercato con dimensione globale si sono avute conseguenze anche a livello di circolazione del patrimonio culturale¹. Difatti, attualmente, la circolazione dei beni culturali avviene su scala mondiale e non è più, quindi, geograficamente circoscritta.

In questa analisi si prende avvio da una trattazione generale di due fondamentali convenzioni in materia di patrimonio culturale: la *Convenzione concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà di beni culturali* del 1970² e la successiva *Convenzione UNIDROIT su beni culturali rubati o illecitamente esportati* del 1995³. Nel lavoro saranno messe in luce le peculiarità di ciascuna delle due discipline e saranno evidenziati anche eventuali aspetti critici o in comune tra i due testi.

Naturalmente, la sola normativa individuata a livello internazionale, oltretutto basata sulla volontà degli Stati di aderire agli accordi in questione, non è esaustiva e, in virtù di ciò, nel corso della trattazione verrà analizzata anche la disciplina adottata a livello europeo.

Proprio nello stesso periodo in cui venivano adottate le convenzioni sopracitate, infatti, la Comunità economica europea prima, e l'Unione europea poi, introducevano importanti strumenti per adeguare il proprio diritto ad esse e più in generale per contrastare questi traffici illeciti.

Infine, un paragrafo è stato dedicato all'analisi di quattro accordi riguardanti nello specifico il nostro Paese. Si tratta di rilevanti provvedimenti bilaterali adottati nel corso degli anni con gli Stati Uniti, la Repubblica Popolare Cinese (RPC), con la Repubblica Federale Svizzera (RFS) e con gli Emirati Arabi Uniti (EAU). Accordi attraverso cui emerge la sempre maggiore centralità del tema in analisi e l'incremento di strumenti ulteriori adottati su iniziativa statale. La scelta è ricaduta su questi accordi perché sono ritenuti, da parte dell'autore, caratteristici e in grado di fornire un esempio di come gli Stati interessati possano ampliare la tutela dei beni culturali collaborando tra loro.

¹ Si veda CASINI, *La globalizzazione giuridica dei beni culturali*, in *Aedon*, 2012, n. 3; CASINI, *La globalizzazione dei beni culturali*, Bologna, 2010. L'articolo sviluppa inoltre quanto elaborato nel saggio CASINI, "Italian Hours": *The Globalization of Cultural Property Law*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2011, p. 369 ss.

² Parigi, 14 novembre 1970 (Convenzione UNESCO del 1970).

³ Roma, 24 giugno 1995 (Convenzione UNIDROIT del 1995).

Venendo a considerare l'accordo con la RFS, ad esempio, emerge l'attenzione, sia da parte dell'Italia sia da parte della RFS, di introdurre un'ulteriore regolamentazione nonostante per svariati decenni quest'ultima sia stata un punto nevralgico del mercato dei beni culturali. Per molti anni infatti la RFS, essendo un Paese di transito, non ha avuto una disciplina che contrastasse i crimini in materia di traffico illecito del patrimonio culturale. Pertanto, essere giunti ad un accordo con l'Italia aumenta notevolmente gli sforzi effettuati dalla RFS per accrescere il proprio contributo al contrasto di questi crimini.

Anche gli accordi siglati rispettivamente con gli Stati Uniti e la RPC sono stati presi in considerazione in questa analisi per un motivo simile. Si tratta, difatti, anche in questi casi di Stati definiti *Market Nations*⁴.

Infine, l'accordo con gli EAU è stato inserito perché rappresenta il traguardo di un lungo percorso negoziale alquanto travagliato che è divenuto poi la cornice di riferimento nella regolamentazione della materia del patrimonio culturale tra Italia ed EAU.

2. La Convenzione UNESCO del 1970⁵, concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali, è stata adottata dopo l'incremento dei furti nei musei e nei siti archeologici avutosi durante gli anni Sessanta⁶. In questi anni si è così sentita l'esigenza di avere un rimedio applicabile anche in tempo di pace ai casi di furto di oggetti culturali da poter utilizzare a livello internazionale.

Difatti, la problematica relativa al traffico illecito di beni culturali⁷ riguarda, da un lato, la necessità di prevenire quanto più possibile ogni trafugamento di questi beni; dall'altro la volontà di predisporre un sistema che sia, almeno a livello potenziale, il più univoco possibile, nonostante la grandezza del fenomeno coinvolga innumerevoli Stati.

⁴ Si tratta di quelle nazioni che tendono a favorire lo sviluppo del mercato artistico interno e che di conseguenza non prevedono importanti limitazioni in materia di circolazione dei beni culturali.

⁵ Si vedano tra gli altri BELTRAMETTI, *Il valore del patrimonio culturale fra Italia e Europa. Dati e analisi sul traffico illecito dei beni culturali*, in *Aedon*, 2013, n. 1; BOZ, ZEYNEP, *Fighting the Illicit Trafficking of Cultural Property*, 2018. Disponibile presso: <http://www.unesco.org>. Cfr. altresì MABELLINI, *La tutela dei beni culturali nel costituzionalismo multilivello*, Torino, 2016, pp. 197-203.

⁶ Si tratta ad esempio di reperti come il *Carro di Monteleone* ceduto al Metropolitan Museum di New York e per il quale l'Italia ha avanzato la richiesta di restituzione, di 594 dipinti trafugati dal Messico negli anni Sessanta e introdotti illegalmente in Italia motivo per il quale sono stati restituiti al Paese d'origine nel 2014 e nel 2016.

⁷ Cfr. FRIGO, *La circolazione dei beni culturali*, Milano, 2007; SHYLLON, *Gasping the Nettle of Illicit Export, Import, and Transfer*, in FRANCONI, VRDOLJAK (eds.), *The Oxford Handbook of International Cultural Heritage Law*, 2020, pp. 228-249.

Con questa Convenzione i vari Paesi che hanno aderito non solo si sono impegnati a combattere l'importazione, l'esportazione e il trasferimento illecito di beni culturali, ma soprattutto a fare tutto ciò in cooperazione tra loro.

Venendo all'analisi della disciplina, all'interno della Convenzione UNESCO del 1970 è presente, all'art. 1, un elenco molto dettagliato di beni⁸. È necessario specificare però che alle Parti contraenti viene lasciata la libertà di individuare, all'interno del proprio territorio, quali attività si debbano considerare legittime e quali al contrario siano illecite.

Non si crea pertanto un patrimonio comune ma, al contrario, ogni Stato mantiene il proprio patrimonio e utilizza la Convenzione come ulteriore strumento utile per la sua salvaguardia.

Naturalmente, l'approccio delle varie nazioni è differente in base al ruolo che esse ricoprono nella circolazione internazionale di proprietà culturali. Per cui è possibile distinguere i vari assetti a seconda che si tratti di:

– Paese di origine: in questi casi gli Stati hanno previsto sia un aumento generale della sicurezza dei siti in cui il patrimonio culturale viene custodito, sia una maggiore sensibilizzazione della popolazione locale al tema.

– Paese di transito: anche in questi Paesi si prevede un maggior controllo alle dogane accompagnato anche da una legislazione aggiornata e che sia focalizzata a disciplinare altresì le situazioni di transito.

– Paese di destinazione: in questi Stati è fondamentale accrescere il controllo sulle importazioni, migliorare la disciplina in materia di commercializzazione del patrimonio culturale e soprattutto attuare politiche di forte cooperazione per far sì che si possano restituire o rimpatriare i beni culturali illecitamente arrivati nel territorio.

⁸ Art. 1: «Ai fini della presente Convenzione vengono considerati beni culturali i beni che, a titolo religioso o profano, sono designati da ciascuno Stato come importanti per l'archeologia, la preistoria, la storia, la letteratura, l'arte o la scienza e che appartengono alle categorie indicate qui di seguito: a) collezione ed esemplari rari di flora e fauna, di mineralogia e di anatomia; oggetti che rappresentino un interesse paleontologico; b) i beni riguardanti la storia, ivi compresa la storia della scienza e della tecnica, la storia militare e sociale nonché la vita dei leaders, dei pensatori, degli scienziati e degli artisti nazionali e gli avvenimenti di importanza nazionale; c) il prodotto di scavi archeologici (regolari e clandestini) e di scoperte archeologiche; d) gli elementi provenienti dallo smembramento di monumenti artistici o storici e da luoghi archeologici; e) oggetti d'antiquariato che abbiano più di cento anni quali le iscrizioni, le monete e i sigilli incisi; f) materiale etnologico; g) i beni d'interesse artistico quali: i) quadri, pitture e disegni fatti interamente a mano su qualsiasi supporto e con qualsiasi materiale (esclusi i disegni industriali e i prodotti manufatti decorati a mano), ii) opere originali di arte statuaria e di scultura in qualunque materiale, iii) incisioni, stampe e litografie originali, iv) assemblaggi e montaggi artistici originali, in qualunque materiale; h) manoscritti rari e incunaboli, libri, documenti e pubblicazioni antichi d'interesse particolare (storico, artistico, scientifico, letterario, ecc.) isolati o in collezioni; i) francobolli, marche da bollo e simili, isolati o in collezione; j) archivi, compresi gli archivi fonografici, fotografici e cinematografici; k) oggetti di mobilia aventi più di cento anni e strumenti musicali antichi».

È di rilevanza cruciale considerare come le operazioni di esportazione e quelle di importazione siano strettamente connesse tra loro, per cui, da un'esportazione effettuata in contrasto con la legge non può che discendere come conseguenza un'importazione altrettanto illegale. A trattare questo peculiare aspetto all'interno della Convenzione UNESCO del 1970 è l'art. 3⁹, il quale specifica quando le operazioni di importazione ed esportazione siano da considerare illecite. Il vero problema a riguardo, però, è dato dal fatto che, in numerosi casi, da parte degli Stati manchi una regolamentazione che vieti espressamente l'importazione di patrimonio culturale esportato in modo illegale. Proprio da queste lacune nella normativa nazionale derivano le varie prospettive d'uscita per i trafficanti che riescono a trovare diversi punti deboli della disciplina e, pertanto, ad aggirarla.

Per riuscire a combattere in modo più significativo le pratiche illecite la Convenzione ha previsto svariate misure quali: l'adozione di una legislazione che prevenga questo tipo di traffico illecito, la catalogazione dei beni patrimoniali come beni culturali protetti, la pubblicità ai manufatti scomparsi e, ancora, la sensibilizzazione dei cittadini¹⁰. In merito alla maggior presa di coscienza da parte della popolazione si può citare, a titolo esemplificativo, il concorso indetto dall'UNESCO e dalla Commissione Nazionale dell'Uruguay, che prevedeva la creazione di alcuni poster con immagini inerenti alla problematica del traffico illecito di beni culturali¹¹. Competizione a cui hanno partecipato persone da diversi Stati del Sud America, zona in cui la lotta al traffico illecito del patrimonio culturale è di vitale importanza. Anche in Europa vengono adottate iniziative utili ad avvicinare i cittadini al tema: ne è un classico esempio l'organizzazione delle cosiddette "Giornate europee del patrimonio", durante le quali svariati monumenti sono aperti alle visite del pubblico¹².

Volendo considerare la rilevanza del divieto di esportazione imposto dai vari Paesi, in base all'art. 13, è stato previsto il diritto degli Stati stessi a poter dichiarare

⁹ Art. 3: «Sono considerati illeciti l'importazione, l'esportazione e il trasferimento di proprietà di beni culturali effettuati in contrasto con le disposizioni adottate dagli Stati partecipanti in virtù della presente Convenzione».

¹⁰ Cfr. BOZ, ZEYNEP, *op. cit.*, pp. 3-4.

¹¹ Cfr. *ibid.*, pp. 33-34.

¹² A titolo meramente esemplificativo si possono prendere in considerazione nel territorio italiano per il 2020: le visite guidate nel Parco Archeologico Castiglione di Paludi organizzate dai funzionari della Soprintendenza Belle Arti e Paesaggio della Provincia di Cosenza unitamente all'Amministrazione comunale di Paludi, la mostra organizzata dal Comune di Ravenna – Assessorato alla cultura, dal MAR – Museo d'arte della città di Ravenna e dalla Biblioteca Classense in occasione del settecentesimo anniversario della morte di Dante Alighieri, la mostra dell'artista Cinzia Pellin presso la Galleria delle Esposizioni del Galata Museo del Mare a Genova. Per approfondimenti in merito all'iniziativa si veda *Handbook on the European Heritage Days for National Coordinators and Stakeholders*, disponibile presso: <https://www.europeanheritagedays.com>.

inalienabili alcuni beni, così da poter lasciare un ulteriore margine di intervento a livello nazionale.

Per quanto attiene invece ai limiti all'importazione, la Convenzione UNESCO del 1970 adotta un approccio di flessibilità e quindi i limiti appaiono molto elastici; in particolare l'obbligo di controllo, introdotto nella parte finale dell'art. 7, è riferito solamente ai beni rubati facenti parte dell'inventario di un museo o di un'istituzione pubblica. In merito sorgono quindi sicuramente più preoccupazioni perché, in base alle proprie caratteristiche, ciascuno Stato potrebbe scegliere di utilizzare un sistema più o meno rigido, approntando la disciplina in un'ottica nazionalistica piuttosto che facendo prevalere un interesse di tipo universale.

Tra le varie iniziative individuate per agire in via preventiva, di importanza centrale è, senza dubbio, il certificato di esportazione introdotto grazie all'art. 6. Con esso gli Stati creano un documento che dovrà in via imprescindibile accompagnare i beni culturali in caso d'esportazione. Anche in questa ipotesi però, per via dell'ampio numero di Stati coinvolti, l'applicazione del certificato in questione presenta alcune differenze in base alla normativa statale. In alcune nazioni è addirittura assolutamente preclusa ogni possibilità di esportare i beni culturali; in queste occasioni, l'invio temporaneo di manufatti all'estero per una mostra o per qualsiasi altro motivo non è considerato come «esportazione» ma tutt'al più come un «trasferimento temporaneo all'estero»¹³.

L'impegno delle varie Parti contraenti deve altresì essere rivolto in maniera attiva all'evitare, quanto più possibile, che i reperti culturali illecitamente circolanti vengano acquisiti dai musei o dalle istituzioni¹⁴. In caso contrario, non si farebbe altro che continuare ad alimentare un mercato tutt'altro che legittimo e salutare per l'economia mondiale¹⁵.

In base alle previsioni dell'art. 10 gli Stati contraenti si concentrano sulla limitazione dei beni illecitamente sottratti anche attraverso misure che coinvolgono l'istruzione, l'informazione e non solo quindi la vigilanza¹⁶.

¹³ Si tratta di quegli Stati definiti *Source Nations* tra cui spiccano Paesi dell'America Latina come Messico e Perù.

¹⁴ Cfr. BOZ, ZEYNEP, *op. cit.*, p. 30.

¹⁵ La tematica in questione tocca da vicino Paesi come la RFS, che da sempre hanno adottato una politica di particolare protezione dei patrimoni dei privati e così facendo hanno alimentato questo tipo di problematiche. Per approfondimenti si veda JUCKER, *La circolazione dei beni culturali tra Italia e Svizzera. Le azioni di restituzione*, in NEGRI-CLEMENTI, STABILE (a cura di), *Il Diritto dell'Arte, la protezione del patrimonio artistico*, Milano, 2014, p. 199 ss.

¹⁶ Cfr. MINANA, *Raising the Awareness on the Illicit Trafficking of Cultural Property: UNESCO's Experience*, Nicosia, 24-26 ottobre 2019. Disponibile presso: <https://rm.coe.int>.

Molti Paesi¹⁷ hanno così deciso di sensibilizzare la propria popolazione attraverso la creazione di un maggiore sentimento pubblico legato al valore dei beni culturali. Hanno pertanto programmato interventi che implicano l'utilizzo di specifiche misure rivolte, prima di tutto, ai giovani ma anche alla generalità della popolazione, in modo da poter avvicinare quante più persone possibili al tema e non solo quindi i professionisti generalmente coinvolti.

Più nello specifico, nella disciplina ora in analisi, è poi previsto che i commercianti d'arte debbano tenere dei registri in cui annotano i beni venduti includendo informazioni precise quali quelle inerenti all'origine dei manufatti, prevedendo sanzioni penali o amministrative in caso di inadempimento. Tutto ciò, naturalmente, in un'ottica di tracciabilità del patrimonio in modo che, pur essendone legittima la circolazione quando derivante da attività lecite, sia sempre possibile ricostruire a posteriori gli spostamenti del bene in oggetto.

In linea con quanto già predisposto precedentemente – dalla *Convenzione per il regolamento pacifico dei conflitti internazionali* del 1899¹⁸, dalla *Convenzione concernente le leggi e gli usi della guerra per terra* del 1907¹⁹, e dalla *Convenzione dell'Aia per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato* del 1954²⁰ – l'art. 11 vieta qualsiasi esportazione e trasferimento di proprietà di patrimonio culturale che derivi da un'occupazione territoriale di una potenza straniera²¹.

Per riuscire a semplificare le varie operazioni, la Convenzione UNESCO del 1970 incoraggia i diversi Paesi a stabilire quali siano i beni culturali di loro proprietà. Con questo tipo di dichiarazione sarebbe opportuno individuare non solo i beni di cui si è già a conoscenza, ma sarebbe bene indicare anche, proprio per combattere al meglio ogni attività illecita, quei beni che devono ancora essere scoperti e che potenzialmente potrebbero essere sottoposti a scavi illeciti.

In merito al mercato di beni culturali si è cercato di trovare una soluzione attraverso l'utilizzo del *Market Reduction Approach* (MRA)²² con il quale si pone in modo più esplicito l'attenzione non solo sul trasgressore principale, ma anche sulle altre figure coinvolte nelle attività illecite. Gli obiettivi perseguiti con questo me-

¹⁷ Si tratta soprattutto di Stati con situazioni problematiche legate alla guerra o alla povertà, si pensi ad esempio alla Libia, al Mali, alla Siria. Disponibile presso: <http://www.unesco.org>.

¹⁸ L'Aia, 29 luglio 1899.

¹⁹ L'Aia, 18 ottobre 1907.

²⁰ L'Aia, 14 maggio 1954.

²¹ Art. 11, Convenzione UNESCO del 1970: «Vengono considerati come illeciti l'esportazione e il trasferimento di proprietà forzati di beni culturali, risultanti direttamente o indirettamente dall'occupazione di un paese da parte di una potenza straniera».

²² Cfr. SUTTON, SCHNEIDER, HETHERINGTON, *Tackling Theft with the Market Reduction Approach*, Londra, 2001.

todo sono tendenzialmente due: da un lato si vuole infondere nei trafficanti l'idea che trasportare, custodire, rivendere i beni rubati sia rischioso tanto quanto rubarli e dall'altro si vuole aumentare il rischio connesso all'acquisto di beni rubati.

Grazie a questo tipo di approccio, quindi, si è tentato di aumentare ancora di più il focus su soggetti come gli intermediari, i trasportatori ed anche coloro i quali acquistano questi beni sapendo che sono rubati.

Continuando con l'analisi della Convenzione UNESCO del 1970, un obbligo di carattere generale è individuato dall'art. 13 nella misura in cui impone ai vari Stati di utilizzare ogni mezzo appropriato per evitare i trasferimenti, con modalità illecite, di patrimoni culturali. Sempre all'interno di questa disposizione è poi previsto che, qualora l'importazione illegale sia già avvenuta, la restituzione del bene si debba realizzare con modalità semplificate.

In particolare, gli Stati si obbligano a riconoscere un'azione di rivendicazione esercitata dal legittimo proprietario o in suo nome e, in caso di beni classificati come inalienabili, si impegnano altresì a facilitare la restituzione. A titolo meramente esemplificativo, si può citare la restituzione da parte dell'Italia alla Bulgaria di oltre 2000 manufatti archeologici esportati in maniera illegale da cittadini bulgari che non avevano alcun titolo che giustificasse la detenzione dei suddetti oggetti²³. Si è, in questo caso, instaurata una collaborazione tra i Carabinieri e le autorità bulgare che ha portato alla domanda di restituzione dei manufatti da parte della Bulgaria proprio sulla base della Convenzione UNESCO del 1970 qui in esame.

Altri casi di restituzione, che hanno direttamente interessato il nostro Paese, riguardano l'obelisco di Axum e la Venere di Cirene²⁴. Nel primo dei due contenziosi appena citati l'Italia, a seguito di diversi trattati stipulati con l'Etiopia dopo la Seconda Guerra Mondiale, restituì l'obelisco di Axum seppur smontato in tre pezzi. Nel 2007 venne poi stipulato un accordo affinché si provvedesse a una ricollocazione dell'opera da parte di un'impresa di costruzioni italiana²⁵. La restituzione

²³ Per approfondimenti si veda URBINATI, *Brevi considerazioni su un caso di restituzione dall'Italia alla Bulgaria di reperti archeologici derivanti da scavi clandestini*, in SCOVAZZI (a cura di), *La restituzione dei beni culturali rimossi con particolare riguardo alla pratica italiana*, Milano, 2014, p. 331 ss.

²⁴ Per approfondimenti si faccia riferimento a SCOVAZZI, *La dimensione internazionale della tutela*, in MANACORDA, VISCONTI (a cura di), *Beni culturali e sistema penale*, Milano, 2019, pp. 86-93; ancora, con riguardo alla restituzione della Venere di Cirene, si veda la nota introduttiva e la massimazione di FAVERO, *Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, Sezione VI, sentenza dell'8 aprile 2008, n. 3154*, in BARONCINI (a cura di), *Il diritto internazionale come strumento di risoluzione delle controversie*, Bologna, 2018, pp. 403-411.

²⁵ La restituzione della stele all'Etiopia – inserita tra gli obblighi assunti dall'Italia con il Trattato di Pace del 1947 e ribadita nell'Accordo tra Roma ed Addis Abeba del 5 marzo 1956 per il “regolamento delle questioni economiche e finanziarie derivanti dal Trattato di Pace” – è rimasta

della Venere di Cirene è stata invece più complessa. Nonostante a fine anni Novanta Italia e Libia avessero firmato una dichiarazione per la restituzione di svariati manufatti, tra cui anche la statua in questione, ad opera di un'organizzazione non governativa, nello specifico Italia Nostra, fu presentato ricorso al TAR del Lazio²⁶ per annullare il d.m.²⁷ con cui il governo italiano aveva cancellato dal demanio pubblico la statua perché potesse essere restituita alla Libia²⁸.

L'opera in questione era stata rinvenuta in territorio che, all'epoca, era sottoposto a sovranità italiana. Secondo la ricorrente, il manufatto doveva essere considerato indisponibile e il provvedimento ministeriale inadeguato.

In merito alla valutazione della legittimità del provvedimento di sdemanializzazione del bene per consentirne il trasferimento nel territorio di uno Stato estero, il TAR ha escluso che la normativa italiana in tema di beni culturali potesse trovare applicazione nel caso di specie per due motivi. Innanzitutto, essa apparteneva a uno Stato estero; in aggiunta, la statua non era stata rinvenuta nel sottosuolo nazionale. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, il territorio libico occupato militarmente non poteva considerarsi, ad avviso del TAR, sottoposto alla sovranità italiana. La semplice occupazione militare non sarebbe stata sufficiente ad identificare una piena effettività della sovranità italiana sul territorio libico tale da giustificare questa pretesa.

In aggiunta, secondo il TAR, era altresì venuta meno l'esigenza di tutelare il bene da eventuali danneggiamenti per cui, essendo la Libia divenuta uno Stato autonomo, si poteva procedere alla restituzione del bene.

Nello specifico, il tribunale ha sancito che «a fronte di quanto sopra evidenziato, e cioè che l'opera oggetto di promessa di restituzione costituisce un bene proveniente da operazioni di trasferimento effettuate da militari italiani durante il periodo di belligeranza e che l'impegno a ricollocarla nel Paese di provenienza è stato assunto dallo Stato italiano nell'ambito di un complesso negoziato – volto a sancire la cooperazione degli Stati contraenti in diversi settori e a “normalizzare” le relazioni diplomatiche mediante la soluzione di spinosi problemi relativi al periodo

a lungo sospesa. Nel novembre 2004 fu firmato un *Memorandum* bilaterale con l'Etiopia in cui si stabilivano le modalità con cui effettuare le operazioni di smantellamento, trasporto e nuova collocazione dell'obelisco.

²⁶ Sent. n. 3518 del 20 aprile 2007.

²⁷ Il D.M. 1 di agosto 2002 n. 199, che disponeva il passaggio del bene in questione dal demanio al patrimonio dello Stato, era stato adottato per dare esecuzione agli impegni assunti dall'Italia con la Repubblica di Libia di cui alla Dichiarazione congiunta del 4 luglio 1998 ed ulteriormente specificati nelle Intese del dicembre 2000 raggiunte in occasione della prima sessione del Comitato del Partenariato italo-libico.

²⁸ Cfr. ALBANO, *La restituzione alla Libia della Venere di Cirene*, in *Innovazione e diritto*, 2008.

coloniale, non vale opporre i limiti alla circolazione giuridica dei beni di proprietà pubblica previsti nell'ordinamento interno, atteso che detti vincoli non sono idonei ad escludere il dovere di restituzione dell'opera di cui si tratta»²⁹. Fu quindi confermata la possibilità di procedere con la restituzione della statua oggetto della questione.

Oltre all'ipotesi di rivendicazione, una previsione alquanto rilevante è contenuta nell'art. 7, lett. b), punto ii) che prevede l'adozione di misure adeguate alla restituzione allo Stato d'origine dei beni rubati da un museo o da un monumento pubblico. Naturalmente, il Paese che faccia richiesta deve essere in grado di dimostrare la legittimità della propria pretesa e deve provvedere al versamento di un equo indennizzo al terzo acquirente in buona fede o proprietario legittimato da un titolo valido.

Proseguendo con l'analisi della Convenzione UNESCO del 1970, una disposizione che ha suscitato non poche critiche è l'art. 7, lett. b)³⁰ in cui vengono illustrate le procedure per restituire i manufatti rubati. Le riserve derivano dal fatto che il sistema da esso prospettato si riferisca solo ed esclusivamente a quei beni la cui esistenza fosse documentata con certezza già prima del furto, ciò a causa dell'utilizzo del termine «rubati» all'interno dell'articolo. Restano così totalmente esclusi i patrimoni la cui acquisizione sia sorta in modo illecito come, ad esempio, attraverso scavi archeologici illegali.

²⁹ Sent. n. 3518/2007.

³⁰ «Gli Stati parti della presente Convenzione s'impegnano: a) ad adottare tutte le misure necessarie, in conformità con la legislazione nazionale, per impedire l'acquisizione, da parte di musei e altre istituzioni similari dislocate sul proprio territorio, di beni culturali provenienti da un altro Stato parte della Convenzione, beni che sono stati esportati illecitamente dopo l'entrata in vigore della Convenzione; a informare, nella misura del possibile, lo Stato d'origine parte della presente Convenzione delle offerte di tali beni culturali esportati illecitamente dal territorio di tale Stato dopo l'entrata in vigore della presente Convenzione nei confronti dei due Stati in questione; b) i) a proibire l'importazione dei beni culturali rubati in un museo o in un monumento pubblico civile o religioso, o in una istituzione similare, situati sul territorio di un altro Stato parte della presente Convenzione dopo l'entrata in vigore di quest'ultima nei confronti degli Stati in questione, a condizione che venga provato che tale o tali beni fanno parte dell'inventario di tale istituzione, ii) ad adottare misure appropriate per recuperare e restituire su richiesta dello Stato d'origine parte della Convenzione qualsiasi bene culturale rubato e importato in tal modo dopo l'entrata in vigore della presente Convenzione nei confronti degli Stati interessati, a condizione che lo Stato richiedente versi un equo indennizzo alla persona acquirente in buona fede o che detiene legalmente la proprietà di tale bene. Le richieste di recupero e di restituzione vanno indirizzate allo Stato richiesto per via diplomatica. Lo Stato richiedente è tenuto a fornire a sue spese ogni mezzo di prova necessaria per giustificare la sua richiesta di recupero e di restituzione. Gli Stati parti si astengono dall'imporre diritti di dogana o altre tasse sui beni culturali restituiti in conformità con il presente articolo. Tutte le spese relative alla restituzione del o dei beni culturali in questione sono a carico dello Stato richiedente».

Sempre all'interno della norma si fa riferimento poi all'acquirente che «in buona fede» sia possessore del bene rubato e si prevede che ad esso sia corrisposto un «giusto compenso» perché avvenga la restituzione allo Stato proprietario; il problema è, anche in questo caso, la mancata ulteriore specificazione di quale criterio si debba utilizzare per individuare il «giusto compenso». Inoltre, fatto di non minore importanza, viene data per accertata così com'è la presenza della buona fede nel soggetto che dispone del manufatto.

In caso di violazione dei vari divieti posti all'interno della Convenzione UNESCO del 1970, gli Stati si impegnano ad adottare sanzioni sia di tipo penale sia di tipo amministrativo.

In aggiunta a quanto fino a qui esaminato, spesso sono previste ulteriori misure all'interno di trattati bilaterali specifici che permettono di regolare in modo più puntuale la materia.

Tornando alla questione della restituzione dei beni illecitamente sottratti, va ricordato che non pochi problemi sono sorti anche in virtù del fatto che, a causa del numero di Paesi contraenti, non sempre ciò che è considerato illecito in uno di essi in automatico lo sia anche negli altri³¹. Le maggiori criticità riguardano tutte quelle ipotesi in cui, nonostante vi sia una richiesta legittima di restituzione, la posizione del terzo acquirente sia legittimata dal diritto interno dello Stato destinatario del bene culturale.

A tal proposito, l'art. 7, lett. b), punto ii), della Convenzione UNESCO del 1970 sembra risolvere solo in parte la questione. In esso, infatti, non sono precisati i criteri e le modalità per calcolare l'indennizzo e non è chiarito quale debba essere il contenuto dell'onere della prova. In aggiunta, anche a livello di prassi, è sempre più lampante come i meccanismi predisposti dalla Convenzione non possano garantire alcuna certezza di successo per le domande di restituzione quando il diritto interno sia a favore del terzo acquirente in buona fede³².

Un problema di diverso tipo riguarda quella parte di patrimonio la cui collocazione non è certa in modo assoluto, magari perché si tratta di beni provenienti da scavi archeologici o, ancora, di beni dichiarati in modo esplicito parte del patrimonio di uno Stato ma dei quali non è stato fatto inventario. In tutti questi casi non è affatto scontato si giunga ad un esito positivo; anzi, spesso è stato dimostrato

³¹ Cfr. FRIGO, *op. cit.*, p. 13.

³² Ne è un esempio il sistema italiano, per il quale si rinvia alla disciplina dell'art. 1153 del Codice civile: «colui al quale sono alienati beni mobili da parte di chi non è proprietario, ne acquista la proprietà mediante il possesso, purché sia in buona fede al momento della consegna e sussista un titolo idoneo al trasferimento della proprietà. 2. La proprietà si acquista libera da diritti altrui sulla cosa, se questi non risultano dal titolo e vi è la buona fede dell'acquirente. 3. Nello stesso modo si acquistano i diritti di usufrutto, di uso e di pegno».

come nonostante si trattasse di Paesi contraenti la Convenzione non potesse essere applicata³³.

In merito alla particolare posizione dell'acquirente in buona fede, già citato in precedenza, questa è stata largamente presa in considerazione da numerosi Stati contraenti. Nel sistema italiano, ad esempio, l'orientamento più diffuso si fonda sulla possibile applicazione delle norme di diritto internazionale privato attuabili nell'assenza di specifiche disposizioni di convenzioni internazionali.

Nei casi in cui si abbia il trasferimento in Italia di beni culturali di altri Paesi, il possessore in buona fede acquista la loro proprietà solo nelle ipotesi in cui nello Stato estero sia riconosciuto il principio "possesso vale titolo"³⁴, o in assenza di qualsiasi altro vincolo pubblicistico.

Nonostante questo assetto normativo, nulla vieta, almeno in via potenziale, al possessore del bene di trasferirlo ad un ulteriore acquirente in buona fede, ponendo in essere così un negozio disciplinato *in toto* dalla legge italiana e legittimando quindi il diritto di proprietà dell'ultimo acquirente. In simili ipotesi è del tutto esclusa la possibilità di ottenere la restituzione per quei beni che, rubati all'estero, siano prima stati venduti in Italia secondo la disciplina prevista dall'art. 1153 c.c., e poi nuovamente rivenduti nello Stato estero da cui sono stati rubati³⁵.

Restando sempre all'interno dell'ordinamento italiano, la Corte di cassazione è intervenuta in una vicenda inerente ad una domanda presentata dal governo francese per la restituzione di alcuni arazzi rubati in Francia e poi acquistati in Italia³⁶. Nello specifico, sono state respinte le pretese francesi nonostante fossero basate sulla natura inalienabile degli arazzi, sia all'interno del territorio statale che all'estero, secondo il diritto transalpino. Anche il rilievo fatto dal Ministero francese sulla mancata dimostrazione della buona fede degli acquirenti non ha assunto alcun tipo di risalto nel caso di specie e non ha quindi influito in maniera positiva sulla domanda di restituzione.

³³ Si prenda ad esempio la difficoltà nell'accogliere una richiesta di restituzione fondata sulla dichiarazione di proprietà a sua volta improntata su una legge dello Stato richiedente. Cfr. FRIGO, *op. cit.*, p. 15.

³⁴ In Italia il principio del "possesso vale titolo" si basa sulla normativa individuata dal già citato art. 1153 del Codice civile. Nello specifico è quindi necessario, affinché possa operare il principio in questione, che la fattispecie sia caratterizzata dalla buona fede dell'acquirente e che il trasferimento di proprietà si fondi su un atto a ciò idoneo. Cfr. MAGRI, *Beni culturali e acquisto a non domino*, in *Rivista di diritto civile*, 2013.

³⁵ Cfr. NEGRI-CLEMENTI, PASSARELLA, *Tutela e circolazione dei beni culturali in tempo di pace*, in *Art and Law*, 2017.

³⁶ Corte di cassazione, sent. n. 12166 del 23 novembre 1995, in *Foro it.*, 1996, p. 907 ss.

3. La Convenzione dell'UNIDROIT del 1995³⁷ sui beni culturali rubati o illecitamente esportati è stata adottata, in parte, per riuscire ad andare oltre ai problemi legati al criterio della legge del Paese in cui i beni si trovano. Per perseguire questo scopo al suo interno si scelse di introdurre il diverso criterio della *lex originis*³⁸, in base al quale si teneva in considerazione come Paese d'origine quello che aveva più connessioni con il bene culturale.

In virtù del fatto che la Convenzione UNESCO del 1970 non è riuscita ad ottenere i risultati sperati dalla Comunità internazionale, l'UNESCO ha deciso di ampliare le proprie ricerche in materia collaborando con l'UNIDROIT³⁹. L'intervento dell'UNIDROIT si inserisce pertanto all'interno di una serie di studi, svolti su indicazione dell'UNESCO, per riuscire a migliorare la disciplina precedente, perlomeno riguardo ad alcune delle problematiche di diritto privato che, nonostante l'adozione del testo del 1970, persistevano.

In particolare, il testo finale del 1995 voleva individuare una normativa uniforme sia per le ipotesi di restituzione del bene culturale sia per quelle di ritorno⁴⁰.

È importante osservare in via preliminare che, diversamente dalla Convenzione UNESCO del 1970, quella adottata per opera dell'UNIDROIT nel 1995 sia *self-executing*: al suo interno sono presenti delle norme molto chiare e puntuali al punto da non richiedere, una volta recepite all'interno del diritto nazionale, ulteriore specificazione del loro contenuto attraverso la normativa interna. Questa scelta è strettamente legata al fatto che la Convenzione UNESCO del 1970 non era stata redatta dai negoziatori in maniera sufficientemente chiara e dettagliata da potersi ritenere *self-executing*.

Il primo capitolo della Convenzione UNIDROIT del 1995, all'interno del quale sono contenuti gli articoli 1⁴¹ e 2⁴², si occupa di definire quale sia il campo

³⁷ L'incarico è stato conferito dall'UNESCO che ha ritenuto competente l'UNIDROIT per approntare una disciplina in materia. Attualmente sono 49 gli Stati parti della Convenzione.

³⁸ Un altro criterio in precedenza molto più utilizzato era invece quello della *lex rei sitae* in cui prevaleva il principio di territorialità, ma che non si è dimostrato abbastanza efficace nel contrastare l'attività illecita in materia di traffico illecito di beni culturali.

³⁹ Si faccia riferimento alle considerazioni elaborate in FRIGO, *op. cit.*, p. 18.

⁴⁰ Il testo finale del 1995 è stato aperto alla firma il 24 giugno 1995 a seguito della Conferenza diplomatica svoltasi a Roma.

⁴¹ «La presente Convenzione si applica alle richieste di carattere internazionale: a) di restituzione di beni culturali rubati; b) di ritorno di beni culturali esportati dal territorio di uno Stato contraente in violazione della sua legge che regola l'esportazione di beni culturali al fine di proteggere il suo patrimonio culturale [...]».

⁴² «Ai sensi della presente Convenzione sono considerati come beni culturali i beni che, a titolo religioso o profano, sono importanti per l'archeologia, la preistoria, la storia, la letteratura, l'arte o la scienza e che appartengono ad una delle categorie enumerate nell'annesso alla presente Convenzione».

di applicazione di quest'ultima e di fornire una prima definizione di cosa siano i beni culturali.

I sopracitati articoli pongono qualche criticità a livello interpretativo. Una di esse è il fatto che, secondo la Convenzione UNIDROIT del 1995, l'applicazione delle norme in essa contenute riguarda le "richieste di restituzione o ritorno a carattere internazionale". Non è tuttavia chiaro quale sia l'esatta delimitazione dell'ambito internazionale. In base alla lettura dell'art. 1 si potrebbe applicare la Convenzione UNIDROIT del 1995 anche nei casi in cui le domande siano presentate all'autorità giudiziaria del luogo in cui il bene originariamente era conservato e in cui sia tornato dopo il trasferimento in un altro Stato. Volendo interpretare la disposizione alla luce dei criteri individuati all'interno dell'art. 31 della *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati* del 1969⁴³, e quindi sulla base di criteri di logica individuati dalla norma stessa, l'indagine sul carattere di internazionalità deve riguardare la situazione nella sua totalità e, per contro, non può quindi essere limitata alla mera analisi dell'internazionalità dell'autorità presso cui la domanda è presentata⁴⁴. Secondo questa impostazione una richiesta di restituzione potrebbe essere presentata dal proprietario alla propria autorità giudiziaria nazionale.

Per quanto concerne invece le due diverse ipotesi di restituzione e di ritorno, la Convenzione UNIDROIT del 1995 apporta delle modifiche alla tradizionale accezione. In linea generale, si prevede la restituzione per i beni esportati illegittimamente, mentre il ritorno nei casi in cui il trasferimento sia avvenuto prima dell'introduzione delle norme di tutela nello Stato d'origine del bene. La Convenzione UNIDROIT del 1995 restringe parte del contenuto di entrambe le nozioni: la restituzione si riferisce ai beni culturali *rubati*, mentre il ritorno a quei beni *illecitamente esportati*, trasferiti quindi in modo illecito da un Paese contraente⁴⁵.

L'art. 2 nel delineare la nozione di bene culturale, prevede sia una definizione di alcuni beni culturali sia un separato elenco all'interno dell'allegato al testo della Convenzione UNIDROIT del 1995. Non si tratta però di soluzioni particolarmente innovative in quanto riprendono altri testi internazionali, tra cui la Convenzione UNESCO del 1970 da cui è stato preso l'elenco presente nell'allegato.

Per riuscire ad ottenere l'impegno di quanti più Stati possibile, il testo dell'art. 2 non prevede l'applicazione della Convenzione UNIDROIT del 1995 per il semplice fatto che uno Stato abbia classificato un bene come patrimonio culturale, ma specifica altresì che deve trattarsi di un bene incluso nelle categorie previste dall'allegato. In realtà anche una simile formulazione, pur prevedendo un duplice requi-

⁴³ Vienna, 23 maggio 1969.

⁴⁴ Cfr. FRIGO, *op. cit.*

⁴⁵ Con questa specificazione vengono escluse tutte quelle fattispecie riguardanti la violazione di norme interne con carattere doganale.

sito, non è totalmente esente dalle criticità che potrebbero derivare dal rifiuto da parte di alcuni Stati di dare attuazione a norme pubblicistiche di altri Paesi per permettere il rientro dei beni culturali in questione. La problematica è poi ulteriormente accentuata dal fatto che, sempre secondo il testo dell'art. 2⁴⁶, è sufficiente che il patrimonio che si vuole far rientrare nello Stato d'origine abbia importanza per l'archeologia, la scienza, la storia, e l'arte senza meglio definire la questione. Di conseguenza, anche in merito a cosa si possa ritenere importante, viene lasciata fin troppa discrezionalità ai singoli Stati.

Altro articolo rilevante per quanto riguarda l'ambito applicativo è l'art. 10 il quale prevede che non vi sia retroattività della disciplina in oggetto. Ciò però non toglie che, seppur non si possa fare ricorso alla Convenzione UNIDROIT del 1995, le azioni illecite verificatesi prima della sua entrata in vigore possano essere contrastate con altri mezzi.

In merito alla restituzione dei beni è fondamentale il capitolo II della Convenzione. Innanzitutto, al suo interno, si prevede che la buona fede del possessore del bene non lo preservi dalla restituzione. La questione non è affatto scontata soprattutto se si pensa a come spesso, in diversi Paesi, tramite la regola della buona fede o del possesso vale titolo, sia stato giustificato il rigetto di un'azione di restituzione e, di conseguenza, vi sono state numerose critiche da parte del resto della Comunità internazionale.

Per quanto riguarda poi il termine per presentare la richiesta di restituzione, questione in precedenza lasciata alle varie normative nazionali, l'art. 3 specifica come si debba intervenire entro tre anni dal momento in cui si è avuta conoscenza del luogo in cui si trova il bene e dell'identità di chi lo possiede⁴⁷. Altra specificità dell'art. 3 riguarda il fatto che, per migliorare la disciplina della Convenzione UNESCO del 1970, si sia prevista la possibilità di reclamare la restituzione di un bene da parte di un privato senza dover quindi necessariamente coinvolgere le proprie autorità statali⁴⁸.

La problematica della prescrizione è stata alquanto dibattuta: si pensi, ad esempio, al fatto che i Paesi esportatori avrebbero voluto evitare del tutto che fosse regolamentata, mentre è stata infine disciplinata in modo modulato. In linea generale il termine previsto è di cinquanta anni dal momento della sottrazione del bene, mentre in via eccezionale, solo per le collezioni pubbliche o per quelle che provengono

⁴⁶ *Supra*.

⁴⁷ Nel progetto iniziale il termine era ancora più stringente perché veniva in considerazione anche la conoscenza presunta dei due elementi sopracitati.

⁴⁸ È necessario specificare questo aspetto in quanto, nella Convenzione UNESCO del 1970, la possibilità per un privato di vedersi restituire un bene illecitamente sottratto era prevista solo nei casi in cui questo fosse riuscito a convincere un'autorità nazionale ad intervenire. Non era quindi disciplinata l'ipotesi di una autonoma richiesta da parte di un soggetto che non fosse un'autorità nazionale.

da siti archeologici identificati, non è prevista alcuna prescrizione a meno che non sia prevista per volontà dei singoli Stati firmatari.

All'art. 4 è disposto che per il possessore obbligato alla restituzione del bene culturale debba essere previsto un "equo indennizzo". Un caso in cui è emersa la tematica in questione è il caso *Beyeler* su cui si è pronunciata la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) per quanto riguarda la quantificazione dell'indennizzo⁴⁹. Il celebre gallerista svizzero Beyeler acquistò da un antiquario romano, tramite interposta persona, un dipinto di Van Gogh; tuttavia, le autorità italiane rifiutarono di accordargli la licenza d'esportazione. Dopo la trattativa il gallerista attese sei anni per dichiararsi come acquirente, provando così ad impedire che lo Stato italiano esercitasse il proprio diritto di prelazione sull'opera d'arte. Anche da parte dell'Italia vi furono dei ritardi: questa, infatti, non si attivò per esercitare il diritto di prelazione se non una volta trascorsi cinque anni. In aggiunta, nel fare ciò, da parte dello Stato non è stata presa in considerazione la rivalutazione economica delle somme che è intervenuta nel lasso di tempo considerato.

La CEDU, tenendo altresì conto del comportamento scorretto del gallerista, stabilì che non si dovesse prevedere alcun tipo di aumento all'indennizzo già versato. Ciò anche in virtù del fatto che, essendo il signor Beyeler un esperto del settore, era ben consapevole della normativa vigente e le sue azioni erano state dettate unicamente dalla volontà di impedire allo Stato italiano di esercitare un proprio diritto. A seguito della denuncia dell'acquisto la situazione cambiò in parte: la CEDU, infatti, ritenne che il signor Beyeler dovesse essere risarcito per il danno subito nel ritardo dell'esercizio di prelazione.

È necessario specificare che questo meccanismo di indennizzo opera solo ed esclusivamente per i possessori che siano in grado di dimostrare di aver agito nell'assoluta inconsapevolezza della provenienza illegittima del bene acquistato⁵⁰.

In merito all'ipotesi del ritorno di un bene illecitamente esportato, le disposizioni di riferimento si trovano nel Capitolo III della Convenzione UNIDROIT del 1995. Bisogna premettere che le norme in questione non si applicano nei casi in cui, come previsto dall'art. 7, l'esportazione non sia più considerata illecita secondo la legge dello Stato richiedente quando si presenta la domanda e nei casi di esportazione effettuata dal proprietario o entro cinquanta anni dalla sua morte.

⁴⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, *Beyeler c. Italia*, ricorso n. 33202/96, sent. del 5 gennaio 2000, commentata, tra gli altri, da PADELLETTI, *Il caso Beyeler di fronte alla Corte europea de diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 821 ss.; MAGRI, *La circolazione dei beni culturali nel diritto europeo. Limiti e obblighi di restituzione*, Napoli, 2011, pp. 66-68.

⁵⁰ Per riuscire a valutare l'inconsapevolezza dell'acquirente, l'art. 4, par. 4, della Convenzione UNIDROIT del 1995 fissa alcuni criteri tra cui il prezzo pagato, la consultazione dei registri dei beni rubati e tutte le altre informazioni a disposizione dell'acquirente.

L'art. 5 prevede le condizioni di ammissibilità della domanda di ritorno, la quale può essere proposta ad ogni autorità competente dello Stato in cui è stato trasferito il bene.

È prevista poi una peculiare normativa per quei beni esportati con un permesso temporaneo dello Stato ma che, alla scadenza, non facciano ritorno nel Paese d'origine. Nello specifico, per queste occasioni, la domanda deve essere presentata entro tre anni da quando si ha effettiva conoscenza del luogo in cui il bene è custodito e dell'identità di chi lo possiede. In ogni caso non si può presentare la richiesta oltre cinquant'anni dalla data prevista per l'originario rientro.

Nelle ipotesi di ritorno è altresì previsto un «equo indennizzo» per il possessore, ovviamente a carico dello Stato richiedente. Anche in quest'occasione è indispensabile svolgere un'analisi della diligenza utilizzata dal possessore soprattutto nell'effettuare il controllo del certificato d'esportazione del bene.

È poi individuata una soluzione alternativa all'equo indennizzo: l'art. 6, par. 3 prevede che, su accordo dello Stato d'origine, il possessore possa restare proprietario del bene o possa trasferire la proprietà di questo ad una persona qualsiasi che risieda nello Stato richiedente.

4. Le due Convenzioni analizzate sono punti di riferimento in materia anche per quanto riguarda gli interventi legislativi in ambito europeo⁵¹.

Naturalmente, il sistema europeo durante gli anni è stato presente nella lotta al traffico illecito di beni culturali con più modalità, adattandosi anche alle modifiche derivanti dal passaggio dalla Comunità economica europea all'attuale Unione europea⁵².

Due interventi di fondamentale importanza sono stati il Regolamento n. 3911/92 relativo all'esportazione dei beni culturali⁵³ e la Direttiva n. 93/7/CEE del Consiglio del 15 marzo 1993, relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro⁵⁴. Entrambi gli atti sono accumu-

⁵¹ Si veda CABIDDU, GRASSO (a cura di), *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2021, p. 62 ss.

⁵² Per approfondire si veda QUADRI, *Il regime dell'Unione Europea in materia di restituzione di beni culturali illecitamente esportati*, in SCOVAZZI (a cura di), *La restituzione dei beni culturali rimossi con particolare riguardo alla pratica italiana*, Milano, 2014.

⁵³ *Regolamento (CEE) n. 3911/92 del Consiglio, del 9 dicembre 1992, relativo all'esportazione di beni culturali*, in GUUE L 324 del 22 novembre 2012. Per approfondimenti si veda LAFARGE, *La circolazione internazionale dei beni culturali, dopo le modifiche al codice*, in *Aedon*, 2009, n. 1.

⁵⁴ *Direttiva 93/7/CEE del Consiglio, del 15 marzo 1993, relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro*, in GUUE L 159 del 28 maggio 2014. In Italia la Direttiva è stata resa esecutiva dalla legge del 30 marzo 1988, n. 88.

nati dalla necessità di conciliare due contrapposti interessi quali: quello alla libera circolazione del patrimonio in Europa e la tutela dello stesso.

Il sopracitato Regolamento ha la propria base giuridica nell'attuale art. 207 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) relativo alla politica commerciale. Il sistema introdotto con questo intervento si basa sulla previsione di una licenza di esportazione rilasciata a livello nazionale da ogni Stato membro in caso di trasferimento.

Un intervento innovativo e migliorativo della disciplina del Regolamento n. 3911/92 si è avuto tramite l'adozione del Regolamento (CE) n. 116/2009⁵⁵, con cui sono state predisposte alcune modifiche nelle categorie di beni culturali per renderle più omogenee.

In generale è poi stata prevista la necessità di possedere una licenza per poter esportare un bene culturale in un qualsiasi Paese esterno all'Unione europea; per avere una disciplina ancora più armoniosa⁵⁶ è stato adottato il Regolamento di esecuzione (UE) n. 1081/2012⁵⁷ all'interno del quale vengono specificatamente regolamentate le tre tipologie di licenze d'esportazione previste in ambito europeo.

Si tratta, nel dettaglio, della licenza normale, della licenza aperta specifica e della licenza aperta generale.

La licenza normale è stata predisposta per tutte quelle esportazioni che sono soggette al Regolamento n. 116/2009; tuttavia, nel caso in cui si rispettino i requisiti previsti negli artt. 10 e 13 del Regolamento esecutivo del 2012, è possibile per gli Stati membri predisporre o una licenza aperta specifica o una licenza aperta generale. La differenza tra le due ipotesi consiste nel fatto che la prima, come previsto dall'art. 10, «può essere rilasciata per un bene culturale specifico suscettibile di essere esportato temporaneamente e periodicamente al di fuori dell'Unione europea per essere utilizzato e/o esposto in un paese terzo. Il bene culturale deve essere di proprietà, o in legittimo possesso della specifica persona o ente che utilizza o espone tale bene»; mentre la licenza aperta generale può essere utilizzata, secondo l'art. 13, nei casi di «esportazione temporanea di qualunque bene, facente parte delle loro collezioni permanenti, suscettibile di periodiche esportazioni temporanee dall'Unione europea per essere esposto in un paese terzo».

⁵⁵ *Regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo all'esportazione di beni culturali*, in GUUE L 39 del 10 febbraio 2009.

⁵⁶ Come indicato all'interno del regolamento stesso «per garantire l'uniformità del formulario su cui va redatta l'autorizzazione di esportazione prevista dal predetto regolamento occorre definirne le condizioni di compilazione, rilascio e utilizzazione; a tal fine occorre fornire il modello di tale autorizzazione».

⁵⁷ *Regolamento di esecuzione (UE) n. 1081/2012 della Commissione, del 9 dicembre 2012, recante disposizioni d'applicazione del regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio relativo all'esportazione di beni culturali*, GUUE L 324 del 22 novembre 2012.

Per assicurare una disciplina più omogenea sono addirittura stati predisposti ed inseriti negli allegati dei moduli, così che gli Stati possano utilizzare direttamente quei modelli e non sorgano tutti i problemi connessi ad un'eventuale gestione diversificata delle autorizzazioni.

Oltre a questi regolamenti in ambito europeo si sono avuti sviluppi più ampi in materia di patrimonio culturale. Come già accennato in precedenza, un intervento significativo si è avuto tramite l'adozione della Direttiva n. 93/7/CEE predisposta per via della totale assenza di una disciplina comunitaria in merito al traffico illecito di beni culturali. La Direttiva n. 93/7/CEE ha come oggetto la restituzione dei beni culturali classificati come patrimonio artistico, storico e archeologico nazionale, conformemente alla legislazione o alle procedure amministrative nazionali ai sensi dell'art. 36 del TFUE purché: appartengano ad una delle categorie di cui all'allegato della direttiva e facciano parte integrante di collezioni pubbliche figuranti negli inventari di musei, di archivi e di fondi di conservazione delle biblioteche ovvero di inventari di istituzioni ecclesiastiche.

Per quanto riguarda l'ambito applicativo essa si riferisce a tutti i casi in cui il patrimonio sia uscito dall'Unione europea violando la legge dello Stato d'origine.

L'attenzione di questa disciplina è però limitata al settore pubblicistico per cui solo gli Stati sono autorizzati a reclamare la restituzione di un bene.

Come si può facilmente notare, per via della vicinanza temporale tra i due atti, la Convenzione UNIDROIT del 1995 e la Direttiva n. 93/7/CEE sono tra loro interconnesse.

In particolare, nell'art. 13 comma 3 della Convenzione è specificato come «nei loro reciproci rapporti, gli Stati contraenti membri di organizzazioni d'integrazione economica o di organismi regionali possono dichiarare che applicano le regole interne di tali organizzazioni od organismi e che non applicano quindi nelle loro relazioni le disposizioni della presente Convenzione, la cui sfera di applicazione coincide con quella di queste regole». Allo stesso tempo, ad opera dell'art. 15 della Direttiva, sono invece lasciate impregiudicate le azioni di tipo civile e penale che spettano ad ogni Stato sulla base della propria normativa interna o dalle convenzioni da esso sottoscritte.

La normativa, prevista dalla Direttiva n. 93/7/CEE, è stata modificata nel corso degli anni e, sicuramente, il mutamento più pregnante si è avuto con la Direttiva n. 2014/60/UE⁵⁸. Attraverso l'intervento in questione si è cercato senza dubbio di predisporre una regolamentazione che avesse una sfera applicativa più ampia di

⁵⁸ *Direttiva 2014/60/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012 (Rifusione)*, in GUUE L 159 del 28 maggio 2014. La Direttiva (UE) 2014/60 è stata resa esecutiva dall'Italia con d.l. 7 gennaio 2016 n. 2.

quella prevista in precedenza ma si è altresì tentato di aumentare ancora la collaborazione tra gli Stati, soprattutto a livello amministrativo⁵⁹.

Per ampliare l'ambito applicativo è stato eliminato qualsivoglia riferimento sia alle categorie di beni individuate dall'art. 1 della Direttiva n. 93/7/CEE e dal suo allegato, sia il riferimento alla necessaria appartenenza a collezioni pubbliche o inventari ecclesiastici.

In merito al regime previsto per l'equo indennizzo, da riconoscersi al possessore, vi sono state alcune novità: per poter usufruire di questo beneficio è necessario provare di aver adottato la massima diligenza⁶⁰ nella fase d'acquisto del bene. Nello specifico si introducono diversi criteri⁶¹ che dovranno sussistere per poter ottenere l'equo indennizzo.

È quindi lampante come, in ambito europeo, si sia cercato di fornire una definizione di diligenza il più omogenea possibile e in aggiunta si sia sottratto l'onere della prova alla disciplina della *lex fori*, con cui si ravvisavano le divergenze tra i sistemi di *civil law* e quelli di *common law*, per disporlo in generale a carico del possessore.

Successivamente, in particolare alla luce delle conclusioni del Consiglio del 2016 sulla lotta contro il finanziamento al terrorismo e della Direttiva sulla lotta contro il terrorismo⁶², si è accentuata la necessità di predisporre norme comuni in materia di commercio con gli Stati terzi, così da riuscire altresì a combattere il finanziamento al terrorismo ottenuto dalla vendita illecita del patrimonio culturale. Di conseguenza è stata presentata una proposta di regolamento, nello specifico, riguardante l'importazione di beni culturali⁶³.

Come si evince nel progetto appena citato, soprattutto a causa della potenziale problematica delle «zone franche», si è tentato di prevedere delle misure che po-

⁵⁹ Cfr. BUONUOMO, *La restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato Membro alla luce della direttiva 2014/60/UE*, in *Aedon*, 2014, n. 3.

⁶⁰ Il principio della massima diligenza è un importante richiamo alla Convenzione del 1995 con cui è stata introdotta la *due diligence*. Cfr. SHYLLON, *op. cit.*

⁶¹ I sopracitati criteri sono individuati all'art. 10, co. 2: «Per determinare l'esercizio della diligenza richiesta da parte del possessore si tiene conto di tutte le circostanze dell'acquisizione, in particolare della documentazione sulla provenienza del bene, delle autorizzazioni di uscita prescritte dal diritto dello Stato membro richiedente, della qualità delle parti, del prezzo pagato, del fatto che il possessore abbia consultato o meno i registri accessibili dei beni culturali rubati e ogni informazione pertinente che avrebbe potuto ragionevolmente ottenere o di qualsiasi altra pratica cui una persona ragionevole avrebbe fatto ricorso in circostanze analoghe».

⁶² *Direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio*, in GUUE L 88 del 31 marzo 2017.

⁶³ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'importazione di beni culturali. Disponibile presso: <https://eur-lex.europa.eu>.

tessero essere applicate sia ai beni immessi in libera pratica sia ai beni sottoposti a un regime doganale speciale.

In tutte le ipotesi di ingresso all'interno dell'Unione europea dovrebbero quindi essere verificate le operazioni di esportazione, in particolare la loro compatibilità con la Convenzione UNESCO del 1970 qualora lo Stato d'origine sia uno dei firmatari.

In considerazione del fatto che talune categorie di beni culturali sono maggiormente a rischio di distruzione, è stato introdotto un sistema con cui deve essere prodotta una licenza rilasciata dall'autorità dello Stato membro d'entrata prima che il bene sia immesso nel mercato europeo. Nei casi inerenti a beni non così soggetti a rischio è sufficiente che sia colui che vuole farli entrare in territorio europeo a presentare una dichiarazione in base alla quale certifichi la legalità dell'esportazione e ne assuma la responsabilità.

All'interno della legislazione nazionale dovrebbero poi essere introdotte delle sanzioni proporzionate e naturalmente dissuasive in caso di violazione del regolamento.

Anche sulla spinta derivante dalla proposta di regolamento brevemente accennata si è avuto un nuovo intervento in ambito europeo. È stato difatti adottato il Regolamento 880 del 2019⁶⁴. È bene sottolineare, ancora una volta, che la presente disciplina non deve essere applicata ai beni culturali creati o scoperti nel territorio doganale dell'Unione. È opportuno che le norme comuni introdotte dal presente Regolamento disciplinino il trattamento doganale dei beni culturali non unionali che entrano nel territorio doganale europeo⁶⁵.

Come espressamente individuato nei considerando del Regolamento in virtù del fatto che numerosi Paesi, sia dell'Unione Europea sia esterni ad essa, hanno già familiarità con le definizioni utilizzate nella Convenzione UNESCO del 1970 e con la Convenzione dell'UNIDROIT del 1995, le definizioni utilizzate nel presente provvedimento sono basate su quelle contenute in tali accordi.

Secondo le specifiche indicazioni dell'art. 3 vi sono dei beni per cui è vietata l'introduzione in Europa, se derivante da esportazione illegittima nello Stato d'origine, mentre vi sono i beni individuati dal par. 2 della stessa norma che possono entrare nel mercato unico europeo solo se muniti di licenza di importazione rilasciata in conformità della presente disciplina o qualora abbiano una dichiarazione dell'importatore.

⁶⁴ *Regolamento (UE) 2019/880 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali*, in GUUE L 151 del 7 giugno 2019.

⁶⁵ Art. 1: «1. Il presente regolamento definisce le condizioni per l'introduzione di beni culturali e le condizioni e procedure per la loro importazione al fine di salvaguardare il patrimonio culturale dell'umanità e di impedire il commercio illecito di beni culturali, in particolare qualora tale commercio illecito possa contribuire al finanziamento del terrorismo. 2. Il presente regolamento non si applica ai beni culturali creati o scoperti nel territorio doganale dell'Unione».

Per avere un'immediata collaborazione tra i vari Paesi membri è stato poi predisposto, tramite l'art. 8 del Regolamento, un sistema elettronico centralizzato con cui archiviare e scambiare le varie informazioni.

Una recentissima innovazione a livello europeo si è avuta con la Convenzione di Nicosia⁶⁶, attraverso la quale si è tentato di introdurre una disciplina penale per i crimini inerenti ai beni culturali.

Durante le varie iniziative predisposte nel corso degli anni passati non si è riusciti a concretizzare un intervento in materia a causa della diversa visione che vede contrapposti, ancora una volta, i Paesi importatori e quelli esportatori.

Dopo aver individuato all'art. 2 il significato di proprietà culturale, le condotte che vengono prese in considerazione e qualificate come reati all'interno della presente Convenzione sono varie⁶⁷.

All'art. 3 è sancito l'obbligo per gli Stati di assicurare l'applicabilità delle disposizioni nazionali che sanzionano il furto e le altre forme di appropriazione indebita alle condotte riguardanti beni culturali mobili.

L'art. 4 prevede tre diverse condotte: lo scavo illecito commesso al fine di ricercare e rimuovere beni culturali in violazione delle leggi del Paese ove esso è effettuato; l'illecita rimozione e ritenzione dei beni illegittimamente "scavati"; l'illecita ritenzione dei beni medesimi qualora lo scavo sia condotto in conformità alle leggi nazionali⁶⁸.

⁶⁶ *Convenzione del Consiglio d'Europa sulle infrazioni coinvolgenti i beni culturali*, Nicosia, 19 maggio 2017 (Convenzione di Nicosia). È stata firmata dall'Italia il 24 ottobre 2017 ma non è stata ratificata. Attualmente non è ancora entrata in vigore.

⁶⁷ Si veda D'AGOSTINO, *Dalla "vittoria" di Nicosia alla "navetta" legislativa: i nuovi orizzonti normativi nel contrasto ai traffici illeciti di beni culturali*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2018. Cfr. anche *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Offences relating to Cultural Property*, p. 7, disponibile presso <https://www.coe.int>. Ancora, MOTTESE, *La lotta contro il danneggiamento e il traffico illecito di beni culturali nel diritto internazionale. La Convenzione di Nicosia del Consiglio d'Europa*, Torino, 2020; VIGNI, *Cultural Heritage and State Responsibility*, in FRANCIOSI, VRDOLJAK (eds.), *The Oxford Handbook of International Cultural Heritage Law*, Oxford, 2020, pp. 606-641.

⁶⁸ «1. Each Party shall ensure that the following conducts constitute a criminal offence under its domestic law, when committed intentionally: a) the excavation on land or under water in order to find and remove cultural property without the authorisation required by the law of the State where the excavation took place; b) the removal and retention of movable cultural property excavated without the authorisation required by the law of the State where the excavation took place; c) the unlawful retention of movable cultural property excavated in compliance with the authorisation required by the law of the State where the excavation took place. 2. Any State may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, declare that it reserves the right to provide for non-criminal sanctions, instead of criminal sanctions for the conduct described in paragraph 1 of this article».

La disposizione è stata pensata per stigmatizzare le problematiche derivanti da scavi illeciti di beni culturali che sono, senza dubbio, una delle attività centrali in merito alla circolazione illecita di beni culturali.

Negli artt. 5 e 6 sono poi previste le ipotesi di illecita importazione ed esportazione. Nella prima delle due norme è prevista una forma più attenuata, per non rischiare di avere poche adesioni alla Convenzione da parte degli Stati-fonte. Al contrario invece si sono avute posizioni praticamente unitarie in merito all'esportazione. Si è ritenuto necessario punire in ogni caso questo tipo di condotta prevedendola come reato⁶⁹.

All'interno della Convenzione di Nicosia è altresì prevista una sanzione di tipo penale per chi si trova a commercializzare i beni culturali di cui in via potenziale potrebbe conoscere la provenienza illegale.

L'art. 10 poi prevede una sanzione penale per il danneggiamento o la distruzione di patrimonio culturale solo nei casi in cui si possa ravvisare un atteggiamento doloso da parte dell'autore del comportamento preso in considerazione.

La normativa ora in considerazione prosegue poi analizzando altri aspetti come la giurisdizione, il concorso e il tentativo di reato (rispettivamente agli artt. 12 e 11). Una peculiarità si rinviene senza dubbio all'interno dell'art. 13 nel quale si prevede la responsabilità delle persone giuridiche sia nei casi in cui una persona fisica agisca per proprio conto sia quando operi in nome dell'ente e ricopra in esso un ruolo apicale⁷⁰.

⁶⁹ «1. Each Party shall ensure that the acquisition of movable cultural property that has been stolen in accordance with Article 3 of this Convention or has been excavated, imported or exported under circumstances described in Articles 4, 5 or 6 of this Convention constitutes a criminal offence under its domestic law where the person knows of such unlawful provenance. 2. Each Party shall consider taking the necessary measures to ensure that the conduct described in paragraph 1 of the present article constitutes a criminal offence also in the case of a person who should have known of the cultural property's unlawful provenance if he or she had exercised due care and attention in acquiring the cultural property».

⁷⁰ «1. Each Party shall ensure that legal persons can be held liable for criminal offences referred to in this Convention, when committed for their benefit by any natural person, acting either individually or as part of an organ of the legal person, who has a leading position within that legal person, based on: a) a power of representation of the legal person; b) an authority to take decisions on behalf of the legal person; c) an authority to exercise control within the legal person. 2. Apart from the cases provided for in paragraph 1 of the present article, each Party shall ensure that a legal person can be held liable where the lack of supervision or control by a natural person referred to in paragraph 1 of the present article has made possible the commission of a criminal offence referred to in this Convention for the benefit of that legal person by a natural person acting under its authority. 3. Subject to the legal principles of the Party, the liability of a legal person may be criminal, civil or administrative. 4. Such liability shall be without prejudice to the criminal liability of a natural person who has committed the offence».

Infine, il Capitolo III prende in considerazione aspetti per lo più di tipo procedurale.

L'art. 14 prevede che in base a quanto disposto all'interno del testo normativo i reati, commessi dalla persona fisica o giuridica, siano puniti con sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive.

All'articolo successivo sono poi previste le varie tipologie di circostanze aggravanti «a) the offence was committed by persons abusing the trust placed in them in their capacity as professionals; b) the offence was committed by a public official tasked with the conservation or the protection of movable or immovable cultural property, if he or she has intentionally refrained from properly performing his or her duties with a view to obtaining an undue advantage or a prospect thereof; c) the offence was committed in the framework of a criminal organisation; d) the perpetrator has previously been convicted of the offences referred to in this Convention».

In base a quanto stabilito nell'art. 19 gli Stati firmatari sono tenuti a collaborare nella maniera migliore possibile in caso di indagini o procedimenti avviati sulla presente normativa.

La disciplina individuata dalla Convenzione di Nicosia non è ancora entrata in vigore a causa del mancato raggiungimento del numero minimo di ratifiche necessarie. Ciononostante, si tratta senza dubbio di uno strumento che permetterebbe di disporre di una normativa in materia penale molto precisa e soprattutto uniforme tra gli innumerevoli Paesi coinvolti nel fenomeno del traffico di beni culturali.

5. Come accennato nel corso del lavoro è possibile per gli Stati concludere ulteriori accordi in aggiunta a quanto previsto dalle due Convenzioni del 1970 e del 1995. Sulla base di questa possibilità l'Italia, in qualità di Paese con numerosi beni culturali da tutelare, ha da sempre tentato di ampliare quanto più possibile la disciplina in materia di patrimonio culturale.

Rilevante trattato bilaterale è quello sottoscritto tra gli Stati Uniti e l'Italia circa l'imposizione di limitazioni all'importazione di categorie di materiale archeologico databile ai periodi italiani preclassico, classico e della Roma imperiale conclusosi a Washington nel 2001⁷¹. Attraverso questo accordo gli Stati Uniti hanno deciso di intervenire, collaborando in maniera attiva, con lo Stato italiano che aveva inoltrato una richiesta ex art. 9 della Convenzione del 1970⁷², per contrastare il fenomeno

⁷¹ Il testo del *Rinnovo del Memorandum d'intesa – concluso a Washington il 19 gennaio 2001 tra il Governo degli Stati Uniti e il Governo italiano – circa l'imposizione di limitazione all'importazione di categorie di materiale archeologico databile ai periodi italiani preclassico, classico e della Roma imperiale* è consultabile in FRIGO, *op. cit.*, pp. 227-229.

⁷² «Ciascuno Stato parte della presente Convenzione e il cui patrimonio culturale è messo in pericolo da taluni saccheggi archeologici o etnologici può appellarsi agli Stati che ne sono

del saccheggio di materiale archeologico che, ancora troppo spesso, vede coinvolti i due Paesi. Da un lato lo Stato americano si impegna, secondo quanto previsto dall'art. 1, a limitare l'importazione nel proprio territorio del materiale archeologico oggetto dell'accordo stesso; dall'altro però anche l'Italia ha un ruolo fondamentale nel contrasto al fenomeno. Infatti, secondo quanto stabilito nell'art. 2, il Governo italiano dovrà fare quanto possibile per aumentare la protezione del materiale archeologico e degli scavi archeologici. Nonostante queste misure restrittive, all'interno del testo è altresì previsto che tra i due Stati venga comunque sviluppata una politica di interscambio di materiale archeologico cosicché venga in ogni caso assicurata la fruizione legale del patrimonio culturale.

Un altro importante accordo bilaterale è stato concluso nel gennaio del 2006 dall'Italia con la RPC⁷³.

Come indicato nel preambolo dell'accordo i due Stati contraenti «ritengono che un rafforzamento della collaborazione bilaterale nella protezione dei Beni culturali sia un importante canale per approfondire e sviluppare le relazioni bilaterali».

All'art. 1 i contraenti stabiliscono di instaurare questa cooperazione seguendo le linee già predisposte dalla Convenzione UNESCO del 1970 in quanto entrambi firmatari. Naturalmente viene altresì specificato che qualora i beni in oggetto siano parte del patrimonio della RPC si applicherà la legge cinese, quando siano parte di quello dell'Italia la normativa italiana e in caso di beni di Paesi terzi si dovrà applicare la Convenzione UNESCO del 1970. Si fa prevalere in questo caso il criterio della *lex originis*⁷⁴.

Tra le varie attività di collaborazione che saranno rafforzate con la presente disciplina è predisposta l'attuazione sia della già citata Convenzione UNESCO del 1970 sia della successiva Convenzione UNIDROIT del 1995; dovrà poi essere istituito un vero e proprio organismo che sarà responsabile per la prevenzione dei furti, degli scavi illeciti e dell'importazione ed esportazione illegale.

Come espressamente previsto dall'art. 3 lo scopo dell'accordo è quello di instaurare uno scambio di informazioni che sia tempestivo. E, in virtù di ciò, sono

interessati. Gli Stati parti alla presente Convenzione s'impegnano a partecipare ad ogni operazione internazionale concertata in queste circostanze al fine di determinare e di applicare le misure concrete necessarie, ivi compreso il controllo dell'esportazione, dell'importazione e del commercio internazionale dei beni culturali specificamente considerati. In attesa di un accordo ciascuno Stato interessato adotterà, nella misura del possibile, disposizioni provvisorie al fine di prevenire un danno irrimediabile per il patrimonio culturale dello Stato richiedente».

⁷³ *Accordo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica Popolare Cinese per la lotta contro i furti, gli scavi illeciti, l'importazione e l'esportazione illegali di beni culturali*, Pechino, 20 gennaio 2006. Il testo integrale è consultabile in: Comando Carabinieri tutela patrimonio culturale, *Origini, funzioni e articolazioni – Legislazione di tutela*, 2008, pp. 284-286.

⁷⁴ Vedi *supra*, par. 3.

previste delle consultazioni periodiche per risolvere le eventuali controversie sorte nell'attuazione dell'accordo. Infine, è stabilito che la sua durata sia di un anno e si prevede sia tacitamente prolungato dello stesso termine a meno che uno dei due Stati decida di porre fine alla sua applicazione.

A seguito di questa iniziativa la collaborazione tra Italia e RPC si protrae ancora in modo fruttuoso. Nel 2010 i due Paesi hanno deciso di concludere un Memorandum d'intesa in cui si individua la disponibilità di spazi espositivi permanenti nelle capitali dei due Stati in cui svolgere mostre d'arte in modo da amplificare la collaborazione in materia di beni culturali⁷⁵. Ancora più di recente, per la precisione nel marzo 2019, le relazioni intraprese dal 2006 sono state intensificate e confermate attraverso la firma del Memorandum sulla collaborazione nell'ambito della «Via della Seta Economica» e «dell'Iniziativa per una Via della Seta Marittima»⁷⁶ in cui si rinnova l'impegno nello sfruttare appieno i meccanismi di cooperazione culturale già previsti in precedenza.

Un altro accordo altrettanto degno di nota è quello concluso tra l'Italia e la RFS sull'importazione e il rimpatrio dei beni culturali nell'ottobre del 2006⁷⁷. Nel preambolo si fa riferimento alla Convenzione UNESCO del 1970 alla quale hanno aderito, anche in questo caso, entrambi gli Stati, e si precisa in che modo le attività illecite dei beni culturali provochino la distruzione dei contesti di appartenenza.

Come chiarito dall'art. 1, la normativa in questione disciplina «l'importazione, il transito e il rimpatrio di beni culturali tra le Parti contraenti», e in merito alla definizione di beni culturali ivi considerata si deve fare riferimento a quanto individuato nell'Allegato al presente accordo.

Per importare in uno dei due Stati contraenti un bene culturale si deve necessariamente dimostrare alle autorità doganali di aver rispettato le norme in materia d'esportazione dell'altro contraente. Nei casi in cui ciò non avvenga è specificata all'interno del testo, in particolare agli artt. 3 e 4, la procedura per promuovere un'azione per il rimpatrio del bene illecitamente importato.

⁷⁵ Ne sono degli esempi sia la mostra organizzata da luglio 2011 a febbraio 2012 a Pechino, Wuhan, Canton *The Golden Age of Neapolitan art. Masterpieces from the Museum of Capodimonte in Naples* sia la mostra organizzata dal 24 novembre al 16 dicembre 2012 nelle sale di Palazzo Venezia *Scolpire L'Anima di una Nazione: Mostra internazionale dell'Arte Scultorea di Wu Weishan*. Sulla scia di questa collaborazione tra i due Stati si pone anche il recentissimo accordo firmato tra gli Uffizi e il Dipartimento dei Servizi per la Cultura di Hong Kong grazie al quale nel 2020 il museo italiano porterà per la prima volta in RPC una mostra su Botticelli e la pittura fiorentina del Quattrocento.

⁷⁶ Il testo è disponibile presso <http://www.governo.it>.

⁷⁷ *Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio Federale Svizzero sull'importazione e il rimpatrio dei beni culturali*, Roma, 20 ottobre, 2006. Per approfondimenti si veda JUCKER, *op. cit.*, p. 199 ss.

Qualora si debba provvedere al rimpatrio è altresì necessario versare all'acquirente in buona fede, da parte della parte attrice, un'indennità commisurata al prezzo d'acquisto e alle spese necessarie per il mantenimento del bene culturale⁷⁸.

Agli artt. 8 e 10 sono specificatamente individuate le autorità competenti per entrambe le parti per l'applicazione dell'accordo tra loro stipulato e le varie istituzioni con cui sono tenute a collaborare a livello internazionale⁷⁹.

Come predisposto ad opera dell'art. 12, l'accordo tra l'Italia e la RFS non pregiudica in alcun modo quelli che sono gli obblighi internazionali di cui sono destinatari i due Stati.

La durata dell'accordo è quinquennale ed è previsto il tacito rinnovo ogniqualvolta non giunga, almeno sei mesi prima della scadenza, una denuncia scritta di una parte con l'intenzione di non rinnovare l'impegno.

La particolare importanza di questa collaborazione risiede senza dubbio nel fatto che, prima del 2005, anno in cui la RFS ha ratificato la Convenzione UNESCO del 1970 e ha adottato la legge sul trasferimento dei beni culturali (LTBC)⁸⁰, nello Stato non vi era alcun tipo di normativa a tutelare il patrimonio culturale. La scelta effettuata, naturalmente, risponde ad esigenze nazionali specifiche. Essendo un Paese fruitore di beni culturali è stata avvertita la necessità da parte del governo elvetico di trovare un punto d'equilibrio tra la salvaguardia dei beni e la tutela del mercato. Precedentemente a queste novità normative la RFS non era tenuta a verificare che i beni culturali introdotti nel territorio nazionale fossero stati esportati dal Paese d'origine in modo conforme alla relativa disciplina.

Merita infine considerazione anche l'*Accordo di cooperazione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo degli Emirati Arabi Uniti, nell'ambito della cultura, arte e patrimonio*, concluso a Dubai il 20 novembre 2012. A livello generale, con il presente accordo, è palesata la volontà di rafforzare la cooperazione tra le parti. Come prima cosa l'art. 1 individua come scopo la promozione della comprensione delle eredità culturali delle due parti e l'insegnamento delle rispettive lingue. Negli articoli successivi viene predisposta una collaborazione che va oltre le opere artistiche in senso stretto, vengono coinvolte altre forme di patrimonio tra cui i beni inerenti al campo della musica, delle arti visive, del teatro, del cinema⁸¹.

⁷⁸ In merito si confronti l'art. 5 dell'accordo in questione.

⁷⁹ Le istituzioni cui fa riferimento l'art. 10 sono l'UNESCO, l'INTERPOL, l'ICOM e la WCO.

⁸⁰ Entrata in vigore l'1 di giugno del 2005.

⁸¹ Così come disciplinato dall'art. 2 dell'accordo: «Le Parti favoriranno la cooperazione nel campo della musica, delle arti visive, del teatro, del cinema e di tutte le altre forme di espressione artistica, nonché reciproche partecipazioni nei festival e negli altri eventi rilevanti. Le Parti si scambieranno periodicamente mostre che rappresentino il patrimonio artistico e culturale dei due Paesi».

Per riuscire a contrastare il contrabbando del patrimonio culturale soggetto alla tutela della normativa sia nazionale sia internazionale è stata prevista, nell'art. 5, una stretta collaborazione tra le parti. Come stabilito dall'art. 10, l'accordo tra l'Italia e gli EAU sarà valido per dieci anni e sarà rinnovato automaticamente per altrettanti, a meno che una delle Parti contraenti non palesi, almeno tre mesi prima della scadenza, la volontà di cessare la collaborazione.

6. Grazie alla breve analisi svolta con il presente contributo, è emersa quale sia la centralità del tema in questione e quanto sia indispensabile riuscire a programmare un contrasto al traffico illecito di beni culturali che sia efficace a livello globale.

La Convenzione del 1970, pur essendo senza alcun dubbio un passo decisivo a livello mondiale per affrontare le problematiche legate al traffico illecito di beni culturali, non sembra aver ottenuto i risultati sperati. Soprattutto per quanto riguarda la restituzione del patrimonio culturale si è palesata l'inidoneità della Convenzione a risolvere le criticità dovute al diritto internazionale privato e al diritto civile di tutte le Parti coinvolte.

Leggendo quanto previsto al suo interno si pone poi in risalto il fatto che manchi una previsione riguardante le ipotesi in cui siano gli Stati contraenti a violare quanto previsto. Anche questo aspetto evidenzia quindi che, a causa di principi troppo generici e di mancanza di sanzioni in caso di loro violazione, lo strumento adottato nel 1970 non abbia una forza pregnante.

Per rimediare alle diverse questioni problematiche, come già delineato nei precedenti paragrafi, si è chiesto l'intervento dell'UNIDROIT il quale ha predisposto la Convenzione del 1995. Questo secondo intervento si pone già in ottica migliorativa del precedente e la cosa si evince da diverse sue caratteristiche. Ne sono esempi lampanti: il fatto che a differenza della precedente la Convenzione del 1995 è stata predisposta con un testo molto chiaro, che risulta *self-executing* al fine di evitare che ogni Stato possa interpretare le sue disposizioni in maniera differente; la previsione, sulla base dell'art. 3, che un bene illecitamente scavato o trattenuto sia considerato rubato mentre in precedenza la normativa era diversa in base agli interessi statali perseguiti. Altrettanto rilevante è il diverso approccio, introdotto dall'art. 3, in cui si prevede che la richiesta di restituzione debba essere presentata dal «richiedente» senza dover quindi necessariamente ottenere l'intervento di un'autorità statale come invece previsto nella Convenzione UNESCO del 1970.

Un ulteriore esempio di problematica risolta con la Convenzione UNIDROIT del 1995 riguarda la previsione ben determinata di quale debba essere il limite temporale entro cui inoltrare una richiesta di restituzione, fattispecie che, nella precedente Convenzione UNESCO del 1970 era lasciata alla discrezionalità statale.

È altrettanto palese che gli interessi in gioco siano numerosi e differenti anche in base al ruolo che i singoli Stati ricoprono nel mercato dell'arte. Con il passare degli

anni si è riusciti, prima di tutto, a predisporre un quadro pattizio di riferimento grazie all'importante contributo di istituzioni internazionali, quali UNESCO ed UNIDROIT, e successivamente a modulare i provvedimenti sia all'interno di un ampio panorama come quello europeo sia all'interno delle singole normative nazionali.

Facendo quindi un raffronto sommario tra i due testi emerge, senza dubbio, che nel 1995 sono stati apportati importanti, ma soprattutto efficaci, cambiamenti alla disciplina precedentemente predisposta. Per contro però, numerosi Paesi generalmente destinatari di beni importati, per tutelare la loro economia hanno deciso di non divenire Parti contraenti della seconda Convenzione⁸².

Fortunatamente, sembra che, da parte delle varie Nazioni, si sia creato un forte sentimento legato alla volontà di proteggere i propri beni e, da ciò, sono derivati anche nuovi mezzi per contrastare il traffico illecito. Si è molto spesso deciso di accentuare l'impatto sulla popolazione, soprattutto sui giovani, cercando di intervenire da subito per aumentare la loro sensibilità nei confronti della tematica in questione.

Infine, non meno importante, è la diffusione dei vari accordi bilaterali tra i Paesi con cui si intraprendono delle collaborazioni durature e più specifiche in base alla volontà dei rispettivi governi.

Avvalendosi dell'apparato normativo predisposto a livello internazionale, la protezione dei beni culturali si poggia su rilevanti regole e procedure di cooperazione tra Stati. I soggetti che illecitamente operano nel traffico dei beni culturali, però, manifestano notevole inventiva: dunque gli strumenti internazionali devono essere costantemente monitorati per rafforzarli, rivedendo le regole, e introducendone di nuove quando necessario.

⁸² Cfr. MAGRI, *op. cit.*

LA DISTRUZIONE DEI BUDDHA DI BAMIYAN: UNA RETROSPETTIVA

Niccolò Lanzoni

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La distruzione dei Buddha di Bamiyan. – 3. Il diritto convenzionale. – 4. Il diritto consuetudinario. – 5. (*Segue*) La Dichiarazione del 2003. – 6. Il diritto internazionale penale. – 7. Il danneggiamento del sito archeologico di Palmira. – 8. Considerazioni conclusive.

1. Nel corso dei secoli, il danneggiamento o la distruzione del patrimonio culturale di un popolo sono stati spesso conseguenza collaterale o intenzionale di azioni militari. Nel 146 a.C., conquistata Cartagine dopo due anni di assedio, si narra che il generale romano Publio Cornelio Scipione Emiliano ordinasse alle legioni di radere la città al suolo, tracciare le rovine con l'aratro e spargervi dentro del sale¹. Il gesto, volto a riaffermare la supremazia militare di Roma, aveva anche un preciso significato politico: cancellare la memoria della civiltà punica e del grave pericolo che essa aveva rappresentato per la Repubblica².

Con la caduta del Muro di Berlino e la fine della Guerra fredda, il politologo americano Samuel P. Huntington, nel celebre *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, identificava nella contrapposizione tra culture la principale fonte di conflitti nel XXI secolo³. Successivamente agli attentati dell'11 settembre 2001, l'ipotesi

¹ Gli storici dell'antichità non concordano sulla veridicità dell'accaduto. Tra coloro che riportano l'episodio figurano VELLEIUS, *Historiae romanae ad M. Vinicium libri duo*, I, 12.4-5 e ZONARA, *Epitome delle storie*, IX, 30.

² Per la descrizione di ulteriori episodi di danneggiamento o distruzione del patrimonio culturale avvenuti nell'antichità, cfr. FRANCONI, LENZERINI, *The Destruction of the Buddhas of Bamiyan and International Law*, in *European Journal of International Law*, 2003, pp. 619-620.

³ «In questo nuovo mondo i conflitti più profondi, laceranti e pericolosi non saranno quelli tra classi sociali, tra ricchi e poveri o tra altri gruppi caratterizzati in senso economico, bensì tra gruppi

di Huntington comincia a materializzarsi nello scontro tra gli Stati occidentali, intesi come quelli che condividono un insieme di determinati valori sociali, politici ed economici, e gruppi terroristici, localizzati in Medio Oriente ma non solo, i quali giustificano le proprie azioni sulla base di un'interpretazione estremista della religione islamica. L'iconoclastia, integrando, quanto meno secondo tale interpretazione, uno dei precetti della *shari'ah*, costituisce parte dell'agenda politica di questi gruppi terroristici, oltre che un'importante risorsa economica per il loro sostentamento⁴.

Negli ultimi anni, numerosi atti di iconoclastia o, più in generale, di danneggiamento o distruzione del patrimonio culturale, sono stati perpetrati in Iraq, Siria, Mali e Libia⁵ dal gruppo terroristico noto come Stato islamico (SI)⁶. Esiste tuttavia un precedente simile che, oltre a colpire la sensibilità culturale della Comunità internazionale, pose alcuni problemi inediti di diritto internazionale: si tratta della distruzione dei Buddha di Bamiyan.

Il presente contributo è volto ad analizzare il problema dell'inquadramento giuridico della distruzione dei Buddha di Bamiyan alla luce del diritto internazionale, convenzionale e consuetudinario, sulla tutela del patrimonio culturale, nonché del diritto internazionale penale. Questa analisi, che si avvale di un confronto con il recente episodio del danneggiamento del sito archeologico di Palmira, ha l'obiettivo, da un lato, di porre in rilievo le ambiguità e le lacune del diritto internazionale sulla tutela del patrimonio culturale al di fuori di un conflitto armato e, dall'altro, di offrire alcune possibili soluzioni a questi problemi in un'ottica di *de jure condendo*.

2. Nel 1989 il ritiro delle forze sovietiche dall'Afghanistan aprì un periodo di grave instabilità all'interno del paese. Dopo diversi anni di guerra civile, i Talebani, una

appartenenti ad entità culturali diverse», HUNTINGTON, *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale. Il futuro geopolitico del pianeta*, trad. di S. Minucci, Milano, 2000, p. 17.

⁴ Al danneggiamento o alla distruzione del patrimonio culturale si accompagna spesso il saccheggio di beni mobili che vengono poi rivenduti sul mercato nero, cfr. *ISIS Is Making Millions from the Art Market*, in *The Huffington Post* (11 aprile 2014).

⁵ Su questo punto si veda ISAKHAN, GONZÁLEZ ZARANDONA, *Cultural Cleansing and Iconoclasm under the Islamic State*, in ORUC (ed.), *Sites of Pluralism: Community Politics in the Middle East*, Oxford, 2019, pp. 181-194.

⁶ Lo SI è un'organizzazione terroristica di matrice islamica che, a partire dalla conclusione dell'azione militare angloamericana in Iraq nel 2003, si è sviluppata come costola autonoma di al-Qa'ida in Iraq. Nel 2011, lo SI ha infiltrato i movimenti di protesta nati in Siria contro il regime di Bashar al-Assad e, approfittando del vuoto di potere causato dal ritiro delle truppe statunitensi e del diffuso malcontento della maggioranza sunnita, ha contemporaneamente avviato una serie di operazioni militari di conquista territoriale in Iraq. Nel periodo di massima espansione (giugno 2015) lo SI copriva una superficie superiore a quella del Regno Unito, con una popolazione di oltre nove milioni di persone (consultabile presso: <https://www.wilsoncenter.org>).

delle fazioni dei *mujaheddin* che godeva di maggiore supporto tra la popolazione, conquistarono Kabul e nel settembre del 1996 proclamarono la nascita dell'Emirato Islamico dell'Afghanistan (EIA). Guidati dal *mullah* Mohammed Omar, i Talebani acquisirono il controllo del paese, imponendo un'interpretazione radicale della *shari'ah* quale unica forma di diritto. Ciò attirò le critiche della Comunità internazionale e spinse il Consiglio di sicurezza ad adottare pesanti sanzioni per colpire le diffuse e reiterate violazioni dei diritti dell'uomo, oltre che la sospetta attività di finanziamento e addestramento di gruppi terroristici promossa dall'EIA⁷. Con l'esclusione del Pakistan, dell'Arabia Saudita e degli Emirati Arabi Uniti, nessuno Stato riconobbe la legittimità del nuovo governo⁸.

In risposta alle sanzioni e al crescente isolamento diplomatico il 26 febbraio 2001 il *mullah* Omar emise un decreto ordinando la distruzione di tutte le statue presenti in Afghanistan⁹. L'annuncio provocò la reazione sdegnata della Comunità internazionale, specie quando apparve chiaro che il bersaglio principale del decreto erano i Buddha di Bamiyan, due imponenti statue scolpite in una parete di roccia e dal significativo valore religioso, storico e culturale¹⁰. A nulla valsero le pressioni esercitate dalla Comunità internazionale e dai pochi alleati dell'EIA¹¹. Giustificando la necessità di prevenire l'adorazione dei falsi idoli sul proprio territorio, i Talebani, consapevoli di avere l'attenzione della Comunità internazionale¹², pianificarono nel dettaglio la distruzione dei Buddha di Bamiyan, che avvenne tra l'1 e il 6 marzo 2001.

La distruzione dei Buddha di Bamiyan venne celebrata come una grande vittoria da parte dei Talebani. In un gesto di sfida senza precedenti, l'EIA aveva irrim-

⁷ Risoluzioni n. 1267 (1999) del 15 ottobre 1999 e n. 1333 (2000) del 19 dicembre 2000.

⁸ WANGKEO, *Monumental Challenges: The Lawfulness of Destroying Cultural Heritage During Peacetime*, in *Yale Journal of International Law*, 2003, p. 245.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ I due Buddha prendono il nome dalla valle di Bamiyan, situata sull'antica Via della Seta e nella quale, tra il II e il IX secolo, sorsero numerosi monasteri buddisti. Le statue vennero scolpite dai monaci all'interno di una parete rocciosa tra il III e il V secolo e misuravano in altezza 53 e 38 metri. Si trattava delle più alte statue raffiguranti un Buddha nel mondo, ABTAHI, *From the Destruction of the Twin Buddhas to the Destruction of the Twin Towers: Crimes Against Civilisation under the ICC Statute*, in *International Criminal Law Review*, 2004, p. 10.

¹¹ Per una descrizione delle numerose proteste che seguirono l'annuncio del *mullah* Omar, cfr. WANGKEO, *op. cit.*, pp. 246-250.

¹² Com'è stato notato, la dettagliata preparazione e l'ampia documentazione di questa barbarie, suggeriscono l'idea che: «The intended audience [...] was neither divine nor local, but global», FLOOD, *Between Cult and Culture: Bamiyan, Islamic Iconoclasm, and the Museum*, in *The Art Bulletin*, 2002, p. 651. E cfr. FRANCONI, LENZERINI, *op. cit.*, p. 620: «This episode is the first planned and deliberate destruction of cultural heritage of great importance as act of defiance of the United Nations and of the international community».

diabilmemente compromesso il proprio patrimonio culturale con il duplice intento di dare applicazione a un'interpretazione estrema della *shari'ah* e di denunciare la presunta ipocrisia della Comunità internazionale, pronta a offrire aiuto economico a uno Stato afflitto da una profonda carestia, ma solo al fine di finanziare la conservazione di due statue di pietra¹³.

Alle dure proteste della Comunità internazionale non seguì peraltro alcuna azione concreta. Gli attentati dell'11 settembre fecero passare in secondo piano la distruzione dei Buddha di Bamiyan e, con la caduta dei Talebani, venne meno l'interesse ad affrontare la questione.

La dottrina internazionale si è tuttavia interrogata se la distruzione dei Buddha di Bamiyan costituisca una violazione del diritto internazionale. Il fatto è che la condotta dei Talebani presentava alcune caratteristiche inedite: per la prima volta infatti, un atto di iconoclastia veniva perpetrato dalle autorità di un governo, seppure non riconosciuto, ai danni del proprio patrimonio culturale, al di fuori di un conflitto armato e con l'obiettivo di porre in essere una ritorsione estrema nei confronti della Comunità internazionale¹⁴.

Questa condotta sarà ora analizzata alla luce del diritto internazionale sulla tutela del patrimonio culturale. L'analisi comincerà con il diritto convenzionale.

3. Gli strumenti di diritto convenzionale da prendere in considerazione con riferimento alla distruzione dei Buddha di Bamiyan sono due: la Convenzione UNESCO del 1954¹⁵ e la Convenzione UNESCO del 1972¹⁶.

La Convenzione del 1954 disciplina la tutela del patrimonio culturale nel contesto di un conflitto armato. Se, al momento della distruzione dei Buddha di Bamiyan, l'EIA fosse coinvolta in un conflitto armato verrà discusso più avanti¹⁷. A ogni modo, l'Afghanistan non è parte della Convenzione del 1954 e pertanto quest'ultima non può applicarsi alla distruzione dei Buddha di Bamiyan¹⁸.

¹³ È stato sostenuto che la decisione di distruggere i Buddha di Bamiyan possa ricondursi al diniego dell'UNESCO di impiegare i fondi stanziati per la restaurazione delle due statue per aiutare la popolazione afghana in un momento di particolare difficoltà. Inizialmente i Talebani avevano in effetti espresso la volontà di proteggere e restaurare i Buddha di Bamiyan, WANGKEO, *op. cit.*, pp. 251-253.

¹⁴ FRANCONI, LENZERINI, *op. cit.*, p. 620.

¹⁵ *Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato*, L'Aia, 14 maggio 1954 (Convenzione del 1954).

¹⁶ *Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale*, Parigi, 16 novembre 1972 (Convenzione del 1972).

¹⁷ *Infra*, par. 4.

¹⁸ L'Afghanistan non è parte neanche del *Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali*, Ginevra, 8 giugno 1977 (Protocollo I).

È stato anche sostenuto che, qualora l'Afghanistan fosse stato parte della Convenzione del 1954, la distruzione dei Buddha di Bamiyan, in quanto caso eccezionale, sfuggirebbe all'applicazione della stessa. Un primo argomento è che la Convenzione del 1954 non potrebbe applicarsi ai Talebani, in quanto attori non statali¹⁹; un secondo argomento è che la Convenzione del 1954 si applicherebbe solo qualora la minaccia, il danneggiamento o la distruzione del patrimonio culturale siano posti in essere da un altro Stato, e non quando realizzati da un governo sul proprio territorio²⁰. Questi argomenti non paiono convincenti.

Quanto al primo, sebbene lo status giuridico internazionale dei Talebani sia controverso²¹, il mancato riconoscimento della legittimità del governo effettivo di uno Stato riconosciuto non comporta che quello Stato sia esente dal rispetto del diritto internazionale, convenzionale o consuetudinario²². Ciò varrebbe anche qualora si considerasse l'EIA non uno Stato, ma un mero "regime di fatto" (*de facto regime*)²³.

Quanto al secondo argomento, l'art. 19, co. 1, della Convenzione del 1954 specifica che la stessa si applica anche «nel caso di un conflitto armato non internazionale nel territorio di una delle Alte Parti contraenti» e che «ognuna delle parti in conflitto sarà tenuta ad applicare almeno quelle disposizioni [...] che si riferiscono al rispetto dei beni culturali». In questo senso, tornando al primo argomento, la Convenzione del 1954 si applicherebbe all'EIA non solo in quanto governo non riconosciuto di uno Stato parte, ma anche in quanto attore non statale coinvolto in un conflitto armato non internazionale sul territorio di uno Stato parte²⁴.

Infine, anche qualora la distruzione dei Buddha di Bamiyan fosse avvenuta al di fuori di un conflitto armato, si potrebbe applicare l'art. 3 della Convenzione del 1954 il quale richiede agli Stati parti di «predisporre, in tempo di pace, la salva-

¹⁹ BREN, *Terrorists and Antiquities: Lessons Learned from the Destruction of the Bamiyan Buddhas, Current ISIS Aggression, and a Proposed Framework for Cultural Property Crimes*, in *Cardozo Arts & Entertainment Law Journal*, 2016, p. 230.

²⁰ O'KEEFE, *World Cultural Heritage: Obligations to the International Community as a Whole?*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2004, p. 145; WANGKEO, *op. cit.*, p. 197; BRENNER, *Cultural Property Law: Reflecting on the Bamiyan Buddha's Destruction*, in *Suffolk Transnational Law Review*, 2006, p. 258; PATEL, *Cultural Wars: Protection of Cultural Monuments in a Human Right Context*, in *Chicago-Kent Journal of International & Comparative Law*, 2011, p. 18 e BREN, *op. cit.*, p. 231.

²¹ PHILIPP, *Taliban*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2007, par. 7.

²² *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, p. 16*, par. 118. E cfr. FRANCONI, LENZERINI, *op. cit.*, pp. 629-630.

²³ PHILIPP, *op. cit.*, par. 8.

²⁴ Questo punto verrà approfondito in relazione al danneggiamento del sito archeologico di Palmira da parte dello SI, *infra*, par. 7.

guardia dei beni culturali situati sul proprio territorio» al fine specifico di prevenire «gli effetti prevedibili di un conflitto armato». Questa disposizione, in pratica, stabilisce l'obbligo per gli Stati parti di tutelare il proprio patrimonio culturale anche al di fuori di un conflitto armato. Dunque, se l'Afghanistan fosse stato uno Stato parte, la distruzione dei Buddha di Bamiyan avrebbe certamente costituito una violazione della Convenzione del 1954, sia nel contesto che al di fuori di un conflitto armato.

La Convenzione del 1972 predispone un quadro normativo generale volto all'identificazione, alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale degli Stati parti. Essa si applica sia nel contesto che al di fuori di un conflitto armato²⁵. L'Afghanistan è Stato parte dal 1979. La Convenzione del 1972 afferma il generico dovere degli Stati parti di «garantire l'identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale [...]»²⁶, ma non stabilisce obblighi di condotta particolari, limitandosi a istituire la Lista del patrimonio mondiale insieme ai relativi meccanismi di adesione, finanziamento e controllo.

All'epoca dei fatti, i Buddha di Bamiyan non erano iscritti nella Lista del patrimonio mondiale²⁷, ma la condotta dei Talebani rileva comunque ai fini dell'applicazione della Convenzione del 1972. Quest'ultima estende infatti gli obblighi di tutela e valorizzazione all'intero patrimonio culturale degli Stati parti²⁸. La distruzione intenzionale di un bene culturale dal valore eccezionale quale i Buddha di Bamiyan²⁹ costituisce pertanto un'evidente violazione della Convenzione del 1972³⁰.

La Convenzione del 1972 non prevede tuttavia l'adozione di sanzioni per far valere la responsabilità di uno Stato parte. In questo senso, essa appare come un'arma spuntata a fronte della gravità di una simile violazione³¹. L'UNESCO avrebbe potuto reagire alla distruzione dei Buddha di Bamiyan adottando alcune sanzioni, come la sospensione o l'espulsione dello Stato dall'organizzazione. Anche gli altri

²⁵ LOSTAL, *International Cultural Heritage Law in Armed Conflict, Case-Studies of Syria, Libya, Mali, the Invasion of Iraq, and the Buddhas of Bamiyan*, Cambridge, 2017, pp. 83-87.

²⁶ Cfr. art. 4 della Convenzione del 1954.

²⁷ La valle di Bamiyan è stata inserita nella Lista del patrimonio mondiale il 5 luglio 2003 (*Cultural Landscape and Archeological Remains of the Bamiyan Valley*), consultabile presso: <http://whc.unesco.org>.

²⁸ Art. 12 della Convenzione del 1972. E cfr. art. VI della Dichiarazione del 2003.

²⁹ L'UNESCO aveva già certificato il valore culturale eccezionale dei Buddha di Bamiyan in una risoluzione adottata dal Comitato per il patrimonio mondiale il 6 dicembre 1997, cfr. UNESCO Doc. WHC-97/CONF.208/17, 27 febbraio 1998, par. VII.58.

³⁰ FRANCONI, LENZERINI, *op. cit.*, pp. 631-632; BRENNER, *op. cit.*, p. 260 e PATEL, *op. cit.*, p. 19.

³¹ PATEL, *ibid.*

Stati parti della Convenzione del 1972 avrebbero potuto rispondere alla violazione adottando delle contromisure. L'isolamento internazionale patito dall'EIA e le sanzioni già adottate dal Consiglio di sicurezza rendevano tuttavia la prima ipotesi irrilevante e la seconda sostanzialmente inefficace³².

4. Per quel che concerne l'applicazione del diritto consuetudinario, la distruzione dei Buddha di Bamiyan può costituire sia una violazione del diritto internazionale umanitario (*jus in bello*) che del diritto internazionale applicabile al di fuori di un conflitto armato. Entrambe le ipotesi sono state oggetto di discussione.

Il problema è che la distruzione dei Buddha di Bamiyan non è avvenuta nel contesto di un conflitto armato e di conseguenza è dubbio che la condotta dei Talebani integri una violazione del diritto internazionale umanitario. Al riguardo, alcuni autori hanno evidenziato come l'EIA non coprisse l'intero territorio dell'Afghanistan e che, nelle aree a nord-est del paese, la guerra civile non fosse terminata. Questa circostanza sarebbe sufficiente per ritenere la distruzione dei Buddha di Bamiyan una violazione del diritto internazionale umanitario nel contesto di un conflitto armato non internazionale³³.

Altri hanno invece sottolineato che, al verificarsi della distruzione dei Buddha di Bamiyan, la valle in cui le statue erano situate, nonché la quasi totalità del paese, era ormai pacificata e sotto lo stretto controllo dei Talebani. La distruzione dei Buddha di Bamiyan non sarebbe pertanto avvenuta nel contesto di un conflitto armato, né di un'occupazione militare poiché il diritto internazionale umanitario non riconosce lo stato di occupazione militare nel contesto di un conflitto armato non internazionale³⁴.

L'esistenza di una regola di diritto consuetudinario che vieti agli Stati di compiere atti di violenza ai danni del proprio patrimonio culturale al di fuori di un conflitto armato è inoltre piuttosto controversa. La dottrina si divide tra chi sostiene l'esistenza di questa regola come regola dal carattere *erga omnes*, e chi, al contrario, osserva come la prassi degli Stati non sia sufficientemente sviluppata per poter affermare con certezza la formazione della stessa³⁵.

È difficile prendere una posizione sul punto. Vi sono due motivi che suggeriscono l'esistenza di questa regola nel diritto internazionale: il primo è la diffusa prassi

³² FRANCONI, LENZERINI, *op. cit.*, p. 642.

³³ *Ibid.*, p. 632.

³⁴ O'KEEFE, *op. cit.*, p. 195. Cfr. FORREST, *International Law and the Protection of Cultural Heritage*, New York, 2010, p. 280.

³⁵ Nel senso che tale regola esista e costituisca un obbligo *erga omnes* cfr. FRANCONI, LENZERINI, *op. cit.*, pp. 633-634; nel senso opposto, cfr. WANGKEO, *op. cit.*, p. 264; O'KEEFE, *op. cit.*, p. 205 e BRENNER, *op. cit.*, p. 263.

degli Stati di affermare il valore universale del patrimonio culturale³⁶; il secondo è l'illogicità di riconoscere l'esistenza di un divieto di atti di violenza contro il patrimonio culturale soltanto nel contesto di un conflitto armato. Il danneggiamento o la distruzione intenzionale del patrimonio potrebbero infatti trovare una giustificazione in questo contesto in termini di strategia militare. *A fortiori*, pare incoerente permettere a uno Stato di porre in essere la medesima condotta al di fuori di un conflitto armato, ove considerazioni di questo tipo non trovano applicazione.

D'altro canto, alcuni autori hanno notato come nessuna delle reazioni degli Stati alla distruzione dei Buddha di Bamiyan indichi chiaramente la percezione di una violazione del diritto internazionale³⁷. Le diffuse proteste che seguirono l'annuncio dei Talebani e l'unanime condanna per un gesto tanto estremo esprimerebbero soltanto il netto disagio dinanzi all'ingiustificata distruzione di un bene culturale dal valore eccezionale e non una *opinio juris* sulla formazione di una regola consuetudinaria³⁸.

Del resto, esistono diversi episodi, precedenti e successivi alla distruzione dei Buddha di Bamiyan, in cui il danneggiamento o la distruzione del patrimonio culturale di uno Stato sono stati accolti con proteste limitate, quando non con indifferenza, dalla Comunità internazionale³⁹.

5. La difficoltà di prendere una posizione circa l'esistenza di una regola di diritto consuetudinario che vieti il danneggiamento o la distruzione intenzionale del patrimonio culturale di uno Stato al di fuori di un conflitto armato risulta esemplifi-

³⁶ FRANCONI, LENZERINI, *op. cit.*, pp. 634-635 e LENZERINI, *The UNESCO Declaration Concerning the Intentional Destruction of Cultural Heritage: One Step Forward and Two Steps Back*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2003, p. 139.

³⁷ O'KEEFE, *op. cit.*, p. 205; BRENNER, *op. cit.*, pp. 263-264 e FORREST, *op. cit.*, p. 282.

³⁸ O'KEEFE, *ibid.*; BRENNER, *ibid.*, e FORREST, *ibid.* Per una descrizione delle numerose proteste contro la distruzione dei Buddha di Bamiyan, cfr. WANGKEO, *op. cit.*, pp. 246-250.

³⁹ Anche se ciò può essere dovuto al fatto che i casi in questione trovassero una giustificazione di qualche tipo (spesso di natura economica), mentre la distruzione dei Buddha di Bamiyan può unicamente ricondursi a un gesto di sfida di ispirazione iconoclasta nei confronti della Comunità internazionale, cfr. WANGKEO, *op. cit.*, p. 263. Tra gli esempi di distruzione intenzionale del proprio patrimonio culturale da parte di uno Stato è possibile citare il progetto di razionalizzazione dei terreni agricoli e urbani avviato in Romania dal dittatore comunista Nicolae Ceausescu che portò alla distruzione di migliaia di villaggi dal rilevante valore storico e culturale (1988-1989) o, più di recente, la costruzione della diga di Ilisu, in Turchia, che ha danneggiato irreversibilmente il sito archeologico curdo di Hasankeyf (2016-2018). Nel 2019 l'India ha avviato un controverso progetto di abbattimento e ricostruzione del complesso storico del palazzo del parlamento e della "Rajpath", l'arteria monumentale della città di Nuova Delhi. Il complesso è candidato a entrare nella Lista del patrimonio mondiale, consultabile presso: <https://whc.unesco.org>. Per ulteriori esempi, cfr. WANGKEO, *ibid.*, pp. 202-240.

cata dalle negoziazioni che hanno accompagnato l'adozione in seno all'UNESCO della *Dichiarazione sulla distruzione intenzionale del patrimonio culturale* del 17 ottobre 2003⁴⁰.

La Dichiarazione rappresenta la risposta dell'UNESCO alla distruzione dei Buddha di Bamiyan. Essa era stata concepita come un'incondizionata condanna di ogni atto di violenza contro il patrimonio culturale⁴¹. Dopo un'irrituale procedura che rimosse la possibilità di svolgere un dibattito sul testo⁴², la Dichiarazione venne tuttavia adottata in una versione, per così dire, edulcorata e molto lontana dal tono che caratterizzava la bozza originale⁴³. Per questo motivo il contenuto della Dichiarazione è stato ampiamente criticato, soprattutto da coloro che affermano l'esistenza di un divieto di danneggiamento o distruzione intenzionale del patrimonio culturale al di fuori di un conflitto armato⁴⁴. Sono due le critiche mosse alla versione finale della Dichiarazione.

In primo luogo, il contenuto della Dichiarazione non pare del tutto conforme a quello che dovrebbe essere lo scopo della stessa, vale a dire la condanna di atti di violenza posti in essere dallo Stato contro il *proprio* patrimonio culturale. La Dichiarazione non contiene infatti una condanna espressa di questa (specifica) condotta, limitandosi a ribadire l'importanza che riveste la lotta alla distruzione del patrimonio culturale «in qualsiasi forma commessa»⁴⁵ ed esortando gli Stati ad adottare le misure necessarie per prevenire, evitare o sanzionare la distruzione del patrimonio culturale «ovunque esso si trovi»⁴⁶. Si tratta di formule ampie che finiscono per suonare, più che altro, come affermazioni di principio⁴⁷.

In secondo luogo, il testo della Dichiarazione impiega il verbo modale «should» al posto di «shall», presente nella bozza originale, per descrivere gli obblighi degli Stati⁴⁸. Questo accorgimento è giuridicamente irrilevante: la Dichiarazione è

⁴⁰ UNESCO *Declaration concerning the Intentional Destruction of Cultural Heritage*, 17 ottobre 2003 (Dichiarazione).

⁴¹ LENZERINI, *op. cit.*, pp. 140-141.

⁴² *Ibid.*, p. 140.

⁴³ *Ibid.*, p. 141. Il testo della bozza originale è contenuto in UNESCO Doc. n. 32 C/25, 17 luglio 2003. Si veda anche la ricostruzione delle modifiche alla bozza in VRDOLJAK, *Intentional Destruction of Cultural Heritage and International Law*, in KOUFA (ed.), *Multiculturalism and International Law, Thesaurus Acroasium*, vol. XXXV, Atene, 2007, pp. 384-386.

⁴⁴ LENZERINI, *op. cit.*, p. 143. Anche alcuni Stati (tra cui l'Italia) hanno espresso le proprie critiche per le modifiche apportate al testo della Dichiarazione, cfr. *ibid.*

⁴⁵ Art. I della Dichiarazione.

⁴⁶ Art. III, co. 1, della Dichiarazione.

⁴⁷ LENZERINI, *op. cit.*, p. 141.

⁴⁸ Cfr., per esempio, art. III, commi 1, 2, 3, 4, e artt. IV, V, VII, VIII, co. 1, X.

un atto di *soft law* e, in quanto tale, non è vincolante. Nondimeno, esso suggerisce come la principale preoccupazione degli Stati fosse evitare di prendere un impegno politico stringente piuttosto che adottare uno strumento effettivo per la tutela del patrimonio culturale⁴⁹.

A fronte di queste critiche, alcuni autori hanno invece evidenziato gli aspetti positivi della Dichiarazione, tra i quali si segnalano: una menzione espressa alla responsabilità internazionale dello Stato che intenzionalmente distrugge ovvero omette di tutelare il patrimonio culturale di «grande importanza per l'umanità», seppur «nei limiti del diritto internazionale»⁵⁰; un invito alla cooperazione tra gli Stati, da realizzarsi secondo alcune linee guida, per garantire la tutela del patrimonio culturale⁵¹; e un richiamo ai diritti dell'uomo il quale indica che il danneggiamento o la distruzione intenzionale del patrimonio culturale possano costituire crimini internazionali anche al di fuori di un conflitto armato⁵².

In breve, il testo della Dichiarazione si presta a interpretazioni differenti ai fini di stabilire l'esistenza di un divieto di diritto consuetudinario sul danneggiamento o la distruzione intenzionale del proprio patrimonio culturale al di fuori di un conflitto armato. In dottrina c'è stato chi, pur criticando la versione finale della Dichiarazione, ha riconosciuto come essa simboleggi un «passo avanti» del diritto internazionale sulla tutela del patrimonio culturale⁵³.

Altri autori hanno al contrario bollato la Dichiarazione come un'occasione perduta, osservando come la stessa non paia aggiungere né togliere nulla alla prassi già vigente alla data della sua adozione⁵⁴. Altri ancora hanno scorto nella Di-

⁴⁹ LENZERINI, *op. cit.*, p. 141. Si vedano anche le critiche mosse dall'autore rispetto alla modifica dell'art. VII in tema di responsabilità internazionale penale dei soggetti che ordinano o pongono in essere atti di violenza contro il patrimonio culturale di uno Stato e, in particolare, la rimozione del riferimento all'applicazione della giurisdizione universale in questi casi, *ibid.*, p. 142.

⁵⁰ Art. VI della Dichiarazione. Per alcuni l'art. VI rappresenta il passaggio più importante della Dichiarazione, poiché sembra suggerire, seppur in maniera indiretta, l'esistenza di un divieto di diritto consuetudinario di compiere atti di violenza contro il patrimonio culturale al di fuori di un conflitto armato, LENZERINI, *op. cit.*, p. 142; e cfr. GERSTENBLITH, *The Destruction of Cultural Heritage: A Crime Against Property or a Crime Against People?*, in *John Marshall Review of Intellectual Property Law*, 2016, p. 383. Altri autori hanno invece interpretato il riferimento ai «limiti del diritto internazionale» come la conferma che gli Stati, al di fuori di un conflitto armato, godono del diritto sovrano di disporre del proprio patrimonio culturale come meglio ritengono, O'KEEFE, *op. cit.*, pp. 208-209.

⁵¹ Art. VIII della Dichiarazione.

⁵² Art. IX della Dichiarazione.

⁵³ LENZERINI, *op. cit.*, p. 143; GERSTENBLITH, *op. cit.*, p. 383 e FORREST, *op. cit.*, p. 284.

⁵⁴ HILL, *Killing a Culture: The Intentional Destruction of Cultural Heritage in Iraq and Syria under International Law*, in *Georgia Journal of International & Comparative Law*, 2016, p. 211.

chiarazione la riprova che nella Comunità internazionale non si sia sviluppata una *opinio juris* sufficiente per poter sostenere la formazione di una regola di diritto consuetudinario che proibisca agli Stati di disporre liberamente del proprio patrimonio culturale al di fuori di un conflitto armato⁵⁵.

6. Rimane da valutare se la distruzione dei Buddha di Bamiyan costituisca una condotta punibile ai sensi del diritto internazionale penale.

La distruzione dei Buddha di Bamiyan non integra un crimine di guerra poiché, come detto, non è stata posta in essere nel contesto di un conflitto armato.

La dottrina maggioritaria tende a far rientrare il danneggiamento o la distruzione intenzionale del patrimonio culturale anche nella categoria dei crimini contro l'umanità, collegando questa condotta a una violazione dei diritti dell'uomo⁵⁶. In particolare, è stato osservato come il danneggiamento o la distruzione intenzionale di un bene culturale dal valore religioso o identitario possa tradursi in un atto di persecuzione nei confronti di una minoranza⁵⁷. Il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (TPIJ) ha avallato questa posizione. In *Kordić*, il TPIJ ha sussunto la distruzione di alcune antiche moschee avvenuta durante la guerra croato-musulmana nella Bosnia centrale nell'alveo della categoria dei crimini contro l'umanità. La condotta era stata infatti realizzata con un evidente intento discriminatorio ai danni dei bosniaci di religione musulmana⁵⁸.

Non ogni atto di violenza contro i beni culturali di uno Stato integra pertanto un crimine contro l'umanità: esso deve essere volto a discriminare gli appartenenti a una religione o a una minoranza etnica e deve essere di estrema gravità⁵⁹. Per quanto la distruzione dei Buddha di Bamiyan soddisfi certamente il requisito dell'estrema gravità, è controverso se essa possa essere inquadrata come un crimine contro

⁵⁵ O'KEEFE, *op. cit.*, pp. 208-209.

⁵⁶ FRANCONI, LENZERINI, *op. cit.*, p. 645 e FRANCONI, *Beyond State Sovereignty: The Protection of Cultural Heritage as a Shared Interest of Humanity*, in *Michigan Journal of International Law*, 2004, pp. 1217-1218.

⁵⁷ FRANCONI, *ibid.*

⁵⁸ Il danneggiamento e la distruzione delle antiche moschee, si legge nella sentenza, «when perpetrated with the requisite discriminatory intent, amounts to an attack on the very religious identity of a people. As such, it manifests a nearly pure expression of the notion of “crimes against humanity”, for all of humanity is indeed injured by the destruction of a unique religious culture and its concomitant cultural objects», *The Prosecutor v. Dario Kordić and Mario Čerkez, Judgment*, IT-95-14/2-T, 26 febbraio 2001, par. 207. Cfr. anche *The Prosecutor v. Tihomir Blaškić, Judgment*, IT-95-14-T, 3 marzo 2000, par. 227. Per un'analisi della giurisprudenza successiva alla distruzione dei Buddha di Bamiyan, cfr. O'KEEFE, *Protection of Cultural Property under International Criminal Law*, in *Melbourne Journal of International Law*, 2010, pp. 381-385.

⁵⁹ FRANCONI, *op. cit.*, p. 1218.

l'umanità. Questa condotta, più che mossa da un intento discriminatorio nei confronti della popolazione buddista afghana (o mondiale⁶⁰), era dettata dalla volontà di compiere un atto di ritorsione per denunciare le dure sanzioni adottate dal Consiglio di sicurezza e l'isolamento patito dall'EIA nella Comunità internazionale. Il movente religioso sarebbe secondario o inesistente, sollevando perplessità circa la sussistenza dell'elemento soggettivo.

Una soluzione sarebbe riconoscere l'iconoclastia come una fattispecie di diritto internazionale penale⁶¹. Essa è tradizionalmente inclusa nella categoria dei crimini di guerra, pur senza essere una fattispecie autonoma. L'art. 8, co. 2, lett. b), n. ix), dello Statuto della Corte penale internazionale (CPI), per esempio, elenca tra i crimini di guerra «dirigere intenzionalmente attacchi contro edifici dedicati al culto, all'educazione e all'arte [o] a monumenti storici» quando «tali edifici non siano utilizzabili per fini militari»⁶². Questa disposizione stabilisce che il danneggiamento o la distruzione intenzionale del patrimonio culturale sono perseguibili dalla CPI quale crimine di guerra, salvo che non si giustifichino per esigenze militari. L'art. 8, co. 2, lett. e), n. ix) estende la configurazione di questo crimine di guerra «nei conflitti armati di carattere non internazionale».

Questa fattispecie è più ampia di quella elaborata dal TPIJ nel solco dei crimini contro l'umanità, la quale, rilevando in quanto atto di persecuzione nei confronti di una minoranza, si applica solo quando la condotta è di estrema gravità ed espressione di un dolo specifico. Orbene, ammettere l'esistenza di una fattispecie di iconoclastia nella categoria dei crimini contro l'umanità colmerebbe la lacuna nella quale la distruzione dei Buddha di Bamiyan va a collocarsi. Questa fattispecie sanzionerebbe un atto di violenza contro il patrimonio culturale perpetrato al di fuori di un conflitto armato e che non possa giustificarsi sulla base di ragioni economiche, ambientali, di ordine pubblico, di sicurezza, igiene o altre (valide) ragioni.

Lo stato dell'arte della prassi internazionale non lascia supporre un riconoscimento prossimo della fattispecie di iconoclastia nella categoria dei crimini contro l'umanità. La CPI potrebbe svolgere un ruolo di grande importanza a questo rispetto. Essa potrebbe infatti ricondurre questa fattispecie nell'alveo della fattispecie residuale degli «atti inumani [...] diretti a provocare intenzionalmente grandi sofferenze o gravi danni all'integrità fisica o alla salute fisica e mentale» di cui all'art. 7,

⁶⁰ WANGKEO, *op. cit.*, p. 263; PATEL, *op. cit.*, p. 15 e KORNEGAY, *Destroying the Shrines of Unbelievers: The Challenge of Iconoclasm to the International Framework of the Protection of Cultural Property*, in *Military Law Review*, 2014, p. 174.

⁶¹ Sulle caratteristiche che dovrebbe rivestire tale fattispecie cfr. WANGKEO, *ibid.*, pp. 271-273.

⁶² Art. 8, co. 2, lett. b), n. ix), dello Statuto della CPI. Cfr. anche art. 3, lett. d), dello Statuto del TPIJ.

co. 1, lett. k), dello Statuto. La prassi qualifica come «atti inumani» non solo condotte di estrema gravità quali il bombardamento di luoghi di aggregazione sociale, l'aver inferto mutilazioni o la pratica delle sparizioni forzate, ma anche condotte quali la distruzione della proprietà privata, qualora causa di grave sofferenza mentale⁶³. Il danneggiamento o la distruzione intenzionale del patrimonio culturale di uno Stato paiono pertanto idonei a integrare un «atto inumano».

In alternativa, l'iconoclastia potrebbe essere inserita quale fattispecie autonoma sotto il cappello dell'art. 7, co. 1, per esempio mediante una disposizione analoga all'art. 8, co. 2, lett. b), n. ix). Si tratta di una strada difficile da percorrere, poiché presuppone una modifica dello Statuto della CPI.

Vale la pena precisare che lo Statuto della CPI accoglie una definizione di crimini contro l'umanità maggiormente circoscritta di quella di diritto internazionale penale consuetudinario⁶⁴. Infatti, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 7, commi 1 e 2, un crimine contro l'umanità è tale solo se «commesso nell'ambito di un esteso o sistematico attacco contro le popolazioni civili» e cioè di una «reiterata commissione di atti previsti [quali crimini contro l'umanità] contro qualsivoglia popolazione civile, in attuazione o esecuzione del disegno politico di uno Stato o di una organizzazione». Un gesto isolato, per quanto grave, non potrà quindi costituire un crimine contro l'umanità⁶⁵. In questo senso, anche qualora lo Statuto della CPI prevedesse, implicitamente o espressamente, la fattispecie di iconoclastia, la distruzione dei Buddha di Bamiyan non costituirebbe comunque un crimine contro l'umanità, salvo forse volere considerare questo episodio nel più ampio contesto delle diffuse e reiterate violazioni dei diritti dell'uomo poste in essere dai Talebani ai danni della popolazione civile.

7. Ai fini della presente analisi, è interessante confrontare il diritto internazionale applicabile alla distruzione dei Buddha di Bamiyan con quello applicabile all'opera di danneggiamento e distruzione intenzionale del patrimonio culturale perpetrata dallo SI nei territori sottoposti al proprio controllo. Il danneggiamento del sito archeologico di Palmira verrà qui preso a esempio⁶⁶.

⁶³ Su questo punto cfr. SCHABAS, *Article 7. Crimes against humanity*, in ID. (ed.), *The International Criminal Court: A Commentary*, New York, 2016, p. 209.

⁶⁴ ACQUAVIVA, POCAR, *Crimes Against Humanity*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2008, par. 19.

⁶⁵ SCHABAS, *op. cit.*, p. 167.

⁶⁶ Il sito archeologico di Palmira viene descritto dall'UNESCO come «un'oasi nel deserto» caratterizzata dalla presenza di «rovine monumentali di una delle capitali culturali del mondo antico», un complesso archeologico «testimone dell'incontro di diverse civiltà», quella romana, quella greca, quella mediorientale e quella persiana, disponibile presso: <http://whc.unesco.org>.

L'episodio in esame presenta evidenti analogie con quello dei Buddha di Bamiyan⁶⁷. In entrambi i casi il danneggiamento e la distruzione del patrimonio culturale sono avvenuti intenzionalmente, a opera delle "autorità locali" e con il duplice obiettivo di realizzare il proprio programma estremista e di provocare la reazione della Comunità internazionale.

Questi episodi presentano però anche due sostanziali differenze. La prima è che l'EIA rappresentava un governo non riconosciuto di uno Stato riconosciuto, mentre lo SI, a dispetto del nome, non ha mai costituito uno Stato ai sensi del diritto internazionale. Per un certo periodo di tempo, esso ha soddisfatto i requisiti essenziali del concetto fattuale di statalità, vale a dire l'esercizio di un governo effettivo e indipendente su una popolazione stanziata su un territorio. Tuttavia, nessun membro della Comunità internazionale ha riconosciuto lo SI quale soggetto di diritto internazionale. In assenza di un qualunque riconoscimento e di conseguenza della capacità di intrattenere relazioni con altri soggetti di diritto internazionale, un'entità che esercita *de facto* competenze statali non può convertirsi in uno Stato⁶⁸. Lo SI dovrà pertanto qualificarsi quale attore non statale (*non-State actor*)⁶⁹.

La seconda differenza è che il danneggiamento del sito archeologico di Palmira è avvenuto nel contesto di un conflitto armato, vale a dire la guerra civile siriana (2012). Si tratterà, in particolare, di un conflitto armato non internazionale, proprio perché le parti coinvolte sono la Siria e lo SI, vale a dire uno Stato e un attore non statale, e non due o più Stati⁷⁰.

Queste differenze hanno implicazioni significative. Il fatto che lo SI sia un attore non statale comporta che la capacità giuridica di diritto internazionale dello stesso

⁶⁷ Nel contesto della guerra civile siriana (2012), i miliziani dello SI occuparono la città di Palmira nel maggio del 2015, creando grande apprensione nella Comunità internazionale per le sorti del sito archeologico. Tali preoccupazioni si rivelarono fondate: quando Palmira venne liberata, nel marzo del 2017, i danni arrecati erano già incalcolabili. Tra questi si segnalano la distruzione di varie sculture, tombe e colonnati, oltre che della Statua leonina di Atena, del Tempio di Baalshamin e del Tempio di Bel, dell'Arco di trionfo, delle Torri di Elahbel e del Tetrapylon di Diocleziano. Anche la cittadella, il teatro romano e il Campo di Diocleziano sono stati gravemente danneggiati, cfr. *Report of the UNESCO Rapid Assessment Mission to the World Heritage "Site of Palmyra" (Syrian Arab Republic)*, 23-27 aprile 2016, p. 3 ss.

⁶⁸ CUNLIFFE, MUHESEN, LOSTAL, *The Destruction of Cultural Property in the Syrian Conflict: Legal Implications and Obligations*, in *International Journal of Cultural Property*, 2016, p. 20.

⁶⁹ Su questo concetto cfr. WAGNER, *Non-State Actors*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013.

⁷⁰ Cfr., *mutatis mutandis*, KOUTROULIS, *The Fight Against the Islamic State and Jus in Bello*, in *Leiden Journal of International Law*, 2016, p. 831. Il presente contributo isola il conflitto armato tra la Siria e lo SI dal più ampio e complesso panorama che caratterizza gli attori, statali e non, coinvolti nella guerra civile siriana.

sia fortemente ridotta o, comunque, difficile da definire. D'altra parte, l'esistenza di un conflitto armato (non internazionale) comporta l'applicazione del diritto internazionale umanitario a tutti gli attori coinvolti nel conflitto, siano essi soggetti di diritto internazionale o attori non statali⁷¹. In altre parole, lo SI, non in quanto Stato, ma in quanto attore non statale di un conflitto armato non internazionale, sarà suscettibile di violare il diritto internazionale umanitario e risponderà per una violazione dello stesso⁷².

Le regole di diritto internazionale umanitario, convenzionale o consuetudinario, che si applicano nel contesto di un conflitto armato non internazionale non coincidono necessariamente con quelle che si applicano nel contesto di un conflitto armato internazionale⁷³. A ogni modo, per quel che concerne la tutela del patrimonio culturale, non si ravvisano discrepanze di rilievo.

Circa il diritto convenzionale, la Siria è parte della Convenzione del 1954. L'art. 19, co. 1, come detto⁷⁴, amplia la platea dei destinatari della Convenzione del 1954 agli attori non statali nel contesto di un conflitto armato non internazionale qualora il patrimonio culturale sia situato in uno degli Stati parti⁷⁵. Il danneggiamento del sito archeologico di Palmira costituisce pertanto una violazione della Convenzione del 1954 da parte dello SI.

Circa il diritto consuetudinario, la prassi non distingue l'esistenza di un divieto di danneggiamento o distruzione intenzionale del patrimonio culturale di uno Stato a seconda che il conflitto armato sia o meno internazionale⁷⁶; né distingue l'esistenza di questo divieto a seconda che la condotta venga posta in essere da uno Stato o da un attore non statale⁷⁷. In ogni caso, la condotta costituisce una violazione del diritto internazionale umanitario, salvo quando il patrimonio culturale possa considerarsi un "obiettivo militare". Con questa espressione si intendono quei «beni che per loro natura, ubicazione, destinazione o impiego contribuiscono effettivamente all'azione militare, e la cui distruzione totale o parziale, conquista o neutralizzazione offre, nel caso concreto, un vantaggio militare preciso»⁷⁸. Orbene,

⁷¹ Sull'applicazione del diritto internazionale umanitario sulla tutela del patrimonio culturale agli attori non statali cfr. LOSTAL, HAUSLER, BONGARD, *Armed Non-State Actors and Cultural Heritage in Armed Conflict*, in *International Journal of Cultural Property*, 2017, p. 407 ss.

⁷² KOUTROULIS, *op. cit.*, p. 836.

⁷³ *Ibid.*, p. 828.

⁷⁴ *Supra*, par. 3.

⁷⁵ La Siria non è invece parte del *Secondo Protocollo relativo alla Convenzione dell'Aia del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato*, L'Aia, 26 marzo 1999.

⁷⁶ FRANCONI, LENZERINI, *op. cit.*, p. 617.

⁷⁷ CUNLIFFE, MUHESEN, LOSTAL, *op. cit.*, p. 2.

⁷⁸ Art. 52, co. 2, del Protocollo I.

è chiaro che il sito archeologico di Palmira, una volta occupata la città, non potesse considerarsi un obiettivo militare. Il danneggiamento dello stesso costituisce dunque anche una violazione del diritto internazionale umanitario consuetudinario.

Infine, circa il diritto internazionale penale, la violazione del diritto internazionale umanitario tende a coincidere con la commissione di un crimine di guerra⁷⁹. Ciò vale, come affermato dal TPIJ in *Tadić*, anche qualora il conflitto armato sia interno o non internazionale⁸⁰. Così, per esempio, l'art. 8, co. 2, lett. e), n. ix), dello Statuto della CPI elenca tra i crimini di guerra commessi «nei conflitti armati non di carattere internazionale» l'aver diretto «attacchi contro edifici dedicati al culto, all'educazione, all'arte [o] a monumenti storici [...] purché tali edifici non siano obiettivi militari». Questa fattispecie è stata di recente applicata al danneggiamento e alla distruzione intenzionali dei mausolei sufi a Timbuctu, in Mali, da parte di alcuni miliziani di Ansar Dine, un'organizzazione terroristica di matrice islamica affiliata allo SI⁸¹. Alla luce di questo precedente, è possibile sostenere che il danneggiamento del sito archeologico di Palmira costituisca un crimine di guerra ai sensi dello Statuto della CPI, nonché del diritto internazionale penale consuetudinario.

8. «Tutto ciò che abbiamo fatto è stato distruggere delle pietre»⁸². Il *mullah* Omar avrebbe commentato con queste sinistre parole l'unanime condanna della Comunità internazionale il giorno successivo la distruzione dei Buddha di Bamiyan. Invero, lungi dal ridursi alla mera “distruzione di pietre”, il gesto dei Talebani ha rappresentato un'occasione eccezionale per riflettere sulle ambiguità e sulle lacune del diritto internazionale sulla tutela del patrimonio culturale.

In particolare, la distruzione dei Buddha di Bamiyan, vale a dire un atto di violenza realizzato al di fuori di un conflitto armato dalle autorità di un governo non riconosciuto ai danni del proprio patrimonio culturale al fine di porre in essere una ritorsione estrema contro la Comunità internazionale, svela un diritto internazionale sulla tutela del patrimonio culturale frammentato e irragionevolmente asimmetrico.

⁷⁹ SCHWARZ, *War Crimes*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2014, par. 1.

⁸⁰ *Prosecutor v. Tadić, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal*, 94-1-AR72, 2 ottobre 1995, par. 89.

⁸¹ *Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi, Judgment*, 01/12-01/15-171, 27 settembre 2016, par. 63.

⁸² «The real God is only Allah, and all other false gods should be removed. Whoever thinks this is harmful to the history of Afghanistan then I tell them they must first see the history of Islam. Some people believe in these statues and pray to them [...]. If people say these are not our beliefs but only part of the history of Afghanistan, then all we are breaking are stones», citato in CUNNING, *Safeguarding of Cultural Property in Times of War & (and) Peace*, in *Tulsa Journal of Comparative & International Law*, 2013, p. 234. Cfr. anche BRENNER, *op. cit.*, p. 248.

Questa condotta, seppur odiosa e *prima facie* illecita, non costituisce infatti una violazione del diritto internazionale umanitario, convenzionale o consuetudinario, e rimane dubbio se costituisca una violazione del diritto internazionale al di fuori di un conflitto armato o integri un crimine contro l'umanità. In altre parole, se l'Afghanistan non fosse parte della Convenzione del 1972, si potrebbe arrivare a sostenere che la distruzione dei Buddha di Bamiyan non viola alcuna regola di diritto internazionale. Ciò è ancor più contraddittorio se si considera che un episodio analogo quale il danneggiamento del sito archeologico di Palmira, per il solo fatto di essere avvenuto nel contesto di un conflitto armato (non internazionale), costituisce una violazione del diritto internazionale umanitario, convenzionale e consuetudinario, nonché un crimine di guerra.

La debolezza del diritto internazionale sulla tutela del patrimonio culturale al di fuori di un conflitto armato non è peraltro frutto di un caso. Essa è il riflesso di una certa reticenza da parte degli Stati a riconoscere chiaramente la validità di quella che viene avvertita come una potenziale restrizione alla propria libertà di azione, soprattutto politica ed economica, sul proprio territorio. Le negoziazioni che hanno accompagnato l'adozione della Dichiarazione del 2003 paiono esemplificative a questo riguardo. In un'ottica di *de jure condendo*, il superamento della dicotomia tra diritto internazionale umanitario e diritto internazionale applicabile al di fuori di un conflitto armato in tema di tutela del patrimonio culturale restituirebbe un diritto internazionale sulla tutela del patrimonio culturale unificato e di conseguenza maggiormente organico, coerente ed efficace. Inoltre, questa unificazione agevolerebbe il riconoscimento dell'iconoclastia o, più in generale, dei crimini contro la cultura (*crimes against culture*) quali fattispecie della categoria dei crimini contro l'umanità.

Per concludere, sembra che, dopo quasi vent'anni, gli interrogativi sollevati dalla distruzione dei Buddha di Bamiyan non abbiano ancora trovato risposta. Nonostante, una retrospettiva su questo episodio appare utile in quanto funzionale a un'analisi su quegli atti di violenza ai danni del patrimonio culturale che, con allarmante frequenza, caratterizzano gli odierni conflitti di matrice etnica o religiosa⁸³. L'auspicio è che la lezione dei Buddha di Bamiyan non sia dimenticata e che la Comunità internazionale si doti al più presto degli strumenti necessari per rispondere adeguatamente al crescente fenomeno della «bamiyanizzazione»⁸⁴ del patrimonio culturale.

⁸³ Si pensi, da ultimo, agli atti di iconoclastia perpetrati dalle autorità del Myanmar ai danni della minoranza rohingya nello Stato di Rakhine, cfr. LEE, GONZÁLEZ ZARANDONA, *Heritage Destruction in Myanmar Rakhine's State: Legal and Illegal Iconoclasm*, in *International Journal of Heritage Studies*, 2020, p. 519 ss.

⁸⁴ LOSTAL, *Syria's World Cultural Heritage and Individual Criminal Responsibility*, in *International Review of Law*, 2015, p. 17.

ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLE ULTIME ATTIVITÀ DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA IN MATERIA DI PROTEZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE IN CASO DI CONFLITTO ARMATO

Sabrina Urbinati

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il quadro giuridico internazionale esistente e i suoi limiti: quale spazio per la risoluzione 2347? – 2.1. I trattati e gli strumenti di *soft-law*. – 2.2. Le precedenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza. – 3. Il contenuto della risoluzione 2347. – 3.1. Il riconoscimento della distruzione, del saccheggio e del traffico illecito di beni culturali in caso di conflitto armato come nuova minaccia per la pace e la sicurezza internazionali. – 3.2. Il campo di applicazione della risoluzione 2347: luci e ombre. – 3.3. La natura illecita delle misure adottate dal Consiglio di sicurezza nella risoluzione 2347. – 4. La risoluzione 2347 e le missioni di mantenimento della pace: quale spazio per la *Task Force Unite for Heritage* (i cosiddetti “Caschi blu della cultura”)? – 5. La risoluzione 2347 e la giurisprudenza penale internazionale. – 6. Conclusioni.

1. Negli ultimi anni la Comunità internazionale è stata messa di fronte a veri e propri massacri dei patrimoni culturali, come nei conflitti armati in Mali, Iraq e Siria. Tali massacri hanno nuovamente evidenziato i diversi limiti del diritto internazionale in questa materia. Così la Comunità internazionale ha cominciato a mobilitarsi con l'adozione di una serie d'iniziative, sia politiche sia giuridiche¹.

Il 24 marzo 2017, su iniziativa di Francia e Italia, il Consiglio di sicurezza ha adottato, all'unanimità, la risoluzione n. 2347 (2017), intitolata *Mantenimento della pace e della sicurezza internazionali*². Tale risoluzione è stata accolta con molto entusiasmo e definita storica da più parti e per diverse ragioni³. In effetti, ad esem-

¹ Disponibili presso: <https://en.unesco.org>.

² Assemblea generale ONU, *Maintenance of Peace and Security*, risoluzione n. S/RES/2347 (2017), 24 marzo 2017.

³ *Destruction and Trafficking of Cultural Heritage by Terrorist Groups and in Situations of Armed Conflict*, UN Doc. S/PV.7907 (2017), 24 marzo 2017. Alcune analisi giuridiche sulla risoluzione 2347 (2017) in particolare e sull'operato del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nella pro-

pio, è la prima risoluzione che il Consiglio dedica interamente alla protezione del patrimonio culturale in caso di conflitto armato, riconoscendole un ruolo nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

Obiettivo del presente saggio è verificare se sia possibile affermare che dal punto di vista giuridico la risoluzione 2347 sia storica, poiché ha contribuito al superamento di almeno una parte dei limiti del diritto internazionale nella protezione del patrimonio culturale in caso di conflitto armato. A tale scopo, in un primo momento, sarà illustrato il quadro giuridico internazionale nel quale la risoluzione in parola si è inserita, per passare, in un secondo momento, all'analisi del suo testo e della natura delle misure in essa previste.

Prima di procedere con tali attività, occorre ricordare alcuni elementi di fatto, che devono essere tenuti presenti e che aiuteranno a comprendere meglio l'analisi che si svolgerà. Le principali minacce che incombono sui patrimoni culturali durante un conflitto armato, sia esso interno o internazionale, sono costituite dalle distruzioni e dai saccheggi commessi dai belligeranti. I recenti conflitti sono caratterizzati dal fatto che una delle parti belligeranti è formata da gruppi terroristici, i quali non solo distruggono i beni culturali che ritengono contrari alla loro visione della religione, ma traggono un'importante fonte di finanziamento dal traffico illecito di tali beni o di parte di essi. Inoltre, il caos creato da un evento bellico favorisce l'incremento delle attività illecite della criminalità organizzata, tra le quali si annovera proprio il traffico illecito di beni culturali. Infine, i migranti nella loro fuga portano con loro beni illecitamente sottratti per finanziare il loro viaggio verso la speranza.

tezione del patrimonio culturale in generale: CARACCILO, MONTUORO (eds.), *Preserving Cultural Heritage and National Identities for International Peace and Security*, Torino, 2019; URBINATI, *La risoluzione 2347 (2017): il Consiglio di sicurezza e la difesa dei beni culturali in caso di conflitto armato: Molto rumore per nulla?*, in BARONCINI (a cura di), *Il diritto internazionale e la protezione del patrimonio culturale mondiale*, Bologna, 2019, pp. 83-99. FRIGO, *Approaches Taken by the Security Council to the Global Protection of Cultural Heritage: An Evolving Role in Preventing Unlawful Traffic of Cultural Property*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2018, pp. 1164-118; URBINATI, *The Evolving Role of the United Nations Security Council and the Protection of Cultural Heritage in the Event of Armed Conflict*, in *Questions of International Law*, 2018; HAUSLER, *Cultural Heritage and the Security Council: Why Resolution 2347 Matters*, *ibid.*; JAKUBOWSKI, *Resolution 2347: Mainstreaming the Protection of Cultural Heritage at the Global Level*, *ibid.*; MUCCI, *International Destruction of Cultural Heritage by ISIS: the Reaction of the International Community against its Specific Aspect of the Aggression to Peace and Human Rights*, in *Peace Processes Online Review*, 2016; KOLLIPOULOS, *La destruction ciblée des monuments et sites archéologiques en période de conflit armé et la dimension culturelle de la paix internationale*, in *Annuaire français de droit international*, 2015, pp. 119-143; NEGRI, *Legal Study on the Protection of Cultural Heritage through the Resolutions of the Security Council of the United Nations. Cultural Heritage through the Prism of Resolution 2199(2015), of the Security Council*, disponibile presso: <http://www.unesco.org>; SCOVAZZI, *Diviser c'est détruire: Ethical Principles and Legal Rules in the Field of Return of Cultural Property*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2011, pp. 341-395.

2. Il quadro giuridico internazionale applicabile al fine di proteggere il patrimonio culturale in situazioni di conflitto armato è ampio. Esso è formato principalmente da trattati e strumenti di *soft-law*, così come da alcune risoluzioni del Consiglio di sicurezza, precedenti alla 2347, in cui però la protezione del patrimonio culturale è solo uno degli aspetti presi in considerazione.

2.1. Tra i trattati si possono annoverare quelli applicabili solo in caso di conflitto e altri sia in tempo di pace che di guerra. Alcuni sono espressamente dedicati alla protezione del patrimonio culturale, altri sono più generali e lo prendono in considerazione solo in alcune disposizioni.

All'interno di tali tipologie è possibile ricordare i trattati adottati sotto l'egida dell'UNESCO, che sono i più numerosi: la *Convenzione sulla protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato*⁴ (Convenzione UNESCO 1954), con i suoi due protocolli⁵ (I Protocollo e II Protocollo); la *Convenzione sui mezzi per proibire e impedire l'importazione, l'esportazione e il trasferimento di proprietà illeciti di beni culturali*⁶ (Convenzione UNESCO 1970) con le sue Linee Guida⁷, la *Convenzione concernente la protezione del patrimonio mondiale, culturale e naturale*⁸ (Convenzione UNESCO 1972), la *Convenzione per la protezione del patrimonio culturale sottomarino*⁹ (Convenzione UNESCO 2001), la *Convenzione riguardante la salvaguardia del patrimonio culturale intangibile*¹⁰ (Convenzione UNESCO 2003), la *Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali*¹¹ (Convenzione UNESCO 2005). Accanto a questi strumenti si trovano la *Convenzione UNIDROIT sugli oggetti culturali rubati o illecitamente esportati*¹² (Convenzione UNIDROIT 1995), la *Convenzione delle Nazioni Unite contro la*

⁴ L'Aia, 14 maggio 1954. Tale trattato ha attualmente 133 Stati parti.

⁵ Il *Protocollo dell'Aia per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato* è stato adottato ed è entrato in vigore contestualmente alla Convenzione (L'Aia, 14 maggio 1954) ed ha attualmente 110 Stati parti. Il *Secondo Protocollo relativo alla Convenzione dell'Aia del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato* (L'Aia, 26 marzo 1999) ha attualmente 82 Stati parti.

⁶ Parigi, 14 novembre 1970. Tale trattato ha attualmente 140 Stati parti.

⁷ *Operational Guidelines for the Implementation of the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property* (UNESCO, Paris 1970), Parigi, 20 maggio 2015, consultabile presso: <http://www.unesco.org>.

⁸ Parigi, 16 novembre 1972. Tale trattato ha attualmente 194 Stati parti.

⁹ Parigi, 2 novembre 2001. Tale trattato ha attualmente 61 Stati parti.

¹⁰ Parigi, 10 ottobre 2003. Tale trattato ha attualmente 180 Stati parti.

¹¹ Parigi, 20 ottobre 2005. Tale trattato ha attualmente 148 Stati parti.

¹² Roma, 24 giugno 1995. Tale trattato ha attualmente 50 Stati parti.

*criminalità transnazionale organizzata*¹³ (Convenzione UNODC 2000) e i suoi Protocolli con le Linee guida adottate nel 2014¹⁴, nonché la *Convenzione sui reati contro i beni culturali*¹⁵ (Convenzione COE 2017).

Tra gli strumenti internazionali di diritto umanitario, ve ne sono alcuni che prevedono la protezione del patrimonio culturale. Questo è il caso del *Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali*¹⁶ e del suo art. 53¹⁷, così come del *Secondo Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali*¹⁸ e del suo art. 16¹⁹. Entrambe queste disposizioni sono dedicate alla protezione dei beni culturali e dei luoghi di culto.

Nel loro insieme questi trattati danno vita ad un sistema di protezione dei beni culturali, in caso di conflitto armato, molto completo per quanto riguarda, ad esempio, le misure da adottare in tempo di pace, di guerra e di occupazione, nonché la responsabilità penale individuale²⁰. Tuttavia, essi hanno dei limiti intrinseci alla natura dello strumento trattato: sono applicabili solo tra i loro Stati parti e non sono applicabili retroattivamente. A tale proposito, a titolo d'esempio, si può ricordare che al momento dello scoppio del conflitto in Mali, questo Paese era parte solo della Convenzione UNESCO 1954 e del I Protocollo, mentre è divenuto parte del II Protocollo verso la fine del 2012. Pertanto, questo secondo strumento internazionale non è applicabile alle fattispecie prodottesi durante il conflitto nel Paese in parola. Allo stesso modo, Iraq e Siria sono parti della Convenzione UNESCO 1954 e

¹³ New York, 15 novembre 2000. Tale trattato ha attualmente 190 Stati parti.

¹⁴ *International Guidelines for Crime Prevention and Criminal Justice Responses with Respect to Trafficking in Cultural Property and Other Related Offences*, UN Doc. A/RES/69/196, 26 gennaio 2015.

¹⁵ Nicosia, 19 maggio 2017. Tale trattato non è ancora entrato in vigore.

¹⁶ Ginevra, 8 giugno 1977. Tale trattato ha attualmente 174 Stati parti.

¹⁷ Tale articolo prevede che: «Senza pregiudizio delle disposizioni della Convenzione dell'Aja del 14 maggio 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, e di altri strumenti internazionali applicabili, è vietato: a) compiere atti di ostilità diretti contro i monumenti storici, le opere d'arte o i luoghi di culto, che costituiscono il patrimonio culturale o spirituale dei popoli; b) impiegare detti beni in appoggio allo sforzo militare; c) fare di detti beni l'oggetto di rappresaglie».

¹⁸ Ginevra, 8 giugno 1977. Tale trattato ha attualmente 169 Stati parti.

¹⁹ Tale articolo stabilisce che: «Senza pregiudizio della Convenzione dell'Aja del 14 maggio 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, è vietato compiere atti di ostilità diretti contro i monumenti storici, le opere d'arte o i luoghi di culto che costituiscono il patrimonio culturale o spirituale dei popoli, e di utilizzarli in appoggio allo sforzo militare».

²⁰ Cfr., in particolare, le disposizioni della Convenzione UNESCO 1954 e del suo II Protocollo.

del suo I Protocollo, mentre non lo sono del II Protocollo, quindi anche in questo caso tale trattato non potrà essere applicato ai conflitti in corso in questi Paesi.

Inoltre, i trattati in questione presentano delle lacune. A tale proposito, a titolo d'esempio, è possibile ricordare che si è riscontrato che la Convenzione UNESCO 1970 non protegge in modo efficace i reperti archeologici derivanti da scavi clandestini. Un tentativo di colmare questa e altre lacune è stato fatto con l'adozione della Convenzione UNIDROIT 1995, ma purtroppo ancora pochi Stati (50) sono divenuti parte di questo strumento.

Al fine di far fronte a tutti questi limiti e lacune, la Comunità internazionale è ricorsa anche a strumenti di *soft law*, quali le linee guida sopra citate, facendo leva sul fatto che esse in realtà testimonierebbero lo sviluppo progressivo del diritto internazionale nell'ambito che qui interessa. Tuttavia, anche questi mezzi hanno il grosso limite di non essere vincolanti. Pertanto, una loro violazione non comporterebbe il sorgere della responsabilità internazionale per fatto illecito in capo allo Stato trasgressore.

2.2. Sino alla risoluzione 2347, il Consiglio di sicurezza si era occupato raramente della protezione del patrimonio culturale in caso di conflitto armato e, comunque, solo come un aspetto di altre questioni. Questo è il caso, in particolare, delle risoluzioni 1483 (2003)²¹, 2199 (2015)²² e 2253 (2015)²³, rispettivamente dedicate, la prima, alla situazione tra Iraq e Kuwait e, le altre due, alle minacce alla pace e alla sicurezza internazionali derivanti da atti di terrorismo.

Nel par. 7 della risoluzione 1483 (2003), il Consiglio chiedeva agli Stati membri di adottare le misure appropriate per facilitare la restituzione all'Iraq dei beni culturali e degli altri oggetti aventi valore archeologico, storico, culturale, scientifico e religioso rimossi illegalmente dal Museo Nazionale di Bagdad, dalla Biblioteca Nazionale e da altri siti iracheni a partire dal 6 agosto 1990 (data di adozione della risoluzione 661, 1990). A tal fine il Consiglio chiedeva agli Stati membri di vietare il commercio o il trasferimento di tali oggetti e di tutti quelli per i quali vi fossero buone ragioni di ritenerli illegalmente sottratti²⁴.

²¹ UN Doc. S/RES/183 (2003), 22 maggio 2003.

²² UN Doc. S/RES/2199 (2015), 12 febbraio 2015.

²³ UN Doc. S/RES/2253 (2015), 17 dicembre 2015.

²⁴ Cfr. «Decides that all Member States shall take appropriate steps to facilitate the safe return to Iraqi institutions of Iraqi cultural property and other items of archaeological, historical, cultural, rare scientific, and religious importance illegally removed from the Iraq National Museum, the National Library, and other locations in Iraq since the adoption of resolution 661 (1990) of 6 August 1990, including by establishing a prohibition on trade in or transfer of such items and items with respect to which reasonable suspicion exists that they have been illegally removed [...]».

Nei paragrafi da 15 a 17 della risoluzione 2199 (2015), il Consiglio di sicurezza, dopo aver condannato le distruzioni del patrimonio culturale perpetrate in particolare dallo Stato islamico (SI) e dal Fronte Al-Nosra, notava che questi due gruppi terroristici, così come le altre persone, i gruppi, le aziende e gli enti associati ad Al-Qaida ottenevano profitti da attività collegate, direttamente o indirettamente, agli scavi clandestini e al contrabbando di oggetti appartenenti al patrimonio culturale, dei siti archeologici, dei musei, delle biblioteche, degli archivi e degli altri siti di Siria e Iraq e che tali profitti venivano utilizzati dai suddetti soggetti per finanziare il reclutamento o per migliorare le loro capacità operative e realizzare attacchi terroristici. Pertanto, il Consiglio, riaffermando quanto deciso nella risoluzione 1483 (2003), chiedeva a tutti gli Stati membri di adottare le misure appropriate per impedire il commercio dei beni culturali iracheni e siriani e degli altri oggetti aventi valore archeologico, storico, culturale, scientifico o religioso, sottratti illegalmente dall'Iraq, a partire dal 6 agosto 1990, e dalla Siria, a partire dal 15 marzo 2011, vietandone il commercio transnazionale al fine di permettere la loro restituzione ai popoli iracheno e siriano²⁵.

Infine, in un paragrafo del preambolo della risoluzione 2253 (2015), il Consiglio di sicurezza condannava le distruzioni del patrimonio culturale iracheno e siriano, commesse in particolare da parte dello SI e del Fronte Al-Nosra, e in special modo le distruzioni mirate dei siti e oggetti religiosi, ricordando a tutti gli Stati membri di adottare le misure opportune per impedire il commercio dei beni culturali iracheni e siriani e degli oggetti aventi valore archeologico, storico, culturale, scientifico o religioso sottratti illegalmente dall'Iraq, a partire dal 6 agosto 1990, e dalla Siria, a partire dal 15 marzo 2011, vietandone il commercio transnazionale e permettendone così la restituzione ai popoli iracheno e siriano²⁶.

²⁵ Cfr. «15. Condemns the destruction of cultural heritage in Iraq and Syria particularly by ISIL and ANF, whether such destruction is incidental or deliberate, including targeted destruction of religious sites and objects; 16. Notes with concern that ISIL, ANF and other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida, are generating income from engaging directly or indirectly in the looting and smuggling of cultural heritage items from archaeological sites, museums, libraries, archives, and other sites in Iraq and Syria, which is being used to support their recruitment efforts and strengthen their operational capability to organize and carry out terrorist attacks; 17. Reaffirms its decision in paragraph 7 of resolution 1483 (2003) and decides that all Member States shall take appropriate steps to prevent the trade in Iraqi and Syrian cultural property and other items of archaeological, historical, cultural, rare scientific, and religious importance illegally removed from Iraq since 6 August 1990 and from Syria since 15 March 2011, including by prohibiting cross-border trade in such items, thereby allowing for their eventual safe return to the Iraqi and Syrian people [...]».

²⁶ Cfr. «Condemning the destruction of cultural heritage in Iraq and Syria particularly by ISIL and ANF, including targeted destruction of religious sites and objects; and recalling its decision that all Member States shall take appropriate steps to prevent the trade in Iraqi and

L'aspetto più rilevante di queste risoluzioni è che in esse il Consiglio di sicurezza ha adottato delle misure vincolanti per gli Stati membri delle Nazioni Unite. Questo è stato possibile, in quanto, il Consiglio, avendo accertato la presenza di una minaccia o violazione della pace e della sicurezza internazionali, operava nell'ambito del capitolo VII, della Carta delle Nazioni Unite, concernente le azioni relative alle minacce alla pace, alle violazioni della pace e agli atti di aggressione²⁷.

L'obbligatorietà e la formulazione di tali misure permettono, tra le altre cose, di superare i limiti e colmare le lacune, sopra evidenziate, del quadro giuridico di riferimento. Infatti, ad esempio, come sopra annunciato, Iraq e Siria non sono parti al II Protocollo alla Convenzione UNESCO 1954, che pertanto non si applica nei loro confronti.

Tuttavia, occorre sottolineare che tale aspetto positivo è limitato ai due Paesi in parola, mentre l'esperienza generale evidenzia che le atrocità commesse nei confronti dei patrimoni culturali sono un fenomeno generalizzato di tutti i conflitti armati. Infatti, notizie di distruzioni, saccheggi e traffico illecito di beni culturali giungono anche da altri territori in guerra come ad esempio, oggi, lo Yemen e la Libia e, in passato, la ex-Jugoslavia²⁸. Pertanto, la necessità che la risoluzione 2347 avrebbe potuto soddisfare era quella di dotare la Comunità internazionale di strumenti adeguati e obbligatori per proteggere il patrimonio culturale di tutti quegli Stati in conflitto, al di là dei limiti e delle lacune del diritto internazionale nella materia in parola. Come anticipato nell'introduzione, l'ambizione del presente saggio è verificare se, dal punto di vista giuridico, la risoluzione 2347 sia effettivamente all'altezza di tali aspettative. Al fine di raggiungere tale scopo, è ora necessario passare all'esame del testo della risoluzione in parola.

3. Al fine di valutare il testo della risoluzione in parola occorre esaminarne diversi aspetti. Prima di tutto, è necessario studiare i termini in cui la risoluzione 2347 qualifica come minaccia per la pace e la sicurezza internazionali, la distruzione, il saccheggio e il traffico illecito di beni culturali. In secondo luogo, occorre studiare

Syrian cultural property and other items of archaeological, historical, cultural, rare scientific, and religious importance illegally removed from Iraq since 6 August 1990 and from Syria since 15 March 2011, including by prohibiting cross-border trade in such items, thereby allowing for their eventual safe return to the Iraqi and Syrian people».

²⁷ Cfr., in particolare, l'art. 39 «Il Consiglio di sicurezza accerta l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace, o di un atto di aggressione, e fa raccomandazioni o decide quali misure debbano essere prese in conformità agli artt. 41 e 42 per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionali».

²⁸ Cfr. ultimo paragrafo del presente capitolo, in cui si richiama la giurisprudenza del Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia.

il campo di applicazione della risoluzione in parola, per terminare con l'esame delle misure adottate e la loro natura.

3.1. Nella risoluzione 2347 il Consiglio di sicurezza condanna le distruzioni, il saccheggio, il traffico illecito di beni culturali e gli altri reati, a questi collegati, commessi durante un conflitto armato, in particolare se posti in essere da gruppi terroristici, quali lo SI e Al-Qaida, allo scopo di finanziare le proprie attività. Infatti, il Consiglio ritiene che le distruzioni, il saccheggio e il traffico illecito di beni culturali, insieme ai tentativi di negare le radici storiche e la diversità culturale, possono alimentare ed esacerbare i conflitti, nonché ostacolare la riconciliazione nazionale successiva all'evento bellico, compromettendo così la sicurezza, la stabilità, la governabilità e lo sviluppo sociale, economico e culturale degli Stati interessati²⁹. Così facendo, il Consiglio di sicurezza riconosce che la distruzione e il traffico di beni culturali in caso di conflitto armato costituiscono una minaccia per la pace e la sicurezza internazionali. Tale interpretazione è rafforzata dai riferimenti che il Consiglio di sicurezza fa al terrorismo e alla criminalità, che già da diverso tempo ha riconosciuto come minacce per la pace e la sicurezza internazionali.

Come illustrato nel paragrafo precedente, fino al 24 marzo 2017, il Consiglio di sicurezza si era occupato di distruzioni, saccheggio e traffico illecito di beni culturali in caso di conflitto armato, solo come un aspetto di diverse e più ampie minacce alla pace e alla sicurezza internazionali: la guerra in Iraq e il terrorismo nel conflitto in Siria. Pertanto, con la risoluzione 2347, il Consiglio riconosce per la prima volta³⁰ che le distruzioni, il saccheggio e il traffico illecito di beni culturali in caso di

²⁹ «Emphasizing that the unlawful destruction of cultural heritage, and the looting and smuggling of cultural property in the event of armed conflicts, notably by terrorist groups, and the attempt to deny historical roots and cultural diversity in this context can fuel and exacerbate conflict and hamper post-conflict national reconciliation, thereby undermining the security, stability, governance, social, economic and cultural development of affected States».

³⁰ Non è, invece, la prima volta che il Consiglio riconosce la presenza di minacce per la pace e la sicurezza internazionali riguardo a fattispecie diverse dai conflitti armati. L'ultimo caso si è avuto con la risoluzione 2177 (2014), su "Pace e sicurezza in Africa", in cui per la prima volta l'epidemia di una malattia infettiva (l'Ebola) è stata riconosciuta quale minaccia per la pace e la sicurezza internazionali. Per una ricostruzione delle qualificazioni di fattispecie, diverse dai conflitti armati, come minacce alla pace e alla sicurezza internazionali, cfr. il contributo: URBINATI, *L'epidemia di Ebola in Africa occidentale come minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali: quale ruolo per il Consiglio di sicurezza?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2016, pp. 829-834. Sullo stesso argomento, cfr. ARCARI, *Gouvernance globale et sécurité collective. Quelques éléments de dissonance*, in ARCARI, BALMOND (eds.), *La gouvernance globale face aux défis de la sécurité collective*, Napoli, 2012, pp. 23-47; ARCARI, *Qualche osservazione sulla prassi recente delle Nazioni Unite in tema di minacce « non tradizionali » alla pace*, in PAPANICOLOPULU (a cura di), *Atti del V incontro di studio tra giovani cultori delle materie internazionalistiche*, Milano, 2008, pp. 186-196; SHAFIR, *Legal and Institu-*

conflitto armato costituiscono una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali a sé stante, in quanto, come appena ricordato, insieme ai tentativi di negare le radici storiche e la diversità culturale, possono alimentare ed esacerbare i conflitti, nonché ostacolare la riconciliazione nazionale successiva all'evento bellico, compromettendo così la sicurezza, la stabilità, la governabilità e lo sviluppo sociale, economico e culturale degli Stati interessati.

La qualificazione in parola ha un risvolto molto importante. Infatti, con essa il Consiglio di sicurezza si è dato la possibilità di adottare delle misure vincolanti per gli Stati membri in base al Capitolo VII e, in particolare, dell'art. 39 della Carta delle Nazioni Unite³¹. L'adozione di tali misure potrebbe permettere l'eliminazione dei limiti propri alla natura dei trattati e le lacune del diritto internazionale esistente in materia. Tuttavia, prima di stabilire se le misure adottate dal Consiglio di sicurezza, con la risoluzione in parola, siano obbligatorie o meno, è necessario esaminarle, cosa che sarà fatta più oltre.

3.2. Il collegamento stabilito nella risoluzione 2347 tra, da una parte, la distruzione del patrimonio culturale, il saccheggio e il traffico illecito dei beni culturali, così come con i reati a questi collegati e, dall'altra, le attività dei gruppi terroristici, lascerebbe pensare, di primo acchito, che il Consiglio abbia voluto occuparsi della protezione del patrimonio culturale durante un conflitto armato, solo se, le suddette fattispecie sono realizzate da gruppi terroristici, quali lo SI, Al Qaida e le persone, i gruppi, le aziende e gli enti ad essi associati. Tuttavia, a ben guardare, il Consiglio fa tali collegamenti utilizzando l'espressione "in particolare/specialmente" (in inglese "notably" ed in francese "notamment"). Pertanto, l'interpretazione più corretta è che la risoluzione 2347 vieta la distruzione del patrimonio culturale, il traffico illecito di beni culturali e i reati a questi collegati, purché commessi in tempo di conflitto armato e indipendentemente dal coinvolgimento di gruppi terroristici.

Una tale interpretazione è assolutamente da preferire, poiché permette una protezione più ampia e completa del patrimonio culturale in caso di conflitto; tanto più se si considera, come illustrato nell'introduzione al presente lavoro, che il patri-

tional Responses to Contemporary Global Threats: An Introduction to the U.N. Secretary-General's High-Level Panel Report on Threats, Challenges and Change, in *California Western International Law Journal*, 2007, pp. 1-18; CONFORTI, *Il rapporto dell'«high-level» panel sul come rendere più efficace l'azione dell'ONU, ovvero la montagna ha partorito un topo!*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2005, pp. 149-151; BOISSON DE CHAZOURNES, *Rien ne change, tout bouge, ou le dilemme de Nations Unies. Propos sur le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement*, in *Revue générale de droit international public*, 2005, pp. 147-161; WELLENS, *The UN Security Council and New Threats to the Peace: Back to the Future*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2003, pp. 15-70.

³¹ Cfr. *supra*, nota 27.

monio culturale è messo in pericolo non solo dai gruppi terroristici espressamente previsti dalla risoluzione, ma anche da altri soggetti (come ad esempio la criminalità organizzata) che approfittando del caos creato dalla guerra intensificano in maniera esponenziale le loro attività fraudolente.

Una conseguenza importante di tale interpretazione è che, in tal modo, non si aggrava l'onere della prova per chiunque chiederà la restituzione di beni illecitamente esportati dai territori in conflitto. Infatti, in base a tale interpretazione, qualora l'Iraq o la Siria richiedano la restituzione di un loro bene culturale, sottratto durante il conflitto in corso, sarà sufficiente che provino l'illiceità dell'esportazione, indipendentemente dall'esistenza di un collegamento con le attività di un gruppo terroristico.

Sempre nell'ambito dell'analisi del campo di applicazione della risoluzione in parola, occorre notare che essa ha come oggetto la protezione del patrimonio culturale tangibile e non di quello intangibile³². Quest'ultimo è descritto nell'art. 2, par. 1, della Convenzione UNESCO 2003:

«1. The Intangible Cultural Heritage means the practices, representations, expressions, knowledge, skills – as well as the instruments, objects, artefacts and cultural spaces associated therewith – that communities, groups and, in some cases, individuals recognize as part of their cultural heritage. This intangible cultural heritage, transmitted from generation to generation, is constantly recreated by communities and groups in response to their environment, their interaction with nature and their history, and provides them with a sense of identity and continuity, thus promoting respect for cultural

³² Per una bibliografia generale su questo tipo di patrimonio culturale si vedano, ad esempio, BLARE, LIXINSKI (eds.), *The 2003 Intangible Heritage Convention. A Commentary*, Oxford, 2020; ADELL, BENDIX, BORTOLOTTI, TAUSCHEK (eds.), *Between Imagined Communities and Communities of Practice*, Gottingen, 2015; SCOVAZZI, *Intangible Cultural Heritage as Defined in the 2003 UNESCO Convention*, in GOLINELLI (ed.), *Cultural Heritage and Value Creation – Towards New Pathways*, New York, 2014, pp. 105-126; SCOVAZZI, *Il patrimonio culturale intangibile e le Scuole Grandi veneziane*, in PICCHIO FORLATI (a cura di), *Il patrimonio culturale immateriale. Venezia e il Veneto come patrimonio europeo*, Venezia, 2014, pp. 131-142; PICCHIO FORLATI (a cura di), *Il patrimonio culturale immateriale. Venezia e il Veneto come patrimonio europeo*, Venezia, 2014; LIXINSKI, *Intangible Cultural Heritage in International Law*, Oxford, 2013; SCOVAZZI, UBERTAZZI, ZAGATO (a cura di), *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, Milano, 2012; BORELLI, LENZERINI (eds.), *Cultural Heritage, Cultural Rights, Cultural Diversity. New Developments in International Law*, Leida, 2012; URBINATI, *The Role for Communities, Groups and Individuals under the Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage*, in BORELLI, LENZERINI (eds.), *Cultural Heritage, Cultural Rights, Cultural Diversity. New Developments in International Law*, Leida, 2012, pp. 201-222; BORTOLOTTI (ed.), *Le patrimoine culturel immatériel. Enjeux d'une nouvelle catégorie*, Parigi, 2011; SMITH, AKAGAWA, *Intangible Heritage*, Londra, 2009; BORTOLOTTI, *Il patrimonio immateriale secondo l'UNESCO: analisi e prospettive*, Roma, 2008; BLAKE, *Commentary on the UNESCO 2003 Convention on the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage*, Londra, 2006.

diversity and human creativity. For the purposes of this Convention, consideration will be given solely to such intangible cultural heritage as is compatible with existing international human rights instruments, as well as with the requirements of mutual respect among communities, groups and individuals, and of sustainable development».

Come si evince da questa descrizione, il patrimonio in parola è particolarmente vulnerabile in caso di conflitto armato, soprattutto data l'importanza della componente umana che lo caratterizza. In caso di guerra, tale componente è posta in pericolo, quanto meno, per il solo fatto che per sfuggire alle conseguenze delle ostilità le popolazioni interessate sono spesso costrette a migrare, interrompendo la pratica del relativo elemento del patrimonio culturale e facendo venir meno il legame tra esso e il suo ambiente. La menzione³³ che la risoluzione in parola fa della Convenzione UNESCO 2003 è, infatti, insufficiente a determinarne l'applicabilità al patrimonio culturale intangibile.

Infine, occorre segnalare che, inopportuno, nella risoluzione in parola il Consiglio di sicurezza sembra essersi dimenticato dell'esistenza della Convenzione UNIDROIT 1995. Eppure, come ricordato brevemente nel secondo paragrafo del presente saggio, tale strumento è stato adottato per far fronte ad alcune lacune della Convenzione UNESCO 1970. Tale assenza stupisce ancor di più se si considera che uno dei principali promotori della risoluzione 2347 è l'Italia: Stato depositario della convenzione in parola.

Non sembra possibile ritenere che un rimedio a questa mancanza possa essere trovato nella formulazione del par. 7 della parte dispositiva della risoluzione all'esame, quando il Consiglio incoraggia tutti gli Stati membri, che ancora non l'hanno fatto, a ratificare la Convenzione UNESCO 1954 e i suoi Protocolli, così come le altre convenzioni internazionali rilevanti³⁴. La suddetta interpretazione trova soste-

³³ La Convenzione UNESCO 2003 è menzionata nel preambolo della risoluzione 2347 insieme ad altri strumenti dell'UNESCO: «Recalling the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict of 14 May 1954 and its Protocols of 14 May 1954 and 26 March 1999, the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property of 14 November 1970, the Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage of 16 November 1972, the 2003 Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage and the 2005 Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Noting the ongoing efforts of the Council of Europe Committee on Offences relating to Cultural Property concerning a legal framework to address illicit trafficking in cultural property».

³⁴ «Encourages all Member States that have not yet done so to consider ratifying the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict of 14 May 1954 and its Protocols, as well as other relevant international conventions».

gno in un'altra constatazione: mentre diverse organizzazioni internazionali (come ad esempio l'UNESCO, l'UNODC³⁵ e il CoE)³⁶, che sono impegnate nella protezione del patrimonio culturale in caso di conflitto, sono menzionate a più riprese nel testo della risoluzione 2347, l'UNIDROIT non lo è mai.

L'interpretazione in parola trova ulteriore sostegno se si considera che l'altro principale promotore della risoluzione in esame è la Francia: Paese che non è parte alla Convenzione UNIDROIT. Inoltre, tra gli altri membri permanenti del Consiglio di sicurezza ci sono gli Stati Uniti, che non solo non sono parti allo strumento in parola, ma lo osteggiano da sempre. Pertanto, sembra sensato concludere che l'evitare di menzionare la Convenzione UNIDROIT e l'UNIDROIT stessa, sia stato necessario al fine di non incorrere nel veto sull'adozione della risoluzione in parola da parte di alcuni dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza.

3.3. Nel dispositivo della risoluzione 2347, il Consiglio di sicurezza invita gli Stati membri ad adottare un'ampia serie di misure, tra le quali, a titolo d'esempio, meritano di essere ricordate l'elaborazione di legislazioni concernenti l'importazione di beni culturali e il divieto di commerciare tali beni qualora la loro origine non sia chiaramente identificata e certificata; l'inserimento di personale specializzato nei corpi di polizia e negli uffici delle dogane; il potenziamento della cooperazione giudiziaria e tra forze di polizia a livello internazionale; il coinvolgimento degli attori del mercato dell'arte nelle attività di prevenzione del traffico illecito³⁷. Il complesso delle misure raccomandate dal Consiglio copre molti degli

³⁵ Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine.

³⁶ Consiglio d'Europa.

³⁷ «Calls upon Member States, in order to prevent and counter trafficking of cultural property illegally appropriated and exported in the context of armed conflicts, notably by terrorist groups, to consider adopting the following measures, in relation to such cultural property: (a) Introducing or improving cultural heritage's and properties' local and national inventory lists, including through digitalized information when possible, and making them easily accessible to relevant authorities and agencies, as appropriate; (b) Adopting adequate and effective regulations on export and import, including certification of provenance where appropriate, of cultural property, consistent with international standards; (c) Supporting and contributing to update the World Customs Organization (WCO) Harmonized System Nomenclature and Classification of Goods; (d) Establishing, where appropriate, in accordance with national legislation and procedures, specialized units in central and local administrations as well as appointing customs and law enforcement dedicated personnel, and providing them, as well as public prosecutors, with effective tools and adequate training; (e) Establishing procedures and where appropriate databases devoted to collect information on criminal activities related to cultural property and on illicitly excavated, exported, imported or traded, stolen, trafficked or missing cultural property; (f) Using and contributing to the INTERPOL Database of Stolen Works of Art, UNESCO Database of National Cultural Heritage Laws, and WCO ARCHEO Platform, and relevant current national databases, as well as providing relevant data

aspetti necessari per costituire una protezione completa del patrimonio culturale in caso di conflitto armato. Nessuno degli strumenti convenzionali, sopra ricordati, fornisce un ventaglio di misure di protezione così completo e, forse, una tale completezza non la si raggiunge neppure se li si considera tutti insieme. Per non parlare poi dei limiti intrinseci alla natura di detti strumenti e delle loro lacune sopra evidenziate.

La completezza dell'insieme delle misure adottate dalla risoluzione 2347 trova, purtroppo, un limite nella loro natura. Infatti, benché il Consiglio di sicurezza abbia riconosciuto che la distruzione e il traffico di beni culturali, in caso di conflitto armato, costituiscono una minaccia per la pace e la sicurezza internazionali, dandosi così la possibilità di adottare le misure obbligatorie previste dagli artt. 39 e 41 del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, in realtà si è poi limitato a fare delle raccomandazioni. Tale conclusione si basa sull'analisi della terminologia utilizzata. Infatti, il Consiglio ha utilizzato solo termini come *encourages, deplores, condemns, stresses, invites, urges, calls upon, requests, recalls, affirms, takes note* che, come suggerito dalla lettura che è stata data della prassi dell'organo in parola³⁸, indicano la sua volontà di non adottare delle misure obbligatorie. Pertanto, sembra più plausibile interpretare la qualificazione, che il Consiglio fa della distruzione e del traffico di beni culturali, in caso di conflitto armato, come minaccia per la pace e la sicurezza internazionali, quale «semplice» titolo giustificativo del suo intervento e dell'utilizzo del Capitolo VII della Carta in un ambito in cui, sino al 24 marzo 2017, era intervenuto solo occasionalmente e di riflesso, con le risoluzioni ricordate nei paragrafi precedenti.

and information, as appropriate, on investigations and prosecutions of relevant crimes and related outcome to UNODC portal SHERLOC and on seizures of cultural property to the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team; (g) Engaging museums, relevant business associations and antiquities market participants on standards of provenance documentation, differentiated due diligence and all measures to prevent the trade of stolen or illegally traded cultural property; (h) Providing, where available, to relevant industry stakeholders and associations operating within their jurisdiction lists of archaeological sites, museums and excavation storage houses that are located in territory under the control of ISIL or any other group listed by the 1267/1989/2253 ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions Committee; (i) Creating educational programmes at all levels on the protection of cultural heritage as well as raising public awareness about illicit trafficking of cultural property and its prevention; (j) Taking appropriate steps to inventory cultural property and other items of archaeological, historical, cultural, rare scientific and religious importance which have been illegally removed, displaced or transferred from armed conflict areas, and coordinate with relevant UN entities and international actors, in order to ensure the safe return of all listed items».

³⁸ KRISCH, *Chapter VII Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression. Introduction to Chapter VII: The General Framework*, in SIMMA, KHAN, NOLTE, PAULUS (eds.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford, 2012, p. 1265.

Tale scelta ha due conseguenze negative principali. La prima è che così facendo il Consiglio sembra aver fatto un passo indietro rispetto alle risoluzioni 1483 e 2199, poiché le misure ivi contenute erano vincolanti. La seconda conseguenza è che adottando delle raccomandazioni il Consiglio di sicurezza ha perso l'occasione di porre rimedio ai limiti e alle lacune del diritto internazionale esistente nella materia che qui ci occupa.

4. Altro aspetto della risoluzione 2347 degno di nota, è contenuto nel suo par. 19, in cui il Consiglio di sicurezza afferma di voler affidare alle operazioni di mantenimento della pace compiti relativi alla protezione dei beni culturali e che tali operazioni saranno tenute ad agire con prudenza qualora svolgano attività nei pressi di siti culturali³⁹. Tale previsione conferma e generalizza quanto il Consiglio aveva stabilito nella risoluzione 2227, riguardante la situazione in Mali⁴⁰. Infatti, in tale risoluzione, il Consiglio ha ampliato il mandato della MINUSMA⁴¹, attribuendogli compiti relativi alla protezione del patrimonio culturale maliano⁴².

In futuro, in tale ambito potrebbe sicuramente inserirsi l'attività della *Task Force Unite for Heritage* (giornalisticamente conosciuta come "i Caschi blu della cultura"), che l'Italia ha istituito in seguito alla conclusione di un'intesa con l'UNESCO nel 2016⁴³.

La *Task Force* sarà composta di personale specializzato del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, dai Carabinieri del Comando per la Tutela del Patrimonio Culturale e da esperti indipendenti. Essa avrà diversi compiti, tra i quali

³⁹ «Affirms that the mandate of United Nations peacekeeping operations, when specifically mandated by the Security Council and in accordance with their rules of engagement, may encompass, as appropriate, assisting relevant authorities, upon their request, in the protection of cultural heritage from destruction, illicit excavation, looting and smuggling in the context of armed conflicts, in collaboration with UNESCO, and that such operations should operate carefully when in the vicinity of cultural and historical sites».

⁴⁰ UN Doc. S/RES/2227 (2015), 29 giugno 2015.

⁴¹ *Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali*, cfr. UN Doc. S/RES/2100 (2013), 25 aprile 2013.

⁴² «Requests MINUSMA to consider the environmental impacts of its operations when fulfilling its mandated tasks and, in this context, to manage them as appropriate and in accordance with applicable and relevant General Assembly resolutions and United Nations rules and regulations, and to operate mindfully in the vicinity of cultural and historical sites».

⁴³ *Memorandum of Understanding between the Government of the Italian Republic and the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization on the Italian National Task Force in the Framework of UNESCO's Global Coalition Unite4Heritage for Initiatives in Favour of Countries Facing Emergencies that May Affect the Protection and Safeguarding of Culture and the Promotion of Cultural Pluralism*, Roma, 16 febbraio 2016, consultabile presso: <http://www.beniculturali.it>.

è possibile ricordare, la valutazione dei rischi e la quantificazione dei danni subiti dal patrimonio culturale in caso di conflitto e di disastro ambientale, l'elaborazione di piani d'azione urgenti, l'assistenza durante il trasferimento di oggetti mobili in rifugi di sicurezza, il rafforzamento della lotta contro il saccheggio e il traffico illecito di beni culturali, così come la formazione del personale delle istituzioni locali.

5. Nella risoluzione in parola il Consiglio di sicurezza ricorda che, in certe circostanze e in base al diritto internazionale, il dirigere intenzionalmente attacchi contro edifici dedicati a scopi religiosi, educativi, artistici, scientifici o umanitari o contro monumenti storici⁴⁴ può essere qualificato come crimine di guerra. Tale formulazione, come ricorda una parte della dottrina⁴⁵ con la quale si concorda, è da ritenere troppo timida, in quanto nella ormai corposa giurisprudenza internazionale non v'è alcuna remora nell'utilizzare la categoria dei crimini di guerra nel caso di attacchi armati contro le suddette tipologie di edificio.

La giurisprudenza in questione è composta da sentenze, o parti di esse, adottate da diverse giurisdizioni penali internazionali a partire dal Tribunale internazionale militare di Norimberga, passando per il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia e sino ad arrivare alla Corte penale internazionale⁴⁶. Proprio quest'ultima con la sentenza *Al Mahdi*⁴⁷, ha il merito di aver deciso, il 27 settembre

⁴⁴ Cfr. par. 4: «Affirms that directing unlawful attacks against sites and buildings dedicated to religion, education, art, science or charitable purposes, or historic monuments may constitute, under certain circumstances and pursuant to international law a war crime and that perpetrators of such attacks must be brought to justice».

⁴⁵ Cfr. FRIGO, *op. cit.*, pp. 1177-1178.

⁴⁶ Sulla giurisprudenza penale internazionale cfr., ad esempio, MAINETTI, *De Nuremberg à La Haye: l'émergence des crimes contre la culture et la pratique des tribunaux internationaux*, in NÉGRI (ed.), *Le patrimoine culturel, cible des conflits armés. De la guerre civile espagnole aux guerres du 21ème Siècle*, Bruxelles, 2014, pp. 151-182; SCOVAZZI, *Recenti sentenze internazionali in tema di protezione dei beni culturali durante i conflitti armati*, in SCOVAZZI, PAPANICOLOPULU (a cura di), *Conflitti armati e situazioni di emergenza: la risposta del diritto internazionale*, Milano, 2007, pp. 193-202.

⁴⁷ Cfr. Corte penale internazionale, *Procuratore c. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, ICC-01/12-01/15, sent. del 27 settembre 2016 e, sempre nello stesso caso ma a posteriori rispetto alla risoluzione 2347, Corte penale internazionale, *Procuratore c. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, ICC-01/12-01/15, ord. del 17 agosto 2017. Tra i commenti della dottrina sul caso in questione sono da ricordare quelli di SCOVAZZI, *La prima sentenza della Corte penale internazionale in tema di distruzione di beni culturali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2017, pp. 83-86; ROSSI, *The 'Al Mahdi' Trial Before the International Criminal Court: Attacks on Cultural Heritage between War Crimes and Crimes against Humanity*, *ibid.*, pp. 87-100; MAINETTI, *La Cour pénale internationale face à la destruction du patrimoine culturel. Réflexions à propos de l'Affaire al-Mahdi*, in *Ethnologies*, 2017, pp. 213-236.

2016, il primo caso interamente dedicato alla distruzione di beni culturali durante un conflitto armato, sulla base dell'art. 8, par. 2, lett. e), n. iv), dello Statuto della Corte⁴⁸.

6. Sulla base delle valutazioni svolte, non è possibile concludere che, dal punto di vista giuridico, la risoluzione 2347 possa definirsi storica, poiché non riesce a superare i limiti del diritto internazionale concernente la protezione del patrimonio culturale in caso di conflitto armato. Pertanto, l'entusiasmo con cui tale risoluzione è stata accolta non può essere condiviso completamente.

A parziale giustificazione di tale situazione, occorre ricordare che il compito affidato al Consiglio di sicurezza nella Carta delle Nazioni Unite non è quello di eliminare i limiti del diritto internazionale, ma bensì quello di vegliare sul mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Inoltre, anche se, come sopra indicato, l'adozione di raccomandazioni e non di decisioni da parte del Consiglio nella risoluzione 2347 possa essere valutata come un passo indietro rispetto a quanto era stato fatto nelle risoluzioni 1483 e 2199, la 2347 deve comunque essere interpretata come un passo in avanti nella protezione del patrimonio culturale in caso di conflitto armato. Infatti, come già concluso in altra sede⁴⁹, non si devono dimenticare due aspetti positivi della risoluzione in parola e cioè che, da una parte, con essa il Consiglio di sicurezza ha qualificato la distruzione e il traffico di beni culturali in caso di conflitto armato come minaccia per la pace e la sicurezza internazionali; e, dall'altra, che tale risoluzione è applicabile a qualsiasi guerra senza che sia necessario il coinvolgimento di gruppi terroristici.

⁴⁸ Cfr. art. 8, co. 2, lett. e), n. iv): «[...] Ai fini di questo Statuto, per “crimini di guerra” si intendono: [...] altre violazioni gravi del diritto e delle consuetudini applicabili nei conflitti armati di carattere non internazionale, nel quadro consolidato del diritto internazionale, vale a dire uno o più dei seguenti atti: [...] dirigere intenzionalmente attacchi contro edifici dedicati a scopi religiosi, educativi, artistici, scientifici od umanitari, contro monumenti storici, ospedali e luoghi di accoglienza per malati e feriti, purché non siano utilizzati per fini militari».

⁴⁹ Cfr. URBINATI, *op. cit.*, pp. 83-99.

SEZIONE TERZA

IL PATRIMONIO MONDIALE DELL'UMANITÀ

LA TUTELA DEL PATRIMONIO CULTURALE E NATURALE MONDIALE NELLA CONVENZIONE UNESCO DEL 1972

Francesco Paolo Cunsolo

SOMMARIO: 1. Da Abu Simbel a Borobodur: la cultura come valore fondamentale per l'umanità. – 2. La Convenzione del 1972 e il suo campo di applicazione. – 3. Gli obblighi degli Stati parti e le procedure di iscrizione. – 4. La protezione del patrimonio naturale. – 5. L'impatto della Convenzione del 1972: alcune riflessioni conclusive.

«Ho posto gli occhi sulle grandi mura
di Babilonia antica, su cui resta
una strada per carri, e sulla statua
di Zeus presso l'Alfeo, ed i giardini
pensili, ed il Colosso del dio Sole,
e il gran lavoro dell'alte piramidi
e di Mausolo la gran tomba; ma
quando io vidi la casa d'Artemide
che sormonta le nubi, perser tutte
codeste meraviglie il lor splendore
e allora dissi: "Invero, mai il Sole
vide una grandezza così ampia"»¹.

1. Fin dai tempi antichi la ricerca e la rappresentazione della bellezza è stata al centro degli ideali e delle aspirazioni dell'uomo. Tralasciando considerazioni superflue sulla natura relativa della bellezza e sul suo diverso significato in base alle epoche

¹ Questo epigramma di Antipatro di Sidone, poeta e letterato greco vissuto tra il 170 e il 100 a.C., è il più antico testo conosciuto che nomina le sette meraviglie del mondo. Lo si trova in *Antologia Palatina*, libro IX, 58. Alle sette meraviglie del mondo è dedicata l'opera *De septem orbis spectaculis*, attribuita (erroneamente) a Filone di Bisanzio, vissuto nel III secolo a.C., ma in realtà molto più tarda (V sec. d.C.).

storiche e alle sensibilità culturali, gli studiosi, in particolare in Europa e in Medio Oriente, hanno sempre mostrato interesse a individuare e identificare quelle che venivano definite le “meraviglie del mondo”, vale a dire le manifestazioni più splendide e assolute del genio creativo dell'uomo, capaci di suscitare emozioni di attonito stupore in virtù del loro impatto visivo. Benché l'individuazione delle meraviglie del mondo antico, indicate in una lista risalente al III secolo a.C. e comprendente opere come il Colosso di Rodi, la Piramide di Cheope a Giza e il Tempio di Artemide a Efeso², non avesse alcuna funzione pratica specifica se non quella di celebrare gli esempi più sublimi della perfezione classica (e non solo), tuttavia essa incarnava già un'idea che verrà ripresa secoli dopo, e che troverà espressione concreta nella *Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale* del 1972 (conosciuta anche come *World Heritage Convention*)³, anche se partendo da esigenze e con sviluppi molto diversi: ossia che esiste una molteplicità di opere, geograficamente dislocate ed espressione di realtà culturali distinte, che però trovano un *trait d'union* nel fatto di essere testimonianza dell'ingegno e della volontà creatrice dell'uomo. In altre parole, è l'essere umano il minimo comun denominatore che unifica e riordina questa varietà meravigliosa di beni culturali, ciascuno espressione di una precisa identità culturale, in un patrimonio appartenente all'intera umanità.

Nonostante l'idea di creare uno strumento giuridico che identificasse gli esempi più significativi di patrimonio culturale fosse già avvertita prima della Seconda Guerra Mondiale all'interno della Società delle Nazioni, è solo con la nascita delle Nazioni Unite e l'istituzione dell'UNESCO che essa acquista la necessaria autorevolezza per essere realizzata. E questo perché la consapevolezza dell'esistenza di un patrimonio condiviso richiedeva la presenza di un ordine internazionale, rappresentato appunto dalle Nazioni Unite e dalle sue agenzie, che fosse espressione di una nuova coscienza internazionale.

Nelle parole dello scienziato Ralph O. Slatyer:

«[T]he philosophy behind the Convention is straightforward: there are some parts of the world's natural and cultural heritage which are so unique and scientifically important to the world as a whole that their conservation and protection for present and future generations is not only a matter of concern for individual nations but for the international community as well»⁴.

² Anche il mondo moderno, alla stregua degli antichi, ha individuato le sue Sette Meraviglie: l'iniziativa è nata in occasione delle Olimpiadi di Sidney del 2000, attraverso un referendum indetto via internet dalla società svizzera *New Open World Corporation*, che ha premiato alcuni dei più importanti siti culturali del mondo, tra cui la Grande Muraglia Cinese, il Cristo Redentore a Rio de Janeiro e il Colosseo a Roma.

³ Parigi, 16 novembre 1972 (Convenzione del 1972/Convenzione sul patrimonio mondiale).

⁴ SLAYTER, *The Origin and Evolution of the World Heritage Convention*, in *Ambio*, 1983.

Ciò significa che alla base della Convenzione sul patrimonio mondiale c'è una chiara presa di coscienza da parte della Comunità internazionale, ossia la necessità di proteggere e conservare certe rappresentazioni tangibili del retaggio culturale di un popolo o di una nazione, elevandole al rango di patrimonio comune dell'umanità. E questa consapevolezza si è affermata soprattutto grazie ad alcuni episodi significativi che vale la pena ricordare, poiché rappresentano le basi storiche della Convenzione. Questi avvenimenti non solo hanno risvegliato le coscienze degli Stati, mettendoli di fronte alle loro responsabilità rispetto alla salvaguardia del patrimonio culturale, ma sono stati uno straordinario banco di prova degli impegni assunti dall'UNESCO, confermando il suo ruolo eccezionale nel promuovere la cooperazione internazionale per la protezione dei beni culturali.

Il primo episodio ad aver suscitato una mobilitazione generale della Comunità internazionale, e che viene tradizionalmente considerato il caso precursore della Convenzione sul patrimonio mondiale, fu l'approvazione nel 1954 da parte del governo egiziano del piano per la costruzione della Grande Diga di Assuan. Si trattava di un grande progetto pubblico che avrebbe permesso di far fronte ai fabbisogni dell'industria e dell'agricoltura egiziane, al caro prezzo, tuttavia, di compromettere irrimediabilmente i monumenti e i siti archeologici presenti nelle zone interessate dai lavori⁵. Più precisamente, la realizzazione dell'opera avrebbe determinato un innalzamento del livello delle acque del Nilo (pari a sessantadue metri), provocando la formazione di un bacino artificiale in grado di sommergere la regione della Nubia, celebre per il suo straordinario patrimonio culturale⁶.

In seguito ad un appello lanciato dai governi egiziano e sudanese, che inizialmente avevano sottovalutato la gravità delle conseguenze che il progetto avrebbe causato, nel 1959 l'UNESCO avviò una campagna per la salvaguardia dei beni culturali a rischio. L'entusiasmo e l'impegno con cui la Comunità internazionale accolse l'appello dell'UNESCO permise di accelerare le operazioni di scavo e di ricerca archeologica nelle aree interessate, e di smantellare e trasferire in un luogo sicuro i monumenti presenti, tra cui i templi di Abu Simbel e di Philae⁷.

⁵ Il progetto, conosciuto come "piano di Saad El Aali", prevedeva lo smantellamento di una vecchia diga del 1902, che sarebbe stata sostituita da un nuovo impianto di centottanta metri di altezza e con un'estensione di cinque chilometri. Sul punto cfr. CANINO, *Il ruolo svolto dall'UNESCO nella tutela del patrimonio mondiale culturale e naturale*, in CICIRIELLO (a cura di), *La protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale a venticinque anni dalla Convenzione dell'UNESCO*, Napoli, 1997, p. 1 ss.

⁶ La regione si estende da Assuan fino alla Cataratta di Dal, in Sudan, e ospita alcuni tra i più preziosi tesori della civiltà egizia, come i templi di Ramses II ad Abu Simbel e il santuario di Iside a Philae.

⁷ L'operazione di smantellamento e ricostruzione dei templi costò intorno ai 36 milioni di dollari. Il progetto fu approvato e supervisionato dall'*Executive Committee of the International Campaign to Save the Monuments of Nubia*, un organo istituito dall'UNESCO per vigilare sull'esecuzione

Al di là degli eccezionali risultati raggiunti, l'operazione fu un successo sotto diversi profili: da un lato mise in luce l'importanza e la forza inarrestabile della solidarietà internazionale, con l'assunzione da parte degli Stati di responsabilità condivise per la tutela di siti culturali di importanza vitale per l'umanità; dall'altro segnò l'inizio di una lunga tradizione di campagne promosse e coordinate dall'UNESCO, destinate alla protezione e al restauro di siti e monumenti in pericolo. Tra queste vale la pena ricordare un episodio risalente al 1966, quando una tempesta di dimensioni eccezionali devastò il nord Italia causando l'inondazione di Venezia e Firenze, con gravi perdite umane e distruzioni materiali, tra cui il danneggiamento di numerosi beni culturali.

Anche in questo caso, l'UNESCO lanciò un appello alla solidarietà internazionale che portò alla formazione di un movimento che ancora oggi esiste e che vigila sulla sopravvivenza di Venezia. Ed è interessante notare come, dall'esame dei documenti e delle comunicazioni che accompagnavano le campagne UNESCO, emergano già una retorica e un linguaggio che troveranno consacrazione nella Convenzione sul patrimonio mondiale: si parla infatti di luoghi culturali definiti "tesori e ricchezze" di proprietà degli Stati che li ospitano, ma la cui protezione è una missione che coinvolge tutti i paesi del mondo⁸.

Anche la campagna per la salvaguardia del patrimonio culturale di Borobodur, in Indonesia, non ha fatto altro che confermare l'impegno e la coesione della Comunità internazionale rispetto alla protezione dei beni culturali. Trattasi in questo caso di un complesso che sorge al centro dell'isola di Java, e che ospita uno dei più importanti monumenti buddhisti del mondo⁹. Nel 1972 l'UNESCO lanciò una campagna internazionale per la salvaguardia di Borobodur, con il supporto economico di diversi Stati tra cui il Giappone, la Repubblica federale tedesca, il Belgio e il Regno Unito. Grazie a questo progetto, che costò 700 milioni di dollari e terminò nel 1985, le fondamenta del tempio, gravemente danneggiate dalle

ne dei diversi piani di intervento. I costi dell'operazione furono sostenuti sia dai governi egiziano e sudanese, sia dai contributi volontari offerti dagli Stati e dalle associazioni coinvolte.

⁸ A tal proposito si possono richiamare le parole con cui, nel 1966, l'allora Direttore generale dell'UNESCO, René Maheu, lanciava un appello alla Comunità internazionale per salvare Firenze e Venezia dall'alluvione: «Each one of us knows himself to be a member of the family of Man. How then could anyone of us remain indifferent to the fate of these most precious jewels of our common human heritage?», in *Appeal of 2nd December 1966 by René Maheu, the Director-General of UNESCO, at the opening of the international campaign for Venice and Florence*, 2 dicembre 1966, disponibile presso: <https://whc.unesco.org>.

⁹ Il sito, databile a partire dal IX secolo d.C., consiste in un tempio costituito da un'immensa piramide tronca, rivestita da blocchi di pietra interamente scolpiti che illustrano la vita di Buddha e i suoi insegnamenti.

piogge tropicali, furono consolidate e i 1460 pannelli che ne ornavano le facciate vennero restaurati¹⁰.

Gli esempi richiamati, a partire dal progetto della Diga di Assuan del 1954 e la campagna per il salvataggio dei templi della Nubia, spinsero l'UNESCO a consolidare l'attività normativa concernente la protezione e la conservazione dei beni culturali immobili, allo scopo di dare una forma maggiormente strutturata alle politiche di cura e valorizzazione degli stessi.

Un'ulteriore spinta nella direzione di uno strumento convenzionale destinato alla protezione del patrimonio culturale mondiale arrivò in occasione della Conferenza sulla cooperazione internazionale tenutasi alla Casa Bianca nel 1965, con la proposta da parte del Presidente del Consiglio sulla qualità ambientale (*Council on Environmental Quality*), Russell E. Train, di istituire un "World Heritage Trust", vale a dire un fondo finanziario «[...] that would be responsible to the world community for the stimulation of international cooperative efforts to identify, establish, develop, and manage the world's superb natural and scenic areas and historic sites for the present and future benefit of the entire world citizenry»¹¹.

La proposta di Train era sensazionale perché poneva la protezione del patrimonio culturale e del patrimonio naturale sullo stesso piano. Per questo motivo, l'idea di un "World Heritage Trust" venne accolta non solo dall'UNESCO, che si premurò di inserirla all'interno dei propri programmi, ma anche da un'altra organizzazione non governativa, l'Unione mondiale per la conservazione della natura (*International Union for Conservation of Nature*, IUCN). Quest'ultima, nel 1966, si attivò energicamente promuovendo l'idea di creare una convenzione per la salvaguardia di diversi parchi naturali ritenuti fondamentali, in quanto habitat di alcune specie in via di estinzione, e che venivano percepiti come tesori e risorse meritevoli di tutela nell'interesse dell'umanità.

Nello stesso periodo e con un percorso parallelo (ma disgiunto), in occasione della sua XIV sessione, la Conferenza generale dell'UNESCO diede incarico al Direttore generale di elaborare un progetto di convenzione riguardante la protezione internazionale dei monumenti e dei siti culturali¹². E fu grazie alla conver-

¹⁰ Nel 1991 il sito di Borobodur fu iscritto nella Lista del patrimonio mondiale e nel 2003 fu oggetto di una seconda fase di restauri da parte dell'UNESCO, che indirizzò questa volta l'attenzione sulle comunità locali, favorendo imprese ed attività di profitto. Borobodur costituisce oggi il monumento più visitato dai turisti in Indonesia.

¹¹ *Remarks of the Honourable Russell. E. Train*, Venezia, 16 novembre 2002, consultabile presso: <https://whc.unesco.org>.

¹² Da segnalare il contributo decisivo fornito, nella preparazione della bozza, dall'organizzazione non governativa ICOMOS (*International Council on Monuments and Sites*), fondata nel 1965 e avente lo scopo di promuovere le teorie e le tecniche di conservazione dei monumenti e dei siti archeologici.

genza di queste diverse forze che, in seno all'UNESCO, maturò l'idea di pervenire a un testo che combinasse la protezione del patrimonio culturale e del patrimonio naturale.

2. L'incarico ricevuto dal Direttore generale dell'UNESCO nel 1966 culminò in una bozza di accordo dal titolo *International Protection of Monuments, Groups of Buildings and Sites of Universal Value*, dunque una convenzione ancora limitata alla tutela di beni culturali provvisti di valore universale, che venne presentata durante la XVI sessione della Conferenza generale del 1970¹³. Contemporaneamente, gli sforzi e le ricerche dell'IUCN condussero ad una bozza di progetto intitolato *Convention on Conservation of the World Heritage*, dedicato alla protezione delle aree naturali¹⁴.

Il momento era assolutamente propizio per l'adozione di un testo che combinasse la protezione dei siti culturali e dei siti naturali, stante la crescente consapevolezza che si stava diffondendo all'interno della Comunità internazionale sul legame inscindibile tra patrimonio culturale e naturale¹⁵. La proposta di estendere il campo di applicazione della futura convenzione anche alla salvaguardia dei beni naturali arrivò nell'aprile del 1972, in occasione di una riunione speciale di esperti governativi convocata a Parigi. Tale proposta, tuttavia, si scontrava con quanto stabilito dalla Costituzione dell'UNESCO, che circoscrive le competenze dell'organizzazione «[...] alla conservazione ed alla tutela del patrimonio universale rappresentato da libri, opere d'arte ed altri monumenti d'interesse storico o scientifico [...]»¹⁶.

Nonostante l'ostacolo statutario, la spinta decisiva ad adottare uno strumento convenzionale unico arrivò pochi mesi dopo, durante la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano¹⁷: quest'ultima, espressione dell'appassionato impegno col quale la Comunità internazionale, a cavallo tra gli anni Sessanta e Settanta, si era avvicinata ai grandi temi ambientali, portò all'adozione della *Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano*¹⁸, nel cui Preambolo si afferma che «both aspects of man's environment, the natural and the man-made, are essential to his well-being and the enjoyment of basic human rights the right to life itself».

¹³ Conferenza generale UNESCO, *Resolution 3.412 on the 16th Session of the UNESCO General Conference*, Doc. SHC/MD/17 (1970).

¹⁴ IUCN, *Convention on Conservation of the World Heritage*, Doc. IUCN-Draft 6 (ottobre 1971).

¹⁵ SLATYER, *op. cit.*

¹⁶ Art. 1, co. 2, lett. c).

¹⁷ Tenutasi a Stoccolma, tra il 5 e il 15 giugno 1972.

¹⁸ Stoccolma, 16 giugno 1972 (Dichiarazione di Stoccolma).

Fu così che, il 16 novembre 1972, in occasione della XVII sessione della Conferenza generale dell'UNESCO, venne adottato il testo della Convenzione sul patrimonio mondiale, che ancora oggi costituisce l'unico accordo internazionale dedicato alla salvaguardia dei beni culturali che estende il proprio campo di applicazione al patrimonio naturale¹⁹. Contestualmente, l'UNESCO adottò anche la *Raccomandazione concernente la protezione, a livello nazionale, del patrimonio culturale e naturale*²⁰ nella quale si indicavano le linee guida che tutti gli Stati membri, indipendentemente dalla loro adesione alla Convenzione, erano invitati a seguire e inserire nei rispettivi ordinamenti per dare tutela adeguata al proprio patrimonio culturale e nazionale di "eccezionale valore universale" (*outstanding universal value*).

Lo straordinario valore giuridico e storico della Convenzione del 1972²¹ trova espressione nel fatto di aver concepito, in maniera assolutamente innovativa, la protezione del patrimonio mondiale come l'equilibrio tra la conservazione di elementi naturali e culturali, individuando contemporaneamente precisi obblighi e responsabilità in capo agli Stati parti circa l'identificazione, la valorizzazione e l'effettiva tutela dei beni protetti dalla stessa²². Questi trovano una precisa definizione agli artt. 1 e 2, che indicano cosa costituisce patrimonio culturale (*cultural heritage*) e patrimonio naturale (*natural heritage*) ai fini della Convenzione.

Ai sensi dell'art. 1, rientrano nella definizione di patrimonio culturale tre categorie di beni: i «monumenti» (*monuments*), ossia opere architettoniche, plastiche o pittoriche monumentali, elementi o strutture di carattere archeologico, iscrizioni, grotte e gruppi di elementi di valore universale eccezionale dall'aspetto storico, artistico o scientifico; gli «agglomerati» (*groups of buildings*), gruppi di costruzioni isolate o riunite che, per la loro architettura, unità o integrazione nel paesaggio hanno valore universale eccezionale dall'aspetto storico, artistico o scientifico; e i «siti» (*sites*), opere dell'uomo o opere coniugate dell'uomo e della natura, come an-

¹⁹ Al contrario, esistono numerosi strumenti normativi dedicati alla tutela dell'ambiente che non solo insistono sul *valore culturale* di certi aspetti della flora e della fauna (ad esempio, la *Convenzione per la conservazione delle specie migratrici*, Bonn, 23 giugno 1979), ma che ribadiscono la necessità di proteggere l'ambiente umano in tutti i suoi elementi (ad esempio, la *Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in contesto transfrontaliero*, Espoo, 25 febbraio 1991). Sul punto cfr. VIGORITO, *Nuove tendenze della tutela internazionale dei beni culturali*, Napoli, 2013, pp. 29-30.

²⁰ Conferenza generale UNESCO, *Recommendation concerning the Protection, at National Level, of the Cultural and Natural Heritage*, 17 C/Resolutions (16 novembre 1972).

²¹ La Convenzione conta 194 Stati parti. Dati aggiornati a novembre 2020.

²² Per un'approfondita analisi del testo della Convenzione del 1972 e del suo impatto sull'evoluzione della tutela internazionale dei beni culturali, si veda FRANCONI, LENZERINI (eds.), *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary*, Oxford, 2008; FRANCONI, *Part II: Substantive Aspects*, in FRANCONI, VRDOLJAK (eds.), *The Oxford Handbook of International Cultural Heritage Law*, Oxford, 2020.

che le zone, compresi i siti archeologici, di valore universale eccezionale dall'aspetto storico ed estetico, etnologico o antropologico.

Per quanto riguarda invece il patrimonio naturale, l'art. 2 fa rientrare in questa definizione: i «monumenti naturali» costituiti da formazioni fisiche e biologiche o da gruppi di tali formazioni di valore universale eccezionale dall'aspetto estetico o scientifico; le «formazioni geologiche e fisiografiche» e le zone strettamente delimitate costituenti l'habitat di specie animali e vegetali minacciate, di valore universale eccezionale dall'aspetto scientifico o conservativo; e i «siti naturali» o le zone naturali strettamente delimitate di valore universale eccezionale dall'aspetto scientifico, conservativo o estetico naturale. Il valore del patrimonio naturale all'interno della Convenzione del 1972 e l'impegno dell'UNESCO alla sua salvaguardia sono temi che meritano un approfondimento, che viene momentaneamente rinviato alle pagine successive.

Analizzando ciascuna di queste categorie, è evidente come la definizione di «monumenti» sia quella più ricca, grazie all'indicazione di numerose esemplificazioni (opere architettoniche, elementi di carattere archeologico, grotte, iscrizioni). La seconda categoria (gli «agglomerati») è invece più ambigua, e ad essa si preferisce in genere il termine francese *ensembles*, ossia “gruppi di edifici”, che ha permesso nel corso degli anni di introdurre, attraverso un'interpretazione estensiva, anche i centri urbani nel regime di tutela della Convenzione, dal momento che quest'ultima non contempla esplicitamente le città in nessuna delle categorie indicate.

Particolarmente interessante è la definizione di «siti» fornita dall'art. 1, dove si parla di aree archeologiche, opere dell'uomo e opere frutto del lavoro combinato della natura e dell'uomo (*combined works of nature and of man*). Quest'ultima espressione, che senza dubbio rappresenta uno dei fiori all'occhiello della Convenzione, trova una dettagliata interpretazione nelle *Linee guida operative per l'applicazione della Convenzione (Operational Guidelines)*, che costituiscono l'insieme delle regole necessarie per dare concreta applicazione alla Convenzione, tra cui quelle relative alle modalità di iscrizione e gestione dei beni sottoposti al suo regime giuridico²³.

²³ Centro per il patrimonio mondiale, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, Doc. WHC.19/01 (10 luglio 2019). Le regole contenute nelle *Operational Guidelines* e nei documenti allegati riguardano l'intera gestione e implementazione della Convenzione del 1972, dall'interpretazione delle definizioni dei beni contemplati nel testo convenzionale fino alle modalità di iscrizione degli stessi. In particolare, esse contengono: i criteri per la selezione dei beni culturali e naturali che andranno iscritti nella Lista del patrimonio mondiale; le modalità di presentazione delle candidature all'iscrizione nella Lista; le procedure che gli Stati devono seguire per le richieste di assistenza tecnica. La prima versione delle *Operational Guidelines* è stata elaborata nel 1977, in occasione della prima riunione del Comitato per il patrimonio mondiale, e da allora vengono costantemente aggiornate. L'ultima versione è del 2019, disponibile presso: <https://whc.unesco.org>.

L'interpretazione fornita dalle *Operational Guidelines* ha individuato una nuova categoria di beni da proteggere, i «paesaggi culturali» (*cultural landscapes*)²⁴, che originariamente non erano previsti dalla Convenzione ma che sono stati introdotti in un secondo momento, all'inizio degli anni '90. Trattasi di aree gestite e preservate dall'uomo attraverso l'utilizzo di tecniche volte a proteggere e rispettare le caratteristiche fisiche del sito, salvaguardando in questo modo il vincolo spirituale che lega l'uomo a quell'area²⁵.

Ai sensi dell'art. 10 dell'Allegato 3 alle *Operational Guidelines*, i paesaggi culturali si dividono in tre categorie: i «paesaggi progettati e creati intenzionalmente dall'uomo» (*landscapes designed and created intentionally by man*)²⁶, che comprendono parchi e giardini costruiti per motivi estetici, spesso adiacenti a edifici o complessi religiosi; i «paesaggi organicamente evoluti» (*organically developed landscapes*), nati per soddisfare esigenze sociali, economiche o religiose, ma che col tempo hanno acquisito nuove caratteristiche in associazione e in risposta all'ambiente naturale circostante. Questo gruppo comprende due sub-categorie: il «paesaggio relitto» (*relict landscape*)²⁷, le cui caratteristiche fondamentali sono materialmente visibili pur essendosi concluso il processo evolutivo, e il «paesaggio vivente» (*continuing landscape*)²⁸, che mantiene un ruolo attivo nella società contemporanea in quanto espressione di uno stile di vita tradizionale, e caratterizzato da un processo

²⁴ Per un'analisi accurata della categoria dei «paesaggi culturali», si rinvia a WHITBY-LAST, *Part II Commentary, Art. 1 Cultural Landscapes*, in FRANCONI, LENZERINI (eds.), *op. cit.*, pp. 51-61.

²⁵ *Operational Guidelines*, par. 47: «Cultural landscapes are cultural properties and represent the “combined works of nature and of man” designated in Article 1 of the Convention. They are illustrative of the evolution of human society and settlement over time, under the influence of the physical constraints and/or opportunities presented by their natural environment and of successive social, economic and cultural forces, both external and internal». L'importanza della salvaguardia del legame spirituale con la natura è adeguatamente specificata all'art. 9 dell'Allegato 3 alle *Operational Guidelines*, dove si afferma che: «Cultural landscapes often reflect specific techniques of sustainable landuse, considering the characteristics and limits of the natural environment they are established in, and a *specific spiritual relation to nature*» (corsivo nostro). Va segnalata anche la definizione di «paesaggio culturale» contenuta nella *Raccomandazione del Comitato dei Ministri relativa alla conservazione dei siti culturali integrata alle politiche riguardanti il paesaggio* del Consiglio d'Europa (n. R(95)9), art. 1: «Specific topographically delimited parts of the landscape, formed by various combinations of human and natural agencies, which illustrate the evolution of human society, its settlement and character in time and space and which have acquired socially and culturally recognised values at various territorial levels, because of the presence of physical remains reflecting past land use and activities, skills or distinctive traditions, or depiction in literary and artistic works, or the fact that historic events took place there».

²⁶ Ad esempio, la Reggia e il Parco di Versailles, in Francia.

²⁷ Come il Parco Nazionale di Dartmoor, nel Regno Unito.

²⁸ Come i Terrazzamenti di Banaue, nella Cordillera Filippina.

evolutive ancora in corso. Infine, i «paesaggi culturali associativi» (*associative cultural landscapes*)²⁹, che sono centri di aggregazione dei fenomeni religiosi, artistici o culturali.

Alla luce delle complesse definizioni riportate, appare evidente come la nozione di “patrimonio culturale” presente nella Convenzione del 1972 e nei documenti ad essa allegati sia ricca di sfumature, e copra uno spettro decisamente ampio dei diversi e più profondi significati che può assumere l'espressione “bene culturale”. In particolare, per quanto riguarda i paesaggi culturali, vengono tenuti in considerazione non solo gli aspetti materiali ed estetici che li caratterizzano, ma anche i valori intangibili (spirituali, sociali) che essi rappresentano³⁰, motivo per cui la protezione di un sito diventa un modo non solo per proteggere la sua dimensione fisica e tangibile, ma anche per salvaguardare e promuovere l'identità culturale che esso incarna. Ed è importante notare che sempre i paesaggi culturali, proprio perché «frutto del lavoro combinato della natura e dell'uomo», rappresentano la sintesi perfetta dell'ideologia che ha ispirato la Convenzione del 1972, e che vede nella cultura e nella natura due elementi inscindibili del patrimonio dell'umanità.

Fin dal Preambolo, la Convenzione circoscrive il proprio campo di applicazione ai beni culturali e naturali di “eccezionale valore universale” (*Outstanding Universal Value*), che rappresenta dunque il requisito fondamentale perché un bene possa godere del regime di protezione previsto dall'Accordo. Ciò si traduce in un principio molto avanzato in base al quale l'importanza universale che caratterizza certi beni culturali li rende patrimonio comune dell'umanità. Quest'ultimo è un principio che, nel diritto internazionale moderno, è stato elaborato in rapporto allo stato delle risorse degli spazi comuni, come i fondi marini e la luna. Nel caso dei beni culturali gioca un ruolo molto diverso: non va a modificare lo status giuridico dei beni, che rimangono sottoposti alla sovranità dello Stato territoriale o alla proprietà di privati, ma indica che, accanto ai titoli nazionali, esiste un interesse generale della Comunità internazionale affinché questi beni vengano conservati e protetti³¹. In tal senso, come è stato rilevato in dottrina, il principio del patrimonio comune applicabile ai beni culturali si avvicina più al concetto di “common concern of humankind”, concetto sviluppato con riferimento ai beni pubblici ambientali, piuttosto che al principio “common heritage of humankind”, che invece riguarda le risorse degli spazi comuni³².

²⁹ Come il Parco Nazionale di Tongariro, in Nuova Zelanda.

³⁰ VIGORITO, *op. cit.*, p. 33.

³¹ BASLAR, *The Concept of the Common Heritage of Mankind in International Law*, L'Aia, 1998.

³² FRANCONI, *La protezione internazionale dei beni culturali: un diritto consuetudinario in formazione?*, in BENVENUTI, SAPIENZA (a cura di), *La tutela internazionale dei beni culturali nei conflitti armati*, Milano, 2007, pp. 23-25; BLAKE, *On Defining the Cultural Heritage*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2000, p. 61 ss.

La Convenzione del 1972 utilizza il principio del patrimonio comune introducendo l'elemento dell'universalità, in base al quale esistono parti del patrimonio culturale e naturale che, in virtù delle loro straordinarie caratteristiche e del loro significato, hanno un'importanza tale da spingere la Comunità internazionale nel suo insieme a cooperare per garantirne la conservazione, nell'interesse non solo dello Stato di appartenenza, ma dell'intera umanità. Secondo quanto stabilito dalla Convenzione, solo i beni di eccezionale valore universale possono essere iscritti nella Lista del patrimonio mondiale (*World Heritage List*, WHL) e nella Lista del patrimonio mondiale in pericolo (*World Heritage List in Danger*, WHLD), potendo così beneficiare dei meccanismi di tutela previsti dall'Accordo³³.

L'espressione "eccezionale valore universale", che ha un ruolo centrale nella disciplina della Convenzione, viene ampiamente illustrata nelle *Operational Guidelines*³⁴, dove si indicano le condizioni che un bene deve soddisfare per essere considerato di eccezionale valore universale. Innanzitutto vanno rispettati i requisiti di "autenticità" e "integrità"³⁵, definiti ai paragrafi 75-95 delle *Operational Guidelines*; il giudizio sull'autenticità prevede una valutazione dell'attendibilità di tutte le fonti di informazione che giustificano il riconoscimento dello straordinario valore del bene, tra cui: forma e design; materiale e sostanza; uso e funzione e tradizioni e tecniche³⁶. L'integrità, invece, rappresenta la misura delle condizioni materiali e degli elementi che caratterizzano il bene nella sua interezza³⁷.

Inoltre, su iniziativa dello Stato di appartenenza, il bene deve godere di un sistema di protezione e di gestione adatto ad assicurarne la salvaguardia e soddisfare almeno uno dei dieci criteri³⁸ per la valutazione dell'eccezionale valore universale

³³ Artt. 11, par. 2, 4 e 20 della Convenzione del 1972.

³⁴ *Operational Guidelines*, par. 49: «Outstanding Universal Value means cultural and/or natural significance which is so exceptional as to transcend national boundaries and to be of common importance for present and future generations of all humanity. As such, the permanent protection of this heritage is of the highest importance to the international community as a whole [...]».

³⁵ I concetti di autenticità e integrità sono ampiamente definiti, rispettivamente, nel *Documento sull'Autenticità in relazione alla Convenzione sul patrimonio mondiale culturale* (Nara, 6 novembre 1994) (Documento di Nara), e nella *Carta di Venezia per il restauro e la conservazione di monumenti e siti* (Venezia, 31 maggio 1964). Il Documento di Nara è stato adottato allo scopo di fissare a livello internazionale una serie di standard professionali e di linee guida nella conduzione degli interventi di conservazione e restauro dei monumenti e dei siti storici e archeologici.

³⁶ Art. 13, Documento di Nara.

³⁷ *Operational Guidelines*, par. 88: «Integrity is a measure of the wholeness and intactness of the natural and/or cultural heritage and its attributes [...]».

³⁸ I criteri (i primi sei riguardanti il patrimonio culturale, gli ultimi quattro il patrimonio naturale) sono elencati al par. 77 delle *Operational Guidelines*: «[...] Nominated properties shall therefore: (i) represent a masterpiece of human creative genius; (ii) exhibit an important interchange of

elencati al par. 77 delle *Operational Guidelines*. Questi ultimi sono elaborati dal Comitato per il patrimonio mondiale (*World Heritage Committee*), un organo composto da ventuno membri eletti dagli Stati parti, che si riuniscono in Assemblea durante le sessioni ordinarie della Conferenza generale dell'UNESCO³⁹.

Prima di proseguire, vale la pena spendere alcune parole sul Comitato, in quanto si tratta di un organo che dispone di un ampio ventaglio di funzioni nell'applicazione della Convenzione del 1972. Tra i suoi compiti rientrano le decisioni riguardanti l'iscrizione nella Lista del patrimonio mondiale, ai sensi dell'art. 11. Può inoltre disporre la cancellazione dei beni dalla Lista del patrimonio mondiale, qualora vengano meno le condizioni che ne giustificano l'iscrizione; si pronuncia sulle richieste di assistenza internazionale da parte degli Stati nella gestione dei beni protetti, autorizzando le necessarie analisi e consultazioni prima di prendere una decisione; e amministra il fondo del patrimonio mondiale, nel quale confluiscono sia i contributi ordinari degli Stati, sia i contributi straordinari al di fuori della Convenzione⁴⁰. Nello svolgimento delle sue funzioni, il Comitato è assistito da due organizzazioni non governative, ossia il Consiglio internazionale per i monumenti e i siti (*International Council on Monuments and Sites*, ICOMOS) e l'IUCN, che gli forniscono consulenza nella valutazione dei beni culturali e naturali candidati dagli Stati membri, e dal Centro internazionale per lo studio della conservazione e del restauro dei beni culturali (*International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property*, ICCROM), un'organizzazione intergovernativa al servizio dei

human values, over a span of time or within a cultural area of the world, on developments in architecture or technology, monumental arts, town-planning or landscape design; (iii) bear a unique or at least exceptional testimony to a cultural tradition or to a civilization which is living or which has disappeared; (iv) be an outstanding example of a type of building, architectural or technological ensemble or landscape [...]; (v) be an outstanding example of a traditional human settlement, land-use, or sea-use which is representative of a culture (or cultures), or human interaction with the environment [...]; (vi) be directly or tangibly associated with events or living traditions, with ideas, or with beliefs, with artistic and literary works of outstanding universal significance [...]; (vii) contain superlative natural phenomena or areas of exceptional natural beauty and aesthetic importance; (viii) be outstanding examples representing major stages of earth's history [...]; (ix) be outstanding examples representing significant on-going ecological and biological processes [...]; (x) contain the most important and significant natural habitats for in-situ conservation of biological diversity [...]]».

³⁹ Il Comitato per il patrimonio mondiale, insieme all'Ufficio del Comitato, fa oggi parte del Centro per il patrimonio mondiale (*World Heritage Centre*), un organo creato nel 1992 la cui funzione principale è coordinare le attività relative al patrimonio mondiale e assicurare la corretta gestione della Convenzione del 1972. Quest'ultimo organizza gli incontri annuali del Comitato e fornisce assistenza nella preparazione delle liste preliminari e delle candidature per la Lista del patrimonio mondiale; inoltre mobilita l'assistenza internazionale, attraverso interventi di emergenza qualora un sito sia minacciato.

⁴⁰ Artt. 15-18 della Convenzione del 1972.

suoi Stati membri impegnata nella promozione della conservazione di tutte le forme di patrimonio culturale.

Tornando ai criteri elencati nelle *Operational Guidelines* per la valutazione dell'eccezionale valore universale di un bene, è importante notare come alcuni di questi facciano riferimento al significato intangibile di un bene, insistendo sul legame tra la tutela del patrimonio materiale e quella del patrimonio immateriale. Per la precisione, i criteri (iii) e (vi)⁴¹ attribuiscono un eccezionale valore universale a tutti quei beni che rappresentano una testimonianza unica di una tradizione culturale, o di una civiltà presente o passata; o ancora, se sono materialmente associati a eventi, tradizioni, credenze, idee che abbiano un *eccezionale significato universale*.

Si tratta di riferimenti importantissimi, che consentono di apprezzare il tentativo di estendere il campo d'applicazione della Convenzione del 1972 anche al patrimonio intangibile, nella misura in cui esso sia strettamente associato con il patrimonio materiale⁴². Questo approccio sembra ulteriormente confermare l'esistenza di una salda relazione tra la salvaguardia di tutte le componenti del patrimonio culturale – tangibili e intangibili – da cui scaturisce l'esigenza di garantire una tutela del patrimonio che non sia settoriale, ma organica e unitaria.

In questo senso, la Convenzione del 1972 si pone come apripista per i successivi strumenti UNESCO votati alla protezione del patrimonio immateriale e alla promozione delle diversità culturali⁴³.

3. Come accennato in precedenza⁴⁴, il riconoscimento di un bene come parte del patrimonio mondiale, in virtù del suo eccezionale valore universale, non pregiudica la titolarità dello Stato sul cui territorio quel bene è situato. Ciò significa che è prima di tutto lo Stato ad avere la responsabilità, davanti alla Comunità internazionale, di agire direttamente al massimo delle proprie risorse per tutelare, conservare e valorizzare il bene presente entro i suoi confini.

Ai sensi della Convenzione del 1972, le azioni che gli Stati possono intraprendere per assicurare un'adeguata protezione al proprio patrimonio comprendono: l'adozione di una politica generale intesa ad assegnare una funzione al patrimonio culturale e naturale nella vita collettiva; l'istituzione sul territorio di servizi per la

⁴¹ Cfr. *supra*.

⁴² Sul punto cfr. YUSUF, *Article 1 – Definition of Cultural Heritage*, in FRANCONI, LENZERINI (eds.), *The 1972 World Heritage Convention, A Commentary*, New York, 2008, p. 23 ss.

⁴³ Si pensi alla *Dichiarazione universale dell'UNESCO sulla diversità culturale* (Parigi, 2 novembre 2001), alla *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale intangibile* (Parigi, 17 ottobre 2003) e alla *Convenzione per la protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali* (Parigi, 20 ottobre 2005).

⁴⁴ Cfr. *supra*, par. 2.

protezione e valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, dotati di personale e mezzi adeguati; e lo sviluppo di studi e ricerche scientifiche che permettano di perfezionare le tecniche di intervento da parte dello Stato per far fronte ai pericoli che minacciano il patrimonio⁴⁵. L'intervento della Comunità internazionale è, invece, complementare rispetto all'azione degli Stati: questi ultimi, infatti, potranno ricorrere ai meccanismi di assistenza e cooperazione internazionale solo «all'occorrenza» (*where appropriate*), ossia laddove non dispongano autonomamente dei mezzi necessari per garantire una tutela adeguata al proprio patrimonio⁴⁶.

Il sistema di assistenza internazionale, a norma dell'art. 13 della Convenzione del 1972, può essere attivato esclusivamente per quei beni rispetto ai quali lo Stato ha già ottenuto l'iscrizione nella Lista del patrimonio mondiale, o per quelli che, a suo giudizio, soddisfano i requisiti necessari all'iscrizione.

Per l'iscrizione nella Lista del patrimonio mondiale, gli Stati presentano una lista indicativa dei beni situati sul loro territorio, indicando tutti i riferimenti necessari per rilevare l'eccezionale valore universale del bene⁴⁷. All'esame delle liste preliminari, nel caso dei beni culturali, provvede innanzitutto l'ICOMOS, e in un secondo momento il Comitato per il patrimonio mondiale, al quale spetta l'ultima parola sull'iscrizione. Una volta accolta la domanda di iscrizione, lo Stato al quale il bene appartiene ne diventa responsabile davanti alla Comunità internazionale, e potrà beneficiare dell'assistenza internazionale per la salvaguardia di quel bene qualora lo ritenga necessario.

Se la presenza di un eccezionale valore universale è condizione indispensabile per l'iscrizione del bene nella Lista del patrimonio mondiale, il venir meno di quelle eccezionali caratteristiche (ad esempio perché il bene è rimasto gravemente danneggiato) può comportare la rimozione del bene dalla stessa, su decisione del Comitato⁴⁸.

Quest'ultimo, inoltre, ai sensi dell'art. 11 della Convenzione, può allestire, aggiornare e diffondere «[...] ogni qualvolta le circostanze lo esigano, sotto il nome di "elenco del patrimonio mondiale in pericolo", un elenco dei beni menzionati nell'elenco del patrimonio mondiale per la cui salvaguardia sono necessari grandi lavori e per i quali è stata chiesta l'assistenza della presente Convenzione»⁴⁹. Si tratta della Lista del patrimonio mondiale in pericolo nella quale un bene può essere inserito

⁴⁵ Artt. 5, lettere a), b) e c) della Convenzione del 1972.

⁴⁶ *Ibid.*, art. 4, e par. 233 delle *Operational Guidelines*.

⁴⁷ Cfr. *supra*.

⁴⁸ La procedura da seguire per l'eventuale cancellazione di un bene dalla Lista del patrimonio mondiale è indicata ai par. 192-198 delle *Operational Guidelines*.

⁴⁹ Art. 11, co. 4, della Convenzione del 1972.

in presenza di tre condizioni: che siano necessari interventi di manutenzione straordinaria per garantirne la salvaguardia; che lo Stato abbia presentato una richiesta di assistenza ai sensi della Convenzione; e che il bene sia minacciato da danni seri e precisi legati o ad attività umane (ad esempio progetti di grandi lavori pubblici o privati, rapido sviluppo urbano e turistico, abbandono del bene, conflitto armato) o a fenomeni e catastrofi naturali⁵⁰.

Vale la pena spendere qualche parola sull'eventuale necessità del consenso da parte dello Stato all'iscrizione del bene di sua appartenenza nella Lista del patrimonio mondiale in pericolo, dal momento che il testo della Convenzione è poco chiaro in merito. Sul punto si è espressa la dottrina, sollevando alcune riflessioni interessanti sul senso stesso della Lista del patrimonio mondiale in pericolo⁵¹ e il ruolo del Comitato come portavoce di una volontà collettiva internazionale. In primo luogo, si è rilevato che la necessità del consenso, oltre a non esser espressamente prevista dall'accordo, non può essere soddisfatta quando i rischi ai quali il bene è esposto sono riconducibili proprio a una condotta irresponsabile dello Stato d'appartenenza. In questo caso l'iscrizione del bene nella Lista del patrimonio mondiale in pericolo assolve una funzione sanzionatoria, poiché rappresenta lo strumento a disposizione del Comitato per denunciare il comportamento negligente dello Stato davanti alla Comunità internazionale, invitandolo in questo modo a correggere la propria condotta in conformità agli obblighi previsti dall'accordo.

La Convenzione, inoltre, afferma chiaramente che «in caso di urgenza, il Comitato può in qualsiasi momento procedere ad una nuova iscrizione nell'elenco del patrimonio mondiale in pericolo e darne diffusione immediata»⁵². In questo caso sono le condizioni di immediatezza alle quali fa riferimento l'accordo a escludere la necessità del consenso dello Stato, che rischierebbe di ritardare in maniera irreparabile l'intervento tempestivo del Comitato.

Un'ulteriore conferma del carattere facoltativo del consenso dello Stato viene dalla prassi più recente, in cui il Comitato ha iscritto beni nella Lista del patrimonio mondiale in pericolo in presenza del consenso da parte dello Stato d'appartenenza⁵³,

⁵⁰ *Ibid.* e par. 177 delle *Operational Guidelines*.

⁵¹ Cfr. BUZZINI, CONDORELLI, *Article 11 – List of World Heritage in Danger and Deletion of a Property from the World Heritage List*, in FRANCONI, LENZERINI (eds.), *op. cit.*, p. 175 ss.; VIGORITO, *op. cit.*, pp. 41-43.

⁵² Art. 11, co. 4, della Convenzione del 1972.

⁵³ Esempio il caso dei Buddha di Bamiyan, distrutti dal regime talebano nel marzo 2001. Successivamente, l'Amministrazione di transizione afghana, subentrata al regime fondamentalista, presentò una richiesta di iscrizione del bene nella Lista del patrimonio in pericolo e l'avvio di una campagna di assistenza internazionale per la ricostruzione del sito.

ma anche in assenza di un preventivo consenso⁵⁴ e addirittura, in certi casi, con l'opposizione dello Stato⁵⁵. Tale prassi sta a dimostrare il carattere autonomo dell'iniziativa del Comitato rispetto all'iscrizione di un bene nella Lista del patrimonio mondiale in pericolo, cioè indipendentemente dalla volontà dello Stato territoriale. Questa libertà di manovra del Comitato testimonia con forza l'esistenza di un interesse collettivo alla tutela dei beni di eccezionale valore universale, che sembra affermare la prevalenza dell'interesse internazionale alla salvaguardia del bene sull'interesse locale dello Stato, introducendo così un'importante eccezione al principio di sovranità. A ulteriore conferma dell'esistenza di questo interesse collettivo intervengono le disposizioni della Convenzione stessa, a cominciare dal Preambolo, dove si afferma che la degradazione o la sparizione di un bene del patrimonio culturale e naturale è un impoverimento nefasto del patrimonio di tutti i popoli del mondo⁵⁶.

Come già anticipato, ai sensi della Convenzione del 1972 l'assistenza internazionale di cui gli Stati possono beneficiare nella gestione dei beni iscritti in una delle due Liste, e in generale dei beni in possesso delle caratteristiche necessarie all'iscrizione, ha natura complementare, in quanto è attivabile solo qualora lo Stato non sia in grado autonomamente di garantire una tutela adeguata. L'assistenza si articola in tre tipologie, a seconda della natura della richiesta presentata dallo Stato: assistenza d'urgenza, preparatoria, di conservazione e gestione⁵⁷.

L'assistenza d'urgenza (*emergency assistance*) riguarda tutte quelle ipotesi in cui i beni iscritti nelle due Liste siano minacciati da pericoli gravi che ne hanno pregiudicato, o rischiano di pregiudicarne, l'integrità.

L'assistenza preparatoria (*preparatory assistance*), invece, consiste nella richiesta che gli Stati rivolgono all'UNESCO per ottenere aiuto e sostegno nella compilazione delle liste indicative, e in generale nello svolgimento delle procedure per la presentazione della domanda di iscrizione di un bene nella Lista del patrimonio mondiale.

⁵⁴ Si tratta delle situazioni di bisogno immediato (*urgent need*), in cui il Comitato, per ragioni di immediatezza, può agire nel silenzio dello Stato interessato. Si può richiamare a tal proposito il caso del nucleo urbano di Dubrovnik, distrutto da un bombardamento nel dicembre 1991 da parte dell'Armata popolare jugoslava. All'epoca il sito era già iscritto nella Lista del patrimonio mondiale e il Comitato procedette all'iscrizione nella Lista del patrimonio in pericolo senza aver ottenuto il consenso della Croazia. Cfr. Comitato per il patrimonio mondiale, *Inscription on the List of World Heritage in Danger: Old City of Dubrovnik (Yugoslavia)*, Doc. CONF 002 XV.F (12 dicembre 1991).

⁵⁵ È il caso della valle di Kathmandu, in Nepal. Cfr. Comitato per il patrimonio mondiale, *Decisions adopted by the 27th Session of the World Heritage Committee in 2003*, Doc. WHC-03/27.COM/24 (10 dicembre 2003), pp. 64-65.

⁵⁶ Cfr. VIGORITO, *op. cit.*, p. 42.

⁵⁷ Art. 22 della Convenzione del 1972 e par. 235 delle *Operational Guidelines*.

Infine l'assistenza di conservazione e gestione (*conservation and management assistance*) può essere chiesta dagli Stati per far fronte a tutte le problematiche relative ad una corretta ed efficace gestione del bene protetto dalla Convenzione, come la necessità di aiuto nella formazione di personale specializzato nella salvaguardia dei beni culturali e naturali, fornitura di attrezzature, o sostegno per l'avvio di campagne di sensibilizzazione ed educazione dell'opinione pubblica alla protezione del patrimonio.

Ciascuna di queste forme di assistenza internazionale è finanziata dal Fondo del patrimonio mondiale, creato in applicazione della Convenzione e costituito dai contributi – obbligatori e volontari – degli Stati parti⁵⁸. Oltre ai contributi degli Stati membri, le risorse del Fondo possono attingere a versamenti, doni o legati da parte di altri Stati, dalla stessa UNESCO, da organismi pubblici o privati e da persone fisiche, nonché ad ogni altra forma di sostegno autorizzata dal regolamento elaborato dal Comitato per il patrimonio mondiale⁵⁹. È opportuno aggiungere che, considerata la natura complementare dell'intervento della Comunità internazionale a fronte della richiesta di assistenza di uno Stato, quest'ultimo, a meno che le sue finanze non glielo consentano, dovrà farsi carico di una parte dei costi delle operazioni di intervento e assistenza⁶⁰.

Grazie alla Convenzione del 1972, l'UNESCO ha fino ad oggi riconosciuto come patrimonio dell'umanità un totale di 1121 siti (869 siti culturali, 213 naturali e 39 misti) presenti in 167 Paesi del mondo⁶¹. Attualmente l'Italia e la Cina sono le nazioni che detengono il maggior numero di siti iscritti nella Lista del patrimonio mondiale⁶², oltre ad un elevato numero di proposte di iscrizione che attendono di essere approvate⁶³. L'Italia può inoltre vantare sul suo territorio l'unica sede

⁵⁸ Art. 15, co. 3, lett. a) della Convenzione del 1972.

⁵⁹ Art. 15 della Convenzione del 1972 e par. 227 delle *Operational Guidelines*.

⁶⁰ Art. 25 della Convenzione del 1972.

⁶¹ Numeri aggiornati a novembre 2020. Consultabile presso: <https://whc.unesco.org>.

⁶² L'Italia ha ratificato la Convenzione del 1972 il 23 giugno 1978. I siti italiani iscritti nella Lista del patrimonio mondiale sono oggi 55, suddivisi in 50 siti culturali (comprendenti 8 paesaggi culturali) e 5 siti naturali. Le iscrizioni più recenti riguardano la città di Ivrea, in Piemonte (1 di luglio 2018), come esempio di città industriale del XX secolo, e le Colline del Prosecco di Conegliano e Valdobbiadene (7 luglio 2019), come paesaggio culturale straordinario per il suo valore estetico e le pratiche rispettose dell'ambiente. L'elenco e la descrizione completa dei siti iscritti sono disponibili presso: <http://www.unesco.it>.

⁶³ Attualmente la lista propositiva dell'Italia comprende 41 siti, tra cui il paesaggio culturale di Civita di Bagnoregio (2017), il ciclo di dipinti di Giotto presso la Cappella degli Scrovegni a Padova (2016), il Parco Nazionale della Sila (2012), il centro storico di Lucca (2006), la miniera di marmo di Carrara (2006) e i portici di Bologna. Questi ultimi sono stati ufficialmente presentati, il 21 gennaio 2020, come la candidatura italiana alla Lista del patrimonio mondiale per il 2020, a co-

UNESCO con mandato specifico per la regione europea, l'Ufficio regionale per la scienza e la cultura in Europa (*UNESCO Regional Bureau for Science and Culture in Europe*), con sede a Venezia presso Palazzo Zorzi. L'Ufficio ha il compito di promuovere la cooperazione scientifica e culturale in Europa, con particolare attenzione all'Europa sudorientale e al bacino del Mediterraneo, nell'ambito del programma complessivo dell'UNESCO, ed opera prevalentemente nel campo delle scienze ambientali, della cultura, dello sviluppo sostenibile e del dialogo interculturale. Esso è inoltre particolarmente attivo nella tutela del patrimonio culturale materiale e immateriale, nella lotta al traffico illecito di beni culturali e nella promozione della diversità delle espressioni culturali.

L'Ufficio non va confuso con la Commissione nazionale italiana per l'UNESCO, istituita nel 1950 e con sede a Roma a Palazzo Firenze, e avente lo scopo di favorire la promozione, il collegamento, l'informazione, la consultazione e l'esecuzione dei programmi UNESCO sul territorio italiano. L'importanza del ruolo che l'Italia gioca nella protezione internazionale della cultura trova conferma, oltre che nella rilevanza del suo patrimonio artistico e naturale, anche nel contributo annuale che lo Stato italiano versa all'UNESCO, calcolato intorno ai 12 milioni di dollari. Questo rende l'Italia l'ottavo contributore ordinario ma il primo finanziatore per contributi extra bilancio, che si aggirano intorno ai 30 milioni di dollari all'anno, ponendola ai vertici dei contributori complessivi dell'UNESCO⁶⁴.

4. Uno degli aspetti più importanti, per non dire unici, della Convenzione del 1972 è l'estensione del suo ambito di applicazione anche al patrimonio naturale, frutto di un approccio non più settoriale, ma unitario, rispetto alla tutela di quello che la Dichiarazione di Stoccolma definiva l'ambiente umano (*human environment*): quest'ultimo costituisce, vale la pena ricordarlo, l'incontro tra i beni naturali e quelli creati dall'uomo, ossia la cultura, da cui scaturisce quella dimensione ideale e indispensabile «to the enjoyment of basic human rights»⁶⁵.

Come è noto, tale Dichiarazione è stata adottata a conclusione dei lavori della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano del 15 giugno 1972, che rappresenta simbolicamente l'inizio di una riflessione, all'interno della Comunità internazionale, sui rischi legati al costante aumento dell'inquinamento e alla distru-

ronamento di un lungo *iter* iniziato nel 2018 e che ha visto coinvolte le istituzioni e la società civile. Dati aggiornati a novembre 2020, disponibili presso: <http://whc.unesco.org>.

⁶⁴ A seguito della sospensione del finanziamento ordinario da parte degli Stati Uniti, avvenuta nel novembre 2011, l'Italia è salita al secondo posto dei contributori dell'UNESCO, subito dopo il Giappone.

⁶⁵ Cfr. *supra*.

zione e diminuzione delle risorse naturali⁶⁶, e la conseguente necessità di adottare politiche e misure collettive mirate a contrastare il degrado ambientale⁶⁷. E va sicuramente messo in evidenza come, a partire dalla Dichiarazione di Stoccolma e la quasi contestuale adozione della Convenzione UNESCO sul patrimonio mondiale, il diritto dei beni culturali e il diritto internazionale dell'ambiente abbiano conosciuto un'evoluzione parallela e progressiva, partendo da una riflessione comune, ossia che l'ambiente umano, come già precisato, è costituito sia dai beni naturali sia da quelli frutto dell'attività dell'uomo, tra i quali rientrano, secondo la dottrina, anche i beni culturali⁶⁸.

Se da un lato esistono numerosi strumenti normativi dedicati alla tutela dell'ambiente che insistono sul valore culturale di alcuni elementi della flora e della fauna⁶⁹, come la *Convenzione sulle zone umide di importanza internazionale segnatamente come habitat degli uccelli acquatici e palustri*⁷⁰, e la *Convenzione sulla conservazione delle specie migratrici appartenenti alla fauna selvatica*⁷¹, dall'altro è opportuno rilevare come non vi siano molti esempi di convenzioni in materia di beni culturali che estendono la propria portata anche alla tutela dell'ambiente; anzi, ad oggi l'unico accordo internazionale riguardante la salvaguardia dei beni culturali che si applica anche al patrimonio naturale è proprio la Convenzione sul patrimonio mondiale del 1972.

Inoltre non bisogna dimenticare che il legame tra cultura e natura come due facce della stessa medaglia, ossia l'ambiente umano, emerge dalla constatazione che

⁶⁶ Il par. 3 del Preambolo della Dichiarazione di Stoccolma è eloquente ed ancora profondamente attuale, in questo senso: «[...] Vediamo intorno a noi con crescente evidenza i danni causati dall'uomo in molte regioni della terra: pericolosi livelli d'inquinamento delle acque, dell'aria, della terra e degli esseri viventi; notevoli ed indesiderabili perturbazioni dell'equilibrio ecologico della biosfera; distruzione ed esaurimento di risorse insostituibili e gravi carenze dannose alla salute fisica, mentale e sociale dell'uomo nell'ambiente da lui creato e in particolare nel suo ambiente di vita e di lavoro».

⁶⁷ A richiamare l'attenzione degli Stati sull'esigenza di mettere la protezione dell'ambiente al centro del dibattito internazionale fu il naufragio nel 1967 della petroliera *Torrey Canyon* al largo della Cornovaglia, che provocò il versamento di 230.000 tonnellate di greggio nei pressi della costa britannica. In seguito a questo drammatico episodio, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite convocò, con la risoluzione n. 2850 (XXVI) del 20 dicembre 1971, la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, tenutasi a Stoccolma dal 5 al 15 giugno 1972.

⁶⁸ Cfr. PECORARO, *Uomo, natura, cultura e la Convenzione del 1972 sul patrimonio mondiale*, in CICIRIELLO (a cura di), *op. cit.*, p. 291 ss.; DALLOO, PANNEKOEK, *Nature and Culture: A New World Heritage Context*, in *International Journal of Cultural Property*, 2008, p. 25 ss.

⁶⁹ VIGORITO, *op. cit.*, p. 29.

⁷⁰ Ramsar, 2 febbraio 1971 (Convenzione di Ramsar). Il Preambolo mette in luce il significato culturale dell'ecosistema protetto, affermando che le Parti contraenti «[r]iconosciuta l'interdipendenza dell'Uomo e del suo ambiente [...]», prendono atto che «[...] le zone umide costituiscono una risorsa di grande valore economico, culturale, scientifico e ricreativo, la cui perdita sarebbe irreparabile».

⁷¹ Bonn, 23 giugno 1979.

i rischi ai quali è esposto l'ambiente, e che spesso sono la conseguenza di attività umane, come ad esempio i cambiamenti climatici provocati dall'aumento costante della temperatura della superficie terrestre causata dall'emissione di gas serra, hanno un effetto potenzialmente devastante anche per l'integrità del patrimonio culturale⁷². Non a caso, tra le minacce che possono colpire il patrimonio culturale e naturale protetto dalla Convenzione del 1972, e che giustificano l'iscrizione del bene minacciato nella Lista del patrimonio mondiale in pericolo, l'art. 11, par. 4, della Convenzione annovera anche «[...] calamità e cataclismi, grandi incendi, terremoti, scoscendimenti, eruzioni vulcaniche, modificazione del livello delle acque, inondazioni, maremoti», vale a dire catastrofi naturali spesso causate da quei «[...] progetti di grandi lavori pubblici o privati, rapido sviluppo urbano e turistico, distruzione dovuta a cambiamenti d'utilizzazione o di proprietà terriera» ai quali sempre la norma in esame fa riferimento. Si tratta di un aspetto molto importante e che non va sottovalutato, poiché sancisce il legame tra ambiente e cultura sotto il profilo dei pericoli ai quali sono esposti, e la necessità di escogitare politiche condivise per la loro protezione, basate principalmente su una convergenza delle discipline giuridiche di riferimento. Questo legame, e l'esigenza di prevenire i rischi che minacciano contemporaneamente sia il patrimonio culturale che quello naturale, è messo bene in luce, per esempio, da quegli atti vincolanti dell'UE che riguardano la valutazione di impatto ambientale⁷³, dove gli elementi dell'ecosistema e del patrimonio culturale vengono indicati come parametri per valutare e descrivere gli effetti di un progetto o di un'opera sull'ambiente.

Per quanto riguarda le disposizioni contenute nella Convenzione del 1972 e riguardanti la protezione del patrimonio naturale, bisogna partire innanzitutto dall'art. 2, che non fornisce una definizione specifica di patrimonio naturale, ma si limita ad indicare, analogamente a quanto avviene per il patrimonio culturale, le diverse tipologie di beni che rientrano in questa definizione. Come si è già visto nel precedente paragrafo, per "patrimonio naturale" si intendono: i monumenti naturali costituiti da formazioni fisiche e biologiche; le formazioni geologiche e fisiografiche costituenti l'habitat di specie animali e vegetali in via di estinzione; i siti naturali.

⁷² Si pensi alle aree archeologiche la cui conservazione è messa a repentaglio dall'aumento delle inondazioni; oppure i siti culturali che si trovano lungo le coste, la cui integrità è continuamente minacciata dall'aumento delle inondazioni.

⁷³ Si veda la *Direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati* (Doc. n. 31985L0337); la *Direttiva 97/11/CE del Consiglio, del 3 marzo 1997, che modifica la Direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati* (Doc. n. 31997L0011); e la *Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente* (Doc. n. 32001L0042).

Non bisogna dimenticare che, accanto alle categorie di patrimonio culturale e naturale protette dalla Convenzione, esistono i cosiddetti “beni misti”, ossia quei beni che, secondo il par. 46 delle *Operational Guidelines*, «[...] satisfy a part or the whole of the definitions of both cultural and natural heritage laid out in Articles 1 and 2 of the Convention». Attualmente nella Lista del patrimonio mondiale sono iscritti 39 beni misti, tra cui la regione di Meteora e il Monte Athos, sedi dei più importanti raggruppamenti di monasteri della Grecia, il Parco Nazionale di Tongariro in Nuova Zelanda⁷⁴, che si caratterizza per la presenza di eccezionali paesaggi culturali, e il Santuario storico di Machu Picchu, in Perù.

Come per il patrimonio culturale, perché un bene naturale possa essere iscritto nella Lista del patrimonio mondiale deve possedere un eccezionale valore universale, ossia caratteristiche tali da rendere quel bene meritevole di tutela nell’interesse dell’intera Comunità internazionale. A tal proposito le *Operational Guidelines* indicano, accanto ai requisiti di “autenticità” e “integrità”⁷⁵, i criteri per la valutazione dell’eccezionale valore, fissati dal Comitato per il patrimonio mondiale e indicati con precisione al par. 77.

Con riferimento ai beni naturali, i criteri individuati sono quattro, e prevedono che un bene soddisfi il requisito dell’eccezionale valore universale quando: è sede di fenomeni naturali stupefacenti, o è provvisto di una bellezza naturale e di un’importanza estetica eccezionale; rappresenta una testimonianza straordinaria delle più importanti fasi della storia della Terra, compresi i processi geologici che hanno influito sullo sviluppo delle caratteristiche della superficie terrestre; offre esempi eccezionali di processi geologici e biologici influenti sull’evoluzione e lo sviluppo degli ecosistemi; contiene habitat naturali fondamentali per la salvaguardia della diversità biologica.

Per quanto riguarda la procedura di iscrizione del bene nella Lista del patrimonio mondiale, questa è molto simile a quella prevista per i beni culturali: ai sensi dell’art. 11, par. 1, della Convenzione del 1972, è necessario che ogni Stato contraente sottoponga al Comitato per il patrimonio mondiale una lista indicativa dei beni del patrimonio culturale e naturale situati sul suo territorio, accompagnata da una documentazione che attesti le loro caratteristiche di eccezionale valore universale. Prima che il Comitato pronunci la sua decisione sui beni candidati e iscritti nella lista preliminare, quest’ultima sarà esaminata da un organo di esperti, che nel

⁷⁴ Quest’ultimo è stato il primo sito iscritto nella Lista del patrimonio mondiale come paesaggio culturale (1990). Secondo la descrizione presente sulla pagina web dell’UNESCO, «[t]he mountains at the heart of the park have cultural and religious significance for the Maori people and symbolize the spiritual links between this community and its environment». Disponibile presso: <https://whc.unesco.org>.

⁷⁵ Cfr. *supra*, nota 25.

caso dei beni culturali, come già visto, è l'ICOMOS. Nel caso dei beni naturali a pronunciarsi sarà invece l'IUCN⁷⁶.

Ad oggi i beni naturali iscritti nella Lista del patrimonio mondiale sono 213, e comprendono siti quali la Grande barriera corallina, il Parco nazionale di Yellowstone, le Isole Galápagos, il Grand Canyon e il Parco nazionale del Kilimanjaro⁷⁷. Vale la pena segnalare, tra i diversi esempi di patrimonio naturale iscritti nella Lista, quelli appartenenti alla Repubblica democratica del Congo (RDC), che costituiscono la metà dell'intera area delle foreste tropicali dell'Africa e che, a causa delle gravi devastazioni all'ecosistema causate da anni di guerra civile, sono stati iscritti nella Lista del patrimonio mondiale in pericolo. Ma su questi si tornerà brevemente nel prossimo paragrafo.

Nell'ottobre del 2006 il Centro per il patrimonio mondiale⁷⁸ ha pubblicato un piano strategico per la protezione del patrimonio naturale sottoscritto dal Comitato per il patrimonio mondiale⁷⁹. In questo documento sono stati fissati i principi guida, le strategie e le diverse tipologie di azione a tutela del patrimonio naturale protetto dalla Convenzione del 1972, assegnando un ruolo di coordinatore al Centro per il patrimonio mondiale. All'interno di questo piano strategico, si insiste soprattutto sul valore della Convenzione nella conservazione della biodiversità e l'enorme potenziale inespresso che essa incarna. Si legge infatti che la Convenzione sul patrimonio mondiale:

«[C]ontinues to be poorly understood in terms of its biodiversity conservation potential. It is generally perceived as a simple listing mechanism whereas its full potential as a robust tool to galvanize national and international attention remains under-utilised by key conservation and sustainable development stakeholders»⁸⁰.

⁷⁶ Sulle competenze e le funzioni dell'ICOMOS e dell'IUCN nell'ambito della Convenzione del 1972, si veda CICIRIELLO, *L'ICCROM, l'ICOMOS e l'IUCN e la salvaguardia del patrimonio mondiale culturale e naturale*, in ID. (a cura di), *op. cit.*, p. 109 ss.

⁷⁷ Numeri aggiornati a novembre 2020. Attualmente l'Italia ha 5 siti iscritti nella Lista come patrimonio naturale mondiale. Essi sono: le Isole Eolie, Monte San Giorgio, foreste primordiali dei faggi dei Carpazi e di altre regioni d'Europa (che l'UNESCO qualifica quale «transboundary property», ossia un bene condiviso tra Albania, Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Germania, Italia, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna e Ucraina), le Dolomiti e il Monte Etna.

⁷⁸ Cfr. *supra*.

⁷⁹ Comitato per il patrimonio mondiale, *The World Heritage Centre's Natural Heritage Strategy*, Doc. WHC-06/30.COM/INF.6A (30 giugno 2006).

⁸⁰ *Ibid.*, p. 7.

Per superare questo dilemma, il piano d'azione promosso dal Centro per il patrimonio mondiale propone di massimizzare il più possibile gli strumenti messi a disposizione dalla Convenzione, vale a dire le liste preliminari presentate dagli Stati membri, i rapporti sullo stato di conservazione dei beni protetti e i meccanismi di iscrizione e cancellazione dalle Liste, allo scopo di garantire il massimo supporto alla salvaguardia della biodiversità. Inoltre, si insiste con particolare vigore sulla necessità di integrare la Lista del patrimonio mondiale, incoraggiando gli Stati a candidare il maggior numero di beni e usufruendo dell'assistenza dell'IUCN, coinvolgendo nella presentazione delle candidature anche la società civile e il settore privato.

Tutto questo a conferma di come la Convenzione del 1972 costituisca, insieme alla *Convenzione sulla diversità biologica*⁸¹, la *Convenzione di Ramsar*, nonché la *Convenzione sul commercio internazionale delle specie minacciate di estinzione*⁸², uno dei pilastri fondamentali per la protezione internazionale della biodiversità. Inoltre, come è stato giustamente rilevato in dottrina⁸³, il grande livello di adesione che la Convenzione sul patrimonio mondiale ha ricevuto nel corso degli anni, al punto da farle assumere un valore pressoché universale, rappresenta anche il suo principale punto di forza come strumento per la protezione dell'ambiente e la difesa degli ideali di sviluppo sostenibile, in quanto affida agli Stati membri il compito e l'impegno uniforme di proteggere, conservare, presentare e consegnare alle future generazioni un patrimonio naturale, non solo culturale, appartenente a tutta l'umanità.

5. Dopo aver illustrato il contenuto della Convenzione sul patrimonio mondiale e i criteri fissati dalla stessa per valutare l'eccezionale valore universale di un bene, occorre spiegare cosa comporta, nella pratica, l'iscrizione nelle Liste del patrimonio mondiale e del patrimonio mondiale in pericolo, richiamando a tal proposito alcuni episodi in cui un bene ha visto compromesso, in certi casi in maniera irrecuperabile, il proprio «eccezionale valore universale».

Come sappiamo, la Convenzione prevede che un bene culturale e naturale, già iscritto nella Lista del patrimonio mondiale, possa essere iscritto nella Lista del patrimonio mondiale in pericolo se minacciato da pericoli legati ad attività umane (come la realizzazione di progetti di lavori pubblici, le conseguenze del rapido sviluppo urbano, i conflitti armati, l'incuria del bene) o alle conseguenze riconducibili a catastrofi naturali, come terremoti e inondazioni. Quando poi il bene è stato dan-

⁸¹ Nairobi, 22 maggio 1992.

⁸² Washington, 3 marzo 1973.

⁸³ GOODWIN, *The World Heritage Convention, the Environment, and Compliance*, in *Colorado Journal of International Environmental Law & Policy*, 2009, p. 1.

neggiato al punto da aver perso le caratteristiche di eccezionale valore universale che ne avevano giustificato l'iscrizione, il Comitato per il patrimonio mondiale ne può disporre la cancellazione dalla Lista⁸⁴. Nel caso di un bene culturale, tale eventualità si è verificata per la prima volta nel 2009, quando il Comitato ha disposto la rimozione dalla Lista della Valle dell'Elba a Dresda⁸⁵, a seguito della costruzione di un ponte stradale a quattro corsie che avrebbe compromesso irrimediabilmente lo straordinario valore universale del sito.

Inizialmente il Comitato tentò, in diverse occasioni, di convincere le autorità di Dresda a sospendere o modificare il progetto. A tal proposito decise di iscrivere il sito nella Lista del patrimonio mondiale in pericolo, allo scopo di denunciare il comportamento della Germania alla Comunità internazionale, nella speranza che questo potesse bastare a dissuadere le autorità locali dalla realizzazione del piano urbanistico. Venne inviata sul posto anche una delegazione formata da esperti dell'UNESCO e dell'ICOMOS, che invano propose ai responsabili del progetto di costruire un tunnel invece di un ponte. Tutte queste iniziative si rivelarono inutili, per cui l'UNESCO decise di cancellare il sito dalla Lista del patrimonio mondiale, una decisione che aveva l'evidente sapore di una sanzione nei confronti della Germania, che si era resa responsabile della violazione della Convenzione del 1972 e che in questo modo perdeva i privilegi di assistenza tecnica e finanziaria per la salvaguardia del sito rimosso, in quanto riservati ai soli beni iscritti nella Lista.

Tuttavia, come è stato rilevato in dottrina⁸⁶, per quanto sia comprensibile la necessità di sanzionare lo Stato che abbia intenzionalmente violato gli obblighi previsti dalla Convenzione del 1972, il valore sanzionatorio della cancellazione di un bene dalla Lista va a ricadere, per forza di cose, sullo stesso bene, che viene così privato di un importante strumento di tutela proprio in un momento di grave emergenza, causata dalla realizzazione del progetto urbanistico e dall'impatto ambientale che ne deriverà.

Dresda non è stato l'unico sito ad aver perduto lo status di patrimonio dell'umanità: nel 2007, quindi già prima della cancellazione della Valle dell'Elba, il Comitato aveva deciso di rimuovere dall'elenco il Santuario dell'Orice d'Arabia in Oman (*Arabian Oryx Sanctuary*), un'oasi paesaggistica celebre per la sua rara e preziosa

⁸⁴ La procedura da seguire per l'eventuale cancellazione di un bene dalla Lista è descritta ai par. 192-198 delle *Operational Guidelines*.

⁸⁵ Comitato per il patrimonio mondiale, *Final Decisions of the 33rd Session of the World Heritage Committee (Seville, 2009)*, Doc. WHC-09/33.COM/20, pp. 43-44. Il sito era stato iscritto nel 2004 come paesaggio culturale in forza dei criteri (ii), (iii), (iv) e (v) di cui al par. 77 delle *Operational Guidelines*; cfr. Advisory Body Evaluation (ICOMOS), *Dresden Elbe Valley (Germany)*, Doc. n. 1156 (marzo 2004).

⁸⁶ Cfr. VIGORITO, *op. cit.*, p. 80.

fauna⁸⁷, a seguito della iniqua decisione del governo di Mascate di ridurre l'area del parco del 90% e, di conseguenza, la popolazione degli orici⁸⁸.

Nel corso degli anni non sono mancati altri episodi in cui l'UNESCO, ravvisando situazioni di pericolo o cattiva manutenzione dei beni iscritti, ha richiamato lo Stato interessato alle proprie responsabilità alla luce della Convenzione del 1972. Nel 2004, ad esempio, il Comitato iscrisse nella Lista del patrimonio mondiale in pericolo la Cattedrale di Colonia, il cui eccezionale valore universale rischiava di essere pregiudicato dal progetto per la costruzione di nuovi e moderni edifici in prossimità del sito⁸⁹.

Una situazione analoga si è verificata con riguardo al centro storico di Pietroburgo, minacciato dalla decisione delle autorità russe di costruire nell'area una torre di 400 metri, con effetti deleteri per l'eccezionale valore universale del sito. Anche in questa occasione il Comitato per il patrimonio mondiale dichiarò che avrebbe rimosso il sito dalla Lista se le autorità non avessero modificato il progetto⁹⁰. Evidentemente la minaccia fece effetto, a differenza di quanto accaduto a Dresda, e nel 2010 il piano di costruzione della torre venne rivisto, spingendo il Comitato a sospendere la procedura per la cancellazione.

Anche l'Italia si è dovuta confrontare con problemi legati alla cattiva manutenzione di un'area archeologica iscritta nella Lista del patrimonio mondiale, nello specifico il crollo della *Schola Armaturarum* e del muro perimetrale della "Casa del moralista" a Pompei⁹¹. Per far fronte a questo problema, aggravato per giunta dalle insistenti piogge che nel 2010 si sono abbattute sulla Campania, il governo italiano e l'UNESCO hanno sottoscritto nel novembre 2011 un accordo di cooperazione per il recupero dei siti archeologici di Pompei, Ercolano e Torre Annunziata, iscritti nella Lista del patrimonio mondiale dal 1997⁹². Tale documento prevedeva l'invio di un gruppo di esperti dell'UNESCO in appoggio alle autorità italiane al fine di migliorare la conservazione delle aree archeologiche, adeguandola alle raccomandazioni periodiche del Comitato per il patrimonio mondiale.

⁸⁷ Il sito ospita alcune specie animali rarissime, come l'ubara, lo stambecco della Nubia e l'orice.

⁸⁸ Comitato per il patrimonio mondiale, *Decisions adopted at the 31st Session of the World Heritage Committee (Christchurch, 2007)*, Doc. WHC-07/31.COM/24, pp. 50-51.

⁸⁹ Comitato per il patrimonio mondiale, *Decisions of the 28th session of the World Heritage Committee*, Doc. WHC-04/28.COM/26 (29 ottobre 2004), p. 116.

⁹⁰ Comitato per il patrimonio mondiale, *Final Decisions of the 33rd Session of the World Heritage Committee (Seville, 2009)*, Doc. WHC-09/33.COM/20, pp. 150-151.

⁹¹ Per un'approfondita analisi della disciplina giuridica italiana dedicata alla protezione dei beni culturali, cfr. CABIDDU, GRASSO (a cura di), *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2021.

⁹² Cfr. la notizia *UNESCO and Italy agree to cooperate on the restoration of Pompeii* (29 novembre 2011), disponibile presso: <http://whc.unesco.org>.

Gli esempi richiamati testimoniano l'impatto che la Convenzione del 1972 ha avuto non tanto rispetto all'individuazione di beni meritevoli di tutela internazionale in virtù del loro straordinario valore culturale e naturale, quanto con riguardo al grado di partecipazione condivisa che si è instaurata tra l'UNESCO e gli Stati e avente un unico obiettivo: salvaguardare e valorizzare la cultura in tutte le sue forme. In questo senso non è azzardato affermare che, in termini di progressivo riconoscimento del valore universale della cultura e diffusione di una prassi internazionale adeguata a tale scopo, il contributo della Convenzione del 1972 è inestimabile, e costituisce il cuore pulsante di tutto il diritto internazionale dei beni culturali.

Purtroppo le vicende degli ultimi anni, in particolare le tensioni che si sono create tra l'UNESCO, accusata di nutrire pregiudizi anti-israeliani, e gli Stati Uniti e Israele, culminate nell'ottobre 2017 con l'uscita dei due paesi⁹³, hanno rappresentato un duro colpo per la solidità e l'unitarietà dell'organizzazione, soprattutto alla luce del ruolo di protagonisti che gli Stati Uniti hanno avuto nella realizzazione del programma del patrimonio mondiale⁹⁴ e del contributo economico che essi rappresentavano, dal momento che erano responsabili del 22% dell'intero budget. Tuttavia, la decisione di abbandonare l'UNESCO non sembra avrà delle ripercussioni sui siti iscritti nella Lista⁹⁵. Secondo quanto dichiarato da George Papagianis, capo dei servizi dei media presso la sede centrale dell'UNESCO a Parigi, l'unica conseguenza sarà che gli Stati Uniti non potranno più far parte del Comitato per il patrimonio mondiale, dal momento che quest'ultimo ha compiti di assistenza finanziaria e decide quali siti debbano essere inclusi, o eventualmente rimossi, dalla Lista del patrimonio mondiale⁹⁶.

Al di là dell'importanza che la Lista del patrimonio mondiale riveste a livello universale, essa non esaurisce il significato e la portata della Convenzione del 1972. Quest'ultima, nel corso degli anni, si è evoluta e ha visto ampliare in maniera significativa il proprio campo d'applicazione, in modo da adattarsi alle nuove realtà. In particolare, come già affermato, l'introduzione della categoria dei pae-

⁹³ Il Dipartimento di Stato americano ha comunque dichiarato che gli Stati Uniti resteranno impegnati, mantenendo lo status di «non membri osservatori, allo scopo di fornire il contributo statunitense di visione, prospettiva ed esperienza». Cfr. *Usa via da Unesco. "Nell'organizzazione pregiudizi anti-Israele". Anche Netanyahu prepara l'uscita*, in *La Repubblica* (12 ottobre 2017).

⁹⁴ Gli Stati Uniti sono stati tra i sostenitori e promotori più appassionati della Convenzione del 1972.

⁹⁵ Attualmente sono 23 i siti UNESCO presenti sul suolo statunitense, e comprendono il Parco nazionale del Grand Canyon, Independence Hall a Philadelphia, il Parco nazionale Yellowstone e la Statua della Libertà.

⁹⁶ *Will U.S. Withdrawal from UNESCO Affect Heritage Sites?* in *The New York Times* (12 aprile 2018).

saggi culturali e l'elaborazione dei criteri per l'identificazione dell'eccezionale valore universale sono stati decisivi per individuare quel filo sottile ma essenziale, in quanto spalanca i cancelli dell'identità culturale, che lega il patrimonio tangibile al patrimonio intangibile, dove il primo costituisce il veicolo per la trasmissione e la sopravvivenza della memoria di un popolo, delle sue tradizioni e del suo legame col territorio.

Quest'impostazione, il cui seme era già presente nel testo originario della Convenzione del 1972, si è sviluppata nel corso degli anni, non solo per allargare in concreto il campo di applicazione della stessa, ma anche e soprattutto per esprimere meglio, a livello internazionale, l'esigenza di tutelare il patrimonio culturale e naturale in tutte le sue forme. Ciò allo scopo di proteggere non tanto la dimensione materiale della cultura, ma i significati più intimi e profondi che essa racchiude. Ed è questo il messaggio di cui la Convenzione è portatrice⁹⁷.

L'impatto che la Convenzione del 1972 ha avuto sulle pratiche di tutela internazionale dei beni culturali, e sull'evoluzione della disciplina in materia, è stato fondamentale sotto diversi profili. Innanzitutto ha potenziato in maniera decisiva gli interventi e le campagne dell'UNESCO in tutto il mondo per la protezione dei siti culturali e naturali in pericolo, mettendo a disposizione dell'organizzazione una serie di strumenti per garantire un'adeguata salvaguardia dei beni. Oltre ai già citati casi del centro storico di Dubrovnik e dei Buddha di Bamiyan⁹⁸, nonché gli esempi visti in cui il bene era esposto ai pericoli derivanti dalla cattiva manutenzione o dalla realizzazione di un progetto urbanistico, l'UNESCO è intervenuta in diverse altre occasioni, avviando campagne per la messa in sicurezza di siti in pericolo.

Nel 1993, l'UNESCO avviò un programma per la salvaguardia di Angkor, in Cambogia, considerato uno dei più importanti siti archeologici dell'Asia Sud

⁹⁷ Negli anni immediatamente successivi all'adozione dell'accordo, molti Stati si affollarono per iscrivere il maggior numero di beni nella Lista del patrimonio mondiale. Questa tendenza iniziale portò inizialmente ad una scarsa rappresentatività internazionale della Convenzione. Nel 1993, sulla base di uno studio del Comitato per il patrimonio mondiale, emersero diverse lacune e squilibri: l'Europa risultava il continente più rappresentato rispetto al resto del mondo (detenendo il 55% dei beni iscritti nella Lista), con prevalenza delle città e degli edifici religiosi tra le categorie di beni iscritti e la Cristianità in netto vantaggio, in termini di rappresentanza, sulle altre fedi religiose. Gli esperti constatarono il "malinteso": la Lista era stata compilata secondo una concezione quasi esclusivamente "monumentalista". Da qui la proposta di iniziare a scegliere i beni da iscrivere non solo sulla base delle loro caratteristiche estetiche, ma in virtù del loro significato storico, antropologico e spirituale; per permetterle, dunque, di non essere un semplice elenco di "belle cose", ma un testamento completo delle più importanti manifestazioni della diversità culturale. Sul punto, cfr. VIGORITO, *op. cit.*, pp. 33-34.

⁹⁸ Cfr. *supra*.

Orientale in quanto racchiude le vestigia delle capitali dell'Impero Khmer, tra cui il celebre complesso templare comprendente i templi di Angkor Wat e Bayon⁹⁹. Il lancio di una campagna per la tutela e la conservazione del sito, martoriato da anni di guerra civile, portò all'iscrizione del medesimo nella Lista del patrimonio mondiale, e fornì il contesto per la realizzazione di numerosi progetti finalizzati alla salvaguardia e al recupero del sito. Il successo di questa campagna culminò nella rimozione di Angkor dalla Lista del patrimonio mondiale in pericolo nel 2004¹⁰⁰. Nonostante questo, ancora oggi l'UNESCO è coinvolta nella conservazione di Angkor, attraverso un piano di gestione del sito che tenga conto delle continue scoperte archeologiche e del paesaggio vivente che gli fa da cornice.

A causa dei gravissimi danni subiti, nel corso di anni di conflitti, dai cinque siti del patrimonio mondiale della RDC¹⁰¹, nel 2000 l'UNESCO ha avviato un progetto per la conservazione del patrimonio naturale in tempo di guerra, allo scopo di denunciare e contrastare i danni che i conflitti armati arrecano alla biodiversità e alle aree protette¹⁰². Il progetto, entrato nella sua terza e ultima fase nel 2010, mirava a favorire la conservazione del patrimonio ecologico congolese attraverso il coinvolgimento delle comunità locali, allo scopo di salvaguardare l'integrità dei siti patrimonio dell'umanità dagli effetti distruttivi della guerra. Un momento decisivo, in tal senso, è stato l'incontro tra le autorità dell'RDC e l'UNESCO, avvenuto a Kinshasa il 14 gennaio 2011 e conclusosi con l'adozione della Dichiarazione di Kinshasa¹⁰³, che ha sancito l'impegno del governo congolese ad applicare le misure stabilite dal Comitato per il patrimonio mondiale per il ripristino dell'eccezionale valore universale dei siti danneggiati. Anche questo intervento dell'UNESCO nella RDC, al di là dei risultati registrati, ha rappresentato un importante laboratorio degli effetti benefici che la cooperazione internazionale, che è uno dei perni della

⁹⁹ Comitato per il patrimonio mondiale, *Report of the Rapporteur of the seventeenth session of the Bureau of the World Heritage Committee*, Doc. WHC.93/CONF.002/2 (9 agosto 1993), pp. 19-20.

¹⁰⁰ Comitato per il patrimonio mondiale, *Decisions of the 28th session of the World Heritage Committee*, Doc. WHC-04/28.COM/26 (29 ottobre 2004), p. 145.

¹⁰¹ I cinque siti in questione sono il Parco nazionale di Garamba, di Kahuzi-Biega, di Salonga, del Virunga e la Riserva naturale di Okapi, tutti inclusi nella Lista del patrimonio mondiale in pericolo.

¹⁰² Centro per il patrimonio mondiale, *Biodiversity Conservation in Regions of Armed Conflict - Protecting World Heritage Sites in the Democratic Republic of the Congo*, UNESCO/DRC/UNFIP Project 243ZAI70 (maggio 2000), disponibile presso: <http://whc.unesco.org>.

¹⁰³ *Déclaration de Kinshasa sur les Sites du patrimoine mondial de la République Démocratique du Congo*, Kinshasa, 14 gennaio 2011.

Convenzione del 1972, produce nell'ambito della tutela del patrimonio culturale e naturale¹⁰⁴.

I casi citati rappresentano solo alcuni esempi delle numerose campagne che l'UNESCO, all'indomani dell'adozione della Convenzione del 1972, ha intrapreso. Invero non costituiscono una grossa novità, dal momento che, come si è visto¹⁰⁵, la promozione internazionale per la protezione del patrimonio culturale e la sensibilizzazione in tal senso della Comunità internazionale sono state le ragioni storiche che hanno portato alla nascita della Convenzione. Cionondimeno, quest'ultima ha consolidato in tal senso la prassi dell'UNESCO, conferendo alla sua azione una struttura più definita e mettendole a disposizione un organo, quale il Comitato per il patrimonio mondiale, con funzioni e poteri decisionali specifici in materia di iscrizione dei beni nelle Liste e le misure da adottare per la loro gestione.

Un altro punto utile, per quanto scontato, a rammentarci l'importanza capitale della Convenzione sul patrimonio mondiale è il livello di partecipazione che essa ha generato. Il fatto che oggi l'accordo conti 194 Stati parti è la dimostrazione più eloquente che le norme in esso contenute, e le responsabilità alle quali richiama la Comunità internazionale in materia di protezione e conservazione dei beni culturali e naturali, hanno inequivocabilmente rango consuetudinario. Inoltre, le reazioni inorridite della Comunità internazionale agli eventi che minacciano i beni culturali e naturali sono la riprova dell'esistenza di un sentire comune e universale rispetto alla tutela di questi beni, nonché un segnale forte che il patrimonio culturale rappresenta un "valore fondamentale" che, ormai, trascende il concetto e i limiti stessi dell'eccezionale valore universale, e che merita protezione in quanto tassello unico e inimitabile del mosaico umano.

¹⁰⁴ Il progetto dell'UNESCO per la salvaguardia dei siti naturali di eccezionale valore universale in RDC ha beneficiato dell'assistenza di numerose agenzie (tra cui i Programmi delle Nazioni Unite per lo sviluppo e l'ambiente e la Missione ONU per la RDC, oltre che del contributo di diversi Stati, tra cui l'Italia e il Belgio).

¹⁰⁵ Cfr. *supra*, par. 1.

“PALERMO ARABO-NORMANNA E LE CATTEDRALI DI CEFALÙ E MONREALE”, EMOZIONI, STORIE, SIGNIFICATI, IMPEGNI E PROSPETTIVE DEL RICONOSCIMENTO DEL SITO SERIALE UNESCO

Vincenzo Garbo

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Breve storia della candidatura. – 3. 3 luglio 2015, *Bundeshaus* di Bonn: il “dietro le quinte” di una giornata memorabile. – 4. *World Heritage List*: non una medaglia ma una assunzione di responsabilità. – 5. Cefalù, un cantiere culturale. – 6. Potenzialità dell’itinerario UNESCO per l’incremento del turismo culturale e la promozione del territorio. – 6.1. Regole del turismo culturale. – 6.2. Visibilità e identità. – 6.3. Politiche per il turismo. – 7. Conclusioni.

1. Ci sono attimi che racchiudono il senso dei valori cui si presta la propria fede, che costituiscono la sintesi di un percorso, che restituiscono le soddisfazioni cui si anela pur quando, in taluni momenti di scoramento, appaiono essere irraggiungibili.

Momenti inattesi, come l’immagine di una sala stracolma nella quale studiosi di discipline diversissime e rappresentanti diplomatici di pressoché tutte le Nazioni del mondo (eterogenei per culture, tradizioni, lingue, religioni o, addirittura, in inimicizia tra loro), acconsentono, unanimemente, ad assumere una decisione in favore del riconoscimento del valore mondiale di un sito culturale. Questo è ciò che è accaduto il 3 luglio 2015, nell’ambito della 39^a sessione dell’Assemblea del Comitato per il patrimonio mondiale (*World Heritage Committee*), al *Bundeshaus* di Bonn.

La decisione dell’UNESCO di riconoscere la Basilica-Cattedrale di Cefalù, con il suo chiostro capitolare ruggeriano, unico in Sicilia, Patrimonio dell’Umanità è la presa d’atto che il mondo intero ha fatto dell’unicità e del valore artistico e storico culturale del nostro Duomo. La calorosa accoglienza riservata al sito seriale “Palermo arabo normanna e le Cattedrali di Cefalù e Monreale” da parte di tutte le delegazioni dei paesi rappresentati in seno all’UNESCO e i discorsi, molto partecipati, dei sedici ambasciatori che sono intervenuti, fra cui molti di paesi musulmani, è stata fonte di personale commozione, rendendo evidente a tutti che le tre città che compongono il sito seriale sono viste come esempio di interculturalità e di dialogo tra popoli.

Questi concetti sono ben riassunti nella motivazione della decisione che così recita:

«L'insieme degli edifici costituenti l'itinerario arabo normanno rappresentano un eccezionale valore universale come esempio di convivenza e interazione tra diverse componenti culturali di provenienza storica e geografica eterogenea. Tale fenomeno ha generato uno stile architettonico originale in cui sono mirabilmente fusi elementi bizantini, islamici e romanici, capace di volta in volta di prodursi in combinazioni uniche, di eccelso valore artistico e straordinariamente unitarie»¹.

In questa sede desideriamo sottolineare l'importanza di Cefalù nella simbologia dell'ideale geopolitico ruggeriano: un luogo geografico sito all'apice di una ideale linea mediana che taglia in due l'isola; un "confine" che, nel XII secolo, costituiva l'elemento di cesura e di incontro tra la Sicilia Orientale, prettamente di rito greco-bizantino e la Sicilia Occidentale, di rito latino. Un centro geografico che divenne simbolico punto d'incontro tra il nord Europa Normanno e il Maghreb Musulmano, l'oriente bizantino e l'occidente latino. La Basilica-Cattedrale che il fondatore del *Regnum Siciliae* volle edificare, con l'intento di farne il *Pantheon* della dinastia normanna, è un edificio culturale manifestamente latino, ma pensato per consentire la celebrazione liturgica anche in rito greco, affidato da Ruggero ai Canonici Agostiniani di Bagnara Calabria, i quali ebbero il compito di "mediatori culturali".

Cefalù, Palermo e Monreale, in età normanna videro sorgere magnifici edifici alla edificazione dei quali lavorarono, fianco a fianco, maestranze bizantine, arabe e normanne; tutto questo nel secolo che vide le Crociate. I nove monumenti inclusi nel sito seriale UNESCO, ossia: la Chiesa-Cattedrale di Palermo, il Palazzo Reale di Palermo, la Cappella Palatina, la Chiesa di San Giovanni degli Eremiti, la Chiesa di Santa Maria dell'Ammiraglio o della Martorana, la Chiesa di San Cataldo, il Castello della Zisa, il Ponte dell'Ammiraglio, la Basilica-Cattedrale di Cefalù e la Basilica-Cattedrale di Monreale. Ben si comprende, pertanto, come l'inserimento nella Lista del Patrimonio mondiale (*World Heritage List*) non abbia inteso celebrare soltanto l'unicità del sincretismo artistico di nove monumenti presenti in tre città ma voglia additare l'esempio di un modo di concepire le culture e i rapporti sociali.

2. È bene, però, rivolgere lo sguardo all'indietro per comprendere come si è arrivati a quel momento, così importante per l'Italia intera, che, in quella circostanza, ha guadagnato il suo 51° Patrimonio mondiale UNESCO.

Nel 1996 lo Stato italiano inserì nella lista propositiva nazionale il sito denominato "Centro storico di Palermo, Orto botanico e Complesso di Monreale".

¹ Disponibile presso: <http://arabonormannaunesco.it>.

Una separata proposta riguardò invece la “Cattedrale di Cefalù e abitato storico”. Nell’ambito di una successiva revisione, la lista propositiva depositata presso il Centro per il patrimonio mondiale UNESCO (*World Heritage Centre*), comprendeva la proposta modificata, inserita il 6 giugno 2006, riguardante “Palermo e la Cattedrale di Monreale”. Tuttavia, in considerazione dei più recenti indirizzi segnalati dall’evoluzione delle *Linee guida operative per l’applicazione della Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale del 1972*² (*Operational Guidelines*)³, tale proposta è andata modificandosi nel tempo, focalizzando l’attenzione sul valore del sincretismo arabo-normanno.

È stata così formulata l’ipotesi del sito seriale “Palermo arabo-normanna e le Cattedrali di Cefalù e Monreale”, inserito nella lista propositiva italiana nel 2010. Tale candidatura è stata predisposta e presentata dalla Regione Siciliana e dalla Fondazione UNESCO, il cui Direttore è il prof. Aurelio Angelini. Importante è stato il ruolo svolto dal Ministero per i Beni e le attività culturali e per il turismo (MiBACT) e, naturalmente, dalla Commissione nazionale italiana UNESCO presieduta dal professore Gianni Puglisi.

Tale proposta ha goduto nel tempo del supporto di rappresentanti politici del Governo italiano. Il 27 luglio 2009 è stata presentata una risoluzione alla VII Commissione Cultura, Scienza e Istruzione, volta a impegnare il Governo ad adottare tutte le iniziative utili per sostenere e accelerare il processo d’inserimento del complesso monumentale arabo-normanno di Palermo, Cefalù e Monreale nella *World Heritage List*. Il passo successivo è stata la visita, nel marzo 2010, di una delegazione della predetta Commissione parlamentare nei monumenti oggetto della proposta di sito seriale.

Nella primavera del 2014 ogni Comune ha formalizzato, con l’adozione di apposite Delibere di Giunta municipale, l’elenco degli impegni da assumere, corredato da una relazione storico-culturale del sito, alla redazione della quale, per la parte riguardante Cefalù, ha lavorato chi scrive, e da una serie di certificazioni a supporto della perimetrazione delle *buffer zone*.

Definita questa fase, nell’ottobre del 2014 l’UNESCO ha disposto l’ispezione del sito, condotta dal prof. Antonio Almagro Gorbea, conclusasi positivamente. I soggetti promotori: Assessorato Regionali dei Beni Culturali; Assemblea Regionale Siciliana; Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo; Ministero dell’Interno-Fondo edifici di culto-Prefettura di Palermo; Comuni di: Palermo, Cefalù e Monreale; Arcidiocesi di Palermo; Arcidiocesi di Monreale; Diocesi di Cefalù; Eparchia di Piana degli Albanesi; Fondazione Federico II e Fondazione UNESCO Sicilia dividevano, quindi, la stesura definitiva del “Protocollo di

² Parigi, 16 novembre 1972.

³ L’ultima versione è del 2017. Disponibile presso: <https://whc.unesco.org>.

intesa per la Gestione del sito seriale” da allegare, obbligatoriamente, al dossier di candidatura. Nel febbraio 2015 si sono svolte le attività per la costituzione del Comitato di Pilotaggio e l'elaborazione del Piano di gestione che si sono concluse il 20 dello stesso mese con la firma da parte di tutti i componenti del Comitato stesso, del Piano di gestione e la nomina, all'unanimità, di Leoluca Orlando, nella qualità di Sindaco di Palermo, come Presidente.

A quel punto la procedura è stata conclusa e il *dossier* con le delibere dei tre Comuni è stato trasmesso all'UNESCO, il quale ha calendarizzato l'esame della candidatura per il mese di luglio del 2015, nell'ambito della 39^a sessione del *World Heritage Committee* in programma a Bonn dal 28 giugno all'8 luglio 2015. A maggio dello stesso anno l'ICOMOS (*International Council on Monuments and Sites*), organismo internazionale consultivo dell'UNESCO, aveva espresso il proprio parere sulla candidatura dichiarando fortemente raccomandata la sua iscrizione nella *World Heritage List*⁴.

3. All'arrivo presso il Centro congressuale delle Nazioni Unite (*UN Campus*) di Bonn nella delegazione italiana (composta dal Presidente dell'Assemblea Regionale Siciliana, on. Giovanni Ardizzone, dall'Assessore regionale ai Beni Culturali, prof. Antonio Purpura, dal Sindaco di Palermo, Leoluca Orlando, dal Sindaco di Cefalù, Rosario Lapunzina, dal Sindaco Monreale Piero Capizzi, dal Presidente del Consiglio comunale di Palermo, Salvatore Orlando, dal Presidente della Fondazione Federico II, Francesco Forgione, dal Console italiano nella città di Colonia, dai funzionari del MiBACT, tra i quali desidero ricordare la dottoressa Riccio, i cui consigli sono stati particolarmente preziosi, e da chi scrive), prevaleva un fiducioso ottimismo ma un'altrettanta forte consapevolezza che nulla poteva dirsi scontato.

Tale convincimento era stato maturato dal sottoscritto nel periodo 2012-2015, nel quale in qualità di delegato del Sindaco di Cefalù potei avere il privilegio di lavorare alla stesura del dossier di candidatura in seno al comitato tecnico. Analizzando la normativa, i precedenti, le nuove regole approvate dall'UNESCO era apparso chiaro il convincimento che se può considerarsi vero l'assunto per il quale un sito non può essere accolto nella *World Heritage List* senza avere i requisiti rigorosissimi previsti sia in merito ai beni in sé (tra i quali quelli, imprescindibili, della unicità e della perfetta conservazione) sia quelli di contesto (con riferimento al perimetro delle *buffer zone*), non risponde al vero l'asserzione che ciò sia sufficiente.

Per essere più espliciti, il possesso dei requisiti tecnici del bene e del contesto nel quale esso è inserito, è indispensabile per accedere alla valutazione UNESCO, ma non è sufficiente per ottenere l'iscrizione nella lista dei siti del Patrimonio mondiale. Per far sì che ciò avvenga è necessario che ricorrano anche delle condizioni

⁴ Disponibile presso: <https://www.unesco.beniculturali.it>.

geo-politiche favorevoli. Infatti, in seno al *World Heritage Committee* sono presenti le delegazioni degli Stati aderenti all'UNESCO ed è con il loro voto che si sancisce l'iscrizione o meno di un bene culturale o naturalistico nella Lista del Patrimonio mondiale. È comprensibile pertanto come tale decisione segua anche logiche strategiche e di schieramento. Da sempre vi è anche una forte competizione tra gli Stati per la “conquista” di un buon numero di siti, perché ciò comporta prestigio ma anche notevoli ricadute in termini turistici, economici e di promozione.

Le regole che l'UNESCO, nel tempo, si è data tendono a disciplinare, ad organizzare e, in qualche modo, a limitare queste logiche, come pure a “riequilibrare” il numero dei riconoscimenti. È bene precisare che la mancata iscrizione di un sito non è soltanto una valutazione negativa nel merito della proposta ma viene inesorabilmente letta come una “bocciatura” della Nazione che l'ha proposta. Infatti, è bene precisarlo, è lo Stato di appartenenza che propone un determinato sito. Ecco perché la procedura di selezione è rigorosissima, ed ecco perché la decisione di proporre una candidatura piuttosto che un'altra, “pescando” dalla lista nazionale dei siti considerati “maturi” per la candidatura è una decisione che spetta al Governo, poiché tale scelta, assunta in un determinato momento storico, può fare la differenza.

Ogni Nazione può “giocare”, nello stesso anno, soltanto due carte, potendo presentare allora (oggi gli spazi di “manovra” sono ancora più ristretti) soltanto un sito di carattere culturale e un sito di carattere naturalistico. Certe volte, addirittura, si sceglie di “saltare” l'appuntamento non presentando alcuna candidatura, ovvero di presentarne una soltanto scegliendo tra sito culturale o sito naturalistico, in ragione di delicatissimi equilibri geo-politici. È dunque fondamentale non solo che i siti siano di elevato spessore, rispondendo a tutti i requisiti tecnici richiesti, ma di pari importanza che essi intercettino le sensibilità degli altri Stati e che l'Italia si guadagni l'apprezzamento del maggior numero possibile di Nazioni.

Non crediamo di svelare un mistero se facciamo notare che queste dinamiche sono state ben presenti sin da subito nel lavoro preparatorio del *dossier*, cercando di saggiare le “sensibilità” internazionali ed evitando di scatenare suscettibilità mai sopite. Questo *labor limae* ha portato ad esempio alla scelta della denominazione “Palermo arabo-normanna e le Cattedrali di Cefalù e Monreale”, nella quale, proprio per ragioni di opportunità geopolitica, non compare il riferimento all'arte bizantina, che pure è caratteristica costitutiva e inscindibile del sincretismo artistico normanno (si pensi ai mosaici della Cappella Palatina, della chiesa di Santa Maria dell'Ammiraglio e delle Basiliche-Cattedrali di Cefalù e Monreale). Si è deciso di inserire, invece, una congiunzione connettiva tra il termine “arabo-normanno” e le parole “Cattedrali di Cefalù e Monreale” che fa comprendere, ad un acuto osservatore, che quella “e”, segna un andare oltre che non è solo territoriale ma, soprattutto, artistico. Le Cattedrali di Cefalù e Monreale non sono, cioè, solo frutto di un acco-

stamento dello stile arabo con quello normanno ma segnano una fusione sincretica nella quale l'arte e la cultura bizantina rientrano a pieno titolo. Se si vuole, si è scelto di usare un "bizantinismo" per potersi riferire a Bisanzio, senza citarla.

Quella mattina nella delegazione italiana aleggiava la consapevolezza di dover cercare proseliti a sostegno della candidatura e il timore di apparire come "i primi della classe". L'Italia era allora la Nazione con il maggior numero di siti al mondo, inseguita dalla Cina (nel momento in cui si scrive siamo *ex aequo* con 55 siti per ciascuna delle due Nazioni) a fronte di una enorme differenza in termini territoriali e di popolazione. I lavori dell'Assemblea procedettero tranquilli fino a poco prima della pausa pranzo, quando ci fu comunicato che, in una delle tante riunioni tecniche *a latere*, era stato stabilito un calendario dei lavori che prevedeva la presentazione del "nostro sito" non più per quella stessa giornata, come ci era stato preventivamente comunicato, ma per il successivo 5 luglio. Si può immaginare la delusione palpabile in ciascuno di noi e anche le difficoltà di chi, fidandosi della bozza di calendario che ci era stata precedentemente trasmessa, aveva fissato il volo di rientro in Italia per l'indomani. Dopo il pranzo, consumato in quello che fu il "transatlantico" del *Bundestag* tedesco fino all'Unificazione, un giardino all'aperto, peraltro in una rarissima giornata tedesca di caldo soffocante (si sfioravano i 40 gradi), quasi tutti i componenti della delegazione, ad eccezione di chi scrive, del Sindaco di Cefalù e dei funzionari del MiBACT, decisero di rientrare nei loro alberghi. Noi restammo a presidiare il "campo", poiché le esperte del MiBACT ci spiegarono che non poche volte, in passato, c'erano stati cambi di programma improvvisi.

La ripresa dei lavori segnò maggiori turbolenze rispetto al mattino poiché nacquero forti discussioni tra le delegazioni su alcuni siti. Attorno alle 15.30 dopo una serie di riunioni tecniche cui presero parte i rappresentanti del MiBACT, questi ultimi comunicarono che l'ordine dei lavori aveva subito un'altra improvvisa variazione e, di conseguenza, il nostro sito sarebbe stato il quarto in ordine di presentazione alla successiva ripresa della discussione. Apprendemmo così, all'improvviso, che il tempo che ci separava dal "verdetto" era circa un'ora e mezza. Fu a quel punto che chi scrive questa nota e il Sindaco di Cefalù iniziammo freneticamente a telefonare a tutti gli altri delegati, alcuni dei quali si trovavano in alloggi siti in zone della città tedesca piuttosto distanti dal luogo dell'Assemblea.

La discussione dei tre siti che ci precedettero fu al cardiopalma, perché diede adito a forti discussioni tra i rappresentanti delle Nazioni, facendoci comprendere che l'Assemblea non era semplicemente la sede nella quale si portavano a ratifica le decisioni tecniche assunte dall'ICOMOS ma era un agone nel quale, prendendo a prestito una terminologia calcistica, ci si giocava il campionato del mondo. Questa considerazione fu validata dall'esito delle decisioni. Dei tre siti che ci precedettero nell'ordine dei lavori uno fu ammesso, uno fu rinviato all'anno successivo, poiché ritenuto dall'Assemblea non ancora "pronto", il terzo, invece, fu respinto. A quel

punto le nostre fronti si imperlarono di sudore ma ciò non fu causato dalla temperatura atmosferica, poiché la sala era ben climatizzata.

Tutti i componenti della delegazione riuscirono a raggiungere l'Assemblea mentre era in corso la discussione della proposta di sito che, nell'ordine dei lavori, precedeva il nostro. Si apprese, a quel punto, che, da quello che era emerso nelle riunioni tecniche preparatorie, il nostro sito aveva ricevuto il *placet* di molti Stati, ciò faceva supporre che, con ogni probabilità, sarebbe stato adottato. Tuttavia, questioni di ordine geopolitico avevano determinato una certa freddezza nei confronti dell'Italia e, pertanto, probabilmente non ci sarebbero stati applausi da parte dell'Assemblea, né, tantomeno, interventi da parte dei componenti del Comitato per il patrimonio mondiale (*World Heritage Committee*). Per cercare di evitare che l'eventuale annuncio di proclamazione del sito fosse accompagnato dal “gelo” della sala, prendemmo a socializzare, da buoni meridionali, con alcuni rappresentanti di paesi latini nel tentativo di riuscire, in tal modo, a strappare loro almeno un applauso. Mentre andavamo su e giù tra gli scranni, non potemmo fare a meno di fissare lo sguardo alle delegazioni dell'Iran e di Israele che la rigida disposizione alfabetica delle delegazioni aveva fatto sedere fianco a fianco, da quel fatto, tanto banale, quanto straordinario, nacque la constatazione che il sito “Palermo arabo-normanna e le Cattedrali di Cefalù e Monreale” aveva il valore aggiunto di costituire un messaggio di pace.

Giunto il momento, la presentazione del sito fu introdotta dalla relazione tecnica illustrata dagli esperti dell'ICOMOS, il quale, esaminato il piano di gestione e ispezionati i nove monumenti che compongono il sito seriale, aveva concluso la propria istruttoria sulla proposta “raccomandandone fortemente” l'adozione al *World Heritage Committee*⁵.

Quando la *speaker*, di nazionalità indiana, si rivolse a coloro che avrebbero dovuto decidere sull'adozione, ovvero ai 21 delegati degli Stati che, eletti dall'Assemblea, componevano il *World Heritage Committee*, ossia: Algeria, Colombia, Croazia, Finlandia, Germania, India, Giamaica, Giappone, Kazakistan, Libano, Malesia, Perù, Filippine, Polonia, Portogallo, Qatar, Corea del Sud, Senegal, Serbia, Turchia, Vietnam, con grande meraviglia, contrariamente a quanto ci era stato predetto, vedemmo ben 16 “cavalieri” disporsi in verticale sugli scranni dei Rappresentanti di questi Stati. Era il segno che chiedevano alla Presidenza dell'Assemblea di prendere la parola per i 3 minuti concessi loro dal Regolamento.

Tutti gli interventi furono espressi con toni entusiasti, specialmente da parte dei Paesi a maggioranza musulmana. Alcuni rappresentanti di Paesi dilaniati da guerre civili a sfondo religioso, come l'Algeria o il Libano, misero particolarmente in evidenza il valore interculturale del riconoscimento, come esempio di pace tra culture

⁵ Cfr. *supra*, par. 1.

e fedi religiose diverse; altri posero l'accento sull'unicità storico-culturale del sito; altri ancora si espressero sulla bellezza delle tre città che compongono il sito seriale. Il Rappresentante del Giappone, con un efficace artificio retorico, "protestò" nei confronti dell'UNESCO per non aver sottoposto prima all'Assemblea questa candidatura dall'altissimo valore culturale.

I discorsi si susseguirono per circa mezz'ora, scandendo apprezzamenti per la bellezza di Cefalù, Palermo e Monreale; quando ascoltammo un diplomatico, che rappresentava un Paese martoriato da una lunga guerra civile interreligiosa, affermare che "Palermo, Cefalù e Monreale furono, nel XII secolo, ciò che il mondo dovrebbe essere oggi: un luogo di pace e di fratellanza tra i popoli e le religioni", confessiamo che non riuscimmo a trattenere le lacrime per la commozione.

Terminata l'ultima relazione la Presidente proclamò, tra gli applausi scroscianti di tutta la sala, l'inclusione del sito "Palermo arabo-normanna e le Cattedrali di Cefalù e Monreale" nella *World Heritage List*. Con questo atto l'UNESCO riconosceva non solo l'importanza di un incredibile patrimonio culturale ma l'unicità di un esperimento socio-culturale che nel XII secolo vide culture assai diverse collaborare tra loro. Per questa ragione, per citare le stesse parole che il Sindaco di Palermo scandì nel suo discorso di ringraziamento, nella qualità di Presidente del Comitato di Pilotaggio del sito: «a Palermo, a Cefalù e a Monreale i cani, i gatti e i topi camminano insieme in pace»⁶.

4. Il riconoscimento UNESCO non è una sorta di premio che si conquista una volta per sempre, al contrario comporta notevoli responsabilità da parte dei soggetti che devono attuarne il Piano di Gestione e, in primo luogo, da parte delle Amministrazioni Comunali di Palermo, Cefalù e Monreale.

Per questo, con cadenza annuale, il Comitato di Pilotaggio approva il Piano delle attività e di monitoraggio che deve indicare un preciso crono-programma delle iniziative da realizzare nell'ambito degli impegni assunti dai Comuni, fra i quali interventi da attuare per migliorare la vivibilità dei centri storici, tutelare l'integrità dei siti, rendere le nostre città più accoglienti per i turisti.

L'Amministrazione comunale di Cefalù è al lavoro per tradurre in atti concreti gli impegni assunti, di seguito i principali interventi già realizzati, o in fase di realizzazione divisi per zone di intervento:

Buffer I livello (area corrispondente, all'incirca, al centro storico di Cefalù)

– Mobilità: istituzione della Zona a traffico limitato (ZTL) del Centro Storico (in esercizio dal 2018) e della ZTL "DIAZ", già autorizzata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che entrerà in esercizio nel 2021. Si tratta di aree con

⁶ *Arabo-normanno, OK dell'Unesco. Palermo è patrimonio dell'Umanità*, in *LiveSicilia.it* (3 luglio 2015).

divieto di transito ad auto non autorizzate. L'accesso è riservato esclusivamente ai residenti, ai titolari di attività produttive con sede nel centro storico e ad altre categorie tassativamente elencate in un apposito Disciplinare Tecnico. È in esercizio un servizio di navette elettriche che favorisce la mobilità interna alla *buffer zone*.

– Spazi pubblici, servizi e aree verdi: totale rifacimento dell'illuminazione pubblica in tutto il territorio comunale attraverso la tecnologia a led; manutenzione della storica pavimentazione e dell'arredo urbano; installazione di elementi di arredo come panche, cesti, pannelli informativi, fioriere; salvaguardia e riqualificazione delle aree verdi; costante manutenzione, pulizia e controllo degli spazi pubblici e del relativo arredo urbano.

Buffer II livello (aree esterne al centro storico e mobilità *intra* e intercomunale)

Nelle aree comprese entro la perimetrazione della *buffer zone* sono state identificate alcune ulteriori esigenze in relazione a:

– Mobilità: miglioramento dei collegamenti pubblici tra Punta Raisi (aeroporto internazionale “Falcone e Borsellino”) Palermo e Cefalù.

– Spazi pubblici, servizi e aree verdi: rete informativa estesa all'intera *buffer zone* e costituita dalla segnaletica informativa-turistica attraverso l'installazione di pannelli informativo-didattici; *infopoint*, allestito presso la stazione ferroviaria, e un “Visitor Center” ospitato presso locali comunali del centralissimo Corso Ruggero. Come per la *buffer* di I livello, è stata avviata una costante manutenzione, pulizia e controllo degli spazi pubblici presenti e del relativo arredo urbano.

5. Cefalù, anche grazie al riconoscimento UNESCO, sta vivendo una fase di fermento culturale. Abbiamo deciso di scommettere sulla promozione della cultura anche in funzione di un innalzamento degli standard turistici. Se, per decenni, Cefalù è stata individuata come meta turistica balneare, stiamo cercando di puntare sul turismo culturale come volano per il miglioramento della qualità dell'offerta turistica e dei servizi e una graduale destagionalizzazione. I risultati del monitoraggio degli anni 2017-2018-2019 ci hanno dato ragione, segnando un incremento sia degli arrivi, sia delle presenze che ha collocato la “città ruggeriana” in cima alla *top ten* delle località turistiche siciliane per trend di crescita. Purtroppo, la pandemia da COVID-19 sta avendo l'effetto di uno *tsunami*.

Dal punto di vista culturale abbiamo lavorato per creare nuove realtà che, a loro volta, possano essere delle Istituzioni a presidio della ricerca e della fruizione culturale, insieme alle altre realtà culturali e alle scuole:

– Il 23 aprile 2017 (Giornata mondiale del libro) è stata inaugurata, presso alcuni locali interni al Palazzo di città la Biblioteca Comunale di Cefalù. Grazie alle donazioni dei cittadini il patrimonio librario è cresciuto ad oltre 6.000 libri, cui si aggiungeranno, presto, quelli acquistati grazie ad un recente finanziamento del MiBACT. Per fornire gli indirizzi tecnici è stato creato un Comitato di Biblioteca,

composto da 5 componenti, presieduto dal professor Giuseppe Saja, critico letterario e Dottore di Ricerca in Letteratura italiana. La Biblioteca comunale realizza un calendario annuale di iniziative, anche in collaborazione con le scuole, tra le quali: incontri letterari, presentazione di libri, mostre ecc.

– Nel 2019 il Comune di Cefalù ha fondato il “Centro Studi Ruggero II”, nato in stretta sinergia con la Biblioteca Comunale, il centro si occupa di studi storici e grazie a un partenariato con il Dipartimento di Storia dell’Università di Messina e la creazione di un Comitato scientifico internazionale, coordinato dal professor Francesco Paolo Tocco, medievalista dell’Università degli Studi di Messina, è stato organizzato a Cefalù il primo Convegno internazionale di studi storici, dal titolo “Sotto lo sguardo di Ruggero”, svoltosi presso il Palazzo di città il 29 febbraio e il 1 di marzo 2020, con la partecipazione di eminenti studiosi italiani, francesi, inglesi, tedeschi e spagnoli. La pubblicazione degli Atti è prevista per la primavera 2021, mentre la seconda edizione del Convegno internazionale, dal titolo “Governare la multiculturalità nel Mediterraneo medievale” è in programma per l’autunno 2021.

– Sempre nel 2019 il Consiglio comunale di Cefalù ha approvato, su proposta dell’Assessorato alle Politiche culturali, il Regolamento comunale con il quale si istituisce il SIBAC (Sistema Integrato dei Beni Culturali e Ambientali di Cefalù), che ha l’ambizione di promuovere studi, ricerche e partenariati con le scuole e le istituzioni culturali, facendo rete e creando un sistema integrato di fruizione culturale anche attraverso la *Visit Cefalù Card*, un biglietto unico che metterà in rete i siti culturali comunali, appositamente attrezzati: il Parco archeologico-naturalistico della Rocca, il Teatro “Salvatore Cicero” (set del film Premio Oscar *Nuovo Cinema Paradiso*), il “Lavatoio Medioevale”, il sito archeologico della strada romana e il Museo Mandralisca, che custodisce, tra l’altro, il celeberrimo *Ritratto d’ignoto* di Antonello da Messina.

6. L’inclusione nel Patrimonio UNESCO costituisce un potente fattore di attrazione turistica ed al tempo stesso il turismo svolge un ruolo fondamentale nella protezione e valorizzazione di tali siti. Dall’analisi del caso italiano, ma anche di quello francese e spagnolo, emerge che la maggior parte dei siti del Patrimonio UNESCO sono anche importanti mete turistiche: ad esempio, i siti italiani, concentrati in Toscana e nel Veneto, Emilia-Romagna e Sicilia, sono le mete tra le più visitate dai turisti stranieri. La stessa UNESCO, almeno da una decina d’anni, punta molto sul “turismo culturale”, come dimostrano le numerose iniziative in ambito turistico. Infatti, l’UNESCO, in linea con i più recenti ed avanzati studi sociologici, riconosce la necessità di un approccio integrato al turismo e alla conservazione dei beni culturali, nonché la stretta relazione fra sviluppo turistico, crescita economica e conservazione del patrimonio.

6.1. Tutte queste attività sono ispirate dalla *Carta del Turismo internazionale culturale* (*International Cultural Tourism Charter*) redatta in Messico nell'ottobre 1999, dal Comitato internazionale del Turismo culturale dell'ICOMOS.

Tale Carta ha come obiettivo principale la promozione di un turismo culturale che protegga, conservi ed interpreti il patrimonio culturale, muovendo dalla constatazione che il turismo, soprattutto quando è eccessivo, può provocare la degradazione e la distruzione dell'ambiente naturale e delle culture delle comunità d'accoglienza. Ci si basa su un concetto di patrimonio culturale esteso, eterogeneo e dinamico, che abolisce le tradizionali e rigide divisioni concettuali fra settori della cultura ed integra le nozioni di paesaggio, di siti naturali, di beni monumentali ed architettonici, di pratiche culturali tradizionali e post-moderne.

6.2. È facile dedurre che far parte di una lista di luoghi e monumenti “eletti” come Patrimonio dell'Umanità è un fattore importante per il territorio ed il suo sviluppo. Per capire cosa pensa la popolazione, sono state elaborate delle statistiche da parte dell'ISNART (Istituto Nazionale Ricerche Turistiche)⁷.

Sulla rilevanza dell'inserimento nella *World Heritage List*, i risultati indicano come più rilevante la visibilità che il territorio acquisisce, e in seconda battuta il rafforzamento dell'identità.

I principali benefici che, dall'indagine demoscopica presa in esame, derivano dal “marchio” UNESCO, sono i seguenti:

- a) Rafforzamento dell'identità turistica;
- b) Aumento generale della visibilità;
- c) Capacità di attrarre maggiore domanda;
- d) Miglioramento complessivo dell'offerta turistica locale;
- e) Maggiore valore dell'offerta turistica percepito dalla domanda;
- f) Migliore integrazione tra gli attori turistici con effetti positivi sull'offerta.

6.3. L'inserimento nella *World Heritage List* è una notevole opportunità per il territorio in termini di immagine e di visibilità positiva. Una opportunità che per essere colta appieno richiede siano attuate le misure necessarie a mantenere le condizioni di eccellenza del sito e a migliorare nel tempo le condizioni per una loro adeguata fruibilità turistica. Gli *opinion maker* confermano come la rilevanza del *brand* UNESCO sia principalmente riscontrabile nell'ambito della tutela e della promozione dei beni culturali, soprattutto materiali, in termini reputazionali-simbolici (marchio di qualità, sigillo di prestigio).

⁷ L'ISNART ha pubblicato nel marzo 2010 un dossier che illustrava i risultati di un'indagine sulle identità turistiche dei territori, con una sezione dedicata agli effetti prodotti dall'iscrizione di un luogo nella *World Heritage List*. Disponibile presso: <http://www.ont.it>.

7. Il riconoscimento di un sito UNESCO ha una valenza culturale molto ampia, sia per l'unicità dei monumenti che lo compongono, sia perché essi contengono l'essenza di civiltà, di valori, di ideali, di modi di vivere e concepire il mondo, spesso assai diversi.

Ai siti UNESCO si associano interessanti dinamiche di sviluppo nell'ambito delle quali il turismo culturale può rappresentare una notevole occasione di rilancio economico e di sbocchi occupazionali. Crediamo che attraverso una più proficua collaborazione tra Regione, soggetti gestori di siti, Comuni e imprese possa nascere un modello integrato che faccia del patrimonio storico, artistico, culturale e naturalistico, rappresentato dai siti UNESCO, un forte volano di sviluppo. L'auspicio è che si costituiscano "reti" culturali e territoriali che diano vita ad un "sistema UNESCO" alla base della promozione culturale del "sistema Italia", oggi, fin troppo, parcellizzato e, dunque, spesso inefficace sui mercati internazionali. A tal proposito non dobbiamo dimenticare la forte valenza geopolitica di cui i siti UNESCO sono portatori.

Il sito seriale "Palermo arabo-normanna e le Cattedrali di Cefalù e Monreale" è l'esempio di una Sicilia che vuole avere come proprie parole chiave: cultura, natura, collaborazione, bellezza.

Una terra, sede del Regno normanno, nel quale fu creato un modello di società che esaltò le differenze sociali e culturali amalgamandole in un contesto fortemente unitario, nel quale neppure il nome di una persona ne indicava necessariamente l'origine etnica o la religione. «Su un contratto di vendita immobiliare datato 1169 si nomina un certo *Christodoulos*, figlio di *Abul-Sayyid e Sitt al-Husun*, figlia a sua volta di Pietro di Castronuovo (che firmò in latino); alla vendita erano presenti Simeone, figlio di Andrea *al-Rabham* (che firmò in arabo) e Teodoro, figlio di Leone *al-Khanzari* ("Leone l'allevatore di maiali" in arabo), che firmò in greco. Anche gli ebrei di Sicilia parlavano arabo, ma lo scrivevano in caratteri ebraici»⁸.

Un modello di società che, oggi, ad otto secoli e mezzo secoli di distanza ci appare utopico ma che fu realtà storica, rappresentando scenari che, alla nostra società contemporanea, apparirebbero inverosimili pur essendo stati realtà; tuttavia, il reale non ha bisogno di apparire verosimile, in quanto è vero.

Il sito seriale UNESCO "Palermo arabo-normanna e le Cattedrali di Cefalù e Monreale" ci insegna che il nostro futuro è contenuto nel nostro passato. In quella Storia della quale la Sicilia fu palcoscenico di primaria importanza, di quella Storia che, parafrasando Goethe, contiene "la chiave di tutto".

⁸ Dalla relazione di Leoluca Orlando presentata al Liceo Classico Statale Umberto I nell'ottobre 2016. Cfr. *Celebrata al Liceo Classico Umberto I la "Giornata nazionale in memoria delle vittime dell'immigrazione"*, in *SicilyPresent.it* (5 ottobre 2016).

EREDITÀ CULTURALE E SITI UNESCO IN SICILIA

Gaetano Armao¹

SOMMARIO: 1. Il patrimonio culturale tangibile ed intangibile riconosciuto dall'UNESCO. – 2. Beni culturali e tutele multilivello. – 3.1. Patrimonio culturale UNESCO e Parchi archeologici in Sicilia a partire dall'archetipo: il Parco archeologico di Agrigento. – 3.2. *Segue*: il caso del Parco archeologico di Pantelleria. – 4. Le tutele parallele e concorrenti nel diritto globale del patrimonio culturale: il sito seriale «Palermo arabo-normanna e le Cattedrali di Cefalù e Monreale». – 5. La l. 77/2006 e gli orientamenti della giurisprudenza: cenni. – 6. Riconoscimento UNESCO e conferimento del titolo di «Capitale italiana della cultura 2018». – 7. Alcune considerazioni conclusive.

1. La Sicilia è tra le Regioni con il più alto numero di beni materiali (culturali, naturali o misti) ed immateriali iscritti nelle Liste dell'UNESCO² nel contesto del Paese con la più ampia dotazione di beni tangibili ed intangibili³.

¹ Questo scritto è dedicato alla memoria del professor Sebastiano Tusa. Con l'illustre archeologo ho condiviso la passione per la Sicilia, il lavoro (è stato uno dei migliori dirigenti quando assunsi la guida dell'Assessorato dei beni culturali nel 2010), l'impegno per le istituzioni culturali quali la Fondazione Whitaker, per poi sviluppare una proficua collaborazione da colleghi nel Governo regionale dalla primavera del 2018, sino alla sua scomparsa nel drammatico incidente aereo in Etiopia del 10 marzo 2019.

² Siti iscritti nella *World Heritage List* (patrimonio materiale): «Palermo Arabo Normanna e le Cattedrali di Cefalù e Monreale» (patrimonio culturale); «Area archeologica di Agrigento» conosciuta come «Valle dei Templi» (patrimonio culturale); «Siracusa e Necropoli rupestri di Pantalica» (patrimonio culturale); «Isole Eolie» (patrimonio naturale); «La Villa Romana del Casale» (patrimonio culturale); «Monte Etna» (patrimonio naturale); «Le città tardo barocche della Val di Noto» (patrimonio culturale). Siti iscritti nella *Intangible Cultural Heritage List*: «L'opera dei Pupi»; «L'alberello da Vite di Pantelleria». Patrimonio immateriale transnazionale: «Dieta Mediterranea» (con Cipro, Croazia, Spagna, Grecia, Marocco, Portogallo). GeoParchi Mondiali UNESCO: «Parco delle Madonie»; «Parco Rocca di Cerere». Nessun sito è invece iscritto tra le «Riserve della Biosfera».

³ BARONCINI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Il diritto internazionale e la protezione del patrimonio culturale mondiale*, Bologna, 2019, p. IX ss.

Giova al riguardo ricordare che l'inserimento di un bene architettonico, monumentale, paesaggistico o immateriale tra i beni tutelati dall'UNESCO è divenuto un elemento qualificante del diritto dei beni culturali, ma con refluenze rilevanti anche di tipo economico e (soprattutto per i primi) urbanistico.

L'iscrizione nella Lista del patrimonio mondiale (*World Heritage List*, WHL) di beni e complessi di beni «di eccezionale valore universale» (*outstanding universal value*) è, infatti, preordinata alla identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale. Così come quella nella Lista del patrimonio culturale immateriale (*Intangible Cultural Heritage List*, ICHL) giusta la *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*⁴ e la *Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali*⁵, adottate a Parigi, rispettivamente, il 17 ottobre 2003 ed il 20 ottobre 2005⁶.

La l. 20 febbraio 2006, n. 77 (e successive modifiche) ha la finalità di tutelare e sostenere il patrimonio culturale materiale ed immateriale⁷, in accordo anche con i

⁴ *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*, Parigi, 17 ottobre 2003 (Convenzione UNESCO del 2003) sulla quale, nell'ampia dottrina in materia, si vedano BORTOLOTTO, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Il patrimonio immateriale secondo l'UNESCO: analisi e prospettive*, Roma, 2008, p. 7 ss.; SCOVAZZI, *La definizione del patrimonio culturale intangibile*, in GOLINELLI (a cura di), *Patrimonio culturale e creazione di valore*, Milano, 2012, p. 152 ss.; ID., *La Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale intangibile*, in SCOVAZZI, UBERTAZZI, ZAGATO (a cura di), *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, Milano, 2012, p. 3 ss.; BARTOLINI, *Beni culturali (Diritto Amministrativo)*, in *Enciclopedia del Diritto Annali VI*, Milano, 2013, p. 110 ss.; MORBIDELLI, *Il valore immateriale dei beni culturali*, in *Aedon*, 2014, n. 1, p. 1 ss.; BORTOLOTTO, *La problematica del patrimonio culturale immateriale*, in *Culturas. Revista de Gestión Cultural*, 2014, p. 1 ss.; BARTOLINI, MORBIDELLI (a cura di), *L'immateriale economico dei beni culturali*, Torino, 2016; GRISOSTOLO, *La salvaguardia del patrimonio culturale immateriale: recenti tendenze in area europea*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, 2018, p. 723 ss.

⁵ *Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali*, Parigi, 20 ottobre 2005.

⁶ Per la definizione di patrimonio culturale intangibile va ricordato che secondo l'art. 2 della Convenzione UNESCO del 2003 vanno annoverate in tale nuova categoria giuridica: le pratiche, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze ed i saperi – così come gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati ad essi – che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono parte del proprio patrimonio culturale. Tale patrimonio culturale intangibile, trasmesso di generazione in generazione, è costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi interessati in conformità al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia e fornisce loro un senso di identità e continuità promuovendo il rispetto per la diversità culturale e la creatività umana.

⁷ Recante «Misure speciali di tutela e fruizione dei siti italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella Lista del patrimonio mondiale, posti sotto la tutela dell'UNESCO» e pubblicata in GU n. 58 del 10 marzo 2006. Come noto con l'approvazione della l. 8 marzo 2017 n. 44 (GU n. 81 del 6 aprile 2017), «Modifiche alla legge 20 febbraio 2006, n. 77, concernenti la tutela

principi della Convenzione UNESCO del 2003 che espressamente affida ad ogni Stato contraente il compito di individuare gli elementi del patrimonio culturale immateriale presente sul suo territorio e di adottare i provvedimenti ritenuti necessari a garantirne la salvaguardia (art. 11)⁸.

Con la l. 77/2006, dunque, per la prima volta, viene previsto a livello normativo che i siti UNESCO, per la loro unicità, sono punti di eccellenza del patrimonio culturale, paesaggistico e naturale italiano, nonché elementi fondanti della rappresentazione del Paese a livello internazionale, ma – come si vedrà⁹ – non per introdurre ulteriori elementi di tutela, ma per prevedere forme di finanziamento ed incentivazione.

In tal guisa, il legislatore ha inteso introdurre interventi finanziari a sostegno delle attività di valorizzazione, comunicazione e fruizioni dei siti stessi (art. 4), riconoscendo, altresì, formalmente i Piani di gestione richiesti dall'UNESCO quali strumenti atti ad assicurare la conservazione dei siti ed a creare le condizioni per la loro valorizzazione (art. 3)¹⁰.

La gestione dei siti UNESCO italiani fa capo ai diversi soggetti che, nell'ambito delle specifiche competenze istituzionali, sono responsabili delle attività di tutela, conservazione e valorizzazione o che sono soggetti di riferimento per le azioni legate alla conoscenza, alla sensibilizzazione e alla promozione economica. In particolare, la circolare del Segretario generale del MiBACT (22 ottobre 2015 n. 33), di applicazione della normativa in argomento, individua tra tali soggetti i «beneficiari» ed i «referenti» dei siti, ai quali è demandato il compito di presentare le domande di finanziamento e di effettuare la rendicontazione relativa all'attuazione dei progetti approvati.

La normativa in esame – come modificata dal d.l. 8 agosto 2013 n. 91 (l. 7 ottobre 2013 n. 112)¹¹ e dalla richiamata l. 44/2017 – qualifica i siti italiani inseriti nella Lista del patrimonio mondiale (materiale) «punte di eccellenza» del patrimonio culturale e naturale italiano e della sua rappresentazione a livello internazionale (art. 1).

e la valorizzazione del Patrimonio culturale immateriale», il campo di applicazione della legge è stato esteso anche agli Elementi della Convenzione UNESCO del 2003.

⁸ In base all'art. 2, co. 3, per «salvaguardia» s'intendono le misure volte a garantire la vitalità del patrimonio culturale immateriale, ivi compresa l'identificazione, la documentazione, la ricerca, la preservazione, la protezione, la promozione, la valorizzazione, la trasmissione.

⁹ Si ricorda che l'Italia, tra i 187 Stati membri della *Convenzione sulla protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale* (Parigi, 16 novembre 1972) (Convenzione UNESCO del 1972) è il Paese con il maggior numero di siti iscritti nella WHL (55). La WHL include un totale di 1121 siti (869 culturali, 213 naturali e 39 misti) presenti in 167 Paesi del mondo.

¹⁰ Cfr. RICCI, *Management Plans for the UNESCO World Heritage Sites, Governance and Training*, in *AlmaTourism Special Issue*, 2014.

¹¹ Il d.l. 91/2013 (in GU n. 186 del 9 agosto 2013), convertito con modificazioni dalla l. 112/2013 (in GU n. 236 dell'8 ottobre 2013), ha disposto (con l'art. 3-ter, co. 1, lett. a)) la modifica dell'art. 4, co. 1, lett. c) con l'art. 3-ter, co. 1, lett. b).

Più specificatamente, per i progetti di tutela e restauro dei beni inclusi nel perimetro di riconoscimento dei siti italiani UNESCO, la legge prevede – qualora gli stessi siano oggetto di finanziamento secondo le leggi vigenti – priorità di intervento. Inoltre, per assicurare la conservazione dei siti e creare le condizioni per la loro valorizzazione¹², prevede la redazione di piani di gestione e misure di sostegno. I piani definiscono le priorità di intervento, le azioni esperibili per reperire risorse pubbliche e private, nonché le forme di collegamento con altri strumenti che perseguono finalità complementari¹³.

Gli interventi di sostegno (art. 4) attengono: allo studio delle problematiche relative ai siti; alla predisposizione di servizi di assistenza culturale e di ospitalità; alla realizzazione di aree di sosta e sistemi di mobilità funzionali ai siti, anche in zone contigue agli stessi; alla riqualificazione e valorizzazione dei siti, nonché alla diffusione della loro conoscenza; in ambito scolastico, la valorizzazione si attua anche attraverso il sostegno a viaggi di istruzione e ad attività culturali; alla valorizzazione e diffusione del patrimonio caratterizzante il sito¹⁴.

Sembra opportuno, tuttavia, rilevare che tale normativa non stanziava risorse finanziarie per i beni immateriali, pure se inclusi nell'elenco UNESCO, sicché è pertanto auspicabile che presto possa essere colmata tale lacuna, rispetto alla crescente rilevanza di questi beni.

¹² Sui temi della valorizzazione si veda PIPERATA, *La valorizzazione dei beni culturali di proprietà privata (art. 113)*, in *Aedon*, 2004, n. 1, secondo il quale se da un lato i soggetti pubblici competenti possono imporre forme di tutela o misure conservative ai privati proprietari dei beni culturali «viceversa lo stesso non può dirsi per le attività di valorizzazione, con la conseguenza che i soggetti pubblici sono spinti a sostenere le iniziative private in modo da poter concordare con questi le tecniche di valorizzazione cui sottoporre i beni di loro proprietà».

¹³ Nel «piano di gestione», come precisato in dottrina, confluiscono «gli interventi regolativi e operativi riguardanti l'ambito territoriale interessato quali che siano le autorità pubbliche di volta in volta competenti. Un piano le cui *guidelines* sono state di recente recepite nell'ordinamento interno italiano dall'art. 3 della legge 77/2006»; in tal senso v. CAMELLI, *Città d'arte tra autonomia e regimi speciali*, in *Aedon*, 2015, n. 2. Sui piani di gestione, oltre al contributo di GARZIA, *La valorizzazione del patrimonio culturale: modelli organizzativi e strumenti. Tutela e valorizzazione dei beni culturali nel sistema dei piani di gestione dei siti Unesco*, in *Aedon*, 2014, n. 2. Cfr. anche CASSATELLA, *Tutela e conservazione dei beni culturali nei Piani di gestione Unesco: I casi di Vicenza e Verona*, in *Aedon*, 2011, n. 1.

¹⁴ I criteri e le modalità per l'attuazione della l. 77/2006 sono stati definiti, da ultimo, con circolare del Direttore generale per la valorizzazione del patrimonio culturale n. 6 dell'8 marzo 2012. Si ricorda, infine, che nel 2014 il MiBACT ha elaborato il Libro bianco sull'applicazione della l. 77/2006 dal quale risulta, in particolare, che negli anni 2006-2012 sono state presentate 427 richieste di finanziamento, per un importo complessivo di 33,9 milioni di euro, a fronte di una disponibilità di 17,8 milioni di euro e che ha fatto il punto sui 230 progetti finanziati dalla l. 77/2006 per i siti UNESCO (dal 2006 al 2012), per un totale di circa 18 milioni di euro. Sul punto si veda RICCI, *Management Plans for the UNESCO World Heritage Sites, Governance and Training*, in *AlmaTourism Special Issue*, 2014.

In particolare, il co. 1, lett. a) – che modifica l'art. 1, co. 1, l. 77/2006 –, intende estendere anche agli elementi italiani ricompresi nella ICHL quel valore simbolico già riconosciuto dalla l. 77/2006 ai siti italiani inseriti nella WHL. La lett. b) dello stesso co. – che novella la lett. d) del co. 1 dell'art. 4 della l. 77/2006 – intende estendere ai medesimi elementi le misure di sostegno economico rivolte, in base alla disciplina vigente, al solo patrimonio materiale.

La cultura giuridica riconduce, in termini sistematici, l'iscrizione dei beni (materiali ed immateriali) da parte dell'UNESCO nel più ampio fenomeno della globalizzazione del diritto, ossia di quel processo comune a diverse materie. Ebbene questa linea evolutiva, certamente pregnante – rifuggendo da una prospettiva solo classificatoria – va ricondotta, in termini di effettività, al regime giuridico, più articolato e multilivello, al quale sono sottoposti tali beni.

Non si tratta, come noto, di beni che transitano *tout court* da un livello di regolazione (nazionale e/o regionale e locale) ad un altro (globale), piuttosto si assiste ad un fenomeno¹⁵ di integrazione di discipline che determina l'instaurarsi di un regime giuridico reticolare, non privo tuttavia, nonostante la molteplicità delle fonti, di vuoti, sovrapposizioni e, come vedremo, di difetti di *enforcement*, spesso determinati dalla stessa stratificazione degli ordinamenti formatasi per addizione o per carenza di coordinamento tra le istituzioni coinvolte.

2. Nel contesto della *Dichiarazione universale dei diritti umani*, un rilievo preminente è assicurato, all'art. 22, alla «sicurezza sociale» degli individui¹⁶. Tale riferimento, illustrato nelle successive cinque disposizioni della Dichiarazione, ha tro-

¹⁵ Ed infatti in tal senso si puntualizza opportunamente «[...] che un unico regime globale capace di disciplinare in modo organico ogni forma di patrimonio culturale è molto lontano dall'essere realizzato, né sarebbe auspicabile», così CASINI, *Ereditare il Futuro*, Bologna, 2016, p. 85, ma sul tema della globalizzazione del diritto del patrimonio culturale si rinvia all'intero capitolo del libro (p. 61 ss.) e alla dottrina ivi citata. Dello stesso A. si vedano anche ID. (a cura di), *La globalizzazione dei beni culturali*, Bologna, 2010; ID., “*Italian Hours*”: *The Globalization of Cultural Property Law*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2011, p. 369 ss.; ID., *La globalizzazione giuridica dei beni culturali*, in *Aedon*, 2012, n. 3 e BATTINI, *The World Heritage Convention and the Procedural Side of Legal Globalization*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2011, p. 340 ss., ma già ALLEGRETTI, *La dimensione amministrativa in un quadro di globalizzazione. Spunti di applicazione al patrimonio culturale*, in *Aedon*, 2004, n. 3. In merito si veda anche BASSI, *Il demanio planetario: una categoria in via di affermazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2011, p. 619 ss. Da ultimo, anche in prospettiva internazionalistica, VADI, *Cultural Heritage in International Economic Law*, in VADI, DE WITTE, *Culture and International Economic Law*, Londra, 2015, p. 53 ss.

¹⁶ Assemblea generale ONU, risoluzione n. 217(III), 10 dicembre 1948, art. 22: «Ogni individuo, in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale, nonché alla realizzazione attraverso lo sforzo nazionale e la cooperazione internazionale ed in rapporto con l'organizzazione e le risorse di ogni Stato, dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità ed al libero sviluppo della sua personalità».

vato una prima compiuta elaborazione nel *Patto internazionale relativo ai diritti sociali, economici e culturali* del 1966. Il Patto, innovativo per molti altri aspetti, istituisce un fondamentale legame tra i diritti umani (primo fra tutti il diritto alla vita) e la qualità dell'ambiente, impegnando gli Stati contraenti a proteggere il diritto alla salute di ciascuno attraverso «il miglioramento di tutti gli aspetti dell'igiene dell'ambiente di vita» (art. 12, par. 2, lett. b))¹⁷.

Si delinea, in tal guisa, la riscoperta dei beni comuni. La connessione tra ecosistema ed essere umano, in forza della quale la qualità dell'ambiente delle risorse naturali che esso offre è condizione di esistenza (e dunque di sopravvivenza) della specie umana, è stata una relazione per lungo tempo rimossa e che soltanto negli ultimi decenni del secolo scorso è stata oggetto di una rinnovata riflessione politica e giuridica. A tal fine, è stata recentemente recuperata la nozione di «bene comune»¹⁸.

E qui soccorre l'antica definizione di *res communes omnium*, del diritto romano, alla stregua della quale vanno considerati tali quei beni sottratti a un regime giuridico inteso a consentire il loro uso e il loro sfruttamento in via parziale o esclusiva. Beni che, come noto, si distinguono, in questa accezione, dalle *res nullius*.

E la differenza si sostanzia nella circostanza che i primi, a differenza di questi ultimi, non possono essere oggetto di appropriazione, di guisa che, nonostante non siano (e non possano essere) di nessuno, ognuno può goderne in misura tale che non venga compromessa la loro disponibilità e l'analogo diritto di altri a goderne.

Come noto, questa categoria concettuale è stata ampiamente utilizzata per indicare regimi di protezione giuridica di beni molto diversi tra loro, come l'acqua, l'aria, l'atmosfera, il patrimonio ambientale e biologico, ma anche quello storico-culturale, nonché i beni cosiddetti immateriali¹⁹ generati dalla ricerca intellettuale e scientifica, come i farmaci essenziali e i prodotti di interesse culturale eccezionale.

Essa è stata, inoltre, oggetto di un tentativo di attualizzazione nell'ambito del diritto internazionale, che, al volgere degli anni Sessanta, ha introdotto un principio apparentemente molto simile a quello di «bene comune», ma dal significato più circoscritto: si tratta del concetto di «patrimonio dell'umanità», posto alla base di rilevanti accordi internazionali (dalla Convenzione di Montego Bay sul diritto

¹⁷ *International Covenant on Economic, Social, Cultural Rights*, Assemblea generale ONU, risoluzione n. 2200A, 16 dicembre 1966, art. 12, par. 2, lett. b): «The improvement of all aspects of environmental and industrial hygiene».

¹⁸ VESTO, *I beni. Dall'appartenenza egoistica alla fruizione solidale*, Torino, 2014, p. 170 ss. e VITALE, *La fruizione dei beni culturali tra ordinamento internazionale ed europeo*, in CASINI (a cura di), *op. cit.*, p. 177 ss.

¹⁹ In merito si vedano per tutti le considerazioni di SEVERINO, *L'immateriale economico nei beni culturali*, in *Aedon*, 2015, n. 3.

del mare del 1982²⁰, fino a oggi applicato per indicare quegli spazi, e le risorse in essi contenute, come i fondali marini e l'Antartide, che pur allocati all'esterno dei confini degli Stati e quindi non ricadendo in alcuna giurisdizione nazionale, sono inquadrati giuridicamente di guisa che venga garantita la Comunità internazionale degli Stati.

Si è così aperta una nuova frontiera dell'universalismo dei diritti²¹ che ha trovato un sicuro riferimento nelle risultanze della Conferenza internazionale di Stoccolma del 1972 sull'ambiente umano e della Conferenza internazionale di Rio de Janeiro del 1992 su ambiente e sviluppo. La persona umana, indipendentemente dalla sua cittadinanza, viene posta in relazione giuridica soggettiva con beni e contesti ambientali allocati anche migliaia di chilometri dal luogo di vita, in relazione anche diacronica e quindi intergenerazionale²².

Se si considerano in questa prospettiva le risorse naturali, ed in generale i beni ambientali e culturali che di regola sono parte di territori gestiti direttamente da singoli Stati, qualificandoli come beni comuni, ciò comporta sottolineare la relazione strettissima che lega i diritti, degli individui e non degli Stati, ed i beni: le situazioni giuridiche soggettive, da un lato, e le cose che di esse sono oggetto, dall'altro. Beni che, in considerazione della loro natura, storia, pregio artistico o paesaggistico, divengono oggetto di diritti generali, all'uso ed al godimento dei quali, quindi, occorre garantire l'accesso universale.

L'art. 4 della Convenzione UNESCO del 1972 fa infatti riferimento all'obbligo degli Stati di «[...] garantire l'identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale». La conseguenza è una più decisa valorizzazione della sfera pubblica in opposizione alla sfera privata del mercato, che sia finalizzata a sollecitare la sottrazione di certi beni alla logica della negoziazione e della competizione, in vista della difesa di interessi comuni di conservazione e valorizzazione all'umanità intera²³.

²⁰ *Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare*, Montego Bay, 10 dicembre 1982.

²¹ Su queste problematiche, si rinvia ancora a CASINI, *"Italian Hours": The Globalization of Cultural Property Law*, *op. cit.*, p. 369 ss.

²² Per più approfondite considerazioni si veda CARCIONE, *Per una definizione dei diritti culturali garantiti dall'ordinamento italiano*, in BALDUZZI (a cura di), *Annuario DRASD 2011*, Milano, 2011, p. 305 ss.

²³ Secondo l'art.1 della Convenzione UNESCO del 1972: «sono considerati patrimonio culturale: 1) i monumenti: opere architettoniche, plastiche o pittoriche monumentali, elementi o strutture di carattere archeologico, iscrizioni, grotte e gruppi di elementi di valore universale eccezionale dall'aspetto storico, artistico o scientifico, 2) gli agglomerati: gruppi di costruzioni isolate o riunite che, per la loro architettura, unità o integrazione nel paesaggio hanno valore universale eccezionale dall'aspetto storico, artistico o scientifico, 3) i siti: opere dell'uomo o opere coniugate dell'uomo e della natura, come anche le zone, compresi i siti archeologici, di valore universale ecce-

3.1. In Sicilia, peraltro, un numero rilevante dei siti UNESCO si trova inserito nei Parchi archeologici regionali, segno tangibile di una tutela multilivello della quale occorre declinare la struttura e le relative sintonie e distonie.

zionale dall'aspetto storico ed estetico, etnologico o antropologico». Mentre all'art. 2 è considerato «patrimonio naturale»: «1) i monumenti naturali costituiti da formazioni fisiche e biologiche o da gruppi di tali formazioni di valore universale eccezionale dall'aspetto estetico o scientifico, 2) le formazioni geologiche e fisiografiche e le zone strettamente delimitate costituenti l'habitat di specie animali e vegetali minacciate, di valore universale eccezionale dall'aspetto scientifico o conservativo; 3) i siti naturali o le zone naturali strettamente delimitate di valore universale eccezionale dall'aspetto scientifico, conservativo o estetico naturale. Per tali categorie di beni l'inserimento nelle liste dell'organizzazione internazionale determina quindi una limitazione di sovranità». Mentre l'art. 6 della Convenzione prevede che: «1. Nel pieno rispetto della sovranità degli Stati sul cui territorio è situato il patrimonio culturale e naturale di cui agli artt. 1 e 2 e impregiudicati i diritti reali previsti dalla legislazione nazionale su detto patrimonio, gli Stati partecipi della presente Convenzione riconoscono che esso costituisce un patrimonio universale alla cui protezione l'intera Comunità internazionale ha il dovere di cooperare. 2. Conseguentemente, gli Stati partecipi della presente Convenzione, conformemente alle disposizioni della medesima, s'impegnano a prestare il proprio concorso all'identificazione, protezione, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e naturale di cui ai par. 2 e 4 dell'art. 11 sempre che lo Stato sul cui territorio è situato questo patrimonio lo richieda. 3. Ciascuno Stato partecipe alla presente Convenzione si impegna ad *astenersi* deliberatamente da ogni provvedimento atto a danneggiare direttamente o indirettamente il patrimonio culturale e naturale di cui agli articoli 1 e 2 e situato sul territorio di altri Stati partecipi della presente Convenzione» (corsivi dell'autore). Alla stregua delle previsioni del successivo art. 11, commi 2-4, che sulla scorta degli inventari sottoposti dagli Stati in esecuzione del par. 1, il Comitato allestisce, aggiorna e diffonde, sotto il nome di «elenco del patrimonio mondiale», un elenco dei beni del patrimonio culturale e del patrimonio naturale, quali definiti negli artt. 1 e 2 della presente Convenzione, che considera di valore universale eccezionale in applicazione dei criteri da esso stabiliti. L'aggiornamento dell'elenco deve essere diffuso almeno ogni due anni, mentre l'iscrizione di un bene nell'elenco del patrimonio mondiale può avvenire soltanto col consenso dello Stato interessato. E mentre il terzo co. dispone che l'iscrizione di un bene situato su un territorio oggetto di rivendicazione di sovranità o di giurisdizione da parte di più Stati non pregiudica affatto i diritti delle parti contendenti, il successivo quarto co. stabilisce che il Comitato allestisce, aggiorna e diffonde, ogni qualvolta le circostanze lo esigano, sotto il nome di «elenco del patrimonio mondiale in pericolo», un elenco dei beni menzionati nell'elenco del patrimonio mondiale per la cui salvaguardia sono necessari grandi lavori e per i quali è stata chiesta l'assistenza giusta la presente Convenzione. Questo elenco contiene una valutazione del costo delle operazioni. Su questo elenco possono essere iscritti soltanto beni del patrimonio culturale e naturale minacciati di gravi e precisi pericoli, come minaccia di sparizione dovuta a degradazione accelerata, progetti di grandi lavori pubblici o privati, rapido sviluppo urbano e turistico, distruzione dovuta a cambiamenti d'utilizzazione o di proprietà terriera, alterazioni profonde dovute a causa ignota, abbandono per ragioni qualsiasi, conflitto armato o minaccia di un tale conflitto, calamità e cataclismi, grandi incendi, terremoti, scoscendimenti, eruzioni vulcaniche, modificazione del livello delle acque, inondazioni, maremoti. In caso d'urgenza, il Comitato può in qualsiasi momento procedere ad una nuova iscrizione nell'elenco del patrimonio mondiale in pericolo e dare diffusione immediata.

Al riguardo appare opportuno sottolineare che nel 2019, a quasi vent'anni dall'entrata in vigore della l.r. del 3 novembre 2000, n. 20 – che può considerarsi la prima completa disciplina regionale in materia di siti archeologici e certamente antesignana della normativa statale sopravvenuta – si è finalmente completata l'istituzione dei Parchi archeologici siciliani²⁴, finalizzati alla salvaguardia, alla gestione, alla difesa del patrimonio archeologico regionale ed a consentirne migliori condizioni di fruibilità a scopi scientifici, sociali, economici e turistici, che assumono così la fisionomia di un vero e proprio sistema regionale (art. 20, co. 1).

La disciplina dei Parchi archeologici regionali si radica sulle competenze (legislativa ed amministrativa) conferite dallo Statuto e dalle norme di attuazione statutaria alla Regione Siciliana, la cui applicazione ha consentito di definire il lungo percorso attuativo del sistema regionale dei Parchi archeologici²⁵.

Tale sistema regionale si compone di quattordici strutture amministrative decentrate (servizi) dell'Assessorato ai beni culturali e l'identità siciliana, in luogo delle ventuno originariamente programmate²⁶. Mentre solo il Parco archeologico e

²⁴ Il Presidente della Regione, con l'*interim* dell'Assessorato ai beni culturali e all'identità siciliana, ha emanato l'11 aprile 2019 i decreti per l'istituzione delle ultime otto strutture: Gela; Catania e Valle dell'Acì; Isole Eolie; Tindari; Himera, Solunto e Monte Iato; Kamarina e Cava D'Ispica; Siracusa, Eloro e Villa del Tellaro; Lilibeo. Previsto, inoltre, l'accorpamento di Morgantina e Villa Romana del Casale e di Selinunte, Cave di Cusa e Pantelleria. I decreti sono consultabili nella GURS n. 28 del 14 giugno 2019. Il progetto dei Parchi, fra gli obiettivi prioritari del governo regionale, era stato ideato e curato dall'assessore Sebastiano Tusa, tragicamente scomparso qualche giorno prima, il quale aveva già istituito con proprio decreto, oltre al Parco di Selinunte, quello di Pantelleria ed il Parco archeologico della Villa Romana del Casale e di quello di Leontino indicando, dopo averne individuato in una prima fase ventuno, con il d.a. 13 settembre 2018 n. 29, la necessità di taluni accorpamenti per scongiurare che alcuni dei siti archeologici subissero difficoltà economico-finanziarie a causa di esigue entrate dovute a un minore afflusso di visitatori.

²⁵ Sulle competenze della Regione Siciliana in materia di beni culturali vedi per tutti IMMORDINO, *Beni culturali e ambiente nelle scelte della Regione Sicilia*, in *Aedon*, 2003, n. 1 e CORTESE, *Il patrimonio culturale: profili normativi*, Padova, 2007, p. 86 ss.

²⁶ L'elenco delle aree archeologiche che costituiscono il Sistema dei Parchi archeologici siciliani di cui alla l.r. 20/2000, giusta il d.a. 25 marzo 2019 n. 13, oltre al menzionato Parco archeologico e paesaggistico della Valle dei Templi di Agrigento, è adesso il seguente: 1) Provincia di Caltanissetta: – a) Parco archeologico di Gela; 2) Provincia di Catania: – b) Parco archeologico e Paesaggistico di Catania e della Valle dell'Acì; 3) Provincia di Enna: – c) Parco archeologico di Morgantina e della Villa Romana del Casale; 4) Provincia di Messina: – d) Parco archeologico delle Isole Eolie; – e) Parco 5) archeologico di Naxos e Taormina; – f) Parco archeologico di Tindari; 6) Provincia di Palermo: g) Parco archeologico di Himera, Solunto e Monte Iato; 7) Provincia di Ragusa: h) Parco archeologico di Kamarina e Cava d'Ispica; 8) Provincia di Siracusa: – i) Parco archeologico di Siracusa, Eloro e Villa del Tellaro; – l) Parco archeologico di Leontinoi; 9) Provincia di Trapani: – m) Parco archeologico di Selinunte, Cave di Cusa e Pantelleria; – n) Parco archeologico di Segesta, – o) Parco archeologico di Lilibeo.

paesaggistico della Valle dei Templi di Agrigento ha natura di ente pubblico regionale, anche se giova ricordare che «l'Area archeologica di Agrigento» è altro sito iscritto nella WHL²⁷.

La Regione Siciliana ha, quanto ai beni culturali, competenza legislativa esclusiva in materia di «conservazione delle antichità e delle opere artistiche», in materia di «musei e biblioteche di interesse locale» e di «accademie e istituzioni culturali»²⁸, mentre con riguardo ai beni ambientali ha competenza esclusiva in materia di «tutela del paesaggio»²⁹, nonché potestà legislativa esclusiva e concorrente in quasi tutte le materie sulle quali incide la tutela ambientale³⁰.

Alla stregua di questo quadro regolativo: «la Regione esercita in queste materie anche quelle funzioni di “tutela” oggi riservate dal novellato art. 117 allo Stato» a norma del quale (lett. s)) è attribuita allo Stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali³¹.

²⁷ La zona archeologica di Agrigento è stata inserita dall'UNESCO nella WHL nel novembre del 1997 (disponibile presso: <http://unescosicilia.it>), e quindi anteriormente all'intervento legislativo della Regione, anche se va ricordata l'iniziativa legislativa assunta anche a livello statale alla Camera dei deputati (Atto Camera-X L, n. 6322 del 22 gennaio 1992, *Istituzione dell'Ente Parco archeologico della valle dei templi di Agrigento*, primo firmatario on. A. Macaluso). La Regione Siciliana – nel cui territorio si registra oggi la più alta concentrazione di siti UNESCO del Paese – ha altresì istituito con l'art. 64, co. 1, l.r. 26 marzo 2002 n. 2, una Fondazione denominata «Patrimonio UNESCO» con la finalità di divulgare e promuovere nell'ambito dell'educazione, della scienza, della cultura e dell'istruzione, lo sviluppo sostenibile, la valorizzazione dell'ambiente, dei beni culturali, del paesaggio, del patrimonio artistico e monumentale della Sicilia.

²⁸ Art. 14, lett. r) dello Statuto della Regione Siciliana.

²⁹ Art. 14, lett. n) dello Statuto della Regione Siciliana.

³⁰ Sulle competenze delle Regioni in materia di paesaggio nell'ampia dottrina in materia e con riguardo all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale si veda IMMORDINO, *La dimensione “forte” della esclusività della potestà legislativa statale sulla tutela del paesaggio nella sentenza della Corte costituzionale n. 367 del 2007*, in *Aedon*, 2008, n. 1; CORTESE, *Il patrimonio culturale: profili normativi*, Padova, 2007, p. 86 ss., anche con riguardo alle peculiari competenze in materia della Regione Siciliana. Sulle modifiche introdotte all'attribuzione della materia di cui si tratta nella legge di revisione costituzionale sottoposta a referendum confermativo, e che in questo contesto non possono essere illustrate, si veda CAVALIERE, *Prime notazioni del d.d.l. di riforma costituzionale e le competenze sui beni culturali*, disponibile presso: <http://www.gruppodipisa.it>.

³¹ Per una disamina della giurisprudenza costituzionale in materia, che ha offerto un contributo assai rilevante a demarcare puntualmente i confini delle competenze statale e regionali, si vedano, tra i lavori più recenti, SCARLATTI, *Beni culturali e riparto di competenze tra Stato e Regioni nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2018, p. 645 ss. e MITROTTI, *Il riparto di competenze in materia di beni culturali alla luce del felice coniugio tra redditività del patrimonio culturale e diritto di accesso ai beni culturali*, in *Rivista trimestrale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2018.

Queste competenze, che lo Statuto siciliano all'art. 14 attribuisce alla Regione, vale la pena precisare di ampiezza tale che non è dato riscontrarne di analoghe nelle altre Regioni, la Sicilia ha potuto esercitarle solo a partire dal 1975, con l'emanazione delle norme di attuazione dello Statuto in materia di «biblioteche e accademie (d.r. 635)» e in materia di «paesaggio, antichità, musei, e belle arti (d.r. 637)».

Con le norme di attuazione sono state trasferite alla Regione (con alcune limitate eccezioni) tutti i poteri che le leggi del 1939, la n. 1089 e la n. 1497, attribuivano all'amministrazione dello Stato con la sola eccezione della competenza per il rilascio del nulla osta in materia di licenze di esportazione, rimasta in capo all'amministrazione statale, e i poteri sostitutivi del MiBACT nell'esercizio del diritto di prelazione o nella facoltà di acquisto, in caso di rinuncia all'esercizio di detti diritti da parte dell'Amministrazione regionale³².

La l.r. 80/1977³³, nell'individuare, all'art. 1, le finalità della disciplina («valorizzare il patrimonio storico-culturale dell'Isola e [...] sviluppare la più ampia fruizione dei beni culturali e ambientali e di ogni altro bene che possa costituire testimonianza di civiltà»), offre una considerazione unitaria del patrimonio culturale e paesaggistico dell'Isola, accogliendo così una nozione ampia di bene culturale, come «bene avente valore di civiltà», con la conseguenza di considerare beni culturali assoggettati alla normativa di tutela e di valorizzazione dalla stessa dettata anche i beni-attività e i beni dell'arte contemporanea³⁴.

Sotto questo punto di vista la l.r. anticipa, quindi, i contenuti delle riforme succedutesi nel tempo al livello statale. A partire dal profilo organizzativo, la normativa richiamata, infatti, presenta elementi innovativi rispetto alla stessa legislazione statale, avendo previsto, molto tempo prima delle recenti modifiche legislative statali, quali strutture periferiche dell'assessorato competente³⁵, le soprintendenze uniche³⁶.

³² In merito, anche per più puntuali riferimenti in dottrina, sia consentito rinviare al mio lavoro *Redimibile Sicilia. L'autonomia dissipata e le opportunità dell'insularità*, Sovaria Mannelli, 2017, p. 199 ss.

³³ L.r. 1 di agosto 1970 n. 80, recante «Norme per la tutela, la valorizzazione e l'uso sociale dei beni culturali ed ambientali nel territorio della Regione Siciliana».

³⁴ Per una recente e completa disamina della variegata nozione di bene culturale si veda per tutti BARTOLINI, *Il bene culturale e le sue plurime concezioni*, Napoli, 2019, p. 77 ss.

³⁵ La normativa prevede anche l'istituzione dell'Assessorato ai beni culturali ed alla pubblica istruzione che vede la luce con il primo Governo presieduto dall'On. Piersanti Mattarella, nel marzo del 1978 e sarà guidato dall'on. L. Ordile; lo stesso, dopo la riforma organizzativa sancita dalla l.r. 16 dicembre 2008 n. 19 (GURS n. 59 del 24 dicembre 2008), ha assunto la denominazione di Assessorato ai beni culturali ed all'identità siciliana.

³⁶ Sulla creazione delle Soprintendenze uniche Archeologia, Belle arti e Paesaggio e dalla fusione delle omonime direzioni generali del MiBACT, si veda CARMOSINO, *Il completamento della riforma organizzativa del Mibact: i nuovi istituti autonomi e il rafforzamento dei poli museali*, in

Ed è in tale contesto ordinamentale che nel 2000 viene approvata dal Parlamento siciliano la normativa sull'organizzazione dei Parchi archeologici in Sicilia. La legge offre un quadro regolativo articolato soprattutto con riguardo al Parco archeologico e paesaggistico della Valle dei Templi di Agrigento (artt. 1-19) ed una più sintetica disciplina relativa ai Parchi archeologici (artt. 20-23). In particolare, questa seconda parte della legge offre una disciplina che, come si avrà modo di osservare, se per un verso costituisce un quadro di riferimento regolativo, per altro risulta non privo di carenze ed incongruenze.

La normativa regionale si pone in diretta correlazione con la Costituzione «culturale» che trova il proprio riferimento oltre che all'art. 9, agli artt. 33, 34, 117 e 118³⁷, nonché con la *Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico* (Convenzione de La Valletta)³⁸, nonostante la stessa non fosse stata ancora ratificata (adempimento che il Parlamento statale ha definito, con paradossale ritardo, soltanto dopo ventitré anni con la l. 29 aprile 2015 n. 57)³⁹, anche sotto tale profilo anticipando il legislatore statale.

Giova ricordare, per una compiuta ricostruzione della fattispecie in esame, che la normativa regionale del 2000 offre, invero, una più articolata e puntuale disci-

Aedon, 2016, n. 1; SCIULLO, *Direzione generale "unica" e soprintendenze "uniche"*, in *ibid.*, oltre che ID., *I beni culturali quale risorsa collettiva da tutelare, una spesa, un investimento*, in *ibid.*, 2017, n. 3.

³⁷ Sul punto si veda per tutti RIMOLI, *Profili costituzionali della tutela del patrimonio culturale*, in BATTELLI, CORTESE, GEMMA, MASSARO (a cura di), *Patrimonio culturale. Profili giuridici e tecniche di tutela*, Roma, 2017, p. 91 ss. per il quale la «Costituzione culturale» «è altresì un prisma complesso, che ben esprime la funzione sistemica della cultura, intesa nelle sue molte forme, come fattore essenziale di integrazione politica e sociale entro il paradigma della democrazia pluralista».

³⁸ *Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico*, La Valletta, 16 gennaio 1992. Disponibile presso: <https://rm.coe.int>. La Convenzione firmata dagli Stati membri del Consiglio d'Europa, è stata sottoscritta da 46 Paesi, dei quali 42 hanno proceduto alla ratifica, ed ha quale obiettivo quello di proteggere il patrimonio archeologico «in quanto fonte della memoria collettiva europea e strumento di studio storico e scientifico». La Convenzione de La Valletta è stata elaborata partendo dal convincimento che siano stati raggiunti in gran parte gli obiettivi delle disposizioni della precedente *Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico* (Londra, 6 maggio 1969) e ratificata dall'Italia con l. 12 aprile 1973 n. 202, ma anche dall'avvertita necessità di completare tali disposizioni, adattandole alle nuove realtà storiche e sociali e con il fine di stabilire nuovi obiettivi e fornire nuove linee normative riguardo al tema della protezione del patrimonio archeologico.

³⁹ Recante «Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico». Sulla Convenzione de La Valletta si vedano, tra gli altri, O'KEEFE, *The European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage*, in *Antiquity*, 1993, p. 406 ss.; TROTZIG, *The New European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage*, in *ibid.*, pp. 414-415; GUERMANDI, SALAS ROSSENBACH (eds.), *Twenty years after Malta: preventive archaeology in Europe and in Italy*, Bologna, 2013. Lo stato di firme e ratifiche della Convenzione è disponibile presso: <https://www.coe.int>.

plina ai Parchi archeologici a quella già introdotta dall'art. 107 della l.r. del 1 di settembre 1993 n. 25 (recante norme per la «istituzione di un sistema di Parchi archeologici della Regione Siciliana per la tutela, la valorizzazione e l'uso sociale delle aree archeologiche di interesse primario»)⁴⁰; disciplina che è rimasta priva

⁴⁰ Art. 107: «1. In attuazione delle finalità dell'articolo 1 della Legge regionale 1 di agosto 1977, n. 80, la Regione Siciliana istituisce un sistema di Parchi archeologici per la salvaguardia, la gestione, la conservazione e la difesa del patrimonio archeologico regionale, al fine di consentire migliori condizioni di fruibilità, lettura e godimento, nell'ambito dello sviluppo dell'economia e di un corretto assetto dei territori interessati, per l'uso sociale e pubblico dei beni stessi, nonché per scopi scientifici e turistici. 2. Costituiscono patrimonio archeologico tutte le emergenze monumentali d'interesse archeologico che hanno rilevante valore storico scientifico, estetico e sociale. In particolare, possono essere istituite in Parchi archeologici quelle aree territoriali che presentano rilevante interesse generale a motivo delle loro caratteristiche morfologiche, paleontologiche, storiche, culturali e monumentali, per provvedere alla conservazione delle stesse ai fini scientifici, culturali, economico sociali, turistici e della educazione e ricreazione del cittadino. 3. Le soprintendenze per i beni culturali ed ambientali, territorialmente competenti propongono, nell'ambito della loro programmazione annuale e sulla base delle motivazioni di cui ai co. precedenti, l'istituzione di Parchi archeologici, sentito il parere del consiglio locale per i beni culturali ed ambientali. L'istituzione dei Parchi archeologici avviene con decreto dell'Assessore regionale per i beni culturali ed ambientali e per la pubblica istruzione, previo parere del Consiglio regionale per i beni culturali ed ambientali, nonché della commissione legislativa «cultura, formazione e lavoro», e della commissione legislativa «territorio ed ambiente», dell'Assemblea Regionale Siciliana. 4. L'area nella quale i monumenti e le emergenze archeologiche sono inseriti insieme ad una zona di rispetto circostante che verrà definita secondo criteri e valutazioni desunte dalla particolare situazione morfologica e dalla situazione contingente di turbamento causato da eventuale intensa antropizzazione limitrofa, costituisce il Parco archeologico. 5. Tale perimetrazione è proposta dalla soprintendenza per i beni culturali ed ambientali competente per territorio, sentito il parere del consiglio locale per i beni culturali ed ambientali, e è sottoposta all'approvazione dell'Assessorato competente che dovrà sentire il parere del Consiglio regionale per i beni culturali ed ambientali. 6. La soprintendenza per i beni culturali ed ambientali competente per territorio deve, inoltre, indicare e perimetrare una zona di controllo dell'area del Parco archeologico, dove siano prescritte distanze e misure, nonché tutte le altre eventuali regole dirette ad evitare che sia messa in pericolo l'integrità del Parco archeologico stesso, che sia danneggiata la luce e la prospettiva delle emergenze monumentali ed archeologiche in virtù delle quali il Parco archeologico è stato creato e che vengano alterate le condizioni di ambiente e decoro. 7. L'esercizio dei poteri di cui al co. 6 costituisce integrazione e, qualora in contrasto, variante agli strumenti urbanistici viventi nel territorio interessato. 8. L'area del Parco archeologico, così definita ai sensi del presente articolo è acquisita al demanio regionale in base al dispositivo di cui all'articolo 21 della l.r. 1 di agosto 1977, n. 80. 9. Alla gestione ed amministrazione dei Parchi archeologici provvede l'Assessorato regionale dei beni culturali ed ambientali e della pubblica istruzione attraverso le soprintendenze per i beni culturali ed ambientali competenti per territorio. Il soprintendente per i beni culturali ed ambientali competente per territorio propone all'approvazione dell'Assessorato la dotazione di personale necessaria alla gestione ed alla vigilanza del Parco archeologico, in relazione alle esigenze scientifiche di conservazione e manutenzione, nonché di educazione e godimento da parte del pubblico».

di attuazione ed è stata poi abrogata dall'art. 24 della l.r. 20/2000 nella quale sono state in parte trasfuse alcune delle disposizioni normative⁴¹.

Resta ancora da declinare pienamente il più ampio scenario delineato dalla *Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società* (Convenzione di Faro)⁴² – essendo appena intervenuta la ratifica da parte del Parlamento⁴³, nonostante sia stata sottoscritta dall'Italia il 27 febbraio 2013⁴⁴ – che giunge ad una nozione estesa di «patrimonio comune dell'Europa»⁴⁵, proiettata

⁴¹ La disciplina a regionale si collegava ad altre previsioni che già si riferivano ai Parchi archeologici come l'art. 15, lett. e), l.r. 12 giugno 1976 n. 78, che ha introdotto un divieto assoluto di edificare nella fascia di rispetto di 200 metri dai confini dei Parchi archeologici, e l'art. 25, l.r. 10 agosto 1985 n. 37 ed al successivo d.p.reg. 13 giugno 1991, che recavano menzione del Parco archeologico di Agrigento successivamente istituito sulla base della l.r. 20/2000.

⁴² Faro, 27 ottobre 2005. Sulla Convenzione di Faro si vedano CARMOSINO, *La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, in *Aedon*, 2013, n. 3, p. 1 ss.; D'ALESSANDRO, *La Convenzione di Faro e il nuovo Action Plan del Consiglio d'Europa per la promozione dei processi partecipativi. I casi di Marsiglia e Venezia*, in ZAGATO, VECCO (a cura di), *Citizens of Europe. Culture e diritti*, Venezia, 2015, p. 77 ss.; GIAMPIERETTI, *Quali strumenti giuridici statali e regionali per le comunità patrimoniali?*, in *ibid.*, p. 335 ss.; CARPENTIERI, *La Convenzione di Faro sul valore dell'eredità culturale per la società (da un punto di vista logico)*, in *www.federalismi.it*, 2017 e, più recentemente, GUALDANI, *I beni culturali immateriali: una categoria in cerca di autonomia*, in *Aedon*, 2019, n. 1 e PAVAN-WOOLFE, PINTON (a cura di), *Il valore del patrimonio culturale per la società e le comunità. La Convenzione del Consiglio d'Europa tra teoria e prassi*, Bologna, 2019.

⁴³ I disegni di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione di Faro in materia di patrimonio culturale – Atti Senato-XVIII Leg. (n. 257) Sen. Marcucci ed altri (n. 702) Sen. Montevicchi ed altri entrambe intitolati «Ratifica ed esecuzione della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, fatta a Faro il 27 ottobre 2005», dopo essere approdati in Aula al Senato per la votazione il 27 febbraio 2019, sono stati nuovamente sottoposti all'esame della Commissione Esteri per approfondimenti, e sono stati approvati. L'iter è giunto a termine il 23 settembre 2020, quando la Camera dei Deputati ha approvato la ratifica della Convenzione con 237 voti favorevoli, 119 contrari e 57 astenuti (l. 1 di ottobre 2020 n. 133, «Ratifica ed esecuzione della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società»).

⁴⁴ Si precisa che il termine «*cultural heritage*» è stato volutamente tradotto come eredità culturale, per evitare confusioni o sovrapposizioni con la definizione di patrimonio culturale di cui all'art. 2 del d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42. E proprio tale profilo ha motivato la questione sospensiva posta a base della ritrasmissione in Commissione affari esteri del Senato, deliberata ai sensi dell'art. 93 del regolamento, che ha sospeso la discussione dei d.d.l. n. 257 e n. 702 dall'Aula il 27 febbraio 2019 cfr. Atti Senato-Resoconto stenografico, *Seduta del 27 febbraio 2019*, pp. 55-56. Relativamente alla Convenzione si veda anche l'*Explanatory Report to the Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society*, disponibile presso: <https://rm.coe.int>.

⁴⁵ Ai sensi dell'art. 3 della Convenzione, esso consiste in: «a) tutte le forme di patrimonio culturale che costituiscono, nel loro insieme, una fonte condivisa di ricordo, comprensione, identità, coesione e creatività; e b) gli ideali, i principi e i valori, derivati dall'esperienza ottenuta grazie al progresso e nei conflitti passati, che promuovono lo sviluppo di una società pacifica e stabile, fon-

verso una «cultura transeuropea del ricordo»⁴⁶. E tale ratifica, per non restare un atto formale, non può non imporre un ripensamento della legislazione statale e regionale siciliana in materia di protezione e valorizzazione del patrimonio culturale.

Tornando alla disciplina del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 42/2004 (e successive modifiche) [CBCP]) per la declinazione del concetto di «patrimonio culturale» occorre far riferimento all'art. 2, giusta il quale esso è costituito dai beni culturali e paesaggistici, in attuazione di quanto sancito dall'art. 9, co. 2, della Costituzione: «sono beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli artt. 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etno-antropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà».

Come ricordato, la riforma del 2004 è intervenuta in esito ad un lungo percorso iniziato per lo Stato unitario ai primi del Novecento con la legge 185/1902 («Conservazione dei monumenti e degli oggetti di antichità ed arte»)⁴⁷ che introduceva la prima disciplina organica «nazionale» con la quale si imponeva l'iscrizione nel «Catalogo Unico» nazionale (opere artistiche e storiche dello Stato) per i monumenti e le opere di interesse storico, artistico e archeologico, nonché l'indicazione di quali di questi beni, per il loro singolare valore, non fossero alienabili ai privati, fissando l'obbligo per i proprietari dei beni inseriti nel catalogo di comunicare qualunque atto di vendita o di mutamento del loro possesso, in quanto a parità di condizioni il Governo doveva poter esercitare la prelazione. La restrizione imposta alle esportazioni di tali beni era tuttavia circoscritta alle opere di altissimo pregio⁴⁸.

La legge del 1902 porta il nome del Ministro trapanese della pubblica istruzione che la concepì: l'on. Nunzio Nasi⁴⁹, che ne presentò il testo alla Camera il 23 mar-

data sul rispetto dei diritti dell'uomo, della democrazia e dello Stato di diritto». In tal guisa, come opportunamente sottolineato, il patrimonio comune europeo si compone di due dimensioni: da un lato, quella più propriamente culturale, costituita da tutte le manifestazioni che ricordano gli avvenimenti che hanno segnato la storia europea; dall'altro, una dimensione intellettuale, costituita dall'insieme condiviso dei valori sociali e degli ideali europei, frutto della travagliata storia dell'Europa, così ancora CARMOSINO, *op. cit.*, p. 3.

⁴⁶ In tal senso Parlamento Europeo, DG Politiche interne, *Ricerca per la commissione CULT – L'identità europea*, 2017, p. 30 ss. Disponibile presso: <http://www.europarl.europa.eu>.

⁴⁷ L. 12 giugno 1902 n. 185.

⁴⁸ Per una completa ricostruzione della legislazione anteriore al CBCP vedi per tutti CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in ID., *L'amministrazione dello Stato*, Milano, 1976, p. 160 ss.

⁴⁹ Nunzio Nasi (Trapani, 3 aprile 1850 – Erice, 17 settembre 1935), avvocato e docente universitario, fu sindaco di Trapani, più volte deputato e Ministro, in particolare Ministro della Pubblica Istruzione nel Governo Zanardelli dal febbraio 1901 al novembre 1903). Sulla legge e la sua formazione si veda per tutti RAGUSA, *Alle origini dello Stato contemporaneo. Politiche di gestione dei beni culturali e ambientali tra Ottocento e Novecento*, Milano, 2011, p. 120 ss., mentre sulla controversa

zo 1902. Il d.d.l. nasceva da una proposta presentata al Senato il 4 dicembre 1900 dal suo predecessore, anch'egli siciliano, l'agrigentino Nicolò Gallo⁵⁰, ed in questo senso, proprio per la provenienza dei Ministri proponenti da luoghi assai ricchi di beni archeologici, non può non rilevarsi un'innegabile corrispondenza tra iniziativa politica e sensibilità culturale.

In tale contesto giova ricordare che il CBCP in materia di archeologia ha innovato solo in misura circoscritta rispetto alle previsioni della legge 1089/1939 («legge Bottai»)⁵¹, peraltro mantenendo in vigore, seppure a titolo transitorio e per quanto non normato da leggi successive, il R.D. 30 gennaio 1913 n. 363⁵².

In particolare, all'art. 101, co. 1, lett. e) del citato codice, viene data la definizione di «Parco archeologico» quale ambito territoriale caratterizzato da importanti evidenze archeologiche e dalla compresenza di valori storici, paesaggistici o ambientali, «attrezzato come museo all'aperto»⁵³, che il CBCP inserisce tra gli istituti

figura del politico trapanese si veda, da ultimo, BLANDO, *Corti e lunghi circuiti politici. Il caso Nunzio Nasi*, in *Meridiana*, 2017, p. 171 ss.

⁵⁰ Nicolò Gallo (Agrigento, 10 agosto 1849 – Roma, il 7 marzo 1907), fu autorevole giurista, più volte deputato, Ministro, rivestì anche la carica di Vicepresidente e, per pochi giorni, anche quella di Presidente della Camera.

⁵¹ L. 1 di giugno 1939 n. 1089. In merito si vedano per tutti MALNATI, FICHERA, MARTONE, *La tutela del patrimonio archeologico italiano: i limiti dell'attuale normativa e nuove proposte di integrazione al Codice*, in *Aedon*, 2015, n. 3.

⁵² Regolamento per l'esecuzione delle leggi 20 giugno 1909 n. 364, e 23 giugno 1912 n. 688.

⁵³ Sul tema TRICOMI, *sub art. 101*, in LEONE, TARASCO (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, 2006, p. 659 ss.; e, da ultimo, FELIZIANI, *Parchi archeologici e attività di pianificazione. Riflessioni a partire dal caso di Urbs Salvia*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2019, p. 213 ss. Si vedano altresì, però alcune considerazioni metagiuridiche, le relazioni di CARBONARA, *Archeologia, architettura e restauro: problemi di conservazione e presentazione* e SASSATELLI, *Archeologia tra ricerca, formazione e tutela*, in Convegno Annuale Associazione Italiana Professori di Diritto Amministrativo, 2018 “Arte, cultura e ricerca scientifica. Costituzione e Amministrazione”, Reggio Calabria 4-6 ottobre 2018; GELICHI, MALNATI, *La pianificazione territoriale: archeologia preventiva sul territorio e nelle città*, 2017, disponibile presso: <http://www.aedon.mulino.it/atti>; MALNATI, *La situazione dell'archeologia tra 2016 e 2017. “L'archeologia in Italia: la sfida con la realtà”*, in *Aedon*, 2017, ma già ID., *La verifica preventiva dell'interesse archeologico*, in *ibid.*, 2005. Sembra al riguardo acconcio ricordare che il termine Parco archeologico compare per la prima volta nel 1990, nella circolare del MiBACT del 15 novembre 1990 n. 12059, nella quale viene definito: «area protetta, nella quale, per la consistenza di presenze monumentali, può individuarsi e definirsi uno spazio di particolare valenza, attrezzato come museo all'aperto». Mentre il d.lgs. 29 ottobre 1999 n. 490, «Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'art. 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352», all'art. 99 prevedeva nel contesto della disciplina della Apertura al pubblico di musei, monumenti, aree e Parchi archeologici, archivi e biblioteche (art. 1, l. 23 luglio 1980 n. 502, sost. dall'art. 1, l. 27 giugno 1985 n. 332; art. 27, D.P.R. 5 luglio 1995 n. 417; art. 5, co. 1, D.M. 11 dicembre 1997 n. 507) la definizione di museo («struttura comunque denominata organizzata per la conservazione,

e i luoghi di cultura, distinguendolo «dall'area archeologica», che consiste, più specificamente, in «un sito caratterizzato dalla presenza di resti di natura fossile o di manufatti o strutture preistorici o di età antica» (lett. d))⁵⁴.

Non può sfuggire che la prospettiva della valorizzazione del grande patrimonio archeologico del Paese⁵⁵, con il chiaro obiettivo di superare la mera tutela del giacimento culturale e proiettarlo verso la più ampia fruizione⁵⁶ e la ricerca scientifica abbia assunto progressivamente una dimensione globale.

Che la gestione del patrimonio archeologico: sia dei beni⁵⁷, che dei «siti archeologici» – siccome definiti dal CBCP secondo le disposizioni appena ricor-

la valorizzazione e la fruizione pubblica di raccolte di beni culturali»), di area archeologica («sito su cui insistono i resti di un insieme edilizio originariamente concluso per funzione e destinazione d'uso complessiva») e di Parco archeologico («ambito territoriale caratterizzato da importanti evidenze archeologiche e dalla compresenza di valori storici, paesaggistici o ambientali, attrezzato come museo all'aperto in modo da facilitarne la lettura attraverso itinerari ragionati e sussidi didattici»).

⁵⁴ In generale sugli Istituti e luoghi di cultura vedi per tutti BARBATI, *Organizzazione e servizi*, in BARBATI, CAMMELLI, CASINI, PIPERATA, SCIULLO (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2020, p. 107 ss., specialmente p. 127.

⁵⁵ La scienza archeologica è, come noto, articolata in molteplici partizioni scientifiche, la preistorica, la classica, la cristiana, la medievale sulle quali si veda da ultimo MANACORDA, *A proposito dei 40 anni di «Archeologia medievale» in Italia*, in *Reti Medievali Rivista*, 2017, p. 3 ss.

⁵⁶ Sui variegati profili del concetto di valorizzazione si veda da ultimo GARDINI, *La valorizzazione integrata dei beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2016, p. 416 ss., CASINI, *Valorizzazione e gestione*, in BARBATI, CAMMELLI, CASINI, PIPERATA, SCIULLO (a cura di), *op. cit.* p. 107 ss., spec. 191 ss., e, più recentemente, ACCETTURA, *Politiche di valorizzazione e funzione sociale dei beni culturali. Pratiche di cittadinanza attiva*, in *Federalismi*, 2019 e ALBISINNI, *Dal potere autorizzatorio di tipo conformativo alle fattispecie normative abilitanti. Verso nuovi paradigmi in tema di amministrazione del patrimonio culturale*, in *Aedon*, 2019, n. 1; MOROLLO, *Valorizzazione del patrimonio culturale: sussidiarietà orizzontale e prospettive di “democrazia diretta” per lo sviluppo dei territori*, in *Diritto pubblico comparato europeo online*, 2019; VITALE, *Fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale nelle aree interne: attori, strumenti e prospettive*, intervento al Convegno Annuale Associazione dei Professori di Diritto Amministrativo 2018, “Arte, cultura e ricerca scientifica. Costituzione e Amministrazione”, in *Aedon*, 2018, n. 3.

⁵⁷ La dottrina riconduce i beni archeologici alla categoria che, una copiosa letteratura pluridisciplinare contribuisce non senza incertezze a definire, dei beni comuni. In merito si vedano, per restare tra il diritto privato e quello pubblico, nell'impianto dottrina: i contributi di NIVARRA, *Alcune riflessioni sul rapporto fra pubblico e comune*, in MARELLA (a cura di), *Oltre il privato e il pubblico. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012, p. 71 ss. e più recentemente ID., *I beni comuni: dalla fruizione alla gestione*, in BATELLI, CORTESE, GEMMA, MASSARO (a cura di), *op. cit.*, p. 155 ss.; D'ANDREA, *I beni comuni nella prospettiva costituzionale: note introduttive*, in *Rivista trimestrale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2015; ID., *I beni comuni nella giurisprudenza sovranazionale*, in AA.VV. (a cura di), *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016, p. 733 ss.; STAIANO, *“Beni comuni” categoria ideologicamente estenuata*, in *Diritto e società.*, 2016, p. 415 ss.; CORTESE, *Che cosa sono i beni comuni*, in BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni*

date – che dei «depositi archeologici» o «siti archeologici sepolti», entità non definite giuridicamente⁵⁸, la cui cura è affidata alla disciplina del procedimento per la verifica preventiva dell'interesse archeologico delle aree prescelte per la localizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico, giusta l'art. 25 del d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 (e successive modifiche) in attuazione dell'art. 28, co. 4, del CBCP⁵⁹ ed al cosiddetto «rischio archeologico»⁶⁰, assunta infatti una sempre più rilevante regolazione multilivello, è conclusione ormai ampiamente condivisa⁶¹.

per uscire dalla crisi, Trento, 2016, p. 37 ss.; CAPUTI JAMBRENGHI, *Note minime su beni comuni e funzione amministrativa*, in *Giustizia amministrativa.it*, 2017 e CHIRULLI, *I beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, disponibile presso: <https://www.labsus.org>, pp. 22-23. Ed infatti, secondo quest'ultima autrice, si pone «un problema di qualità, oltre che di quantità della fruizione, problema ben noto, ad esempio, in materia di beni culturali e archeologici, laddove la particolare fragilità di alcune opere o complessi di opere richiede necessariamente non solo una programmazione numerica dell'accesso ma la previsione di particolari condizioni di fruizione».

⁵⁸ Così MALNATI, FICHERA, MARTONE, *op. cit.*, p. 5.

⁵⁹ Su tale peculiare disciplina, a compendio della quale vedi altresì la Circolare del MiBACT n. 1 del 2016 recante «Disciplina del procedimento di cui all'art. 28, co. 4, del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ed agli articoli 95 e 96 del Decreto Legislativo 14 aprile 2006, n. 163, per la verifica preventiva dell'interesse archeologico», disponibile presso: <http://www.archeologia.beniculturali.it>, si veda per tutti PERFETTI, *sub artt. 95 e 96*, in ID. (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, Milano, 2013, p. 1269 ss.; SAU, *La disciplina dei contratti pubblici relativi ai beni culturali tra esigenze di semplificazione e profili di specialità*, in *Aedon*, 2017, n. 1, mentre con riguardo a quanto disposto dell'art. 28, co. 4, del CBCP si veda ROCCELLA, *sub Art. 28*, in CAMMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007, p. 169 ss., TARASCO, *Misure cautelari e preventive (art. 28)*, in SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2011, p. 302 ss., FANTIN, *L'archeologia preventiva nella normativa recente*, in *Il capitale culturale*, 2013, p. 153 ss. Appare opportuno sottolineare che il d.l. 18 aprile 2019 n. 32, convertito con modifiche, dalla l. 14 giugno 2019 n. 55 recante: «Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici», ha introdotto un regime speciale temporaneo per la verifica preventiva dell'interesse archeologico delle aree prescelte per la localizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico stabilendo che «fino al 31 dicembre 2020, possono essere oggetto di riserva anche gli aspetti progettuali che sono stati oggetto di verifica ai sensi dell'art. 25, d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50, con conseguente estensione dell'ambito di applicazione dell'accordo bonario di cui all'articolo 205 del medesimo decreto legislativo» (art. 1, co. 10).

⁶⁰ L'art. 29, commi 1 e 2, più volte modificato, del CBCP, prevede, come noto, che la conservazione del patrimonio culturale sia assicurata attraverso una coerente, coordinata e programmata attività di studio, prevenzione, manutenzione e restauro, intendendo per prevenzione «il complesso delle attività idonee a limitare le situazioni di rischio connesse al bene culturale nel suo contesto». In generale si veda GÜLL, *Archeologia preventiva. Il codice appalti e la gestione del rischio archeologico*, Palermo, 2015; ID., *Dalla "bonifica archeologica" alla gestione del rischio. Nuove sfide per la ricerca e la tutela*, in *Il capitale culturale*, 2016, p. 1055 ss.; GELICHI, MALNATI, *op. cit.*

⁶¹ Si vedano per tutti CASINI, *Ereditare il futuro*, *op. cit.*, p. 70 ss.; ma già ID., *La globalizzazione dei beni culturali*, Bologna 2010; CAMMELLI, *L'ordinamento dei beni culturali tra continuità*

È tuttavia soltanto nel 2012 che si giunge all'elaborazione da parte del MiBACT delle Linee guida per la costituzione e la valorizzazione dei Parchi archeologici con il D.M. 18 aprile 2012⁶², attuate nella Regione Siciliana con il d.r. 26 gennaio 2016 n. 3⁶³.

La legge regionale richiamata, che come ricordato risale al 2000, ha provveduto ad istituire direttamente il Parco archeologico e paesaggistico della Valle dei Templi di Agrigento ed il relativo ente di gestione⁶⁴, rinviando, per l'individuazione delle aree archeologiche costituenti il sistema dei Parchi archeologici della Regione Siciliana, a successivi provvedimenti amministrativi⁶⁵. Invero tale individuazione era

e innovazione, in *Aedon*, 2017, n. 3, p. 6 e, più recentemente, CHIRULLI, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, in Convegno Annuale Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo 2018 "Arte, cultura e ricerca scientifica. Costituzione e Amministrazione", Reggio Calabria 4-6 ottobre 2018, p. 61 ss.

⁶² Disponibile presso: <http://www.archeologia.beniculturali.it>, che individua obiettivi di qualità nonché requisiti minimi per l'adozione del sistema di accreditamento per i Parchi archeologici, sulla quale si veda GHEDINI, *Parchi archeologici e sviluppo del territorio*, in *Lanx*, 2014, p. 194 ss., disponibile presso: <http://riviste.unimi.it>. Secondo la Commissione che ha contribuito alla redazione delle stesse: «la definizione «archeologico» è stata interpretata in relazione non tanto alla cronologia dei resti quanto alle metodologie (proprie dell'indagine archeologica) attraverso le quali tali resti vengono individuati, indagati, interpretati e valorizzati. Dopo aver passato in rassegna le definizioni relative alle aree/siti archeologici e le normative regionali relative ai Parchi archeologici, si è ritenuto di proporre una aggiornata definizione, che desse maggior evidenza agli aspetti della ricerca, secondo la quale «un Parco archeologico è un ambito territoriale caratterizzato da importanti testimonianze archeologiche e dalla compresenza di valori storici, culturali, paesaggistici ed ambientali, oggetto di valorizzazione ai sensi degli artt. 6 e 111 del d.lgs. 42/2004, sulla base di un progetto scientifico e gestionale». Ne consegue che la presenza di consistenti resti archeologici e di valori storici, paesaggistici e ambientali, è condizione necessaria ma non sufficiente: per la realizzazione di un Parco archeologico è indispensabile l'elaborazione di uno specifico progetto, che sia espressione e sintesi di aspetti settoriali diversi, tutti omogeneamente concorrenti alla piena valorizzazione del bene culturale».

⁶³ Disponibile presso: <http://pti.regione.sicilia.it>, che in attuazione del «Sistema regionale di accreditamento, di monitoraggio e valutazione dei luoghi della cultura» da applicarsi a musei, Parchi e aree archeologiche singolarmente considerati e a reti e o sistemi territoriali e/o tematici di beni culturali del territorio della Regione, ha individuato i requisiti minimi per i musei, le aree/Parchi archeologici e le reti e i sistemi di beni culturali relativamente a ciascuno degli otto ambiti individuati dal D.M. 10 maggio 2001 necessari per valutare la gestione dei luoghi della cultura in termini di efficienza ed efficacia, nonché di qualità dei servizi di fruizione e valorizzazione erogati. Per quanto riguarda i Parchi archeologici si veda l'allegato «Manuale per le aree ed i Parchi archeologici».

⁶⁴ Con propria organizzazione costituita dal Consiglio del Parco, dal Direttore e dal Collegio dei revisori. Sul Parco archeologico e paesaggistico della Valle dei Templi di Agrigento si veda VARRICA, *Siti archeologici e management pubblico in Sicilia. L'esperienza del Parco Valle dei Templi*, Milano, 2010.

⁶⁵ In attuazione delle richiamate previsioni di legge, con d.r. 11 luglio 2001 sono state quindi individuate in Sicilia 16 aree archeologiche che costituiscono il sistema dei Parchi archeologici regionali siciliani; intervento questo che, anticipando di sedici anni la cosiddetta riforma «France-

stata tempestivamente definita già nel 2001⁶⁶, tuttavia solo dal 2010 si sono avviati gli iter per le perimetrazioni, il coinvolgimento dei comuni interessati e sono stati, in taluni casi, preposti i dirigenti alle nascenti strutture amministrative⁶⁷.

In termini generali giova ricordare che è la stessa disciplina regionale che prevede a fornire una definizione di «zona archeologica» (costituita dall'area su cui insistono beni appartenenti al patrimonio archeologico, e che è riserva integrale a tutela dei beni medesimi, nonché dell'ambiente naturale nel suo insieme) e di «patrimonio archeologico» (costituito dai monumenti, dagli insiemi architettonici, dalle emergenze d'interesse archeologico e dai siti archeologici), anticipando per alcuni versi la legislazione statale⁶⁸.

schini» del MiBACT, individuava la possibilità di istituire altrettanti Istituti dotati di piena «autonomia scientifica e di ricerca, organizzativa, amministrativa e finanziaria». Le successive vicende attuative della l.r. n. 20 del 24 marzo 2000 hanno visto l'affermazione di questo modello organizzativo, che nel caso del Parco di Agrigento si è tradotto in un esempio virtuoso nel panorama nazionale dei Parchi e dei musei, sia sotto il profilo della costante crescita sia in termini di qualità dei servizi e di richiamo turistico di un'area vasta. Esempio virtuoso anche in ambito internazionale, considerato che nel 2017 le presenze dei visitatori del Parco sono incrementate di circa il 30% rispetto all'anno precedente e che nel 2018 è stato premiato dall'Unione Europea come primo Parco archeologico d'Europa. Questo indubbio successo è dovuto a diversi fattori, ma certamente è stato determinato in primo luogo dall'autonomia di gestione dell'ente che consente al Parco di utilizzare in proprio per la valorizzazione del territorio archeologico le cospicue entrate che derivano dagli introiti dei biglietti di ingresso al Parco. Mentre l'istituzione del Parco di Agrigento è avvenuta *ope legis*, l'effettiva istituzione dei Parchi facenti parte del «sistema» (Titolo II) è stato circondato dall'articolato della stessa l. 20/2000 da un insieme di cautele e precauzioni che, insieme a un andamento quantomeno irrazionale delle varie amministrazioni succedutesi nel tempo, ha reso il percorso attuativo complesso e labirintico. Di fatto, dei Parchi previsti all'interno del sistema la formale istituzione è intervenuta, sino agli interventi del 2019 solo per il Parco di Naxos (2007) e per quello di Selinunte (2013).

⁶⁶ Tale individuazione era stata definita giusta il d.a. 11 luglio 2001 n. 6263 dell'Assessore per i beni culturali ed ambientali e per la pubblica istruzione, sulla scorta del parere favorevole del Consiglio regionale dei beni culturali e ambientali aveva espresso il proprio parere favorevole, ai sensi dell'art. 20, co. 2, l.r. 20/2000.

⁶⁷ In tal senso sono stati istituiti i «servizi Parchi culturali» con il d.r. 28 giugno 2010 n. 370, recante «Rimodulazione dell'assetto organizzativo, di natura endodipartimentale, dei dipartimenti regionali». Con successivi decreti assessoriali, tuttavia, mentre procedevano gli iter delle perimetrazioni, l'elenco del sistema dei Parchi veniva sottoposto a molteplici modifiche ed integrazioni (cfr. 29 aprile 2013 n. 1142, 23 gennaio 2014 n. 117, 30 agosto 2017 n. 3827, 13 settembre 2018 n. 29, 25 marzo 2019 n. 13).

⁶⁸ In generale sul rapporto tra competenza statale e regionale, oltre ai testi citati in precedenza, si veda NARDELLA, *I beni e le attività culturali tra Stato e Regioni e la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2002, p. 671 ss.; BARBATI, *op. cit.*, p. 139 ss. e VAIANO, *La valorizzazione dei beni culturali*, in VAIANO, CROSETTI (a cura di), *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, 2018, p. 119 ss.

Giusta l'art. 20 della citata l.r. 20/2000, la disciplina contenuta nel decreto istitutivo del Parco archeologico allegato costituisce, poi, integrazione e, qualora in contrasto, variante agli strumenti urbanistici vigenti nel territorio interessato (co. 7)⁶⁹.

In particolare, tale disciplina prevede che la perimetrazione suddivida il territorio interessato in area archeologica (zona A), area di rispetto (zona B) ed eventuale area di interesse paesaggistico (zona C) e che il decreto istitutivo contenga anche un «regolamento» – che, per le aree nel Parco individuate, indichi un'idea di sviluppo declinata attraverso modalità d'uso, vincoli e divieti⁷⁰.

In altre parole, trova nella normativa regionale un ancoraggio quell'idea di Parco archeologico, che solo dopo più di un decennio sarà declinata, quale: «ambito territoriale caratterizzato da importanti testimonianze archeologiche e dalla presenza di valori storici, culturali, paesaggistici ed ambientali, oggetto di valorizzazione [...] sulla base di un progetto scientifico e gestionale»⁷¹.

⁶⁹ Sulle complesse inferenze tra vincoli archeologici e paesaggistici e pianificazione comunale la dottrina è assai estesa si veda, da ultimo, URBANI, *Le nuove frontiere della pianificazione urbanistica comunale*, disponibile presso: <http://docenti.luiss.it>, secondo il quale il quadro conoscitivo del territorio comunale «[...] costituisce in buona sostanza un vincolo di sostenibilità alle ipotesi di sviluppo delineate con il quadro programmatico e che appare abbastanza analitico perché, in particolare per ciò che qui interessa, definisce e «individua» le aree a rischio o vulnerabili, le aree d'interesse archeologico e i beni d'interesse paesistico o storico monumentale, i siti ambientali d'interesse comunitario, la struttura del paesaggio agrario e ogni altra emergenza del territorio che vincoli la trasformabilità del suolo e del sottosuolo».

⁷⁰ Su tali temi si veda, da ultimo, PIPERATA, *Cultura e sviluppo economico nella riflessione del giurista*, in *Annuario Associazione Italiana Professori di Diritto Amministrativo*, 2018, p. 117 ss.

⁷¹ Vedi *supra*. In tale prospettiva nelle ricordate «Linee guida» il «Piano del Parco archeologico», elemento centrale delle attività di tutela e valorizzazione, assume una duplice valenza: «da un lato, le previsioni di tutela in esso contenute dovranno formare oggetto di apposito accordo tra i diversi soggetti pubblici dotati di competenza al riguardo e rivestiranno carattere vincolante solo nei confronti delle istituzioni coinvolte, le quali dovranno successivamente tradurre gli impegni assunti nel coerente esercizio dei poteri ad esse spettanti; dall'altro le misure di valorizzazione contenute nel piano potranno, invece, esplicare immediati effetti vincolanti, in quanto riconducibili agli strumenti tipici previsti nella Parte seconda del Codice. Nel Piano del Parco archeologico, inteso come strumento composito nel senso anzidetto, saranno sintetizzate le proposte di azione dirette agli enti e alle amministrazioni competenti e avanzate in sede di valutazione specialistica delle caratteristiche del Parco (dalla tutela alla valorizzazione, dalla comunicazione alle eventuali prospettive di attività di ricerca e didattica, fino ai servizi per il pubblico), e sarà illustrata la strategia adottata per la valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico e per il suo inserimento nel contesto contemporaneo. Si tratta di una prospettiva che guarda al paesaggio storico e ai beni culturali in esso presenti con l'approccio proprio dell'archeologia globale e dell'archeologia dei paesaggi, che studia il territorio mettendo a sistema tutte le testimonianze ancora rintracciabili della presenza dell'uomo e dei suoi rapporti con l'ambiente naturale».

Invero il riferimento alla natura regolamentare della fonte delle prescrizioni pone taluni problemi sul piano sistematico. Per un verso, infatti, l'esercizio del potere regolamentare nella Regione Siciliana è disciplinato dall'art. 12, ultimo co., dello Statuto e postula la piena titolarità in capo al Governo regionale per l'adozione di tali atti di normazione secondaria.

È infatti il Presidente della Regione Siciliana che ne provvede all'emanazione, in forza di legge, previa delibera della Giunta regionale e sulla scorta del preventivo parere del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana⁷². Tale atto è poi sottoposto al controllo della Corte dei Conti, siccome previsto dall'art. 2, co. 1, lett. a), n. 1, del d.lgs. 6 maggio 1948 n. 655, come sostituito dall'art. 2 del d.lgs. 18 giugno 1999 n. 200, alla stregua del quale la sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, esercita, tra l'altro, il controllo di legittimità sui regolamenti emanati dal governo regionale⁷³.

In altre parole, il potere regolamentare sarebbe conferito dal legislatore regionale nella disciplina in argomento all'Assessore ai beni culturali in modo non conforme alle previsioni dello Statuto, con evidenti refluenze sul piano della effettività del principio di legalità e della tutela di situazioni giuridiche soggettive dei privati.

Sotto tale secondo profilo, avendo le previsioni di detta disciplina applicativa effetti prescrittivi e conformanti della proprietà privata, deve ritenersi che l'intendimento del legislatore sia rivolto all'emanazione di un atto di normazione secondaria e non meramente amministrativo, seppure di valenza generale. Diversamente appare evidente che l'applicazione della disciplina siccome descritta potrebbe dar luogo a contenziosi dagli indubbi profili di incertezza.

Nella fattispecie in esame appare invero pacifico, al di là del *nomen* attribuito dal legislatore all'atto regolativo dell'Assessore regionale ai beni culturali, che più di regolamento (del quale difettano i presupposti procedurali) si tratti di provvedimento amministrativo generale.

Ai sensi del medesimo art. 20, co. 8, al Parco, quale struttura amministrativa (servizio) dell'Assessorato, è attribuita autonomia scientifica e di ricerca, organizzativa, amministrativa e finanziaria, mentre la gestione è affidata ad un direttore e

⁷² Cfr. circolare del Presidente della Regione Siciliana 9 ottobre 1964 n. 4520, recante disposizioni in ordine al «Procedimento per l'emanazione dei Regolamenti regionali».

⁷³ Cfr. sul tema, in termini generali, VUOLO, *Il potere normativo della Giunta regionale*, in AA.VV. (a cura di), *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, 2008, p. 2339 ss., mentre con specifico riguardo all'ordinamento della Regione Siciliana si veda CAVASINO, *La potestà regolamentare*, in RUGGERI, D'AMICO, D'ANDREA, MOSCHELLA (a cura di), *Per un nuovo statuto della Regione Siciliana*, Torino, 2016, p. 115 ss.

ad un comitato tecnico-scientifico rappresentativo degli enti territoriali coinvolti (artt. 22 e 23 della normativa in commento)⁷⁴.

Tale profilo rende l'amministrazione dei beni culturali in questo settore policentrica, integrando l'articolazione provinciale delle sovrintendenze. Infatti, l'autonomia amministrativa riconosciuta ai Parchi ne rende più flessibile la gestione, calibrata alle caratteristiche ed alle esigenze peculiari della tutela, ma soprattutto della valorizzazione.

Anche se, sotto il profilo organizzativo – ed in (parziale) sintonia con quanto già realizzato a livello statale con le recenti misure di riassetto del MiBACT ed il riconoscimento di maggiore autonomia a nuovi musei e Parchi archeologici⁷⁵ – in corrispondenza alla conferita autonomia organizzativa e finanziaria sembra più accconcio prospettare che i Parchi archeologici siciliani, che in taluni casi gestiscono ingenti risorse patrimoniali e finanziarie, siano dotati di un organo amministrativo collegiale, che affianchi il direttore nelle decisioni più rilevanti, e, soprattutto, dell'organo di revisione contabile, ciò al fine di assicurare gli ordinari controlli già all'interno della struttura organizzativa⁷⁶.

⁷⁴ L'art. 20 (commi 9-12) stabilisce poi che il Parco adotta un proprio bilancio e conto consuntivo che sono approvati dall'Assessore regionale per i beni culturali. A questo riguardo giova ricordare che le entrate del Parco sono costituite dalle somme allo stesso assegnate a carico dello stato di previsione dell'Assessorato regionale dei beni culturali per il funzionamento dell'istituzione, proventi derivanti dalla vendita dei biglietti di ingresso, dai servizi offerti a pagamento, dalla vendita di pubblicazioni dallo stesso edito e da altre attività organizzate dal Parco, nonché dai contributi e donazioni di soggetti pubblici e privati. Per lo svolgimento delle attività di competenza al Parco è assegnata la dotazione di personale stabilita dall'Assessore regionale sentito il direttore del Parco, mentre l'ordinamento interno e le modalità di funzionamento sono stabiliti con regolamento, emanato dall'Assessore regionale per i beni culturali ed ambientali e per la pubblica istruzione.

⁷⁵ Sulle quali si veda CARMOSINO, *op. cit.*

⁷⁶ In questo senso si orienta il d.d.l. n. 421, a firma dello stesso Assessore Tusa e del Presidente della Regione, recante «Modifiche e integrazioni alle disposizioni contenute nella legge regionale 3 novembre 2000, n. 20. Norme sull'istituzione del sistema dei Parchi archeologici in Sicilia», depositato il 7 novembre 2018, ed in atto all'esame all'Assemblea Regionale Siciliana. Più specificatamente il progetto di riorganizzazione dei Parchi archeologici prevede la trasformazione del Comitato tecnico-scientifico in Consiglio del Parco, con una nuova e più estesa composizione, e l'introduzione del revisore legale (art. 1). Per quanto riguarda l'organo amministrativo va segnalato che a livello statale esso, dotato di un numero minore di componenti, è affiancato dal Comitato tecnico-scientifico e non lo sostituisce. Con riguardo all'organo di revisione va evidenziata, invece, la scelta differente che sembra prospettarsi a livello regionale, e che invero è propria degli organismi di natura privatistica – la «revisione legale» è, infatti, la revisione dei conti annuali o dei conti consolidati effettuata in conformità alle disposizioni del Codice civile e del d.lgs. 27 gennaio 2010 n. 39, nonché dei relativi regolamenti di attuazione –, rispetto a quella delineata dal legislatore statale che ha previsto in merito un collegio dei revisori dei conti composto da tre membri effettivi, di cui un

Ed in questo senso l'esperienza del Parco archeologico e paesaggistico della Valle dei Templi di Agrigento, la cui crescita esponenziale dei visitatori⁷⁷, ma anche di iniziative culturali e turistiche di valorizzazione e di protezione del paesaggio⁷⁸, hanno assunto connotati di rilievo a livello europeo, appare emblematica e trainante per l'intero sistema regionale.

Proprio sulla scorta di questa esperienza pilota e dei risultati da essa raggiunti, sono emerse talune incongruenze organizzative del sistema dei Parchi regionali che ne hanno imposto il ridisegno con l'obiettivo di assicurare l'efficienza amministrativa, incrementare la fruizione, rafforzare le attività di valorizzazione.

Ma ci si è presto accorti che il riassetto strutturale dei Parchi archeologici non può riguardare solo la fase applicativa della normativa del 2000, ma deve considerare anche le stesse previsioni normative che necessitano di talune modifiche con l'obiettivo di meglio declinare un modello organizzativo capace di conseguire i risultati auspicati.

In questa prospettiva si orienta il d.d.l. proposto nel novembre 2018 dall'Assessorato ai beni culturali che prevede la modifica dell'organizzazione e dell'autono-

funzionario del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) con funzioni di presidente e da due membri supplenti. I componenti, scelti tra soggetti iscritti al Registro dei revisori contabili e nominati con il D.M. 23 gennaio 2016 n. 44, recante «Riorganizzazione del MiBACT ai sensi dell'art. 1, co. 327, della legge 28 dicembre 2015, n. 208». Sulla revisione amministrativo contabile degli enti e organismi pubblici si veda MEF-Ragioneria generale dello Stato, circolare 5 maggio 2017 n. 20, «Circolare-Vademecum per la revisione amministrativo contabile degli enti e organismi pubblici», disponibile presso: <http://www.rgs.mef.gov.it>.

⁷⁷ Nel 2018 è stato sfiorato il milione di visitatori, mentre nel 2017 si erano registrate 857.333 presenze, confermando così la tendenza alla crescita (+31,6% rispetto al 2016), con entrate che hanno superato i 5 milioni e mezzo di euro «di cui 4 milioni e 600 mila solo dalla vendita dei biglietti, 2,64 l'impatto di spesa (ogni euro speso ha una ricaduta di 2,64 euro), 454 giornate di eventi e 352 abbonamenti annuali venduti per residenti». I servizi aggiuntivi del Parco sono affidati a Coopculture (in ATI con Skira, MondoMostre, Bluecoop, Ipacem e Cooperativa archeologica) cfr. DIANA, *Quasi un milione di visitatori alla Valle dei Templi di Agrigento*, in *Il Giornale dell'arte*, 2019, disponibile presso: <https://www.ilgiornaledellarte.com>.

⁷⁸ Il Parco agrigentino nel 2017 è stato insignito, dapprima, del premio «Paesaggio italiano» del MiBACT con il progetto «Agri-Gentium» e poi a Strasburgo, il 12 aprile 2017 dallo *Steering Committee for Culture, Heritage and Landscape* (CDCPP) del Consiglio d'Europa, durante la V sessione del *Landscape Award of the Council of Europe* della menzione speciale per la «Sustainable development and social reintegration» con la seguente motivazione: «Landscape Regeneration of the Landscape and Archaeological Park of the Valley of the «Temples in Agrigento» is an excellent example of a link between internationally recognised archaeological sites and an innovative agrarian economy, involving the development of high-quality products for the well-being of both the local community and the many visitors who enjoy trips in the countryside and visits to the outstanding archaeological site» Disponibile presso: <https://rm.coe.int>.

mia finanziaria⁷⁹ dei Parchi, ridefinendo, altresì, le modalità di approvazione dei bilanci, la composizione e i compiti del Consiglio del Parco (che deriva dalla trasformazione del Comitato tecnico-scientifico, ed affianca il direttore nella gestione amministrativa) la sottoposizione degli atti alle valutazioni obbligatorie dell'organo di controllo e, più in generale, l'introduzione di aggiornamenti e correttivi normativi per ammodernare l'organizzazione e l'attività dei Parchi archeologici siciliani⁸⁰.

In attesa di queste modifiche ed integrazioni alla disciplina regionale vigente il completamento dell'attuazione del modello delineato dal legislatore, quasi venti anni fa, chiude una fase alla quale dovrà seguire quella dell'adeguamento organizzativo e funzionale quando il legislatore avrà concluso la modifica del quadro normativo di riferimento.

3.2. Per quanto riguarda il Parco di Pantelleria va preliminarmente osservato che, per esigenze di razionalizzazione organizzativa (riduzione delle strutture) e di equilibrio economico-finanziario, esso è confluito, previo parere del Consiglio regionale dei beni culturali⁸¹, nel sistema regionale dei Parchi archeologici⁸². È stato

⁷⁹ Sulle forme di finanziamento dei musei e Parchi archeologici e delle possibilità di incremento della capacità di automantenimento e redditività, di garanzia della promozione culturale e di equilibrio di bilanci si veda da ultimo il recente ed articolato lavoro di TARASCO, *Diritto e gestione del patrimonio culturale*, Roma, 2019.

⁸⁰ Il riferimento è al citato d.d.l. n. 421, recante «Modifiche e integrazioni alle disposizioni contenute nella legge regionale 3 novembre 2000, n. 20. Norme sull'istituzione del sistema dei Parchi archeologici in Sicilia». Il d.d.l., che come ricordato introduce alcune semplificazioni organizzative e procedurali per i Parchi e ne prevede il rafforzamento della *governance* e dell'autonomia finanziaria, prevede altresì, proprio al fine di compensare evidenti differenze nelle entrate tra i Parchi archeologici, l'istituzione di un fondo che, attingendo esclusivamente dalle entrate dei Parchi inseriti nel sistema di cui al Titolo II della l.r. 20/2000 «possa garantire gli oneri di funzionamento, fruizione e valorizzazione dei Parchi con insufficiente dotazione economica per il raggiungimento delle finalità previste dalla medesima legge e, pertanto, assolvere alla funzione di clausola di salvaguardia all'interno del sistema stesso, garantendo che derivino maggiori oneri per la finanza regionale. In tale occasione, si sottolinea che i Parchi inseriti nel sistema di cui alla citata legge, non rientrano già dall'approvazione della stessa tra quelli previsti dall'art. 7 della l.r. 27 aprile 1999 n. 10 (e successive modificazioni) e pertanto, non risultano essere in contrasto con la normativa vigente circa la destinazione per l'anno 2018 del 60% e per l'anno 2019 del 100%» (così nella relazione al d.d.l. allegata alla deliberazione della Giunta della Regione Siciliana n. 405 del 28 ottobre 2018, disponibile presso: <https://www.lavoripubblici>).

⁸¹ Il neo-insediato Consiglio regionale dei beni culturali ha deliberato in tal senso il 30 gennaio 2019. Su tale organismo sia consentito rinviare al mio contributo *Il Consiglio regionale dei beni culturali ed ambientali. Un "redivivo"... senza ambizioni da oscar*, 2017, disponibile presso: <https://www.ambientediritto.it>.

⁸² Giusta il d.a. 13 settembre 2018 n. 29.

così rimodulato l'assetto dei Parchi archeologici anche al fine di ridurre le strutture amministrative (ed i relativi costi) ed ha visto la luce la più ampia struttura amministrativa del «Parco archeologico di Selinunte, Cave di Cusa e Pantelleria»⁸³.

Il Parco della seconda isola dell'arcipelago siciliano, se per un verso ha perduto autonomia organizzativa con la realizzata confluenza, si è rafforzato sul piano della sostenibilità finanziaria avuto riguardo al più ampio contesto nel quale risulta adesso inserito.

Si tratta, quindi, di un «Parco integrato» che aggrega il preesistente «Parco archeologico di Selinunte e Cave di Cusa»⁸⁴, con quello di Pantelleria dotato, per chiare scelte amministrative antecedenti (individuazione dei siti, perimetrazione e zonizzazione), di una propria autonoma configurazione, peraltro connotata, a differenza del primo, da siti tipologicamente diversi e che si collocano in uno spettro storico che copre oltre 2500 anni.

Come appare evidente per i 13 Parchi archeologici-strutture periferiche dell'Assessorato regionale ai beni culturali ed all'identità siciliana (ai quali, come precisato, va aggiunto il Parco archeologico e paesaggistico della Valle dei Templi di Agrigento, l'unico ad avere assunto la natura giuridica di ente pubblico)⁸⁵, oltre ad una distinzione tra Parchi a «perimetrazione unitaria» o a «rete», ossia composti di più aree non contigue territorialmente, ma storicamente dotate di una loro, deve aggiungersi quella tra Parchi mono-centrici, e relativi ad un solo sito (ad esempio «Parco archeologico di Segesta» o il «Parco archeologico di Gela») e poli-centrici, che per ragioni di economicità e sinergia integrano più siti o più sistemi di siti (come per l'appunto il Parco archeologico in esame, ma anche il «Parco archeologico di Naxos e Taormina»).

Un'ulteriore distinzione – va ricordato – è operata dal sistema regionale dei Parchi: quella tra Parchi archeologici in senso stretto (nei quali risultano assoluta-

⁸³ Giusta il d.r. 11 aprile 2019 n. 26/GAB, in esecuzione della deliberazione del Consiglio: «sono individuate le aree costituenti il Parco archeologico di Pantelleria ed è contestualmente istituito il «Parco archeologico di Selinunte, Cave di Cusa e Pantelleria», ricadente nel territorio dei comuni di Castelvetrano, Campobello di Mazara e Pantelleria». La perimetrazione e zonizzazione del Parco in questione, oltre a comprendere le zone di Selinunte e Cave di Cusa, come ricordato già ricomprese nel d.a. istitutivo del 19 aprile 2013 n. 994, comprende così anche le aree di Pantelleria indicate nelle cartografie allegate al d.r. che ne costituiscono parte integrante insieme con il «regolamento».

⁸⁴ La città fondata dai Megaresi di Sicilia nella seconda metà del VII secolo a.C. poi distrutta dai Cartaginesi nel 409 a.C. e delle vicine cave dalle quali i selinuntini estrassero la pietra e realizzarono i manufatti per la costruzione del complesso urbano a partire dai templi.

⁸⁵ Il rapido sviluppo dell'attività dell'ente ha peraltro indotto la Regione ad affidare all'Ente Parco archeologico e paesaggistico della Valle dei Templi di Agrigento ulteriori compiti quali la gestione, per l'utilizzo e per la fruizione pubblica del «Palacongressi di Agrigento» (art. 9, l.r. 17 marzo 2016 n. 3).

mente preminenti le esigenze di tutela e valorizzazione archeologica) e quelli che coniugano valori archeologici e paesaggistici⁸⁶, con uno spettro più ampio di tutele (oltre al ricordato Parco di Agrigento, il «Parco archeologico e Paesaggistico di Catania e della Valle dell'Acì»).

Il Parco archeologico, a Pantelleria, raccoglie i siti e le testimonianze di una straordinaria sedimentazione storica, culturale ed archeologica che consente, in termini diacronici, di ripercorrere l'evoluzione delle civiltà del Mediterraneo – «il mare più antico della storia»⁸⁷ – ed assume chiaramente la configurazione di un Parco «a rete».

Esso, infatti, si compone del comprensorio archeologico di Mursia, con il villaggio dell'età del Bronzo e la necropoli dei Sesi⁸⁸, il sito dell'Acropoli di Santa Teresa e San Marco⁸⁹, del villaggio di Scauri scalo⁹⁰ e del tempio di Venere nei pressi del lago, oltre al piccolo museo del Castello⁹¹. E poi i relitti navali di Gadir

⁸⁶ Sulla complessa ed articolata nozione di “paesaggio” vedi per tutti PIPERATA, *Paesaggio*, in BARBATI, CAMMELLI, CASINI, PIPERATA, SCIULLO (a cura di), *op. cit.*, p. 243 ss.; CROSETTI, *L'ordinamento dei beni paesaggistici*, in VALIANO, CROSETTI (a cura di), *op. cit.*, p. 179 ss.

⁸⁷ Come lo stesso Tusa lo definiva, ID., *Primo Mediterraneo. Meditazioni sul mare più antico della storia*, Modica, 2016.

⁸⁸ Nel quale scavarono il professor Tusa e, prima, suo padre Vincenzo, docente di Antichità puniche presso la facoltà di Lettere dell'Università di Palermo, soprintendente ai Beni archeologici della Sicilia occidentale, indiscusso pioniere della moderna archeologia siciliana.

⁸⁹ L'acropoli testimonia la vita di una comunità, prima punica e poi romana, in un periodo che va dal IV secolo a.C. al II secolo d.C. circa. I Sesi di Pantelleria, come si ricorda nella relazione di accompagnamento alla proposta di istituzione del Parco archeologico «sono strutture circolari a tronco di cono, costruite secondo una tecnica megalitica ed adibite ad esclusiva funzione funeraria. La loro tipologia riflette il modulo a torre ben noto nelle altre isole del Mediterraneo centrale dalle navetas e talayots balearici, alle torri della Corsica ed ai nuraghi sardi. Ovviamente tali generalizzazioni hanno ben poco senso poiché ogni articolazione locale di tale modulo assume le sue peculiarità formali e tecniche specifiche, nonché le proprie motivazioni filogenetiche. I sesì, infatti, a differenza dei simili monumenti succitati non presentano una struttura cava all'interno sicché la loro tecnica costruttiva risulta estremamente elementare. Ad un paramento ben costruito con poderosi blocchi corrisponde una struttura interna a sacco di pietrame vano. Soltanto ai fianchi venivano costruite una o più piccole cavità adibite al rituale funerario. Una struttura quindi, estremamente semplificata che per nulla sembra richiamare le arditezze della statica talayotica delle Baleari, torreana della Corsica e nuragica della Sardegna, e che semmai ne riprende soltanto le esperienze formative».

⁹⁰ Dal quale proveniva la rinomata «pantellerian ware», vasellame di peculiare consistenza grazie alla polvere di ossidiana ed esportato nella tarda età romana in tutto il mediterraneo.

⁹¹ Il Castello medievale di Pantelleria (erroneamente denominato «Castello Barbacane»), è stato un carcere sino al 1975, in atto in uso al Comune, è tra i beni statali per i quali la Commissione paritetica di cui all'art. 43 dello Statuto regionale ha già deliberato il trasferimento alla Regione e per il cui perfezionamento si attende la deliberazione del Consiglio dei Ministri ed il D.P.R.

e Scauri ed i percorsi subacquei⁹² tra i reperti realizzati con un impiego innovativo dei fondi europei per lo sviluppo regionale⁹³. Con le iniziative di scavo e perspezio-
ne⁹⁴, nei siti terrestri e subacquei, avviate già dai primi anni novanta, l'Isola è così,
progressivamente, divenuta campo di ricerca di studiosi ed Università di diverse
parti del mondo⁹⁵.

⁹² Se ne può ascoltare una puntuale illustrazione dello stesso Tusa all'UNESCO, in occasione dell'incontro tenutosi a Parigi il 22-23 settembre 2016 sull'applicazione della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo del 2001, disponibile presso: <https://www.youtube.com>. Sulla *Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo* (Parigi, 2 novembre 2001), ratificata in Italia con la l. 23 ottobre 2009 n. 157 (GU n. 262 del 10 novembre 2009), si veda CAMARDA, *La normativa nazionale ed internazionale per la protezione del patrimonio culturale subacqueo nel Mediterraneo. Considerazioni introduttive ad un recente convegno*, in *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, 2003; ma già CAMARDA, SCOVAZZI (eds.), *The Protection of the Underwater Cultural Heritage: Legal Aspects*. Milano, 2002; FRIGERIO, *L'entrata in vigore in Italia della Convenzione UNESCO 2001 sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, in *Aedon*, 2010, n. 2; SCOTT-IRETON (ed.), *Between the Devil and the Deep: Meeting Challenges in the Public Interpretation of Maritime Cultural Heritage*, New York, 2014; SCOVAZZI, *La protection du patrimoine culturel sous-marin*, in CÉRINO, L'HOURL, RIETH (eds.), *Archéologie sous-marine. Pratiques, patrimoine, médiation*, Rennes, 2013, p. 19 ss. e, più recentemente, CALAMITA, *La Convenzione UNESCO del 2001 sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, in BARONCINI (a cura di), *op. cit.*, p. 157 ss. In particolare, BARONCINI, nella *Introduzione*, *op. cit.*, p. X, ricorda che proprio Tusa è stato «tra i protagonisti del gruppo di esperti che ha redatto» lo schema della Convenzione.

⁹³ Tutti siti nei quali e per i quali ha offerto il proprio determinato apporto scientifico il professor Tusa, il quale, nella convinta azione di promozione dell'archeologia siciliana, aveva altresì disposto, a febbraio scorso, il finanziamento della prosecuzione degli scavi archeologici e la sistemazione dell'intera area archeologica a Mursia, insieme ad altri otto siti in Sicilia, per circa 500.000 euro.

⁹⁴ Tusa era un siciliano eclettico, legato alla terra natia, ma con una grande vocazione internazionale, come tanti era andato via per conseguire la laurea e la specializzazione (all'Università La Sapienza di Roma) ed iniziare a lavorare, ma per fortuna ebbe modo di ritornarvi, come purtroppo, invece, non avviene più per troppi nostri giovani, dapprima da docente nell'Università di Palermo e poi da dirigente regionale, con una spiccata propensione alla ricerca. Uno studioso animato da passione per Pantelleria e per la Sicilia, con un instancabile impegno per le istituzioni culturali, quale la Fondazione Whitaker (ai primi di luglio 2019 a Mozia si è mietuto il grano antico, piantato dopo settant'anni nell'Isola fenicia che aveva personalmente voluto).

⁹⁵ Per una puntuale ricostruzione delle sue ricerche sull'Isola si veda, nella vastissima pubblicistica del professor Tusa, costituita da oltre 600 pubblicazioni, TUSA, *Vent'anni di ricerche archeologiche tra terra e mare nell'isola di Pantelleria*, in ABELLI (a cura di), *Archeologia subacquea a Pantelleria «...de Cossurensibus et Poenis navalem egit...»*, Bologna 2012, p. 15 ss. e ID., *Ricerche archeologiche subacquee a Pantelleria: trent'anni di storia*, in LA ROCCA (a cura di), *Cossyrae mirabilia maris. I tesori sommersi di Pantelleria*, Palermo 2015, p. 29 ss., ma già ID., *Pantelleria attraverso le epoche*, in ID. (a cura di), *Pantelleria. I ritratti imperiali tra storia e archeologia*, Trapani, 2004, p. 17 ss.

Al riguardo occorre ricordare che le attività di perimetrazione del Parco archeologico furono avviate dallo stesso professor Tusa già nel 2010 – quando la struttura amministrativa inizia a muovere i primi passi⁹⁶ – all’epoca Sovrintendente ai beni culturali di Trapani⁹⁷, trasmise al Comune di Pantelleria la proposta di perimetrazione e zonizzazione del «Parco archeologico di Pantelleria» corredata dai relativi elaborati per gli adempimenti previsti al co. 4 dell’art. 20 della l.r. 20/2000⁹⁸.

Purtroppo, nel 2013⁹⁹ giunge inaspettatamente l’esclusione del Parco di Pantelleria dal sistema regionale nell’ambito di una complessiva rimodulazione operata dal Governo regionale.

⁹⁶ E tra il 2010 ed il 2011 si procedette infatti alla nomina del primo direttore del Parco archeologico e, su comune iniziativa, all’assegnazione al Parco delle tre teste imperiali di Giulio Cesare, Antonia Minore e Tito (scoperte il 14 agosto del 2003), dopo una prestigiosa esposizione all’Istituto italiano di cultura a Londra, dedicata a Ferruccio Barbera, e delle 3500 monete puniche rinvenute nel mare antistante Cala tramontana (studiate dalla madre del professor Tusa, la professoressa Aldina Cutroni nota numismatica, CUTRONI TUSA, LASI, *Il ritrovamento monetale di Cala Tramontana*, in ABELLI [a cura di], *op. cit.*, p. 251 ss.) con il preciso obiettivo di lasciare nell’Isola i reperti rinvenuti ed evitarne il trasferimento in musei lontani.

⁹⁷ Con prot. n. 2638 del 15 dicembre 2010.

⁹⁸ Il Consiglio comunale di Pantelleria si è pronunciato con delibera n. 10 del 4 febbraio 2011, con richiesta di talune modifiche nella perimetrazione. E ciò nel presupposto che la delimitazione del Parco archeologico si sarebbe posta in contrasto ed in variante con quanto previsto dal vigente P.R.G. di Pantelleria stante che modifica la perimetrazione delle aree dei siti archeologici di Mursia e San Marco così come già individuate dal P.T.P., mentre vengono inserite due siti di nuova istituzione in località Scauri e Zona Lago di Venere. Peraltro, alcune aree proposte a Parco quali Il Lago di Venere, la maggior parte della zona di Mursia ed una piccola parte della zona di Scauri si è verificato rientrano nell’area vincolata a zona SIC-ZP ITA 010019 e ITA 010020, mentre le altre zone sono escluse da tale vincolo. Inoltre il Parco, giusta planimetria di raffronto in scala 1:2000 allegata alla presente, nell’area perimetrata della zona di Scauri, nella proposta ha ricompreso aree destinate a zone B, F e C oltre a zone agricole dal vigente P.R.G., ed inoltre un’opera relativa a «Lavori di realizzazione di infrastrutture viarie per l’adeguamento della via di fuga e la viabilità a servizio della struttura portuale di Scauri» a cura dell’Ufficio del Commissario Delegato della Protezione civile. Infine, nella zona perimetrata del «Lago di Venere», si è rilevata una previsione di fascia di 200 metri che interessava un’area a monte della zona «A» ove sono presenti numerosi fabbricati che sono, tra l’altro, allocati ad una quota che non va ad intaccare l’aspetto archeologico-paesaggistico del sito tutelato, ponendosi la stessa come fascia di rispetto naturale. Disponibile presso: <http://www.comunepantelleria.it>. Le proposte del Consiglio comunale pantesco sono state solo in parte recepite dalla medesima Soprintendenza con nota prot. n. 3494 del 4 maggio 2011 sono state trasmesse all’Assessorato dei beni culturali e dell’identità siciliana per le determinazioni finali.

⁹⁹ Il professor Tusa era ritornato alla Soprintendenza del mare della quale, nel 2004, aveva sostenuto caparbiamente l’istituzione facendone il fiore all’occhiello dell’amministrazione regionale dei beni culturali ed il riferimento dall’archeologia subacquea mondiale. Si vedano i resoconti dei viaggi di studio e ricerca del professor Tusa, proprio come l’ultimo che aveva intrapreso,

Questa singolare decisione si basava sulla più che opinabile valutazione della Soprintendenza di Trapani che, mutando il proprio orientamento, riteneva: «difficoltosa la perimetrazione e la zonizzazione del Parco. Le aree archeologiche di Pantelleria [...] difficilmente potrebbero essere assimilate agli altri Parchi archeologici regionali»¹⁰⁰.

Nel 2018 il professor Tusa, facendo prevalere uno spiccato senso del dovere verso le istituzioni sulla passione per gli studi¹⁰¹, decide di offrire «contributi di azione e di pensiero incisivi e decisivi»¹⁰² ed assume l'incarico di Assessore i beni culturali e l'identità siciliana individuando, sin da subito, quale priorità quella di completare il sistema regionale dei Parchi archeologici ed il 14 agosto 2018 provvede all'istituzione del Parco archeologico di Pantelleria¹⁰³.

Va peraltro ricordato che l'Isola di Pantelleria concentra un sistema di tutele parallele e concorrenti¹⁰⁴ del tutto peculiare per il territorio siciliano e tra i più rilevanti di quello nazionale che si integrano con quelle del Parco archeologico e, ovviamente, con le previsioni del vigente piano regolatore comunale¹⁰⁵:

nel blog del professor Tusa disponibile presso: <https://sebastianotusa.wordpress.com>, purtroppo fermo al 2017.

¹⁰⁰ Nonostante le molteplici richieste (si ricordino le iniziative dell'Associazione «Amici del Parco archeologico di Pantelleria») la decisione della Soprintendenza di Trapani non trovò, purtroppo, neanche nell'Isola opposizioni significative.

¹⁰¹ Aveva, infatti, appena pubblicato il libro *I popoli del grande verde. Il mediterraneo al tempo dei faraoni*, Modica, 2018, col quale apriva ad una nuova prospettiva i suoi tradizionali percorsi di ricerca. Oltre che sui suoi stessi interessi personali alla carriera amministrativa, ormai vicina alla pensione e che, pertanto, poteva così esserne solo preclusa, anche per i limiti scaturenti dalla disciplina in materia di inconvertibilità degli incarichi amministrativi di vertice per i soggetti che hanno ricoperto incarichi di governo.

¹⁰² Così sintetizza efficacemente il ruolo dell'uomo pubblico il professor Tusa nella prefazione al volume che raccoglie gli atti delle giornate di studio organizzate per commemorare i 200 anni della nascita di Crispi in SAIJA, *Francesco Crispi 1818-2018*, Rubettino, 2019, p. 3 ss.

¹⁰³ L'Assessore Tusa, con la consueta sensibilità ed attenzione, così commentò quel momento: «firmare il decreto di istituzione del Parco proprio sull'isola e alla presenza di tanti cittadini pantereschi è per me una doppia soddisfazione: da un lato mantenere una promessa, dando la concreta possibilità di sviluppo e di tutela del territorio, dall'altro il segno della vicinanza alle popolazioni delle isole minori, troppo spesso in passato abbandonate ai numerosi problemi con cui debbono confrontarsi giornalmente».

¹⁰⁴ Si tratta della nota tesi delle tutele «parallele» e «concorrenti» che si affiancano alla disciplina urbanistica e con essa si intersecano, rinvenibile in SALVIA, *Diritto urbanistico*, Padova, 2008, p. 227 ss. e che altra autorevole dottrina PAGLIARI, *Corso di diritto urbanistico*, Milano, 2010, p. 877, estende sino al concetto di tutele «integrate» e multilivello.

¹⁰⁵ Disponibile presso: <http://www.comunepantelleria.it>.

a) in primo luogo, il Piano territoriale paesistico dell'isola¹⁰⁶, il primo ad essere approvato in Sicilia;

b) vanno poi ricordati i siti con Codice Natura 2000: il Sito di importanza comunitaria «Isola di Pantelleria: Montagna Grande e Monte Gibele (ITA010019)», il Sito di importanza comunitaria «Isola di Pantelleria: Area costiera, Falesie e Bagno dell'Acqua (ITA010020)» e la Zona di protezione speciale «Isola di Pantelleria ed Area marina circostante (ITA010030)», che riguardano gran parte del territorio isolano¹⁰⁷ nonché le perimetrazioni e zonizzazioni del Parco nazionale «Isola di Pantelleria»¹⁰⁸, ai sensi della l. 29 novembre 2007 n. 222 (art. 26, co. 4-*septies*), che ha coperto un'area più vasta ed articolata di quella prima ricompresa nella Riserva naturale orientata regionale di Pantelleria¹⁰⁹.

Si aggiunga poi che il 26 novembre 2014 l'UNESCO ha inserito «la pratica agricola tradizionale della coltivazione della “vite ad alberello” di Pantelleria» nella LICH¹¹⁰ con le conseguenti componenti di salvaguardia del territorio e di conservazione e tutela ambientale sottese alle motivazioni di tale determinazione. È, invece, ancora in corso di istituzione l'Area marina protetta «Isola di

¹⁰⁶ Adottato con d.r. 12 dicembre 1997 (in GURS n. 47 del 20 ottobre 2000), con il quale è stato sottoposto a vincolo paesistico ai sensi e per gli effetti della l. 29 giugno 1939 n. 1497, il territorio comunale già dichiarato di notevole interesse pubblico con d.r. 26 luglio 1976.

¹⁰⁷ Giusta d.r. 21 febbraio 2004 n. 46 e D.M. 2 agosto 2010, la cui perimetrazione è disponibile presso: <http://www.minambiente.it>.

¹⁰⁸ Con D.P.R. 28 luglio 2016 n. 162 è stato istituito il Parco nazionale «Isola di Pantelleria» nonché l'Ente Parco nazionale «Isola di Pantelleria» con personalità di diritto pubblico, sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) (GU n. 235 del 10 luglio 2016), sul quale MARZANATI, *Il Parco nazionale di Pantelleria*, intervento al Convegno organizzato a Pantelleria l'1-2 luglio 2016 dall'Associazione giuristi per le isole, in corso di pubblicazione.

¹⁰⁹ Giova ricordare che la Riserva regionale era stata istituita con d.r. 10 dicembre 1998 n. 741. A norma dell'art. 1, co. 4, del D.P.R. 28 luglio 2016 sopracitato il territorio incluso nella Riserva naturale orientata «Isola di Pantelleria» è stato integralmente ricompreso nel Parco nazionale «Isola di Pantelleria» ed è quindi sottoposto alla gestione dell'Ente Parco, e che pertanto la Regione Siciliana avrebbe conseguentemente dovuto provvedere con proprio provvedimento alla soppressione della riserva naturale orientata regionale Isola di Pantelleria. A tale soppressione si è provveduto con d.r. 14 dicembre 2016. Sull'ordinamento di Parchi e riserve naturali nell'ordinamento siciliano sia consentito rinviare al mio contributo *Parchi e riserve naturali in Sicilia dopo la legge quadro sulle aree naturali protette*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1996, p. 821 ss., mentre sulla disciplina statale si veda per tutti DI PLINIO, *Aree protette vent'anni dopo. L'inattuazione “profonda” della legge n. 394/1991*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2011, p. 29 ss.

¹¹⁰ Cfr. *Traditional agricultural practice of cultivating the ‘vite ad alberello’ (head-trained bush vines) of the community of Pantelleria, Inscribed in 2014 (9.COM) on the Representative List of the Intangible Cultural Heritage of Humanity*. Disponibile presso: <https://ich.unesco.org>.

Pantelleria»¹¹¹, nonostante il procedimento relativo sia stato avviato quasi venti anni orsono¹¹².

È di tutta evidenza che la presenza di molteplici livelli di tutela determini talune sovrapposizioni che un'urgente azione di coordinamento dovrebbe consentire di superare e comporre le divergenze tra pianificazione generale e pianificazioni settoriali, tra interessi preminenti, dominanti ed interessi «emergenti»¹¹³, ma anche consentire un'applicazione fluida del complessivo impianto regolativo.

¹¹¹ Il lungo iter avviato dal MATTM e dal Comune di Pantelleria nel 2000, ai sensi della l. 6 dicembre 1991 n. 394 (e successive modifiche) (GU n. 292, 13 dicembre 1991), non si è ancora concluso, disponibile presso: <https://www.minambiente.it>. La legge di stabilità 2016 (l. 28 dicembre 2015 n. 221, GU n. 13, 18 gennaio 2016) all'art. 6, co. 3, ha previsto l'inserimento nella lista delle aree di reperimento, di cui all'art. 36, co. 1, l. 394/91, delle zone marine afferenti ai Banchi Graham, Terribile, Pantelleria, Avventura, situati nel Canale di Sicilia, «limitatamente alle parti rientranti nella giurisdizione nazionale, da istituire anche separatamente».

¹¹² Giova sottolineare che giusta la delibera n. 218 del 6 settembre 2019 la Giunta comunale di Pantelleria ha riavviato l'istruttoria per la valutazione e l'istituzione per l'istituzione dell'Area marina protetta «Isola di Pantelleria» il cui iter era iniziato nell'ottobre del 2001 dallo stesso organo collegiale e che autorizzava il sindaco pro-tempore a porre in essere le attività istituzionali necessarie, cui era seguita il 28 novembre 2001 l'approvazione da parte del Consiglio comunale. Mentre l'avvio della fase istruttoria del MATTM e dell'Assessorato regionale territorio ed ambiente era stato comunicato il 7 aprile 2003. Successivamente (marzo 2004) è stato sottoscritto il Protocollo di intesa tra la Provincia di Trapani, il Comune di Pantelleria e l'ARPA-Sicilia avente ad oggetto la costituzione del soggetto giuridico finalizzato alla futura gestione dell'Area marina protetta «Isola di Pantelleria» nonché all'individuazione del soggetto attuatore degli studi preliminari all'istituzione della stessa. La stessa Giunta con delibera n. 9 del 25 gennaio 2010 approvava poi lo schema di convenzione, sottoscritta tra Comune di Pantelleria, ISPRA ed ARPA Sicilia, avente ad oggetto la realizzazione degli studi conoscitivi e propedeutici all'istituzione dell'Area marina protetta. Da quel momento il procedimento si è arrestato. La deliberazione del 2019 consente, quindi, di attivare tutte le azioni necessarie, presso il MATTM, per l'istituzione dell'Area marina protetta Isola di Pantelleria, autorizzando il Sindaco a farsi parte attiva, presso lo stesso Ministero e trasmettendo copia dell'atto al Consiglio comunale.

¹¹³ Sulla complessa e sempre attuale questione della composizione e coordinamento delle regolazioni del territorio ed in generale dell'urbanistica il cui ruolo non coincide più con il mero esercizio dei poteri conformativi dell'amministrazione del territorio, nel rispetto dei limiti della funzione sociale della proprietà, ma consiste nell'interpretare i processi economico-sociali in corso e di indirizzarne lo sviluppo all'interno di un determinato contesto territoriale così URBANI, *Urbanistica solidale*, Torino, 2011, p. 105 ss., ma già CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, 2005, p. 219 ss. Tale profilo ha trovato ampio riscontro nella legislazione statale e soprattutto in quella regionale avuto riguardo allo strumento del piano territoriale di coordinamento CIVITARESE MATTEUCCI, *La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione*, in *Aedon*, 2005, n. 3. Le leggi regionali approvate negli ultimi anni hanno introdotto novità in termini di istituti, strumenti e modalità di pianificazione per rispondere alle esigenze dei territori e adeguarsi all'evoluzione dell'assetto istituzionale al riguardo si veda BOSCOLO, *Leggi re-*

Non è questa la sede per una puntuale ricostruzione della complessa e sempre attuale questione, tuttavia sembra utile accennarvi, proprio con riferimento alla compresenza tra diverse forme di regolazione territoriale in presenza di un Parco archeologico.

Un esempio emblematico può rilevarsi con riguardo al prelievo di materiali di interesse «paleontologico ed archeologico ad eccezione di quello eseguito per fini di ricerca e di studio». A tal proposito, per un verso, l'art. 7 del regolamento del Parco archeologico determina un divieto assoluto se tale prelievo non è effettuato da parte del personale dello stesso o da soggetti all'uopo autorizzati o con il medesimo Parco convenzionati (università ed istituti di ricerca), mentre l'art. 3, lett. d) delle norme che disciplinano la tutela del Parco nazionale «Isola di Pantelleria» prevedono l'autorizzazione da parte dello stesso. È di tutta evidenza la discrasia tra le due disposizioni. In particolare, quest'ultima, appare invero poco acconcia in presenza di una struttura amministrativa preposta qual è il Parco archeologico, *a fortiori* per le aree ricomprese nella perimetrazione di quest'ultimo.

Più che parallele e concorrenti le tutele dei diversi strumenti pianificatori e regolativi sembrano, in questo caso, sovrapporsi per un difetto di coordinamento che, invero, appare per certi versi inevitabile in ragione della stratificazione temporale della formazione dei vincoli, delle diverse autorità amministrative competenti all'applicazione.

Si tratta di un'evidente antinomia frutto del difetto di coordinamento dei provvedimenti istituiti dei Parchi e che, in prima attuazione, va risolta evidentemente in favore dell'organismo amministrativo preposto alla cura specifica della tutela archeologica.

Sicché, anche al fine di semplificarne l'applicazione nei confronti di cittadini ed imprese – altrimenti condannati a “peregrinare” tra uffici ed autorizzazioni ed a confrontarsi con deprecabili “conflitti di competenza” –, sembra opportuno prospettare l'esigenza di coordinamento attraverso un confronto concomitante tra le autorità amministrative preposte all'applicazione da affidare ad un apposito organo che le coinvolga positivamente¹¹⁴.

gionali di quarta generazione: struttura e contenuti, relazione al XXI Congresso Nazionale AIDU, *Verso leggi regionali urbanistiche di quarta generazione*, Varese, 28-29 settembre 2018. Il rapporto tra pianificazione paesaggistica, urbanistica e tutela e valorizzazione dei siti archeologici tende oggi alla co-pianificazione beni archeologici con l'auspicato obiettivo di tendere ad una sintesi.

¹¹⁴ Un'utile occasione in tal senso potrà essere rappresentata dall'esame all'Assemblea Regionale Siciliana del ricordato d.d.l. n. 421, recante «Modifiche e integrazioni alle disposizioni contenute nella legge regionale 3 novembre 2000, n. 20. Norme sull'istituzione del sistema dei Parchi archeologici in Sicilia».

4. Cercheremo, attraverso due esempi, di meglio descrivere quanto sin qui accennato. Partiamo dal castello de «la Zisa»¹¹⁵ di Palermo, da *al-Azîz* (che in lingua araba significa nobile, glorioso, magnifico), l'edificio risale al XII secolo e, in particolare, al periodo della dominazione normanna in Sicilia, fu costruito, infatti, durante il regno di Guglielmo I e di Guglielmo II, ma è interessante estendere tale analisi anche al Palazzo dei Normanni, a lungo Palazzo di Re e Viceré, al cui interno si trova la Cappella palatina, e da settant'anni sede del Parlamento siciliano.

Questi straordinari edifici, ricompresi nella proposta formulata dall'Assessorato regionale dei beni culturali nel 2010 e ritenuti «di eccezionale valore universale», sono contemporaneamente beni culturali ai sensi del CBCP quali «testimonianza avente valore di civiltà» (art. 2, co. 2)¹¹⁶ e della richiamata legislazione regionale siciliana.

Con riguardo a tale qualificazione, come già ricordato, che la Regione Siciliana ha, quanto ai beni culturali, competenza legislativa esclusiva in materia di «conservazione delle antichità e delle opere artistiche», in materia di «musei e biblioteche di interesse locale» e di «accademie e istituzioni culturali» (art. 14, lett. r)) mentre con riguardo ai beni ambientali ha competenza esclusiva (art. 14, lett. n)) in materia di «tutela del paesaggio», nonché potestà legislativa esclusiva e concorrente in quasi tutte le materie sulle quali incide la tutela ambientale. Alla stregua di tale quadro: «la regione esercita in queste materie anche quelle funzioni di «tutela» oggi riservate dal nuovo art. 117 allo Stato» a norma del quale (lett. s)) è attribuita allo Stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Per la declinazione di bene culturale occorre, tuttavia, far riferimento all'art. 2, co. 2, del CBCP alla stregua del quale: «sono beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli artt. 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge

¹¹⁵ La Zisa, edificio del XII secolo, risale al periodo della dominazione normanna in Sicilia. La sua costruzione fu iniziata sotto il regno di Guglielmo I e portata a compimento sotto quello di Guglielmo II. In origine era una residenza estiva creata nelle vicinanze della città per il riposo e lo svago del sovrano. I Normanni, subentrati agli Arabi nella dominazione dell'Isola, furono fortemente attratti dalla cultura dei loro predecessori, realizzando residenze fastose come quelle degli emiri ed organizzando la vita di corte su modello di quella araba, adottandone anche il cerimoniale ed i costumi. Il Parco del Genoard (paradiso della terra) circondava la Zisa e gli edifici reali ricadenti in esso (oltre alla Zisa, il palazzo dell'Uscimbene ed i padiglioni della Cuba e della Cuba soprana) era irrigato ed abbellito da fontane e grandi vasche, utilizzate anche come peschiere.

¹¹⁶ Interessante, sul punto, è la ricostruzione di CARCIONE, *Dal riconoscimento dei diritti culturali nell'ordinamento italiano alla fruizione del patrimonio culturale come diritto fondamentale*, in *Aedon*, 2013, n. 2; in particolare nella parte in cui si viene a configurare un diritto individuale a fruire (godere) dei beni culturali per il loro interesse scientifico o educativo, per il loro valore estetico, oppure anche solo per mero diletto.

o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà». Mentre il successivo art. 7-*bis* – rubricato «espressioni di identità culturale collettiva»¹¹⁷ – determina che le espressioni di identità culturale collettiva contemplate dalle richiamate Convenzioni UNESCO del 2003 e del 2005, vanno considerate pienamente assoggettabili alle disposizioni del CBCP qualora siano rappresentate da testimonianze materiali e sussistano i presupposti e le condizioni per l'applicabilità del successivo art. 10.

Ambedue i siti rientrano poi nel patrimonio della Regione Siciliana e sono quindi assoggettati al relativo regime. Giova ricordare, infatti, che la Zisa, prima di proprietà del casato dei Notarbartolo di Sciarra fino agli anni Cinquanta, poi occupata da inquilini ed abusivi sino a stravolgerne la struttura, è stata assoggettata ad espropriazione da parte della Regione Siciliana per essere successivamente restaurata con risorse regionali tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta ed offerta così alla pubblica fruizione. Anche se non può sottacersi che il plesso sia stato per molto tempo un esempio di degrado, il restauro, infatti, del bene pur divenuto pubblico intervenne soltanto dopo il crollo dell'ala nord.

Quindi si tratta di un esempio di acquisizione compulsoria di un bene per finalità di tutela da parte della Regione sulla base delle competenze esclusive da questa esercitate in materia.

Tali poteri svolti sulla base delle richiamate norme di attuazione e della normativa richiamata adesso trovano un puntuale riferimento nel CBCP. L'espropriazione diretta, infatti, già prevista dall'art. 54 della l. 1089/1939 e dall'art. 91 del d.lgs. 490/1999, è oggi contemplata dal citato art. 95 del CBCP. Giova ricordare che questa ipotesi è quella che presenta un maggiore grado di specialità e di autonomia rispetto alla figura generale dell'espropriazione per cause di pubblica utilità. La disposizione prevede così che i beni culturali immobili e mobili possano essere espropriati dal MiBACT per causa di pubblica utilità, quando l'espropriazione risponda ad un importante interesse volto a migliorare le condizioni di tutela ai fini della fruizione pubblica dei beni medesimi.

Come si avrà modo di verificare, nell'itinerario di Palermo arabo-normanna e delle cattedrali di Cefalù e Monreale si trovano beni di natura e provenienza diversa. Il riferimento è a Palazzo dei Normanni, acquisito invero dalla Regione soltanto nel 2010¹¹⁸, nonostante sia sede dell'Assemblea Regionale Siciliana sin dal 1947, e

¹¹⁷ Sulla definizione di bene culturale in Italia, nella copiosa dottrina si vedano GIANNINI, *I beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1976, p. 5 ss. ZANARDI, *La mancata tutela del patrimonio culturale in Italia*, in *ibid.*, 2011, p. 431 ss.; BARTOLINI, *Beni culturali (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del Diritto Annali*, Milano, 2013, p. 108 ss.

¹¹⁸ L'art. 32 dello Statuto siciliano stabilisce che: «i beni di demanio dello Stato, comprese le acque pubbliche esistenti nella Regione, sono assegnati alla Regione, eccetto quelli che interessano la difesa dello stato o servizi di carattere generale», in applicazione di tale disposizione giusta il

che al suo interno contiene beni, in particolare la Cappella palatina, i cui beni mobili sono rimasti di pertinenza del Fondo Edifici per il Culto (FEC)¹¹⁹.

In conclusione, quindi, nonostante entrambi di proprietà demaniale regionale, il primo è stato acquisito da privati, il secondo trasferito dal demanio statale.

Entrambi i compendi architettonici rientrano, adesso, nel sito seriale «Palermo Arabo-Normanna e le Cattedrali di Cefalù e Monreale»¹²⁰ di cui alla proposta di iscrizione nella WHL¹²¹ presentata il 15 febbraio 2010 dalla Regione Siciliana¹²², con il supporto della Fondazione Patrimonio UNESCO Sicilia al Governo

d.lgs. 23 dicembre 2010 n. 265, recante: «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Siciliana concernenti il trasferimento alla Regione di beni immobili dello Stato» sono trasferiti dallo Stato alla Regione Siciliana oltre 120 beni demaniali, in prevalenza, beni archeologici e storico-artistici, ma anche caserme e fari. L'art. 3, secondo co. prevede, in particolare, che «i beni e il tesoro della Cappella Palatina restano di proprietà del Fondo edifici di culto, istituito con legge 20 maggio 1985, n. 222, e amministrato dal Ministero dell'Interno. Il Fondo mantiene il diritto di uso governativo della Cappella medesima».

¹¹⁹ Sul regime dei beni ecclesiastici e dei beni del FEC si rinvia nuovamente a CORTESE, *op. cit.*, p. 289 ss.

¹²⁰ I beni ricompresi nella proposta erano: il Palazzo Reale e la sua Cappella Palatina, la Chiesa di S. Maria dell'Ammiraglio, la chiesa di S. Giovanni degli eremiti, la Chiesa di S. Cataldo, la Cattedrale di Palermo, la Cuba, il Ponte dell'Ammiraglio, e le due Cattedrali di Monreale e Cefalù e gli annessi chiostri. Una seconda lista inserisce anche il Castello A Mare, il Castello di Maredolce, la Chiesa di S. Maria Maddalena, la Chiesa della Magione, la Cuba e la piccola Cuba, S. Maria dell'incoronata, S. Giovanni dei lebbrosi, Chiesa dei Vespri, Chiesa di S. Cristina, Uscimbene, Bagni di Cefalà, Qanat di Palermo.

¹²¹ La candidatura UNESCO «Palermo arabo normanna e le Cattedrali di Cefalù e Monreale» giunta dall'ICOMOS, l'organismo internazionale consultivo di riferimento per il patrimonio culturale, con il coordinamento ed il supporto tecnico-scientifico del Segretario Generale del MI-BACT, è stata promossa dalla Regione Siciliana e dalla Fondazione Patrimonio UNESCO Sicilia. I plessi ricompresi testimoniano «l'altissimo valore del sincretismo culturale arabo-normanno che generò uno stile architettonico ed artistico eccezionale in grado di rappresentare, ancora oggi, l'esempio tangibile di convivenza, interazione e interscambio tra culture eterogenee». La raccomandazione dell'ICOMOS rappresenta un risultato fondamentale ai fini dell'iscrizione, giunto a seguito di un lungo e complesso iter per la valutazione della candidatura che, dopo la presentazione della proposta nel 2014, ha compreso fasi interlocutorie con gli organismi internazionali ed ispezioni sul campo da parte di esperti di fama mondiale. Sulle ricadute per la Città di tale prospettiva si veda AZZOLINA, *Il contributo della cultura alla crescita economica della città*, in *StrumentiRES*, 2015.

¹²² La candidatura, nella sua prima proposizione, vede la luce nel lontano 1996, quando nella «tentative list» viene inserito il sito «Centro storico di Palermo, Orto Botanico e Complesso di Monreale», tale proposta viene poi modificata il 6 giugno 2001, in «Palermo e la Cattedrale di Monreale», per esser poi sottoposta ad ulteriore integrazione con l'inserimento della Cattedrale di Cefalù avuto riguardo ai mutati indirizzi strategici dell'UNESCO i quali miravano ad una più articolata rappresentazione dei beni, sotto il profilo della tipologia, degli ambiti cronologici e delle aree geografiche. La proposta definitiva ha così incluso la chiesa cefaludese conducendo alla

statale¹²³ e sulla base di un approfondito dossier di candidatura e di un piano di gestione¹²⁴. Proposta che, nel corso della 39ª riunione annuale del Comitato per il patrimonio mondiale (*World Heritage Committee*), tenutasi a Bonn, in Germania, il 3 luglio 2015 è stata approvata, conferendo all'Italia quello che all'epoca era il cinquantunesimo sito UNESCO, confermando il primato del nostro Paese quale nazione con il maggior numero di siti patrimonio mondiale dell'umanità, come pure quello della Sicilia, tra le Regioni italiane¹²⁵.

In tal senso, giusta le previsioni della Convenzione UNESCO del 1972, il complesso di beni inseriti nel sito seriale è stato così riconosciuto «di valore eccezionale universale» (*outstanding universal value*) ed in quanto tale inserito nella WHL e rientrante nelle Linee guida elaborate dall'UNESCO (ed accompagnate dal «dossier di candidatura» e dal piano di gestione cui si accennava), ma al riguardo assoggettato anche alle Linee guida elaborate dalla Commissione consultiva per i piani di gestione UNESCO istituita presso il MiBACT¹²⁶.

Sotto altro profilo, non può non rilevarsi l'intima correlazione che in alcuni casi, si pensi ai siti naturalistici, viene a determinarsi tra tutela del singolo bene e del pa-

revisione della denominazione del sito proposto in «Palermo Arabo-Normanna e le Cattedrali di Cefalù e Monreale».

¹²³ Va ricordato che, nelle more dell'iscrizione, è stato poi sottoscritto – come previsto dalle linee guida – un protocollo d'intesa per la gestione del sito seriale con l'obiettivo di attivare una forma di coordinamento amministrativo tra: Regione Siciliana-Assessorato dei beni culturali e dell'identità siciliana, Assemblea Regionale Siciliana, MiBACT (Segretariato generale, Servizio I, Coordinamento e relazioni internazionali-Ufficio UNESCO), Ministero dell'Interno Fondo Edifici di Culto-Prefettura di Palermo, Comune di Palermo, Comune di Cefalù, Comune di Monreale, Fondazione Patrimonio UNESCO Sicilia, Fondazione Sicilia, Fondazione Federico II.

¹²⁴ «L'insieme degli edifici costituenti il sito di «Palermo arabo-normanna e le Cattedrali di Cefalù e Monreale» rappresenta un esempio materiale di convivenza, interazione e interscambio tra diverse componenti culturali di provenienza storica e geografica eterogenea. Tale sincretismo ha generato un originale stile architettonico e artistico, di eccezionale valore universale, in cui sono mirabilmente fusi elementi bizantini, islamici e latini, capace di volta in volta di prodursi in combinazioni uniche, di eccelso valore artistico e straordinariamente unitarie. Il sincretismo arabo-normanno ebbe un forte impatto nel Medioevo, contribuendo significativamente alla formazione di una *koinè* mediterranea, condizione fondamentale per lo sviluppo della civiltà mediterraneo-europea moderna» (Dossier di Candidatura per l'iscrizione nella *World Heritage List* del sito seriale «Palermo Arabo-Normanna e le Cattedrali di Cefalù e Monreale», dicembre 2014).

¹²⁵ L'Italia, insieme alla Cina, è lo Stato con il maggior numero di siti iscritti nella WHL, che attualmente sono 55 (numeri aggiornati a novembre 2020).

¹²⁶ In merito, per più articolate considerazioni, si rinvia a GARZIA, *La valorizzazione del patrimonio culturale: modelli organizzativi e strumenti. Tutela e valorizzazione dei beni culturali nel sistema dei piani di gestione dei siti Unesco*, in *Aedon*, 2014, n. 2 e MARCHETTI, ORREI, *La gestione dei Siti Unesco di Villa Adriana e di Villa d'Este a Tivoli*, in *Aedon*, 2011, n. 1.

esaggio, anche alla stregua della positiva evoluzione che ha connotato la normativa interna in materia¹²⁷.

Ci troviamo di fronte ad un tipico fenomeno di globalizzazione giuridica, nel quale un ordine giuridico globale si è progressivamente e repentinamente evoluto, modificando istituti degli ordinamenti statuali ed introducendone di nuovi, sicché: «l'ordine giuridico globale non si sovrappone, dunque, come un altro strato, a quello statale. Questi non sono due livelli, perché le disuguaglianze e la frammentazione sono forti, perché gli Stati non sono gli unici soggetti, si mescolano con altri soggetti e perdono la loro unità, perché nessun «livello di governo» riesce a mantenere il monopolio delle relazioni con le parti che lo compongono»¹²⁸.

Ebbene la compresenza di diverse qualificazioni (rilevanti a loro volta per l'ordinamento regionale, involvendo competenze anche locali, statali ed internazionali/globali) consente di rilevare la compresenza di tutele «parallele e concorrenti», per richiamare una tesi¹²⁹, ormai divenuta classica nel diritto urbanistico, le quali impongono nella fattispecie in esame l'adozione di atti amministrativi (misure per il traffico, il commercio, il decoro urbano, la segnaletica, etc.), il coordinamento tra enti pubblici (raccordi tra i diversi attori istituzionali), forme di partenariato pubblico-privato¹³⁰ (con il conseguente coinvolgimento degli *stakeholders*, e asso-

¹²⁷ Sembra opportuno richiamare al guardo quanto sostenuto in materia da MAZZARELLI, *La disciplina del paesaggio dopo il d.lgs. n. 63/2008*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, p. 1068 ss. secondo la quale: «rispetto alla legislazione del 1999, il [CBCP] non si è limitato ad una mera operazione di copia e incolla, ma ha fatto di più: ha istituito una serie di nessi tra paesaggio e patrimonio culturale, valorizzando in più punti l'idea del paesaggio come espressione di storia e di cultura. Questa operazione – a senso unico perché viene connotato il paesaggio come bene culturale, e non viceversa – serve a spostare il baricentro della tutela, affiancando in ciò il paesaggio ai beni culturali [...]».

¹²⁸ Così CASSESE, *Globalizzazione del diritto*, disponibile presso: <http://www.treccani.it>, più in generale, da ultimo, del Maestro si veda anche *Chi governa il Mondo?*, Bologna, 2013.

¹²⁹ Si tratta della nota tesi delle tutele «parallele» e «concorrenti» che si affiancano alla disciplina a urbanistica che con essa si intersecano, rinvenibile in SALVIA, *Diritto urbanistico*, Padova, 2008, p. 227 ss. e che altra autorevole dottrina PAGLIARI, *Corso di diritto urbanistico*, Milano, 2010, p. 877, che estende sino al concetto di tutele «integrate» e multilivello.

¹³⁰ Sulle criticità dell'applicazione dei moduli di partenariato pubblico-privato al settore dei beni culturali si veda MANFREDI, *La "Fondazione La Grande Brera", il partenariato e la panacea di tutti i mali*, in *Aedon*, 2014, n. 2, al quale si rinvia per ulteriori riferimenti in dottrina, sia altresì permesso il rinvio al mio contributo *Tra beni e mali culturali*, disponibile presso: <http://www.armao.eu>. In generale sul controverso istituto del partenariato pubblico-privato (PPP) si veda per tutti CHITI, *I partenariati pubblico-privati e la fine del dualismo tra diritto pubblico e diritto comune*, in Id. (a cura di), *Il Partenariato Pubblico-Privato*, Napoli, 2009, p. 1 ss.; e ID., *Luci, ombre e vaghezze nella disciplina del Partenariato Pubblico-Privato*, in Id. (a cura di), *Il Partenariato Pubblico-Privato*, Bologna, 2005, p. 7 ss. Da ultimo in merito alla delicata questione è intervenuta la Corte dei Conti - Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato con la relazione approvata con

ciazioni di categoria, di imprenditori privati e mecenati) e di collaborazione tra istituzioni amministrative ed autorità ecclesiastiche¹³¹.

Appare singolare che, già prima dell'iscrizione nella WHL, il sito seriale abbia dato luogo a contenziosi in sede amministrativa avuto riguardo alla necessità di istituire zone pedonali in prossimità degli edifici principali individuati nella proposta inviata all'UNESCO.

Sembra acconcio richiamare, in particolare, la sentenza del TAR Sicilia n. 1254 del 28 maggio 2015 la quale, in esito al primo di una serie di giudizi che hanno riguardato la questione, ha ritenuto «incontestabile il potere dell'Amministrazione comunale di pedonalizzare strade o piazze della città, sulla base di valutazioni ampiamente discrezionali», nella prospettiva delineata dal piano di gestione dell'inserimento nella WHL dell'itinerario. Con la conseguenza che «non può ritenersi illogica od irragionevole la determinazione di inibire al traffico veicolare una delle piazze più belle della città, situata in pieno centro storico, di fronte al Palazzo Reale». Sembra utile sottolineare che il giudice amministrativo abbia aggiunto, addirittura, una non marginale precisazione che suona come una giusta reprimenda per le amministrazioni interessate: «semmai può non essere facilmente spiegabile come mai un provvedimento di tal genere non sia stato adottato precedentemente»¹³², in guisa da ritenere appropriate tali misure a prescindere della speciale tutela accordata dal riconoscimento internazionale.

deliberazione del 4 agosto 2016 n. 8/2016/G, in esito all'indagine condotta su «Iniziativa di partenariato pubblico-privato nei processi di valorizzazione dei beni culturali». La delibera è disponibile presso <http://www.corteconti.it>.

¹³¹ Si veda in merito il protocollo d'intesa sottoscritto il 20 febbraio 2015 per la gestione del sito seriale PANCM, e l'istituto Comitato di Pilotaggio con compiti di indirizzo e programmazione delle attività per la valorizzazione del patrimonio culturale con un finanziamento previsto un contributo annuale di 0,30 c per abitante (circa 250.000 euro annui). La compresenza di enti ed istituzioni pubbliche e private, la costituzione di soggetti di scopo come la fondazione UNESCO Sicilia istituita ai sensi l'art. 64, co. 1, l.r. 26 marzo 2002 n. 2, giusta delibera di Giunta che ha assegnato le risorse iniziali (5 aprile 2007 n. 113) nel luglio del 2007 tra l'Assessorato dei beni culturali e la Commissione nazionale italiana per l'UNESCO, con l'obiettivo di promuovere i siti siciliani, la compresenza di beni di natura diversa (statali, regionali, in parte ecclesiastici, comunali, ma anche privati), persona giuridica di diritto privato riconosciuta dalla Regione ed iscritta nel registro delle persone giuridiche (GURS n. 4 del 25 gennaio 2008).

¹³² È stato così respinto il ricorso proposto dai sindacati dei dipendenti dell'Assemblea Regionale Siciliana avverso l'ord. n. 130 del 5 febbraio 2015 con la quale il Dirigente dell'Area della Partecipazione, Decentramento, Servizi al Cittadino e Mobilità-Ufficio del Piano Tecnico del Traffico, ha ordinato la istituzione di tre aree di sosta in Piazza Enrico D'Orleans ed in Piazza Indipendenza, in esecuzione dell'ord. dirigenziale del Dirigente del Settore Pianificazione Territoriale e Mobilità-Servizio Mobilità Urbana, n. 1181 del 18 settembre 2014, con la quale è stata istituita l'area pedonale in Piazza Parlamento.

5. Come precisato l'inserimento di un bene monumentale o di un complesso di essi nell'ambito di un sito iscritto nella WHL non determina l'assoggettamento ad uno speciale regime globale di tutela, piuttosto comporta l'ampliamento della trama regolativa posta a tutela di tale contesto, che si connette in termini «reticolari» con il regime delle tutele parallele e concorrenti di fonte statale, regionale e locale.

Ed infatti, l'inserimento nella WHL, non solo non conferisce speciali poteri alle autorità amministrative domestiche che, a tutela di tali beni – come meglio si vedrà attraverso un richiamo della giurisprudenza in materia – debbono esercitare le ordinarie prerogative attribuite dall'ordinamento, ma lo stesso organismo internazionale – lo si è evidenziato in precedenza – è titolare di strumenti assai circoscritti per garantire la tutela effettiva e che si limitano alla esclusione dalla lista ed agli «early warning» che possono esser diramati prima di giungere a tal estremo rimedio.

Vi è quindi un problema non solo di «enforcement» della tutela del livello globale di regolazione in quanto necessariamente mediato dalle autorità amministrative locali e, in casi estremi, affidato alla (mera «moral suasion» della) esclusione dalla lista, ma anche di interazione tra i soggetti istituzionali coinvolti scarsamente coordinati¹³³.

In altre parole, se la tutela dei siti assume un evidente connotato multilivello, tale stratificazione non appare fluidificare adeguatamente le relazioni interistituzionali, altrettanto rilevanti per rendere efficiente il sistema di identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale¹³⁴.

A tale assunto giungono gli approdi della giurisprudenza amministrativa la quale, in termini generali, ha già da tempo delineato un chiaro orientamento sullo specifico e peculiare bilanciamento degli interessi alla quale è chiamata l'Amministrazione

¹³³ Si tratta, in altre parole, di quella contraddizione evidenziata da CAMELLI, *Problemi, soluzioni, riforme*, in *Aedon*, 2016, n. 2, determinata dalla «crescente e inevitabile interdipendenza tra cura del patrimonio culturale (nella sua accezione più estesa) e altrettanto vistoso aumento di altri interessi pubblici (oltre che privati) in vario modo intercettati dalle politiche e dagli interventi di settore. La risposta, anche (anzi, soprattutto) per chi è davvero convinto della inderogabilità dello «sviluppo della cultura» e delle esigenze di «tutela del paesaggio e del patrimonio artistico», avrebbe dovuto prendere la strada verso l'adozione di modalità in grado di assorbire e precisare prima (in termini di conoscenza e studio dei beni e del loro contesto, di programmazione degli interventi, di azioni periodiche di verifica e di manutenzione) e dopo (come verifica dei risultati, razionalizzazione delle procedure) la complessità degli elementi da considerare, in modo che il momento specifico del formale provvedere (specie sul singolo bene) finisse per rappresentare solo la ricaduta puntuale sia pure rilevante di un complesso di acquisizioni e valutazioni, alcune delle quali necessariamente condivise, cominciate prima e destinate a proseguire poi. Il che significa, inutile nascondere, ripensare al senso attuale della cura del patrimonio culturale oltre che ai relativi strumenti».

¹³⁴ Sui temi di tutela e valorizzazione, nell'ampia dottrina, si vedano, tra gli altri, AICARDI, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali. La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Torino, 2002; DUGATO, *Fruizione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e servizio privato di utilità pubblica*, in *Aedon*, 2007, n. 2; VAIANO, *La valorizzazione dei beni culturali*, Torino, 2011.

precedente nel caso in cui debba essere riconosciuta la preponderanza dell'interesse pubblico diretto alla salvaguardia del patrimonio storico culturale inserito nel contesto di un sito UNESCO rispetto all'esercizio dell'attività d'impresa¹³⁵.

La stessa, invero, non ha mancato altresì di esprimere le esigenze di peculiare preminenza delle ragioni di tutela del patrimonio artistico e monumentale inserito nell'ambito dei siti iscritti nella WHL, sebbene non nell'ambito di specifiche discipline inerenti tali beni, ma del generale regime di tutela dei beni culturali prescritto dal legislatore che, in tal senso, inteso perseguire in maniera strutturata un fenomeno di degrado avente dimensioni collettive e radicate nel contesto ambientale, in guisa da assicurare la tutela alle strade urbane ricadenti nel perimetro del sito UNESCO.

E così, con riguardo al dilagante fenomeno di occupazione abusiva di suolo pubblico, da parte di titolari di esercizi commerciali, ampiamente stigmatizzato da organi di comunicazione ed oggetto di persistenti segnalazioni da parte della cittadinanza – ed invero troppo spesso tollerato dalle amministrazioni comunali –, è stata evidenziata la necessità di «dar corso ad una nuova valutazione generale dell'equilibrio tra l'interesse pubblico di massima fruizione del territorio, da un lato, e l'interesse pubblico di tutela del patrimonio, dall'altro»¹³⁶.

Ciò anche nel presupposto che gli interessi pubblici tutelati attengono anche alla esigenza di garantire la qualità della convivenza sociale in un ambito territoriale di straordinaria rilevanza storico-culturale. Sicché è stato ritenuto legittimo l'esercizio del potere attribuito al sindaco dall'art. 3, co. 16, della l. 94/2009 di sanzionare con la chiusura del pubblico esercizio chi occupa abusivamente un suolo pubblico nel presupposto che tale potere sia discrezionale, esercitabile in via generale e preventiva, in ragione del quale, nei casi di occupazione di suolo pubblico totalmente abusiva effettuata, per fini di commercio, su strade ricadenti nel territorio delimitato dal perimetro del sito UNESCO, devono applicarsi le disposizioni previste dall'art. 20 del codice della strada e all'art. 3, co. 16, della l. 94/2009¹³⁷.

¹³⁵ In casi del genere – si trattava del diniego di rinnovo di una concessione di suolo pubblico in precedenza rilasciata al privato in prossimità delle mura pontificie – il provvedimento deve esser accompagnato da una congrua e specifica motivazione proprio perché essa deve essere idonea a supportare la preminenza della tutela dei beni architettonici inseriti in un sito UNESCO e la recessività delle ragioni economiche (la questione concerneva la tutela delle a Roma) cfr., tra le molte, TAR Lazio, sent. n. 5061 del 14 ottobre 2014.

¹³⁶ Cfr. in tal senso l'ord. del Sindaco di Roma Capitale n. 258 del 27 novembre 2012.

¹³⁷ Cfr. nella copiosa giurisprudenza in materia di ordinanze relative ad attività commerciali su suolo pubblico svolte in aree allocate all'interno di siti UNESCO si veda in senso conforme vedi da ultimo anche TAR Lazio, sent. n. 6499 del 6 giugno 2016, ed in senso conforme Consiglio di Stato, sent. n. 893 del 20 giugno 2014, n. 1202 del 10 settembre 2014, n. 1646 del 25 marzo 2014, n. 5061 dell'8 settembre 2014; TAR Lazio, sent. n. 239, n. 6210, n. 6771, n. 7645, n. 7533 del 2015 e n. 2243, n. 2798, n. 3001, n. 7316 del 2014, ma già sent. n. 10440 del 2013. Tale normativa (art. 3, co. 16, l. 15 luglio 2009 n. 94) sancisce che fatti salvi i provvedimenti dell'autorità per motivi di ordine pubblico, nei

A conferma del delineato solco interpretativo vanno poi ricordati gli orientamenti della giurisprudenza del giudice delle leggi¹³⁸ alla stregua della quale: nell'ordinamento interno i siti UNESCO non godono di «tutela a sé stante», ma, anche a causa della loro notevole diversità tipologica, beneficiano delle forme di protezione differenziate apprestate ai beni culturali e paesaggistici, secondo le loro specifiche caratteristiche.

casi di indebita occupazione di suolo pubblico previsti dall'art. 633 c.p.p. e dall'art. 20, d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285, il Sindaco, per le strade urbane, può ordinare l'immediato ripristino dello stato dei luoghi a spese degli occupanti e, se si tratta di occupazione a fine di commercio, la chiusura dell'esercizio fino al pieno adempimento dell'ordine e del pagamento delle spese o della prestazione di idonea garanzia e, comunque, per un periodo non inferiore a cinque giorni. Anche se va registrato l'orientamento di senso parzialmente divergente del TAR Lazio, sent. n. 6754 del 13 giugno 2016, ma analogamente sentenze n. 6742, n. 6749, n. 6751, n. 6752 del 2016, che ha annullato provvedimenti di tutela del MiBACT nel presupposto che l'art. 52, co. 1-ter, d.lgs. 42/2004, detta una disciplina specifica delle prescrizioni di tutela incidenti sulle attività commerciali, nelle aree sottoposte a vincolo culturale per la tutela del decoro dei complessi monumentali. Esso, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 140/2015, prevede che sia necessaria la previa intesa con la Regione. Trattandosi di una disciplina speciale, essa trova applicazione, in tutti i casi in cui – come in quello di specie – le misure di protezione del bene culturale comportino una limitazione o addirittura una totale preclusione di ogni uso individuale a fini commerciali delle aree pubbliche di pregio. Pertanto, deve ritenersi illegittimo il D.M. impositivo del vincolo culturale ai sensi dell'art. 10, co. 4, lett. g), d.lgs. 42/2004, nella parte in cui il MiBACT ha anche prescritto il divieto di «tutte le forme di uso del suolo pubblico a fini commerciali con il posizionamento di strutture stabili e/o precarie di varia natura e tipologia», in quanto adottato in assenza della previa intesa con la Regione Lazio. Al riguardo, quindi, il giudice amministrativo ha inteso precisare che proprio per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 140 del 15 luglio 2015, le prescrizioni della competente Soprintendenza, quando concernono le occupazioni di suolo pubblico, anche se inserite nell'atto di vincolo quale prescrizione di tutela, non possono ritenersi affrancate dalla procedura dettata dalla normativa richiamata in quanto norma speciale posta a garanzia delle competenze costituzionalmente attribuite alle autonomie locali in materia di commercio.

¹³⁸ Così Corte costituzionale, sent. n. 22 dell'11 febbraio 2016 che ha ritenuto inammissibile la questione sollevata dal giudice a quo (con ord. n. 5871 del 13 marzo 2014 emessa dal TAR Campania) secondo il quale la vigente disciplina del CBCP non avrebbe tutelato adeguatamente i siti UNESCO, e ciò in quanto nel prevedere la derogabilità all'autorizzazione paesaggistica per tutte le Zone A e B del territorio comunale (come tali classificate negli strumenti urbanistici vigenti al 6 settembre 1985), non avrebbe escluso da tale ambito le aree urbane riconosciute e tutelate come patrimonio UNESCO. Nel sottoporre la questione alla Corte, il giudice rimettente ha invocato non solo il parametro interno dell'art. 9 della Costituzione, bensì anche, in relazione all'art. 117, co. 1, Costituzione i parametri interposti di cui agli artt. 4 e 5 della Convenzione UNESCO del 1972 e recepita con l. 6 aprile 1977 n. 184. Anche se poi, l'invocata addizione giurisprudenziale, è stata ritenuta inammissibile in coerenza con i noti orientamenti della stessa Corte costituzionale secondo i quali essa si sarebbe risolta in una modificazione di sistema non costituzionalmente obbligata che, in quanto tale, è preclusa al giudice delle leggi (sentenze nn. 10/2013 e 252/2012; ordinanze nn. 255, 240 e 208/2012) in senso conforme vedi anche la nota breve di GUAZZAROTTI, *La 'Convenzione UNESCO' è un parametro interposto, ma l'applicazione spetta al legislatore*, in *Forum costituzionale*, 2016.

Giusta la richiamata pronuncia della Corte costituzionale, infatti, per i beni paesaggistici, in particolare, il sistema giuridico, con l'incontroso obiettivo di inventare i trattati internazionali in materia (art. 132, co. 1, CBCP), appresta anzitutto una «tutela di fonte provvedimentale», laddove essi siano ricompresi nelle categorie di cui all'art. 136, co. 1, CBCP, tra le quali sono ricompresi «i centri e i nuclei storici (lett. c)) e le bellezze panoramiche o belvedere da cui si goda lo spettacolo di quelle bellezze (lett. d))». Tale tipologia di beni può, infatti, divenire oggetto di apposizione di vincolo nel contesto della pianificazione paesaggistica (art. 134, co. 1, lett. c), CBCP), giusta l'art. 135, co. 4, il quale sancisce che: «per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate», in particolare: «alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO».

Sotto altro profilo si osserva, nel medesimo arresto giurisprudenziale, che i siti UNESCO devono ritenersi assoggettati alla «tutela di fonte legale», giusta l'art. 142, co. 1, dello stesso CBCP, «se e nella misura in cui siano riconducibili alle relative categorie tipologiche». Nel delineato ed articolato contesto di tutela, con effetti peraltro differenziati avuto riguardo alla decorrenza del vincolo, alle prescrizioni d'utilizzo ed alla loro derogabilità nonché al regime sanzionatorio, una più stringente tutela paesaggistica, che possa ad esempio realizzarsi attraverso previsioni specifiche dei siti UNESCO tra i beni paesaggistici sottoposti a vincolo *ex lege*: «non appare in alcun modo costituzionalmente necessitata», dovendosi, in tal guisa, ritenere riservata alla discrezionalità del legislatore «la valutazione dell'opportunità di una più cogente e specifica protezione dei siti in questione e delle sue modalità di articolazione».

6. Va infine ricordato che nel 2017 è stato conferito alla Città di Palermo il titolo di «Capitale italiana della Cultura 2018»¹³⁹, titolo come noto introdotto con l'art.

¹³⁹ La Città, giova precisarlo, aveva concorso senza utile risultato alla selezione per il titolo di Capitale europea della cultura 2019, come noto andato a Matera. La Commissione che ha esaminato nel 2013 la proposta di candidatura della Città siciliana ne aveva evidenziato, pur di fronte al delineato obiettivo finale, i notevoli limiti e la sostanziale approssimazione. Precisa sul punto il Panel che «the Panel appreciated the long term and important nature of the transformation of Palermo both in its urban scene and in the cultural change aspects. It also noted the urban and cultural regeneration projects. Palermo's multi-cultural population is an asset. In terms of the ECOC programme the Panel noted it was at an early stage but more details should have been developed on projects and their partners. There was a clear long term motivation and goal. There was some indication in the bidbook of existing partnerships with cultural operators around the Mediterranean and many more formal organisations and international committees. However this was not enough to convince the Panel on the maturity of the project in its European Dimension. The Panel did note the degree of engagement with citizens, both in the bid book and on the panel. The Panel was not fully confident based on the

7, co. 3-*quater* del d.l. 83/2014, convertito dalla l. 29 luglio 2014 n. 106 ed adesso disciplinato dal D.M. del MiBACT del 16 febbraio 2016 n. 92, nonché dal bando annuale di indizione della procedura selettiva.

Il titolo viene assegnato nell'ambito della valorizzazione dei beni culturali, del sostegno alle leve strategiche della cultura e del turismo per lo sviluppo economico-sociale e territoriale ed al fine di incrementare la fruizione del patrimonio culturale materiale e immateriale¹⁴⁰ a seguito di una procedura di selezione – con evidenti connotati di procedura ad evidenza pubblica – indetta dal MiBACT, con avviso pubblicato e sulla scorta di criteri predeterminati¹⁴¹, al quale partecipano le Città presentando un dettagliato dossier di candidatura. Le istanze di partecipazione sono poi esaminate da una Giuria (nominata dallo stesso Ministro)¹⁴² che conclude i propri lavori con l'indicazione allo stesso della Città prescelta. Il titolo di “Capitale italiana della Cultura” viene poi formalmente conferito dal Consiglio dei Ministri.

Giusta l'art. 7, co. 3-*quater* del d.l. 83/2014 recante «Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo», convertito con modifiche dalla l. 29 luglio 2014 n. 106, infatti, al fine di favorire progetti, iniziative e attività di valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale materiale e immateriale italiano, anche attraverso forme di confronto e di competizione tra le diverse realtà territoriali prevede, tra l'altro, che il Consiglio dei

bidbook and presentation on the management and artistic direction to develop in the short term a project as ambitious and complex as the one presented». Disponibile presso: <https://ec.europa.eu>.

¹⁴⁰ Tale riconoscimento ha tra i propri obiettivi: il miglioramento dell'offerta culturale, crescita della inclusione sociale e superamento del *cultural divide*, il rafforzamento della coesione e dell'inclusione sociale, nonché dello sviluppo della partecipazione pubblica, l'incremento della attrattività turistica, l'utilizzo delle nuove tecnologie, la promozione dell'innovazione e dell'imprenditorialità nei settori culturali e creativi, il conseguimento di risultati sostenibili nell'ambito dell'innovazione culturale. In merito di veda per tutti CASINI, *Valorizzazione e gestione, op. cit.*, p. 213 ss.

¹⁴¹ I criteri selettivi sono così determinati dal bando annuale: a) coerenza del progetto rispetto alle finalità di legge e alle altre iniziative di valorizzazione del territorio e grado di coordinamento e sinergia degli interventi proposti; b) efficacia del progetto come azione culturale diretta al rafforzamento della coesione e dell'inclusione sociale; c) previsione di forme di co-finanziamento pubblico e privato, condivisione progettuale con altri enti territoriali e con soggetti pubblici e privati portatori di interesse presenti sul territorio; d) efficacia del modello di governance previsto per lo sviluppo e l'attuazione del Dossier di candidatura e relativo monitoraggio del processo e del prodotto; e) innovatività e capacità delle soluzioni proposte di fare uso di nuove tecnologie; f) capacità del progetto di incrementare l'attrattività turistica del territorio; g) realizzazione di opere e infrastrutture di pubblica utilità destinate a permanere sul territorio a servizio della collettività, h) coerenza del cronoprogramma.

¹⁴² La Giuria ministeriale svolge un intenso lavoro selettivo, anche mediante audizioni sui dossier di candidatura. Per un primo bilancio si veda Commissione Capitale italiana per la Cultura anni 2016-2017, *Relazione finale*, disponibile presso: <http://www.aedon.mulino.it>.

Ministri conferisca annualmente ad una città italiana il titolo di “Capitale italiana della Cultura”, sulla base di apposita procedura di selezione definita con decreto del MiBACT, previa intesa in sede di Conferenza unificata, nell’ambito del “Programma Italia 2019”, volto a valorizzare, attraverso forme di collaborazione tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, il patrimonio progettuale dei dossier di candidatura delle città a Capitale europea della cultura 2019.

La disposizione in questione prevede che i progetti strategici di rilievo nazionale presentati dalla città designata “Capitale italiana della Cultura” siano finanziati a valere sulla quota nazionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020, di cui all’art. 1, co. 6, della l. 147/2013, nel limite di un milione di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018 e per il 2020, stabilendo che il MiBACT proponga al CIPE programmi da finanziare con le risorse del medesimo Fondo, nel limite delle risorse disponibili a legislazione vigente. Alle risorse assegnate in termini di liquidità, alla stregua della normativa in esame, si aggiunge poi che gli investimenti connessi alla realizzazione dei progetti presentati dalla città designata “Capitale italiana della Cultura”, sono esclusi dal saldo rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità interno degli enti pubblici territoriali.

Giova ricordare che la procedura per il conferimento del titolo “Capitale italiana della Cultura” si collega all’Azione dell’UE in materia (radicata sulle previsioni dell’art. 167, par. 5, TFUE) ed è stata da ultimo disciplinata dalla decisione n. 2017/1545/UE¹⁴³ del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica la decisione n. 445/2014/UE¹⁴⁴ istitutiva della richiamata azione dell’Unione «Capitali europee della cultura per gli anni dal 2020 al 2033»¹⁴⁵.

¹⁴³ La si veda in GU L 237 del 15 settembre 2017.

¹⁴⁴ La Decisione n. 445/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, ha istituito l’azione dell’Unione «*Capitali europee della cultura*» per gli anni dal 2020 al 2033 ed abrogato la decisione n. 1622/2006/CE (in GU L 132 del 3 maggio 2014, p. 1) ed ha quale obiettivo la tutela e la promozione della ricchezza e la diversità delle culture in Europa, la valorizzazione delle loro caratteristiche comuni, l’accrescimento del senso di appartenenza dei cittadini a un’area culturale comune, incoraggiando così la comprensione reciproca e il dialogo interculturale e mettendo in primo piano il patrimonio culturale comune. Infine, intendimento della decisione è quello di promuovere il contributo della cultura allo sviluppo a lungo termine delle città, che possono associare i territori circostanti, conformemente alle loro rispettive strategie e priorità, nella prospettiva di sostenere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Sul tema delle procedure di riconoscimento e sull’impatto istituzionale, economico e sociale delle *European Capitals of Culture* si veda MITTAG, *European Capitals of Culture as Incentives for the Construction of European Identity? Origins and Changes of “One of the Most Visible and Prestigious Initiatives of the European Union”*, disponibile presso: <https://eustudies.org>; CALLIGARO, *From ‘European Cultural Heritage’ to ‘Cultural Diversity’? The Changing Core Values of European Cultural Policy*, in *Politique européenne*, 2014, p. 60 ss.

¹⁴⁵ Sul quale si veda Parlamento dell’Unione europea, *European Capitals of Culture: Success Strategies and Long-term Effects*, 2013, disponibile presso: <http://www.europarl.europa.eu>.

La decisione adottata dal Parlamento europeo ha modificato quella del 2014 poiché essa non contemplava i paesi dell'Associazione europea di libero scambio, Parti contraenti dell'accordo sullo Spazio economico europeo (Paesi EFTA/SEE: Norvegia, Islanda e Liechtenstein), con l'obiettivo di rafforzare i legami culturali tra l'Unione europea e i paesi EFTA/SEE e consentendo alle città di questi Stati che partecipano al programma «Europa creativa» o ai successivi programmi dell'Unione a sostegno della cultura di candidarsi per il titolo di «Capitale europea della cultura nel periodo dal 2020 al 2033», in coerenza con l'art. 167, par. 3, TFUE giusta il quale «L'Unione e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi [...] in materia di cultura [...]».

Il «dossier della candidatura» già sin dal suo *incipit* indicava proprio nel coordinamento delle iniziative indicate con quelle per la valorizzazione del sito UNESCO¹⁴⁶ uno dei tratti fondamentali dell'istanza della Città siciliana¹⁴⁷.

Da ultimo, la Regione Siciliana ha espresso l'intendimento di sostenere l'iniziativa attraverso una forma di finanziamento analoga a quella stabilita dal legislatore statale¹⁴⁸, tale scelta, oltre a rafforzare il finanziamento delle iniziative ricomprese nel progetto presentato, invero, consente di ripristinare una corretta cooperazione

¹⁴⁶ Il «Dossier candidatura» del 30 giugno 2016 della Città metropolitana di Palermo, che coinvolge oltre alla stessa Città Metropolitana, Accademia di Belle Arti Palermo, Conservatorio di musica di Stato «Vincenzo Bellini» Palermo Fondazione Manifesta 12, Fondazione Sicilia, Fondazione Teatro Biondo, Fondazione Teatro Massimo, Fondazione The Brass Group, Museo Antonino Pasqualino, Museo Civico Castelbuono, Università degli Studi di Palermo e si segnala per l'assenza della Regione e delle sue istituzioni culturali (Musei, Gallerie, Parchi archeologici). Assenza che risulta adesso superata dal rinnovato interesse che ha espresso la Regione per l'iniziativa anche attraverso uno specifico sostegno finanziario. Con specifico riguardo alla valorizzazione del sito seriale UNESCO il dossier indica un investimento di 4,5 milioni di euro articolati in tre annualità e «prevede la riqualificazione degli spazi urbani a contorno dei monumenti dichiarati patrimonio dell'*umanità*, nonché la riqualificazione dei percorsi di collegamento tra gli stessi, con la realizzazione dei servizi necessari a supporto dei turisti con l'obiettivo di migliorare l'accessibilità alle aree ad alta vocazione turistica, con particolare riferimento al turismo accessibile. Il progetto prevede, pertanto, la riqualificazione degli ambiti urbani attraverso la manutenzione straordinaria degli spazi per consentire ai turisti la completa fruizione dei monumenti e lo spostamento tra gli stessi mediante mobilità a prevalenza pedonale. Sono, altresì previsti interventi per la riqualificazione del percorso di collegamento tra il Palazzo Reale e il Castello della Zisa all'interno del quartiere di Danisinni con il recupero dei camminamenti e della scalinata. Sono inoltre previsti la realizzazione di fontanelle lungo il percorso, il rifacimento dell'arredo urbano e il recupero di spazi da destinare a punti di accoglienza turistica».

¹⁴⁷ *Report con le valutazioni sui progetti presentati*, disponibile presso: <http://www.beniculturali.it> e presso: <http://www.palermocapitalecultura.it>.

¹⁴⁸ Si veda Palermo Capitale della Cultura, *Un milione di euro in arrivo*, disponibile presso: <http://tgs.gds.it>.

tra le istituzioni territoriali anche in considerazione del rilevante patrimonio culturale gestito dalla Regione, come ricordato titolare di rilevanti competenze ed alla quale appartengono i più importanti musei della Città, ma anche gran parte dei beni ricompresi nel sito seriale UNESCO.

Ed in effetti la singolare circostanza che concorrano in poco tempo su una stessa Città, da un lato il riconoscimento di sito seriale UNESCO, dall'altro il conferimento del titolo di "Capitale italiana della Cultura 2018", impone il massimo raccordo istituzionale per la più efficace valorizzazione del patrimonio culturale che non può non avere ricadute anche sul piano della programmazione regionale sui fondi strutturali¹⁴⁹.

La cooperazione interistituzionale per la valorizzazione dei beni culturali è valore indicato dallo stesso CBCP che la riconosce sia con riguardo alla tutela che alla valorizzazione (artt. 5, 18, 29, 52, 103, 112, 114 e 115), rappresentando una «vera e propria esigenza sistemica, tenuto conto che oltre al pluralismo delle competenze esistono la molteplice appartenenza dei beni culturali, l'intreccio fra politiche dei beni culturali e altre politiche pubbliche e la dislocazione di dette politiche fra vari attori istituzionali con la connessa frammentazione decisionale»¹⁵⁰ e, da ultimo, dalla stessa Convenzione di Faro (art. 11, co. 1, n.1: «nella gestione dell'eredità culturale, le Parti si impegnano a [...] promuovere un approccio integrato e bene informato da parte delle istituzioni pubbliche in tutti i settori e a tutti i livelli»)¹⁵¹, come si ricordava finalmente ratificata dal Parlamento italiano.

Esigenza sistemica che va ravvisata soprattutto nelle aree economicamente svantaggiate dov'è più difficile il partenariato pubblico-privato a causa dell'intrinseca debolezza delle disponibilità finanziarie ma anche delle carenze culturali di entrambi i settori, e costituisce «uno degli elementi portanti del diritto del patrimonio

¹⁴⁹ Si consulti al riguardo il Programma operativo Fondo europeo per lo sviluppo regionale 2014-2020 della Regione Siciliana che all'Asse 6 (Tutelare l'Ambiente e Promuovere l'uso Efficiente delle Risorse-Obiettivo specifico 6.7/ Miglioramento delle condizioni degli standard di offerta e fruizione del patrimonio culturale nelle aree di attrazione) prevede specifiche misure destinate ad interventi sul patrimonio regionale e collegata ai contesti territoriali di riferimento dei Siti UNESCO e dei sei attrattori della Sicilia occidentale (Saline di Trapani, Parco archeologico di Selinunte, Sito archeologico di Motya, Teatro e Tempio di Segesta, Isole Egadi, Erice).

¹⁵⁰ In tal senso SCIULLO, *I beni culturali quali risorsa collettiva da tutelare - una spesa, un investimento*, disponibile presso: <http://www.aedon.mulino.it>.

¹⁵¹ Come ricordato, per eredità culturale si intende «un insieme di risorse ereditate dal passato che le popolazioni identificano, indipendentemente da chi ne detenga la proprietà, come riflesso ed espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni, in continua evoluzione. Essa comprende tutti gli aspetti dell'ambiente che sono il risultato dell'interazione nel corso del tempo fra le popolazioni e i luoghi», tale definizione discende dalla Convenzione di Faro.

culturale vigente»¹⁵² che impone alle istituzioni territoriali di cooperare appieno affinché il patrimonio culturale nella sua interezza (beni mobili, immobili, immateriali, paesaggio etc.) e le risorse finanziarie disponibili, possano costituire elemento di sviluppo sostenibile e di progresso economico-sociale della comunità.

7. Come si è potuto evidenziare nella tutela e gestione efficiente dei siti UNESCO, proprio per concorrere agli obiettivi di protezione, conservazione, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale, interviene un sistema reticolare di vincoli ed integrato di competenze che tuttavia va affinato per gli evidenti fenomeni di scollamento e disarticolazione che si manifestano, soprattutto per la scarsità di strumenti organizzativi che possano garantire il coordinamento degli interventi e degli incentivi.

Non v'ha dubbio, quindi, che vanno affinati e meglio calibrati gli elementi di raccordo, di cooperazione, di controllo tra le istituzioni coinvolte per meglio garantire le finalità dell'iscrizione nella WHL, non potendo certo risultare risolutivi i poteri di «moral suasion» affidati all'UNESCO.

E tale prima conclusione trova conferma anche nella singolare condizione di inserimento tra i siti UNESCO ed il riconoscimento di Palermo “Capitale italiana della Cultura 2018” e ciò anche per le segnalate questioni connesse a tale ultimo riconoscimento.

Più in generale va sottolineato che la Sicilia si riscontra una singolare dicotomia: da un lato, la massima concentrazione regionale di siti e beni protetti dalle Convenzioni UNESCO, dall'altro, una strutturale incapacità di utilizzare al meglio il sistema dei beni culturali quale leva di sviluppo¹⁵³.

Soltanto dalla strategica convergenza tra le istituzioni pubbliche e tra queste e quelle private la gestione dei siti e beni protetti dalle Convenzioni UNESCO – l'eredità culturale di cui si è detto – può intraprendere quei percorsi di efficienza e di ritorno economico e turistico per i territori. Ma la convergenza impone lealtà, spinta alla cooperazione ed al partenariato che spesso sono tra le maggiori carenze delle relazioni interistituzionali in Sicilia, ma non solo, sovente attanagliate dalla competizione al ribasso e dalle conseguenti frizioni che rischiano di prevalere di fronte ad un'opportunità come l'iscrizione nelle Liste UNESCO.

Il felice titolo del libro di Lorenzo Casini – «Ereditare il futuro»¹⁵⁴ – credo che sia l'efficace sintesi concettuale della responsabilità che deve animare coloro che

¹⁵² Così CAMELLI, *Cooperazione*, in BARBATI, CAMELLI, CASINI, PIPERATA, SCIULLO (a cura di), *op. cit.*, p. 286.

¹⁵³ Sia consentito rinviare in materia al mio contributo, *Redimibile Sicilia. L'autonomia dissipata e le opportunità dell'insularità*, Soveria Mannelli, 2017, p. 155 ss.

¹⁵⁴ CASINI, *Ereditare il futuro*, *op. cit.*

guardano alla moderna gestione del patrimonio culturale ed intendano superare i dilemmi e, in taluni casi, le contraddizioni. Prospettiva che adesso, intervenuta finalmente la ratifica della Convenzione di Faro nell'ordinamento italiano appare notevolmente rafforzata.

E questo futuro, in Sicilia come nel Paese, occorre continuare a declinare con progetti e visione guardando alle grandi potenzialità dei beni culturali ed ambientali, a partire proprio dall'archeologia siciliana e non solo per l'enorme patrimonio di siti, reperti e di aree di scavo, ma anche per la capacità di organizzarli quali attrattori culturali¹⁵⁵ con le conseguenti opportunità di crescita economica e sociale dei territori.

Comuni, Città metropolitane e Liberi consorzi provinciali, Parchi nazionali e regionali, riserve regionali, Parchi archeologici, Sovrintendenze ai beni culturali, Sovrintendenza del mare¹⁵⁶, insieme agli Assessorati regionali ai beni culturali ed al territorio ed ambiente, Riserve marine (ove istituite) sono chiamati ad una convergenza di attività imprescindibile per tutelare e valorizzare appieno il patrimonio culturale, paesaggistico, agricolo e naturale, sia all'interno (dove è prevista la presenza dei relativi rappresentanti) che all'esterno degli organi di enti e strutture amministrative, ma anche per sostenerne la divulgazione nell'opinione pubblica¹⁵⁷, con il pieno coinvolgimento dei cittadini attivi di cui all'art. 118, co. 4¹⁵⁸. Ma analoghe considerazioni, sebbene con un livello inferiore di complessità e di funzioni e soggetti coinvolti, possono svolgersi per altre aree archeologiche nella prospettiva dell'integrazione e dell'armonizzazione dei livelli di tutela e valorizzazione¹⁵⁹.

¹⁵⁵ MALFITANA, *Gestione beni culturali. Cartina tornasole di una Sicilia possibile*, in *La Sicilia*, 2019, p. 17, dello stesso A. sulle potenzialità dell'archeologia in Sicilia vedi, insieme a CACCIA-GUERRA, *Archeologia classica in Sicilia e nel mediterraneo. Didattica e ricerca nell'esperienza mista CNR e Università. Il contributo delle giovani generazioni. Un triennio di ricerche e di tesi universitarie*, Catania, 2014.

¹⁵⁶ Si trattò del primo esempio in Italia, sorta sull'esperienza pionieristica del «Gruppo d'Indagine Archeologica Subacquea Sicilia-GIASS» che operava dal 1999 nell'ambito del «Centro regionale per la progettazione e il restauro».

¹⁵⁷ Il professor Tusa ha sempre sostenuto la necessità che musei, siti archeologici ed istituzioni culturali si aprano alla massima fruizione e soprattutto alla divulgazione, anche attraverso i servizi al pubblico ed i media, si ricordi, per tutti, lo splendido filmato realizzato tra il 2006 ed il 2007 con Folco Quilici (*L'Isola nel tempo*), disponibile presso: <https://youtu.be>.

¹⁵⁸ Nella prospettiva delineata da ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Roma-Bari, 2006; ARENA, IAIONE (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma, 2012, nonché ID. (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazioni per i beni comuni*, Roma, 2015.

¹⁵⁹ Su una corretta prospettiva di rafforzamento del legame che si instaura fra territorio, comunità ed eredità culturale si veda da ultimo: DONÀ, *Partecipazione e sussidiarietà nella valorizzazione dei beni culturali: strumenti disponibili e prospettive future*, in *Federalismi*, 2020.

E questi elementi di tutela e valorizzazione, quando beni tangibili ed intangibili sono annoverati nelle liste UNESCO ricordate, assumono elementi dinamici di rafforzamento e proiezione programmatica.

Ma è necessaria cooperazione leale e proficua tra istituzioni e tra queste ed i privati, rifuggendo quella che, purtroppo, è in Sicilia una diffusa prassi incentrata sulla diffidenza e la competizione paralizzante, come dimostrano alcuni esempi virtuosi che proprio nel settore dei beni culturali hanno fatto emergere realtà ormai di rilievo internazionale. Ed in tal senso le vicende di Agrigento e Taormina sono positivamente emblematiche.

E vorrei a tal riguardo ricordare, proprio per evidenziare l'atteggiamento dal quale occorre rifuggire, un antico aneddoto che riguarda proprio uno dei beni inserito nel sito seriale di cui abbiamo detto. Attorno al castello della Zisa vi era un grande Parco reale, quel Parco chiamato *Genoard* (da *gennet-ol-ardh* che significa «paradiso della terra») si estendeva per centinaia di ettari giungendo a ovest, fino ai territori di Monreale e Altofonte, ed a sud fino alla zona di Brancaccio. Un enorme giardino di alberi da frutto e piante esotiche, con laghi e moderni sistemi di irrigazione che in alcuni casi ancora oggi funzionano (*qanat*) dopo quasi mille anni.

Un giorno due ladri tentarono di rubare alcuni melograni dal giardino del re Guglielmo II, per lunghi 23 anni sovrano sotto il quale fu terminata la costruzione del Palazzo. Scavalcarono le mura, ma furono immediatamente presi ed arrestati. Il Capo della milizia del re ordinò così di passarli per le armi dopo uno sbrigativo processo sommario.

Si trattava dell'ultimo re normanno. L'eventualità di una mancata discendenza era peraltro espressamente prevista nel contratto matrimoniale per le nozze di Enrico VI Hohenstaufen e Costanza d'Altavilla, ultima figlia di Ruggero II e zia di Guglielmo, a cui sarebbe toccato, nell'eventualità, il Regno di Sicilia. Era un'eventualità difficilmente ipotizzabile, vista la giovane età di Guglielmo e Giovanna, e l'età matura di Costanza: la sua inaspettata realizzazione aprì la strada del trono di Sicilia a Enrico VI e, dopo di lui, al figlio Federico II di Svevia.

Quel giorno ricorreva il compleanno della Regina (Giovanna d'Inghilterra, settima figlia del re d'Inghilterra Enrico II Plantageneto, che rimasta senza figli, alla morte del marito, segregata nell'Harem del Palazzo sino a quando il fratello, Riccardo cuor di Leone, non la portò con sé) e Guglielmo II (non a caso detto il Buono) di fronte alle richieste di sua moglie di non veder ucciso nessuno nel giorno del suo genetliaco ribaltò il verdetto. Chiamò i due e disse «vedete... Oggi non solo sarò magnanimo graziandovi da ogni pena, ma, addirittura, intendo farvi un dono: quel che il primo mi chiederà lo concederò e ne darò il doppio all'altro». Interpellò così il primo dei due ladri, questi dopo un primo momento di felicità, perplesso pensò «se chiedo un cavallo, lui ne prende due; se chiedo una barca, lui avrà una piccola

flotta, se chiedo una casa, egli ne riceverà due, non posso consentirlo ad un pezzente come lui».

Non si dava pace di dover comunque constatare che la scelta del dono per sé avrebbe giovato ancor più il suo correo. A quel punto il genio distruttivo dell'invidia si impossessò di lui, trovò così l'unica soluzione che gli avrebbe restituito un momentaneo appagamento: «Maestà – disse allora – «cavatemi un occhio», con il chiaro obiettivo di massimizzare il danno per l'amico piuttosto che condividere i benefici che l'opportunità inaspettata gli avrebbe offerto.

Sembra una variante del dilemma del prigioniero, ma è soltanto una metafora per rappresentare quel che la Sicilia deve saper rifuggire per uscire dall'attuale arretratezza – effetto di un aggravato ed ormai inconcepibile divario Nord-Sud¹⁶⁰, ma anche risalenti carenze culturali, a partire dalle proprie classi dirigenti, cogliendo le opportunità che le sono offerte dall'essere scrigno di beni tangibili ed intangibili di grande pregio culturale, molti dei quali oggi tutelati dall'UNESCO.

¹⁶⁰ Opportunamente definito da CASSESE, *Il maggiore fallimento dello Stato unitario*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2017, p. 37 ss.

IL MANTENIMENTO DELL'*OUTSTANDING* *UNIVERSAL VALUE* DEI SITI UNESCO: PRASSI INTERNAZIONALE ED ITALIANA

Isola Clara Macchia

SOMMARIO: 1. Il patrimonio culturale comune e la Convenzione del 1972: obblighi derivanti dall'iscrizione e potenziali rischi. – 2. La cancellazione dalla WHL: i casi dell'Oman e di Dresda. – 3. Casi virtuosi nella gestione dei siti patrimonio dell'umanità: le amministrazioni tedesca e italiana a confronto. – 4. Problematiche nella gestione pubblica del patrimonio culturale in Italia: i casi del Colosseo, Napoli e Venezia. – 5. Osservazioni conclusive.

1. Sin dai tempi antichi la vita della comunità si è sempre sviluppata anche grazie alla trasmissione e alla fruizione collettiva della cultura. Ne è brillante esempio soprattutto l'Antica Grecia e, in particolare, la *pòlis* di Atene ove la cultura fu intesa innanzitutto come strumento di coesione sociale e di progresso. Soprattutto sotto il governo di Pericle, la spesa di fondi pubblici per la tutela e il rinnovamento del patrimonio culturale fu vista come investimento importante, forse al pari delle spese militari. Basti pensare all'iniziativa di ricostruzione dell'Acropoli, distrutta dopo il conflitto con i persiani, e la decisione di erigere il maestoso Partenone, tempio dedicato alla dea Atena *Parthénos* protettrice della città. Dalla sua posizione sovralevata, il complesso architettonico non aveva solo il fine di trasmettere un messaggio di potenza e prosperità, ma voleva porsi anche come scintillante emblema della rinascita culturale e filosofica della comunità degli ateniesi.

L'importanza attribuita dai greci alla cultura è ancora più evidente se si pensa al fenomeno del teatro greco e della tragedia. Questa non era solo un momento spettacolare, ma era soprattutto strumento educativo per tutti i cittadini, i quali potevano misurarsi con personaggi tragici immensi, portatori di ideali e di modelli universali che servivano a formare la popolazione¹. Attraverso il pagamento del

¹ GUIDORIZZI, *Letteratura Greca. L'età classica*, Milano, 2010, p. 23. L'Autore definisce la tragedia come uno "psicodramma collettivo" in cui i cittadini si ritrovavano a doversi confrontare con veri e propri "eroi" superiori, i quali dovevano trasmettere un ideale di essere umano a cui aspirare.

*theorikòn*², i governanti permettevano che quella fosse un'occasione per tutti, indifferentemente dalle possibilità economiche.

La civiltà classica rappresenta forse la nascita di quella cultura collettiva che caratterizzerà per i secoli a venire il continente europeo, e non solo. Tutti i movimenti artistici e culturali si ritrovano a dover fare i conti con i canoni greci, chi in aperta imitazione e chi invece in aperta rinuncia³.

Uno dei primi momenti in cui la Comunità internazionale si è resa conto della necessità di tutelare l'inestimabile insieme di conoscenze e bellezze artistiche, ai fini di tramandarlo alle future generazioni, è stato senza dubbio al termine della Seconda Guerra Mondiale, quando fu adottata la Costituzione dell'UNESCO⁴. Istituito il 16 novembre 1945, l'UNESCO rappresenta un fondamentale strumento a disposizione della Comunità internazionale per promuovere la pace e la cooperazione fra nazioni, attraverso l'educazione, la scienza e la cultura.

A distanza di quasi trent'anni, sarà la *Convenzione per la tutela del patrimonio mondiale culturale e naturale* del 1972 a dare voce a questa volontà comune⁵. Alla base di questo strumento di diritto internazionale vi è proprio l'idea che determinati siti siano dotati di un "eccezionale valore universale" (*outstanding universal value*, OUV), il quale rende la loro salvaguardia un dovere non solo per lo Stato di appartenenza, ma per tutti i soggetti di diritto internazionale e per ogni essere umano⁶. In breve, la Convenzione del 1972 funziona attraverso un sistema di Liste: nella Lista del patrimonio mondiale (*World Heritage List*, WHL) vengono iscritti i beni culturali o naturali aventi appunto determinate caratteristiche di universalità; nella Lista del patrimonio mondiale in pericolo (*World Heritage List in Danger*, WHLD) possono invece essere iscritti i siti della WHL che siano a rischio di perdere le caratteristiche di OUV.

Nell'opinione comune, il momento del riconoscimento di un sito culturale o naturale come patrimonio dell'umanità rappresenta il culmine della vicenda, co-

² Fondo pubblico statale che permetteva anche ai meno abbienti di partecipare alle rappresentazioni teatrali. Di questa pratica se ne ha conoscenza grazie a Plutarco e Platone.

³ Basti pensare a Pablo Picasso, uno dei maggiori esponenti del movimento cubista nel XX secolo, ma al tempo stesso finissimo conoscitore dell'arte cosiddetta "accademica", dei modelli classici e dei loro canoni.

⁴ *Costituzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura*, Londra, 16 novembre 1945 (Costituzione dell'UNESCO).

⁵ Parigi, 16 novembre 1972 (Convenzione del 1972).

⁶ «Central to the program is the protection and preservation of sites of *outstanding universal value* (OUV); namely, sites deemed so exceptional that they transcend regional and national boundaries of significance», ALMEIDA SANTOS, ZOBLER, *The Bridge on the River Elbe: World Heritage in a Modern City*, in *Annals of Tourism Research*, 2012, p. 484.

minciata con la preparazione del dossier e con la presentazione ufficiale della candidatura. Tuttavia, si tratta dell'inizio di una nuova vita per il bene iscritto, il quale viene traslato dal piano nazionale a quello internazionale. Da questo fatto derivano alcune conseguenze non di poco conto, tra cui l'assunzione di nuovi diritti e doveri per le autorità nazionali. Dunque, il sistema giuridico predisposto dalla Convenzione del 1972 si preoccupa anche di prevenire, contrastare e porre rimedio ai fenomeni suscettibili di danneggiare i siti riconosciuti come patrimonio universale. Questo sistema si fonda infatti su una reciproca cooperazione e collaborazione fra gli Stati firmatari, i quali si impegnano ad adoperarsi affinché i valori di promozione e tutela del patrimonio culturale previsti dalle Convenzioni del 1972 siano realizzati. L'iscrizione nella WHL non porta solo fama e pubblicità, ma anche una serie di obblighi concreti ai quali gli Stati devono dare seguito. Infatti, pur essendo riconosciuti come patrimonio dell'umanità tutta, è innegabile come i siti rimangano caratterizzati da una imprescindibile territorialità, proprio in ragione del fatto che insistono sul territorio di uno Stato, al quale sono deputate gestione e valorizzazione. Come afferma infatti la Convenzione del 1972:

«Ciascuno Stato partecipe della presente Convenzione riconosce che l'obbligo di garantire l'identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale di cui agli Artt. 1 e 2, situato sul suo territorio, gli incombe in prima persona. Esso si sforza di agire a tal fine sia direttamente con il massimo delle sue risorse disponibili, sia, all'occorrenza, per mezzo dell'assistenza e della cooperazione internazionale di cui potrà beneficiare, segnatamente a livello finanziario, artistico, scientifico e tecnico»⁷.

Dal testo è dunque evidente come il riconoscimento dell'universalità del bene non sollevi lo Stato dai suoi doveri di tutela. Al contrario, l'iscrizione nella WHL va a rafforzare la responsabilità dello Stato territoriale di tutelare il patrimonio comune nei confronti di tutta la Comunità internazionale.

Successivamente, la Convenzione del 1972 si occupa di elencare, non comunque in maniera esaustiva, una serie di attività che le autorità statali sono chiamate a porre in essere «per garantire una protezione e una conservazione le più efficaci possibili e una valorizzazione la più attiva possibile del patrimonio culturale e naturale situato sul loro territorio»⁸. Tra le misure elencate è richiesto, ad esempio, che lo Stato adotti una politica pubblica generale «che abbia come obiettivo di attribuire al patrimonio culturale e naturale una funzione effettiva nella vita della

⁷ Cfr. art. 4.

⁸ Cfr. art. 5.

comunità, integrandone la protezione all'interno dei piani di gestione»; o ancora viene richiesto «lo sviluppo di studi tecnici, scientifici di ricerca onde sviluppare metodologie operative che possano rendere lo Stato capace di affrontare i pericoli che minacciano il patrimonio»⁹.

È dunque evidente come la Convenzione del 1972 ponga una serie di obblighi ben specifici e circoscritti sulle spalle delle autorità statali. L'onore di vedere la propria cultura rappresentata nella WHL, che implica anche una maggiore esposizione internazionale e un incremento nei flussi turistici, non può naturalmente prescindere dall'assunzione di una serie di obblighi e impegni concreti. Come si è detto, dal momento del riconoscimento dell'OUV, è come se lo Stato ove si trova il sito diventasse portatore di interessi universali nei confronti di tutta la Comunità internazionale. Oltre che nell'art. 4, questo concetto lo si rinviene anche nell'art. 6, co. 1, che afferma:

«Nel pieno rispetto della sovranità degli Stati sul cui territorio è situato il patrimonio culturale e naturale [...] e impregiudicati i diritti reali previsti dalla legislazione nazionale su detto patrimonio, gli Stati partecipi della presente Convenzione riconoscono che esso costituisce un patrimonio universale alla cui protezione l'intera Comunità internazionale ha il dovere di cooperare».

Questa “universalità” degli interessi rappresentati fa sì che tutta la Comunità internazionale debba cooperare. Proprio questo sistema di collaborazione che si instaura fra Stati firmatari è la peculiarità del sistema UNESCO¹⁰.

Successivamente, l'art. 6, co. 3, sottolinea:

«Ciascuno Stato partecipi alla presente Convenzione si impegna ad astenersi deliberatamente da ogni provvedimento atto a danneggiare direttamente o indirettamente il patrimonio culturale e naturale di cui agli Artt. 1 e 2 e situato sul territorio di altri Stati partecipi della presente Convenzione».

Si può notare dunque come la Convenzione del 1972 prenda in considerazione due tipologie di rischi che possono interessare i siti iscritti nella WHL. Da un lato, un rischio di omissione da parte delle autorità statali, tramite la mancata adozione di piani di gestione o la mancata predisposizione di infrastrutture per l'effettiva salvaguardia del sito. Queste condotte omissive potrebbero infatti lasciare “scoperto”

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Cfr. art. 7: «Ai fini della presente Convenzione, per protezione internazionale del patrimonio mondiale, culturale e naturale, s'intende l'attuazione di un sistema di cooperazione e di assistenza internazionali, inteso a secondare gli Stati partecipi della presente Convenzione negli sforzi da loro svolti per preservare e identificare questo patrimonio».

il patrimonio culturale, rendendolo vulnerabile a fenomeni climatici e fenomeni umani (ad esempio vandalismo). Dall'altro lato, invece, vi potrebbe essere un rischio di condotte attive, descritte dall'art. 6, co. 3, come azioni deliberate che possano arrecare danni. Potenzialmente, questi comportamenti possono prendere la forma di politiche pubbliche che sottraggano fondi per il mantenimento e la conservazione, oppure decisioni amministrative che modifichino il perimetro del sito protetto, mettendolo in pericolo.

Dunque, tutti questi eventi potrebbero esporre un sito UNESCO a una diminuzione – potenziale o effettiva – dell'OUV che ne aveva originariamente giustificato l'iscrizione nella WHL. Pertanto, l'art. 11, co. 4, prescrive per il Comitato per il patrimonio mondiale (*World Heritage Committee*, WHC)¹¹ il potere di iscrivere dei beni in pericolo nella WHLD. Le condizioni e le procedure per questa iscrizione sono poi specificate nelle *Linee guida operative per l'applicazione della Convenzione (Operational Guidelines)*¹² di cui si è dotato il WHC. Come è stato affermato in dottrina, la WHLD assolve una funzione sanzionatoria nei confronti degli Stati e di comportamenti posti in essere che contrastino con gli obiettivi e i principi della Convenzione del 1972¹³.

2. È dunque dal momento dell'iscrizione nella WHLD che si può dire abbia inizio la cooperazione internazionale di cui si è fatta menzione. Questo sistema vede il WHC impegnato in un'opera di persuasione e di costante controllo della situazione, alla ricerca di un punto di contatto con le autorità statali al fine di proteggere il patrimonio culturale.

Il par. 190 delle *Operational Guidelines* prescrive che il WHC revisioni annualmente i siti iscritti nella WHLD, anche attraverso l'invio di esperti *in loco* per misurare concretamente lo stato di conservazione. Successivamente, come previsto dal par. 191, il WHC può decidere che tipo di misure adottare. La scelta può consistere in diversi provvedimenti: l'adozione di misure supplementari, onde assicurare che il bene sia effettivamente salvaguardato, il ritiro dalla WHLD, qualora sia venuta meno la condizione di rischio, ovvero la cancellazione dalla WHLD e dalla stessa WHL, nel caso in cui le situazioni di pericolo lo abbiano danneggiato a tal punto da far venire meno le caratteristiche di OUV¹⁴.

¹¹ È l'organo che si occupa di garantire l'applicazione e l'implementazione della Convenzione del 1972.

¹² In particolare, i parr. 177-191. L'ultima versione delle *Operational Guidelines* è del 2017, disponibile presso: <https://whc.unesco.org>.

¹³ VIGORITO, *Nuove tendenze della tutela internazionale dei beni culturali*, Napoli, 2013, p. 41.

¹⁴ *Ibid.*, p. 43.

A seconda dei casi concreti, il WHC prova a dissuadere le autorità statali dal protrarre attività che vadano a diminuire l'eccezionale valore universale del bene. Altre volte, come nel caso di catastrofi naturali, il WHC incoraggia le autorità a prendere provvedimenti concreti a livello di politiche pubbliche, statali e regionali, per un più effettivo intervento in tema di patrimonio culturale. L'opzione di una cancellazione (*delisting*) dalla WHL è sicuramente l'eventualità più dolorosa non solo per lo Stato, ma anche per lo stesso patrimonio mondiale. Sebbene infatti sia intesa come una sanzione che dovrebbe esporre le autorità alle loro responsabilità di fronte alla Comunità nazionale e internazionale, la dottrina ha giustamente ritenuto che il *delisting* sia innanzitutto una perdita per la comune eredità culturale, che in parte viene a essere purtroppo privata di strumenti di protezione¹⁵.

Fortunatamente, le cancellazioni verificatesi sono solo due, mentre sono invece molto più frequenti le situazioni in cui la cooperazione internazionale e la *moral suasion* del WHC hanno avuto esito positivo. In ogni caso, i due precedenti offrono importanti spunti di riflessione. Infatti, l'articolazione del diritto UNESCO in merito ha permesso significativi sviluppi riguardo alla coesistenza di siti patrimonio dell'umanità e pianificazione urbanistica.

La procedura di cancellazione viene prescritta ai par. 192 ss. delle *Operational Guidelines* qualora: a) il sito venga deteriorato fino a perdere quelle caratteristiche che ne avevano giustificato l'iscrizione nella Lista; ovvero b) le qualità intrinseche del sito fossero già minacciate, al tempo della candidatura, da attività umane e le misure correttive necessarie non siano state adottate nei tempi previsti¹⁶. Ancora una volta, dunque, viene posto l'accento sull'importanza di un'azione concreta da parte dello Stato sul cui territorio si trova il sito in pericolo.

Per meglio comprendere come abbia luogo questa cooperazione e la relativa decisione, conviene analizzare i due precedenti in materia di *delisting*. Il primo caso riguarda il Santuario dell'orice d'Arabia (*Arabian Oryx Sanctuary*), oasi paesaggistica fra il Deserto centrale e le colline costiere dell'Oman. La sua iscrizione nella WHL venne proposta dallo Stato nel 1992 e nel 1994 il WHC riconobbe alla zona naturale le caratteristiche di OUV secondo il criterio n. (x) della Convenzione del 1972¹⁷. La peculiarità di questo luogo era infatti la compresenza di nebbie e rugiade

¹⁵ *Ibid.*, p. 80.

¹⁶ Cfr. par. 192-198.

¹⁷ Comitato per il patrimonio mondiale, *Eighteenth session. Phuket, Thailand, 12-17 December 1994*, Doc. WHC-94/CONF.003/INF.12 (16 novembre 1994); UNESCO, *The Criteria for Selection*, WHC. Dai documenti ufficiali risulta che l'iscrizione sia stata fatta ex criterio naturale n. iv). Fino al 2005, infatti, i criteri erano suddivisi da i) a vi) per i patrimoni culturali e da i) a iv) per quelli naturali. Successivamente a questi è stata data numerazione progressiva da i) a x), pertanto il criterio odierno corrispondente è, appunto, il decimo.

stagionali che andavano a creare un unico ecosistema desertico, rendendolo particolarmente adatto per la vita di diverse specie naturali e animali rare¹⁸.

Il WHC si premurò comunque di raccomandare alle autorità dell'Oman di continuare a rafforzare il piano di gestione del sito, il quale avrebbe dovuto definire chiaramente i valori e gli obiettivi del patrimonio culturale, in accordo con le *Operational Guidelines*. In aggiunta, il piano di gestione avrebbe dovuto indicare in maniera precisa i confini dell'oasi paesaggistica, prevedendo anche una suddivisione dell'area in zone, onde evitare che venisse pregiudicata la conservazione del sito. Tutte queste raccomandazioni si collocano nel quadro della cooperazione sopramenzionata, nonché nell'ambito dei doveri previsti per lo Stato a salvaguardia del sito.

Durante il ventinovesimo incontro del WHC a Durban, Sudafrica, nel 2005, gli esponenti dell'UNESCO e i comitati di esperti si sono ritrovati a doversi confrontare con dati sconcertanti relativamente allo stato di conservazione del Santuario. Dal 1996 al 2004 oltre duecento esemplari dei quattrocentocinquanta originali orici erano state uccisi da bracconieri per alimentare il commercio illegale e il collezionismo privato. Da parte dell'Oman non vi era stato un intervento sufficientemente consistente contro questa pratica illegale, in quanto l'identificazione delle jeep dei bracconieri era stata resa impossibile a causa della massiccia presenza di altri veicoli sul territorio, appartenenti agli impiegati nei giacimenti petroliferi.

Secondo il WHC, inizialmente l'Oman aveva dimostrato un impegno sulla carta a contrastare il fenomeno, ma alle parole non era stato dato seguito con i fatti. Il piano di gestione inoltrato per l'anno 2005 era infatti esattamente uguale a quello sviluppato alla fine degli anni Novanta e approvato nel 2000¹⁹. Per tale ragione, il WHC aveva concluso registrando i lenti progressi in materia, da non potersi addossare alla mancanza di fondi. Essa aveva poi richiesto che lo Stato chiarisse di fronte al WHC i mancati sviluppi, i livelli di finanziamento proposti e le attività di braccaggio, aspettandosi un report dettagliato entro l'1 di febbraio 2006, in modo tale da poterne discutere al successivo incontro annuale. Ancora una volta, in questa occasione, il WHC aveva dovuto però prendere atto del mancato aggiornamento del piano di gestione, non essendo nemmeno arrivato l'Oman a ridefinire i confini

¹⁸ Era presente il primo branco in libertà di orici d'Arabia dopo la sua estinzione nel 1972, essendo stata reintrodotta nel 1982. Oltre a questa specie, sono presenti l'ubara, lo stambecco della Nubia, lupi Arabi, il tasso del miele, il caracal (specie di felide) e la più grande popolazione in libertà di gazzelle arabe. Disponibile presso: <http://whc.unesco.org>.

¹⁹ *2005 State of conservation reports of properties inscribed on the World Heritage List*, p. 19, disponibile presso: <http://whc.unesco.org>. Nel documento l'Unione mondiale per la conservazione della natura (*International Union for Conservation of Nature*, IUCN) suggeriva di consolidare alcuni aspetti del piano, in particolare sottolineare il significato dell'iscrizione dell'oasi nella WHL.

del Santuario. Inoltre, il WHC notava con preoccupazione «that the provisions of the current management plan would conditionally permit mining activity (exploration and production of oil, gas and minerals) in all zones of the World Heritage property»²⁰ e richiedeva all'Oman di rivedere la propria decisione, informando lo stesso sullo stato delle esplorazioni minerarie.

In buona sostanza, questi report annuali hanno dimostrato l'interesse e la preoccupazione costante da parte della Comunità internazionale per le sorti dell'oasi naturale e per il suo stato di conservazione. Nonostante gli sforzi dell'Oman fossero stati esigui, come dimostra la quasi totale inerzia nella gestione del sito, è comunque rilevabile lo scambio e l'interazione continua fra le autorità statali e quelle internazionali nel tentativo di ottenere la salvaguardia del patrimonio UNESCO. Nel caso dell'Oman è evidente come questo tentativo di reciproca collaborazione sia stato totalmente infruttuoso. L'analisi sullo stato di conservazione del 2007 aveva infatti registrato come l'Oman avesse adempiuto alle richieste di segnare i nuovi confini geografici dell'area, riducendola però di oltre il 90% rispetto alle dimensioni originarie²¹. Pertanto, il WHC non aveva potuto fare altro se non registrare ancora una volta il trend negativo nei numeri delle specie presenti nel parco naturale²².

Nonostante l'intenzione dichiarata di far cominciare immediatamente esplorazioni minerarie alla ricerca di petrolio e gas²³, il WHC decise di inviare una lettera formale alle autorità dell'Oman dall'evidente sapore di ultimatum. La WHC avvertiva infatti che la prosecuzione di tali attività sarebbe stata considerata una piena violazione della Convenzione del 1972 e delle *Operational Guidelines*, con il risultato di iscrivere il sito nella WHLD. Per tutta risposta, fu lo stesso Oman a invitare il WHC a cancellare la proprietà dalla WHL, richiesta alla quale il WHC ha dato seguito in occasione dell'incontro annuale nel 2007²⁴.

²⁰ Letteralmente: «che le previsioni dell'attuale piano di gestione, a certe condizioni, permettano attività minerarie (esplorazione e produzione di petrolio, gas e minerali) in tutte le zone della proprietà UNESCO», UNESCO Doc. n. 30/COM/7B.10, traduzione nostra.

²¹ *2007 State of conservation of the World Heritage properties inscribed on the World Heritage List*, p. 35, disponibile presso: <http://whc.unesco.org>.

²² Cfr. nota 14. Alla lett. b) si rileva come la diminuzione di animali sia dovuta a un insieme di fattori che si sono accumulati nel tempo. L'ecosistema che forniva cibo e sostentamento agli animali è stato compromesso da una cattiva e tarda gestione del sito: le risorse di cibo non riescono a rigenerarsi velocemente come in precedenza a causa del passaggio di molti autoveicoli; le attività di bracconaggio riducono costantemente il numero di animali. La popolazione delle Orici d'Arabia è di soli 65 esemplari nel 2007 contro i 450 del 1994, con soli 8 esemplari in età da riproduzione. Con questi numeri, il WHC rileva che le possibilità di estinzione della specie sono estremamente alte.

²³ Le attività si sarebbero svolte al di fuori della nuova area identificata dall'Oman, 2824 km², ma comunque dentro gli originari 27.500 km² dell'area nel 1994.

²⁴ UNESCO Doc. n. 31/COM/7B.11.

Al di là dell'esempio su come abbiano effettivamente avuto luogo le attività di cooperazione internazionale, il caso del Santuario dell'orice araba rimane atipico, al punto che è lo stesso Oman a domandare la cancellazione dalla WHL. Nell'analisi costi-benefici di rimanere all'interno del sistema UNESCO, in questo caso sono prevalse decisioni di tipo gestionale per lo sfruttamento del territorio alla ricerca di petrolio e gas. Avere la Comunità internazionale come interlocutore, con tutti gli obblighi e doveri che ne derivavano, ha avuto un effetto sfavorevole.

Il vero e proprio caso che ha fatto scuola è quello relativo alla cancellazione della Valle dell'Elba a Dresda nel 2009. Questo sito era stato iscritto nel 2004 sotto la nozione di *cultural landscape*, con un'estensione per 18 chilometri lungo il fiume con «low meadows [...] with its numerous monuments and parks from the 16th to the 20th centuries»²⁵. Ufficialmente la Valle dell'Elba era stata iscritta in virtù dei criteri nn. (ii), (iii), (iv) e (v)²⁶ e le veniva riconosciuto: il ruolo di crocevia di cultura, scienza e tecnologia nel XVIII e XIX secolo (ii); eccezionali bellezze architettoniche, esempio dello sviluppo urbano dell'Europa nel passaggio alla moderna epoca industriale (iii); un eccezionale paesaggio culturale, «an ensemble that integrates the celebrated baroque setting and suburban garden city into an artistic whole within the river valley»²⁷ (iv); infine era un eccezionale esempio di utilizzo del territorio, rappresentando lo sviluppo urbano di una delle maggiori città dell'Europa centrale (v).

Per la città tedesca, situata a cavallo del fiume Elba, i ponti avevano sempre rappresentato una peculiarità dell'architettura urbana. Per tale motivo la progettazione del *Waldschloesschen-Bridge* non aveva destato grandi preoccupazioni già in epoca della sua prima progettazione nel 2000²⁸. L'intenzione di costruire il ponte era poi tornata alla ribalta nel 2005 a causa dell'impatto urbano avuto dall'iscrizione di Dresda nella WHL. Come in tanti altri casi di riconoscimento di siti UNESCO, la città aveva guadagnato un rapido prestigio internazionale con conseguente incremento dei flussi turistici²⁹. Proprio il congestionamento del traffico urbano aveva cominciato da subito a impattare lo sviluppo della città tedesca, portando il Consi-

²⁵ «Basse pianure [...] con i suoi numerosi monumenti e parchi dal XVI al XX Secolo», traduzione nostra. Disponibile presso: <https://whc.unesco.org>.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ «Un insieme che integra la celebre ambientazione barocca e la città-giardino suburbana in un insieme artistico all'interno della valle del fiume», *ibid.* Traduzione nostra.

²⁸ Progettazione e realizzazione della struttura avevano subito una serie di rallentamenti a causa di problematiche relative all'approvazione del relativo bilancio. Cfr. SCHOCH, *Whose World Heritage? Dresden's Waldschloesschen Bridge and UNESCO's Delisting of the Dresden Elbe Valley*, in *International Journal of Cultural Property*, 2014, p. 203.

²⁹ ALMEIDA SANTOS, ZOBLE, *op. cit.*, p. 485.

glio comunale a ritornare a prendere in considerazione la costruzione del ponte. Il progetto era stato sottoposto anche ad approvazione mediante consultazione referendaria, in occasione della quale circa il 67,9% dei votanti si era espresso a favore³⁰. La popolazione aveva dunque dimostrato “disinteresse” nei confronti delle sorti del sito UNESCO, preferendo la realizzazione di una struttura che avrebbe agevolato la circolazione e la vita urbana.

A fronte del progetto e delle lamentele di alcune organizzazioni non governative, l'UNESCO aveva manifestato la propria preoccupazione e si era espresso a sfavore del progetto. Il ponte avrebbe attraversato la Valle per due chilometri, impattando in maniera considerevole il *cultural landscape* dichiarato patrimonio mondiale. Soprattutto, l'UNESCO lamentava di non aver mai avuto conoscenza del progetto al tempo dell'iscrizione del sito nella WHL. La città di Dresda attribuiva invece questo errore a uno degli esperti dell'ICOMOS³¹ (*International Council on Monuments and Sites*), il quale avrebbe descritto nel 2004 il *Waldschloesschen* «as being 5 kilometres downstream from the city centre rather than 3 kilometres upstream, as it actually is»³².

Indipendentemente da questo errore, la questione non riguardava tanto la direzione del ponte, quanto piuttosto la sua stessa esistenza, che era giunta a sorpresa per i membri UNESCO³³. In occasione della riunione annuale nel 2006, il WHC aveva dunque espresso grande preoccupazione anche in virtù dei risultati dello studio sull'impatto visivo commissionato dalle autorità cittadine. Uno stesso report dell'ICOMOS del 2006 aveva rivelato come la struttura non fosse semplicemente un “ponte urbano”, bensì una vera e propria autostrada che avrebbe disturbato l'unicità del sito. Questi risultati dimostravano una innegabile modifica del panorama culturale, la quale poneva seriamente a rischio l'OUV del sito. Per il WHC si sarebbe trattato di un danno irreversibile alla proprietà, in chiara e piena violazione del par. 179, lett. b, delle *Operational Guidelines*.

Pertanto, al termine della riunione del 2006, il WHC aveva richiesto che le autorità interrompessero quanto prima la realizzazione del progetto, intraprendendo una serie di consultazioni con tutti i soggetti coinvolti³⁴. A fronte, comunque, del

³⁰ SCHOCH, *op. cit.*, p. 204.

³¹ L'ICOMOS è un'organizzazione non governativa formata da professionalità tecniche. Fornisce principalmente consulenze scientifiche all'UNESCO in materia di monumenti e siti culturali. L'UNESCO si avvale di queste competenze per valutare l'iscrizione dei siti nella WHL, il loro mantenimento e lo stato di conservazione.

³² Il ponte inizialmente era stato descritto come lungo 5 km verso valle. Al contrario, la struttura si estendeva per 3 km verso monte.

³³ SCHOCH, *op. cit.*, p. 204.

³⁴ UNESCO Doc. n. 30/COM/7B.77.

serio e comprovato rischio al quale era esposto il sito, il WHC optava per l'iscrizione della Valle dell'Elba nella WHLD³⁵. Per poter prendere una decisione sulle sorti della Valle dell'Elba, il WHC aveva altresì commissionato alla città e allo Stato tedesco un aggiornamento sullo studio dell'impatto visivo, in modo tale da ottenere maggiori informazioni prima di procedere al *delisting*³⁶.

L'attività di cooperazione internazionale e i tentativi di conciliazione al fine di evitare l'irreversibile perdita di patrimonio culturale erano dunque proseguiti anche in occasione della sessione del 2007 e nei successivi incontri fra le rispettive delegazioni. L'iscrizione del sito nella WHLD aveva avuto il risultato di indurre le autorità di Dresda a fermare il progetto, con l'impegno nella ricerca di nuove soluzioni per salvaguardare l'integrità del patrimonio UNESCO. Pur accogliendo positivamente l'apparente inversione di rotta, il WHC aveva dato alle autorità tempo fino a ottobre 2007 per sostituire i progetti del ponte con una soluzione che avrebbe «respect[ed] the outstanding universal value of the cultural landscape»³⁷. Qualora questo risultato non fosse arrivato, il WHC avrebbe cancellato il sito in occasione della successiva riunione³⁸.

Immediatamente dopo l'incontro del 2007, le attività di costruzione del ponte erano ricominciate, pur con la speranza di mantenere l'iscrizione nella WHL grazie a un nuovo *design* del ponte. Nel febbraio 2008 UNESCO e ICOMOS avevano dunque inviato una squadra di esperti due giorni a Dresda, onde valutare l'impatto finale del progetto sul paesaggio culturale³⁹. Dopo la visita, i tecnici avevano raccomandato la costruzione di un tunnel al posto del ponte, anche qualora questo fosse stato dotato di una figura meno pesante per il paesaggio. Ecco dunque che, ancora una volta, in occasione della riunione del 2008, il WHC aveva concesso un nuovo ultimatum a Dresda: costruire il tunnel, pena la cancellazione definitiva⁴⁰.

In occasione della riunione annuale del 2009, tenutasi a Siviglia, il WHC ha definitivamente cancellato la Valle dell'Elba a Dresda dalla WHLD e dalla WHL. Le richieste e i tentativi di recupero da parte della Comunità internazionale erano caduti definitivamente nel vuoto.

³⁵ UNESCO Doc. n. 30/COM/8C.1, il quale iscriveva anche il sito dei Monumenti medievali in Kosovo. Cfr. SCHOCH, *op. cit.*, p. 205.

³⁶ Esplicitamente, al capo 8 della decisione, il WHC afferma che in occasione della sessione del 2007 si prenderà in considerazione l'eventualità di cancellare dalle Liste UNESCO il sito di Dresda. Cfr. UNESCO Doc. n. 30/COM/7B.77.

³⁷ SCHOCH, *op. cit.*, p. 207.

³⁸ UNESCO Doc. n. 31/COM/7A.27.

³⁹ SCHOCH, *op. cit.*, p. 209.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 209-211, per un *excursus* più dettagliato sul *meeting* del 2008 e il progetto del tunnel.

Analogamente al caso del Santuario in Oman, la linea tenuta dal WHC dimostra da un lato di voler riavvicinare le posizioni di tutte le parti coinvolte, mettendo anche a disposizione professionalità tecniche con proposte alternative. Dall'altro lato, tuttavia, non si rinuncia al lancio di severi ultimatum, che sarebbero dovuti servire a scoraggiare l'adozione di decisioni di tipo amministrativo e urbanistico che avrebbero diminuito l'eccezionale valore universale, comportandone la cancellazione.

Si può dire dunque che per l'UNESCO l'eventualità di un *delisting* sia l'ultima strada percorribile, quando tutti gli altri meccanismi di conciliazione hanno fallito. Nel 2007 e nel 2008 il WHC aveva deciso di attivare anche il cosiddetto *Reinforced Monitoring Mechanism*, cioè un sistema di monitoraggio continuato di un sito iscritto nella WHLD, che obbliga lo Stato in questione a fornire aggiornamenti tecnici progressivi sulla "salute" del patrimonio culturale in pericolo. La decisione del 2008 era, in sostanza, l'ultima concessione da parte dell'UNESCO nei confronti delle autorità tedesche, alle quali era stata data l'ultima possibilità di invertire radicalmente la direzione presa.

A prescindere dai tentativi di conciliazione e mediazione, i casi di Dresda e dell'Oman rappresentano uno scontro fra istanze che apparentemente si collocano agli antipodi: la salvaguardia del patrimonio culturale e naturale, prodotto dei secoli passati, e la necessità per progresso e sviluppo di avere luogo. In Oman le autorità hanno dato la precedenza alle esplorazioni minerarie, nell'incessante ricerca di risorse. A Dresda non solo le autorità, ma anche gli stessi cittadini, hanno preferito perdere il riconoscimento di patrimonio mondiale in favore di una struttura che agevolasse la vita di tutti i giorni. Vita di tutti i giorni che era stata, paradossalmente, complicata proprio a causa dell'iscrizione nella WHL, che aveva portato maggiori flussi turistici. Il messaggio e l'insegnamento che si ricava dai due casi in questione è quello dell'apparente incompatibilità fra le due istanze, il progresso e il mantenimento dell'antica eredità, dovendosi necessariamente scegliere fra l'uno o l'altro.

3. Fortunatamente, i casi di *delisting* sono solo due, mentre invece sono molto più numerosi i casi di collaborazione virtuosa fra la Comunità internazionale e Stati parti della Convenzione del 1972. Rimanendo sempre in Germania, anche la città di Colonia ha sperimentato la mobilitazione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio mondiale, in particolare per la sua Cattedrale. La struttura è una massiccia basilica gotica a cinque navate situata nel centro della città tedesca, un nucleo urbano in rapida evoluzione⁴¹. Nell'autunno del 2003, le autorità cittadine avevano

⁴¹ ZACHARIAS, *Cologne Cathedral versus Skyscrapers – World Cultural Heritage Protection as Archetype of a Multilevel System*, in *Max Planck Yearbook of the United Nations*, 2006, p. 274.

concesso il permesso per la costruzione di un complesso architettonico di grattacieli sull'argine del fiume Reno opposto alla Cattedrale⁴².

Come prevedibile, il WHC si era mobilitato richiedendo che il Consiglio comunale fornisse un report tecnico dettagliato sull'impatto visivo dei grattacieli, i quali avrebbero potuto bloccare la visuale della Cattedrale dalle zone ovest della città⁴³. Tuttavia, le autorità tedesche non avevano dato seguito alle richieste, portando il WHC a iscrivere la basilica nella WHLD in occasione della riunione del 2004⁴⁴. La motivazione era la minaccia alla «visual integrity» della Cattedrale da parte del nuovo complesso architettonico. Per il WHC, tale rischio poteva essere considerevolmente evitato mediante l'istituzione di una "buffer zone", una zona cuscinetto, intorno al sito⁴⁵. Il percorso seguito nell'interazione fra la Comunità internazionale e le autorità di Colonia assomiglia largamente a quello di Dresda, fra raccomandazioni per soluzioni alternative e risposte anche alquanto piccate da parte della controparte tedesca. L'intervento dell'UNESCO aveva avuto infatti l'effetto di scaldare gli animi a Colonia, arrivandosi a preventivare l'uscita della Germania dalle Nazioni Unite⁴⁶. Come nei due casi di *delisting*, la città lamentava un basso tasso di occupazione, al quale si sarebbe potuto ovviare mediante nuove iniziative di impulso economico, tra le quali la costruzione dei nuovi grattacieli che avrebbero portato nuovi posti di lavoro. La questione assunse livelli di discussione particolarmente accentuati nella stampa locale, arrivandosi ad affermare come la crescita economica di Colonia dovesse essere prevalente «over an inflationary [protection of] world cultural heritage»⁴⁷.

Al termine di un'estenuante battaglia in occasione di svariate riunioni annuali dell'UNESCO, entrambe le parti erano infine giunte alla conclusione di dover fare reciproche concessioni. Da un lato il WHC aveva riconosciuto la necessità di assecondare le esigenze di sviluppo economico della città tedesca, dall'altro lato le autorità di Colonia avevano abbandonato la linea dura. Infatti, la minaccia di un *delisting* era stata considerata un rischio troppo grave, con conseguente perdita di immenso prestigio⁴⁸. In occasione dell'analisi sullo stato di conservazione del

⁴² *Ibid.*, pp. 275-276.

⁴³ *Ibid.*, p. 276.

⁴⁴ UNESCO Doc. n. 28/COM/15B.70.

⁴⁵ ZACHARIAS, *op. cit.*, p. 276. Il Comitato aveva avanzato questa richiesta per la *buffer zone* già al tempo dell'iscrizione del sito nella WHL.

⁴⁶ ZACHARIAS, *op. cit.*, p. 278 e VON SCHORLEMER, *Compliance with the UNESCO World Heritage Convention: Reflections on the Elbe Valley and the Dresden Waldschlosschen Bridge*, in *German Yearbook of International Law*, 2008, p. 323.

⁴⁷ ROSSMANN, *Kreuz und Krote. Die Kolner Dombaumeisterin nimmt die Unesco in Schutz*, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14 luglio 2005, p. 33. Cfr. il commento di ZACHARIAS, *op. cit.*, p. 278.

⁴⁸ Per poterne leggere nel dettaglio, cfr. ZACHARIAS, *op. cit.*, pp. 273-281.

2006, il WHC aveva pertanto deciso di rimuovere la Cattedrale di Colonia dalla WHLD⁴⁹. Le autorità cittadine avevano infatti perimetrato una zona cuscinetto sufficientemente protettiva per l'integrità visiva della basilica, oltre che a un ripensamento dell'architettura dei nuovi grattacieli.

L'esperienza di Colonia dimostra come un punto di incontro sia possibile, nonostante le aspre contestazioni che talvolta vengono mosse all'UNESCO, rea di voler imporre una serie di obblighi senza una chiara legittimazione democratica⁵⁰. La dottrina ha ipotizzato, in maniera corretta, che il problema di tutti questi scontri sia da addossare alle lacune in materia di *compliance* e implementazione della Convenzione del 1972⁵¹. Mancherebbe in sostanza una più puntuale disciplina che richieda agli Stati una coerente organizzazione interna di piena tutela e promozione dei siti ubicati sul loro territorio. Dunque, più in generale, una politica pubblica nazionale di piena tutela e promozione del patrimonio culturale. Nel caso della Germania, gli esempi di Dresda e Colonia hanno dimostrato una grande lacuna nella legislazione nazionale, la quale non individua alcun tipo di requisiti specifici per il trattamento e la gestione dei siti patrimonio dell'umanità⁵².

Al di fuori del panorama tedesco, viene da domandarsi se l'Italia sia un Paese più virtuoso per quanto concerne la tutela, salvaguardia e valorizzazione del patrimonio dell'umanità. A livello legislativo è da segnalarsi la legge del 10 febbraio 2006 n. 77, intitolata "Misure speciali di tutela e fruizione dei siti e degli elementi italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella 'lista del patrimonio mondiale' posti sotto la tutela dell'UNESCO", così come modificata dalla legge dell'8 marzo 2017 n. 44, la quale ha allargato il campo di applicazione anche al patrimonio culturale immateriale. Questo provvedimento ha voluto ribadire l'importanza dei siti patrimonio dell'umanità iscritti nella WHL e nella Lista del patrimonio culturale immateriale, istituita con la *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*⁵³, definendoli «punti di eccellenza del Patrimonio culturale, paesaggistico e naturale italiano, nonché elementi fondanti della rappresentazione del nostro Paese a livello internazionale»⁵⁴.

⁴⁹ UNESCO Docs. 30/COM/7A.30 e 30/COM/8C.3.

⁵⁰ VON SCHORLEMER, *op. cit.*, p. 323. L'Autrice cita una corrente della stampa tedesca, la quale aveva deriso l'UNESCO «for being an amorphous organization without a clear democratic structure».

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*, p. 324.

⁵³ Parigi, 17 ottobre 2003.

⁵⁴ Disponibile presso: <https://legge77.unesco.beniculturali.it>.

Entrando nel merito della legge, innanzitutto questa attribuisce priorità di intervento ai siti UNESCO mediante l'art. 2⁵⁵. Ma il vero punto di svolta è l'art. 3, il quale prevede l'approvazione di appositi piani di gestione per ciascun sito, onde «creare le condizioni per la loro valorizzazione»⁵⁶. Come si è visto nei casi precedentemente affrontati, i piani di gestione non sono requisiti fondamentali per l'iscrizione di un sito nelle Liste. Tuttavia, il WHC formula numerosi suggerimenti e incoraggiamenti affinché gli Stati li adottino per assicurare un'effettiva tutela⁵⁷. Neanche nel caso italiano il Ministero dei beni e delle attività culturali e per il turismo (MiBACT) obbliga all'adozione, rendendola però un atto doveroso qualora le amministrazioni locali vogliano accedere a finanziamenti per interventi sul sito UNESCO.

Frutto esemplare di questa legislazione è, ad esempio, il caso di Modena, la cui città si è vista riconoscere nel 1997 il complesso Cattedrale-Torre Civica-Piazza Grande come patrimonio culturale universale. Sprovvisa fino al 2006 del piano di gestione, il Coordinamento del sito se ne è dotato non appena la legge è stata promulgata. Questo ha portato circa un miliardo di finanziamenti italiani ed europei, i quali sono serviti per importanti interventi di restauro⁵⁸. Le ultime operazioni si sono avute in occasione del terremoto dell'Emilia nel 2012, in occasione del quale il complesso è stato ulteriormente danneggiato⁵⁹. Nelle parole della Dott.ssa Piccinini, Direttrice dei Musei Civici e Coordinatrice del sito UNESCO, per Modena la legge 77/2006 si è rivelata da subito un elemento fondamentale per far fronte ai bisogni di un sito che merita un'attenzione speciale⁶⁰.

⁵⁵ Qualora questi siano stati oggetto di finanziamento secondo le leggi vigenti, così come modificato dall'art. 1, co. 1, lett. e), l. 44/2017.

⁵⁶ Così come modificato dall'art. 1, co. 1, lett. f), l. 44/2017.

⁵⁷ Cfr. quanto detto *supra* circa l'iscrizione del Santuario delle Orici d'Arabia in Oman, ove il WHC approvò il riconoscimento di patrimonio naturale, suggerendo tuttavia che l'Oman implementasse un piano di gestione efficace al più presto.

⁵⁸ Il Duomo e la Torre Ghirlandina sono stati ristrutturati dopo che nel 2006-2007 dei pezzi si sono staccati dalle due strutture.

⁵⁹ Dopo il sisma del 2012, il WHC ha inviato una commissione di esperti e di tecnici a monitorare la situazione e a fornire una consulenza sul tipo di provvedimenti da prendere. I risultati si sono rivelati abbastanza positivi, l'OUV non era a rischio, ma i membri dell'UNESCO hanno rilevato un piano di gestione dei rischi sismici non adeguato. Le raccomandazioni sono state dunque di implementare la gestione del rischio in caso di catastrofi naturali. Modena ha provveduto migliorando il monitoraggio statico e dinamico attivo dal 2003. Cfr. *Report of the Mission to the earthquake affected areas in the Emilia and Lombardy regions of Italy*, disponibile presso: <https://whc.unesco.org>.

⁶⁰ PICCININI, *Il sito Unesco di Modena. Valore universale del complesso Cattedrale – Ghirlandina – Piazza Grande e piano di gestione*, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, 27 novembre 2018. Per un ulteriore approfondimento sugli effetti della legge n. 77/2006 e i piani di gestione, si veda CASSATELLA, *Tutela e conservazione dei beni culturali nei Piani di gestione Unesco: i casi di Vicenza e Verona*, in *Aedon*, 2011, n. 1; ARMAO, *Tutela e valorizzazione integrata del patrimonio*

La situazione italiana non è tuttavia una delle più rosee. Se da un lato gli interventi legislativi del 2006 e del 2017 hanno dimostrato buona volontà, dall'altro lato non vi è stata una radicale inversione di tendenza. È ancora latitante una diffusa convinzione sull'importanza degli interventi in materia di patrimonio, manca personale con conoscenze specialistiche, non vi è consapevolezza dell'immenso potenziale che i 55 siti italiani – e non solo – possono avere per lo sviluppo economico e culturale dell'Italia.

Un primo esempio è relativo alle Isole Eolie, sito iscritto nella WHL nel 2000 sulla base del loro eccezionale e unico paesaggio vulcanico. Nel prendere questa decisione, il WHC aveva tenuto in considerazione anche il Piano territoriale e paesaggistico dell'Amministrazione locale, il quale proibiva qualsiasi attività di esplorazioni minerarie *in loco*. Tuttavia, alcune organizzazioni non governative e membri dell'IUCN avevano successivamente segnalato come il 25% del sito fosse stato scavato alla ricerca di pietra pomice. Questo aveva portato il WHC a intimare all'Italia di fermare l'estrazione della pomice che avrebbe messo in serio pericolo l'OUV delle Isole⁶¹. Come nei casi analizzati, le autorità UNESCO avevano monitorato periodicamente la situazione, anche attraverso l'invio di squadre di esperti dell'IUCN a Lipari onde valutare le azioni delle amministrazioni locali. Infine, nel 2008, a fronte della completa interruzione delle attività di estrazione da parte del Ministero dell'Ambiente, il WHC aveva ritirato l'allarme.

Il caso più celebre è però rappresentato dal crollo della *Schola Armaturarum*⁶² e di un muro perimetrale della cosiddetta “Casa del moralista”⁶³ a Pompei nel 2010. Infatti, forti piogge nell'autunno di quell'anno avevano messo in ginocchio il già provato parco archeologico, il quale aveva sofferto per inadeguati interventi di manutenzione e lavori di conservazione. La concomitanza di tutti questi eventi aveva fatto sì che importanti elementi del patrimonio UNESCO venissero perduti definitivamente⁶⁴.

Su richiesta della stessa Italia, nel dicembre 2010 e gennaio 2011 erano giunti a Pompei esperti del Centro per il patrimonio mondiale (*World Heritage Centre*) e dell'ICOMOS. Nel corso di questa missione consultiva⁶⁵, il parere tecnico consta-

culturale dei siti Unesco. Il caso del sito seriale “Palermo arabo-normanna e le Cattedrali di Cefalù e Monreale”, in Aedon, 2018, n. 1; BALZANI, Fra patrimonializzazione e valorizzazione. Uno sguardo storico, in R. BALZANI, S. ABRAM, C. MAZZA, L. PON, E. QUINTAVALLE, R. PIRRAGLIA, D. LA MONICA, I territori del patrimonio. Dinamiche della patrimonializzazione e culture locali (secoli XVII-XX), Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 9-24.

⁶¹ UNESCO Doc. n. 26/COM/21/(b)13.

⁶² *Il crollo della Schola Armaturarum a Pompei*, in *Il Post* (6 novembre 2010).

⁶³ *A Pompei crolla un muro nella Casa del Moralista. Bondi rassicura: è un rifacimento del dopoguerra*, in *Il Sole 24 Ore* (30 novembre 2010).

⁶⁴ Disponibile presso: <http://whc.unesco.org>.

⁶⁵ Stesso tipo di missione condotta a Dresda e a Colonia per valutare i progetti del ponte e dei grattacieli in via di costruzione.

tava che, differentemente dai casi di Dresda o di Colonia, l'OUV del sito di Pompei ed Ercolano non era stato effettivamente compromesso dai crolli. Tuttavia, la gestione, la manutenzione e la pressione esercitata dai flussi di visitatori avrebbero potuto esporre il sito a questo rischio, qualora non vi fossero stati interventi significativi⁶⁶. Tutte queste problematiche, inoltre, non erano sicuramente circoscritte agli anni recenti: già nel 1997, all'epoca dell'iscrizione delle Aree archeologiche di Pompei, Ercolano e Torre Annunziata nella WHL, il WHC aveva incoraggiato l'Italia a intervenire per migliorarne gli aspetti gestionali⁶⁷.

Dopo alcune raccomandazioni da parte del WHC, il quale tra l'altro aveva anche minacciato di iscrivere Pompei nella WHLD, nel 2011 lo Stato italiano ha dichiarato lo stato di emergenza del sito, richiedendo l'assistenza internazionale ai sensi della Convenzione del 1972⁶⁸. Così, nel novembre 2011, l'UNESCO e l'Italia hanno raggiunto un accordo ufficiale di collaborazione, mirato a ristorare le aree archeologiche. Nelle parole dell'*Assistant Director-General* Francesco Bandarin, l'accordo rappresentava un importante punto di arrivo per la lunga storia di cooperazione tra UNESCO e Italia, il quale avrebbe visto impegnate le due parti per la durata di nove mesi. Il MiBACT avrebbe finanziato l'opera di risanamento, mentre l'UNESCO avrebbe fornito consulenze di esperti su come migliorare la conservazione della proprietà, onde rispettare le raccomandazioni del WHC⁶⁹.

Circa un anno dopo la firma del documento, il 17 novembre 2012, si sono tenuti i primi incontri fra esperti in archeologia, turismo sostenibile, economia culturale, gestione del rischio e *stakeholders*. Contemporaneamente, lo Stato italiano ha attivato il cosiddetto "Grande Progetto Pompei", un'ampia opera che mette in collaborazione diverse istituzioni al fine di intervenire in maniera concreta sul sito archeologico in pericolo⁷⁰. Questo progetto ha ottenuto poi dell'Unione europea l'accesso al fondo FESR (Fondo europeo per lo sviluppo regionale), attraverso il quale sono stati stanziati 105 milioni di euro per interventi strutturali⁷¹.

⁶⁶ Il report dell'UNESCO rivela come la gestione del parco mancasse di competenze base per poter far fronte alle necessità di un tale patrimonio culturale e alle visite turistiche. Nel 2010 Pompei aveva ricevuto 2.3 milioni di visitatori, con massimi di 300.000 ingressi nei mesi estivi, a fronte di parti di parco archeologico inaccessibili per la mancanza di personale.

⁶⁷ WALLACE, *Presenting Pompeii: Steps towards Reconciling Conservation and Tourism at an Ancient Site*, in *Papers from the Institute of Archaeology*, 2012, p. 119.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 119.

⁶⁹ UNESCO and Italy agree to cooperate on the restoration of Pompeii (29 novembre 2011), disponibile presso: <https://whc.unesco.org>.

⁷⁰ Disponibile presso: <http://www.beniculturali.it>.

⁷¹ Disponibile presso: <http://open.pompeisites.org>.

Alla fine del 2017 circa 37 *domus*, tra cui alcune inaccessibili da dodici anni, sono state restituite all'antico splendore. Infine, il WHC ha accolto con estremo favore il prolungamento del "Grande Progetto Pompei" fino al 2019⁷². Grazie a questa estensione sono stati possibili ulteriori scavi, i quali hanno affermato che Pompei non smette di stupire anche a distanza di secoli, rivelando inediti affreschi⁷³.

4. Le vicissitudini di Pompei e delle Isole Eolie riaccendono qualche speranza sulla buona riuscita della cooperazione internazionale nel sistema UNESCO. Gli interventi strutturali a Pompei, per quanto tardivi, erano imprescindibili per uno Stato come l'Italia, che fa forte affidamento sul turismo come motivo di orgoglio nazionale e risorsa economica. L'intervento del WHC con le sue delegazioni di esperti ha avuto modo di riportare il sito di Pompei al centro del dialogo nazionale, fornendo quelle competenze necessarie per il recupero di quell'inestimabile patrimonio culturale e storico, accompagnando e indirizzando le autorità italiane verso una moderna ed efficiente gestione del sito.

Nonostante i successi, non sono mancate critiche al sistema della Convenzione del 1972, sino ad accusarla di *deficit* democratico⁷⁴. Sebbene ampi margini di miglioramento siano senza dubbio possibili e auspicabili, dalle vicende analizzate la critica appare alquanto ingenerosa. L'UNESCO ha dimostrato una grande attenzione e una grande apertura nei confronti delle amministrazioni statali e locali, nel tentativo di attuare la più ampia cooperazione possibile. Rafforzando ulteriormente gli elementi partecipativi e di trasparenza, si andrebbe a eliminare l'erronea percezione che alcune decisioni vengano imposte dall'alto verso il basso da parte di organismi non rappresentativi. Dall'altro lato, però, le autorità degli Stati membri dovrebbero dare maggiore rilevanza e potenziare il ruolo svolto dall'UNESCO nel valorizzare il patrimonio universale nell'interesse dell'umanità tutta. Un primo passo in questa direzione potrebbe essere quello di investire sulla formazione di funzionari preparati sugli obblighi e sui doveri scaturenti dall'iscrizione di un sito nella WHL.

⁷² UNESCO Doc. n. 41/COM/7B.47. Cfr. *Il 'Grande progetto Pompei': già riaperte 37 domus*, in *Il Sole 24 Ore* (26 marzo 2018).

⁷³ *L'ultima meraviglia di Pompei: il sensuale affresco di Leda e il Cigno*, in *La Repubblica* (19 novembre 2018).

⁷⁴ Nell'affare riguardante il Parco Naturale di Yellowstone negli Stati Uniti, Jeremy Rabkin era arrivato a paragonare il meccanismo dell'iscrizione nelle Liste al *rating* delle stelle Michelin per i ristoranti, cfr. BATTINI, *The Procedural Side of Legal Globalization: The Case of the World Heritage Convention*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2011, p. 361; FREY, STEINER, *World Heritage List: Does It Make Sense?* in *International Journal of Cultural Policy*, 2011, pp. 555-573; RABKIN, *The Yellowstone Affair: Environmental Protection, International Treaties and National Sovereignty*, 1997; KEOUGH, *Heritage in Peril: A Critique of UNESCO's World Heritage Program*, in *Washington University Global Studies Law Review*, 2011, p. 600.

Due sono gli esempi significativi nell'esperienza italiana che esprimono le difficoltà di raccordo fra la disciplina internazionale e quella nazionale. Il primo riguarda il Parco archeologico del Colosseo a Roma; il secondo concerne invece il centro storico di Napoli.

Nel primo caso, il MiBACT nel gennaio 2017 aveva promulgato un decreto⁷⁵ per adeguare le Soprintendenze speciali agli standard internazionali in materia di musei e luoghi della cultura. All'art. 1, co. 2-*bis*, lett. a), si istituiva pertanto il Parco archeologico del Colosseo, Ufficio dirigenziale di livello generale periferico del MiBACT. La nuova struttura aveva l'obiettivo di migliorare la gestione del sito del Colosseo, in accordo appunto con gli standard provenienti dalla Comunità internazionale. Questa riforma ha generato una serie di accese proteste, approdate in contenziosi di fronte al TAR del Lazio e al Consiglio di Stato.

In primo luogo, l'Unione italiana lavoratori Pubblica Amministrazione (UILPA), insieme al Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (CODACONS), intervenuto *ad adiuvandum*, aveva impugnato il D.M. istitutivo del Parco. Secondo i ricorrenti mancavano le strutture per far fronte a questa nuova istituzione, con conseguente aggravio della spesa pubblica. Inoltre, la precedente struttura era già adeguata a garantire il rispetto delle norme internazionali, mentre invece quella nuova avrebbe portato a una violazione delle finalità della Convenzione del 1972. Si segnalava infatti la manifesta illogicità di spaccettare l'originaria Soprintendenza, creandone una nuova che si occupasse solo del Colosseo. Sarebbe venuto a mancare un coordinamento essenziale per garantire il corretto funzionamento del centro storico della città di Roma, dichiarato patrimonio dell'umanità. Il TAR del Lazio si era pronunciato con la sent. n. 6719 del 14 maggio 2017, annullando il D.M.

La pronuncia è stata impugnata dal MiBACT di fronte al Consiglio di Stato. Concentrandosi sulla presupposta violazione degli obblighi internazionali in materia di patrimonio culturale, il Consiglio di Stato dichiarava invece non fondati i motivi con i quali i ricorrenti avevano dedotto l'illegittimità degli atti impugnati. Soprattutto relativamente agli obblighi internazionali, l'UILPA affermava che il D.M. impugnato staccasse una porzione centrale del sito patrimonio universale «con gravissima compromissione non solo giuridica ma anche economica [...] tanto da provocare l'apertura di una verifica da parte dell'UNESCO»⁷⁶. Il Consiglio di Stato ha rigettato la ricostruzione proposta, ritenendo che si trattasse di aspetti

⁷⁵ *Adeguamento delle Soprintendenze speciali agli standard internazionali in materia di musei e luoghi della cultura, ai sensi dell'articolo 1, comma 432 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, e dell'articolo 1, comma 327 della legge 28 dicembre 2015, n. 208* (D.M. 12 gennaio 2017 n. 58).

⁷⁶ Consiglio di Stato, sent. n. 3666 del 24 luglio 2017, par. 5.2.

«che rientrano nella discrezionalità organizzativa del Ministero e non si ravvisano violazioni del principio di ragionevolezza tecnica»⁷⁷.

In secondo luogo, anche il Comune di Roma Capitale aveva impugnato il D.M., lamentando di non essere stato coinvolto nell'istituzione del Parco archeologico, in violazione del principio di leale collaborazione. Se dapprima il TAR aveva accolto le richieste e annullato il D.M. con sent. n. 6720 del 7 giugno 2017, ancora una volta il Consiglio di Stato ha ribaltato la situazione. Secondo i giudici, infatti, l'attività del MiBACT rientrerebbe nell'esclusiva competenza dello Stato *ex art.* 117 della Costituzione, il quale legittima alla creazione di uffici dirigenziali statali. Piuttosto, il principio di leale collaborazione assume pieno significato nella fase di esercizio delle funzioni di valorizzazione del patrimonio culturale, fase in cui il Comune di Roma Capitale ha il diritto di essere coinvolto.

Pur non menzionando direttamente l'UNESCO e il suo sistema di tutela, il Consiglio di Stato coglie l'occasione per sottolineare come appunto la valorizzazione e la tutela del patrimonio culturale e naturale siano fasi separate rispetto a quella organizzativa. Pur essendo due momenti complementari ed essenziali fra loro, i giudici non possono fare a meno di evidenziare come spetti al MiBACT una certa autonomia nello scegliere il modello gestionale migliore⁷⁸.

E infatti il caso del Parco archeologico del Colosseo solleva una serie di quesiti proprio sul funzionamento dell'amministrazione statale e locale quando entrano in gioco interessi sovranazionali. È difficile pensare che l'UNESCO possa essere interpellato ogniqualvolta i poteri locali devono prendere decisioni in merito all'organizzazione e alla gestione di siti iscritti nelle Liste⁷⁹. Il Consiglio di Stato ha seguito questa linea di pensiero, limitandosi a controllare che non vi fossero profili di irragionevolezza tecnica; una volta rilevata la perfetta coerenza della decisione con la situazione concreta, è stato dato il *nulla osta* alla realizzazione del Parco. Viceversa,

«una delibera comunale di adozione di una variante di piano urbanistico che modifichi sensibilmente l'assetto di un sito iscritto sulla lista del patrimonio mondiale senza dar conto di eventuali obiezioni sollevate dall'UNESCO, o senza riportare le conseguenti valutazioni compiute dall'amministrazione circa i rischi per possibili sanzioni – quali la cancellazione del sito – potrebbe risultare affetta da uno dei vizi più antichi e frequenti dell'attività amministrativa, il cosiddetto 'eccesso di potere', per esempio per carenza di istruttoria o di motivazione. E analoga sorte potrebbe toccare a una autoriz-

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Sent. n. 3665 del 24 luglio 2017.

⁷⁹ Su questo punto, si veda CASINI, *Potere globale. Regole e decisioni oltre gli Stati*, Bologna, 2018, pp. 115-116.

zazione paesaggistica rilasciata non tenendo conto di eventuali raccomandazioni dell'UNESCO»⁸⁰.

Così come già menzionato, vi è un altro caso emblematico recente nell'ordinamento italiano, il quale vede coinvolto sempre il giudice amministrativo. Si tratta della controversia vertente sul centro storico di Napoli, riconosciuto come patrimonio dell'umanità dal 1995. Il WHC descrive Napoli come «one of the most ancient cities in Europe, whose contemporary urban fabric preserves the elements of its long and eventful history»⁸¹. Viene cioè riconosciuto l'importante ruolo svolto da un punto di vista architettonico, artistico e anche sociale da parte del tessuto urbano cittadino, il quale ne ha giustificato il riconoscimento come patrimonio dell'umanità.

Orbene, al centro storico di Napoli non è stata fornita un'apposita tutela mediante, ad esempio, l'apposizione di un vincolo paesaggistico, ma la sua salvaguardia viene garantita attraverso la generale normativa sui beni culturali, l'urbanistica e l'edilizia⁸². Questa particolarità fa sì che nella vita quotidiana e nella gestione di un centro urbano come quello di Napoli, si possano verificare una serie di controversie relative al coordinamento di diverse istanze, in maniera non dissimile da quanto avvenuto nel caso capitolino⁸³.

Nel caso di specie, una società alberghiera aveva cominciato le attività per consolidare e ristrutturare un immobile situato nel perimetro del sito UNESCO, concludendo i lavori nel 2007. In un momento successivo, l'Amministrazione comunale partenopea aveva ingiunto la demolizione di alcuni piani dello stabile, avendo riscontrato la mancanza del permesso di costruire. Presentata la questione di fronte al TAR della Campania, i giudici sollevavano la questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 9⁸⁴.

Lasciando ad altra sede per un approfondimento le questioni di tipo amministrativo⁸⁵, il TAR della Campania solleva dubbi legittimi sull'effettiva tutela ac-

⁸⁰ *Ibid.*, p. 116.

⁸¹ «Napoli è una delle più antiche città in Europa, il cui tessuto urbano contemporaneo preserva gli elementi della sua lunga e importante storia», disponibile presso: <https://whc.unesco.org>.

⁸² TIMO, *Il riconoscimento del centro storico di Napoli come patrimonio culturale mondiale non produce vincolo paesaggistico automatico (nota a Corte costituzionale, sentenza n. 22/2016 e TAR Campania, Sez. IV, sentenze nn. 4920/2016 e 617/2017, in Rivista di diritto pubblico, 2018, p. 2.*

⁸³ Non da ultimo si è registrata una *querelle* relativa all'installazione di ripetitori telefonici per lo sviluppo della tecnologia 5G sui tetti di chiese e ville vesuviane, all'interno della zona UNESCO. Cfr. *Ripetitori telefonici su chiese e ville vesuviane: la rabbia dei comitati*, in *Fanpage.it* (16 gennaio 2020).

⁸⁴ Ord. n. 102 del 30 gennaio 2014.

⁸⁵ Brevemente, il TAR della Campania ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 142, co. 2, d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 (Codice Urbani), il quale prevede una deroga al re-

cordata alle aree UNESCO nell'ordinamento italiano. Nel caso dei centri urbani, e in particolare di quello di Napoli, manca una legislazione *ad hoc*, che lascia scoperto un patrimonio che non è solo più nazionale, bensì dell'umanità intera. Essendo l'area edificata dalla società partenopea rientrando fra le zone per le quali non è necessaria l'autorizzazione paesaggistica⁸⁶, parte del centro storico di Napoli poteva dunque essere edificato senza alcun tipo di previo controllo e autorizzazione. Per il giudice rimettente, questo significava non rispettare gli artt. 4 e 5 della Convenzione del 1972, i quali prescrivono obblighi di identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e trasmissione del patrimonio culturale e naturale. La mancanza di uno specifico strumento legislativo specifico per i siti UNESCO fa sì che questi vengano lasciati in balia di regolamentazioni settoriali, le quali inevitabilmente lasciano alcuni, pericolosi, vuoti. Nel caso di specie, il TAR della Campania ne desume un conflitto con l'art. 9, co. 2, della Costituzione, secondo il quale «[la Repubblica] tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione»⁸⁷.

La soluzione offerta dalla Corte costituzionale merita una breve analisi. Da un lato, infatti, i giudici affermano che la scelta su politiche paesaggistiche e culturali è esclusiva prerogativa delle istituzioni centrali. Il quesito rivolto alla Corte costituzionale era infatti volto a ottenere «una pronuncia additiva [...] in una materia rimessa alla discrezionalità del legislatore»⁸⁸. Dall'altro lato, la Corte costituzionale afferma che l'Italia ha facoltà di scegliere gli strumenti più adatti a proteggere il patrimonio culturale, in quanto l'UNESCO lascia tale discrezionalità agli Stati firmatari.

Sebbene la Convenzione del 1972 non imponga l'adozione di atti specifici, ciò non significa che gli Stati firmatari siano giustificati a rimanere inerti nel prevedere adeguati strumenti di protezione. «[A]ffermare che lo Stato italiano goda di piena discrezionalità nel definire il sistema di tutela non giustifica che lo stesso possa omettere di tutelare un bene UNESCO dopo aver ratificato la Convenzione ed averne proposto la candidatura»⁸⁹. Al contrario, l'Italia è spronata a

gime di autorizzazione paesaggistica per alcune zone comunali definite "A" e "B". Il giudice amministrativo ha rilevato però come da questa deroga non vengano escluse le aree riconosciute patrimonio dell'umanità, arrecando potenzialmente a queste un *vulnus*. Per un'accurata spiegazione sul regime di autorizzazione paesaggistica e sulle zone omogenee "A" e "B" previste dal Codice Urbani, si veda TIMO, *op. cit.*, pp. 1-4.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*, p. 2. Secondo l'Autore si tratterebbe, più correttamente, anche di un contrasto con l'art. 117 della Costituzione, che impone alla Repubblica di adeguarsi agli obblighi provenienti dai trattati internazionali.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 4.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 9.

«operare al massimo delle loro capacità»⁹⁰ a dimostrazione del fatto che, dal momento dell'iscrizione, cominciano una serie di obblighi nei confronti di tutta l'umanità.

Recentemente l'Italia si è trovata al centro di un nuovo dibattito relativo all'inserimento di un sito nella WHLD. Pomo della discordia è Venezia, dove il 2 giugno 2019 una grossa nave da crociera si è scontrata contro un battello e la banchina del porto. Per quanto i danni siano stati limitati, l'evento ha ancora una volta dimostrato la fragilità della Laguna, da tempo alla mercé dei giganti del turismo. L'incidente ha portato il sindaco della città a chiedere l'inserimento di Venezia nella WHLD. Infatti, questa iscrizione avrebbe finalmente attratto l'attenzione della Comunità internazionale, con conseguenti conoscenze e risorse messe a disposizione dell'Amministrazione, onde fare fronte all'annoso problema⁹¹.

Quando poi, nel novembre 2019, Venezia è stata colpita dalla più disastrosa marea dal 1966, l'*Assistant Director-General* Francesco Bandarin si è espresso indicando chiaramente l'UNESCO come unica speranza per intervenire efficacemente sulla situazione veneziana, affermando:

«La situazione è in stallo. Solo l'intervento dell'UNESCO potrebbe portare un aiuto efficace, con la mobilitazione di competenze internazionali, il sostegno alle decisioni governative e il monitoraggio dell'attuazione del progetto. Venezia ha bisogno di un forte stimolo esterno»⁹².

5. Nonostante le previsioni più cupe, come riporta Lorenzo Casini, dal 2016 a oggi il diritto internazionale del patrimonio culturale gode in realtà di ottima salute e il coordinamento fra livello internazionale e livello nazionale non risulta fallace. L'Autore auspica dunque che l'Italia sappia continuare lungo questa strada, proprio «investendo risorse umane e finanziarie nella internazionalizzazione di questo ambito»⁹³. Non solo, la recente vicenda di Venezia conferma quanto il ruolo dell'UNESCO si sia nel tempo affermato come fondamentale supporto e coordinamento per molte realtà statali.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Venice mayor urges Unesco to place city on world heritage blacklist*, in *The Guardian* (25 giugno 2019). La vicenda ha provocato la mobilitazione anche della società civile, con l'associazione Italia Nostra che si è mossa parallelamente all'amministrazione cittadina, disponibile presso: <https://www.italianostravenezia.org>. All'annuale riunione a Baku, Azerbaijan, nel luglio 2019, il WHC non ha poi dato seguito alle richieste, non ritenendo concreta la minaccia a Venezia.

⁹² *L'Unesco è l'unica istituzione in grado di salvare Venezia*, in *Il Giornale dell'Arte* (15 novembre 2019).

⁹³ CASINI, *Un patrimonio culturale senza frontiere?* in *Aedon*, 2018, n. 2, p. 1.

Ancora una volta, un segnale importante in questa direzione è stato dato dal Consiglio di Stato. Con la sent. n. 9 del 25 giugno 2018 i giudici, in adunanza plenaria, si sono espressi sulla nomina di direttori stranieri alla guida di importanti musei italiani e, non rilevando un conflitto con l'art. 45 del *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, ne hanno dichiarato la legittimità. Tralasciando ulteriori questioni prettamente giuridico-amministrative⁹⁴, la pronuncia evidenzia come la trasversalità della tutela e valorizzazione del patrimonio culturale necessiti di una compenetrazione tra eccellenze, nazionali e non, indicando l'internazionalità un valore aggiunto e non un ostacolo per l'accesso a cariche pubbliche.

In conclusione, vicende come quelle di Colonia e di Pompei insegnano che la gestione ottimale del patrimonio culturale e naturale può essere realizzata esclusivamente unendo competenze multilivello.

Il mancato coordinamento tra regole interne e internazionali porta il meccanismo di cooperazione a incepparsi. In questo «spazio giuridico globale»⁹⁵, arricchito di molteplici interessi e valori, per un'efficiente tutela e valorizzazione del patrimonio culturale mondiale sarà dunque fondamentale investire nella formazione di amministratori e funzionari che sappiano leggere e sviluppare il diritto interno alla luce e nel rispetto del diritto internazionale.

⁹⁴ Si rimanda all'analisi e al commento di CAMMELLI, *Direttori dei musei: grandi riforme, piccole virtù e un passato che non passa*, in *Aedon*, 2018, n. 1.

⁹⁵ CASINI, *op. cit.*, p. 116.

LA CONVENZIONE UNESCO DEL 2001 SULLA PROTEZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE SUBACQUEO

Maria Rosaria Calamita

SOMMARIO: 1. La protezione del patrimonio culturale sommerso prima della Convenzione UNESCO del 2001. – 2. L'oggetto e i principi della Convenzione UNESCO del 2001. – 3. La giurisdizione dello Stato in materia di beni culturali sottomarini. – 4. Le funzioni di controllo e le sanzioni. – 5. Gli organi competenti. – 6. La soluzione delle controversie. – 7. L'adesione alla Convenzione UNESCO 2001 e la sua denuncia. – 8. La ratifica della Convenzione UNESCO del 2001 in Italia. – 9. Tentativi di applicazione della Convenzione UNESCO del 2001. – 10. Il caso del Banko Skerki.

1. La tutela e la conservazione dei reperti archeologici presenti sul fondale marino costituiscono degli obiettivi fondamentali per l'intera Comunità internazionale, il cui raggiungimento non può che fondarsi su una stretta cooperazione tra gli Stati¹. E infatti, a livello pattizio, i primi riferimenti normativi a riguardo sono individuabili nella *Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare*, conosciuta anche come Convenzione di Montego Bay, dal nome del luogo in cui venne conclusa nel 1982². Essa costituisce una sorta di "normativa-quadro" che lascia ampio spazio al raggiungimento di ulteriori intese in materie specifiche, proprio come nel caso della tutela del patrimonio sottomarino, al quale, però, sono dedicati unicamente gli artt. 149 e 303 relativi ai reperti rinvenuti in mare,

¹ A tal proposito cfr. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2017, p. 319 ss.

² Montego Bay, 10 dicembre 1982, detta anche "Convenzione UNCLOS", dall'acronimo inglese *United Nations Convention on the Law of the Sea*, tale accordo è volto a codificare le norme generali, ben 320 articoli, sul diritto del mare. Ratificata ed entrata in vigore in 167 Paesi, tra cui l'Italia, essa ha ad oggetto la regolamentazione delle attività connesse al commercio e alla pesca, nonché quelle relative allo sfruttamento delle risorse naturali nei fondali marini e, sebbene in maniera del tutto generica e insufficiente, alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale.

disposizioni da sempre ritenute insoddisfacenti e sin troppo generiche al fine di raggiungere lo scopo³.

Più nello specifico, l'art. 149 (*Reperti archeologici e storici*), afferma che tutti i reperti di valore storico e archeologico rinvenuti in mare devono essere conservati o ceduti a favore dell'umanità intera, tenuti presenti i cosiddetti "diritti preferenziali" degli Stati alla cui cultura storico-archeologica si riferiscono. L'art. 303, invece (*Oggetti archeologici e storici scoperti in mare*), sancisce l'obbligo di tutela, da parte degli Stati, dei reperti scoperti in mare e la possibilità di intervento al fine di contrastare la rimozione e il commercio illegale degli stessi. Ora, data per scontata la giurisdizione dello Stato costiero entro il mare territoriale, i primi problemi vengono rilevati già con riferimento alla zona contigua, ove l'art. 303, par. 2 afferma che lo Stato «può» (non «deve») ritenere la rimozione⁴ senza autorizzazione dei beni archeologici rinvenuti nei fondali una violazione delle norme previste nella Convenzione con specifico riguardo alla cosiddetta "zona archeologica"⁵.

³ Cfr., per tutti e per ulteriori riferimenti bibliografici, FOCARELLI, *Trattato di diritto internazionale*, Londra, 2015, p. 1147.

⁴ Con riguardo a quest'ultima previsione è stato ritenuto come il riferimento specifico contenuto nel testo della Convenzione di Montego Bay alla "rimozione" del bene lascerebbe impunita l'eventuale "distruzione" del reperto (così ZAGATO, PINTON, GIAMPIERETTI, *Lezioni di diritto internazionale ed europeo del patrimonio culturale*, Venezia, 2017, p. 85). Ciò è vero laddove l'operatore giuridico propendesse per una interpretazione estremamente restrittiva del trattato, che guardi unicamente al dato letterale. Ora, posto che la Convenzione UNESCO del 2001 stabilisce espressamente, come si avrà modo di vedere in seguito, il diritto per lo Stato costiero di stabilire regole e pretendere la propria autorizzazione per le attività relative al patrimonio subacqueo esercitate nella zona contigua (art. 8), eventuali problemi in questo senso potrebbero porsi per quegli Stati che non partecipano a quest'ultima Convenzione ma che hanno ratificato quella di Montego Bay (come, ad esempio, la Grecia) e per i quali troverebbe applicazione l'art. 303. È allora alla Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei tratti che bisognerebbe far riferimento nell'interpretazione di quest'ultimo articolo, con particolare riguardo alla disciplina stabilita dall'art. 31, in cui si afferma che «un trattato deve essere interpretato in buona fede seguendo il senso ordinario da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto e alla luce del suo oggetto e del suo scopo». È evidente come lo scopo dell'art. 303 sia quello di tutelare il patrimonio archeologico del mare, così come espressamente sancito al suo par. 1; se ne deduce l'ovvia conclusione che l'eventuale distruzione di reperti rinvenuti nella zona contigua può considerarsi quale violazione *ex art.* 33 del medesimo accordo, in considerazione dell'oggetto della norma (i beni archeologici scoperti in mare) e il suo scopo (la loro tutela), che se fa menzione della loro rimozione, a maggior ragione ne punisce la distruzione.

⁵ Trattasi di una zona marina la cui ampiezza non può superare le 24 miglia dalle linee di base dalle quali è misurata l'ampiezza del mare territoriale e nella quale lo Stato costiero ha giurisdizione in materia di protezione del patrimonio culturale sottomarino. Essa, in pratica, corrisponde alla cosiddetta "zona contigua"; all'interno di questa zona, come noto, il diritto consuetudinario attribuisce allo Stato costiero la giurisdizione in materia di contrabbando; per gli Stati firmatari della

Autorevole dottrina⁶ ha poi sottolineato come, per alcuni versi, l'art. 303, par. 3 potrebbe celare un insidioso pericolo, in quanto attribuisce alla *law of salvage* e alle altre *rules of admiralty* la precedenza su qualsiasi altra regola e, conseguentemente, secondo l'autore, anche quella relativa agli obblighi di protezione e di cooperazione di cui al par. 1.

Sebbene gli obblighi di tutela e cooperazione tra gli Stati non trovino uno specifico approfondimento nella Convenzione di Montego Bay, è di palmare evidenza come quello di protezione sancisca comunque l'illiceità dell'eventuale azione di danneggiamento o di distruzione del bene. Quanto, invece, alla necessità di una cooperazione tra gli Stati, funzionale al fine di garantire l'obbligo di protezione, essa era già al centro della *Convenzione sulla protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale* del 1972⁷, in cui si afferma l'appartenenza del patrimonio culturale a tutta l'umanità e non già al singolo Stato.

In questo modo, i governi dell'epoca espressero la volontà di superare le ideologie connesse alla esaltazione della supremazia culturale di uno Stato, anche al fine di riconoscere a tutte le culture pari dignità, in una visione che considera ognuna di esse come parte integrante della storia di tutti i popoli. Questa teoria universalistica è stata poi trasfusa nella *Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo* adottata in seno all'UNESCO nel 2001⁸. L'attuale disciplina, infatti, è il frutto di un lento percorso, prima avvenuto all'interno degli Stati e, poi, a livello internazionale. Tale percorso ha conosciuto, in tempi più recenti, una forte accelerazione a causa dell'evoluzione tecnologica che se, da un lato, ha consentito una più agevole rimozione dai fondali marini dei reperti archeologici, dall'altro, ha favorito l'intensificarsi delle operazioni illegali di depredamento degli stessi da parte dei "cacciatori" di reperti e del loro traffico, con grave ed evidente danno alla ricostruzione storico-archeologica⁹.

Convenzione di Montego Bay, ai sensi dell'art. 33, sussiste poi la giurisdizione anche con riguardo all'immigrazione e alle questioni connesse alla sanità e alla materia fiscale cui si aggiunge, ai sensi dell'art. 303 par. 2, la protezione del patrimonio culturale sottomarino. Per approfondimenti sui problemi connessi alla zona archeologica e la relativa bibliografia, *infra*, nota 28.

⁶ Così SCOVAZZI, *Questioni aperte in tema di protezione del patrimonio culturale subacqueo*, in CATANI, CONTALDI, MARONGIU BUONAIUTI (a cura di), *La tutela dei beni culturali nell'ordinamento internazionale e nell'Unione europea*, Macerata, 2020, p. 112. Per approfondimenti cfr. *infra*, nota 25.

⁷ Parigi, 16 novembre 1972 (Convenzione UNESCO del 1972).

⁸ Parigi, 2 novembre 2001 (Convenzione UNESCO del 2001).

⁹ Per approfondimenti sul tema si rimanda ad AZNAR-GÓMEZ, *Treasure Hunters, Sunken State Vessels and the 2001 UNESCO Convention on the Protection of Underwater Cultural Heritage*, in *International Journal of Marine and Coastal Law*, 2010, p. 209 ss.

Questa situazione ha lasciato emergere, con sempre maggior evidenza, la necessità di individuare norme comuni volte a regolare il recupero subacqueo, business tra l'altro favorito anche dell'antico convincimento in base al quale i reperti custoditi nelle profondità del mare sono da considerarsi *res nullius*¹⁰. Il ruolo dell'UNESCO, in questo ambito, si è dimostrato fondamentale: basti pensare che il primo riferimento, da parte di quest'ultima organizzazione, all'archeologia subacquea risulta già da una raccomandazione adottata a Nuova Delhi il 5 dicembre 1956 (*Recommendation on International Principles Applicable to Archaeological Excavations*), in cui venivano definiti taluni principi di carattere internazionale, con particolare riguardo alle modalità di rilascio delle concessioni per gli scavi¹¹. Come noto, le raccomandazioni delle organizzazioni internazionali hanno mero valore esortativo e non vincolante nei confronti degli Stati; tuttavia, essi, nel caso specifico delle raccomandazioni dell'UNESCO¹², sono tenuti a sottoporle agli organi nazionali competenti, affinché possano essere adottate tutte le misure idonee a conformarsi ad esse, sebbene gli Stati restino comunque liberi di attuarle o meno¹³. Tuttavia, non può negarsi come non sia positivamente valutabile l'eventuale scelta politica di non dare seguito a raccomandazioni elaborate a livello internazionale, in una sede come quella dell'UNESCO, proprio a garanzia e tutela del patrimonio culturale.

È importante ricordare anche il cosiddetto *Rapporto Roper*¹⁴ (dal nome del suo *rapporteur*, John Roper) del 1978, elaborato in seno al Consiglio d'Europa, con rife-

¹⁰ In questo senso cfr. LO VULLO, *La tutela giuridica del patrimonio archeologico sottomarino tra normativa interna ed internazionale*, in *Tutela patrimonio culturale traffico illecito del patrimonio archeologico e internazionalizzazione del fenomeno e problematiche di contrasto*, Roma, 2000, p. 277.

¹¹ Disponibile presso: <http://portal.unesco.org>.

¹² La raccomandazione costituisce uno strumento cosiddetto di *soft law*, cioè, non vincolante, che si è soliti distinguere dalla cosiddetta *hard law* dagli effetti vincolanti (si pensi, per fare un esempio, al trattato). La *raccomandazione sulla protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale*, peraltro, è stata emanata lo stesso giorno della Convenzione UNESCO del 1972, ed era dunque rivolta a quegli Stati che non intendevano vincolarsi immediatamente a quest'ultima Convenzione (in questo senso cfr. ZAGATO, PINTON, GIAMPIERETTI, *op. cit.*, p. 70). Com'è stato suggerito, la raccomandazione è stata utilizzata al fine di integrare il corpo delle fonti giuridiche vincolati del sistema UNESCO, in diversi campi afferenti alla cultura, svolgendo altresì «a pioneering “law making” function at the international level», il cui risultato è la conclusione delle relative convenzioni (cfr. FRANCONI, *Evaluation of UNESCO's Standard-setting Work of the Culture Sector Part III – 1972 Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, Chapter 1: Introduction*, Parigi, 6 giugno 2014).

¹³ Cfr. LANZARO, *I beni archeologici e storici sommersi*, in PAGANO, ALBANO, LANZARO, PE-CORARO (a cura di), *Legislazione internazionale e comunitaria dei beni culturali*, Napoli, 2005, p. 211.

¹⁴ Cfr. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *The Underwater Cultural Heritage: Report of the Committee on Culture and Education (Rapporteur: Mr John Roper)*, Doc. n. 4200-E, 1978 (disponibile presso: <http://assembly.coe.int>). Per approfondimenti critici, invece, si riman-

rimento allo stato del trafugamento dei reperti sommersi, e a sua volta posto a base della redazione della *Convenzione europea sulla salvaguardia del patrimonio culturale subacqueo*¹⁵ che, sebbene mai entrata in vigore, costituì un primo passo verso la sensibilizzazione degli Stati, quantomeno a livello regionale, circa la necessità di elaborare una politica di protezione condivisa dei reperti sottomarini.

2. La Convenzione UNESCO del 2001, detta anche “Convenzione di Parigi”, è una fonte pattizia avente ad oggetto una protezione *ad hoc*, cioè la tutela del patrimonio culturale sottomarino, a carattere universale, poiché elaborata in seno all’UNESCO, uno degli istituti specializzati delle Nazioni Unite¹⁶. Conclusa in occasione della 30^{ma} Conferenza generale dell’UNESCO il 31 ottobre 2001 ed entrata in vigore il 2 gennaio 2009¹⁷, la Convenzione consta di un preambolo, seguito da 35 articoli, cui fa seguito un Allegato (*Rules Concerning Activities Directed at Underwater Cultural Heritage*)¹⁸, composto a sua volta da 36 regole, costituenti parte integrante della Convenzione, così come previsto all’art. 33 dello stesso. L’Al-

da a DROMGOOLE, *Underwater Cultural Heritage and International Law*, Cambridge, 2013, par. 2.2 (e-book).

¹⁵ *European Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*, disponibile presso: <https://tm.coe.int>.

¹⁶ È noto come un gran numero di organizzazioni universali abbiano assunto il nome di Istituti specializzati delle Nazioni Unite, in quanto ad esse collegate e sottoposte ad un certo potere di coordinamento e controllo, nonostante trattasi di organizzazioni autonome, «sorte da trattati del tutto distinti dalla Carta delle Nazioni Unite, ed i cui membri solo in linea di massa coincidono con i membri dell’ONU» (così E. CONFORTI, *op. cit.*, p. 161).

¹⁷ Cfr. SCOVAZZI, *The Entry into Force of the 2001 UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*, in *Aegean Review of the Law of the Sea*, 2009, p. 19 ss. Invece, per ulteriori approfondimenti sui negoziati che hanno condotto alla conclusione dell’accordo cfr. CLÉMENT, *The elaboration of the UNESCO 2001 Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*, in *The UNESCO Convention on the Protection of Underwater Cultural Heritage: how do we make it work?*, 2017 (disponibile su openarchive.icomos.org).

¹⁸ L’importanza di questo Allegato, nel corso del tempo, ha superato le aspettative, finendo con il costituire uno strumento di raccordo e, soprattutto, di armonizzazione tra le normative nazionali degli Stati, soprattutto in carenza di una legislazione volta a sanzionare i “cacciatori” di tesori, fino a diventare, per così dire, una sorta di “codice operativo dell’archeologia subacquea”. Molti Paesi, infatti, proprio in virtù della completezza e del carattere immediatamente precettivo delle regole ivi contenute, si sono dimostrati favorevoli ad una sua autonoma applicazione, anche in assenza della ratifica della Convenzione UNESCO del 2001 di cui l’allegato è parte. Il carattere “cogente” delle regole ivi sancite è ancora più evidente se si considera il fatto che anche talune persone giuridiche lo hanno applicato: si pensi alla società statunitense *Odyssey Marine Exploration* impegnata nella ricerca di relitti sommersi, la quale, però, vi si è adeguata al solo fine di evitare eventuali sanzioni nel corso delle proprie attività (così STEMM, *Where Do We Go from Here?*, in *Underwater Magazine*, 2001, p. 3).

legato può essere considerato alla stregua di un manuale operativo per la conservazione e la protezione dei beni sottomarini; in esso vengono descritte le modalità di elaborazione dei progetti di intervento nei siti di interesse (regole 9-16), il loro finanziamento (regole 17-19), la loro calendarizzazione (regole 20-21) e la relativa documentazione (regole 26-27). Pur risultando il prodotto di numerosi compromessi tra posizioni e interessi divergenti, la Convenzione *de qua* elabora un sistema completo e potenzialmente efficace di protezione, in grado di colmare le lacune della Convenzione di Montego Bay, nonostante restino escluse «le questioni di diritto privato, dando priorità ad un regime di diritto pubblico»¹⁹.

Secondo quanto previsto dall'art. 1, perché un bene possa considerarsi come facente parte del patrimonio culturale sottomarino è necessaria la presenza di una evidente connessione con l'esistenza umana («all traces of human existence having a cultural, historical or archaeological character») e il rispetto di un criterio temporale, in base al quale l'oggetto immerso deve aver trascorso una permanenza minima di cento anni nei fondali. Questa definizione, però, non pregiudica la possibilità di considerare come facenti parte di suddetto patrimonio anche quei beni che, pur non soddisfacendo il criterio temporale, risultino comunque meritevoli di tutela (si pensi, ad esempio, ai relitti delle navi risalenti alla Seconda Guerra Mondiale)²⁰.

Il principio di cooperazione tra gli Stati trova una sua compiuta formulazione all'art. 2, in cui viene definito come un obbligo imprescindibile per le Parti contraenti. In tal senso, è importante ricordare anche l'art. 6, il quale incoraggia gli Stati parti della Convenzione «to enter into bilateral, regional or other multilateral agreements or develop existing agreements for the preservation of underwater cultural heritage»²¹.

L'art. 19, invece, si occupa di descrivere i termini di tale cooperazione, coprendo tutte le fasi di gestione del patrimonio sottomarino, dalla scoperta alla valorizzazione dello stesso. Il suo par. 1, ad esempio, raccomanda la collaborazione nel quadro della esplorazione, degli scavi, della documentazione, della preservazione, dello studio e della valorizzazione dei beni culturali sottomarini, nonché, ai sensi dell'art. 21, nella formazione in archeologia subacquea e nel trasferimento di tecnologie nel campo della valorizzazione e conservazione. La cooperazione, infatti, a norma del successivo par. 2, consiste nella condivisione delle informazioni relative non solo all'ubicazione e alla natura delle scoperte archeologiche effettuate, ma anche a quella delle tecniche e dei metodi scientifici di recupero e repertamento,

¹⁹ LANZARO, *op. cit.*, p. 211.

²⁰ Rientrano, pertanto, in questa definizione, siti, strutture, edifici, manufatti, resti umani, navi, aerei e altri veicoli affondati con il loro carico, oggetti preistorici, ciascuno insieme al contesto archeologico e naturale di ritrovamento.

²¹ Cfr. *infra*, par. 9.

nonché all'evoluzione del diritto applicabile a questo patrimonio²². Infine, in base alla regola 8 dell'Allegato, gli Stati devono impegnarsi nella promozione di scambi fruttuosi di archeologi e specialisti in altre discipline al fine di utilizzarne al meglio le competenze.

Proseguendo, l'art. 2 afferma che la protezione *in situ*²³ dell'oggetto rinvenuto deve avvenire nell'interesse dell'umanità («for the benefit of humanity»); al «principio di appartenenza all'umanità» si collega la promozione della conoscenza dei reperti sottomarini al grande pubblico, di cui all'art. 20 della Convenzione e alle regole 35 e 36 dell'Allegato. In essi si esprime la necessità di promuovere, quanto più possibile, azioni educative volte alla divulgazione dei risultati ottenuti dalla ricerca. La preferenza per la conservazione *in situ*, connessa all'esigenza di preservare il bene archeologico dalla possibilità di deterioramento, è espressa anche alla regola 1 dell'Allegato, in cui viene definita come «l'opzione prioritaria», e alla regola 24, relativa alla preservazione e gestione del sito²⁴.

L'art. 3, che costituisce una «clausola di raccordo», da un lato, tra la Convenzione UNESCO del 2001 e il diritto internazionale generale e, dall'altro, tra la stessa e la Convenzione di Montego Bay, afferma che l'interpretazione e l'applicazione delle norme concernenti i beni culturali sottomarini devono avvenire conformemente

²² Le informazioni summenzionate, però, ai sensi dell'art. 19, par. 3, sempre al fine di non causare un incremento delle azioni illecite volte al trafugamento di detti beni, restano confidenziali e sono comunicate solo alle autorità competenti degli Stati contraenti, fintanto che la loro divulgazione può costituire un rischio per la preservazione del patrimonio culturale sottomarino. È pertanto evidente, in questo passaggio, il tentativo di effettuare un bilanciamento tra interessi contrastanti: da un lato, la necessità di divulgare le informazioni relative ai ritrovamenti a favore dell'intera Comunità internazionale; dall'altro, quella di evitare che tale diffusione possa fornire ai «cacciatori» di tesori le informazioni necessarie al trafugamento dei beni che si cerca, invece, di salvaguardare.

²³ Il riferimento è al par. 5 del medesimo articolo, in cui si afferma che «The preservation *in situ* of underwater cultural heritage shall be considered as the first option before allowing or engaging in any activities directed at this heritage».

²⁴ Il deterioramento dei beni sottomarini è infatti dovuto all'esposizione all'ossigeno e, conseguentemente, al brusco cambio d'ambiente causato dal loro trasporto in superficie. Per questo, tale attività deve seguire tutte le precauzioni del caso e gli standard professionali in vigore, al fine di non causare danni irreversibili. L'acqua, al contrario, permette una buona conservazione del bene proprio per l'assenza di ossigeno, senza considerare il fatto che la preservazione di un oggetto recuperato dalle acque è particolarmente complessa, costosa e comporta un elevato rischio di danneggiamento (cfr. FRIGERIO, *L'entrata in vigore in Italia della Convenzione UNESCO 2001 sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, in *Aedon*, 2010, n. 2). Basti pensare al caso di taluni materiali organici, come il legno: l'immersione nei fondali marini per lungo tempo è causa di una profonda imbibizione; l'eventuale essiccamento comporterebbe una drastica riduzione del volume, dovuta ad un afflosciamento cellulare, con conseguente perdita del reperto.

agli altri principi regolanti il diritto del mare. Quest'ultimo articolo va altresì letto in combinato disposto con il successivo art. 6, il quale incoraggia gli Stati a sottoscrivere ulteriori accordi, a carattere bilaterale, regionale e multilaterale, nonché a sviluppare quelli già esistenti, al fine di rinforzare la cooperazione in materia di conservazione del patrimonio culturale sottomarino, purché ciò avvenga in conformità con quanto disposto nella Convenzione stessa²⁵.

Infine, con riguardo alle attività poste in essere nei fondali marini e incidenti sul patrimonio culturale ivi insistente, gli artt. 4 e 5 si occupano, il primo, delle attività di *salvage law* e *law of finds*²⁶, il secondo, delle attività cosiddette "incidentali". Più nello specifico, ai sensi dell'art. 4, sia la *salvage law* che la *law of finds* sono escluse dall'ambito di applicazione della Convenzione, salvo che il recupero non sia autorizzato dalle Autorità competenti di cui al successivo art. 22, risulti pienamente conforme sia alla Convenzione che all'Allegato e venga assicurata la massima protezione del patrimonio.

3. La sovranità dello Stato si estende sia alle acque interne che a quella zona di mare adiacente alle coste denominata mare territoriale, in cui lo Stato, pertanto, mantiene integre tutte le sue prerogative e tutti i suoi poteri²⁷. In materia di beni culturali, ai sensi dell'art. 7 della Convenzione UNESCO del 2001, ogni Stato mantiene il diritto di regolare e autorizzare le attività connesse al recupero del patrimonio sottomarino nelle acque territoriali, purché ciò avvenga nel rispetto delle norme internazionali. Nel caso in cui, invece, una nave battente bandiera di un terzo Stato

²⁵ Tali clausole ripropongono quanto previsto ai sensi dell'art. 303 par. 4 della Convenzione di Montego Bay, in base al quale «il presente articolo non pregiudica gli altri accordi internazionali e le norme di diritto internazionale relative alla protezione». In questo senso la cooperazione prevista nella Convenzione UNESCO del 2001 è stata definita "a geometria variabile", purché coerente con le regole stabilite dalla stessa e dal suo Allegato (cfr. ZAGATO, PINTON, GIAMPIERETTI, *op. cit.*, p. 87; *infra*, par. 9).

²⁶ La *salvage law* consiste nel fornire un incentivo al recupero di beni situati in mare verso il pagamento di un corrispettivo, subordinando il compenso a tre condizioni: l'esistenza di un reale pericolo di distruzione del bene, l'assenza di un accordo pregresso avente ad oggetto la rimozione del bene dal fondale marino, la garanzia che il recupero avvenga con successo dell'intera proprietà o parte di essa. Invece, affinché si possa parlare di *law of finds* occorre la prova che il bene sia stato effettivamente abbandonato e che colui che lo ha ritrovato sia in grado di dimostrare di avere un controllo sul bene stesso (per un approfondimento sulla differenza tra i due istituti si rimanda a SCOVAZZI, *The Application of 'Salvage Rule and Other Rules of Admiralty' to the Underwater Cultural Heritage: Some Relevant Cases*, in GARABELLO, SCOVAZZI [eds.], *The Protection of the Underwater Cultural Heritage: Before and after the 2001 Convention*, Leida, pp. 19-77; MIGLIORATI, *Il patrimonio culturale subacqueo universale e le esigenze di tutela internazionale*, Tesi di dottorato di ricerca, XXIV ciclo, Università degli Studi di Napoli "Federico II", p. 70 ss.).

²⁷ Così LANZARO, *op. cit.*, p. 195.

individui nelle acque territoriali di un altro Stato reperti di valore, nel rispetto del principio di cooperazione e secondo una pratica generalmente adottata a livello internazionale, deve informare lo Stato nelle cui acque è avvenuto il ritrovamento, e coinvolgere anche tutti gli Stati aventi un collegamento dimostrabile col bene dal punto di vista storico, archeologico o culturale.

Inoltre, secondo le regole dettate dal diritto del mare, in una zona contigua al mare territoriale, che si estende per ulteriori dodici miglia marine, lo Stato esercita tutti i poteri necessari a prevenire la violazione delle proprie leggi doganali, fiscali, sanitarie, di immigrazione²⁸ e, ai sensi dell'art. 8 della Convenzione UNESCO del 2001, può regolamentare e autorizzare gli interventi sul patrimonio culturale subacqueo. Quest'area di complessive ventiquattro miglia marine (comprendente, dunque, mare territoriale e zona contigua), include anche la cosiddetta "zona archeologica"²⁹, introdotta dall'art. 303 della Convenzione di Montego Bay e altresì prevista dall'art. 10 della Convenzione UNESCO del 2001. In queste acque, lo Stato costiero esercita anche il controllo del commercio degli oggetti aventi valore storico e archeologico scoperti in mare, in quanto si presume che la rimozione degli stessi, in assenza di una precisa ed espressa volontà dell'autorità competente, si risolve in una violazione delle leggi interne regolanti la materia³⁰.

Con riguardo alle attività di sfruttamento del patrimonio culturale sommerso, lo stesso articolo stabilisce che nessuna autorizzazione può essere concessa nelle zone successive a quella contigua, cioè, nella zona economica esclusiva (ZEE) e nel-

²⁸ Cfr. artt. 2 e 3 della Convenzione di Montego Bay.

²⁹ Si parla di "zona archeologica", per la prima volta, proprio nell'art. 303 della Convenzione di Montego Bay, il quale però non risulta molto chiaro nella sua formulazione; più nello specifico non è chiaro se l'intenzione delle Parti sia quella di istituire una nuova zona, diversa dalle zone di mare note, o quella di dettare ulteriori norme aggiuntive rispetto a quanto già previsto nell'art. 33 con riguardo alla zona contigua, opzione che sembra prevalere anche secondo la dottrina (cfr. KARAGIANNIS, *Une nouvelle zone de jurisdiction: la zone archeologique maritime*, in *Espace et ressources maritimes*, 1990; nonché, più di recente, PAPANICOLOPULU, *La zona contigua archeologica e la sua delimitazione*, in SCOVAZZI (a cura di), *op. cit.*, p. 44 ss., contributo al quale si rimanda per ulteriori approfondimenti sulla zona archeologica). Un altro problema, che assume rilevanza pragmatica e sul quale non vi è accordo in dottrina, è quello relativo alla necessità o meno per lo Stato costiero, al fine di esercitare il potere di tutela e controllo sulla zona archeologica, di aver previamente istituito la zona contigua (nel senso che la zona archeologica è svincolata dalla precedente istituzione della zona contigua cfr. STRATI, *The Protection of the Underwater Cultural Heritage: An Emerging Objective of the Contemporary Law of the Sea*, L'Aia, 1995; *contra* cfr. LEANZA, *Zona archeologica marina*, in FRANCONI, DEL VECCHIO, DE CATERINI (a cura di), *Protezione internazionale del patrimonio culturale; interessi nazionali e difesa del patrimonio comune della cultura*, Milano, 2000).

³⁰ Per approfondimenti sui poteri dello Stato costiero nella zona contigua in materia di beni archeologici cfr. AZNAR-GÓMEZ, *The Contiguous Zone as an Archeological Maritime Zone*, in *International Journal of Marine and Coastal Law*, 2014, p. 1 ss.

la piattaforma continentale³¹. In questi settori, ai sensi dell'art. 9, gli Stati hanno la responsabilità di proteggere i beni sommersi ivi insistenti e, pertanto, si rende necessario, in caso di ritrovamento, informare lo Stato di appartenenza, il quale è libero di proibire qualsiasi tipo di attività connessa allo sfruttamento del patrimonio archeologico (art. 10, par. 2). Va poi ricordato come lo Stato nella cui ZEE o piattaforma continentale avvenga una scoperta di questo tipo, qualora sia firmatario della Convenzione UNESCO del 2001, sia tenuto a consultare le altre Parti contraenti e concordare con loro le attività da porre in essere al fine di preservare il ritrovamento ed evitarne qualsiasi danno derivante da attività umane, con particolare riguardo al saccheggio³².

L'art. 11 definisce la procedura da attuare nel caso di scoperte effettuate nella cosiddetta "Area", cioè, quel settore posto al di fuori dei limiti della giurisdizione nazionale, in cui gli Stati sono tenuti a proteggere il bene e a informare di eventuali scoperte l'Autorità internazionale dei fondali marini³³; l'art. 12, invece, descrive la procedura di intervento per la protezione del patrimonio culturale subacqueo nell'Area³⁴.

4. A norma dell'art. 17, la funzione di controllo nei riguardi di qualsiasi attività possa nuocere al patrimonio sottomarino è affidata a ciascuno Stato contraente, che deve prevedere ed elevare sanzioni in applicazione della Convenzione UNESCO del 2001. Pertanto, ogni Stato, fermo restando il principio di cooperazione al fine

³¹ La zona economica esclusiva è un'area di 200 miglia marine, misurate a partire dalle linee di base del mare territoriale, all'interno della quale gli Stati esercitano solo i poteri connessi allo sfruttamento delle risorse economiche del sottosuolo e delle acque sovrastanti. Con riguardo alla piattaforma continentale, intesa come quella parte del suolo e del sottosuolo marino contiguo alle coste che costituisce il prolungamento delle terre emerse e che pertanto si mantiene ad una profondità costante fino a degradare negli abissi, invece, lo Stato mantiene il diritto esclusivo di sfruttarne le risorse, ferma restando la libertà di tutti gli Stati di utilizzare le acque e lo spazio atmosferico sovrastanti.

³² È stato osservato come il regime applicabile ai sensi degli artt. 9 e 10 della Convenzione UNESCO del 2001 si basi su tre regole di base: sapere, informazione e notificazione nei confronti dello Stato costiero, consultazione con le Parti che abbiano dichiarato interesse e provvedimenti applicabili (così JUSTE RUIZ, *La protección internacional del patrimonio cultural subacuático*, in SCOVAZZI [a cura di], *op. cit.*, p. 95). Cfr. anche *infra*, par. 4.

³³ Dell'Autorità internazionale dei fondali marini si occupano gli artt. 150 ss. della Convenzione di Montego Bay, nonché l'Accordo applicativo adottato dall'Assemblea generale dell'ONU nel 1994. L'Autorità svolge un ruolo di coordinamento tra gli Stati aderenti in materia di sfruttamento delle risorse minerarie del mare internazionale, unica zona in cui trova ancora applicazione il vecchio principio della libertà dei mari. Detto coordinamento si è ritenuto necessario al fine garantire uno sfruttamento "comune" delle risorse, cioè, nell'interesse dell'intera Comunità internazionale (cfr., fra tanti, CONFORTI, *op. cit.*, 309).

³⁴ Per la sistematica trattazione degli artt. 11 e 12, cfr. *infra*, par. 9.

di garantire il rispetto delle sanzioni inflitte, è responsabile della sicurezza del patrimonio archeologico insistente sui fondali sottoposti alla propria giurisdizione. In acque internazionali, invece, è il cosiddetto “Paese coordinatore” ad irrogare sanzioni e a dirigere le operazioni di controllo, laddove sia stata notificata la presenza di beni di rilevanza culturale a norma degli artt. 11 e 12 della Convenzione³⁵.

Le sanzioni devono essere «rigorose», cioè, in grado di garantire l'osservanza della Convenzione e di scoraggiare le violazioni, nonché di privare i contravventori dei proventi derivanti dalle attività illecite. Per questo motivo, il successivo art. 18, al par. 1, prevede il sequestro dei reperti che siano stati recuperati in maniera “non conforme”, per così dire, alle disposizioni UNESCO. I successivi paragrafi 2, 3 e 4, invece, dettano alcune linee guida relativamente alla gestione dei beni sequestrati. In particolare, rilevano gli obblighi di recupero, registrazione, tutela e quello di notifica al Direttore generale dell'UNESCO e allo Stato che abbia nei confronti di detti beni un particolare collegamento (si pensi al caso, a mero titolo esemplificativo, di alcune anfore risalenti alla Magna Grecia del II secolo a.C., il cui Paese immediatamente connesso è, conseguentemente, l'Italia, sequestrate a dei cacciatori di tesori colti in flagranza di reato da una nave militare francese. In questo caso, la Francia avrà l'obbligo di notifica di sequestro di tali reperti anche nei confronti dell'Italia, sebbene potrà continuare a disporre delle anfore recuperate, purché lo faccia nell'interesse generale).

5. L'art. 22 della Convenzione UNESCO del 2001 prevede l'istituzione di una serie di organi preposti alla sua più corretta attuazione, lasciando agli Stati contraenti la libertà, se necessario, di istituirne degli ulteriori non espressamente previsti, al fine di raggiungere gli scopi ivi delineati. In particolare, questi ultimi consistono nella tenuta e aggiornamento di un *inventario* del patrimonio culturale subacqueo, nell'assicurare la tutela e la valorizzazione degli stessi, nella promozione della formazione e della ricerca nel campo dell'archeologia subacquea.

La “cabina di regia” è affidata al Segretariato dell'UNESCO, le cui attribuzioni sono menzionate all'art. 24. Il Segretariato ha il compito di organizzare le Conferenze degli Stati contraenti, di fornire ad essi l'aiuto necessario per l'attuazione delle decisioni raggiunte e di promuovere la Convenzione. Al funzionamento della Conferenza degli Stati parti è invece dedicato l'art. 23, il quale prevede che detta conferenza, in sessione ordinaria, abbia luogo una volta ogni due anni, e in sessione straordinaria ogni qualvolta lo richieda la maggioranza dei Paesi aderenti.

Nel corso del primo incontro, tenutosi a Parigi il 26 e 27 marzo 2009, la Conferenza degli Stati ha adottato il suo regolamento interno (*Rules of Procedure of the Meeting of States Parties to the Convention on the Protection of the Underwater*

³⁵ *Ibid.*

Cultural Heritage)³⁶. Le regole 7 e 8 di quest'ultimo, in particolare, prevedono l'elezione, all'inizio di ogni Conferenza ordinaria, di un Bureau, incaricato di condurne i lavori, con a capo un Presidente e dei Vice-presidenti, che restano in carica due anni, cioè, fino all'elezione di un nuovo Bureau nel corso del meeting successivo. I compiti del Presidente della Conferenza sono per lo più di tipo amministrativo-organizzativo, dovendo quest'ultimo vigilare sulla corretta attuazione delle procedure previste durante l'incontro, gestirne l'agenda, moderare i dibattiti e seguire le operazioni di voto. La Conferenza, ai sensi dell'art. 32, paragrafi 4 e 5, può, inoltre, istituire un Consiglio consultivo, scientifico e tecnico, composto da esperti la cui candidatura è presentata dagli Stati contraenti e la cui scelta deve essere basata sull'applicazione di «un'equa ripartizione geografica e dell'obiettivo auspicabile di un equilibrio fra essi». La sua costituzione è anch'essa avvenuta nel corso della prima Conferenza degli Stati; i compiti del Consiglio sono elencati all'interno del relativo Statuto, contestualmente adottato (*Statutes of the Scientific and Technical Advisory Body to the Meeting of States Parties to the Convention on the Protection of The Underwater Cultural Heritage*)³⁷. Esso è composto di dodici membri i quali adempiono a tutta una serie di compiti che vanno dall'assistenza tecnica agli Stati nel corso delle Conferenze, all'organizzazione non solo di gruppi di studio o interventi sul campo, ma anche di seminari e incontri tematici, alle proposte di adozione di linee guida volte al raggiungimento degli scopi previsti dalla Convenzione³⁸. I membri del Consiglio durano in carica quattro anni; ogni due anni, però, nel corso della Conferenza ordinaria, metà dei suoi componenti viene rinnovata.

Il Direttore generale dell'UNESCO ha il compito di convocare sia le conferenze ordinarie degli Stati che quelle straordinarie, qualora lo richieda la maggioranza del-

³⁶ Disponibile presso: <https://unesdoc.unesco.org>. La regola 2 del regolamento in parola prevede che gli Stati membri dell'UNESCO che non hanno aderito alla Convenzione UNESCO del 2001 possono partecipare alle Conferenze senza diritto di voto. La regola 3, invece, elenca i compiti della Conferenza degli Stati, in ossequio a quanto previsto agli artt. 22 e 23 della Convenzione; tra essi ricordiamo l'elaborazione di linea guida per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla Convenzione, l'analisi e la discussione dei report presentati dagli Stati parti e dal Consiglio consultivo, la nomina dei membri di quest'ultimo organo, nonché l'adozione e l'emendamento del suo statuto. La regola 4, invece, stabilisce l'iter per la creazione di ulteriori organi sussidiari della Convenzione. Infine, gli artt. 5 e ss. si occupano della definizione dell'agenda e delle modalità operative della Conferenza (durata degli interventi, procedure di elezione dei membri del Consiglio consultivo e sistema di voto).

³⁷ Disponibile presso: <https://unesdoc.unesco.org>.

³⁸ Più nello specifico, ai sensi dell'art. 7 del regolamento interno, la Conferenza adotta delle raccomandazioni ad essa sottoposte dal Consiglio per *consensus* o, in mancanza, a maggioranza delle Parti presenti al meeting. Le *sessioni* del Consiglio, invece, sono valide solo quando sono presenti almeno metà dei suoi membri.

la Parti contraenti; di chiedere la registrazione della Convenzione, ai sensi dell'art. 34 della stessa, presso le Nazioni Unite³⁹ (avvenuta il 2 gennaio 2009); di ricevere dagli Stati parti i nomi e gli indirizzi delle autorità statali competenti in materia di patrimonio culturale subacqueo, la cui istituzione è prevista ai sensi dell'art. 22, par. 2. Con riguardo all'Italia, all'interno della Direzione generale archeologia è istituito un nucleo tecnico per il coordinamento delle iniziative di tutela attuate sul territorio dalle Soprintendenze per i beni archeologici, nonché di ulteriori specifiche proposte finalizzate, *in primis*, al censimento dei siti archeologici sommersi: il "Progetto Archeomar"⁴⁰.

Già avviato nel 2004, esso è volto al censimento, al posizionamento e alla documentazione dei beni archeologici presenti nei fondali marini delle Regioni meridionali del Paese, ove tali beni sono di competenza statale (dunque Basilicata, Calabria, Campania e Puglia). Con riguardo alla Sicilia che, invece, è dotata di Statuto autonomo, l'art. 28 della legge finanziaria del 2004⁴¹, ha istituito la Soprintendenza del Mare, che opera presso il Dipartimento regionale dei Beni culturali e ambientali e dell'Educazione permanente dell'Assessorato per i Beni culturali ambientali e Pubblica istruzione della Regione Sicilia. Essa svolge compiti di ricerca, di censimento, di tutela, di vigilanza e di valorizzazione in vista della fruizione del patrimonio archeologico subacqueo, storico, naturalistico e demo-antropologico sommerso dei mari siciliani e delle sue isole minori. Tutti i dati raccolti confluiscono nel cosiddetto "Sistema Informativo Territoriale", anch'esso operativo già a partire dal 2004⁴².

6. L'art. 25 della Convenzione UNESCO del 2001 è dedicato alla soluzione delle controversie insorgenti in seguito alla sua applicazione o interpretazione. Il par. 1, innanzitutto, prevede che in simili circostanze la soluzione della lite debba essere affidata ai negoziati, cioè, a quello strumento diplomatico che prevede l'apertura di un dialogo tra le parti interessate, al fine di trovare una soluzione condivisa o, altrimenti, mediante il ricorso ad «altri mezzi di soluzione pacifica di loro scelta». In caso di mancato componimento della controversia, il par. 2 prevede il successivo

³⁹ La registrazione di trattati e convenzioni presso il Segretariato dell'ONU, ai sensi dell'art. 102 della *Carta delle Nazioni Unite* (San Francisco, 26 giugno 1945), è necessaria affinché lo strumento pattizio di cui trattasi possa essere invocato dinanzi ad uno dei suoi organi. In assenza, infatti, ciò non sarebbe possibile, fatta comunque salva la vigenza dello stesso trattato tra gli Stati che vi hanno aderito.

⁴⁰ Cfr. www.archeologia.beniculturali.it.

⁴¹ L. 24 dicembre 2003 n. 350 (GU n. 299 del 27 dicembre 2003).

⁴² Ulteriori riferimenti alla Soprintendenza del Mare sono disponibili presso: www.regione.sicilia.it.

ricorso alla mediazione dell'UNESCO che, ascoltate le ragioni delle parti, proporrà una soluzione “mediata”, cioè, derivante dagli sforzi sia delle parti che del terzo esterno.

Ancora, in caso di ulteriore mancata soluzione del caso, il par. 3 rinvia alla Convenzione di Montego Bay, che contempla l'applicazione delle disposizioni relative alla soluzione delle controversie di cui alla parte XV della stessa, anche quando lo Stato interessato non vi abbia mai preso parte e non l'abbia mai ratificata. A sua volta, essa prevede il ricorso alla conciliazione o, in ultima istanza, ad un tribunale internazionale a scelta delle Parti contraenti tra il Tribunale internazionale per il diritto del mare, la Corte internazionale di giustizia o un tribunale arbitrale (costituito a norma dell'Allegato VI o VII, a seconda dei casi, della Convenzione di Montego Bay).

7. La Convenzione UNESCO del 2001 costituisce un trattato cosiddetto “aperto”, cioè, un trattato al quale sono liberi di partecipare, mediante la sua ratifica secondo le norme interne, anche quegli Stati che non hanno contribuito alla sua negoziazione⁴³. Perché una simile volontà abbia valore, però, occorre che la sottoscrizione successiva dell'atto di adesione sia espressamente prevista all'interno dell'accordo, come nel caso della Convenzione UNESCO del 2001, art. 6, par. 2.

In conformità a quanto disposto dal successivo art. 27, la Convenzione è entrata in vigore tre mesi dopo il deposito presso l'UNESCO dello strumento di ratifica da parte del ventesimo Paese, il 2 gennaio 2009. La possibilità di denunciare la Convenzione, invece, eventualità ad oggi mai verificatasi, è prevista all'art. 32 e consiste nell'invio di una notifica scritta al Direttore generale, i cui effetti sono rimandati al decorso di dodici mesi dalla ricezione della stessa. È interessante osservare come il par. 3 del medesimo articolo sottolinei, però, che una eventuale denuncia non farebbe venir meno il dovere di ciascuno Stato contraente di adempiere a tutti gli obblighi enunciati nella Convenzione, ai quali sarebbero comunque sottoposti in virtù del diritto internazionale, indipendentemente da essa. Quella del 2001, pertanto, può essere considerata come una Convenzione di codificazione, poiché volta a raccogliere un insieme di norme, relative ad una data materia, già esistenti e vigenti nell'ordinamento giuridico internazionale, al fine di provvedere ad una sistemazione organica e solo successivamente espansiva⁴⁴.

⁴³ Dal maggio 2017 partecipano alla Convenzione, in seguito alla sua ratifica, Cabo Verde, Costa Rica, Egitto, Stato Federale della Micronesia e Kuwait.

⁴⁴ L'art. 13, co. 1, lett. a), della *Carta delle Nazioni Unite* attribuisce all'Assemblea generale il compito di incoraggiare lo sviluppo progressivo del diritto internazionale e la sua codificazione. Per tale motivo fu istituita la Commissione di diritto internazionale, col compito di studiare e codificare il diritto consuetudinario e raccogliere l'insieme delle norme formatesi nel tempo con riguardo ad un dato settore. Fu così che, a partire dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, venne predisposta

8. L'Italia ha ratificato e dato esecuzione alla Convenzione UNESCO del 2001 con la legge 157/2009 (*Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo, con Allegato, adottata a Parigi il 2 novembre 2001, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno*)⁴⁵, entrata in vigore l'8 aprile 2010. Essa ha adattato la norma internazionale pattizia all'ordinamento italiano attraverso il cosiddetto "procedimento speciale" o "mediante rinvio"⁴⁶. Infatti, l'art. 2 della legge, rubricato "Ordine di esecuzione", dispone la piena ed intera esecuzione della Convenzione, senza riportare nel corpo della norma l'intero testo dell'accordo.

L'art. 3, invece, ha il compito di adattare, a sua volta, le norme di quest'ultima al sistema delle acque vigente in Italia, con specifico riguardo alla zona contigua che si sovrappone, in alcuni punti, a quella di altri Stati che si affacciano sul Mediterraneo. Al fine di determinare la competenza degli interventi in caso di scoperte relative a beni culturali subacquei, si afferma che quando la zona di mare di cui all'art. 94 del Codice dei beni culturali e del paesaggio⁴⁷ e del paesaggio (cioè, quella che si estende per dodici miglia marine a partire dal limite esterno del mare territoriale) «si so-

dalla Commissione, e proposta all'Assemblea, una serie di convenzioni di codificazione, coprendo quasi tutti i settori del diritto internazionale. Le convenzioni di codificazione, pur raccogliendo le norme consuetudinarie e, pertanto, già in grado di vincolare gli Stati, conservano il limite di efficacia soggettiva proprio dei trattati internazionali. Infatti, se esse si limitano a raccogliere le consuetudini valgono per tutti gli Stati; se esse, invece, introducono nuove norme, saranno applicate solo agli Stati che avranno aderito al trattato (cfr., per ulteriori approfondimenti, MARCHISIO, *Corso di diritto internazionale*, Torino, 2014, p. 83).

⁴⁵ L. 23 ottobre 2009 n. 157, GU n. 262 del 10 novembre 2009.

⁴⁶ Con riguardo ai mezzi attraverso i quali l'ordinamento interno dà applicazione ai trattati e agli accordi stipulati a livello internazionale, si suole parlare del cosiddetto "adattamento del diritto statale al diritto internazionale". In questo quadro, sono due i procedimenti utilizzati: il primo procedimento è quello "ordinario" e consiste nella riformulazione completa delle norme internazionali nella legge nazionale. Il secondo, invece, è detto "speciale", in quanto la norma internazionale non viene riformulata nella legge di esecuzione, ma gli organi preposti si limitano a ordinarne l'osservanza, rinviando direttamente al testo dell'accordo (per approfondimenti sul tema dell'adattamento si rinvia a FOCARELLI, *op. cit.*, p. 602 ss.).

⁴⁷ D.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 (GU n. 45 del 24 febbraio 2004). Prima dell'entrata in vigore della legge in parola, la tutela del patrimonio culturale sommerso era disciplinata dall'art. 933 del Codice civile (*Rigetti del mare e piante sul lido e ai Relitti aeronautici*), per il quale i diritti sopra le cose gettate in mare o sopra quelle che il mare rigetta e sopra le piante e le erbe che crescono lungo le rive del mare sono regolati dalle leggi speciali, con un rinvio diretto agli artt. 510, 511, 512 e 513 del Codice della navigazione (R.D. 30 marzo 1942 n. 327), a loro volta relativi ai ritrovamenti di relitti in mare o rigettati dal mare nel demanio marittimo e al ritrovamento di cetacei arenati sul litorale della Repubblica italiana. Vanno poi considerati anche i più specifici artt. 88 e ss. del Codice dei beni culturali e del paesaggio cosiddetto "Codice Urbani". In particolare, in base all'art. 94, gli oggetti archeologici e storici rinvenuti nella zona tra le 12 e le 24 miglia marine dovevano essere tutelati ai sensi dell'Allegato alla Convenzione UNESCO 2001.

vrappone con un'analoga zona di altro Stato e non è ancora intervenuto un accordo di limitazione, le competenze dell'Italia non si esercitano oltre la linea mediana»⁴⁸.

L'art. 4, invece, stabilisce, rinviando direttamente agli artt. 9 e 10 della Convenzione UNESCO del 2001, le prerogative statali in materia di intervento a salvaguardia del patrimonio subacqueo nelle cosiddette zone di protezione ecologica, cioè, in base alla legge 61/2006⁴⁹, poste oltre il limite esterno del mare territoriale, entro le quali l'Italia esercita la propria giurisdizione in materia di prevenzione e tutela dell'ambiente marino, compreso il patrimonio archeologico e storico subacqueo.

L'art. 5 contiene norme dettagliate in merito alle denunce di ritrovamento e alle richieste di autorizzazione, rivolte al MiBACT, per lo svolgimento di interventi sul patrimonio culturale sottomarino nelle zone di protezione ecologica o sulla piattaforma continentale italiana.

Infine, con riguardo al patrimonio culturale situato nell'Area internazionale dei fondali marini, l'art. 6, con esplicito richiamo all'art. 11, par. 1, della Convenzione UNESCO del 2001, stabilisce che i cittadini italiani (o il comandante di una nave battente bandiera italiana) sono tenuti a denunciare entro tre giorni il ritrovamento o a manifestare la volontà di impegnarsi in interventi sui beni individuati al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) che si raccorderà con il MiBACT (o al Ministero della Difesa se trattasi di nave di Stato o da guerra)⁵⁰. Nelle consultazioni di cui all'art. 12, par. 2, della Convenzione, l'Italia sarà rappresentata dal MAECI, in raccordo con il MiBACT o con il Ministero della Difesa, a seconda del bene in questione.

L'armonizzazione interna rispetto ai principi richiamati in materia di controllo e di sanzioni nel caso di attività illecite coinvolgenti il patrimonio culturale sottomarino (di cui agli artt. 17 e 18 della Convenzione UNESCO del 2001) è affidata all'art. 7, in base al quale sarà il MAECI a notificare l'avvenuta confisca degli oggetti del patrimonio culturale subacqueo recuperati in maniera non conforme ai principi della Convenzione, al Direttore generale dell'UNESCO e ai Paesi aventi un legame verificabile con essi. In questo modo, l'Italia attua il principio di cooperazione in materia di lotta al traffico illegale di oggetti appartenenti al patrimonio culturale subacqueo. Delle sanzioni, invece, si occupa l'art. 10, in base al quale coloro che non

⁴⁸ Ai sensi dell'art. 1, co. 3, l. 8 febbraio 2006 n. 61 (GU n. 52 del 3 marzo 2006), la linea mediana è quella formata da una serie di punti, ciascuno dei quali è equidistante dai punti più vicini delle linee di base del mare territoriale italiano e di quello dello Stato interessato, cioè, il Paese che fronteggia l'Italia e con il quale le rispettive zone contigue si sovrappongono.

⁴⁹ L. 8 febbraio 2006 n. 61.

⁵⁰ Allo stesso modo, l'art. 8 assegna al MiBACT e al Ministero della Difesa, quando trattasi di navi di Stato o da guerra, la competenza rispetto alle operazioni previste dall'art. 22 della Convenzione (inventariazione, protezione, conservazione e gestione del patrimonio culturale subacqueo).

denunciano il ritrovamento o non manifestano chiaramente l'intenzione di effettuare un intervento sul patrimonio culturale subacqueo individuato commettono un reato punibile con l'arresto fino ad un anno e col pagamento di un'ammenda. Invece, chiunque introduca o venda nel territorio italiano beni del patrimonio culturale subacqueo, recuperati mediante un intervento non autorizzato, è punibile con la reclusione fino a due anni e con la multa.

9. Si è visto in precedenza come l'art. 6 della Convenzione UNESCO del 2001 preveda espressamente la possibilità per gli Stati di addivenire ad ulteriori accordi, sorti sulla base della medesima, su base multilaterale o bilaterale e volti a rafforzare la tutela del patrimonio culturale subacqueo. Tale tipologia di trattati, ad esempio, potrebbe nascere su base regionale, cioè, riunire tutti gli Stati che si affacciano su una determinata zona marittima, così da unire gli sforzi al fine di salvaguardare quelle porzioni di mare con le quali sussiste un "collegamento diretto" o, come si suole dire, *genuine link*, secondo la terminologia internazionalistica, con la terra ferma. Ciò, evidentemente, oltre a garantire un interesse diretto dello Stato costiero nell'attivarsi della tutela, garantisce altresì la formulazione di strumenti ed interventi "su misura" per la zona di cui trattasi.

Un tentativo in tal senso, seppur incompiuto, è stato posto in essere dall'Italia quando, il 5 aprile 2003, fu organizzata una tavola rotonda in cui venne presentata, dinanzi ad esperti governativi di diversi Paesi rivieraschi del Mediterraneo, una bozza di convenzione regionale per la protezione del patrimonio culturale subacqueo del Mediterraneo; si tratta, purtroppo, di un'occasione mancata di dare attuazione concreta della Convenzione UNESCO del 2001 sulla protezione del patrimonio culturale sommerso.

In particolare, la bozza di convenzione sanciva l'inapplicabilità della *law of salvage*, dunque prevedendo una restrizione, a tutela e vantaggio del paesaggio subacqueo, rispetto a quanto previsto all'art. 4 della Convenzione UNESCO del 2001 (sebbene essa sia applicabile solo in presenza di tre condizioni cumulative, quali l'autorizzazione da parte delle autorità competenti, la piena conformità con le regole della Convenzione, la garanzia della massima protezione del patrimonio durante le operazioni). Inoltre, il progetto prevedeva una maggiore cooperazione tra gli Stati interessati al recupero del bene (Stato di bandiera, Stato costiero, Stato storicamente connesso al reperto), l'istituzione di aree particolarmente protette d'importanza culturale mediterranea e di un museo internazionale del patrimonio subacqueo mediterraneo, nonché l'organizzazione di corsi di formazione periodica⁵¹.

⁵¹ Cfr. LEANZA, *La prospettiva di un accordo regionale mediterraneo nel quadro della Convenzione UNESCO del 2001 sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, in TUSA (a cura di), *La cooperazione nel Mediterraneo per la protezione del patrimonio culturale subacqueo*, Palermo, 2010, p. 155 ss.

Come detto, il tentativo è rimasto incompiuto, né risultano allo stato attuale accordi o convenzioni nate al fine di dare seria attuazione all'invito di cui all'art. 6 della Convenzione UNESCO del 2001. Non pochi sforzi, è il caso comunque di sottolinearlo, sono stati profusi da studiosi e archeologi al fine di promuovere l'attuazione anche agli artt. 19, 20 e 21 della stessa, rispettivamente destinati alla collaborazione e condivisione delle informazioni, alla sensibilizzazione pubblica e alla formazione in materia di archeologia subacquea. In assenza, tuttavia, di una precisa volontà politica degli Stati di dare finalmente consistenza pratica alle proposte degli studiosi, sarà difficile evitare che i contenuti della Convenzione restino lettera morta, sebbene ci si renda conto come – in considerazione del difficile momento che tutta la Comunità internazionale sta attraversando a causa della pandemia in atto – le tematiche relative alla conservazione delle testimonianze del passato siano destinate a passare in secondo piano.

10. Il Banko Skerki appartiene al complesso dei cosiddetti “Banchi del canale di Sicilia” e costituisce un'importante zona archeologica e naturalistica situata in acque internazionali, equidistante da Sicilia, Tunisia e Sardegna. Esso ospita una infinita varietà di invertebrati e pesci, tra i quali è segnalata la presenza anche di squali bianchi. È un sito di oltre 700 metri quadri che risale da circa 200 metri di profondità fino ad arrivare in prossimità della superficie; 30 cm è il suo punto più basso, segnalato sulle carte nautiche come “Scoglio Keith”, con macigni che si accavallano uno sull'altro; conformazione, questa, estremamente pericolosa per la navigazione e causa di una considerevole presenza *in loco* di relitti, finanche risalenti all'epoca romana, che custodiscono importanti tracce del nostro passato⁵². Dal punto di

⁵² Più nello specifico, nelle acque del Banko Skerki è stata documentata la presenza di otto relitti. Cinque di questi risalgono al periodo compreso tra il I secolo a.C. e il IV d.C.; la più antica imbarcazione, della lunghezza di circa 30 m, è stata datata al 100 a.C. All'interno di essa i ricercatori hanno rinvenuto anfore e altri vasi fittili. Un'altra imbarcazione romana, anch'essa risalente al I secolo d.C., trasportava granito o marmo sotto forma di grandi blocchi o colonne funzionali ad essere assemblati, probabilmente, per la costruzione di un tempio (cfr. BALLARD, *High-Tech Search for Roman Shipwrecks*, in *National Geographic*, 1998; MCCANN, OLESON, *Deep-Water Shipwrecks off Skerki Bank: The 1997 Survey*, in *Journal of Roman Archaeology*, 2004, p. 224 ss.). Tra gli oggetti recuperati figurano contenitori in vetro, oggetti d'uso domestico e da cucina, come vasellame da fuoco, coperchi, piatti e brocche, oggetti in bronzo, monete e almeno otto differenti tipologie di anfore. Un'altra nave identificata è un vascello islamico del XVIII o inizi XIX secolo; le restanti due imbarcazioni sono datate al XIX secolo. Solo per citare alcuni esempi di importanti ritrovamenti in questa zona, si pensi alla localizzazione, presso lo “Scoglio Biddlecombe”, il cui colmo si trova a circa tre metri di profondità, di alcuni cannoni in ferro di notevoli dimensioni e di frammenti di piatti in porcellana, da inquadrare nella produzione di cineserie di fine Settecento. L'imbarcazione relativa ai cannoni e alle stoviglie era una fregata francese, l'*Athenienne*, poi conquistata dagli Inglesi nella battaglia di Trafalgar del 1805. Salpata da Gibilterra nel 1806 per unirsi alla flotta inglese operante

vista storico-archeologico, il Banko Skerki è noto quale rotta di collegamento tra Ostia e Cartagine in epoca romana nonché, molti secoli dopo, per l'omonima battaglia del 2 dicembre 1942, quando un convoglio mercantile italiano, scortato da alcune navi da guerra della Regia Marina e diretto in Libia per rifornire le truppe dell'Asse in Africa settentrionale, fu attaccato da una squadra navale della *Royal Navy*⁵³.

Il sito è a rischio, dal punto di vista archeologico, a causa delle incursioni e dei tentativi di depredamento da parte dei cacciatori di tesori; invece, dal punto di vista naturalistico, a causa dei passaggi non monitorati di petroliere e container, senza considerare i danni derivanti dallo svolgimento di un'attività di pesca pressoché incontrollata.

Non v'è peraltro da sottacere come le ricerche condotte nell'ambito dello *Skerki Bank Project* tra il 1988 e il 1997, da parte di un team di studiosi statunitensi guidato dal professor Ballard, sebbene abbiano il merito di aver dimostrato l'esistenza di floridi rapporti commerciali tra Cartagine, Roma, Sardegna, Sicilia e Tunisia (grazie al rinvenimento di una serie di reperti importanti anche per la ricostruzione delle relative rotte commerciali)⁵⁴, siano state però condotte attraverso modalità molto più "aggressive" se comparate con la premura dimostrata dallo stesso Ballard nella conduzione delle ricerche relative al *Titanic*. Inoltre, tale attività fu posta in essere senza preventivamente metterne al corrente le sovrintendenze (o le istituzioni archeologiche preposte) degli Stati costieri del Mediterraneo. Vi è altresì da segnalare come il Ballard abbia condotto con sé i reperti così "recuperati" nel Banko Skerki⁵⁵ (al contrario di quanto avvenuto rispetto ad alcuni manufatti del *Titanic*,

nella zona siciliana, l'*Athenienne* trovò la sua inesorabile fine in ottobre, dopo aver trovato lungo la sua rotta proprio il Banko Skerki (cfr., quasi *verbatim* e per ulteriori approfondimenti sui tesori del Banko Skerki, TUSA, *L'avventurosa storia delle scoperte archeologiche nel Canale di Sicilia. Dal dio orientale al satiro, i tesori strappati al mare* disponibile presso: www.regione.sicilia.it).

⁵³ Per approfondimenti sulle battaglie svoltesi in quella zona di mare nel periodo compreso tra il 1942 e il 1943 si rinvia a ACCINI, *La rotta della morte*, Milano, 2012.

⁵⁴ Durante le quattro settimane di ricerca, condotte in un'area di circa 850 metri quadri, i ricercatori registrarono la presenza di circa sette relitti, di cui quattro relativi a navi mercantili di Età tardo-repubblicana o Età imperiale; una nave risalente alla metà del XII secolo e due vascelli del Novecento (cfr. MCCANN, *Roman Shipwrecks from the Deep Sea: New Trade Route off Skerki Bank in the Mediterranean*, in *Context*, Boston University Center for Archaeological Studies, 1999, p. 1 ss.).

⁵⁵ Le virgolette ci sembrano d'obbligo: i reperti (circa 150 oggetti tra anfore per la conserva di olio e vino, vetri e ancore) è evidente come siano stati, di fatto, prelevati dal sito senza previa concertazione dell'intervento con le autorità a giusta ragione interessate e in assenza di verifiche circa la congruità scientifica della metodica applicata e degli strumenti utilizzati (in questo senso cfr. già GARABELLO, SCOVAZZI, *The Protection of the Underwater Cultural Heritage: Before and After the 2001 UNESCO Convention*, Leida, 2003, p. 75 e SCOVAZZI, *Il saccheggio del patrimonio culturale*

da lui opportunamente lasciati *in situ*) e li abbia affidati ad una associazione statunitense senza scopo di lucro, nella convinzione che tali reperti siano di sua proprietà e sia dunque libero di disporne in applicazione dell'*admiralty law* americana, che comprende la *law of salvage* e la *law of finds*. Infatti, rispetto alle critiche mosse in tal senso, Ballard si limitò ad affermare «I do not like being wrongly accused [...] I was well outside 12-mile limit»⁵⁶.

Emerge così ancora di più l'importanza dell'entrata in vigore della Convenzione UNESCO del 2001 ed è per tutti i motivi sopra esposti che, dopo una serie di dibattiti e di denunce da parte delle associazioni⁵⁷, l'Italia ha dato inizio alla procedura di notifica all'UNESCO, prima nella storia dall'entrata in vigore della Convenzione UNESCO del 2001, per la tutela internazionale del Banko Skerki⁵⁸, ai sensi dell'art. 11, in base al quale la tutela dei siti subacquei insistenti sull'Area compete a tutti gli Stati contraenti⁵⁹.

In seguito alla notifica effettuata al Direttore generale e al Segretario generale dell'Autorità internazionale dei fondali marini da parte del nostro Paese, tutti gli Stati che hanno ritenuto di avere un collegamento verificabile ed evidente con il sito in oggetto hanno inviato, a loro volta, ai sensi dell'art. 11, par. 4, della Convenzione UNESCO del 2001, una dichiarazione di interesse, al fine di essere attivamente coinvolti nell'assicurare una effettiva tutela del Banko.

La Tunisia, in particolare, ha espresso apprezzamento per l'iniziativa italiana e si è proposta al fine di ricoprire il ruolo di "Stato coordinatore"⁶⁰, ai sensi dell'art. 12 della Convenzione UNESCO del 2001, in virtù della collocazione del Banko Sker-

sottomarino, in LA TORRE, MOSCHELLA *et al.* (a cura di), *Studi in memoria di Elio Fanara*, vol. II, Messina, 2008, p. 339.) sebbene gli autori della spedizione asseriscano di aver utilizzato le migliori tecnologie sviluppate in ambito militare per applicarle alla ricerca archeologica: una nave di supporto la *Carolyn Chouest*, un sottomarino a propulsione nucleare della Marina Militare statunitense (NR-1) e un veicolo manovrato a distanza (cfr. YOUNT, *Robert Ballard: Explorer and Undersea Archaeologist*, New York, 2009, p. 109; BALLARD, OLESON, MCCANN *et al.*, *The discovery of ancient history in the deep sea using advanced deep submergence technology*, in *Deep Sea Research Part I Oceanographic Research Papers*, 2000, p. 1591 ss.).

⁵⁶ *Sea Explorer Accused of Plunder*, in *The Times* (6 agosto 1997).

⁵⁷ Cfr., tra i tanti, Palermo. *La comunità scientifica e le associazioni ambientaliste contro le trivellazioni. Vincolare i Banchi del Canale di Sicilia per salvare un ecosistema unico al mondo*, Comunicato stampa del 10 dicembre 2014, disponibile presso: www.patrimoriosos.it.

⁵⁸ Disponibile presso: www.unesco.org e <https://delegazioneunesco.esteri.it>.

⁵⁹ Cfr. *supra*, par. 3.

⁶⁰ Lo Stato coordinatore avrà anche il compito di verificare che le attività svolte nell'area di interesse rispettino il sito archeologico e, in caso contrario, emanare opportune sanzioni. In attesa delle consultazioni, intanto, tutti gli Stati sono abilitati ad attivarsi e a adottare le misure ritenute più opportune per la protezione di detto patrimonio.

ki nella propria zona economia esclusiva; molti altri Stati (Algeria, Egitto, Francia, Marocco, Spagna e la stessa Italia) hanno invece espresso la loro disponibilità a fornire il supporto necessario al fine di garantire effettiva tutela al sito⁶¹.

La Tunisia ha dunque convocato un primo incontro informativo sulla situazione attuale del Banko Skerki il 6 febbraio 2019 presso il quartier generale dell'UNESCO, e un successivo incontro, dal taglio più tecnico-scientifico, nei giorni 10-11 giugno 2019 a Tunisi. Nel corso di quest'ultimo i rappresentanti degli Stati summenzionati hanno discusso circa le modalità operative per garantire la protezione del sito, impegno poi cristallizzato in una *letter of recommendations* da essi sottoscritta.

Il sito sommerso sarà al centro di un progetto scientifico internazionale con l'obiettivo di creare un laboratorio di ricerca internazionale specializzato nel patrimonio subacqueo.

Anche in questo caso, a due anni dallo svolgimento dell'incontro, non è stato possibile assistere alla pubblicazione del progetto, né registrano sviluppi in tal senso. Come precedentemente sottolineato, non può che evidenziarsi un inevitabile stallo dovuto alla situazione emergenziale in atto; la speranza è che al suo termine la situazione non si cronicizzi evolvendo in una deludente stagnazione. Al momento, dunque, non può che sperarsi in una rapida soluzione della pandemia ancora in corso, affinché si possa tornare a prestare la giusta attenzione alla ricerca e a disquisire programmaticamente delle questioni sin qui trattate, sinonimo di un ritorno, si spera il più rapidamente possibile, alla normalità.

⁶¹ Cfr. UNESCO Doc. UCH/19/7.MSP/5, p. 6.

IL DIRITTO INTERNAZIONALE E I TESORI SOMMERSI: IL CASO DEL *SAN JOSÉ*

Guglielmo Mauro Roversi Monaco

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I procedimenti giudiziari. – 2.1. La decisione della Corte costituzionale colombiana. – 2.2. I procedimenti civili in Colombia. – 2.3. I procedimenti amministrativi in Colombia. – 2.4. I procedimenti civili negli Stati Uniti. – 3. L'intervento delle comunità indigene e le problematiche internazionali. – 4. L'immunità delle navi da guerra affondate dalla giurisdizione degli altri Stati. – 5. Il diritto di proprietà sui relitti. – 6. Il relitto come bene culturale. – 7. Considerazioni conclusive.

1. Nel 1980, la compagnia statunitense *Glocca Mora Co.*, riceveva il permesso da parte della *Dirección General Marítima* (DIMAR)¹ di avviare le ricerche di antichi relitti al largo delle coste colombiane. Un anno dopo fu annunciato alle autorità il ritrovamento del famoso galeone spagnolo *San José*, affondato da navi britanniche durante la battaglia di Barù, l'8 giugno del 1708. L'importanza di questo relitto è notoria, essendo entrato da tempo nelle leggende e nell'immaginario collettivo locale ed internazionale: la nave infatti stava trasportando gran parte dell'oro e delle gemme estratte dalle colonie spagnole in Sud America, destinata a finanziare gli sforzi bellici durante la guerra di successione spagnola, tanto che il suo affondamento cambiò il corso della storia europea. Si tratta quindi di una scoperta di straordinaria importanza, non solo per la natura intrinseca del ritrovamento, ma anche perché quello che resta della nave naufragata contiene tuttora innumerevoli artefatti dell'epoca, che possono gettare una miglior luce sulla situazione economica, sociale, culturale e politica di entrambi i continenti nel XVIII secolo. La sua fama è legata anche al valore odierno del suo contenuto: secondo valutazioni approssima-

¹ La Direzione generale marittima è l'autorità governativa che si occupa di regolare le attività nelle acque territoriali colombiane.

tive, infatti, viene stimato ammontare fra 1,5 e 17 miliardi di dollari, il che lo rende il relitto di maggior valore mai rinvenuto.

2. Benché il veliero affondato ancora non sia stato recuperato, numerosi sono i procedimenti giudiziari che si sono susseguiti, sia all'interno della giurisdizione colombiana, sia al di fuori di questa.

I problemi giudiziari cominciarono nel 1982, quando la compagnia *Glocca Mora Co.* cedette i propri diritti a un'altra compagnia statunitense, la *Sea Search Armada* (SSA), e quest'ultima raggiunse un accordo con il governo colombiano con cui si assicurò il diritto al 35% dei beni recuperati dal relitto². Tuttavia, all'inoltro da parte della SSA della documentazione necessaria per la conclusione dell'accordo, cessarono le comunicazioni con le autorità colombiane. Successivamente, il governo colombiano rifiutò di firmare l'accordo, e vietò alla SSA di avviare le operazioni di recupero del *San José*.

2.1. Poco tempo dopo, il parlamento colombiano approvò un d.l.³ che conferiva di fatto allo Stato il controllo dei beni contenuti nel relitto: in base a tale normativa, infatti, la SSA avrebbe avuto diritto unicamente al 5% del valore totale come quota spettante a chi ha ritrovato e recuperato il relitto. A fronte di ciò, la compagnia impugnò la legge, contestandone la costituzionalità. Nel marzo 1994 la Corte costituzionale colombiana, condividendo l'impostazione attorea, dichiarò incostituzionale la legge in esame, conseguentemente rendendola invalida⁴.

2.2. Rimosso questo ostacolo, la SSA agì in giudizio avanti al tribunale di Barranquilla il quale, basandosi anche sulla su esposta decisione della Corte costituzionale colombiana, nel luglio 1994 stabilì la spartizione al 50% fra la SSA e lo Stato dei proventi derivanti dai beni contenuti nel relitto rientranti nella categoria definita "tesoro"⁵, a condizione che fossero trovati nelle coordinate indicate dalla SSA alla Colombia. Appellata la sentenza, il tribunale di secondo grado confermò la decisione di prima istanza nel 1997⁶.

² Risoluzione n. 354, adottata dalla DIMAR il 3 giugno 1982.

³ Il d.l. 18 settembre 1984 n. 2324, agli artt. 189 e 191 autorizzava, *inter alia*, la DIMAR a fissare le percentuali a favore dei singoli in caso di recupero di beni sommersi.

⁴ Sent. n. 102 del 10 marzo 1994.

⁵ Categoria intesa ai sensi dell'art. 700 del Codice civile colombiano: «Si definisce tesoro la moneta o gioielli o altri oggetti preziosi che, creati o modificati dall'uomo, sono stati a lungo sepolti o nascosti, senza alcun ricordo o indicazione del suo proprietario». Un bene qualificato in tal senso viene sottoposto a specifiche regole riguardo al diritto di proprietà spettante al soggetto che lo ha ritrovato.

⁶ Tribunal Superior de Barranquilla, sala de Decisión Civil Familia, 7 marzo 1997.

Quest'ultima fu infine impugnata a sua volta dalla SSA innanzi alla Corte di cassazione colombiana, la quale, nel 2007, si pronunciò annullandola parzialmente: in particolare, veniva rilevato il manifesto errore della mancata applicazione del regime di tutela speciale riservato al patrimonio culturale, previsto dall'art. 14 della legge 163/1959⁷. Pertanto, la Corte attribuiva in primo luogo ai beni contenuti nel relitto e al relitto stesso la qualifica di patrimonio culturale o "monumenti mobili" secondo la descrizione contenuta nell'art. 7 della già citata legge 163/1959, e vi conferiva la conseguente protezione giuridica speciale. In secondo luogo, la Corte di cassazione colombiana confermava la divisione dei proventi di un eventuale recupero del 50% per la SSA e del 50% per lo Stato colombiano, ma solo e limitatamente a quei beni non qualificabili come facenti parte del patrimonio culturale⁸.

2.3 Successivamente, nel 2002, la DIMAR fu coinvolta in un nuovo procedimento giudiziario, vertente sull'illiceità della risoluzione da essa emessa nel concedere i diritti per il ritrovamento del relitto alla *Glocca Mora co.* Si avviò quindi una nuova serie di processi, questa volta amministrativi, motivati dalla presunta violazione della corretta amministrazione – in considerazione del riconoscimento dei diritti alla SSA da parte della DIMAR, che non aveva tale facoltà – e dalla difesa del patrimonio culturale pubblico, minacciato proprio da questo illecito riconoscimento dei diritti.

Nel 2009 ci fu la sentenza di primo grado, con cui si riconobbe che la risoluzione oggetto del procedimento costituiva di fatto un pericolo per il patrimonio culturale colombiano, essendo in violazione dell'art. 14 della legge 163/1959. Con tale articolo il legislatore aveva stabilito che il patrimonio storico, culturale e artistico (incluso quello sommerso) fosse escluso dal concetto di "tesoro" come previsto dall'art. 700 del Codice civile colombiano. Il tribunale tuttavia, allo stesso tempo, rilevava che la minaccia era cessata come risultato della decisione del 2007 della Corte di cassazione⁹.

La SSA impugnò la sentenza, la quale venne quasi interamente modificata nel 2011 dal tribunale di secondo grado: in particolare, quest'ultimo sottolineava che i diritti della SSA vennero riconosciuti esplicitamente su quei beni che non erano qualificabili come culturali¹⁰.

⁷ L. 30 dicembre 1959 n. 163, il cui titolo descrittivo riporta «mediante cui si indicano le misure di difesa e conservazione del patrimonio storico e artistico e dei monumenti pubblici della Nazione», è una delle normative più importanti della Colombia poste a tutela del suo patrimonio culturale.

⁸ Sent. n. 9134 del 5 luglio 2007.

⁹ Juzgado dieciséis administrativo de Bogotá, 1° di giugno 2009.

¹⁰ Tribunal administrativo de Cundinamarca, 26 maggio 2011.

La decisione venne poi confermata nel febbraio 2018 dalla sentenza del Consiglio di Stato colombiano, con cui rigettava definitivamente la tesi della compagnia attrice¹¹.

2.4. La SSA, a fronte del parziale fallimento delle sue pretese e della mancata esecuzione della sentenza della Corte di cassazione da parte della Colombia, decise di rivolgersi nel 2011 alla giustizia statunitense¹². In particolare, la compagnia accusava il governo colombiano di inadempimento contrattuale e di appropriazione illecita, chiedendo al contempo il riconoscimento e l'applicazione della sentenza della Corte suprema colombiana.

Nella sentenza di primo grado il tribunale rilevò l'ormai avvenuta prescrizione dell'azione per inadempimento contrattuale, e l'impossibilità per il tribunale di intervenire su una decisione di un organo giudiziale di un altro Stato. Nel procedimento di secondo grado, conclusosi nel 2015, il Tribunale federale del Distretto della Columbia rigettò la nuova domanda della SSA, motivando la decisione sulla scorta del principio *ne bis in idem*: questa infatti conteneva un unico nuovo elemento – peraltro inammissibile in quanto doveva essere stato rilevato già nel primo grado¹³.

Durante lo svolgersi di queste battaglie legali, nel 2013 la SSA si era rivolta anche alla Commissione interamericana sui diritti umani¹⁴, sostenendo che il governo colombiano avesse violato i suoi diritti ai sensi degli artt. 21 (diritto di proprietà e diritto di godimento dei propri beni) e 25 (diritto alla difesa) della *Convenzione americana dei diritti dell'uomo*¹⁵ senza tuttavia ricevere una risposta definitiva, tanto che il relativo procedimento è tutt'ora in corso.

3. Posta la sintetica disamina di tutti i procedimenti giudiziari riguardanti il *San José*, deve rilevarsi come la loro conclusione non abbia risolto tutte le problematiche giuridiche: sono numerose, infatti, quelle tutt'ora aperte, legate al recupero e sfruttamento del contenuto del relitto. In particolare, come sottolineato da diversi auto-

¹¹ Sent. n. 2002 del 13 febbraio 2018.

¹² La SSA fondava il procedimento sul *Foreign Sovereign Immunities Act* del 1976 con cui gli Stati Uniti disciplinavano la possibilità e le modalità di citare in giudizio uno Stato straniero presso le proprie corti. In particolare, la SSA argomentò la propria pretesa in relazione ad una violazione del contratto da parte dello Stato colombiano, contratto col quale quest'ultimo si era impegnato a cedere il 35% del ritrovamento del *San José*.

¹³ *Sea Search Armada v. Repubblica di Colombia*, sent. n. 10-2083 del 24 ottobre 2011.

¹⁴ La Commissione ha, fra le sue principali funzioni, la formulazione di raccomandazioni sull'adesione di misure atte a promuovere i diritti umani, preparare report sulle situazioni esistenti, e richiedere informazioni ai governi sullo stato di promozione dei diritti nei singoli paesi.

¹⁵ San José, 22 novembre 1969.

ri, permane «una generale assenza di regole di diritto internazionale sul regime giuridico dei relitti. Come risultato, tale area rimane soggetta a grande incertezza»¹⁶. Si rende pertanto necessario effettuare un attento esame delle numerose e spesso contraddittorie normative internazionali al fine di individuare le disposizioni applicabili al caso di specie.

In primo luogo, occorre verificare chi possa reclamare diritti sul relitto, essendo diversi i soggetti coinvolti, dalla SSA alla Colombia, dalla Spagna al Regno Unito.

A tal proposito, nel luglio 2018 una delegazione della comunità Qhara Qhara, una delle 36 Nazioni indigene boliviane, ha notificato allo Stato colombiano le proprie pretese sul *San José*. La richiesta verteva sul fatto che la maggior parte del contenuto del galeone proveniva da alcune miniere situate a Potosì, allora parte del vicereame del Perù sotto il dominio spagnolo, e oggi facente parte del territorio della Bolivia. Non solo: parte dell'oro e dell'argento che era stato caricato nel *San José* proveniva, in base a quanto sostenuto da Senobio Fernandez Ruiz, rappresentante dei Qhara Qhara, dai saccheggi e dalle profanazioni delle tombe dei popoli indigeni, che avevano la tradizione di seppellire i propri morti con tutti gli onori – compresi oro e argento, che avevano un importante ruolo spirituale e culturale nella loro società.

Per tale ragione, dopo uno studio approfondito degli archivi storici del proprio paese, ricorrendo anche a periti boliviani, e supportate dalla *Organización Nacional Indígena de Colombia* (ONIC), le autorità dei Qhara Qhara hanno redatto e consegnato al governo colombiano un documento di duecento pagine con cui argomentavano le proprie pretese sul carico del galeone¹⁷.

Il governo colombiano non ha tuttavia accettato la proposta di incontrare la delegazione per discutere dell'argomento, e ad oggi non ha ancora fornito una vera e propria risposta alle pretese dei Qhara Qhara. Le esatte motivazioni e argomentazioni utilizzate dalla delegazione indigena non sono pubbliche, ma tale richiesta appare meno fondata di quella che può vantare, ad esempio, la Spagna. Si tratterebbe, infatti, di beni sottratti alle popolazioni indigene più di tre secoli fa, all'interno di un territorio che era allora quello della Spagna – come detto la zona delle miniere rientrava nel vicereame del Perù, non in uno Stato indipendente¹⁸.

4. Le navi da guerra e in generale le imbarcazioni governative e non commerciali godono di immunità dalla giurisdizione diversa da quella dello Stato di appartenenza. Si tratta di un principio consacrato nel diritto internazionale consuetudinario

¹⁶ STRATI, *A Commentary to the Draft Convention on the protection of Underwater Cultural Heritage*, in *UNESCO Archives*, 1999, p. 21.

¹⁷ *El reclamo indígena por el galeón San José*, in *El Espectador* (2 agosto 2018).

¹⁸ *Ibid.*

e codificato dall'art. 8 della Convenzione di Ginevra del 1958¹⁹, dall'art. 32 della Convenzione di Montego Bay del 1982²⁰, dall'art. 16 della Convenzione di New York del 2004²¹, e dall'art. 15 della Convenzione di Bruxelles del 1926²².

Ciò posto, sorge l'interrogativo sull'applicabilità di tale principio a una nave affondata, ossia se il relitto mantenga il regime giuridico riconosciuto a una nave. I riferimenti in materia sono numerosi, ma anche contrastanti: l'art. 29 della Convenzione di Montego Bay del 1982, richiamando l'art. 8 della Convenzione di Ginevra del 1958, offre una definizione di nave da guerra che esclude la possibilità che sia riferita anche a navi affondate, prevedendo infatti, fra gli elementi caratteristici di una nave da guerra, la presenza di un equipaggio che la manovri sotto il comando di un ufficiale. Stessa problematica si ritrova nella definizione offerta dalla *Convenzione sul salvataggio* dell'Organizzazione marittima internazionale del 1989²³, che implica che una nave debba essere in grado di navigare e di trasportare oggetti o persone. Anche la dottrina si allinea con questa impostazione, indicando come le navi da guerra usufruiscano della completa immunità in quanto in servizio di difesa del proprio Stato; una volta affondate, e dopo un lungo periodo in mare, non perdura la *ratio* di tale immunità²⁴.

¹⁹ *Convenzione internazionale concernente l'alto mare*, Ginevra, 29 aprile 1958. Ai sensi dell'art. 8: «Le navi da guerra in Alto mare hanno la completa immunità dalla giurisdizione di qualsiasi Stato diverso dallo Stato di bandiera [...]».

²⁰ *Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare*, Montego Bay, 10 dicembre 1982. Ai sensi dell'art. 32 «Con le eccezioni contenute nella sottosezione A e negli artt. 30 e 31, nessuna disposizione della presente Convenzione pregiudica le immunità delle navi da guerra e delle altre navi di Stato in servizio non commerciale».

²¹ *Convenzione delle Nazioni Unite sull'immunità giurisdizionale degli Stati e delle loro proprietà*, New York, 2 dicembre 2004. Ai sensi dell'art. 16: «1. Sempre che gli Stati interessati non convengano diversamente, uno Stato proprietario o esercente di una nave non può invocare l'immunità giurisdizionale davanti a un tribunale di un altro Stato, competente in materia, in un procedimento concernente l'esercizio di tale nave se, nel momento in cui si è verificato il fatto che ha dato luogo all'azione, la nave non era utilizzata a scopi di servizio pubblico non commerciali. 2. Il par. 1 non si applica né alle navi da guerra e alle navi ausiliarie né alle altre navi di cui uno Stato è proprietario o esercente e che attualmente sono utilizzate esclusivamente a scopi di servizio pubblico non commerciali. [...]».

²² *Convenzione internazionale per l'unificazione di alcune regole concernenti le immunità delle navi di Stato*, Bruxelles, 10 aprile 1926. Il primo passaggio dell'art. 3 prevede che «Le disposizioni degli artt. 1 e 2 non sono applicabili alle navi da guerra» [nei due articoli precedenti la Convenzione stabilisce che le navi di proprietà dello Stato saranno soggette alle stesse norme di responsabilità delle navi private].

²³ *Convenzione sul salvataggio*, Londra, 28 aprile 1989. Ai sensi dell'art. 1, lett. b), «[P]er nave s'intende qualsiasi bastimento o battello, o qualsiasi congegno o struttura in grado di navigare».

²⁴ WALKER, *A Contemporary Standard for Determining Title to Sunken Warships: A Tale of Two Vessels and Two Nations*, in *U.S.F. Maritime Law Journal*, 1999-2000; MOMTAZ, *La Convention*

La giurisprudenza tuttavia procede in senso opposto, riconoscendo tale immunità anche ai resti delle navi affondate in numerosi casi, di cui due sono particolarmente rilevanti per il caso di specie.

Il primo riguarda il relitto della *Nuestra Señora de las Mercedes*, una fregata spagnola affondata nel 1804, che fu ritrovata dalla compagnia Odyssey Marine Exploration Inc. in acque internazionali. Ne sorse un contenzioso legato al suo ritrovamento, poiché la compagnia chiedeva di vedersi riconosciuti i diritti di proprietà, sulla scorta della *law of finds*²⁵ e, in caso negativo e in alternativa, reclamava la ricompensa per il suo recupero, una volta che questo fosse portato a termine. La Spagna si oppose a entrambe le richieste, proibendo invece espressamente il recupero della nave. Avviato il procedimento, il giudice della città di Tampa, in Florida, dopo aver citato la posizione statunitense riguardo alla tutela delle navi da guerra affondate, rigettò le tesi della Odyssey Marine Exploration Inc., e si pronunciò nel senso di riconoscere l'interesse della Spagna nel preservare l'ultima dimora della *Mercedes*, riferendosi, *inter alia*, anche al fatto che il principio dell'immunità dalla giurisdizione delle navi da guerra impediva al giudice statunitense l'esercizio della propria autorità giudiziale. Gli Stati Uniti, intervenendo nel procedimento, si allinearono con la posizione spagnola²⁶.

Il secondo caso è quello della *The Glomar Explorer*, nave attrezzata dai servizi segreti americani per il recupero di un sottomarino russo affondato vicino alle coste hawaiane, oggetto di vari tentativi di estrazione nel 1968²⁷. Diversi autori sottolinearono che la segretezza con cui erano state condotte le operazioni dagli statunitensi rendesse evidente la loro conoscenza dell'illiceità dell'azione di recupero²⁸. In risposta all'incidente diplomatico così creatosi, l'intero blocco sovietico avanzò,

sur la protection du patrimoine culturel subaquatique, in NDIAYE, WOLFRUM (eds.), *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes: Liber Amicorum Judge Thomas A. Mersab*, Leida, 2007, p. 443 ss.

²⁵ Principio in base al quale è riconosciuto il diritto di proprietà al soggetto che ritrova e recupera un bene in mare, cfr. WILDER, *Application of Salvage Law and the Law of Finds to Sunken Shipwreck Discoveries*, in *Defense Counsel Journal*, 2000, p. 92 ss.

²⁶ United States District Court, Middle District of Florida, Tampa Division, *Odyssey Marine Exploration, Inc. v. Unidentified, Shipwrecked Vessel*, 657 F.3d 1159 (11th Cir. 2011). VADI, *International Law and the Uncertain Fate of Military Sunken Vessels*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2009, pp. 253-277; AZNAR-GOMEZ, *Treasure hunters, Sunken State Vessels and the 2001 UNESCO Convention on the Protection of Underwater Cultural Heritage*, in *International Journal of Marine and Coastal Law*, Leida, 2010, pp. 209-236.

²⁷ RUBIN, *Sunken Soviet Submarines and Central Intelligence; Laws of Property and the Agency*, in *American Journal of International Law*, 1975, p. 855 ss.

²⁸ EUSTIS, *The Glomar Explorer Incident: Implications for the Law of Salvage*, in *Virginia Journal of International Law*, 1975, p. 177 ss.

durante la III Conferenza sul diritto del mare²⁹ la tesi giusta la quale una nave da guerra affondata potesse essere recuperata solo dallo Stato di bandiera, salvo diversamente concesso da quest'ultimo, dal momento che essa continua a usufruire dell'immunità garantitale quando non era affondata³⁰.

A dirimere il contrasto fra la giurisprudenza e la dottrina, un aiuto può rinvenirsi nel *report* dell'IDI presentato dalla IX Commissione nel 2011, vertente proprio sul regime giuridico internazionale dei relitti di navi da guerra e altre navi di pubblica proprietà. Nella deliberazione finale si concludeva, infatti, che il regime d'immunità delle navi da guerra fa parte del diritto consuetudinario, e che esso permane anche nei confronti dei relitti³¹.

5. Sul punto può inoltre svilupparsi un ulteriore argomento: anche qualora si ritenesse che le navi da guerra affondate non godano di immunità specifiche, ciò non priverebbe gli Stati di bandiera (ovvero gli Stati che attribuiscono la propria nazionalità a una nave) del corrispondente diritto di proprietà, realizzandosi conseguentemente un'altra forma di immunità sulle navi – o sui relitti –, discendente in questo caso non dal loro *status* specifico, ma dal loro essere oggetti di proprietà di uno Stato. Questa tesi è ormai entrata a far parte del diritto internazionale consuetudinario: le navi da guerra, così come tutte le navi di proprietà dello Stato, sono esenti dalla giurisdizione e da ogni forma di coercizione straniera, e lo stesso vale per gli oggetti trasportati (a differenza del patrimonio personale dell'equipaggio, che non gode di alcuna immunità).

Tutto ciò è vero salvo la nave non sia stata abbandonata dallo Stato proprietario, o sia stata catturata dall'esercito nemico. Proprio analizzando quest'ultimo aspetto si può eliminare la possibilità che il Regno Unito intervenga nello scenario quale attore. Sebbene, infatti, i britannici avessero progettato, nella battaglia del 1708, di catturare il galeone per sottrarne i tesori, durante gli scontri il *San José*, forse colpito nella polveriera, esplose affondando rapidamente, senza lasciare ai militari inglesi la possibilità di impossessarsene, e quindi senza permettere il "passaggio di proprietà" che ne sarebbe derivato.

Un precedente che ribadisce tale impostazione si è avuto anche nel caso dell'*U-boat* 895, affondato nel 1944 nello stretto di Malacca mentre trasportava un carico di mercurio; al riguardo la Corte adita, l'Alta Corte di Singapore, statuì nel

²⁹ La terza Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare portò all'adozione del testo definitivo della Convenzione di Montego Bay.

³⁰ QUENEUEDEC, *Chronique du droit de la mer*, in *Annuaire Français de Droit International*, 2000, p. 680 ss.

³¹ *The Legal Regime of Wrecks of Warships and Other State-owned Ships in International Law*, Tallinn, 29 agosto 2015.

1980 che il sottomarino fosse ancora di proprietà tedesca, dal momento che non era stato catturato dal nemico prima di affondare³².

Nel diritto internazionale sono diverse le Convenzioni che ammettono la permanenza della nazionalità – e, conseguentemente, del diritto di proprietà – della nave affondata, qualora non sia stato compiuto alcun atto specifico di abbandono della stessa, ma la più rilevante è la *Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo* del 2001 (Convenzione del 2001)³³. Essa dispone espressamente che una nave mantiene la propria nazionalità anche se affondata: in particolare, l'art. 7, co. 3, statuisce che uno Stato ha l'obbligo di informare lo Stato di bandiera del relitto in merito alle attività che intende intraprendere al riguardo, anche qualora questo fosse stato ritrovato in acque interne o territoriali altrui; l'art. 10, co. 7, afferma poi che le attività dirette a una nave di uno Stato nella zona economica esclusiva o sulla placca continentale dovranno essere condotte con l'accordo dello Stato di bandiera.

Un'altra interessante fonte di informazioni è il *Sunken Military Craft Act*, adottato dagli Stati Uniti nel 2005³⁴ per stabilire le regole riguardo alle navi da guerra affondate e il loro contenuto, prevedendo il mantenimento del loro diritto di proprietà su di esse, a prescindere dal tempo trascorso dall'inabissamento, salvo non fosse compiuto uno specifico atto di abbandono. La *law of finds* non avrebbe trovato applicazione, e ogni attività diretta alle navi affondate doveva essere adeguatamente autorizzata.

In ogni caso, la casistica internazionale sul tema è caratterizzata dal quasi esclusivo ricorso ad accordi *ad hoc* fra gli Stati coinvolti. Diversi sono i precedenti significativi in materia, e fra questi due hanno numerose analogie con il caso in esame: il primo è il caso del *The Orient*, relitto di una nave ammiraglia francese affondata nel 1798 nella battaglia di Abukir, rinvenuta nel 1930 dall'Egitto al largo delle sue coste; quest'ultimo, dopo averne dato notizia alla Francia, avviò le operazioni per il suo recupero, sostenendo che quest'ultima aveva perso ogni diritto sul relitto dal momento che non aveva avanzato alcuna pretesa quando ne era stato annunciato il ritrovamento. Tuttavia, il governo francese protestò, asserendo di continuare a essere proprietario della nave da guerra anche se questa era affondata in acque territoriali straniere. L'accordo si raggiunse solo dopo alcuni anni di negoziazioni, e prevedeva l'avvio delle procedure necessarie per il recupero da parte di una compagnia francese³⁵.

³² AZNAR-GOMEZ, *Legal Status of Sunken Warships 'Revisited'*, in *Spanish Yearbook of International Law*, 2003, p. 61 ss.

³³ *Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, Parigi, 15 ottobre 2001.

³⁴ Disponibile presso: <https://www.nps.gov>.

³⁵ STRATI, *The Protection of the Underwater Cultural Heritage: An Emerging Objective of the Contemporary Law of the Sea*, L'Aia, 1995.

Il secondo è il caso del *The Alabama*: nave a vapore della Marina degli Stati confederati d'America che affondò nel 1864 al largo delle coste francesi. Gli Stati Uniti dichiararono di avere un diritto di proprietà su di essa, in quanto successori dello Stato confederato e in quanto non c'era mai stato un atto specifico di abbandono della nave da parte dello Stato. La Francia invece dichiarava che fosse suo legittimo interesse recuperare un relitto sito nel mare territoriale. Il tutto si concluse con un accordo nel 1989 fra i due governi al fine di tutelare il relitto, garantendo alla Francia il diritto di stabilire una zona protettiva attorno allo stesso e di prendere misure appropriate per la sua conservazione, senza tuttavia poterlo sfruttare economicamente³⁶.

L'ampia casistica in materia non si limita però ad antichi naufragi, ma riguarda anche relitti di navi militari relativamente recenti: due in particolare fanno riferimento a imbarcazioni affondate durante la Seconda Guerra Mondiale. Un caso che coinvolse anche l'Italia fu quello del *HMS Spartan*, un incrociatore britannico che affondò nelle acque italiane al largo di Anzio, il cui recupero italiano avviò uno scontro diplomatico che portò, nel 1952, a un accordo fra Italia e Inghilterra, in cui si stabiliva l'obbligo della prima ad informare il governo britannico su qualsiasi attività intendesse intraprendere riguardo ai relitti delle navi inglesi³⁷. Il secondo caso riguardava invece un sottomarino tedesco, l'*U-boat 171*: affondato lungo le coste francesi, sempre nel corso della Seconda Guerra Mondiale. Una volta ritrovato, si avviarono dei negoziati fra Francia e Germania, che portarono a un accordo sulla sua tutela, che prevedeva, *inter alia*, il divieto di condurre esplorazioni nel relitto da parte dei Francesi³⁸.

Vi sono inoltre due casi particolarmente vicini a quello di specie. In primo luogo, il caso *HMS Sussex*: nave britannica affondata nel 1694 vicino allo stretto di Gibilterra, e ritrovata nel 2002 nelle acque territoriali spagnole. Come il galeone *San José*, anche la *HMS* trasportava un ingente tesoro destinato ai Savoia, per convincerli a schierarsi con l'Inghilterra contro la Francia nella Guerra dei Nove Anni, e stimato di un valore attuale di 4,6 miliardi di euro. L'Inghilterra dichiarò che la nave era di sua proprietà, in quanto suo Stato di bandiera e in quanto il luogo di ritrovamento e il tempo trascorso non mutano tale *status*, a meno che non sia verifi-

³⁶ ROACH, *France concedes United States has title to CSS Alabama*, in *American Journal of International Law*, 1991, p. 381 ss.; SCOVAZZI, *Elementi di diritto internazionale del mare*, Milano, 2012, pp. 255-257.

³⁷ *Exchange of Notes between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of Italy regarding the salvage of H.M.S. "Spartan"*, Roma, 6 novembre 1952.

³⁸ IDI, *The Legal Regime of Wrecks of Warships and Other State-owned Ships in International Law*, Rodi, 29 agosto 2015.

cato un atto di abbandono; la Spagna non si oppose alla tesi inglese, raggiungendo invece rapidamente un accordo sulla questione³⁹.

In secondo luogo, quello della *Sea Hunt Inc*, una compagnia che ritrovò i relitti di due antichi galeoni spagnoli lungo le coste della Virginia. Allo scopo di vedere applicata la legge statunitense, in forza della quale poteva reclamare il proprio diritto al recupero, la compagnia agì in giudizio presso il Tribunale federale del Distretto della Virginia per far dichiarare i due velieri affondati di proprietà degli Stati Uniti. Il caso raggiunse nel 2001 la Corte suprema statunitense, la quale, confermando la sentenza precedente, rigettò le tesi della compagnia, riconoscendo di contro i diritti della Spagna⁴⁰.

Due casi ulteriori hanno particolare rilievo giuridico, perché testimoniano, secondo diversi commentatori, che il trascorrere del tempo non estingue i diritti di proprietà, a meno che non sia stato realizzato un atto formale al riguardo⁴¹.

Il primo procedimento era quello della nave francese *La Belle*, affondata nel 1686 lungo le coste del Texas. Il suo relitto fu ritrovato nel 1995 e dopo 8 anni di trattative fu concluso un accordo fra Francia e USA, garantendo alla *Texas Historical Commission*, società che si occupò della sua ricerca e che individuò la sua posizione, il diritto di preservare il relitto per un periodo di 99 anni rinnovabile automaticamente, pur mantenendosi il diritto di proprietà della Francia⁴². Il secondo processo concerneva un'altra nave francese, *Le Corossol*, affondata nel 1693 lungo le coste canadesi. Al momento del suo ritrovamento il Canada informò la Francia, riconoscendone autonomamente il diritto di proprietà, mentre quest'ultima non si oppose alle investigazioni canadesi condotte sulla nave⁴³.

Emerge pertanto univoco, dall'esame della casistica e della pratica, l'orientamento della Comunità internazionale per quanto concerne la necessità del previo consenso dello Stato di bandiera all'avvio di operazioni di terzi sui relitti delle proprie navi. L'IDI ha sottolineato come, prendendo in esame i casi riguardanti il diritto di proprietà riferito a navi da guerra affondate, nella maggior parte di essi si conveniva che lo Stato d'origine fosse il proprietario dei resti della nave da guerra, anche qualora fossero collocati in acque poste sotto la giurisdizione di un altro paese. Nei restanti casi, inoltre, non veniva contrastata nettamente tale impostazione: solo un

³⁹ AZNAR-GOMEZ, *Spain*, in DROMGOOLE (ed.), *The Protection of Underwater Cultural Heritage: National Perspectives in Light of the UNESCO Convention 2001*, Leida-Boston, 2006.

⁴⁰ US District Court for the Eastern District of Virginia, *Sea Hunt v. Unidentified Shipwrecked Vessel*, sentenza 221 F.3d 634, 21 maggio 2000.

⁴¹ LE GURUN, *France*, in DROMGOOLE (ed.), *op. cit.*, pp. 59-95.

⁴² *Agreement between the Government of the United States of America and the Government of French Republic regarding the wreck of La Belle*, Washington, 31 marzo 2003.

⁴³ DROMGOOLE, *op. cit.*, pp. 59-95.

caso del 1976 vi si contrappone totalmente. In tale sentenza, il Tribunale federale del Distretto della Florida riconobbe a una compagnia privata diritti su un relitto, rigettando le richieste dello Stato d'origine. Va tuttavia rilevato che, in un procedimento successivo, la Corte suprema stessa rigettò quest'ultima interpretazione, adeguandosi alla tendenza maggioritaria.

In ambito dottrinale e accademico, inoltre, una nutrita schiera di autorevoli giuristi ed esperti del diritto internazionale del mare conviene che la nave da guerra rimane sotto l'esclusiva giurisdizione dello Stato di bandiera⁴⁴. A tali elementi si unisce il fatto che Francia, Germania, Russia, Spagna, Giappone, Regno Unito e Stati Uniti hanno ufficialmente statuito che lo Stato di bandiera può perdere i propri diritti sulle navi da guerra solo con un atto specifico e formale. Alla luce di questa uniformità d'interpretazione "estensiva" del diritto di proprietà dello Stato di bandiera, l'Istituto di diritto internazionale (IDI) ha raccomandato che gli Stati la codificassero in una Convenzione⁴⁵.

In definitiva, per le navi da guerra, nazionalità, proprietà e immunità coincidono: lo Stato di bandiera è anche il proprietario dell'imbarcazione, a meno che non abbia avuto luogo un effettivo atto di abbandono da parte dello Stato stesso.

Considerato quindi il contesto giuridico all'interno del quale agiscono gli attori internazionali coinvolti dal ritrovamento del *San José*, occorre a questo punto affrontare una questione differente: la possibilità di qualificare tale relitto come bene culturale, e le norme conseguentemente applicabili.

6. Per quanto concerne l'inquadramento del *San José* nella fattispecie dei beni culturali, si richiama la *Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato* del 1954⁴⁶, che vi fa rientrare «prescindendo dalla loro origine o dal loro proprietario: i beni, mobili o immobili, di grande importanza per il patrimonio culturale dei popoli [...] oggetti d'interesse artistico, storico o archeologico»; per entrare più nello specifico, si può richiamare la Convenzione di Montego Bay, che prevede uno speciale regime di tutela per «gli oggetti di carattere archeologico e storico scoperti in mare». Inoltre, la Convenzione del 2001 richiama un ulteriore elemento di discriminazione, prevedendo oltre all'importanza storica, archeologica e culturale che i beni siano rimasti sommersi per almeno cento anni. Tutti questi requisiti sono soddisfatti dal relitto del settecentesco veliero *San José*, la cui qualifica-

⁴⁴ *Inter alia*, GARCÍA-REVILLO, *Underwater cultural heritage and submerged objects: conceptual problems, regulatory difficulties*, in *Spanish Yearbook of International Law*, 2008, pp. 1-33; AZNAR-GÓMEZ, *La protección internacional del patrimonio cultural subacuático*, Valencia, 2004.

⁴⁵ MIRASOLA, *Swimming Against the Tide: Colombia's claim to a Shipwreck and Sunken Treasure*, in *Harvard International Law Journal*, 2016.

⁴⁶ L'Aia, 14 maggio 1954.

zione internazionale di bene culturale è quindi innegabile. Posto l'inquadramento del bene, occorre prendere in esame quali sono le norme ad esso applicabili.

Il problema che si presenta immediatamente è che il patrimonio culturale sommerso è stato per lungo tempo escluso dalle Convenzioni sulla tutela del patrimonio culturale, mancando uno specifico richiamo perfino nei tre principali strumenti redatti dall'UNESCO: la Convenzione del 1954, la *Convenzione concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà di beni culturali* del 1970⁴⁷, e la *Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale* del 1972⁴⁸. In seno all'UNESCO, di fatto, la materia è stata introdotta solo nel 1996, grazie all'*International Council on Monuments and Sites (ICOMOS)* nella *Carta internazionale sulla protezione e la gestione del patrimonio culturale subacqueo*⁴⁹.

Al di fuori delle disposizioni dell'UNESCO, la Convenzione di Montego Bay, già precedentemente richiamata, tratta specificamente delle antichità sommerse in due articoli: in primo luogo, l'art. 149, ove si prevede un dovere di tutela nei confronti di esse, in particolare statuendo che: «Tutti i reperti di natura archeologica e storica rinvenuti nell'Area vanno conservati o ceduti nell'interesse di tutta l'umanità, tenendo in particolare conto i diritti preferenziali dello Stato o della regione d'origine [...]»; in secondo luogo, l'art. 303, nel disciplinare gli obblighi e i diritti degli Stati coinvolti nella scoperta di oggetti archeologici e storici in mare, stabilisce che gli Stati «hanno l'obbligo di tutelare gli oggetti di carattere archeologico e storico scoperti in mare e cooperano a questo fine. Al fine di controllare il commercio di questi oggetti, lo Stato costiero può, [...] presumere che la loro rimozione dal fondo del mare [...] senza la sua autorizzazione, si risolva in una violazione, nell'ambito del suo territorio o del suo mare territoriale, delle leggi e regolamenti [...]».

Tornando al caso di specie occorre rilevare, tuttavia, che la Colombia, pur avendo firmato la Convenzione di Montego Bay, ad oggi non l'ha ancora ratificata.

La Convenzione sul salvataggio compiva un passo ulteriore nella tutela del patrimonio culturale sommerso rispetto a quella di Montego Bay: l'art. 30, co. 1, lett. d), prevedeva infatti che gli Stati parti potevano riservarsi il diritto di non applicare le disposizioni della Convenzione «quando i beni coinvolti sono beni culturali marittimi di interesse preistorico, archeologico o storico e sono situati sul fondale marino». Quindi disponeva che non si potesse applicare la cosiddetta *salvage law* – ossia il principio in base al quale chi assista un'imbarcazione o un bene in pericolo,

⁴⁷ Parigi, 14 novembre 1970.

⁴⁸ Parigi, 16 novembre 1972.

⁴⁹ BOMIN, *On the International Legal Protection of Underwater Cultural Heritage*, in *China Oceans Law Review*, 2015.

in qualunque zona si trovi, abbia diritto ad una ricompensa commisurata al valore del bene salvato – ai beni culturali, onde evitare possibili abusi⁵⁰.

La *Convenzione europea per la tutela del patrimonio archeologico* del 1992⁵¹, sebbene concepita per la protezione del patrimonio culturale terrestre, ha applicazione anche nei confronti dei beni sommersi ai sensi dell'art. 1, co. 3: si applica infatti al patrimonio archeologico situato nella giurisdizione di uno Stato parte, e quindi può applicarsi non solo in caso di ritrovamento all'interno della zona economica esclusiva e della placca continentale, ma anche in acque territoriali.

Inoltre, il *Progetto di convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo* redatto dall'Associazione di diritto internazionale (*International Law Association*, ILA) nel 1994⁵² prevede diverse disposizioni a tutela del patrimonio culturale che è rimasto sommerso per almeno un secolo. Alla redazione della bozza peraltro partecipò anche la Colombia, proponendo perfino alcune modifiche e facendosi portavoce degli interessi degli Stati latino-americani⁵³.

La Convenzione del 2001 è senza dubbio lo strumento giuridico più completo per rafforzare la tutela internazionale; tuttavia è stato ad oggi ratificato ancora da pochi Stati – fra i quali tuttavia la Colombia non è annoverata – e diversi autori hanno sottolineato come di fatto il suo testo non riflettesse effettivamente il diritto consuetudinario internazionale. Tale Convenzione dichiara sin nel Preambolo che il patrimonio culturale sommerso – vale a dire, tutte le tracce di esistenza umana aventi un carattere culturale storico o archeologico⁵⁴ – dev'essere preservato per il beneficio dell'umanità, e per tal fine ne è limitato lo sfruttamento commerciale, e l'applicabilità delle norme concernenti il salvataggio e i ritrovamenti è severamente ristretta e consentita solo in accordo con i principi della Convenzione⁵⁵.

7. Da quanto sinora esaminato risulta evidente come la situazione sia estremamente articolata e complessa, incontrandosi diversi interessi e differenti prospettive, sia storiche sia giuridiche. A tale contesto si è peraltro aggiunto un ulteriore tassell-

⁵⁰ DROMGOOLE, *Underwater Cultural Heritage and International Law*, Cambridge, 2012.

⁵¹ La Valletta, 16 gennaio 1992.

⁵² *Progetto di convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, (24 aprile 1999).

⁵³ BLAKE, *The Protection of the Underwater Cultural Heritage*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1996, p. 819 ss.

⁵⁴ L'art. 1 della Convenzione del 2001 definisce «patrimonio culturale subacqueo» «tutte le tracce di presenza umana che presentano un carattere culturale, storico o archeologico e che sono sommerse, parzialmente o totalmente, periodicamente o in permanenza, da almeno 100 anni».

⁵⁵ Ai sensi dell'art. 4 della Convenzione del 2001: «Nessuna attività relativa al patrimonio culturale subacqueo cui la presente Convenzione si applica è sottoposta alle norme concernenti il salvataggio e i ritrovamenti [...]».

lo nel 2013, quando il Presidente colombiano Juan Manuel Santos firmò la legge 1675/2013, il cui contenuto e la cui tempistica appalesano lo scopo di assicurare il diritto di proprietà del *San José* allo Stato. Essa infatti stabilisce che gli oggetti dotati di importanza culturale (compresi quindi anche i relitti di navi) rinvenuti all'interno delle acque di giurisdizione colombiana, siano di proprietà della Colombia. Lo status di beni di interesse culturale dipende, in base alla stessa legge, dalla valutazione positiva del *Consejo Nacional de Patrimonio Cultural*⁵⁶.

Se, da una parte, è stata adottata questa normativa, che mostrava un interesse alla tutela del galeone in quanto oggetto di importanza culturale, dall'altra il governo colombiano strinse un accordo per il suo recupero con la compagnia svizzera *Maritime Archaeology Consultants* (MAC), concedendole come pagamento i diritti a ottenere il 50% dei beni contenuti nel relitto non considerati patrimonio culturale⁵⁷. Numerose furono le critiche mosse a questa scelta, sia da parte della Comunità internazionale sia da parte di scienziati e importanti esponenti della cultura colombiana⁵⁸, fondate proprio sulla forma di compenso per il recupero del relitto, che avrebbe comportato la perdita di parte del patrimonio culturale sommerso ivi contenuto.

Dopo numerosi rinvii e mesi di attesa, durante i quali vi è stato anche il cambio del governo colombiano, la situazione si è decisa il 19 dicembre 2019, quando il nuovo governo, mediante il *Consejo Nacional de Patrimonio Cultural*, ha dichiarato che il *San José* è un bene di interesse culturale per la nazione, e pertanto non poteva essere oggetto di scambi commerciali, né poteva esserne usata una parte per pagarne il recupero, come invece previsto dal governo precedente⁵⁹.

Questa decisione, sebbene ben accolta dai colombiani e dai sostenitori della rilevanza culturale del reperto, apre tuttavia ulteriori problematiche giuridiche: il

⁵⁶ Art. 8, l. 30 luglio 2013 n. 1675: «Il Ministero della Cultura, previa favorevole valutazione del Consiglio Nazionale dei Beni Culturali, può dichiarare aree archeologiche protette nelle aree marine, [...] con i poteri e gli obblighi che ne derivano in termini di piani di gestione archeologica [...]. Per le sessioni corrispondenti del Consiglio nazionale del patrimonio culturale, in cui viene discusso questo tema, sarà invitata la direzione generale marittima DIMAR, che avrà voce e voterà sul tema», traduzione nostra.

⁵⁷ Intendendosi con ciò quei beni quali gemme, oro o qualsiasi materiale prezioso non lavorato in un artefatto di rilevanza culturale. SALGE FERRO, *El galeón San José y la pérdida del juicio*, in *Noticias de Universidad de los Andes* (14 giugno 2018).

⁵⁸ Particolarmente incisiva è la costituzione di una “rete” fra le principali Università colombiane e la firma di una “lettera aperta” da parte di esperti e scienziati di tutto il mondo, cfr. CALERO, *Los mejores científicos del mundo piden respeto para el galeón San José*, in *Espejo de Navegantes* (11 dicembre 2015).

⁵⁹ *España y Colombia aparcan su disputa sobre la propiedad del galeón San José*, in *El País* (17 ottobre 2019).

contratto concluso tra governo e MAC per il suo recupero rimane, infatti, in vigore. Ad oggi non sono stati aperti contenziosi al riguardo, e il governo ha avviato una serie di negoziazioni per evitarli, ponendo come unica modifica al contratto precedentemente concluso il pagamento in denaro invece che per cessione del 50% dei beni “di serie” rinvenuti nel relitto.

Una situazione particolare si presenta invece fra Spagna e Colombia: i due Stati hanno infatti congiuntamente dichiarato che il *San José* e il suo contenuto costituiscono patrimonio culturale indivisibile – e quindi che nessuna sua parte potrà essere venduta o ceduta –, e che il suo recupero sarà sostenuto da entrambi i paesi; tuttavia, non vi è stato alcun riconoscimento dei diritti dell'altra parte. Il caso si è infatti concluso con un accordo tra le parti, senza che la questione venisse affrontata dal punto di vista giuridico.

Al riguardo, il governo colombiano pone a fondamento della sua pretesa il fatto che il *San José* sia parte del patrimonio culturale colombiano, in quanto rinvenuto in acque sottoposte alla sua giurisdizione. Di contro, la tesi spagnola poggia su due punti principali: in primo luogo sull'immunità del relitto dalla giurisdizione colombiana; se è infatti pacifico il riconoscimento dell'immunità dalla giurisdizione altrui per le navi da guerra, allo stesso tempo si è visto come sia ormai generalmente accettato che tale status si mantenga anche una volta queste siano affondate. In secondo luogo, sul diritto di proprietà del *San José*: il diritto internazionale prevede infatti che le imbarcazioni da guerra siano beni di proprietà dello Stato di bandiera; come rilevato nei paragrafi precedenti tuttavia, tale diritto di proprietà viene riconosciuto anche nei confronti dei relitti di tali navi.

In conclusione, sembrerebbe che la tesi a favore della pretesa spagnola sul *San José* sia giuridicamente più fondata, alla luce tanto della prassi quanto delle normative internazionali. La Spagna pertanto avrebbe la facoltà di decidere il destino del relitto o, quanto meno, indubbiamente sussisterebbe l'obbligo per il governo colombiano di coinvolgerla direttamente nelle operazioni di recupero e gestione.

LA CONVENZIONE UNESCO PER LA SALVAGUARDIA DEL PATRIMONIO CULTURALE IMMATERIALE

April David Ramos

SOMMARIO: 1. Introduzione, storia e processo di formazione. – 2. I principi di diritto e i meccanismi regolati dalla Convenzione del 2003. – 3. Gli istituti promossi. – 4. Aspetti positivi e negativi. – 5. L'impatto della Convenzione del 2003 nel panorama italiano. Alcune riflessioni conclusive.

1. A seguito dell'entrata in vigore della *Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato* del 1954¹ e della *Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale e culturale* del 1972², il quadro dei trattati UNESCO si è arricchito con la firma della *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale* del 2003³.

L'idea per uno strumento che tutelasse beni culturali non tangibili nacque inizialmente nel 1950, con una prima catalogazione promossa dal governo giapponese per quei soggetti o comunità che incarnavano valori culturali nazionali ed erano considerati “tesori umani viventi” (*human living treasures*). Si trattava prevalentemente di esperti negli ambiti dell'artigianato, dell'arte e della musica e, con gli anni, si aggiunsero la cucina, la danza e altri campi. Il Giappone fu poi imitato da altri Paesi, quali la Francia, le Filippine, la Romania, la Thailandia e la Corea del Sud⁴.

¹ *Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato*, L'Aia, 14 maggio 1954 (Convenzione del 1954)

² *Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale e culturale*, Parigi, 16 novembre 1972 (Convenzione del 1972).

³ *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*, Parigi, 17 ottobre 2003 (Convenzione del 2003).

⁴ Cfr. *Treasure of Japan – Its Living Artists*, in *San Francisco Chronicle* (30 maggio 1999).

Parallelamente, nel 1972 la Bolivia avanzò una proposta per un emendamento alla *Convenzione universale sul diritto d'autore*⁵, affinché a tale trattato potesse essere aggiunto un Protocollo per la protezione delle arti popolari e del patrimonio culturale delle nazioni. Nacque così una collaborazione tra l'UNESCO e l'Organizzazione mondiale per la proprietà intellettuale (OMPI)⁶, la quale, però, non ebbe lunga vita e non portò a nessun risultato⁷, se non per le *Model Provisions for National Law on the Protection of Expressions of Folklore Against Illicit Exploitation and Other Prejudicial Actions* del 1982 (*Model Provisions*)⁸. Tali “norme-modello”, tuttavia, si concentravano prevalentemente sull'assimilazione delle cosiddette “espressioni di folklore” a beni o produzioni tutelabili dalle norme sul diritto d'autore o sulla proprietà intellettuale e, nonostante servissero da linee guida per gli ordinamenti interni per salvaguardare tali espressioni da utilizzi impropri, non davano alcuna definizione al termine “folklore”.

Successivamente, nel novembre 1985, l'UNESCO iniziò ad elaborare strumenti più efficaci e che potessero costituire non solo delle linee guida, quali le *Model Provisions*. Durante la Conferenza generale UNESCO del 1989 fu adottata la *Raccomandazione sulla salvaguardia della cultura tradizionale e del folklore* (Raccomandazione), che può essere considerata come il primo atto effettivamente efficace ai fini della protezione del patrimonio culturale immateriale per vari motivi. Innanzitutto si trattava del primo strumento che dava una delimitazione al termine “folklore”, in questo contesto inteso come sinonimo di “cultura tradizionale e popolare”, e definito come «l'insieme delle creazioni di una comunità culturale fondate sulla tradizione, espresse da un gruppo o da individui e riconosciute come rispondenti alle aspettative della comunità in quanto espressione della sua identità culturale e sociale, delle norme e dei valori che si trasmettono oralmente, per limitazione o in altri modi. Le sue forme comprendono [...] la lingua, la letteratura, la

⁵ Ginevra, 6 settembre 1952. La Convenzione fu firmata come alternativa alla *Convenzione di Berna per la protezione delle opere artistiche e letterarie* del 1886 (Convenzione di Berna del 1886), la quale aveva ricevuto una blanda approvazione da paesi quali gli Stati Uniti.

⁶ L'OMPI è una delle agenzie specializzate delle Nazioni Unite e fu fondata a Ginevra nel 1967 per meglio amministrare la Convenzione di Berna del 1886 e la *Convenzione di Parigi per la protezione per la protezione della proprietà industriale* del 1883.

⁷ ZAGATO, *La convenzione sulla Protezione del Patrimonio Culturale Intangibile*, in ZAGATO (a cura di), *Le identità culturali nei recenti strumenti UNESCO. Un approccio nuovo alla costruzione della pace?*, Padova, 2009, p. 30.

⁸ UNESCO-WIPO, *Model of Provisions for National Laws on the Protection of Expressions of Folklore Against Illicit Exploitation and Other Prejudicial Actions*, Doc. UNESCO/WIPO/FOLK/ASIA/2 (7 gennaio 1983).

musica, la danza, i giochi, la mitologia, i riti, i costumi, l'artigianato, l'architettura e le arti»⁹.

In virtù di tale definizione, la Raccomandazione richiedeva agli Stati partecipanti alla Conferenza che tale folklore fosse «salvaguardato da e per il Gruppo di cui esprime l'identità» e, inoltre, di «incoraggiare a livello nazionale, regionale, internazionale, ricerche appropriate in vista di: a) realizzare un inventario nazionale delle istituzioni che si occupano della cultura tradizionale e popolare, affinché esso possa essere inserito nei repertori sovranazionali delle istituzioni di questa natura; b) creare sistemi d'identificazione e di registrazione (raccolta, intestazione, trascrizione) o sviluppare sistemi già esistenti mediante guide, pubblicazioni seriali, cataloghi etc. tenendo presente la necessità di uniformare i sistemi di classificazione utilizzati dalle diverse istituzioni; c) stimolare la creazione di una tipologia normalizzata della cultura tradizionale e popolare che si dovrebbe tradurre nella creazione: I) di uno schema generale di classificazione della cultura tradizionale e popolare destinato a fornire orientamenti-guida validi a livello mondiale; II) di una classificazione dettagliata della cultura tradizionale e popolare; III) di classificazioni regionali della cultura tradizionale e popolare, soprattutto per mezzo di progetti pilota sul territorio»¹⁰.

Questo invito a realizzare una catalogazione della cultura tradizionale e popolare rendeva più sensato ed efficiente il tentativo di tutelare le varie forme di cultura tradizionale e popolare e, in seguito alla Raccomandazione, iniziarono a nascere specifici programmi internazionali finalizzati alla salvaguardia delle numerose forme di folklore, tra cui l'*International Consultation Forum on New Perspectives for UNESCO's Programme* del 1993¹¹. Nello stesso anno di fronte alla Commissione esecutiva dell'UNESCO intervenne la Corea del Sud, la quale aveva già precedentemente imitato il Giappone nell'inventario di individui e gruppi esperti in arti culturali, e propose che tale inventario potesse essere eseguito da tutti gli Stati membri dell'Organizzazione. Questa proposta del governo sudcoreano comportò la nascita del programma *Living Human Treasures* (LHT), attraverso il quale la Commissione UNESCO invitò tutti gli altri paesi che ancora non avevano seguito l'esempio giapponese a stilare un elenco di tutti i cosiddetti "tesori umani viventi".

Le linee guida stilate dalla prima Commissione incaricata di seguire il programma LHT definivano tali "tesori" come «persone che incarnano nel più elevato grado le capacità e le tecniche necessarie per la produzione di aspetti selezionati della

⁹ Conferenza generale UNESCO, risoluzione 7.1, Allegato I, *Conventions and recommendations*, sezione A (*Definition of folklore*) (16 novembre 1989).

¹⁰ Allegato 1, lett. b), *Raccomandazione sulla salvaguardia della cultura tradizionale e del folklore*.

¹¹ Disponibile presso: <https://ich.unesco.org>.

vita culturale di una popolazione e l'esistenza continua del loro patrimonio culturale materiale»¹².

Differenziandosi dalle *Model Provisions* e dalla Raccomandazione, non utilizzava più la terminologia "folklore", ma adoperava e definiva il concetto di "patrimonio culturale immateriale", in quanto oggetto della creazione dei LHT. Il patrimonio culturale immateriale era definito come «i procedimenti delle popolazioni appresi con la conoscenza, le capacità e la creatività che educano e sono sviluppati da esse, i prodotti che creano, e le risorse, gli spazi e altri aspetti sociali e il contesto naturale necessario al loro sostentamento [...] le forme di patrimonio culturale immateriale includono le lingue, le tradizioni orali, le consuetudini, la musica, la danza, i rituali, i festival, la medicina tradizionale, la preparazione e la presentazione del cibo, e le capacità artigianali e architettoniche»¹³.

Nel 1997 venne proposto e approvato un ulteriore programma, ovvero il *Programma per la proclamazione di opere d'arte dell'eredità orale e immateriale dell'umanità*. Come per i precedenti, questa nuova proposta si prefissava di tutelare e rivitalizzare il patrimonio culturale immateriale, stilando un elenco di esempi di arti di vario tipo da considerarsi «masterpiece». Furono rese tre proclamazioni – nel 2001, nel 2003 e nel 2005 – e più di settanta paesi parteciparono alla redazione della lista, la quale arrivò a contenere novanta opere d'arte mondiali, tra cui il carnevale di Binche in Belgio e la danza rituale *Căluș* romena¹⁴. Il programma non proseguì oltre l'ultima proclamazione del 2005.

Parallelamente a questi molteplici progetti, erano stati condotti continui studi incentrati sulla definizione e delimitazione di "patrimonio culturale immateriale" e, soprattutto, sulla sua tutela.

Uno dei risultati di questi sforzi fu la *Dichiarazione universale sulla diversità culturale*, adottata dalla Conferenza generale UNESCO nel 2001 che, oltre a rimarcare l'importanza di tutte le forme di patrimonio culturale e della necessità di preservarle¹⁵, presentava anche un piano d'azione attraverso il quale gli Stati membri si impegnavano concretamente a formulare strategie e *policies* per tutelare la diversità e valorizzare le eredità culturali e naturali, tra cui il patrimonio orale e immateriale¹⁶.

¹² La prima definizione di *Living Human Treasures* e gli obiettivi del programma possono essere trovati in *Guidelines for the Establishment of "National Living Treasures" Systems*, Parigi, 2002, p. 20.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Masterpieces of the Oral and Intangible Heritage of Humanity*, Proclamations 2001, 2003, 2005, Doc. CLT/CH/ITH/PROC/BR3, pp. 6 e 72.

¹⁵ *Universal Declaration on Cultural Diversity*, Doc. n. 25 C/Resolution 7.1 (2 novembre 2001), art. 7.

¹⁶ *Working towards a Convention on Intangible Cultural Heritage*, 2003, disponibile presso: <https://ich.unesco.org>.

In aggiunta, vennero istituiti nuovi gruppi di esperti, che in seguito alla proposizione della Conferenza generale tenutasi a Rio de Janeiro nel gennaio 2002, compilarono il *Glossario*, ovvero una lista di definizioni relative al patrimonio culturale immateriale, pubblicata nel giugno dello stesso anno¹⁷.

Per quanto la Dichiarazione, *l'Action Plan* allegato ad essa e il Glossario fossero strumenti relativamente blandi e giuridicamente indipendenti dalla Convenzione del 2003, essi indubbiamente costituirono la spinta finale necessaria per l'elaborazione di quest'ultima, che dopo anni di discussioni, studi, sforzi e programmi alternati, fu finalmente adottata durante la 32^a Conferenza generale UNESCO tenutasi a Parigi tra il 29 settembre e il 17 ottobre 2003.

2. La Convenzione del 2003 si compone di 40 articoli suddivisi in 9 sezioni. La prima sezione, intitolata «Norme generali», si occupa di ribadire l'impegno nel tutelare il patrimonio culturale immateriale, a darne una definizione, e pone l'accento sulla relazione della Convenzione del 2003 con altri strumenti internazionali¹⁸.

È importante sottolineare come, pur avendo già avuto una serie di altri mezzi quali le *Model Provisions* o il notevole numero di progetti e programmi adottati prima del 2003, la Convenzione del 2003 sia il primo strumento giuridico vincolante ad occuparsi di definire la nozione di "patrimonio culturale immateriale", qualificato all'art. 2, par. 1, come «le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il *know-how* – come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi – che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale».

La seconda parte della disposizione citata pone invece l'accento sui soggetti di cui tale patrimonio rappresenta la ricchezza, in quanto «costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi in risposta al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia e dà loro un senso d'identità e di continuità, promuovendo in tal modo il rispetto per la diversità culturale e la creatività umana». Nell'ultima frase è poi specificata la necessità di bilanciamento tra la tutela di tale patrimonio e altri diritti quali quelli «umani, le esigenze di rispetto reciproco fra comunità, gruppi e individui nonché di sviluppo sostenibile»¹⁹. Questa precisazione aggiunge un altro elemento all'intero paragrafo di questo secondo articolo: non solo è delimitato il campo di applicazione – pur se a grandi linee (per quanto riguarda questa parte iniziale della norma) – ma sono anche poste due condizioni

¹⁷ Disponibile presso: <http://www.unesco.lv>.

¹⁸ Per un'analisi approfondita del testo della Convenzione del 2003 si rinvia al prezioso lavoro di BLAKE, LIXINSKI, *The 2003 UNESCO Intangible Heritage Convention: A Commentary*, Oxford, 2020.

¹⁹ Art. 2, par. 1 (*Definizioni*).

affinché tali rappresentazioni, espressioni, conoscenze e *know-how*, possano essere considerati patrimonio culturale immateriale a tutti gli effetti, ovvero che siano compatibili con gli strumenti esistenti in materia di diritti umani e di sviluppo sostenibile²⁰.

Il secondo paragrafo dell'art. 2 aggiunge altri settori nei quali si manifesta il "patrimonio culturale", ovvero, «a) le tradizioni ed espressioni orali, ivi compreso il linguaggio, in quanto veicolo del patrimonio culturale immateriale; b) le arti dello spettacolo; c) le consuetudini sociali, gli eventi rituali e festivi; d) le cognizioni e le prassi relative alla natura e all'universo; e) l'artigianato tradizionale».

Rispetto ai precedenti progetti e programmi, e alla Raccomandazione UNESCO o al programma LHT, questo elenco presenta alcuni elementi pressoché invariati, quali le lettere b) e c). Nondimeno, esso riporta anche un buon numero di novità e di elementi aggiuntivi. Menzionato alla lett. a), ad esempio, vi è il linguaggio, inserito tra le forme di patrimonio culturale immateriale anche dalla Raccomandazione²¹. Tuttavia, vi è una differenza: mentre quest'ultima elenca la "lingua" tra le varie forme di patrimonio culturale immateriale in maniera generica, la Convenzione del 2003 aggiunge una precisazione al termine "linguaggio", da intendersi – in questo contesto – come veicolo del patrimonio culturale immateriale.

La lett. d) aggiunge l'espressione «all'universo», terminologia che si distanzia lievemente dalla delimitazione data dal programma LHT – il quale non inseriva questo complemento – e che pare dare rilevanza, in modo indiretto, alla necessità di valorizzare e proteggere il patrimonio culturale immateriale delle popolazioni indigene²².

L'ultima novità introdotta dalla Convenzione del 2003 è rappresentata dalla lett. e): l'artigianato tradizionale, difatti, non era mai stato espressamente enumerato tra le discipline o arti costituenti patrimonio culturale immateriale. Inoltre, per quanto possa apparire assimilabile alla terminologia «strumenti, oggetti o manufatti» – come enunciato dal primo paragrafo dell'art. 2, «l'artigianato tradizionale» rappresenta non più soltanto il prodotto di questa arte (per l'appunto, manufatti di qualsiasi tipo), ma anche il sapere, i metodi e le pratiche dell'attività di artigianato. E appare evidente come, tramite questa nuova elencazione, si intenda sottolineare la diretta connessione tra *traditional craftsmanship* e i prodotti di essa²³.

Una volta precisato e delimitato il concetto di patrimonio culturale immateriale, l'art. 2, par. 3, si occupa di definire il termine "salvaguardia", inteso come tutte

²⁰ ZAGATO, *op. cit.*, p. 35.

²¹ Cfr. *supra*.

²² ZAGATO, *op. cit.*, p. 37.

²³ *Ibid.*

le «misure volte a garantire la vitalità del patrimonio culturale immateriale, ivi compresa l'identificazione, la documentazione, la ricerca, la preservazione, la protezione, la promozione, la valorizzazione, la trasmissione, in particolare attraverso un'educazione formale e informale, come pure il ravvivamento dei vari aspetti di tale patrimonio culturale». Questo paragrafo è strettamente collegato ad altre previsioni contenute all'interno della Convenzione del 2003, tra cui l'art. 1, lett. a) e le sezioni 3 e 4, in relazione alle misure di tutela a livello nazionale e internazionale.

Con riguardo all'art. 1, si enumerano quattro scopi: «a) salvaguardare il patrimonio culturale immateriale; b) assicurare il rispetto per il patrimonio culturale immateriale delle comunità dei gruppi e degli individui interessati; c) suscitare la consapevolezza a livello locale, nazionale e internazionale dell'importanza del patrimonio culturale immateriale e assicurare che sia reciprocamente apprezzato; d) promuovere la cooperazione internazionale e il sostegno».

Importante è il richiamo implicito delle lettere a) e b) agli artt. 3 e 4 della Convenzione del 1954, che sembra dare un senso di coesione e di uniformità ai vari impegni presi dall'UNESCO nel corso degli anni. Tale continuità è confermata anche dall'art. 3, lett. a), il quale si riconnette esplicitamente alla Convenzione del 1972, in quanto «una parte del patrimonio culturale immateriale è immediatamente associata»²⁴. La lett. b) si estende ad altri strumenti internazionali e ribadisce l'importanza di interpretare la Convenzione del 2003 in virtù di «qualsiasi strumento internazionale correlato ai diritti di proprietà intellettuale o all'uso di risorse biologiche di cui sono parte». La dicitura "proprietà intellettuale" pare voler richiamare a sua volta le *Model Provisions*, le quali, come già menzionato, si proponevano di elaborare una forma di protezione per il folklore assimilandolo a beni tutelabili da norme sulla proprietà intellettuale.

Ogni obiettivo elencato dall'art. 2 della Convenzione del 2003 viene poi disciplinato da sezioni successive.

In merito alla salvaguardia del patrimonio culturale immateriale è necessario considerare due livelli: quello nazionale e quello internazionale, trattati rispettivamente dalla terza e dalla quarta sezione.

Per quanto concerne la tutela a livello nazionale, l'art. 11 della Convenzione del 2003 richiede che «ciascun Stato contraente adotti i provvedimenti necessari a garantire la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale presente nel suo territorio» e che, tra le misure di salvaguardia enunciate dal già citato art. 2, par. 3, «individui e definisca i vari elementi del patrimonio culturale immateriale presente nel suo territorio, con la partecipazione di comunità, gruppi e organizzazioni

²⁴ Art. 3, lett. a) (*Relazioni con altri strumenti internazionali*).

non governative rilevanti»²⁵. Tali obblighi possono essere assolti anche tramite la compilazione di inventari regolarmente aggiornati, di cui all'art. 12, par. 1, e altre misure date dall'art. 13. Quest'ultimo esige che ciascuno Stato contraente compia ogni sforzo per: «a) adottare una politica generale volta a promuovere la funzione del patrimonio culturale immateriale nella società e integrare la salvaguardia di questo patrimonio nei programmi di pianificazione; b) designare o istituire uno o più organismi competenti per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale presente sul territorio; c) promuovere gli studi scientifici, tecnici e artistici, come pure i metodi di ricerca, in vista di una salvaguardia efficace del patrimonio culturale immateriale». Alla lett. d) è imposto che si «adottino adeguate misure legali, tecniche, amministrative e finanziarie volte a: i) favorire la creazione o il potenziamento di istituzioni di formazione per la gestione del patrimonio culturale immateriale e la sua divulgazione [...] ii) garantire l'accesso al patrimonio [...] iii) creare centri di documentazione facilitandone l'accesso».

Tra gli impegni per la tutela a livello nazionale vi sono anche quelli concernenti l'educazione e la sensibilizzazione. A norma dell'art. 14, ad ogni Stato è richiesto di «garantire il riconoscimento, il rispetto e la valorizzazione del patrimonio culturale immateriale nella società, in particolare mediante gruppi di educazione, sia per gruppi in generale che per quelli direttamente interessati, tramite attività di potenziamento delle capacità nel campo della salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e altri mezzi informali per la trasmissione delle conoscenze». In aggiunta, si richiede l'informazione costante sui pericoli che «minacciano tale patrimonio culturale e sulla protezione degli spazi naturali e luoghi della memoria, la cui esistenza è necessaria ai fini dell'espressione» di esso, ma anche la promozione della partecipazione di comunità, gruppi e individui che creano, mantengono e lo trasmettono per coinvolgerli attivamente nella sua gestione²⁶.

Gli impegni richiesti ad ogni singolo Stato membro a livello locale sono da considerarsi strettamente complementari a quelli di grado internazionale. I vari sforzi compiuti dai singoli paesi, quale l'elencazione di inventari, sono direttamente strumentali, ad esempio, per la composizione di Liste. La Convenzione del 2003 istituisce due Liste ufficiali, a norma degli artt. 16 e 17: la Lista del patrimonio culturale immateriale (LPCI) e quella del patrimonio culturale immateriale in pericolo (LPCIP). Esse sono state inaugurate nel 2008 e ad oggi, congiuntamente, contengono 549 elementi, provenienti da 127 paesi, tra cui ad esempio il flamenco spagnolo e l'agopuntura cinese. Nel 2017 sono state inserite, per quanto concerne

²⁵ Art. 11, lettere a) e b) (*Ruolo degli Stati contraenti*).

²⁶ Artt. 14 (*Educazione sensibilizzazione e potenziamento delle capacità*) e 15 (*Partecipazione delle comunità dei gruppi e degli individui*).

l'Italia, l'arte del pizzaiolo napoletano, e più recentemente nel 2018 e nel 2019, l'alpinismo, la perdonanza celestiniana e la transumanza, ovvero le migrazioni stagionali del bestiame attraverso il Mar Mediterraneo e le Alpi²⁷.

Tali Liste non svolgono solamente la funzione di unificazione per quanto concerne le attività svolte da ciascun Stato membro, ma sono volte a dare protezione e riconoscimento "ufficiale" a beni, arti, o tradizioni da considerarsi meritevoli di tutela internazionale. Questa tutela viene promossa anche tramite specifici programmi, progetti e attività che, a seguito della valutazione del Comitato intergovernativo per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale²⁸, potranno essere integrati a livello nazionale, sub-regionale e regionale, godendo dell'assistenza del Comitato stesso²⁹.

La tutela internazionale non deve necessariamente essere prestata dagli organi istituiti dalla Convenzione del 2003, ma può anche essere il prodotto della collaborazione tra Stati membri. A tal proposito, la sezione 5 si occupa di regolare le varie forme di cooperazione e assistenza internazionale che i vari paesi aderenti alla Convenzione possono intraprendere al fine di tutelare il patrimonio culturale immateriale proprio o di altre nazioni³⁰. L'art. 19, par. 1, stabilisce che la cooperazione internazionale comprende «lo scambio di informazioni e di esperienze, di iniziative congiunte, o l'istituzione di un meccanismo di assistenza agli Stati contraenti nei loro sforzi volti a salvaguardare il patrimonio culturale immateriale», in quanto tale patrimonio è riconosciuto dagli Stati membri stessi come oggetto «d'interesse generale per l'umanità»³¹.

La Convenzione, pertanto, istituisce un meccanismo per richiedere assistenza internazionale, nel caso in cui uno Stato membro non abbia risorse sufficienti per tutelare il patrimonio culturale immateriale presente nel proprio territorio. Quest'assistenza può essere concessa da un paese contraente ad un altro³², ma anche direttamente al Comitato intergovernativo per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, a norma dell'art. 21. L'assistenza può manifestarsi sotto varie forme: «a) studi concernenti i vari aspetti della salvaguardia; b) messa a disposizione di esperti e di specialisti; c) formazione del personale necessario; d) elaborazione di misure normative o altre; e) creazione e gestione di infrastrutture; f) fornitura

²⁷ Disponibile presso: <https://ich.unesco.org>.

²⁸ Il Comitato è istituito dalla Convenzione del 2003 a norma dell'art. 5. Cfr. *infra*.

²⁹ Art. 18 (*Cooperazione*).

³⁰ Tale collaborazione può trovare una ragion d'essere per vari motivi, quale l'affinità di arti o tradizioni tra uno Stato o l'altro.

³¹ Art. 19, par. 2.

³² Art. 19, par. 1.

di attrezzi e di *know-how*; g) altre forme di assistenza tecnica e finanziaria», tra cui «la concessione di prestiti e tassi d'interesse contenuti e di donazioni».

Se richieste al Comitato, le forme di assistenza elencate dalla norma possono essere presentate e concesse sotto determinate condizioni. In primo luogo, come disciplinato dall'art. 20, devono avere obiettivi specifici, quali «a) la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale iscritto nella Lista del patrimonio culturale immateriale che necessita di essere urgentemente salvaguardato»; l'assistenza può essere richiesta in vista della «b) preparazione degli inventari, ai sensi degli Artt. 11 e 12 o d) per richiedere il supporto per programmi, progetti e attività intraprese a livello nazionale, sub-regionale e regionale, o, ancora, d) per ogni altro scopo che il Comitato potrebbe ritenere necessario».

In secondo luogo, la concessione di forme di assistenza internazionale deve passare al vaglio del Comitato, il quale dovrà istituire la procedura per esaminare le richieste e precisare le informazioni da includere nelle richieste, i provvedimenti previsti, gli interventi richiesti e una valutazione nel loro costo, dando, ove necessario, la priorità a domande presentate per situazioni di emergenza³³. Una determinata domanda può essere presentata da uno o più stati contraenti³⁴ e, se concessa, l'assistenza internazionale deve essere regolamentata da un accordo tra il Comitato e lo Stato contraente beneficiario, il quale dovrà comunque tentare di partecipare al «posto delle misure di salvaguardia – entro i limiti delle proprie risorse – e presentare al Comitato un rapporto sull'uso che viene fatto dell'assistenza fornita»³⁵.

L'obbligo di presentazione di rapporti non riguarda solamente l'assistenza internazionale. Difatti, l'art. 29 richiede a ciascuno Stato membro di sottoporre al Comitato rapporti anche sulle misure legislative, amministrative e altre misure adottate per l'applicazione della Convenzione del 2003. Allo stesso modo, tale responsabilità ricade sul Comitato, il quale dovrà, a sua volta, presentare un rapporto durante le sessioni dell'Assemblea generale degli Stati membri³⁶ e anche alla Conferenza generale dell'UNESCO³⁷.

³³ Art. 22 (*Condizioni che disciplinano l'assistenza internazionale*).

³⁴ Art. 23 (*Richieste di assistenza internazionale*).

³⁵ Art. 24 (*Ruolo degli Stati contraenti beneficiari*).

³⁶ Art. 4 (*Assemblea generale degli Stati contraenti*).

³⁷ La Conferenza generale UNESCO ha luogo ogni due anni, e riunisce tutti gli Stati membri dell'Organizzazione e gli Stati associati. Prendono parte anche osservatori di Stati non contraenti, e rappresentanti di organizzazioni intergovernative e non. Durante la Conferenza generale, sono prese decisioni inerenti alle politiche da adottare e le linee guida per l'organizzazione del lavoro dell'intera UNESCO, quali l'impostazione di programmi o del budget. In questa sede vengono inoltre eletti i membri della Commissione Esecutiva e del Direttore generale.

3. Gli obblighi, le procedure e le definizioni descritte nel paragrafo precedente non possono essere rispettati o posti in essere esclusivamente dagli Stati contraenti: come già anticipato, risultano necessarie la coordinazione e la direzione da parte di uno o più organi o istituzioni, soprattutto in virtù della molteplicità di aspetti procedurali che entrano in gioco, tra cui quelli di assistenza finanziaria, a norma degli artt. 20-24.

La sezione 2 introduce e analizza i due organi principali ovvero l'Assemblea generale e il Comitato.

La prima è disciplinata dall'art. 4 ed è definita come l'organismo sovrano della Convenzione. Partecipano all'Assemblea generale i rappresentanti degli Stati membri, che si riuniscono in sessione ordinaria ogni due anni e possono riunirsi in sessione straordinaria se così decide o su richiesta del Comitato intergovernativo per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale o di almeno un terzo degli Stati contraenti.

L'Assemblea ha varie funzioni: in primo luogo la nomina dei rappresentanti del Comitato, secondo organo principale della Convenzione³⁸, e il rinnovo biennale della metà di quest'ultima³⁹. Inoltre, l'Assemblea ha potere decisionale per quanto concerne l'approvazione dei progetti richiesti al Comitato, per i quali risulta necessario attingere alle risorse del Fondo istituito dalla Convenzione⁴⁰, delle direttive operative assunte e i rapporti stilati dal Comitato, e delle richieste presentate dai singoli Stati membri per l'iscrizione nelle liste e le proposte menzionate ai sensi degli artt. 16, 17 e 18 e per la concessione di assistenza internazionale a norma dell'art. 22.

L'altro organismo principale istituito dalla Convenzione è, come già anticipato, il Comitato intergovernativo per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, il quale, a seguito dell'entrata in vigore – successivamente alla ratifica del trentesimo Stato, *ex art. 34* – era inizialmente composto da rappresentanti di 18 Stati membri⁴¹. A seguito dell'adesione della cinquantesima Parte contraente, il Comitato è attualmente composto da 24 Stati membri, e la loro elezione è basata sui principi di un'equa alternanza e rappresentanza geografica⁴².

Il Comitato si incarica di molteplici compiti. L'art. 7 elenca i seguenti: «a) promuovere tutti gli obiettivi della Convenzione e sostenere e sorvegliare la sua attua-

³⁸ Art. 5, par. 1 (*Comitato intergovernativo per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*).

³⁹ Art. 6, par. 4 (*Elezioni e mandato degli Stati membri del Comitato*).

⁴⁰ Il Fondo sarà discusso nella prossima sezione del presente paragrafo.

⁴¹ Art. 5, par. 1.

⁴² *Ibid.*, par. 2.

zione; b) consigliare sulle migliori prassi da seguire e formulare raccomandazioni sulle misure volte a salvaguardare il patrimonio culturale immateriale; c) elaborare e sottoporre all'Assemblea generale per l'approvazione progetti che richiedono l'uso delle risorse del Fondo, a norma dell'art. 25; d) in relazione al punto precedente, cercare il modo di accrescere le risorse e adottare tutte le misure necessarie; e) elaborare e sottoporre all'Assemblea generale per l'approvazione direttive operative [...]; f) esaminare i rapporti sottoposti dagli Stati contraenti e riepilorarli per l'Assemblea generale; g) esaminare le richieste presentate dagli Stati contraenti e decidere per l'approvazione di iscrizione nelle liste e le proposte menzionate ai sensi degli artt. 16, 17, 18 e la concessione di assistenza internazionale ex art. 22».

Il punto g) della norma ivi riportata ci riconduce ad un'altra questione, ovvero la facoltà di eleggere i beni intangibili da considerarsi patrimonio culturale immateriale.

Alla luce degli obblighi posti in capo a ciascuno Stato membro – elencati nella sezione 3, in particolare agli artt. 11 e 12 – pare naturale pensare che spetti ai singoli Stati selezionare il proprio patrimonio culturale immateriale. Tale conclusione sembra essere peraltro confermata da un'altra norma, ovvero l'art. 2, par. 1, il quale statuisce che per patrimonio culturale immateriale si intendono le prassi, rappresentazioni e il *know-how* che le comunità, i gruppi e gli individui riconoscono in quanto parte del proprio patrimonio culturale immateriale. Tuttavia, l'art. 7, lett. g), non conferma questa facoltà: nonostante sia indispensabile la loro partecipazione al processo di individuazione del patrimonio culturale immateriale, l'ultima parola spetta al Comitato, il quale può decidere e rigettare o meno la proposta avanzata dai contraenti.

Quest'ultimo deve sempre rendere conto del proprio lavoro all'Assemblea generale⁴³ ed è dotato di regolamento interno votato al momento della sua istituzione con una maggioranza di due terzi dei suoi membri. Inoltre, ha la facoltà di istituire su base temporanea «qualsiasi organo consultivo che ritiene necessario per svolgere le sue mansioni e invitare alle proprie riunioni qualsiasi organismo pubblico o privato o persone fisiche con competenza consolidata in determinati settori, al fine di consultarli su questioni specifiche»⁴⁴. Nel caso in cui il Comitato ritenga necessaria la consultazione di organizzazioni non governative – sempre aventi una certa competenza nel settore del patrimonio culturale immateriale – potrà richiederne l'accreditamento all'Assemblea, decidendone criteri e modalità⁴⁵.

⁴³ Si è già discusso dell'obbligo di presentazione del rapporto sulle sue attività e decisioni nel secondo paragrafo del presente lavoro.

⁴⁴ Art. 8 (*Metodi di lavoro del Comitato*).

⁴⁵ Art. 9 (*Accreditamento delle organizzazioni consultive*).

Le attività e i compiti del Comitato e dell'Assemblea generale vengono assistiti dal Segretariato dell'UNESCO, il quale prepara la loro documentazione, l'ordine del giorno delle loro riunioni e provvede all'attuazione delle loro decisioni⁴⁶.

Nei paragrafi precedenti si è menzionata un'altra istituzione nata con la Convenzione sulla salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, ovvero il Fondo. I vari impegni assunti dagli Stati membri e dagli organi coinvolti necessitano, naturalmente, di risorse. Pertanto, ai fini della realizzazione degli obiettivi prefissati dalla Convenzione del 2003, quest'ultima istituisce un Fondo del patrimonio culturale immateriale, che trova disciplina nella sezione 6. Le risorse possono essere costituite da contributi degli Stati membri, da fondi destinati appositamente per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale previa decisione della Conferenza generale, contributi, donazioni o lasciti eventualmente forniti da altri Stati, organizzazioni e programmi interni all'intero sistema delle Nazioni Unite o da altre organizzazioni, o, ancora, da altri organismi pubblici o privati e persone fisiche. Il Fondo è altresì composto dagli interessi dovuti sulle sue risorse, altri fondi ottenuti per mezzo di raccolte fondi e derivanti da eventi organizzati a vantaggio di esso, e qualsiasi altra risorsa autorizzata dal Comitato⁴⁷.

Ciascuno Stato membro è tenuto a versare, almeno ogni due anni, un contributo al Fondo, il cui ammontare è fissato dall'Assemblea generale, a norma dell'art. 26. Tuttavia, quest'ultima disposizione può essere derogata da ciascuno Stato al momento della ratifica o dell'adesione⁴⁸, dichiarando di non voler essere vincolato a tale obbligo. Resta loro la possibilità di donare dei contributi volontari che si avvicinino il più possibile alla soglia stabilita dall'Assemblea.

4. La Convenzione del 2003 rappresenta indubbiamente un punto di svolta nel panorama della tutela dei beni culturali. Affiancando la Convenzione del 1972, essa pare dare una completezza alla tutela del patrimonio culturale universale necessita, materiale e immateriale.

La Convenzione del 2003 riesce inoltre a superare tutte le problematiche date dai progetti precedenti, raggruppando in un unico macro-gruppo le varie forme di patrimonio culturale immateriale, evitando così il proliferarsi di programmi ed elenchi, quali i già menzionati programma LHT o il Programma per la proclamazione di opere d'arte dell'eredità orale e immateriale dell'umanità. Il senso di completamento e di uniformità ci è dato dalla Convenzione stessa, la quale, all'art. 31, dispone che «tutte le voci proclamate "capolavori del patrimonio orale

⁴⁶ Art. 10 (*Segretariato*).

⁴⁷ Art. 25 (*Fondo per il patrimonio culturale immateriale*).

⁴⁸ Ai sensi degli artt. 32 e 33.

e immateriale” prima dell’entrata in vigore della Convenzione vengano incorporate nella Lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale», disciplinata dell’art. 16.

La scelta di una terminologia differente tra il programma LHT e la Convenzione del 2003 dà anche modo di vedere il contenuto del patrimonio culturale immateriale in maniera meno “classista”. La Convenzione del 2003 non vuole essere una classifica delle tradizioni migliori delle varie culture del mondo, quanto, piuttosto, uno strumento con il quale poter dare maggiore visibilità, conoscenza e, soprattutto, incrementare la consapevolezza «di ciò che esso significa ed incoraggiare un dialogo che rispetti la diversità culturale»⁴⁹. Con questa dicitura si vuole appunto mettere in risalto l’intenzione di valorizzare tale patrimonio, indipendentemente dalla provenienza, evitando che la Convenzione si tramuti in un mezzo di competizione, piuttosto che di cooperazione internazionale.

Nonostante questo, la Convenzione del 2003 presta il fianco a diverse criticità che è opportuno prendere in considerazione.

Tornando alla definizione data dall’art. 2, sorge il problema legato alla lingua. Secondo la dicitura di tale articolo, infatti, tra le varie forme elencate dalla norma vi è compreso il linguaggio, ma solo in quanto veicolo del patrimonio culturale immateriale. È intuibile come questa perifrasi sembri quindi limitare parecchio l’ambito del linguaggio, che ai fini della Convenzione del 2003 non viene considerato “lingua” in quanto tale, ma solo se e in quanto veicolo del patrimonio culturale immateriale.

Non è chiaro il motivo dell’aggiunta di questa locuzione, poiché il presupposto dell’intera Convenzione e dei suoi progetti antecedenti pare essere quello della protezione e della promozione della diversità culturale in tutte le sue forme⁵⁰. Conseguentemente sembra venir meno il senso di tutela nei confronti della lingua, soprattutto per quanto riguarda le minoranze linguistiche⁵¹. Ciò mette in evidenza un’altra tematica, ovvero la mancata presa di posizione della Comunità internazionale nelle politiche di protezione linguistica. Nello stesso anno della firma della Convenzione del 2003 era già stato istituito un Gruppo di esperti *ad hoc*, che durante la *International Expert Meeting on UNESCO Programme Safeguarding of Endangered Languages*⁵², presentò il documento *Language Vitality and Endanger-*

⁴⁹ Art. 16, par. 1.

⁵⁰ Un esempio concreto è poi dato dal Programma per la proclamazione di opere d’arte dell’eredità orale e immateriale dell’umanità, il quale menziona il concetto di “orale”, facilmente riconducibile alla lingua, ma né quest’ultimo né la Convenzione si riferiscono in maniera diretta a questa.

⁵¹ ZAGATO, *op. cit.*, p. 53.

⁵² Parigi, 10-12 marzo 2003.

ment, uno studio che promuoveva la diversità delle lingue e soprattutto dava un prospetto su quelle in via di estinzione⁵³. Tale questione, tuttavia, pare non essere confluita nelle trattative per la Convenzione del 2003 e tuttora manca uno strumento di tutela per la lingua.

Infine, deve essere discussa la questione dell'adeguatezza della Convenzione del 2003 a svolgere la funzione di tutela e promozione che si prefigge di implementare. Vi sono tre aspetti che devono essere tenuti in conto: la sua efficacia in quanto strumento legale, la connessione con le norme sulla proprietà intellettuale, e la partecipazione effettiva delle comunità interessate, in particolare, delle comunità indigene.

Tenendo in considerazione l'intero quadro delle varie Convenzioni succedutesi negli anni (ovvero le Convenzioni del 1954 e del 1972), è più facile intravedere un metodo di difesa di beni tangibili. Più complessa risulta essere la tutela concreta su beni che non sono materiali, cioè in virtù della loro natura fluida e volatile. Alla luce di queste caratteristiche, il tentativo di porre questi beni sotto un qualsiasi tipo di tutela giuridica – ancorché internazionale – non è sempre percepita come adeguata, poiché rischierebbe di risultare in un irrigidimento e una chiusura di categorie di ricchezze culturali e folkloristiche.

L'unico strumento che pare tentare il superamento di questa *impasse* è l'assimilazione delle norme per la protezione del patrimonio culturale immateriale a quelle di proprietà intellettuale, secondo la linea data dai già discussi *Model Provisions*. La stessa Convenzione del 2003, all'art. 3, lett. b), afferma che essa non potrà essere interpretata nel senso di «pregiudicare i diritti e gli obblighi degli Stati contraenti derivanti da qualsiasi strumento internazionale correlato ai diritti della proprietà intellettuale». Questa interconnessione tra tutela del patrimonio culturale immateriale e proprietà intellettuale, tuttavia, comporta che vi siano funzioni che non possono essere affrontate dalla Convenzione del 2003 o da uno dei suoi organi o dall'UNESCO, dal momento che questi ultimi non paiono possedere le competenze tecniche necessarie.

Rientra in gioco la (possibile) partecipazione dell'OMPI, che in questo contesto pare l'unica in grado di fornire un ausilio per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale. Tuttavia, questa visione, incentrata sul necessario coinvolgimento di un'altra organizzazione, pare solo confermare i dubbi sull'efficacia e l'adeguatezza della Convenzione del 2003.

Il terzo problema da affrontare riguarda poi la partecipazione e la predisposizione reale delle comunità interessate. Qualora si tratti di larghe fette di popolazioni di un paese, le funzioni – ancorché criticabili – di promozione, protezione

⁵³ Disponibile presso: <http://www.unesco.org>.

e associazione alla proprietà intellettuale della Convenzione sembrano trovare un riscontro e corrispondere ad una forma di celebrazione della loro ricchezza culturale. La questione cambia in relazione alle popolazioni minoritarie, e in particolare a quelle indigene, le quali conservano consuetudini folkloristiche prevalentemente orali che stanno, inoltre, gradualmente scomparendo. Un esempio è fornito dalla comunità aborigena australiana, che ha visto nella non-partecipazione del governo australiano alla Convenzione del 2003 una mancata tutela nei confronti delle proprie tradizioni, le quali sono ancora ufficialmente tutelate solo tramite mezzi legislativi nazionali. Lo Stato, pertanto, è l'unico attore in grado di decidere l'eventuale gerarchia da assegnare ai beni o alle tipologie da tutelare, e nel caso australiano ciò si è trasformato in un pregiudizio nei confronti delle tradizioni aborigene⁵⁴.

Questo disaccordo rappresenta ovviamente la voce di una fetta minoritaria che vede nella Convenzione del 2003 uno strumento positivo in grado di avvalorarla e tutelarla, se pur inascoltata dallo Stato di appartenenza. Tale visione non è condivisa da altre comunità provenienti da altri paesi, che preferiscono interpretare il concetto di "protezione" come "segretezza", non volendo strettamente condividere le proprie tradizioni e usi folkloristici. La questione solleva un problema di tipo normativo, poiché la stessa Convenzione richiede a ciascuno Stato contraente di garantire l'accesso al patrimonio culturale immateriale. Allo stesso modo vuole che vengano rispettate le prassi consuetudinarie che disciplinano l'accesso⁵⁵. Pur cercando di trovare un bilanciamento tra un "diritto di accesso" e il diritto alle abitudini consuetudinarie delle comunità, è evidente come la Convenzione non riesca a soddisfare del tutto i bisogni delle singole popolazioni indigene, le quali non sempre riescono a trovare un accordo con il proprio paese di appartenenza⁵⁶.

5. Nel quadro della Convenzione del 2003, l'Italia può vantare quattordici elementi inseriti in diversi anni: l'opera dei pupi siciliani (2008), il canto a tenore sardo (2008), l'artigianato tradizionale di violini di Cremona (2012), la dieta mediterranea (2013), la festa delle grandi macchine a spalla (2013), la vite ad alberello di Pantelleria (2014), la falconeria (2016), l'arte del pizzaiolo napoletano (2017), l'arte dei muretti a secco (2018), la transumanza, l'alpinismo e la perdonanza celestiniana (2019), l'arte delle perle di vetro e l'arte musicale dei suonatori di corno da caccia (2020)⁵⁷.

⁵⁴ MORTIMER, *Recognising intangible cultural heritage on World Heritage Day*, 2018, disponibile presso: <http://sei.sydney.edu.au>, dove si analizza il caso del sentiero del Canto di Lurujarr (in inglese *the Songline of the Lurujarr Trail*).

⁵⁵ Art. 13, lett. d), n. ii).

⁵⁶ ZAGATO, *op. cit.*, pp. 58-61.

⁵⁷ Dati aggiornati a dicembre 2020. L'elenco è disponibile presso: <https://ich.unesco.org>.

Tuttavia, è importante precisare come, già prima del 2003, l'Italia si sia sempre dimostrata un'attiva sostenitrice della valorizzazione del patrimonio culturale immateriale, che vari studiosi, precedentemente all'entrata in vigore della Convenzione del 2003, avevano già definito come "beni demoetnoantropologici" o "volatili"⁵⁸. Nel territorio nazionale, inoltre, erano già presenti vari istituti, incaricati di documentare beni culturali di vario genere, e si occupavano di catalogare anche quelle forme di patrimonio culturale appunto definito come "volatile".

Già nel 1968 era stato istituito l'Ufficio centrale per il catalogo e la documentazione, oggi divenuto Istituto centrale per il catalogo e la documentazione (ICCD), incaricato di gestire il Catalogo generale di beni storici e culturali materiali e di catalogare elementi di folclore relativi sia del mondo agricolo, che alle feste popolari, alla musica e alla narrativa, sotto la guida del MiBACT. Nel 1978 l'ICCD aveva già istituito due schede: quella per i beni demoetnoantropologici materiali e quella per i beni demoetnoantropologici immateriali. Quest'ultima si focalizzava su "beni" quali le cerimonie festive, le tradizioni musicali, la narrativa di tradizione orale e altri elementi di tipo intangibile⁵⁹, ed è evidente come l'Italia, analogamente all'approccio assunto da altri paesi quali il Giappone, avesse già anticipato la Convenzione del 2003.

Nel 2004 è stato, inoltre, emanato il *Codice dei beni culturali e del paesaggio*⁶⁰, integrato nel 2005 con l'art. 7-bis, che ha recepito la definizione data dall'art. 2 della Convenzione del 2003. La norma statuisce che «le espressioni di identità culturale collettiva contemplate dalle Convenzioni UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la protezione e la promozione delle diversità culturali [...] sono assoggettabili alla disposizione del presente codice qualora siano rappresentate testimonianze materiali».

All'Italia ha senz'altro giovato l'entrata in vigore della Convenzione del 2003, che ha permesso di mettere in risalto le varie forme di ricchezza culturale immateriale, soprattutto nelle zone poco considerate o problematiche. Molte di queste aree geografiche hanno potuto testimoniare un periodo di rivitalizzazione e notorietà grazie all'iscrizione di tradizioni anche poco conosciute nelle Liste. Questo effetto pertanto si è ravvisato in maniera evidente grazie al forte impegno e al coinvolgimento della società civile, attraverso un movimento cominciato dai paesi, piccole comunità e realtà locali.

⁵⁸ CIRESE, *Discipline demoetnoantropografiche in Italia*, in *Le discipline umanistiche. Analisi e progetto*, Roma, 1991, pp. 83-97.

⁵⁹ BROCCOLINI, *Folclore beni demoetnoantropologici e patrimonio immateriale*, in *Enciclopedia Treccani*, 2015.

⁶⁰ D.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42.

Tuttavia, alla luce degli obblighi derivanti dalla Convenzione del 2003 sono emersi vari problemi di carattere amministrativo e di coordinamento tra Stato e Regioni, soprattutto circa l'effettiva partecipazione di queste ultime. Difatti, non tutte le Regioni si sono mostrate coinvolte nell'attività di ricerca, conservazione e catalogazione sia per beni materiali che immateriali. Le Regioni del nord si sono senz'altro impegnate nell'investimento di risorse per musei che promuovessero il patrimonio culturale immateriale locale in varie forme, e le Regioni a statuto speciale come la Sardegna e la Sicilia hanno dimostrato grande impegno con la fondazione dell'Istituto superiore regionale etnografico di Nuoro e il Centro regionale per l'inventario, la catalogazione e la documentazione dei beni culturali siciliani.

Di grande rilevanza è il problema di ripartizione di compiti tra Stato e Regioni. A norma del riformato Titolo V della Costituzione italiana, allo Stato sarebbe attribuita potestà esclusiva in materia di tutela dei beni culturali, mentre le Regioni, in via concorrente con lo Stato, hanno potestà legislativa e organizzativa in materia di azioni di valorizzazione dei beni culturali⁶¹. Per quanto concerne questi ultimi, inoltre, è stata istituita una specifica Commissione sui beni e le attività culturali avente come scopo il coordinamento tra le Regioni nelle politiche di valorizzazione e promozione dei beni culturali⁶².

Il principio di sussidiarietà promosso dal Titolo V stimola non solo la partecipazione delle amministrazioni minori quali Regioni, Province e Comuni, ma anche delle comunità ancora più piccole, le associazioni e i singoli individui. Tuttavia, l'entrata in vigore della Convenzione del 2003 ha evidenziato – proprio alla luce del Titolo V – la difficoltà delle Regioni nel riuscire a coordinare la propria attività con lo Stato, altre Regioni e le stesse comunità locali. Questo impedimento ha varie cause. È necessario considerare innanzitutto l'approccio di ciascuna regione ad uno strumento internazionale: ognuna di esse, difatti, tende a porre in essere sistemi di adattamento alla Convenzione differenti dalle altre, creando un panorama non uniforme e frastagliato a livello nazionale. Poche Regioni hanno, di fatto, adeguato in maniera specifica e perfettamente aderente alla Convenzione i propri istituti e le proprie risorse. Un caso a parte e virtuoso è rappresentato dalla Sicilia, la quale già prima ancora dell'entrata in vigore si era attivata per attuare politiche di valorizzazione del patrimonio demotnoantropologico in collaborazione con l'Università di Palermo, comprendendo l'importanza delle tradizioni popolari e folkloristiche. Successivamente alla ratifica da parte dell'Italia, e recependo a livello regionale la Convenzione, la Sicilia ha istituito il Registro delle eredità immateriali (REI)⁶³. Il

⁶¹ Art. 117, co. 2, lett. s).

⁶² BROCCOLINI, *op. cit.*

⁶³ Il REI è stato istituito con il d.a. 26 luglio 2005 n. 77.

REI rappresenta la prima istituzione regionale istituita *ad hoc* con finalità di salvaguardia e valorizzazione del patrimonio culturale immateriale, non solo adattandosi in pieno ai valori espressi dalla Convenzione del 2003, ma anche dai suoi predecessori, quali il programma LHT e la Raccomandazione. Il REI, infatti, organizza la sua attività di studi e catalogazione in quattro libri: il Libro dei saperi, il Libro delle celebrazioni, il Libro delle espressioni e il Libro dei tesori umani viventi⁶⁴. Non tutte le Regioni hanno seguito l'esempio siciliano, limitandosi ad adeguare i propri meccanismi di catalogazione al sistema dell'ICCD, anche se è da evidenziare come il loro impegno si sia poi manifestato con la realizzazione di musei demotnoantropologici locali.

Questa disomogeneità fa emergere anche una sorta di competizione tra le varie Regioni ma anche tra singole Regioni e le comunità e le associazioni locali, le quali, grazie alla loro attiva partecipazione e capacità di promozione, sono spesso riuscite a superare le amministrazioni più elevate nella fase di candidatura per l'iscrizione nella LPCI⁶⁵.

A causa di questa frammentazione interna, l'Italia, in quanto Stato membro, non ha pertanto potuto portare a termine un processo di adattamento normativo alla Convenzione del 2003, non riuscendo ancora a definire una legislazione nazionale per la regolamentazione del patrimonio culturale immateriale.

La visuale più "microscopica" data dal presente paragrafo sull'Italia permette anche di sottolineare le problematiche che quest'ultima, come altri paesi, hanno riscontrato nel tentativo di adeguarsi agli obblighi richiesti dalla Convenzione del 2003. Si tratta di effetti provocati dall'insita contraddizione caratteristica di quest'ultima, la quale, nel tentativo di conciliare due dimensioni totalmente contrarie, quali la vocazione universalistica (il patrimonio dell'umanità) e una relativistica (diversità culturale), non riesce a fare a meno di trasmettere tale contraddizione ai singoli Stati membri e alle loro singole divisioni e ramificazioni interne⁶⁶.

Nondimeno, la costante partecipazione di tutti i soggetti coinvolti, ravvisabile tramite le innumerevoli candidature ricevute nel corso degli anni⁶⁷, fa intendere un impegno ancora presente e che si prospetta molto attivo anche nel futuro.

⁶⁴ Il primo Libro contiene le varie tecniche e processi legati ad una specifica produzione. Quello delle celebrazioni elenca i riti, le feste e le manifestazioni popolari. Il Libro delle espressioni invece enumera le tradizioni orali e i mezzi espressivi, mentre, infine, quelle dei tesori umani viventi nomina le persone, le comunità e i gruppi specifici tramandanti saperi e tradizioni particolari.

⁶⁵ Si ricorda peraltro che oltre gli otto elementi inseriti elencati all'inizio del paragrafo, il numero di candidature presentato nel corso degli anni è molto elevato.

⁶⁶ BROCCOLINI, *op. cit.*

⁶⁷ Disponibili presso: <https://ich.unesco.org>.



Immagine di un pastore che pratica la transumanza, iscritta nella Lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale nel 2019 (Italia, Austria, Grecia).



L'Arte del pizzaiolo napoletano, iscritta nella Lista nel 2017 (Italia)



La vite ad alberello di Pantelleria, iscritta nella Lista nel 2014 (Italia)



Immagine di castelli umani, iscritti nella Lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale nel 2010 (Spagna).

LA DIVERSITÀ CULTURALE NEL QUADRO GIURIDICO DELL'UNESCO: LA CONVENZIONE DEL 2005 SULLA PROTEZIONE E PROMOZIONE DELLA DIVERSITÀ DELLE ESPRESSIONI CULTURALI

Francesco Paolo Cunsolo

SOMMARIO: 1. La difesa della diversità culturale nel diritto internazionale. – 2. La Convenzione del 2005 sulla diversità delle espressioni culturali: origini e scopo. – 3. Il fascino discreto dell'ambiguità: la doppia faccia della Convenzione del 2005. – 4. Il rapporto tra diversità culturale e tutela dei diritti fondamentali nella Convenzione del 2005. – 5. Conclusioni.

1. L'interesse per la nozione di "diversità culturale", intesa come bene giuridico meritevole di tutela da parte del diritto internazionale, è sempre stato al centro dell'azione dell'UNESCO; anzi, in un certo senso affonda le proprie radici nell'istituzione dell'UNESCO stessa, come del resto risulta dalla sua Costituzione, dove si afferma chiaramente che uno degli obiettivi principali dell'Organizzazione è «garantire agli Stati membri [...] l'indipendenza, l'integrità e la feconda *diversità* delle loro culture e dei loro sistemi di educazione»¹. Non è azzardato, quindi, considerare la diversità culturale uno dei pilastri fondanti dell'UNESCO, dal momento che è per favorire tale "feconda diversità" che l'Agenzia è stata investita del suo mandato, ossia promuovere una pace durevole attraverso il dialogo e la mutua comprensione tra le nazioni, servendosi di strumenti quali l'educazione, la cooperazione scientifica e gli scambi culturali. Ed è grazie all'UNESCO che, a partire dal secondo dopoguerra, le relazioni tra gli Stati hanno vissuto un cambiamento epocale, che ha segnato il passaggio dai semplici "scambi culturali", che hanno sempre caratterizzato la storia della civiltà, alla creazione di un sistema di cooperazione culturale internazionale²,

¹ Art. 1, par. 3 della *Costituzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura* (Costituzione), Londra, 4 novembre 1946. Corsivo aggiunto.

² Per un approfondimento su questo tema si rinvia a MAINETTI, *La coopération culturelle internationale et l'émergence du droit international de la culture*, in ORIOLO, VIGORITO (a cura di), *La "dimensione culturale" nel diritto interno ed internazionale. Profili di tutela e valorizzazione*, Roma, 2014, p. 171 ss.

che trova il proprio elemento strutturale più importante proprio nella diversità culturale.

Fin dagli albori del diritto internazionale della cultura, dunque, la diversità culturale ha svolto un ruolo determinante nell'azione dell'UNESCO, acquisendo un'importanza sempre più decisiva col progredire delle minacce alle quali il mondo moderno, soprattutto negli ultimi anni, ha esposto la cultura e i suoi beni. Se fino a pochi decenni fa i rischi principali per la protezione dei beni culturali erano limitati ai conflitti armati e alle discutibili politiche di conservazione adottate dagli Stati, con l'affacciarsi di nuovi fenomeni sociali ed economici, in particolare quello della globalizzazione, la Comunità internazionale si è dovuta confrontare con una dimensione totalmente inedita dei pericoli che corre la cultura, soprattutto nei suoi aspetti più intangibili e legati all'identità delle minoranze.

Se da un lato, infatti, la crescente liberalizzazione degli scambi ha rappresentato una nuova opportunità di interazione tra le culture, favorendone la conoscenza e il dialogo reciproco, dall'altro il dirompente processo di globalizzazione, anziché favorire il mutuo accrescimento culturale, rischia di portare all'omologazione dei modelli culturali, mettendo così in pericolo la sopravvivenza delle culture tradizionali³. Come del resto è stato notato da alcuni illustri autori sul finire della Guerra fredda⁴, la cultura e le questioni identitarie sarebbero state all'origine dei conflitti del futuro. Letti in questi termini, gli effetti della globalizzazione possono dunque assumere il valore di una minaccia: infatti, più la globalizzazione spinge verso un'omologazione della cultura e l'imposizione di determinati modelli (in gran parte di derivazione occidentale e anglosassone), più il mondo moderno deve fare i conti con nuovi tipi di conflitti, che vedono a un angolo del ring la cultura dominante e all'altro le identità culturali in lotta per la sopravvivenza⁵.

³ Cfr. MAINETTI, *Diversità culturale e cooperazione culturale internazionale alla luce dell'azione normativa dell'UNESCO*, in CATALDI, GRADO (a cura di), *Diritto internazionale e pluralità delle culture*, Napoli, 2014, p. 422; PINESCHI, *Convenzione sulla diversità culturale e diritto internazionale dei diritti umani*, in ZAGATO (a cura di), *Le identità culturali nei recenti strumenti UNESCO. Un approccio nuovo alla costruzione della pace?*, Padova, 2008, p. 163.

⁴ Si veda HUNTINGTON, *The Clash of Civilization*, in *Foreign Affairs*, 1993, p. 22 ss. Dello stesso autore si veda *The Clash of Civilization and the Remaking of World Order*, New York, 1996. Sul dibattito relativo allo scontro delle civiltà, si vedano anche HARRISON, HUNTINGTON, *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*, New York, 2001; HARRIS, *Civilization and Its Enemies: The Next Stage of History*, New York, 2004.

⁵ Si può richiamare, a tal proposito, l'acuta intuizione del filosofo Theodor Adorno, il quale avvertiva la delicatezza dei rapporti tra mondo economico e mondo culturale, con il rischio di omologazione delle espressioni culturali dietro l'angolo, già all'inizio degli anni Cinquanta: «L'industria culturale pretende ipocritamente di regolarsi sui consumatori e di fornire loro ciò che desiderano. [...] L'industria culturale, più che adattarsi alle reazioni dei clienti, le crea o le inventa. Essa glielie

Per questi motivi, la diversità culturale si è affermata come uno dei principali argomenti di dibattito a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, trovando sempre più spazio nei rapporti delle diverse organizzazioni internazionali e nelle risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite e della Conferenza generale dell'UNESCO; ed è interessante notare come, nello stesso periodo, faccia la sua apparizione nel diritto internazionale anche la nozione di biodiversità⁶: come quest'ultima è l'ingrediente essenziale per la sopravvivenza degli ecosistemi naturali, così la diversità culturale è indispensabile per preservare gli "ecosistemi culturali", assicurando la trasmissione del patrimonio culturale alle generazioni future⁷.

Come è stato detto, la necessità di salvaguardare la varietà delle espressioni culturali è da sempre un tema strettamente legato alla liberalizzazione degli scambi commerciali; ed è proprio in occasione dei negoziati che hanno portato all'istituzione dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)⁸ che la tutela della diversità culturale dai rischi del mercato globale inizia a ricevere concreta attenzione a livello internazionale, grazie soprattutto all'introduzione del principio dell'"eccezione culturale", che può essere considerato la prima tappa di un dibattito che culminerà, successivamente, nell'attuale formulazione della diversità culturale.

La comparsa dell'eccezione culturale risale agli anni dell'*Uruguay Round*, il ciclo di negoziati commerciali multilaterali avviato nel 1986 allo scopo di ampliare l'ambito di applicazione del GATT, estendendo i principi del libero scambio, fino a quel momento limitati al commercio delle merci, anche al settore del cosiddetto "com-

incolca, conducendosi come se fosse anch'essa un cliente», ADORNO, *Minima moralia. Meditazioni della vita offesa*, Torino, 2008, aforisma 129, p. 241. Il presente passaggio è citato in BIANCO, *Liaisons dangereuses: la Convenzione UNESCO sulla diversità culturale e l'OMC*, in *Aedon*, 2011, n. 3.

⁶ La dottrina sull'argomento è molto ricca. Per una completa panoramica sull'evoluzione del concetto di biodiversità nel diritto internazionale, cfr. AOKI INOUE, *La convenzione sulla diversità biologica e la biodiversità come questione globale e locale*, in DEL VECCHIO, DAL RI JUNIOR (a cura di), *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il vertice di Johannesburg*, Napoli, 2005, p. 239; DE SADELEER, BORN, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Parigi, 2004; MATZ-LÜCK, *Biological Diversity, International Protection*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2008; PAVONI, *Biodiversità e biotecnologie nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, 2004; SARKAR, *Defining "Biodiversity": Assessing Biodiversity*, in *The Monist*, 2002, p. 131.

⁷ MAINETTI, *op. cit.*, p. 423.

⁸ L'OMC è stata istituita con l'Accordo di Marrakech, firmato il 15 aprile 1994 ed entrato in vigore l'1 di gennaio 1995. Questo accordo ha sancito la conclusione di un ciclo di negoziati denominati *Uruguay Round* (poiché iniziati a Punta del Este, in Uruguay, nel 1986), che hanno portato alla creazione dell'OMC e alla ratifica di tre accordi: il GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), riguardante le tariffe doganali e il commercio, nella versione aggiornata del 1994 che ha affiancato l'omonimo accordo originario del 1947; il GATS (*General Agreement on Trade in Services*), sul commercio di servizi; e i TRIPS (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*), relativi agli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale.

mercio invisibile”, ossia quello dei servizi⁹. Dal momento che tra questi figuravano anche il cinema e gli audiovisivi, che erano considerati settori “culturali”, questo generò delle forti opposizioni all’interno dei negoziati: diversi Stati, con a capofila la Francia, sostenuta dalla Comunità europea e dal Canada¹⁰, si opposero con vigore alla prospettiva di liberalizzazione dei servizi audiovisivi, invocando la nozione di “eccezione culturale”, intesa come «[...] prerogativa sovrana per la difesa delle peculiarità, se non propriamente del carattere “nazionale”, delle diverse forme di espressione culturale»¹¹. L’eccezione culturale costituiva, quindi, una deroga provvisoria alla liberalizzazione degli scambi nei servizi, che consentiva agli Stati di controllare e regolamentare le importazioni di film stranieri, in virtù della natura culturale dei prodotti cinematografici¹². Tuttavia, come è stato osservato, questo concetto non esprimeva di per sé i valori di una vera politica culturale, quanto piuttosto una forma di protezionismo¹³; ciò rendeva necessaria una nuova terminologia, capace di comunicare in maniera compiuta un nuovo orientamento politico e giuridico finalizzato alla tutela e all’eguale rispetto delle diverse espressioni culturali.

Nel corso degli anni Novanta il dibattito internazionale sulla diversità culturale si fa progressivamente più ricco e intenso, intrecciandosi con i temi della democrazia e dello sviluppo: nel 1991 la 26ma Conferenza generale dell’UNESCO adotta una risoluzione dove auspica la creazione di una *World Commission on Culture and Development* (WCCD)¹⁴, che viene immediatamente istituita con una risoluzione dell’Assemblea generale dell’ONU¹⁵. Nel 1995 la WCCD pubblica un rapporto che introduce un’innovativa visione del processo di sviluppo, includendo temi quali i diritti delle donne e dei bambini, il riconoscimento e la valorizzazione delle popolazioni indigene, la preservazione del patrimonio culturale mondiale, incoraggiando un’idea di sviluppo globale rispettosa delle esigenze dei molteplici gruppi

⁹ Cfr. FOÀ, SANTAGATA, *Eccezione culturale e diversità culturale. Il potere culturale delle organizzazioni centralizzate e decentralizzate*, in *Aedon*, 2004, n. 2. Sul punto si vedano anche BAER, *L’exception culturelle – Une règle en quête de contenus*, in *En temps Réel*, 2003, p. 32; GATTINI, *La Convenzione UNESCO sulla protezione e promozione della diversità culturale e regole WTO*, in ZAGATO (a cura di), *op. cit.*, p. 191 ss.

¹⁰ Cfr. DE BURCA, SCOTT (eds.), *The EU and the WTO: Legal and Constitutional Issues*, Oxford, 2001, p. 237.

¹¹ Questa definizione è in GATTINI, *op. cit.*, p. 191.

¹² Cfr. ZAMBARDINO, *La Convenzione UNESCO: la protezione e promozione della diversità culturale*, in *Economia della Cultura*, Bologna, 2006, p. 80.

¹³ GRABER, *The New UNESCO Convention on Cultural Diversity: A Counterbalance to the WTO*, in *Journal of International Economic Law*, 2006, p. 554.

¹⁴ Conferenza generale UNESCO, risoluzione n. 26 C/3.4, 6 novembre 1991.

¹⁵ Assemblea generale ONU, risoluzione n. 46/158, 19 dicembre 1991.

culturali¹⁶. Al centro di questa rilettura c'è la diversità culturale, che, nelle parole dell'antropologo Claude Lévi-Strauss, «[is] behind us, around us and before us»¹⁷.

Sempre nel 1995 viene adottata dall'UNESCO la *Dichiarazione dei principi sulla tolleranza*, dove il rispetto della diversità viene indicato come parte integrante della definizione di "tolleranza"¹⁸.

A partire dal 2000 si assiste alla nascita di un movimento, a livello internazionale, che riporta ulteriormente l'attenzione delle principali istituzioni internazionali sulla delicata questione della protezione della diversità culturale. Il momento di svolta è rappresentato dalla *Dichiarazione universale sulla diversità culturale*, adottata all'unanimità dalla Conferenza generale dell'UNESCO il 2 novembre 2001 (Dichiarazione del 2001)¹⁹. Con essa il concetto di diversità culturale entra nella fase della maturità, acquistando un valore universale (art. 1) e segnando il passaggio al pluralismo culturale (art. 2), che non è altro che «[...] la risposta politica alla realtà della diversità culturale». Nel frattempo, sempre l'UNESCO, ispirandosi ai principi guida già presenti nella *Dichiarazione universale dei diritti umani*²⁰, inizia a valutare l'opportunità di adottare uno strumento giuridico internazionale sulla diversità culturale, fondato sui concetti della dignità umana, dell'uguaglianza e della libertà. A tal proposito, il 12 marzo del 2003 il Consiglio esecutivo dell'UNESCO si riunisce per elaborare un apposito studio preliminare che esamini gli aspetti tecnici e giuridici connessi alla diversità culturale²¹. Con questo studio il tema della diversità culturale viene collocato nel contesto della globalizzazione, con l'obiettivo

¹⁶ *Our Creative Diversity*, Parigi (novembre 1995). Disponibile presso: <https://unesdoc.unesco.org>.

¹⁷ *Ibid.*, p. 11: «For groups and societies, culture is energy, inspiration and empowerment, as well as the knowledge and acknowledgment of diversity: if cultural diversity is 'behind us, around us and before us', as Claude Lévi-Strauss put it, we must learn how to let it led not to the clash of cultures, but to their fruitful coexistence and to intercultural harmony».

¹⁸ Parigi, 16 novembre 1995. Cfr. art. 1, par. 1: «Tolerance is respect, acceptance and appreciation of the rich diversity of our world's cultures, our forms of expression and ways of being human. It is fostered by knowledge, openness, communication, and freedom of thought, conscience and belief. Tolerance is harmony in difference. It is not only a moral duty, it is also a political and legal requirement. Tolerance, the virtue that makes peace possible, contributes to the replacement of the culture of war by a culture of peace». Disponibile presso: <http://portal.unesco.org>.

¹⁹ Disponibile presso: <http://portal.unesco.org>.

²⁰ Assemblea generale ONU, risoluzione n. 217(III), 10 dicembre 1948 (Dichiarazione del 1948).

²¹ Consiglio esecutivo UNESCO, *Preliminary Study on the Technical and Legal Aspects relating the Desirability of a Standard-Setting Instrument on Cultural Diversity*, Doc. n. 166 EX/28 (12 marzo 2003). Grazie a questo studio si rileva un vuoto giuridico internazionale che lo strumento della Convenzione del 2005 avrebbe dovuto colmare.

di «stabilire un legame tra il mantenimento della diversità culturale e gli obiettivi dello sviluppo, in particolare, attraverso la promozione dell'attività creativa e di beni e servizi culturali, tramite i quali tale attività trovi espressione. Ciò implica, in particolare, favorire la capacità degli Stati a definire le loro politiche culturali [...]»²². Si apre così la strada alla creazione di uno strumento idoneo a proteggere la «diversità dei contenuti culturali e delle forme di espressione artistica che si riflettono nell'industria della cultura – aspetti che possono risultare particolarmente minacciati dalla globalizzazione»²³.

Alla fine del 2003 si insedia presso l'UNESCO un gruppo di esperti incaricato di redigere una bozza della convenzione. Nell'arco di un anno prende il via una massiccia campagna di sensibilizzazione, che vede le coalizioni culturali di ciascuno Stato giocare un ruolo determinante, grazie alla quale si giunge all'approvazione definitiva della *Convenzione sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali*²⁴. Quest'ultima può essere intesa sotto un duplice profilo: da un lato rappresenta la cristallizzazione di una serie di atti precedentemente conclusi nei settori del commercio e del patrimonio culturale²⁵; dall'altro si presenta come una evidente reazione al processo di globalizzazione, che ha riempito una importante lacuna nel diritto internazionale con riferimento ai valori culturali, ponendosi ancora oggi come il principale baluardo all'omologazione e alla "standardizzazione della cultura"²⁶.

Ed è sul significato e il valore di questa Convenzione che intendiamo soffermare ora la nostra attenzione.

2. Il 20 ottobre 2005 la Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali è stata adottata in seduta plenaria dalla Conferenza generale dell'UNESCO, con 148 voti a favore (compresi tutti gli Stati membri dell'UE), due contrari (Israele e USA) e quattro astensioni (Australia, Honduras, Liberia, Nicaragua), ed è entrata in vigore il 18 marzo 2007.

²² *Ibid.*, par. 19.

²³ *Ibid.*, par. 23.

²⁴ Parigi, 20 ottobre 2005 (Convenzione del 2005/Convenzione).

²⁵ Per quanto riguarda il settore commerciale, il riferimento è all'*Accordo per l'importazione di oggetti di carattere educativo, scientifico o culturale* (Lake Success, New York, 22 novembre 1950), poi integrato con il *Protocollo addizionale all'accordo per l'importazione di oggetti di carattere educativo, scientifico o culturale* (Nairobi, 26 novembre 1976); nell'ambito del patrimonio culturale, rientrano invece la Convenzione del 1972, la Convenzione del 2003 e la Dichiarazione del 2001, per le quali cfr. *infra*. Si veda CRAUFURD-SMITH, *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of Cultural Expressions: Building a New World Information and Communication Order?*, in *International Journal of Communication*, 2007, pp. 24-55.

²⁶ MAINETTI, *op. cit.*, p. 423. Si veda anche GRABER, *op. cit.*, pp. 553-554.

La Convenzione del 2005 rappresenta oggi la punta di diamante per quanto riguarda la protezione della diversità culturale. Essa chiude il cerchio delle principali Convenzioni UNESCO dedicate alla tutela e alla valorizzazione della cultura in tutte le sue manifestazioni, inaugurato nel 1972 con la *Convenzione sulla protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale*²⁷, che ha sancito il valore universale dei beni culturali materiali, e proseguito nel 2003 con la *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*²⁸. Quest'ultima, in particolare, ha fatto da apripista alla Convenzione del 2005, poiché ha sviluppato il concetto di "identità culturale", che ha un valore chiave per meglio comprendere e tutelare la diversità culturale. Come è stato osservato, infatti, la protezione del patrimonio intangibile (inteso come l'insieme delle tradizioni, dei riti, conoscenze e rappresentazioni che una comunità di individui riconosce come parte del proprio patrimonio culturale)²⁹ determina «*a fortiori* la protezione dell'identità dei popoli stessi, e quindi, attraverso la preservazione dei differenti patrimoni tradizionali dei medesimi, il principale oggetto di tutela [risulta] proprio la diversità culturale»³⁰.

Sulla scorta del successo della Convenzione del 2003, la Convenzione del 2005 ha ricevuto un forte sostegno a livello internazionale (attualmente conta 148 Stati membri)³¹, e si è caratterizzata per la sorprendente rapidità con la quale sono stati condotti i negoziati: meno di due anni sono stati sufficienti per elaborare il testo, nonostante le difficoltà legate alla complessità dei negoziati e alle resistenze di alcuni Stati, in particolare Israele e Stati Uniti³². Questi ultimi si sono fatti portavoce di una ristret-

²⁷ Parigi, 16 novembre 1972 (Convenzione del 1972).

²⁸ Parigi, 17 ottobre 2003 (Convenzione del 2003). Per una panoramica aggiornata sulla tutela internazionale dei beni culturali in tempo di pace, cfr. COLOMBO, *La tutela internazionale dei beni culturali*, in CABIDDU, GRASSO (a cura di), *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2021, in particolare le pp. 59-68.

²⁹ Ai sensi dell'art. 2, par. 1 della Convenzione del 2003: «per "patrimonio culturale immateriale" s'intendono le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il know-how – come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi – che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale. Questo patrimonio culturale immateriale, trasmesso di generazione in generazione, è costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi in risposta al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia e dà loro un senso d'identità e di continuità, promuovendo in tal modo il rispetto per la diversità culturale e la creatività umana». Corsivo aggiunto.

³⁰ LENZERINI, *Riflessioni sul valore della diversità culturale nel diritto internazionale*, in *La Comunità internazionale*, 2001, p. 673.

³¹ Dati aggiornati a novembre 2020.

³² Per un'accurata ricostruzione dei negoziati e delle dinamiche che li hanno animati, cfr. l'importante contributo di MOGHADAM, ELVEREN, *The making of an international Convention: culture and free trade in a global era*, in *Review of International Studies*, 2008, pp. 735-753.

ta ma agguerrita minoranza di Stati³³, che vedevano nel testo negoziato uno strumento di protezionismo mascherato, potenzialmente dannoso per la libera circolazione delle idee e dell'informazione³⁴. L'effetto di questa forte opposizione è stata l'attenuazione della portata obbligatoria delle disposizioni finali, che hanno invece assunto un mero carattere esortativo, tipico delle dichiarazioni di principio. Inoltre, la presenza importante e decisiva della Commissione europea durante le trattative non ha fatto altro che confermare le ambizioni commerciali nascoste dietro il volto "culturale" dell'accordo. Proprio la partecipazione dell'UE ai negoziati ha messo in luce il carattere "misto" della futura convenzione, che in quanto tale non poteva essere negoziata individualmente dai singoli Stati membri. Al contrario, se la natura dell'accordo fosse stata esclusivamente culturale, non sarebbe stato concesso alcuno spazio alla presenza dell'UE. Tuttavia, la circostanza che l'Unione non fosse membro dell'UNESCO ha sollevato delicate questioni procedurali, risolte con il riconoscimento alla Commissione dello status inedito di "observateur renforce", che le ha permesso di prendere parte attiva ai negoziati in nome dell'Unione e dei suoi Stati membri³⁵.

Al centro del dibattito che ha accompagnato i negoziati c'era, in particolare, il senso e le implicazioni del concetto di "diversità culturale", espressione per sua natura caratterizzata da una ricca complessità di significati: uno di questi fa riferimento al delicato equilibrio tra le culture, in quanto proteggere la diversità culturale significa promuovere azioni a tutela delle minoranze culturali. Un altro approccio tiene in considerazione la protezione di determinate minoranze culturali, nello specifico quelle "in pericolo": in questo senso, la tutela della diversità culturale acquista una dimensione più politica, basata sulla visione della cultura sia sotto il profilo sociale che dal punto di vista della sua diffusione commerciale. Quest'ultimo approccio, che è molto debitore del concetto di "eccezione culturale", ha ottenuto maggiore

³³ Oltre a Stati Uniti e Israele (che hanno votato contro la Convenzione), altri Stati hanno assunto una posizione oppositiva nei confronti dell'accordo: l'Australia si è astenuta a causa dell'art. 20 ("Relazioni con gli altri strumenti: sostegno reciproco, complementarità e non subordinazione"), così pure Liberia, Nicaragua e Honduras. All'inizio del 2005, in piena fase di elaborazione della bozza dell'accordo (poi approvato nel giugno 2005, infine adottato il 20 ottobre del medesimo anno), anche la Corea del Sud e la Thailandia avevano espresso perplessità nei confronti dell'accordo; il Giappone, in particolare, era tra i più convinti sostenitori, accanto agli Stati Uniti, delle istanze oppostive.

³⁴ MAINETTI, *op. cit.*, p. 426. All'indomani dell'adozione della Convenzione, gli Stati Uniti manifestarono le proprie preoccupazioni durante la Conferenza generale dell'UNESCO: «The United States of America is extremely disappointed with the decision that has just been taken. As we have explained in great detail, we have serious concerns about the potential of the Draft Convention to be misinterpreted in ways that might impede the free flows of ideas by word and image as well as affect other areas, including trade», UNESCO, *Records of the General Conference, 33rd Session*, 3-21 ottobre 2005, p. 221.

³⁵ *Ibid.*, p. 427.

sostegno durante i negoziati, e ha ispirato l'obiettivo principale dell'accordo, ossia proteggere la cultura dagli effetti nocivi di una diffusa commercializzazione, incoraggiandone al contempo lo sviluppo in tutte le sue molteplici varietà.

In termini più specifici, le ragioni alla base della stipulazione della Convenzione possono essere riassunte in tre diversi punti: affermare il valore universale della diversità culturale («[...] la diversità culturale rappresenta un patrimonio comune dell'umanità e che dovrebbe essere valorizzata e salvaguardata a beneficio di tutti»)³⁶; favorire il pluralismo culturale («[...] la cultura assume forme diverse nel tempo e nello spazio e che questa diversità è riflessa nell'originalità e nella *pluralità delle identità*, così come nelle espressioni culturali delle società e dei popoli umani»)³⁷; promuovere e tutelare il significato culturale di un bene, a prescindere dal suo valore commerciale («convinta che le attività, i beni e i servizi culturali hanno una doppia natura, economica e culturale, in quanto portatori di identità e di significato e non devono quindi essere trattati come aventi esclusivamente un valore commerciale»)³⁸.

La realizzazione di questi obiettivi, che rappresentano in sintesi le basi su cui poggia la Convenzione, ha lo scopo di porre un freno ai pericoli legati ad una liberalizzazione sfrenata e al conseguente fenomeno della globalizzazione, di cui la Convenzione prende atto nel Preambolo quando afferma che:

«constatando che i processi di globalizzazione, agevolati dalla rapida evoluzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, se hanno contribuito a stabilire condizioni inedite capaci di consolidare l'interazione interculturale, rappresentano anche *una sfida per la diversità culturale, segnatamente nell'ambito dei rischi di squilibrio fra Paesi ricchi e Paesi poveri*»³⁹.

Questo rischio di sbilanciamento tra culture dominanti e culture dei paesi in via di sviluppo era già stato notato dalla Dichiarazione del 2001, la quale metteva in guardia dai rischi che la globalizzazione generasse un flusso di informazioni unilaterale, annientando così le culture tradizionali⁴⁰. Alla luce di queste considerazioni, la

³⁶ Preambolo, par. 2, Convenzione del 2005.

³⁷ *Ibid.*, par. 7. Corsivo aggiunto.

³⁸ *Ibid.*, par. 18.

³⁹ *Ibid.*, par. 19. Corsivo aggiunto.

⁴⁰ Art. 6, Convenzione del 2005: «Nell'assicurare la libera circolazione delle idee attraverso parole e immagini, *bisogna vigilare affinché tutte le culture possano esprimersi e farsi conoscere*. La libertà d'espressione, il pluralismo dei media, il multilinguismo, le pari opportunità di accesso alle espressioni artistiche alle conoscenze scientifiche e tecnologiche – compresa il formato digitale – e la possibilità, per tutte le culture, di essere presenti sui mezzi d'espressione e diffusione, sono i garanti della diversità culturale». Corsivo aggiunto.

Convenzione del 2005 ha lo scopo di tutelare quei beni che sono espressione della diversità culturale, in particolare sul piano economico e commerciale, consentendo alle Parti, laddove lo ritengano opportuno, di adottare trattamenti preferenziali ricorrendo a misure protezionistiche e aiuti pubblici⁴¹.

In termini più concreti, l'art. 1 prosegue indicando le finalità perseguite dalla Convenzione, che possono essere suddivise in due tipologie: una legata alla protezione, l'altra alla promozione delle espressioni culturali⁴². L'attività di protezione, consistente in azioni di stampo conservativo, anche alla luce di quanto affermato nel Preambolo⁴³, è principalmente legata alla dimensione culturale della diversità, e trova la propria fonte di ispirazione nella Dichiarazione del 2001, che rappresenta il principale punto di riferimento concettuale per la Convenzione del 2005⁴⁴. Va notato che quest'ultima non si limita a rinviare al testo della Dichiarazione del 2001, ma prende delle posizioni ben precise rispetto alla volontà di proteggere la diversità culturale, che assumono la statura di veri e propri obiettivi. L'art. 1, lett. g), per esempio, annovera tra gli obiettivi della Convenzione «riconoscere la natura specifica delle attività, dei beni e dei servizi culturali quali portatori d'identità, di valori e di significato»; sempre il Preambolo rammenta la necessità di «riconoscere l'importanza del sapere tradizionale quale fonte di ricchezza immateriale e materiale» (par. 10), e che «la diversità culturale [...] è un fattore che permette agli individui e ai popoli di esprimere e scambiare con altri le proprie idee» (par. 14); infine onorare «l'importanza della diversità culturale nell'ambito della piena realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali proclamati dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e da altri strumenti riconosciuti a livello universale» (par. 7).

Gli assunti appena indicati, oltre a rappresentare le principali motivazioni alla base della protezione della diversità culturale, permettono alla Convenzione del 2005 di inserirsi in un percorso di continuità rispetto alle precedenti convenzioni UNESCO, in particolare quella del 1972 e quella del 2003, mettendo in risalto il legame inscindibile tra protezione della cultura e tutela dei diritti umani. Il riferi-

⁴¹ Cfr. PINESCHI, *op. cit.*, p. 164.

⁴² Art. 1, lett. a): «Proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali».

⁴³ Ricordiamoci infatti il par. 11 del Preambolo: «consapevole della necessità di prendere *misure volte a proteggere la diversità delle espressioni culturali e i loro contenuti, in particolare nei casi in cui le espressioni culturali possono essere minacciate di estinzione o soggette a gravi alterazioni, [...] ».* Corsivo aggiunto.

⁴⁴ Non a caso il par. 23 del Preambolo invita a far riferimento «[...] alle disposizioni degli strumenti internazionali adottati dall'UNESCO riguardanti la diversità culturale e l'esercizio dei diritti culturali, in particolar modo la Dichiarazione Universale sulla Diversità culturale del 2001».

mento, in questo caso, è verso i cosiddetti diritti culturali⁴⁵, i quali sono inquadrati e posti sotto l'egida di due importanti disposizioni della Convenzione, ossia il principio del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali⁴⁶ e il principio dell'uguale dignità e del rispetto di tutte le culture⁴⁷.

L'attività di promozione, invece, riguarda il rapporto che intercorre tra la cultura e lo sviluppo, che rappresenta un altro degli obiettivi della Convenzione del 2005⁴⁸. In questo modo l'UNESCO ha posto la cultura al centro delle politiche di cooperazione nazionale e internazionale, rendendola un elemento strategico per lo sviluppo sostenibile, in particolare nei paesi più poveri e svantaggiati. Promuovere la diversità culturale in un determinato territorio significa «creare le condizioni che permettano alle culture di prosperare e interagire liberamente, in modo da arricchirsi reciprocamente»⁴⁹, «promuovere il dialogo interculturale, al fine di garantire a livello internazionale scambi culturali più intensi ed equilibrati, favorendo così il rispetto interculturale e una cultura della pace»⁵⁰, e infine «consolidare la cooperazione e la solidarietà internazionali che poggiano sullo spirito di partenariato, segnatamente allo scopo di accrescere le capacità dei Paesi in via di sviluppo nel proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali»⁵¹. Questi obiettivi sono resi possibili attraverso il rispetto di alcuni principi indicati all'art. 2, vale a dire il principio di sovranità, che garantisce ad ogni Stato la possibilità di far

⁴⁵ Per una breve analisi terminologica, cfr. FAMIGLIETTI, *Diritti culturali e diritto della cultura. La voce "cultura" dal campo delle tutele a quello della tutela*, Torino, 2010, pp. 44-57. Secondo l'autore «i "diritti culturali", [...] rappresentano l'insieme di pratiche e comportamenti legati a una appartenenza culturale, etnica, religiosa, insomma ad elementi che determinano l'identità di una persona in riferimento ad una collettività», p. 48.

⁴⁶ Art. 2, par. 1, Convenzione del 2005: «La protezione e la promozione della diversità culturale presuppongono il rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali quali la libertà di espressione, d'informazione e di comunicazione nonché la possibilità degli individui di scegliere le proprie espressioni culturali. Le disposizioni della presente Convenzione non possono essere invocate al fine di pregiudicare le libertà fondamentali e i diritti umani, sanciti dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani o dal diritto internazionale, oppure di limitarne la portata».

⁴⁷ Art. 2, par. 3: «La protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali implicano il riconoscimento del principio di uguale dignità e del rispetto di tutte le culture, incluse quelle delle persone appartenenti alle minoranze e alle popolazioni autoctone».

⁴⁸ Art. 1, lett. f): «Riaffermare l'importanza della connessione tra cultura e sviluppo per tutti i Paesi, segnatamente per i Paesi in via di sviluppo, e sostenere le misure nazionali e internazionali volte a evidenziare il valore capitale di questo nesso».

⁴⁹ Art. 1, lett. b).

⁵⁰ Art. 1, lett. c).

⁵¹ Art. 1, lett. i).

valere il proprio diritto sovrano di adottare politiche e misure culturali⁵²; il principio dello sviluppo sostenibile⁵³, indispensabile per preservare la diversità culturale per le generazioni presenti e quelle future⁵⁴; e per concludere il principio di complementarità degli aspetti economici e culturali dello sviluppo, che invita a bilanciare equamente gli obiettivi economici con il rispetto dei valori culturali⁵⁵.

Il richiamo agli aspetti economici della cultura rende la Convenzione del 2005, nell'ecosistema degli atti giuridici dell'UNESCO, il primo trattato in cui viene proclamata la natura ambivalente dei beni, servizi e delle attività culturali, in quanto provvisti anche di un innegabile valore commerciale⁵⁶. Tuttavia, è proprio a cau-

⁵² Art. 2, par. 2: «In conformità alla Carta delle Nazioni Unite e ai principi del diritto internazionale, gli Stati possono far valere il loro diritto sovrano per adottare misure e politiche volte a proteggere e a promuovere la diversità delle espressioni culturali sul proprio territorio».

⁵³ La dottrina sul principio dello sviluppo sostenibile è sconfinata. Qui di seguito si citano i riferimenti bibliografici fondamentali: BARRAL, *Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm*, in *European Journal of International Law*, 2012, pp. 377-400; BEYERLIN, *Sustainable Development*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013; BOSSELMANN, *The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*, Farnham, 2008; BOYLE, *The Gabcikovo-Nagymaros Case: New Law in Old Bottles*, in *Yearbook of International Environmental Law*, 1997, pp. 13-20; BOYLE, FREESTONE, *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges*, Oxford, 1999; BROWN WEISS, *In Fairness to Future Generations and Sustainable Development*, in *American University International Law Review*, 1992, pp. 19-26; CORDONIER SEGGER, KHALFAN, *Sustainable Development Law: Principles, Practices and Prospects*, Oxford, 2004; DUPUY, *Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle?*, in *Revue générale de droit international public*, 1997, pp. 873-903; GILLESPIE, *International Environmental Law, Politics and Ethics*, Oxford, 1997; GINTHER, *Sustainable Development and Good Governance*, Leida, 1995; GIUFFRIDA, *Lo sviluppo sostenibile: i caratteri delle norme internazionali e il loro operare nella soluzione delle controversie*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Napoli, 2004, p. 1041; LANG, *Sustainable Development and International Law*, Londra, 1995; SANDS, *International Law in the Field of Sustainable Development*, in *British Yearbook of International Law*, 1994, pp. 303-381; SANDS, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, 2012; VOIGHT, *Sustainable Development as a General Principle of Law*, in *Sustainable Development as a Principle of International Law: Resolving Conflict between Climate Measures and WTO Law*, Londra, 2008; VOIGHT, *Rule of Law for Nature: New Dimensions and Ideas in Environmental Law*, Cambridge, 2013.

⁵⁴ Art. 2, par. 6: «La diversità culturale rappresenta un patrimonio sostanziale per gli individui e le società. Lo sviluppo sostenibile, di cui beneficiano le generazioni presenti e future, presuppone la protezione, la promozione e il mantenimento della diversità culturale».

⁵⁵ Art. 2, par. 5: «Considerato che la cultura rappresenta un settore essenziale dello sviluppo, gli aspetti culturali ed economici dello sviluppo assumono pari importanza. Gli individui e i popoli hanno il diritto fondamentale di parteciparvi e di usufruirne».

⁵⁶ CORNU, *La Convention pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, in *Journal du droit international*, 2006, p. 929 ss.

sa del suo approccio ambivalente alla diversità culturale, frutto anche di negoziati condotti in maniera frettolosa, che la Convenzione ha prestato il fianco, come vedremo, a numerose critiche.

3. In base a quanto dichiarato nel Preambolo alla Convenzione, la necessità di proteggere e promuovere la pluralità delle espressioni culturali nasce proprio dalla constatazione che la diversità culturale è un bene di tutti e un valore universale, la cui conservazione risulta oltremodo essenziale soprattutto se si considera che la diversità culturale, come la biodiversità, è un bene giuridico a rischio di estinzione. Motivo per cui l'introduzione di misure di protezione da parte degli Stati, in deroga alle regole sul libero scambio, non trova giustificazione nell'interesse del singolo Stato, ma dell'intera Comunità internazionale⁵⁷. Inoltre, come indicato al punto 3, la diversità culturale va tutelata indipendentemente dal suo significato commerciale; e questo è un passaggio fondamentale, poiché affermare che i beni espressione della diversità culturale «[...] non devono [...] essere trattati come aventi esclusivamente un valore commerciale» significa mettere in evidenza la loro natura ambivalente, cioè di beni aventi sia un significato culturale che un valore economico. La stessa definizione di diversità culturale, di cui all'art. 4 della Convenzione, fa rientrare nella nozione sia i beni rilevanti sul piano commerciale, come le attività artistiche, sia altre attività, ad esempio i riti, i saperi tradizionali e le pratiche collettive. Ai sensi dell'art. 4:

«“Diversità culturale” rimanda alla moltitudine di forme mediante cui le culture dei gruppi e delle società si esprimono. Queste espressioni culturali vengono tramandate all'interno dei gruppi e delle società e diffuse tra di loro. La diversità culturale non è riflessa unicamente nelle varie forme mediante cui il patrimonio culturale dell'umanità viene espresso, arricchito e trasmesso grazie alla varietà delle espressioni culturali, ma anche attraverso modi distinti di creazione artistica, di produzione, di diffusione, di distribuzione e di apprezzamento delle espressioni culturali, indipendentemente dalle tecnologie e dagli strumenti impiegati».

È possibile notare come, dalla definizione in esame, non ci si voglia soffermare tanto sulla diversità culturale incarnata in quei beni espressione della cultura di un popolo («non è riflessa unicamente...»), quanto piuttosto sulle attività artistiche («...ma anche attraverso modi distinti di creazione artistica»), in quanto produttive di beni oggetto di scambio e consumo.

L'art. 4 non si limita a fornire una definizione di “diversità culturale”, ma contiene ulteriori nozioni che confermano l'interesse della Convenzione (e dunque delle Par-

⁵⁷ PINESCHI, *op. cit.*, p. 165.

ti contraenti) verso una certa forma di espressioni e manifestazioni culturali, ossia quelle che rivestono un valore economico. Nello specifico viene fatta una precisa distinzione tra contenuto culturale (ossia il senso, la dimensione artistica e i valori generati dalle identità culturali), espressioni culturali (le manifestazioni a contenuto culturale frutto delle creatività degli individui), attività, beni e servizi culturali (ossia attività e beni che, a seconda del loro utilizzo e fine specifico, raffigurano o trasmettono espressioni culturali, indipendentemente dal valore commerciale loro attribuito) e industrie culturali (le industrie che producono attività, beni e servizi culturali). L'articolo poi prosegue distinguendo tra politiche e misure culturali (ossia le iniziative prese a livello locale, nazionale, regionale e internazionale riguardanti la cultura), protezione (consistente nell'adozione di misure volte a preservare, salvaguardare e valorizzare la diversità delle espressioni culturali) e introduce il concetto di "interculturalità", che rimanda all'esistenza e interazione tra culture diverse⁵⁸.

Alla luce del contenuto dell'art. 4, la Convenzione sembra dunque abbracciare una vastissima gamma di forme legate al fattore culturale, facendo sì che ne risulti un'applicazione quasi infinita riguardante sia il "contenuto culturale" (art. 4, par. 2), sia le "attività, beni e servizi culturali" (art. 4, par. 4), sia le "industrie culturali" (art. 4, par. 5).

A questa grande ricchezza in termini di definizioni e di obiettivi della Convenzione non corrisponde, però, un'adeguata previsione di obblighi per le Parti contraenti: addirittura, come rilevato da certa dottrina, a dispetto del suo enorme successo in termini di ratifiche, che come spesso accade è inversamente proporzionale al "coraggio" dell'accordo ratificato, il regime giuridico che istituisce si riduce a poche e deboli norme vincolanti, limitandosi a enunciare principi generali di natura meramente "programmatica"⁵⁹.

L'art. 5 rappresenta il cuore normativo della Convenzione, e riafferma il diritto sovrano delle Parti di formulare e attuare le proprie politiche culturali, nonché di adottare le misure necessarie per proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali⁶⁰. L'art. 6 completa il disposto dell'art. 5, indicando una lista non

⁵⁸ Art. 4, par. 2-8.

⁵⁹ MAINETTI, *op. cit.*, p. 427.

⁶⁰ Qui di seguito il testo completo dell'art. 5: «1. In conformità alla Carta delle Nazioni Unite, ai principi del diritto internazionale e agli strumenti universalmente riconosciuti in materia di diritti umani, le Parti contraenti riaffermano il loro diritto sovrano di formulare e attuare politiche culturali proprie e di adottare misure volte a proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali e a consolidare la cooperazione internazionale allo scopo di conseguire gli obiettivi della presente Convenzione. 2. Nel momento in cui una Parte contraente adotta una determinata politica e prende misure volte a proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali sul proprio territorio deve accertarsi che queste politiche e misure siano compatibili con le disposizioni sancite dalla presente Convenzione».

esaustiva di misure e politiche che le Parti hanno facoltà di adottare in base al loro diritto sovrano⁶¹. Questi due articoli, che inaugurano la sezione IV della Convenzione denominata "Diritti e obblighi delle Parti"⁶², sono stati ampiamente criticati dagli oppositori alla Convenzione, in particolare dagli Stati Uniti, che vi avevano visto un invito a violare altri obblighi internazionali, a cominciare dagli accordi dell'OMC. Tuttavia, se a una prima occhiata può sembrare che l'art. 6 autorizzi l'adozione di qualsiasi tipo di misura, legislativa e non, come sovvenzioni o altre barriere doganali, in realtà, ad una lettura più attenta, si può notare come la libertà concessa alle parti sia solo teorica; ai sensi dell'art. 5, infatti, il diritto sovrano esercitato dalle Parti nell'attuazione di politiche culturali proprie deve avvenire «in conformità alla Carta delle Nazioni Unite, ai principi del diritto internazionale e agli strumenti universalmente riconosciuti in materia di diritti umani [...]»; non bisogna poi dimenticare la regola generale sull'interpretazione, sancita nella *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati* del 1969, in base alla quale i termini di un accordo devono essere sempre interpretati nel loro contesto, e alla luce dello scopo e dell'oggetto del trattato⁶³. Inoltre, gli artt. 5 e 6 andranno interpretati alla luce dei principi guida indicati all'art. 2⁶⁴, nonché in base al disposto dell'art. 20, che costituisce un altro importante limite alla libertà delle parti, poiché stabilisce che «nessun punto della presente Convenzione può essere interpretato come una modifica dei diritti e degli obblighi delle Parti contraenti a titolo di altri trattati a cui hanno aderito»⁶⁵.

Alla luce di queste valutazioni, è evidente come la portata degli artt. 5 e 6 risulti estremamente limitata, e che il loro contenuto si riduca a poco più di una dichiarazione di principio. Ciò è confermato anche dalla totale assenza di veri e propri

⁶¹ Per citarne alcune: misure regolamentari che mirano a proteggere e a promuovere la diversità delle espressioni culturali; misure volte a fornire alle industrie culturali nazionali autonome e alle attività del settore informale un accesso effettivo ai mezzi di produzione, di diffusione e di distribuzione delle attività, dei beni e dei servizi culturali; misure volte a concedere aiuti finanziari pubblici; misure volte a promuovere e sostenere gli artisti e tutte le altre persone impegnate nella creazione di espressioni culturali.

⁶² I 15 articoli che compongono la Sezione IV (artt. 5-19) possono essere raggruppati in tre categorie: la prima (artt. 5 e 6) è dedicata al diritto sovrano di adottare politiche culturali; la seconda (artt. 7-11) riguarda l'impegno delle Parti a proteggere la diversità delle espressioni culturali; infine il terzo gruppo (artt. 12-19) si concentra sulla cooperazione internazionale finalizzata alla creazione delle condizioni propizie per la promozione della diversità delle espressioni culturali.

⁶³ Vienna, 23 maggio 1969, art. 31, par. 1: «Un trattato deve essere interpretato in buona fede in base al senso comune da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto ed alla luce del suo oggetto e del suo scopo».

⁶⁴ *Infra*, par. 2.

⁶⁵ Art. 20, par. 2, Convenzione del 2005.

obblighi; fatto piuttosto controverso, considerato che il progetto preliminare di convenzione inviato agli Stati membri dal Segretariato dell'UNESCO⁶⁶ conteneva ben quattro articoli riguardanti gli obblighi degli Stati parti. Lo stesso progetto dell'art. 5, dopo aver riaffermato il diritto sovrano degli Stati di «adottare misure volte a proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali», riconosceva però anche «il loro obbligo di proteggerla e promuoverla sul proprio territorio e su scala mondiale»⁶⁷. Di tutto questo non è rimasto niente nel testo definitivo adottato nel 2005. E all'infuori dell'obbligo per gli Stati di presentare al Comitato intergovernativo⁶⁸ un rapporto sulle misure adottate per fronteggiare le situazioni di pericolo per la sopravvivenza delle espressioni culturali⁶⁹, non vi è traccia di altre disposizioni di carattere vincolante, ma di formule più caute e tiepide dove le Parti contraenti, invece di dovere, «possono». A proposito del Comitato intergovernativo, quest'ultimo è composto da rappresentanti di 24 Paesi membri della Convenzione ed opera sotto l'autorità della Conferenza delle Parti contraenti, che è invece un organo a rappresentanza plenaria⁷⁰. Il Comitato, la cui principale funzione è incoraggiare e garantire l'attuazione della Convenzione, ha il compito di elaborare direttive operazionali al riguardo, previa approvazione della Conferenza delle Parti, e trasmettere a quest'ultima i rapporti presentati con cadenza quadriennale dagli Stati membri, eventualmente accompagnati dalle sue osservazioni. Tuttavia, anche i poteri riconosciuti al Comitato per proteggere la diversità delle espressioni culturali dalle minacce di estinzione sono alquanto limitati e non hanno natura vincolante: essi, infatti, si limitano alle raccomandazioni che, ai sensi dell'art. 23, par. 6,

⁶⁶ UNESCO, *Preliminary draft convention on the protection of the diversity of cultural contents and artistic expressions*, Doc. CLT/CPD/2004/CONF.201/2 (2 luglio 2004).

⁶⁷ Nel corso dei lavori preparatori, gli esperti hanno insistito molto sull'obbligo degli Stati di proteggere le forme più a rischio dell'espressione culturale presenti sul loro territorio; nonché sull'importanza della cooperazione internazionale per l'adempimento degli obblighi di protezione e promozione della diversità culturale a livello mondiale: «One important conclusion reached at that meeting was that international cooperation should be a core feature of the rights and obligations of States Parties in order to protect and promote the diversity of all cultural expressions. [...] At the national level, the experts agreed on an obligation for States Parties to protect vulnerable forms of cultural expression». UNESCO, *ibid.*, p. 4.

⁶⁸ Istituito e disciplinato dall'art. 23, Convenzione del 2005.

⁶⁹ Art. 8, par. 3, Convenzione del 2005.

⁷⁰ Art. 22, Convenzione del 2005. Ai sensi del par. 4, le funzioni della Conferenza sono: eleggere i membri del Comitato intergovernativo; ricevere ed esaminare i rapporti delle Parti contraenti trasmessi dal Comitato; approvare le direttive operazionali elaborate, su richiesta della Conferenza stessa, dal Comitato; prendere le misure necessarie per promuovere gli obiettivi della Convenzione.

lett. d) della Convenzione, il Comitato può fare rispetto alle situazioni denunciate dagli Stati e alle misure adottate⁷¹.

Per quanto riguarda il rapporto con gli altri strumenti internazionali, in particolare quelli sul libero commercio adottati in seno all'OMC, la Convenzione adotta un atteggiamento molto prudente, nonostante le premesse dichiarate nel Preambolo e all'art. 1 di proteggere con forza i beni, i servizi e le attività culturali, riaffermando il diritto sovrano di tutti gli Stati di tutelare le proprie industrie culturali. Si tratta di una mancanza importante, anche alla luce del fatto che il rapporto con gli altri strumenti internazionali era stato centrale nel dibattito negoziale, segno evidente che il tema della diversità culturale veniva percepito come fondamentale dal punto di vista economico, e richiedeva un'adeguata riflessione soprattutto nel legame tra la Convenzione e gli accordi di natura commerciale⁷². La Convenzione, invece, sembra abdicare di fronte agli obblighi derivanti dagli altri accordi: l'art. 20, infatti, usa la formula "sostegno reciproco, complementarità e non subordinazione", limitandosi ad invitare le Parti a interpretare e applicare gli impegni presi sulla base di altri accordi internazionali con un occhio di riguardo alla diversità delle espressioni culturali⁷³; inoltre la norma aggiunge che «[...] nessun punto della presente Convenzione può essere interpretato come una modifica dei diritti e degli obblighi delle Parti contraenti a titolo di altri trattati a cui hanno aderito»⁷⁴. L'assenza, infine, di un meccanismo obbligatorio per la soluzione delle controversie⁷⁵

⁷¹ Il Comitato può, ad esempio, fare raccomandazioni qualora le misure prese dagli Stati siano in contrasto con il rispetto dei diritti fondamentali, come nel caso di interventi volti a preservare pratiche culturali che violano il diritto alla salute o il diritto alla vita.

⁷² MAINETTI, *op. cit.*, p. 429. Si veda anche SCOVAZZI, *Bilan de recherches de la section de langue française du centre d'étude et de recherche de l'Académie*, in NAFZIGER, SCOVAZZI (eds.), *The Cultural Heritage of Mankind/ Le patrimoine culturel de l'Humanité*, Leida, 2008, p. 142.

⁷³ Art. 20, par. 1, Convenzione del 2005: «1. Le Parti contraenti riconoscono la necessità di soddisfare in buona fede i loro obblighi in virtù della presente Convenzione e di tutti gli altri trattati di cui sono parte. Senza quindi subordinare la presente Convenzione agli altri trattati, a) esse promuovono il sostegno reciproco tra la presente Convenzione e gli altri trattati a cui hanno aderito; e b) quando interpretano e applicano gli altri trattati a cui hanno aderito o quando sottoscrivono altri obblighi internazionali, le Parti contraenti *tengono conto delle disposizioni pertinenti della presente Convenzione*». Corsivo aggiunto.

⁷⁴ Art. 20, par. 2.

⁷⁵ L'art. 25 della Convenzione prevede semplicemente una procedura di conciliazione, qualora i buoni uffici o il tentativo di mediazione non vadano a buon fine. Tuttavia, ai sensi del par. 4: «Le Parti contraenti possono, al momento della ratifica, dell'accettazione, dell'approvazione o dell'adesione, dichiarare che non riconoscono la procedura di conciliazione summenzionata. La Parte contraente che ha fatto tale dichiarazione, può ritirarla in qualsiasi momento mediante notifica al Direttore generale dell'UNESCO».

conferma la natura esclusivamente politica della Convenzione, che finisce per essere un mero strumento programmatico da utilizzare nei successivi negoziati, in particolare quelli condotti all'interno dell'OMC⁷⁶.

4. Se l'efficacia vincolante della Convenzione può dunque apparire discutibile, non bisogna però sottovalutare la sua importanza, almeno nell'ambito degli strumenti UNESCO; ricordiamoci, infatti, che essa costituisce un primo tentativo di conciliare la doppia natura, economica e culturale, dei beni espressione della diversità culturale. E se la dimensione economica e commerciale, come abbiamo visto, rappresenta un aspetto essenziale per la definizione dell'oggetto e lo scopo della Convenzione, quest'ultima contiene numerosi riferimenti alla tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Dal testo della Convenzione risulta che il rapporto tra tutela della diversità culturale e tutela dei diritti umani opera su due livelli, che sembrano generare un'apparente contraddizione ma che, in realtà, servono a mettere in risalto il legame profondo e inscindibile tra diversità culturale e diritti fondamentali: da una parte la diversità culturale rappresenta uno strumento indispensabile per la piena realizzazione dei diritti umani; d'altra parte, solo attraverso il rispetto e la tutela di questi ultimi è possibile garantire la protezione della diversità culturale. Il Preambolo della Convenzione, laddove ricorda che «[...] la diversità culturale germogliata in un contesto di democrazia, tolleranza, giustizia sociale e rispetto reciproco tra culture e popoli diversi è un fattore indispensabile per garantire pace e sicurezza sul piano locale, nazionale e internazionale»⁷⁷, riconosce il valore decisivo che la diversità culturale riveste per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, e sembra voler richiamare, in maniera speculare, la medesima formula presente nella *Carta delle Nazioni Unite*, laddove si afferma che il rispetto dei diritti umani costituisce uno strumento indispensabile per la realizzazione degli obiettivi di pace e sicurezza⁷⁸. In tal modo, ossia ponendo la diversità culturale sulla bilancia degli strumenti che possono fare la differenza nel promuovere e garantire la cultura della

⁷⁶ MAINETTI, *op. cit.*, p. 430.

⁷⁷ Preambolo, par. 4, Convenzione del 2005.

⁷⁸ *Carta delle Nazioni Unite*, San Francisco, 26 giugno 1945, art. 55: «Al fine di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli fra le nazioni, basate sul rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti o dell'autodeterminazione dei popoli, le Nazioni Unite promuoveranno [...] c. il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione». Per approfondimenti sul tema, si rinvia a PINESCHI, *La tutela dei diritti umani nella Carta delle Nazioni Unite: quadro normativo e prassi dell'Organizzazione*, in ID. (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, Milano, 2006, p. 15 ss.

pace, viene implicitamente sancito un legame tra la diversità culturale e la tutela dei diritti fondamentali.

Inoltre, sia la Dichiarazione del 2001 sia la Convenzione del 2005 riconoscono esplicitamente che la protezione e promozione della diversità culturale possono avvenire solo in presenza di una piena tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali⁷⁹, nonché la necessità per tutte le culture di essere adeguatamente rappresentate, nel rispetto della libertà di espressione e del principio di non discriminazione⁸⁰.

Un altro aspetto rilevante che emerge dal testo della Convenzione del 2005, e che consacra il rapporto strettissimo che intercorre tra protezione della diversità culturale e garanzia dei diritti umani, consiste nel fatto che questi ultimi non sono semplicemente un obiettivo che può essere pienamente realizzato attraverso la promozione e la tutela della diversità culturale, ma costituiscono anche un limite all'applicazione delle disposizioni della Convenzione, che mai può essere invocata per giustificare le violazioni dei diritti fondamentali. Come infatti è stabilito sempre dall'art. 2, par. 1:

«[...] Le disposizioni della presente Convenzione non possono essere invocate al fine di pregiudicare le libertà fondamentali e i diritti umani, sanciti dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani o dal diritto internazionale, oppure di limitarne la portata».

Il richiamo, poi, alla Dichiarazione del 1948 è molto significativo poiché garantisce, almeno sul piano formale, l'universalità dei diritti dell'uomo, escludendo così qualsiasi velleità relativistica usando come pretesto la divergenza culturale⁸¹. Benché dunque la Convenzione del 2005 non possa essere considerata a tutti gli effetti

⁷⁹ Per la Convenzione del 2005, *infra*, nota 32. La Dichiarazione del 2001 dedica al tema un'intera sezione intitolata "Diversità culturale e diritti dell'uomo", composta da tre articoli: l'art. 4 (*I diritti dell'uomo, garanti della diversità culturale*), l'art. 5 (*I diritti culturali, ambito favorevole alla diversità culturale*) e l'art. 6 (*Verso una diversità culturale accessibile a tutti*).

⁸⁰ Art. 2, par. 1, Convenzione del 2005: «La protezione e la promozione della diversità culturale presuppongono il rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali quali la *libertà di espressione, d'informazione e di comunicazione* nonché la possibilità degli individui di scegliere le proprie espressioni culturali [...]»; art. 6, Dichiarazione del 2001: «Nell'assicurare la libera circolazione delle idee attraverso parole e immagini, bisogna vigilare affinché tutte le culture possano esprimersi e farsi conoscere. *La libertà d'espressione, il pluralismo dei media*, il multilinguismo, le pari opportunità di accesso alle espressioni artistiche, [...] *sono i garanti della diversità culturale*». Corsivo aggiunto.

⁸¹ PINESCHI, *op. cit.*, p. 169. Per approfondire il tema del rapporto tra relativismo culturale e universalità dei diritti umani, l'autrice suggerisce la lettura di IOVANE, *The Universality of Human Rights and the International Protection of Cultural Identity: Some Theoretical and Practical Considerations*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, 2007, p. 231 ss.

uno strumento a tutela dei diritti fondamentali, essendo il suo obiettivo la protezione delle espressioni culturali considerate nella loro diversità, essa rappresenta comunque uno strumento importante (anche se indiretto) per garantire l'esercizio effettivo dei diritti umani, non solo perché protegge il diritto a manifestare liberamente e pienamente le proprie tradizioni culturali, ma anche perché garantisce il diritto di scegliere tra espressioni culturali diverse.

5. La Convenzione del 2005 rappresenta, come già detto, il punto di arrivo di un processo di consolidamento e maturazione dell'azione dell'UNESCO, e in generale di tutto il settore del diritto internazionale della cultura⁸²; un processo che ha

⁸² Sull'evoluzione del diritto internazionale dei beni culturali esiste una bibliografia estremamente ricca e variegata. Si segnalano: ATHERTON, *The Power and the Glory: National Sovereignty and the World Heritage Convention*, in *The Australian Law Journal*, 1995, pp. 631-649; BLAKE, *International Cultural Heritage Law*, Oxford, 2015; BLAKE, *On Defining the Cultural Heritage*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2000, pp. 61-85; BORELLI, LENZERINI (eds.), *Cultural Heritage, Cultural Rights, Cultural Diversity: New Developments in International Law*, Leida, 2012; CANNONE (a cura di), *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, Bari, 2014; DE VISSCHER, *La Protection Internationale des Objets d'Art et des Monuments Historiques*, in *Revue de droit international*, 1935, pp. 32-74; FRANCONI, VRDOLJAK, *The Oxford Handbook of International Cultural Heritage Law*, Oxford, 2020; FRANCONI (eds.), *The World Heritage Convention: A Commentary*, Oxford, 2008; FRIGO, *La Protezione dei Beni Culturali nel Diritto Internazionale*, Milano, 1986; FRULLI, *Advancing the Protection of Cultural Property through the Implementation of Individual Criminal Responsibility: The Case-Law of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2005, pp. 195-216; GARABELLO, SCOVAZZI (eds.), *The Protection of the Underwater Cultural Heritage: Before and After the 2001 UNESCO Convention*, Leida, 2003; GILLMAN, *The Idea of Cultural Heritage*, Cambridge, 2010; GIOIA, *The Development of International Law Relating to the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict: The Second Protocol to the 1954 Hague Convention*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2001, pp. 25-57; JAKUBOWSKI, HAUSLER, FIORENTINI, *Cultural Heritage in the European Union*, Leida, 2019; MERRYMAN, *Two Ways of Thinking about Cultural Property*, in *American Journal of International Law*, 1986, pp. 831-856; MEYER, *Travaux Préparatoires for the UNESCO World Heritage Convention*, in *Earth Law Journal*, 1976, pp. 45-81; NAHLIK, *La Protection Internationale des Biens Culturels en Cas de Conflit Armé*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Leida, 1967, pp. 61-163; O'KEEFE, PROTT, *Law and the Cultural Heritage: Volume 1: Discovery and Excavation*, Oxford, 1984; O'KEEFE, *The Protection of Cultural Property in Armed Conflict*, Cambridge, 2007; PANZERA, *La Tutela Internazionale dei Beni Culturali in Tempo di Guerra*, Torino, 1993; NAFZIGER, SCOVAZZI (eds.), *The Cultural Heritage of Mankind/Le patrimoine culturel de l'Humanité*, Leida, 2008; SCOVAZZI, UBERTAZZI, ZAGATO (a cura di), *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, Milano, 2012; VIGORITO, *Nuove Tendenze della Tutela Internazionale dei Beni Culturali*, Napoli, 2013; VRDOLJAK, *International Law, Museums and the Return of Cultural Objects*, Cambridge, 2006; ZAGATO (a cura di), *Le identità culturali nei recenti strumenti UNESCO. Un nuovo approccio alla costruzione della pace?*, Padova, 2008.

visto progressivamente il bene culturale passare da una concezione esclusivamente materiale, architettonica e monumentale ad una dimensione *tout court* comprendente gli aspetti più profondi e intangibili del patrimonio culturale, dove dimora l'essenza stessa della cultura. Le ragioni e gli obiettivi di questo lungo processo sono presto detti: favorire la reciproca comprensione e conoscenza tra le nazioni; imprimere un vigoroso impulso all'educazione popolare e alla diffusione della cultura; far progredire e diffondere il sapere; costruire gradualmente una solida e inattaccabile pace internazionale, fondata sulla prosperità comune dell'umanità. In queste poche righe risiede il mandato stesso dell'UNESCO, il suo contributo alla realizzazione del disegno di pace perseguito dalle Nazioni Unite.

Il sistema contemporaneo di cooperazione culturale internazionale, indispensabile per generare un'adesione unanime, duratura e sincera tra i popoli, e che incarna la rivoluzione portata dall'UNESCO, nasce e si sviluppa nel segno della diversità culturale. Quest'ultima rappresenta la linfa vitale della cultura, il principio ispiratore e allo stesso tempo il fine ultimo di tutta l'azione, normativa e non, dell'UNESCO; e c'è una logica perfetta, quasi poetica, nel fatto che una delle più recenti Convenzioni UNESCO in materia di cultura sia proprio dedicata alla tutela e promozione della diversità. La Convenzione del 2005, nonostante alcuni aspetti critici, legati soprattutto alla mancanza di norme perentorie nel suo dispositivo, ha avuto il merito di introdurre una visione alternativa e più attenta alla sterminata varietà delle espressioni culturali, in contrasto alla voce unica e monocorde della globalizzazione. Questa visione non solo si traduce nell'opportunità per gli Stati di adottare politiche alternative per l'affermazione delle diverse espressioni culturali, ma è anche l'occasione di sviluppare un'azione globale per la loro tutela. Ed è così, quindi, che la diversità culturale affermata nella Convenzione, nonostante i presupposti mercantilistici che ne hanno ispirato i negoziati mettendo in primo piano i valori economici della cultura, si mostra come un fattore determinante non solo per la protezione di un concetto fino a questo momento statico come l'identità culturale e dei diritti umani ad esso collegati, primi fra tutti quelli culturali, ma anche come un elemento indispensabile per la realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile; sancendo in questo modo l'antico rapporto tra i due volti dell'ambiente umano, l'elemento naturale e quello creato dall'uomo, «[...] essenziali al suo benessere e al pieno godimento dei suoi fondamentali diritti, ivi compreso il diritto alla vita»⁸³.

⁸³ Preambolo, par. 1, *Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano*, Stoccolma, 16 giugno 1972.

SEZIONE QUARTA

INTERNATIONAL LAW IN ACTION

I MEZZI DI RISOLUZIONE DELLE CONTROVERSIE INTERNAZIONALI IN MATERIA DI BENI CULTURALI: UN'INTRODUZIONE¹

Attila Massimiliano Tanzi²

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi. – 2. I mezzi di risoluzione delle controversie nel diritto internazionale. – 3. L'ambito di applicazione e il contenuto delle controversie internazionali in materia di beni culturali. – 4. Le diverse combinazioni delle parti in causa. – 5. Le diverse combinazioni dei quadri normativi per la risoluzione delle controversie. – 6. Alcuni esempi di mezzi di risoluzione delle controversie riguardanti beni culturali e le lezioni apprese in materia. – 7. Osservazioni conclusive.

1. Le controversie internazionali in materia di beni culturali sembrano essere in forte crescita. Il drammatico aumento di conflitti armati all'interno di aree ricche di patrimonio culturale fornisce terreno fertile per devastazioni e saccheggi. Ciò può successivamente risultare strumentale, in tempo di pace, all'instaurazione di controversie internazionali riguardanti beni culturali trafugati e venduti illegalmente. Al tempo stesso, un numero sempre più elevato di controversie in materia di beni culturali può essere interpretato come un segnale positivo; nello specifico, è indicativo dell'efficacia delle inchieste penali che conducono alla scoperta di opere d'arte rubate e illecitamente esportate. Scoperte di questo tipo sono spesso il risultato di una maggiore cooperazione internazionale tra gli organismi di inchiesta dei singoli Stati.

Questo contributo vuole essere un'introduzione ai metodi utilizzati per risolvere le controversie internazionali riguardanti i beni culturali. La prospettiva e l'obiettivo del presente lavoro trovano ispirazione nelle considerazioni fatte, alcuni anni fa, dal professor Shabtai Rosenne, studioso e operatore di diritto internazionale, il

¹ Traduzione a cura di Francesco Cunsolo, Guglielmo Roversi Monaco e Lorenzo Cavana.

² Relazione presentata il 25 ottobre 2019 in occasione della conferenza "*Beni culturali: quali strumenti per la risoluzione delle controversie internazionali?*", organizzata dalla Camera di commercio di Firenze e dalla Corte permanente di arbitrato.

quale si era interrogato sull'effettiva conoscenza del diritto internazionale da parte dei giuristi nazionali. Egli fece la seguente osservazione:

«I do not think that an attorney can be fully qualified if he or she is unable to identify an international law element in a client's problem. I do not expect every attorney to be able to solve that international law problem. [...] But the least that can be expected is that the attorney will identify that the international law problem is part of the complex to be resolved [...]»³.

Considerazioni di questo tipo si adattano perfettamente alle controversie in materia di beni culturali.

Il presente contributo è strutturato in cinque sezioni, con alcune osservazioni conclusive. La prima sezione illustra brevemente i mezzi generalmente riconosciuti di risoluzione delle controversie nell'ambito del diritto internazionale, nonché a livello delle diverse giurisdizioni nazionali. La seconda sezione è dedicata all'inquadramento del tema oggetto delle controversie in questione, con speciale riguardo al concetto di "bene culturale". Nella terza sezione verranno prese in esame le possibili combinazioni delle parti della controversia, alla luce della loro personalità pubblica o privata. La quarta sezione analizzerà, invece, il ricco quadro giuridico che serve da base di riferimento per l'instaurazione di una qualsiasi controversia in materia di beni culturali. Infine, la quinta sezione fornirà alcuni esempi di come i mezzi nazionali e internazionali di risoluzione delle controversie possono concretamente operare.

2. Per prima cosa è utile richiamare quelli che sono i mezzi di risoluzione delle controversie generalmente riconosciuti. Dal momento che il presente contributo affronta il tema delle controversie internazionali, risulta appropriato fare riferimento innanzitutto all'art. 33, par. 1, della *Carta delle Nazioni Unite*⁴, che parla di: «negoziati, inchiesta, mediazione, conciliazione, arbitrato [e] regolamento giudiziale». L'art. 33 prende in considerazione le controversie tra Stati. Tuttavia, molti di questi meccanismi operano all'interno delle giurisdizioni nazionali, con riguardo alle controversie tra parti private di differenti nazionalità *inter se*, nonché tra parti private e Stati o organismi statali.

Il punto in questione anticipa il duplice carattere delle controversie trattate nel presente lavoro: quelle espressamente internazionali, e quelle cosiddette transnazionali. Nel primo caso si fa riferimento a quelle controversie che coinvolgono gli Stati,

³ Citato in STRUYCKEN, *The Hague Prize for International Law 2004 Awarded to Professor Shabtai Rosenne*, in *The Netherlands International Law Review* (2004), p. 482.

⁴ San Francisco, 26 giugno 1945.

mentre le seconde riguardano le controversie che insorgono tra soggetti privati di diversa nazionalità. Un numero significativo di contenziosi del tipo in questione avviene tra gli Stati di origine o provenienza e musei stranieri o collezionisti privati, mentre le controversie tra soggetti privati avvengono, in genere, tra i proprietari originari e i musei o le case d'aste. Come avremo modo di vedere, raramente si assiste a veri e propri contenziosi tra Stati in materia di beni o patrimonio culturale.

La negoziazione rappresenta il principale mezzo non giurisdizionale per la soluzione di una controversia percorrendo la via diplomatica, non solo nei contenziosi tra Stati. Come del resto sanno bene gli avvocati nazionali, le controversie nazionali e quelle transnazionali, allo stesso modo, trovano una soluzione prevalentemente al di fuori dei tribunali. Peraltro, la negoziazione include gli altri mezzi non giurisdizionali di risoluzione delle controversie. Vale la pena notare, a tal proposito, che tutti i meccanismi non giurisdizionali che coinvolgono terze parti – buoni uffici, inchiesta, mediazione e conciliazione – sono improntati al raggiungimento di una soluzione negoziale. Lo stesso si può dire, talvolta, della decisione giudiziale, quando la controversia viene utilizzata come strumento di pressione. E infatti spesso i negoziati vengono condotti parallelamente al procedimento giudiziario, esercitando così una pressione in vista della chiusura del caso.

I buoni uffici non vengono menzionati nella *Carta delle Nazioni Unite*; tuttavia sono ampiamente utilizzati nella pratica internazionale. Essi costituiscono la forma più lieve di coinvolgimento di una terza parte in vista del raggiungimento di una soluzione negoziale. Si tratta di uno strumento limitato alla semplice promozione di un canale comunicativo tra le parti della controversia.

Nei contenziosi più complessi e dotati di un alto livello di tecnicità, l'inchiesta, o accertamento dei fatti, da parte di un terzo esperto può essere utile per chiarire i termini oggettivi della controversia. Ciò faciliterebbe enormemente il raggiungimento di una soluzione negoziata. Nell'ambito dei beni culturali, viene in mente il contributo che può fornire un esperto di arte, storia e diritto amministrativo nell'accertamento dell'origine, dell'autenticità, della titolarità e del valore commerciale di un determinato manufatto al centro di una controversia.

La mediazione si spinge un po' oltre. I mediatori, infatti, presentano le proposte di ciascuna parte all'altra, nel tentativo di individuare un possibile terreno di incontro, se del caso, tra i soggetti coinvolti. Ciò potrebbe indurre le parti a raggiungere un accordo. Proseguendo nella nostra rassegna, la conciliazione è un processo che racchiude elementi tipici dell'inchiesta, della mediazione e possibilmente l'individuazione di una formula creata in maniera indipendente, da sottoporre alle parti per risolvere la loro controversia. Una conclusione di questo tipo può avere un semplice valore esortativo o in alternativa vincolante, in base ai termini dell'accordo con cui le parti hanno deciso di sottoporre la loro controversia al procedimento conciliatorio.

È infine opportuno sottolineare che i citati meccanismi a carattere non giurisdizionale e coinvolgenti un terzo non operano necessariamente a compartimenti stagni, ciascuno in maniera separata dagli altri.

Ai fini di questa discussione, merita una menzione speciale il Comitato intergovernativo per la promozione del ritorno dei beni culturali nei propri Paesi di origine o la restituzione in caso di appropriazione illecita (*Intergovernmental Committee for Promoting the Return of Cultural Property to its Countries of Origin or its Restitution in Case of Illicit Appropriation*, ICPRCP) istituito nel 1978 nell'ambito dell'UNESCO e investito, principalmente, di funzioni di mediazione⁵. Nel bene e nel male, è necessario mettere in luce la sua natura intergovernativa, dal momento che vi siedono 22 Stati membri dell'UNESCO, eletti con un mandato di quattro anni.

Il Consiglio internazionale dei musei (*International Council of Museums*, ICOM) è allo stesso tempo sede e attore, svolgendo in questo ambito le funzioni dei buoni uffici e della mediazione in maniera alternativa o complementare all'UNESCO. Istituito a Parigi nel 1946, l'ICOM si caratterizza per la sua natura non governativa. Ciononostante, mantiene relazioni formali con le istituzioni intergovernative, come la stessa UNESCO, e conserva uno status consultivo nel Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite; collabora, inoltre, con l'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale, l'Organizzazione internazionale della polizia criminale (*International Criminal Police Organization*, INTERPOL) e l'Organizzazione mondiale delle dogane.

Quanto alla conciliazione, la Corte permanente di arbitrato (CPA) ha adottato le proprie *Regole opzionali per la conciliazione*⁶, che sono basate principalmente sulle *Regole per la conciliazione della Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale*⁷. Difatti la CPA può gestire procedimenti conciliativi alla luce delle Regole UNCITRAL sulla conciliazione; inoltre è ugualmente attrezzata per fornire assistenza nei procedimenti di inchiesta o accertamento dei fatti.

Per quanto riguarda i meccanismi giurisdizionali, nei contenziosi interstatali il diritto internazionale non prevede la giurisdizione obbligatoria, che rappresenta invece la regola nei sistemi giuridici interni. Tendenzialmente gli Stati consentono di sottoporsi al giudizio della Corte internazionale di giustizia (CIG) o ad un arbitrato, con riferimento a potenziali controversie, attraverso l'accettazione di specifiche clausole dei trattati, o mediante protocolli opzionali allegati ai trattati medesimi. Questo spiega, ai fini del presente contributo, l'importanza nel prestare

⁵ UNESCO, risoluzione n. 20C4/7.6/5 (28 novembre 1978).

⁶ *Permanent Court of Arbitration Optional Conciliation Rules*, 1996.

⁷ *United Nations Commission on International Trade Law Conciliation Rules*, 1980 (Regole UNCITRAL sulla conciliazione).

piena attenzione ai trattati in vigore riguardanti, direttamente o indirettamente, la regolamentazione dei beni e del patrimonio culturale. Possono trovare applicazione, in tal senso, anche i trattati multilaterali in tema di risoluzione delle controversie, o gli accordi bilaterali tra Stati sul trattamento dei rispettivi cittadini. Inoltre, gli Stati possono effettuare dichiarazioni unilaterali di accettazione della giurisdizione della CIG, in base all'art. 36, par. 2, del suo Statuto⁸. Si tratta di manifestazioni del consenso che operano su una base di reciprocità. Pertanto, ai fini del nostro discorso, è fondamentale che ciascuno Stato in lite abbia espresso il proprio consenso a riconoscere la competenza giurisdizionale della CIG, che comprende, o perlomeno non esclude, i beni o il patrimonio culturale.

Infine, per quanto riguarda la soluzione arbitrale delle controversie, nel 2012 la CPA ha riveduto le proprie Regole arbitrali. Queste risultano particolarmente rilevanti ai fini della nostra analisi, in quanto sono concepite per risolvere, attraverso il meccanismo arbitrale, le controversie che coinvolgano diverse combinazioni di Stati, enti sottoposti al controllo statale, organizzazioni intergovernative e soggetti privati. Il testo delle Regole arbitrali, così come le clausole modello arbitrali che possono risultare utili nella redazione dei contratti internazionali, accordi o altri tipi di intese, può essere consultato presso il sito web della CPA⁹; quest'ultimo descrive inoltre il contributo e l'assistenza che la CPA può fornire nello svolgimento delle attività di inchiesta (o accertamento dei fatti), nonché della mediazione e conciliazione.

Dal momento che la soluzione delle controversie non comporta solamente questioni di diritto processuale, ci concentreremo ora sulla natura dei contenziosi oggetto della nostra indagine e in seguito sui possibili criteri di diritto sostanziale per la gestione di queste controversie, alla luce in particolare delle diverse tipologie di soggetti coinvolti.

3. Il concetto di "bene culturale" non trova facile definizione dal punto di vista giuridico. Già il fatto stesso che la controversia riguardi in ogni caso una questione relativa ai "beni culturali", potrebbe essere oggetto di discussione. Il punto in esame è decisivo per definire il quadro giuridico applicabile a qualunque contenzioso. Vale la pena sottolineare che il medesimo problema nell'individuare una definizione non è rilevante solo ai fini del riconoscimento dei diritti di proprietà, ma anche rispetto a tutte quelle controversie relative alla circolazione di beni culturali, in particolare nell'ambito del diritto dell'UE.

Le legislazioni nazionali in materia di patrimonio culturale adottano una vasta gamma di definizioni, che riflettono in certa misura i differenti approcci ideologici.

⁸ *Statuto della Corte internazionale di giustizia*, San Francisco, 26 giugno 1945.

⁹ <https://pca-cpa.org>.

Per fare un esempio, il regolamento dell'UE del 18 dicembre 2008 n. 116 relativo all'esportazione di beni culturali conferma la competenza degli Stati membri dell'Unione a definire un numero maggiore o minore di beni come "culturali"¹⁰.

Gli stessi trattati internazionali mancano di una definizione che sia perfettamente uniforme; ciononostante forniscono il punto di partenza per la loro interpretazione sulla base del principio di armonizzazione, alla luce del rapporto pubblicato nel 2006 dalla Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite, che afferma quanto segue: «It is a generally accepted principle that when several norms bear on a single issue they should, to the extent possible, be interpreted so as to give rise to a single set of compatible obligations»¹¹.

Tralasciando i primi strumenti relativi al diritto dei conflitti armati, in epoca moderna l'origine della definizione giuridica di "bene culturale" all'interno di un trattato internazionale può essere fatta risalire alla *Convenzione dell'Aia del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato* adottata sotto l'egida dell'UNESCO. Essa riguarda sia i beni mobili che i beni immobili «di grande importanza per il patrimonio culturale di tutti i popoli del mondo»¹², e contiene una lista non esaustiva comprendente collezioni di manufatti, manoscritti, libri e archivi, monumenti religiosi e laici, siti archeologici e complessi di edifici.

Maggiormente attinente al tema della nostra trattazione è la *Convenzione UNESCO del 1970 concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illegittima importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali*; questa riguarda quei «beni che, a titolo religioso o profano, sono designati da ciascuno Stato come importanti per l'archeologia, la preistoria, la storia, la letteratura, l'arte o la scienza»¹³. Al suo interno è presente una lista delle categorie di beni protetti¹⁴; ancor più importante, affinché un oggetto sia qualificato come bene culturale, è il

¹⁰ *Regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio del 18 dicembre 2008 relativo all'esportazione di beni culturali*, in GUUE L 39 del 10 febbraio 2009.

¹¹ *Conclusions of the work of the Study Group on the Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of International Law*, in *Yearbook of the International Law Commission*, 2006, pp. 177-178.

¹² *Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato*, L'Aia, 14 maggio 1954 (Convenzione UNESCO del 1954). Ad essa sono seguiti due Protocolli: il *I Protocollo dell'Aia relativo alla Convenzione dell'Aia del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato* (L'Aia, 14 maggio 1954, Protocollo del 1954) e il *Secondo Protocollo relativo alla Convenzione dell'Aia del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato* (L'Aia, 26 marzo 1999, Protocollo del 1999).

¹³ Art. 1 della *Convenzione concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illegittima importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali*, Parigi, 14 novembre 1970 (Convenzione UNESCO del 1970).

¹⁴ *Ibid.*

fatto che la Convenzione UNESCO del 1970 richiede che quel bene sia riconosciuto come tale dalle autorità dello Stato.

Un significativo passo avanti verso l'individuazione di un terreno comune in questo settore è stato compiuto con l'adozione, nel 1995, della *Convenzione sui beni culturali rubati o illecitamente esportati*, avvenuta con il patrocinio dell'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato (*Institut international pour l'unification du droit privé*, UNIDROIT)¹⁵. Vale la pena sottolineare che questo strumento fa riferimento alle medesime categorie di beni culturali identificate dalla Convenzione del 1970, senza tuttavia prevedere il requisito della designazione governativa. Tenendo conto delle circostanze di fatto e di diritto dalle quali può scaturire una controversia in materia di beni culturali, esistono sufficienti punti in comune per affermare che questa può sorgere dal rimpatrio o dalla restituzione di manufatti rubati o illecitamente esportati, dal prestito e deposito, dall'acquisizione, dalla proprietà intellettuale e assicurazione di opere d'arte, nonché dalla digitalizzazione, donazione, *droit de suite* o appropriazione indebita di espressioni della tradizione culturale.

In sintesi, se da un lato rimane un certo margine di incertezza per quanto riguarda la definizione di "bene culturale", alla luce dei diversi parametri di diritto internazionale e di diritto comparato, dall'altro lato è possibile sostenere che i medesimi parametri forniscono sufficienti elementi di convergenza sotto il profilo giurisprudenziale.

4. Da quanto è emerso nelle pagine precedenti, è possibile individuare due importanti indizi che ci aiutano a comprendere meglio le controversie internazionali in materia di beni culturali. Il primo riguarda l'ampio spettro delle potenziali combinazioni che le parti del contenzioso possono assumere. Il secondo elemento, invece, dimostra come una così vasta gamma di combinazioni delle parti in causa possa incidere sulla scelta dei parametri normativi da adottare per risolvere le controversie in questione.

In caso di contenzioso, che per gli avvocati costituisce lo scenario più familiare, si potrebbe rimandare alla legge applicabile alla controversia in base alle norme che regolano il rapporto inerente al bene culturale conteso. Tuttavia, è il caso di sottolineare che l'accertamento di qualunque assetto normativo regolante una controversia può risultare utile, se non proprio decisivo, anche al funzionamento dei mezzi non giurisdizionali di risoluzione delle controversie. Infatti, i parametri giuridici applicabili potranno rafforzare, o indebolire, la posizione di qualsiasi parte della controversia coinvolta nella negoziazione, mediazione o conciliazione; oltre a questo, determineranno un aumento significativo dei benefici e delle agevolazioni tra le parti in causa.

¹⁵ *Convenzione UNIDROIT sui beni culturali rubati o illecitamente esportati*, Roma, 7 giugno 1995 (Convenzione UNIDROIT del 1995).

Per quanto riguarda il primo punto, ci possono essere Stati, oppure enti statali e istituzioni, ivi compresi musei nazionali, tra i quali nasce una controversia. Questa può sorgere tra gli Stati di origine, o di provenienza, che reclamano la restituzione di un bene culturale conteso, da una parte; e gli Stati nel cui territorio si trova il bene in questione, oppure sotto la loro giurisdizione e controllo, dall'altra. Le controversie relative a beni culturali possono inoltre instaurarsi tra Stati e soggetti privati, come ad esempio collezionisti privati, antiquari, case d'aste oppure, ipotesi assai più frequente, musei privati.

Contenziosi internazionali di questo tipo possono verificarsi anche tra soggetti privati di diverse nazionalità. Tuttavia, considerato l'interesse pubblico che risiede nella natura culturale del bene conteso, è possibile che il protrarsi di una simile controversia davanti alle corti dello Stato dove il bene è collocato conduca al coinvolgimento dello Stato di cittadinanza del ricorrente, possibilmente sul piano diplomatico, dando vita, in questo modo, ad un contenzioso su più livelli, derivante dalle medesime circostanze. E si tratta di uno schema che spesso ricorre nelle controversie interstatali.

Rimanendo sempre sullo stesso tema, le controversie tra privati saranno regolate dalla legge nazionale, che potrebbe includere le proprie regole in materia di conflitto di leggi, a loro volta incorporando il diritto internazionale privato. Di nuovo, alla luce della rilevanza pubblica che caratterizza le controversie in materia di beni culturali, possono trovare spazio anche considerazioni di ordine pubblico. Aspetto ancora più importante, da considerare caso per caso, è se la legge nazionale applicabile, o *lex fori*, sia quella di uno Stato che è parte di una convenzione internazionale riguardante controversie in materia di beni culturali.

Il tema della legge applicabile è strettamente collegato a quello dell'individuazione del foro giurisdizionale competente. Chiaramente, le controversie tra soggetti privati possono essere portate dinanzi ai giudici nazionali competenti o davanti ad un tribunale arbitrale. Le autorità giudiziarie nazionali possono essere coinvolte anche indirettamente in una controversia riguardante un bene culturale, ad esempio mediante il ricorso ai tribunali penali impegnati a perseguire i reati di furto o traffico illecito di beni culturali. I procedimenti penali – ivi comprese le indagini giudiziarie – possono essere considerati in termini di contenzioso tra Stato e soggetto privato. Come già accennato in precedenza, l'uso improprio, o irregolare, delle regole di diritto internazionale sul piano interno può innescare una controversia tra Stati.

5. Partendo nuovamente dalla constatazione che la gestione di un contenzioso non è una semplice questione di diritto processuale e dei meccanismi che lo governano, questo contributo presenta alcune considerazioni introduttive riguardanti le norme di diritto sostanziale che definiscono l'instaurazione e la risoluzione di una controversia in materia di beni culturali.

Quando le parti in lite sono due Stati – in genere, ma non in via esclusiva – la controversia è regolata dal diritto internazionale in senso proprio, vale a dire i trattati internazionali e le norme consuetudinarie. Come abbiamo avuto modo di anticipare, tuttavia, è opportuno notare che raramente le controversie tra Stati in materia di beni o patrimonio culturale vengono discusse davanti ad un organismo giurisdizionale internazionale.

Nonostante alcuni esempi di questo tipo siano brevemente richiamati nelle pagine successive, il meccanismo principale di risoluzione delle controversie tra Stati in materia di beni e patrimonio culturale è la diplomazia, così come tra gli attori privati.

I contenziosi tra le autorità di uno Stato e un soggetto privato – che sia un museo, una casa d'aste o un collezionista – possono essere regolate attraverso l'applicazione del diritto civile o penale di uno o più Stati. Ciò non esclude l'effettiva o potenziale attinenza del diritto internazionale a quella controversia; del resto, molti Stati sono parti di un significativo numero di trattati che incidono, direttamente o indirettamente, sull'esercizio della loro giurisdizione interna, mediante la previsione di obblighi negativi o positivi di dovuta diligenza riguardanti i beni culturali, o semplicemente il trattamento dei cittadini stranieri.

Ciò significa che una controversia di diritto interno che coinvolga un cittadino o una società straniera – o anche uno Stato estero, direttamente o nella figura di un suo ente – può anche costituire, o diventare, una controversia tra Stati. Un esempio di questo tipo lo rinveniamo nella causa che ha visto coinvolti il Liechtenstein e la Germania, che nel 2001 è stata portata davanti alla CIG¹⁶. In questo caso il Liechtenstein era intervenuto esercitando la protezione diplomatica a nome di un cittadino il cui bene culturale era stato confiscato durante la Seconda Guerra Mondiale. La scelta da parte del Liechtenstein di procedere in questo modo era avvenuta proprio a seguito del tentativo, senza alcun esito, da parte della persona che aveva subito la confisca del bene di rivolgersi agli organi giurisdizionali tedeschi¹⁷.

Viceversa, in un contesto giurisdizionale interno transnazionale, o in un arbitrato commerciale, tra soggetti privati di diversa nazionalità – che siano individui o società, privati o pubblici – la controversia verrebbe decisa sulla base della legge nazionale applicabile, incluse le regole previste in materia di conflitto di leggi. Ed è per questo motivo che i ricorrenti spesso scelgono il foro nazionale competente, sulla base appunto del diritto sostanziale applicabile. Quest'ultimo non riguarderà solamente, come già detto, le norme in materia di conflitto di leggi, ma anche quelle norme di diritto internazionale pubblico che sono state recepite dallo Stato del foro.

¹⁶ *Certain Property (Liechtenstein v. Germany), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2005*, p. 6.

¹⁷ *Ibid.*, par. 16.

Tuttavia, ai fini dell'accertamento del quadro giuridico da applicare per la risoluzione di qualsiasi controversia relativa ai beni culturali, bisogna fare una distinzione tra il diritto internazionale riguardante la protezione dei beni culturali in tempo di pace, da un lato, e nell'ambito dei conflitti armati, dall'altro.

Con riguardo ai fatti che si verificano durante un conflitto armato, sia il diritto internazionale umanitario che il diritto internazionale penale trovano applicazione, poiché entrambe le discipline considerano la distruzione o il saccheggio di beni culturali – sia mobili che immobili – crimini di guerra, se non addirittura crimini contro l'umanità. Questi crimini generano, in capo agli individui coinvolti, una responsabilità internazionale penale. Ciò permetterebbe agli Stati parti di riconoscere alla Corte penale internazionale (CPI) uno specifico titolo di giurisdizione penale. Senonché, qualora tali Stati «non intendano o non abbiano la capacità» di intentare un procedimento contro il crimine in questione, quest'ultimo verrà perseguito applicando la giurisdizione della CPI¹⁸. La stessa condotta criminosa, tuttavia, può attivare la responsabilità internazionale di uno Stato «che distrugge intenzionalmente il patrimonio culturale che riveste una grande importanza per l'umanità, o che si astiene intenzionalmente dal prendere misure appropriate per interdire, prevenire, far cessare e sanzionare ogni distruzione intenzionale di tale patrimonio»¹⁹.

Nonostante gran parte delle controversie in materia di beni culturali venga trattata in tempo di pace, molte di queste derivano da circostanze che avvengono durante un conflitto armato. Di conseguenza molti contenziosi affrontati in tempo di pace sono regolati da elementi di diritto internazionale riguardanti la protezione dei beni culturali nel corso di un conflitto armato. Alla luce di queste considerazioni, è opportuno richiamare la Convenzione UNESCO del 1954 e i suoi Protocolli del 1954 e del 1999, ratificati rispettivamente da 133, 110 e 82 Stati. L'essenza normativa di questi strumenti convenzionali risiede negli obblighi, per gli Stati parti, di prevenzione e registrazione, oltre che di adozione delle dovute precauzioni e di risarcimento dei danni. Ne consegue che la violazione di questi obblighi da parte di uno Stato può far sorgere una controversia tra quello e un altro Stato parte, o anche tra uno Stato e un cittadino, o una società, di uno Stato parte della Convenzione o del Protocollo di riferimento, innanzitutto davanti ai propri tribunali nazionali.

Le medesime peculiarità normative sono riscontrabili nei già menzionati strumenti convenzionali previsti in tempo di pace, con riferimento in particolare alla Convenzione UNESCO del 1970 e alla Convenzione UNIDROIT del 1995. È importante notare che la stipulazione di quest'ultima è stata fortemente caldeggiata

¹⁸ *Statuto di Roma della Corte penale internazionale*, Roma, 17 luglio 1998, art. 17, par. 1, lett. a).

¹⁹ Cfr. *Dichiarazione UNESCO riguardante la distruzione intenzionale del patrimonio culturale*, 17 ottobre 2003.

dall'UNESCO, specialmente nell'ipotesi in cui l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà di un bene culturale possa verificarsi nonostante l'adozione, da parte dello Stato importatore o esportatore, di tutte le misure precauzionali previste dalla Convenzione del 1970, oppure laddove il comportamento diligente dello Stato medesimo non possa essere provato. L'attenzione, dunque, è incentrata sul quadro giuridico interno dello Stato in cui è situato il bene conteso, o in alternativa dello Stato avente giurisdizione in base alle sue norme vigenti. Vale la pena sottolineare che, accanto all'affidamento ai tribunali nazionali competenti, la Convenzione del 1995 salvaguarda, se non addirittura incoraggia, l'arbitrato previo consenso delle parti.

6. Benché vi sia un forte interesse pubblico verso la protezione dei beni culturali, sono rare le controversie in materia tra Stati. Il motivo sembrerebbe riconducibile al fatto che l'interesse collettivo in questione risiede prevalentemente nel cosiddetto Stato di origine del bene o, in altre parole, lo Stato che ne rivendica la restituzione. Invece, per quanto riguarda lo Stato in cui è situato il bene, la controparte – vale a dire il possessore – è in genere un soggetto privato, che si tratti di un collezionista, di una casa d'aste oppure, ipotesi più frequente, un museo privato. Tuttavia, i musei possono anche essere statali, o comunque sotto il controllo dello Stato secondo diverse modalità.

Nonostante la scarsa diffusione di controversie tra Stati riguardanti i beni culturali, com'è stato ampiamente anticipato, vi sono due casi in materia che hanno fatto scuola ed è doveroso menzionare. Il primo, che ha visto coinvolte la Cambogia e la Thailandia, è stato discusso davanti alla CIG e ha portato alla pronuncia di due sentenze, rispettivamente nel 1962 e nel 2013, la seconda delle quali si è risolta con un'interpretazione della precedente sentenza su richiesta della Cambogia, che era risultata la parte vincitrice²⁰. In questo caso, la scelta appropriata di ricorrere ad un mezzo giurisdizionale derivava dal fatto che la controversia riguardante un bene culturale era subordinata ad una questione di delimitazione territoriale dell'area dove sorgeva l'antico tempio di Preah Vihear, dal quale erano stati rimossi numerosi manufatti religiosi da parte delle autorità thailandesi, poi rivendicati dalla Cambogia²¹.

Il secondo caso riguarda un contenzioso tra Eritrea ed Etiopia che ha condotto, *inter alia*, a due decisioni arbitrali, rispettivamente nel 2004 e 2009, che hanno riconosciuto il risarcimento dei costi sostenuti dal governo eritreo per il restauro del-

²⁰ *Case Concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand)*, Merits, Judgment of 15 June 1962, I.C.J. Reports 1962, p. 6; *Request for Interpretation of the Judgment of 15 June 1962 in the Case concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand)*, Judgment, I.C.J. Reports 2013, p. 281.

²¹ *Case Concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand)*, *ibid.*, p. 12.

la Stele di Matara, gravemente danneggiata durante l'occupazione etiopica avvenuta tra il 1997 e il 2000²². In questa seconda ipotesi, il ricorso alla soluzione giudiziale di questa particolare controversia riguardante un bene culturale – gestita dalla CPA – era dettato dal fatto che tale contenzioso era sorto sulla base di uno dei numerosi reclami pendenti tra i due Stati, a causa del conflitto che li aveva visti coinvolti. È il caso di sottolineare che è stato grazie al ricorso alle vie diplomatiche che i due Paesi sono riusciti ad accordarsi, scegliendo di sottoporre un significativo numero di reclami allo strumento dell'arbitrato.

Ciononostante, quando esiste un interesse governativo a mantenere il possesso del bene conteso in uno Stato diverso da quello di origine, il negoziato – ossia la via diplomatica – risulta il mezzo preferibile per risolvere la controversia. Un altro esempio sono i tre accordi che il governo italiano e l'Etiopia hanno faticosamente concluso nel 1956, 1997 e nel 2004, e che hanno portato alla restituzione nel 2008, a spese dell'Italia, compresi i costi per il restauro, della Stele di Axum, sottratta nel 1937²³. Come già anticipato, il negoziato è uno strumento onnicomprensivo di risoluzione delle controversie; infatti i suoi profili operativi sono spesso accompagnati da altri mezzi non giurisdizionali di risoluzione delle controversie, dove gli stessi attori possono assumere diversi ruoli.

Dato il carattere internazionalistico delle controversie in esame, la diplomazia governativa ha spesso avuto un ruolo di primo piano nei contenziosi riguardanti beni culturali, in particolare tra i Paesi di origine del bene e musei stranieri. A titolo di esempio, si può citare un caso ben noto intercorso tra il Perù e l'Università di Yale, riguardante la sottrazione di una serie di oggetti culturali presso il sito archeologico di Machu Picchu, di cui si era reso responsabile uno studioso di Yale all'inizio del secolo scorso. Dopo numerosi tentativi effettuati dalle parti per raggiungere una soluzione condivisa della controversia, nel 2008 il Perù si è ritirato dai negoziati e ha deciso di avviare un procedimento legale negli Stati Uniti contro l'Università. Nei mesi successivi un senatore statunitense si è incontrato con il presidente del Perù, Alan García, insieme ad altri funzionari governativi e ai rappresentanti di Yale, al fine di facilitare una soluzione della controversia senza ricorrere alle vie legali²⁴. Finalmente, nel 2010, l'accusa è stata ritirata e le parti sono riuscite a raggiungere un accordo²⁵.

²² *Eritrea-Ethiopia Claims Commission, PCA Case No. 2001-02, Partial Award*, 28 aprile 2004; *Final Award*, 17 agosto 2009.

²³ *The Aksum Obelisk: The Return Trip*, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, *Press Release*, 24 ottobre 2008, disponibile presso: <https://www.esteri.it>.

²⁴ CHECHI, AUFSEESSER, RENOLD, *Case Machu Picchu Collection – Peru and Yale University*, in *Artemis Art-Law Centre*, 2011, par. 2.

²⁵ *Ibid.*, par. 4.

La soluzione della controversia, in realtà, è stata raggiunta attraverso la stipulazione di due accordi distinti, ma allo stesso tempo legati tra di loro. Il primo, concluso tra il governo peruviano e Yale, prevedeva l'obbligo per l'università statunitense di restituire tutti gli oggetti sottratti entro la fine del 2012²⁶. Il secondo accordo identificava l'Università Sant'Antonio Abad, a Cuzco, come l'effettiva destinataria dei beni contesi, stabilendo che si instaurasse un rapporto di collaborazione tra quest'ultima e l'Università di Yale²⁷. La cooperazione tra i due enti prevedeva espressamente la gestione condivisa della collezione – ivi compresa l'organizzazione di mostre e la collaborazione nel campo della ricerca scientifica. La scelta di conservare le antichità all'interno di un contesto accademico si è dimostrata vincente per il raggiungimento di un accordo.

In maniera molto saggia, dal punto di vista delle parti della controversia nel procedimento davanti al giudice statunitense – ossia il governo del Perù e l'Università di Yale – il ruolo svolto dal senatore statunitense è paragonabile a quello di una terza parte all'interno di un meccanismo non giurisdizionale, più precisamente una mediazione. Supponendo che il governo statunitense possa avere una qualche responsabilità, alla luce del diritto internazionale, relativamente al bene culturale trattenuto dall'Università di Yale, il ruolo del senatore ricadrebbe nel quadro di un negoziato intergovernativo bilaterale. A tal proposito, infatti, si può ricordare che il presidente peruviano Alan García aveva scritto una lettera al presidente americano Barack Obama «to request his help in recovering the artifacts»²⁸.

Tuttavia, è opportuno qui fare un appunto, in quanto è necessario valutare la sensibilità culturale e politica delle nazioni coinvolte nei casi specifici. Nel caso sorto tra l'Italia e il Getty Museum, che inizialmente riguardava 52 oggetti d'arte, il coinvolgimento dell'ambasciatore americano, Ronald Spogli, generò tensioni tra i due fronti, dal momento che fu percepito dal governo italiano come un tentativo di politicizzare i negoziati che vedevano, dall'altra parte, un museo statunitense²⁹.

Comunque sia, vale la pena notare che l'accordo sopraccitato tra il governo del Perù e l'Università di Yale rappresenta uno dei numerosi casi conclusi con successo, in quanto si è riusciti a superare, in maniera costruttiva, il contrasto tra un approccio basato sulla titolarità e il possesso del bene e un'impostazione maggiormente focalizzata sulla circolazione internazionale e la fruizione del bene culturale stesso. Accordi simili non fanno altro che riflettere, in pratica, l'esito di una

²⁶ *Ibid.*, par. 3.

²⁷ *Ibid.*, par. 6.

²⁸ SHEHADE, FOUSEKI, *The Politics of Culture and the Culture of Politics: Examining the Role of Politics and Diplomacy in Cultural Property Disputes*, in *International Journal of Cultural Property*, 2016, p. 370.

²⁹ *Ibid.*

formula *quid-pro-quo* consistente nella restituzione del bene culturale allo Stato di provenienza, combinata con la cooperazione e la circolazione di quel bene tra i soggetti che in origine erano parti della controversia. Questa impostazione sembra ben adattarsi ad un modello di gioco a somma zero, che è stato sperimentato con successo anche altrove, a tal punto da poter essere considerato una tendenza stabile, se non addirittura uno schema consolidato, nella gestione delle controversie riguardanti i beni culturali.

Tra i mezzi non giurisdizionali di risoluzione delle controversie finalizzati al raggiungimento di un accordo, la mediazione risulta quello preferito, spesso accompagnato da altri strumenti che vedono coinvolte terze parti, come l'accertamento dei fatti e la valutazione degli esperti. Meritano una menzione speciale, a tal proposito, le funzioni utili che possono essere svolte, a livello intergovernativo, dall'UNESCO, e a livello non governativo dall'ICOM. Sarebbe inoltre giusto e corretto ricordare l'assistenza fornita ai governi dall'ICPRCP nell'attività di recupero di manufatti reclamati.

Il ruolo dell'ICPRCP può essere illustrato attraverso il richiamo a due recenti casi. Il primo riguarda la Sfinge di Boğazköy, un reperto che è stato al centro di una vertenza tra il governo della Turchia e la Germania fin dal 1975. La controversia si è risolta nel 2011, attraverso un protocollo d'intesa raggiunto grazie alla mediazione e all'assistenza esercitata dall'ICPRCP. Secondo quanto stabilito all'interno di questo documento, «the statue [would] be handed over to Turkey as a voluntary gesture of friendship»³⁰. Un linguaggio di questo tipo sembra riflettere il desiderio della Germania di evitare riferimenti alla sua responsabilità giuridica per illecita appropriazione di beni contesi, che poteva essere evocata utilizzando parole come «ritorno» o «restituzione»³¹. In effetti, a parte la mancanza di documentazione riguardante i beni in questione, lo Stato della Turchia venne istituito nel 1922, vale a dire dopo la scoperta e il trasferimento dei suddetti beni, a scopo di conservazione ed esposizione, avvenuti nel 1910³². Bisogna inoltre sottolineare che il protocollo di intesa raggiunto da Germania e Turchia ha previsto la cooperazione culturale tra i due governi, sia a livello museale che nella realizzazione di progetti archeologici³³. Questa soluzione riproduce la formula *quid-pro-quo*, che permette di andare oltre il classico conflitto tra un approccio nazionalista e uno internazionalista, pur continuando a favorire leggermente il primo.

³⁰ CHECHI, BUNDLE, RENOLD, *Case Boğazköy Sphinx – Turkey and Germany*, in *Platform ArThemis*, University of Geneva, 2011.

³¹ *Ibid.*, par. 4.

³² *Ibid.*, par. 1, 5.

³³ *Ibid.*, par. 4.

Tra i vari episodi di successo riguardanti le funzioni di buoni uffici e mediazione esercitati dall'ICPRCP, gran parte della letteratura in materia indica il caso della maschera Makonde. Questo si è concluso nel 2010, quando il Museo Barbier-Mueller di Ginevra ha restituito la maschera al Museo Nazionale della Tanzania in segno di «donazione»³⁴. La scelta di questo termine rispecchia la stessa motivazione rinvenuta nel protocollo di intesa tra Germania e Turchia. Infatti, il museo svizzero aveva acquistato la maschera a Parigi nel 1985, un anno dopo che era stata rubata dal Museo Nazionale di Dar Es Salaam, in Tanzania³⁵. Dopo una serie di negoziati, iniziati nel 1990 e giunti poi ad una fase di stallo, nel 2006 il governo della Tanzania ha presentato insieme all'ICPRCP una richiesta di restituzione dell'antico reperto³⁶. Ad ogni modo, è giusto affermare che l'esito positivo al quale è giunto il processo di mediazione è stato reso possibile grazie all'importante sostegno non governativo fornito dall'ICOM, che si focalizza sulle controversie in materia di beni culturali che vedono coinvolti i musei³⁷.

7. In sintesi, le controversie internazionali e transnazionali in materia di beni culturali tendono a coinvolgere un'ampia varietà di soggetti, sia statali che non, come musei, case d'aste o commercianti privati, oppure collezionisti. Controversie di questo tipo possono ruotare attorno a istanze con cui si rivendica la proprietà, la restituzione, il rimpatrio o il riconoscimento di un'ingiustizia storica; rivendicazioni, queste, che talvolta possono essere fatte valere insieme. Le domande di restituzione possono sorgere quando i beni contesi sono stati commercializzati in tempo di pace – ossia esportati in violazione delle leggi nazionali, mediante furto, scavi illeciti di siti archeologici o detenzione illegale di scavi compiuti legalmente – oppure sottratti durante un conflitto armato, un'occupazione o una colonizzazione.

Le fonti del diritto applicabile possono variare in base ai diversi contesti internazionali o transnazionali, a seconda del momento in cui si verifica la condotta presunta, che sia durante un conflitto armato o in tempo di pace, nonché in base alle diverse combinazioni delle parti della controversia e alla qualifica penale o civile della condotta. È innegabile che esistano differenze significative tra le normative nazionali rilevanti, o addirittura tra le diverse convenzioni internazionali, sull'argomento oggetto di questa analisi. Allo stesso tempo, sembra vi sia sufficien-

³⁴ *Makonde Mask – Signing of an Agreement for the Donation of the Makonde Mask from the Barbier-Mueller Museum of Geneva to the National Museum of Tanzania*, ICOM Press Release, 10 maggio 2010.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*, par. 4.

³⁷ *Ibid.*, par. 3.

te terreno comune per promuovere l'applicazione di tali strumenti legislativi e convenzionali a qualunque controversia del tipo in questione, nel rispetto dei principi interpretativi che consentono di trovare dei punti di contatto, per quanto non ancora delle soluzioni necessariamente uniformi, anche a livello giurisdizionale. E la tendenza sempre più diffusa ad adottare formule basate sulla cooperazione per risolvere i conflitti, e che trova testimonianza nella prassi non giurisdizionale di risoluzione delle controversie, non fa altro che consolidare l'esistenza di questo terreno di incontro.

I SITI E LA CONVENZIONE UNESCO DEL 1972 NELLE CONTROVERSIE ARBITRALI INTERNAZIONALI SUGLI INVESTIMENTI

Elisa Baroncini

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il patrimonio UNESCO entra in scena nel contenzioso internazionale sugli investimenti: il caso *Piramidi*. – 3. La controversia sulla compensazione per l'espropriazione volta a preservare il sito naturale di Guanacaste. – 4. L'investimento straniero successivo alla proclamazione di un sito come patrimonio UNESCO: il tribunale arbitrale respinge il ricorso nel caso *Parkerings*. – 5. La tutela del patrimonio dell'umanità anche al di là della *World Heritage List*: il caso *Glamis Gold*. – 6. Il sito UNESCO di Le Morne: il contenzioso tra l'imprenditore britannico Gosling e la Repubblica di Mauritius. – 7. Conclusioni.

1. Con la definizione di patrimonio mondiale dell'umanità, la Convenzione UNESCO del 1972¹ ha apportato un contributo fondamentale alla protezione dei

¹ *Convenzione sulla protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale (Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage)*, Parigi, 16 novembre 1972 (Convenzione UNESCO del 1972/*World Heritage Convention*, WHC), pubblicata in *United Nations Treaty Series*, 1977, vol. 1037, p. 151. L'Italia ha ratificato e dato esecuzione alla Convenzione UNESCO del 1972 con la legge 6 aprile 1977 n. 184 (*Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale, firmata a Parigi il 23 novembre 1972*), in GU Suppl. Ordinario n. 129 del 13 maggio 1977. Conformemente all'art. 33 della WHC («[1]a presente Convenzione entrerà in vigore tre mesi dopo la data di deposito del ventesimo strumento di ratifica, di accettazione o di adesione, ma unicamente nei confronti di quegli Stati che avranno depositato i loro strumenti di ratifica, accettazione o adesione in tale data o in precedenza. Nei riguardi di qualsiasi altro Stato la Convenzione entrerà in vigore tre mesi dopo il deposito del rispettivo strumento di ratifica, accettazione o adesione»), avendo l'Italia depositato lo strumento di ratifica il 23 giugno 1978, la Convenzione UNESCO del 1972 è entrata in vigore per lo Stato italiano il 23 settembre 1978. Si ricorda che, in base all'art. 30 della WHC, le versioni ufficiali della Convenzione UNESCO del 1972 sono cinque, ossia l'arabo, l'inglese, il francese, il russo e lo spagnolo. La versione non ufficiale italiana utilizzata nel presente lavoro è la traduzione allegata alla legge di ratifica sopra riportata, che affiancheremo al testo ufficiale inglese, riportato per le espressioni caratterizzanti del diritto dell'UNESCO. Molto ampia è la letteratura dedicata alla Convenzione UNESCO del 1972: oltre al lavoro nel presente volume di Francesco Cunsolo, cfr. *ex multis*

beni culturali e delle bellezze naturali e paesaggistiche, i quali non rappresentano più solo una ricchezza per il Paese che li esprime e nel quale sono collocati, ma costituiscono un «outstanding universal value»² – un valore eccezionale che supera i confini nazionali, poiché ha una portata *universale* – della cui tutela, preservazione e trasmissione alle generazioni future non sono unicamente responsabili i singoli Stati, ma anche la Comunità internazionale nel suo insieme.

La *World Heritage Convention*, della quale oggi fanno parte 194 Stati, è uno degli strumenti pattizi più noti nella cultura generale³ e di maggiore impatto sulle

CICIRIELLO (a cura di), *La protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale a venticinque anni dalla convenzione dell'UNESCO del 1972*, Napoli, 1997; COLOMBO, *La tutela internazionale dei beni culturali*, in CABIDDU, GRASSO (a cura di), *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2021, pp. 55-64; FRANCONI (ed.), *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary*, Oxford, 2008; ALBERT, RINGBECK (eds.), *40 Years World Heritage Convention: Popularizing the Protection of Cultural and Natural Heritage*, Berlino/Boston, 2015; STRASSER, "Putting Reform Into Action". *Thirty Years of the World Heritage Convention: How to Reform a Convention without Changing Its Regulations*, in *International Journal of Cultural Property*, 2002, pp. 216-266; VIGORITO, *Nuove tendenze della tutela internazionale dei beni culturali*, Napoli, 2013, pp. 15-46. Sulla nozione di patrimonio mondiale e sul ruolo dell'UNESCO v. CASINI, *Potere globale. Regole e decisioni oltre gli Stati*, Bologna, 2018, cap. 2, par. 5.

² Cfr. il settimo e l'ottavo considerando del preambolo della WHC, ove si afferma che «in view of the magnitude and gravity of the new dangers threatening [parts of the cultural or natural heritage], it is incumbent on the international community as a whole to participate in the protection of the cultural and natural heritage of *outstanding universal value*, by the granting of collective assistance which, although not taking the place of action by the State concerned, will serve as an efficient complement thereto», come pure che «it is essential for this purpose to adopt new provisions in the form of a convention establishing an effective system of collective protection of the cultural and natural heritage of *outstanding universal value*, organized on a permanent basis and in accordance with modern scientific methods» (i corsivi sono nostri). Le parti corrispondenti della traduzione non ufficiale italiana così recitano: «in relazione all'ampiezza e alla gravità dei nuovi pericoli che incombono [su parti del patrimonio culturale o naturale], tutta la collettività internazionale deve partecipare alla tutela del patrimonio naturale e culturale di valore universale eccezionale, prestando un'assistenza collettiva che, senza sostituirsi all'azione dello Stato interessato, la completi efficacemente [...] è indispensabile a questo scopo adottare nuove disposizioni convenzionali che stabiliscano un sistema di protezione collettiva del patrimonio culturale e naturale di valore eccezionale, organizzato in maniera permanente e secondo metodi scientifici e moderni».

³ Le questioni sul patrimonio e sul sistema UNESCO superano spesso gli ambiti di trattazione scientifica per balzare agli onori della cronaca: con specifico riferimento all'Italia, cfr., da ultimo, CAPOZUCCA, *Il patrimonio culturale sfida il cambiamento climatico*, in *Il sole 24 ore* (9 dicembre 2019); GABANELLI, *UNESCO: quanto paghiamo per diventare patrimonio dell'umanità*, in *Corriere della sera* (29 gennaio 2019); *La Grande Barriera Corallina rischia di perdere lo status di patrimonio mondiale dell'Unesco*, in *La Stampa* (4 dicembre 2020); STAGLIANÒ, *Nei palazzi dell'Unesco: chi entra e chi esce*, in *La Repubblica* (1 di novembre 2017); THATCHER, *L'equilibrio difficile tra tutela del patrimonio e turismo di massa*, in *Il sole 24 ore* (25 ottobre 2019); *UNESCO, i 55 siti italiani patrimonio dell'umanità*, in *La Repubblica* (7 luglio 2019).

realtà locali⁴, nonché elemento centrale del diritto internazionale dei beni culturali, il cui sviluppo è stato prodigioso negli ultimi cinquant'anni⁵. Sempre più spesso oggetto di interpretazione nelle sentenze nazionali⁶ e internazionali⁷, la Convenzione UNESCO del 1972 non manca d'essere parametro di riferimento anche negli arbi-

⁴ L'interesse suscitato prima dalla candidatura a patrimonio UNESCO e poi dall'eventuale riconoscimento ufficiale di un sito coinvolgono significativamente gli amministratori e le comunità locali, sia sotto il profilo del processo di candidatura, spesso appassionante e identitario, sia in riferimento all'impegno necessario ad approntare e rispettare i piani di gestione richiesti per raggiungere e mantenere il prestigioso riconoscimento del Comitato per il patrimonio mondiale (*World Heritage Committee*). Sempre in riferimento alla realtà italiana cfr., *inter alia*, BORETTO, *Pronta la candidatura delle "Alpi del Mediterraneo" a patrimonio dell'umanità Unesco*, in *La Stampa* (26 gennaio 2018); DELL'OREFICE, *Unesco: le colline del Prosecco sono patrimonio mondiale dell'umanità*, in *Il sole 24 ore* (7 luglio 2019); *I nuraghe candidati alla lista del Patrimonio dell'Umanità dell'Unesco - Avviato l'iter per il riconoscimento dei siti dell'intera civiltà nuragica*, in *Corriere della sera* (6 novembre 2020); Padova. *Palazzo della Ragione i dubbi dell'Unesco sugli affreschi. Ora "indaga" il Bo*, in *Il mattino di Padova* (16 febbraio 2020); *Petizione per la candidatura del Tagliamento a patrimonio Unesco*, in *FriuliSera* (6 agosto 2020); RICCI, *Quei siti Unesco che nessuno valorizza*, in *Corriere Torino* (20 ottobre 2018); *Unesco: mura veneziane patrimonio mondiale dell'umanità*, in *Il sole 24 ore* (7 luglio 2019).

⁵ In tal senso cfr. FRANCONI, *Custom and General Principles of International Cultural Heritage Law*, in FRANCONI, VRDOLJAK (eds.), *The Oxford Handbook of International Cultural Heritage Law*, Oxford, 2020, pp. 531-550.

⁶ Tra le diverse pronunce nazionali che considerano la Convenzione UNESCO del 1972 per la tutela del patrimonio si veda il recentissimo caso sulla costruzione di un fast food in un'area attigua alle Terme di Caracalla: TAR Lazio, *McDonald's Development Italy Llc c. Ministero per i Beni e le Attività Culturali*, sent. n. 5757 del 29 maggio 2020, e il commento di CALAMITA, *L'influenza della Convenzione UNESCO per la tutela del patrimonio culturale e naturale su alcune recenti pronunce del giudice amministrativo: il caso del McDonald's alle Terme di Caracalla*, in *Giustamm. Rivista di diritto amministrativo*, 2020.

⁷ Molto famosi sono i recenti casi Al Mahdi sul quale si è pronunciata nel 2016 la Corte penale internazionale (*The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, ICC-01/12-01/15, sent. del 27 settembre 2016); e del Tempio di Preah Vihear, sul quale è intervenuta la Corte internazionale di giustizia (CIG) nel 2013 (*Request for Interpretation of the Judgment of 15 June 1962 in the Case Concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand)*, Judgment, I.C.J. Reports 2013, p. 281). Sulla giurisprudenza penale internazionale cfr., in questo volume, il contributo di Guglielmo Roversi Monaco e la dottrina ivi citata; sulla giurisprudenza della CIG cfr. CHECHI, *The 2013 Judgment of the ICJ in the Temple of Preah Vihear Case and the Protection of World Cultural Heritage Sites in Wartime*, in *Asian Journal of International Law*, 2016, pp. 353-378; CIAMPI, *Identifying and Effectively Protecting Cultural Heritage*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2014, pp. 699-724; GAGLIANI, *The International Court of Justice and Cultural Heritage – International Cultural Heritage Law Through the Lens of World Court Jurisprudence?*, in CARSTENS, VARNER (eds.), *Intersections in Cultural Heritage Law*, Oxford, 2020, pp. 223-242. Più in generale sulla giurisprudenza internazionale si rinvia a CHECHI, *The Settlement of International Cultural Heritage Disputes*, Oxford, 2014, e al contributo di Attila Tanzi nel presente volume.

trati internazionali sugli investimenti, ed è proprio a tale giurisprudenza che è dedicato il presente lavoro. L'adesione di uno Stato alla WHC e la presenza sul territorio nazionale di un patrimonio culturale o naturale di valore eccezionale e universale, come pure la dichiarazione di un sito quale patrimonio UNESCO, sono atti e situazioni giuridicamente qualificate che incidono sulla tutela degli investimenti stranieri prevista nei BITs (*Bilateral Investment Treaties*)⁸ o, comunque, nei capitoli a detti investimenti dedicati negli accordi economici di più ampio respiro⁹.

Pertanto, intendiamo qui analizzare il percorso evolutivo dei lodi arbitrali selezionati, al fine di valutare la crescente rilevanza, nel diritto internazionale degli investimenti, della tutela del patrimonio culturale e naturale originata dall'UNESCO¹⁰.

⁸ L'UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*) registra attualmente (dicembre 2020) 2901 BITs di cui 2342 in vigore (cfr. i dati disponibili presso <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements>). Per una disamina dei BITs e del diritto internazionale degli investimenti cfr. BUNGENBERG, GRIEBEL, HOBE, REINISCH, KIM (eds.), *International Investment Law*, Monaco di Baviera/Oxford/Baden-Baden, 2015; COSTAMAGNA, *Promozione e protezione degli investimenti esteri nel diritto internazionale*, in COMBA (a cura di), *Neoliberalismo internazionale e global economic governance. Sviluppi istituzionali e nuovi strumenti*, Torino, 2013, pp. 131-170; DOLZER, SCHREUER, *Principles of International Investment Law*, Oxford, 2013; LIM, HO, PAPANISKIS, *International Investment Law and Arbitration*, Cambridge, 2018.

⁹ Quale esempio cfr. per tutti il Capo 8 dell'Accordo CETA (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*) tra Unione europea e Canada: Decisione (UE) 2017/38 del Consiglio del 28 ottobre 2016 relativa all'applicazione provvisoria dell'accordo economico e commerciale globale (CETA) tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra, in GUUE L 11 del 14 gennaio 2017. Sugli accordi di ultima generazione dell'Unione europea che disciplinano anche la tutela e la promozione degli investimenti stranieri cfr. CAPPIELLO, *Il diritto europeo degli investimenti. Prospettive per una politica europea sostenibile*, Torino, 2019; GRILLER, OBWEXER, VRANE (eds.), *Mega-Regional Trade Agreements: CETA, TTIP, and TiSA: New Orientations for EU External Economic Relations*, Oxford, 2017; MBENGUE, SCHACHERER (eds.), *Foreign Investment Under the Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)*, Heidelberg, 2019. Per un inquadramento del ruolo dei mega-regionals nel diritto internazionale dell'economia cfr. STOLL, *Towards Mega-Regionalism in International Economic Law*, in COTTIER, NADAKAVUKAREN (eds.), *Elgar Encyclopedia of International Economic Law*, Cheltenham (UK)/Northampton (USA), 2017, pp. 37-38.

¹⁰ Sul rapporto tra tutela degli investimenti e protezione del patrimonio culturale cfr. GAGLIANI, *Pro Bono Pacis? Le interazioni tra diritto internazionale e degli investimenti e patrimonio culturale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, pp. 756-781; ID., *La controversa definizione di "investimento" alla prova della cultura e del patrimonio culturale e naturale: convergenze, divergenze e possibili integrazioni*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2019, pp. 49-72; DE GERMINY, *Considerations Before Investing Near a UNESCO World Heritage Site*, in *Transnational Dispute Management*, 2013, pp. 1-11; HIRSCH, *Interactions Between Investment and Non-investment Obligations*, in MUCHLINSKI, ORTINO, SCHREUER (eds.), *The Oxford Handbook of International Investment Law*, Oxford, 2008, pp. 155-181; VADI, *Cultural Heritage and International Investment Law: A Stormy Relationship*, in *International Journal of Cultural Property*, 2008, pp. 1-24; ID., *Fragmentation or Cohesion? Investment versus Cultural Protection Rules*, in *The Journal of World Investment &*

Contestualmente, ci si prefigge di apprezzare l'affermarsi della necessità che gli investitori conoscano il quadro giuridico, internazionale ed interno, per la preservazione e la gestione di complessi monumentali e siti ricadenti nell'ambito di applicazione della Convenzione UNESCO del 1972, e, quindi, le implicazioni che la presenza di detti beni ha per lo svolgimento delle loro attività imprenditoriali.

2. Per la prima volta la Convenzione UNESCO del 1972 e un sito dichiarato patrimonio UNESCO vengono presi in considerazione da un tribunale arbitrale internazionale nel caso *Southern Pacific Properties (Middle East) Limited v. Egypt*¹¹. Il contenzioso era nato dall'impossibilità per la SPP(ME), società registrata ad Hong Kong, di realizzare la costruzione di un villaggio turistico nei pressi delle Piramidi di Giza, nonostante il progetto proposto avesse ottenuto tutte le autorizzazioni previste dallo Stato egiziano. In particolare, il 23 settembre 1974, la SPP(ME) stipulava un contratto con il Ministero egiziano per il turismo e la *Egyptian General Organization for Tourism and Hotels* (EGOTH), istituendo una *joint venture* per lo sviluppo del *Pyramids Oasis Project*¹². In pochi mesi detto contratto superava il controllo formale dell'ente preposto agli investimenti¹³, e successivamente, il 2 maggio 1975, la *joint venture* veniva approvata con decreto n. 475 del Presidente della Repubblica egiziana. EGOTH trasferiva poi all'impresa comune il suo diritto di usufrutto sui terreni interessati dall'investimento «irrevocably» e «without restriction of any kind»¹⁴. Seguirono tutti i passaggi formali per l'approvazione, da parte del Ministero dell'economia e della cooperazione economica e del Ministero del turismo, dei contratti con le agenzie locali, della forma giuridica del soggetto investitore, della progettazione generale e particolareggiata delle strutture turistiche.

Nel luglio 1977 iniziarono i lavori di costruzione: vennero realizzate le strade, installate le condutture dell'acqua e delle fognature, intrapresi gli scavi per i laghi artificiali ed un campo da golf, e fu quasi completato il bacino idrico principale. Inol-

Trade, 2009, pp. 573-600; ID., *Culture Clash? World Heritage and Investors' Rights in International Investment Law and Arbitration*, in *ICSID Review*, 2013, pp. 123-143; ID., *Cultural Heritage in International Investment Law and Arbitration*, Cambridge, 2014, p. 93 ss.

¹¹ *Southern Pacific Properties (Middle East) Limited v. Egypt*, ICSID Case No. ARB/84/3, lodo del 20 maggio 1992 (*Southern Pacific Properties (Middle East) Limited v. Egypt*). Su tale decisione cfr. LANKARANI EL-ZEIN, *Quelques Remarques sur la Sentence SPP c. La République arabe d'Égypte*, in *Revue belge de droit international*, 1994, pp. 534-558.

¹² Per la parte in fatto del caso *Piramidi v. Southern Pacific Properties (Middle East) Limited v. Egypt*, Award, par. 42-72.

¹³ Si tratta della *General Organization for Investment of Arab Capital and Tax-Free Areas* (GIA) e del suo decreto n. 30/16-75. Cfr. *Southern Pacific Properties (Middle East) Limited v. Egypt*, par. 54.

¹⁴ *Southern Pacific Properties (Middle East) Limited v. Egypt*, par. 56.

tre, la progettazione di due alberghi era in fase avanzata; e furono venduti ben 386 lotti sui quali avrebbero dovuto essere edificate ville e abitazioni multifamiliari, per un totale di dieci milioni di dollari americani. Sul finire del 1977, però, il *Pyramids Oasis Project* iniziò ad incontrare una forte opposizione politica in Egitto, divenendo oggetto di una inchiesta parlamentare. Chi contestava il progetto lo considerava una minaccia per le antichità ancora da scoprire nei luoghi interessati dall'investimento. Ben presto l'Autorità egiziana per le antichità confermò la presenza di reperti archeologico-artistici nella parte occidentale della regione delle Piramidi di Giza, e, sulla base della relazione tecnica di tale Autorità, il Ministro per l'informazione e la cultura adottò, il 27 maggio 1978, un decreto per dichiarare «public property (Antiquity)»¹⁵ il territorio circostante le Piramidi. Con una sequenza molto rapida vennero revocate le autorizzazioni del progetto, e l'11 luglio 1978 il Primo Ministro egiziano proclamò quel territorio «d'utilité publique»¹⁶.

L'intricata vicenda, dopo aver visto anche l'annullamento in appello di un lodo arbitrale della Camera internazionale per il commercio di Parigi confermato dalla Corte di cassazione francese, approdò dinanzi ad una procedura arbitrale dell'ICSID¹⁷ a seguito del ricorso presentato il 24 agosto 1984 dalla SPP(ME), nel quale quest'ultima lamentava la violazione degli accordi che aveva raggiunto con l'Egitto per la realizzazione del suo progetto, chiedendo di conseguenza di essere indennizzata. In risposta a tali accuse, l'Egitto si giustificava sottolineando di essere parte contraente della Convenzione UNESCO del 1972. Dal 17 dicembre 1975, data di entrata in vigore di tale Convenzione, ad avviso dello Stato convenuto sarebbe divenuto «obligatory, on the international plane, to cancel the Pyramids Oasis Project»¹⁸. Inoltre, nel 1979, le zone delle Piramidi di Giza erano state proclamate

¹⁵ *Ibid.*, par. 63.

¹⁶ *Ibid.*, par. 65.

¹⁷ L'ICSID (*International Centre for Settlement of Investment Disputes*) è l'istituzione intergovernativa creata dalla Banca Mondiale con la *Convenzione per la composizione delle controversie relative agli investimenti fra Stati e cittadini d'altri Stati* (Washington, 18 marzo 1965) (Convenzione ICSID). L'ICSID gestisce quindi le commissioni di conciliazione e i tribunali arbitrali istituiti di volta in volta per dirimere le dispute in cui sono coinvolti privati e Stati contraenti. Sulla Convenzione ICSID ed il funzionamento del suo meccanismo arbitrale cfr. SCHREUER, *International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID)*, in *Max Planck Encyclopedia of International Law*, 2013; ID., *Arbitration: International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID)*, in *Max Planck Encyclopedia of International Law*, 2018. Per il testo della Convenzione cfr. *Convention on the Settlement of Investment Disputes Between States and Nationals of Other States (International Centre for Settlement of Investment Disputes [ICSID])*, in *United Nations Treaty Series*, 1966, vol. 575, p. 159.

¹⁸ *Southern Pacific Properties (Middle East) Limited v. Egypt*, par. 150.

patrimonio dell'umanità, rendendo ancora più stringente la disciplina per la gestione del nuovo sito UNESCO¹⁹.

Il tribunale arbitrale qualificò la Convenzione UNESCO del 1972 come «relevant»²⁰ ai fini della soluzione della controversia, e ritenne «as a matter of international law» che l'Egitto fosse giustificato a cancellare il progetto turistico per preservare il suo patrimonio di antichità:

«Clearly, as a matter of international law, the Respondent was entitled to cancel a tourist development project situated on its own territory for the purpose of protecting antiquities. This prerogative is an unquestionable attribute of sovereignty. The decision to cancel the project constituted a lawful exercise of the right of eminent domain. The right was exercised for a public purpose, namely, the preservation of antiquities in the area»²¹.

Tuttavia, gli arbitri affermarono che la Convenzione UNESCO del 1972 e il diritto sovrano a preservare le antichità non implicavano l'esclusione del diritto della ricorrente ad essere indennizzata, e quindi, pur considerando la cancellazione del *Pyramids Oasis Project* legittima poiché compiuta nell'interesse pubblico, essi stabilirono la responsabilità dell'Egitto poiché lo Stato convenuto non aveva adeguatamente compensato la ricorrente²².

Nel definire il *quantum* dell'indennizzo²³, il tribunale arbitrale operò una distinzione temporale tra il periodo precedente e quello successivo all'iscrizione delle Piramidi nella Lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO. Infatti, per il tribunale, l'obbligo internazionale derivante dal sistema UNESCO di vietare la costruzione del villaggio turistico era sorto dal momento della proclamazione

¹⁹ Si veda la presentazione delle Piramidi egiziane nel sito UNESCO, *Memphis and its Necropolis – the Pyramid Fields from Giza to Dahshur*, disponibile presso <https://whc.unesco.org>.

²⁰ *Southern Pacific Properties (Middle East) Limited v. Egypt*, par. 78: «Nor is there any question that the UNESCO Convention is relevant: the Claimants themselves acknowledged during the proceedings before the French *Cour d'Appel* that the Convention obligated the Respondent to abstain from acts or contracts contrary to the Convention, stating “que les Etats étaient susceptibles d'engager leur responsabilité internationale envers les autres Etats signataires en persistant dans des actes ou contrats devenus contraires aux règles de la Convention”».

²¹ *Ibid.*, par. 158. Il corsivo è nostro.

²² *Ibid.*, par. 154.

²³ Sulla compensazione e il risarcimento del danno nel diritto internazionale degli investimenti cfr. BABU, *Standard of Compensation for Expropriation of Foreign Investment*, in CHAISSE, CHOUKROUNE, JUSOH (eds.), *Handbook of International Investment Law and Policy*, Heidelberg, 2020, pp. 1-18; BEHARRY, MÉNDEZ BRÄUTIGA, *Damages and Valuation in International Investment Arbitration*, in CHAISSE, CHOUKROUNE, JUSOH (eds.), *op. cit.*, pp. 1-32.

delle Piramidi a patrimonio dell'umanità, dunque dal 1979, e non, invece, come sosteneva l'Egitto, a partire dall'entrata in vigore della Convenzione, vale a dire dal 1975. Di conseguenza gli arbitri decisero di riconoscere alla SPP(ME) il pagamento del valore dell'investimento effettuato, unitamente alla compensazione per la perdita dell'opportunità di concretizzare il successo commerciale del *Pyramids Oasis Project* sino al momento in cui la zona delle Piramidi fu proclamata patrimonio UNESCO. Invece, il tribunale ICSID non riconobbe alcun mancato profitto (*lucrum cessans*) successivamente al 1979, quando il sito interessato venne iscritto nella *World Heritage List*: da quel momento, infatti, la costruzione e dunque la vendita di immobili nella zona di rispetto delle Piramidi erano divenute illegittime sia in base al diritto internazionale che al diritto egiziano, con la conseguenza che i mancati profitti risultanti da tali attività non avrebbero potuto essere compensati:

«lot sales in the area registered with the World Heritage Committee under the UNESCO Convention would have been illegal under both international law and Egyptian law after 1979, when the registration was made. Obviously, the allowance of *lucrum cessans* may only involve those profits which are legitimate [...] From that date [1979] forward, the Claimants' activities on the Pyramids Plateau would have been in conflict with the Convention and therefore in violation of international law, and any profits that might have resulted from activities are consequently non-compensable»²⁴.

In sintesi, nel lodo adottato nel 1992, il tribunale arbitrale modulò l'ammontare della compensazione per l'espropriazione subita dalla SPP(ME) a seconda che il sito interessato dai provvedimenti ablativi fosse o meno un sito già riconosciuto dall'UNESCO. Le zone di rispetto e le regole restrittive per lo sviluppo edilizio che caratterizzano un bene UNESCO impediscono uno sfruttamento intensivo dei territori ad esso circostanti; e tale situazione, sostenevano gli arbitri del caso *Piramidi*, si riflette, ovviamente, sul calcolo della riparazione dovuta dallo Stato, che non potrà includere, a titolo di *lucrum cessans*, l'indennizzo per attività economiche vietate sui siti UNESCO²⁵.

3. Il diritto UNESCO torna a venire in rilievo in un contenzioso in materia di investimenti nel caso *Compañía del desarrollo de Santa Elena, S.A. v. The Republic of*

²⁴ *Southern Pacific Properties (Middle East) Limited v. Egypt*, par. 190-191. Il corsivo è nostro.

²⁵ A fronte della richiesta della parte attrice di un risarcimento di quasi 140.000.000 dollari americani, il Tribunale arbitrale ha disposto, invece, una compensazione di 27.661.000 dollari americani, cfr. *Southern Pacific Properties (Middle East) Limited v. Egypt*, par. 33 e 257.

*Costa Rica*²⁶. Nel 1970, la CDSA, società costaricana i cui soci di maggioranza erano di nazionalità statunitense, acquistava la proprietà di Santa Elena, che si estendeva per circa 30 km sulla costa occidentale del Pacifico dello Stato centro-americano, confinando con il Parco nazionale di Santa Rosa²⁷. Si tratta di un'area naturale particolarmente bella, unica per la diversità delle sue caratteristiche geografiche e geologiche, che ospita puma e giaguari e una grande varietà di piante, e sulle cui spiagge le tartarughe marine vanno a deporre le uova. La CDSA aveva l'intenzione di costruire un resort turistico ed un complesso residenziale su una parte significativa del possedimento acquistato, procedendo ad elaborare un progetto tecnico ed un piano finanziario per individuare le modalità di impiego del suo investimento. Il 5 maggio 1978, però, il Costa Rica, che nel frattempo aveva depositato il suo strumento di ratifica della Convenzione UNESCO del 1972²⁸, approvò il decreto di espropriazione di Santa Elena. Infatti, il governo centro-americano riteneva indispensabile acquisire la proprietà della CDSA per unirla al Parco nazionale di Santa Rosa, realizzando una zona sufficientemente ampia per preservare incontaminati il variegato *habitat* e le molte specie animali e vegetali di quel tratto della provincia costaricana di Guanacaste. La CDSA non contestava il diritto di espropriazione dello Stato, essendo evidente la pubblica utilità del suo provvedimento, adottato per mantenere l'unicità di un ecosistema; la società, invece, si opponeva all'ammontare della compensazione offerta dal Costa Rica, ritenuto inadeguato poiché non sarebbe stato corrispondente all'equo valore di mercato del bene espropriato. Dopo aver inutilmente intrapreso una prolungata battaglia giudiziaria dinanzi alle corti costaricane, la CDSA, facendo leva su una normativa statunitense a tutela degli investimenti di cittadini e imprese USA all'estero²⁹, presentò una richiesta di arbitrato all'ICSID nel 1995, che perfezionò l'anno successivo. L'unica domanda rivolta agli arbitri era, per l'appunto, quella di stabilire l'importo della compensazione che il Costa Rica doveva corrispondere alla CDSA per l'esproprio di Santa Elena.

²⁶ *Compañía de Desarrollo de Santa Elena, S.A. v. Republic of Costa Rica*, ICSID Case No. ARB/96/1, lodo del 17 febbraio 2000 (*Compañía de Desarrollo de Santa Elena, S.A. v. Republic of Costa Rica*).

²⁷ Per la ricostruzione della parte in fatto della controversia cfr. *ibid.*, parr. 15-26.

²⁸ Il deposito, presso l'UNESCO, ebbe luogo il 23 agosto 1977. In base all'art. 33 della Convenzione UNESCO del 1972, tre mesi dopo, dunque nel novembre 1977, il Trattato divenne vincolante per il Paese latino-americano. Su queste notizie cfr. il sito ufficiale dell'UNESCO, presso: <http://portal.unesco.org>.

²⁹ Si tratta del c.d. *Helms Amendment*, la legislazione adottata dagli Stati Uniti che condizionava il conferimento degli aiuti nordamericani ai Paesi in via di sviluppo, tra l'altro, anche alla disponibilità di detti Paesi ad accettare di risolvere le controversie su espropri subiti da cittadini o compagnie statunitensi ricorrendo ad un arbitrato internazionale. V. 22 USC sec. 2378 a. (*Helms Amendment*, 30 aprile 1994), e *Compañía de Desarrollo de Santa Elena, S.A. v. Republic of Costa Rica*, par. 24.

Lo Stato convenuto concordava sull'obbligo di compensare la ricorrente; cercando di ridurre la somma dovuta, però, aggiungeva alle considerazioni già affidate alla motivazione del decreto del 1978 anche gli obblighi di tutela derivanti dalla Convenzione UNESCO del 1972. Infatti, il Costa Rica, nel luglio 1998, durante il procedimento arbitrale incardinato all'ICSID, aveva presentato il dossier di candidatura a patrimonio dell'umanità della zona di Guanacaste, ottenendo il prestigioso riconoscimento nel dicembre 1999³⁰. Lo Stato convenuto sosteneva, così, che l'obbligo giuridico internazionale di preservare anche l'unicità dell'ecosistema di Santa Elena scaturente dall'iscrizione nella Lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO inevitabilmente implicava una compensazione più contenuta.

Nel lodo arbitrale del giugno 2000, il tribunale ritenne che gli obblighi internazionali del Costa Rica rispetto al riconoscimento di Guanacaste come patrimonio UNESCO non dovessero venire in rilievo nel riconoscimento del diritto alla compensazione, consistente nel valore dell'investimento effettuato, per l'esproprio di Santa Elena. Affermarono, infatti, gli arbitri:

«While an expropriation or taking for environmental reasons may be classified as a taking for a public purpose, and thus may be legitimate, the fact that the property was taken for this reason does not affect either the nature or the measure of compensation to be paid for the taking. That is, the purpose of protecting the environment for which the property was taken does not alter the legal character of the taking for which *adequate compensation must be paid*. The international source of the obligation to protect the environment makes no difference. Expropriatory environmental measures – no matter how laudable and beneficial to society as a whole – are, in this respect, similar to any other expropriatory measures that a state may take in order to implement its policies: *where property is expropriated, even for environmental purposes, whether domestic or international, the state's obligation to pay compensation remains*»³¹.

Occorre qui sottolineare che, a differenza del caso *Piramidi*, nella decisione su Santa Elena la ricorrente non aveva avanzato richieste di ristoro sui profitti perduti a causa del provvedimento di esproprio. Ed invece, proprio rispondendo al reclamo sul *lucrum cessans* della SPP(ME), il tribunale ICSID aveva considerato gli obblighi internazionali dell'Egitto per respingere sul punto la richiesta di maggior indennizzo della ricorrente. Pertanto, questo secondo lodo su un contenzioso avente ad

³⁰ Si veda la presentazione di Guanacaste compiuta dall'UNESCO, *Area de Conservación Guanacaste*, disponibile presso: <https://whc.unesco.org>.

³¹ *Compañía de Desarrollo de Santa Elena, S.A. v. Republic of Costa Rica*, parr. 71-72, i corsivi sono nostri.

oggetto un investimento su un sito UNESCO non ci pare un passo indietro rispetto al precedente sui progetti immobiliari naufragati a Giza. Al contrario, il lodo di Santa Elena sembra confermare quello del caso *Piramidi*: anche laddove si sia dinanzi ad un sito UNESCO, l'espropriazione subita deve essere compensata per quanto riguarda l'equo valore di mercato del bene, o, comunque, dell'investimento straniero, oggetto del provvedimento ablatorio («adequate compensation must be paid»)³². Le esigenze di tutela di un patrimonio UNESCO, invece, incidono sulla possibilità di ottenere una compensazione per i mancati profitti: tale richiesta fu respinta nel caso *Piramidi*, e – forse traendo insegnamento da quest'ultimo? – neppure venne avanzata dalla ricorrente nel contenzioso su Santa Elena.

4. Con la causa *Parkerings*³³, l'interazione tra tutela del patrimonio culturale e protezione degli investimenti approda nel continente europeo. Tuttavia, più che per la collocazione geografica, la disputa in oggetto si contraddistingue perché sorge in merito a come preservare l'integrità e l'autenticità di un sito dichiarato patrimonio UNESCO non solo prima che venisse richiesta la procedura arbitrale, ma anche antecedentemente alla scelta dell'imprenditore ricorrente di investire sulla costruzione di una infrastruttura nei pressi di un complesso monumentale inserito nella *World Heritage List*. Infatti, nel 1994, il centro storico di Vilnius, caratterizzato da una struttura urbanistica risalente al Medioevo e da un'architettura che spazia dal gotico allo stile classico, con edifici molto ben conservati, viene proclamato patrimonio dell'umanità³⁴. Nel 1997, la municipalità di Vilnius pubblica il bando di una gara d'appalto per la costruzione di un parcheggio multipiano che interessa anche il centro storico della capitale lituana³⁵. Al termine del complesso iter procedurale, la Parkerings, una società norvegese, conclude nel 1999 un accordo con il comune di Vilnius per la realizzazione di tale infrastruttura. Di lì a poco, però, accanto ad una forte avversione popolare, si avvicendano una nutrita serie di relazioni di organi

³² *Ibid.*

³³ *Parkerings-Companiet AS v. Republic of Lithuania*, ICSID Case No. ARB/05/8, lodo dell'11 settembre 2007. Su questo caso cfr. JOHNSON, *Parkerings-Compagniet AS v. Republic of Lithuania*, ICSID Case No. ARB/05/8 (*Parkerings v. Lithuania*), in BERNASCONI-OSTERWALDER, JOHNSON (eds.), *International Investment Law and Sustainable Development. Key cases from 2000-2010*, Winnipeg/Ottawa/Toronto/Ginevra, 2011, pp. 97-104; MARTINI, *Balancing Investors' Rights with Environmental Protection in International Investment Arbitration: An Assessment of Recent Trends in Investment Treaty Drafting*, in *The International Lawyer*, 2017, pp. 529-583.

³⁴ Si veda la presentazione del centro storico di Vilnius da parte dell'UNESCO, *Vilnius Historic Centre*, disponibile presso: <https://whc.unesco.org>.

³⁵ Sulla ricostruzione dei fatti del contenzioso *v. Parkerings-Companiet AS v. Republic of Lithuania*, parr. 51-193.

nazionali e locali per la preservazione dei monumenti di Stato che valutano negativamente il progetto della Parkerings. Il parcheggio proposto, di grandi dimensioni e in parte sotterraneo alla *Old Town* di Vilnius, viene considerato eccessivamente impattante rispetto al centro storico della capitale lituana, distruttivo – a causa degli scavi e della parte da costruire nel sottosuolo – di strati culturali inesplorati e molto ricchi di testimonianze delle passate civiltà, dannoso per l'ambiente anche per l'aumento di traffico che avrebbe comportato, con conseguente peggioramento dello stile di vita per la popolazione residente e gravitante intorno all'area interessata. Pertanto, il comune di Vilnius corre ai ripari, non dà seguito all'accordo con la Parkerings, e sceglie, invece, il progetto più contenuto e rispettoso del sito UNESCO proposto da Pinus Proprius, una società a capitale olandese.

Nel 2005, l'investitore norvegese deposita, quindi, la sua richiesta di arbitrato all'ICSID, lamentando la violazione di diverse disposizioni dell'Accordo bilaterale sugli investimenti tra Lituania e Norvegia sottoscritto a Vilnius il 16 agosto 1992³⁶. In particolare, la Parkerings accusava lo Stato convenuto di non aver rispettato l'art. IV del BIT Norvegia/Lituania, relativo alla clausola della nazione più favorita³⁷. Ad avviso della ricorrente, l'impresa Pinus Proprius e la Parkerings sarebbero state in «similar circumstances»³⁸, e, dunque, la Lituania, preferendo il progetto della Pinus Proprius, avrebbe violato il principio di non discriminazione. Il tribunale arbitrale, comparando le due proposte della ricorrente norvegese e dell'impresa olandese, arriva alla conclusione che quei progetti non possano essere considerati simili: oltre che per la dimensione più limitata, il piano della Pinus Proprius risultava più rispettoso della *Old Town*, in particolare perché non si estendeva nei pressi della zona della Cattedrale. Pertanto, i due investitori non si trovavano «in like circumstances»³⁹, con la conseguenza che la Lituania non aveva violato il principio di non discriminazione, dunque l'art. IV, par. 1 del BIT Norvegia/Lituania.

Nella motivazione predisposta per sostenere tale sua decisione, il tribunale ha fatto leva in modo netto sullo status di patrimonio UNESCO del centro storico di Vilnius:

³⁶ *Agreement between the Government of the Kingdom of Norway and the Government of the Republic of Lithuania on the Promotion and Mutual Protection of Investments*, Vilnius, 16 agosto 1992 (BIT Norvegia/Lituania). Testo disponibile sul sito della Corte permanente d'arbitrato <https://pca-cpa.org/en/home>.

³⁷ Art. IV, par. 1 del BIT Norvegia/Lituania: «Investments made by Investors of one Contracting Party in the Territory of the other Contracting Party, as also the returns therefrom, shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to investments made by Investors of any third state».

³⁸ *Parkerings-Companiet AS v. Republic of Lithuania*, par. 364.

³⁹ *Ibid.*, par. 396.

«the fact that BP's MSCP project [Il parcheggio multipiano della Parkerings] in Gedimino extended significantly more into *the Old Town as defined by the UNESCO*, is *decisive*. Indeed, the record shows that the opposition raised against the BP projected MSCP were important and contributed to the Municipality decision to refuse such a controversial project. *The historical and archaeological preservation and environmental protection could be and in this case were a justification for the refusal of the project*. The potential negative impact of the BP project in the Old Town was increased by its considerable size and its proximity with the culturally sensitive area of the Cathedral. Consequently, BP's MSCP in Gedimino was not similar with the MSCP constructed by Pinus Proprius [...] the City of Vilnius did have legitimate grounds to distinguish between the two projects. Indeed, the refusal by the Municipality of Vilnius to authorize BP's project in Gedimino was justified by various concerns, especially in terms of historical and archaeological preservation and environmental protection»⁴⁰.

L'11 settembre 2007, il ricorso della Parkerings venne quindi interamente rigettato, mentre ciascuna parte ha dovuto far fronte alle proprie spese legali, suddividendo con la controparte i costi del collegio arbitrale e del Segretariato dell'ICSID⁴¹.

5. Due anni dopo, il contenzioso sorto a proposito dell'articolato quadro giuridico predisposto dalle autorità statunitensi per preservare i luoghi sacri della tribù indiana Quechan mostra un approccio sempre più attento e sensibile alla tutela del patrimonio culturale e naturale promossa dalla Convenzione UNESCO del 1972 – la quale, come si evidenzierà nel presente paragrafo, richiede la preservazione di ciò che ha un eccezionale valore universale a prescindere dalla sua inclusione nella *World Heritage List*. La disputa sulle terre ancestrali dei Quechan nasce dalla fitta serie di interventi amministrativi e normativi dello Stato della California, e di enti federali e del governo statunitense, sull'*Imperial Project*, il piano per l'apertura di un'estesa attività mineraria di estrazione di oro ed argento della società canadese Glamis Gold⁴². Detta attività doveva, infatti, svolgersi nel settore meridionale dell'A-

⁴⁰ *Parkerings-Companiet AS v. Republic of Lithuania*, par. 392-396.

⁴¹ *Ibid.*, par. 465.

⁴² La nostra ricostruzione dei fatti è basata principalmente su quanto riportato dal lodo arbitrale: cfr. *Glamis Gold Ltd. v. United States of America*, UNCITRAL, lodo dell'8 giugno 2009, par. 27-90. Su tale lodo cfr. KAHN, *Striking NAFTA Gold: Glamis Advances Investor-State Arbitration*, in *Fordham International Law Journal*, 2009, pp. 101-155; OBADIA, *Introductory Note to NAFTA/UNCITRAL: Glamis Gold Ltd. v. United States*, in *International Legal Materials*, 2009, pp. 1035-1037; RYAN, *Glamis Gold Ltd. v. The United States and the Fair and Equitable Treatment Standard*, in *McGill Law Journal*, 2011, pp. 919-958; SCHILL, *Glamis Gold Ltd. v. United States, NAFTA*

rea di conservazione del deserto californiano, una zona considerata sacra dai nativi americani, e perciò protetta dalla normativa statunitense. In particolare, dopo una prolungata interlocuzione con uffici statali e federali, avviatasi nel 1994, l'*Imperial Project*, nell'aprile 2003, venne autorizzato a condizione, tra l'altro, che la Glamis Gold procedesse sistematicamente e prontamente al riempimento di tutti i vuoti di miniera per ricreare i contorni del territorio esistenti prima dell'estrazione. La parte del deserto californiano su cui la Glamis Gold intendeva operare, per l'appunto, era il luogo del *Trail of Dreams*, un percorso di valore spirituale per i Quechan, attraversato per eseguire riti cerimoniali, la cui importanza culturale per i nativi americani è simile a quella della Mecca o di Gerusalemme per i fedeli delle religioni monoteiste.

Trascorsi pochi mesi, nel luglio 2003, la società canadese decise di richiedere un arbitrato contro gli Stati Uniti nel quadro dell'Accordo NAFTA⁴³. Per la Glamis Gold, la serie di misure californiane e federali rappresentava un «continuum of acts»⁴⁴ che privavano l'investimento del suo valore, venendo ad integrare l'ipotesi di una espropriazione indiretta, e dunque una violazione dell'art. 1110 dell'Accordo NAFTA⁴⁵. Inoltre, ad avviso della ricorrente, l'obbligo di procedere al riempimento dei vuoti di miniera rendeva l'attività estrattiva antieconomica, e non sarebbe stato

Chapter 11 Arbitral Tribunal, June 8, 2009, in American Journal of International Law, 2010, pp. 253-259; WHITSITT, VIS-DUNBAR, Glamis Gold Ltd. v. United States of America: Tribunal sets a high bar for establishing breach of "Fair and Equitable Treatment" under NAFTA, in Investment Treaty News, 14 luglio 2009.

⁴³ Si tratta del *North American Free Trade Agreement*, l'Accordo nordamericano per il libero scambio tra Canada, Messico e Stati Uniti firmato il 17 dicembre 1992 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1994 (in *International Legal Materials*, 1993, p. 289 ss.). Il NAFTA è stato rinegoziato durante l'amministrazione Trump ed è ora sostituito dall'Accordo USMCA (*United States-Mexico-Canada Agreement*), entrato in vigore il 1° luglio 2020. L'USMCA non si limita a liberalizzare gli scambi e proteggere gli investimenti, ma tutela anche i diritti dei lavoratori, è più attento alle esigenze del commercio agroalimentare, preserva i diritti di proprietà intellettuale, disciplina il commercio digitale, prevede regole per la lotta contro la corruzione nonché discipline specificamente dedicate alle piccole e medie imprese. Il testo è rinvenibile nel sito ufficiale creato dalle tre Parti contraenti dell'USMCA, presso: <https://can-mex-usa-sec.org>. Con specifico riferimento alla disciplina dedicata agli investimenti nel NAFTA, cfr. WEILER (ed.), *NAFTA Investment Law and Arbitration: Past Issues, Current Practice, Future Prospects*, Ardsley, New York, 2004. Sui medesimi aspetti riguardo all'USMCA cfr. GARCIA-BARRAGAN, MITRETODIS, TUCK, *The New NAFTA: Scaled-Back Arbitration in the USMCA*, in *Journal of International Arbitration*, 2019, pp. 739-754.

⁴⁴ *Glamis Gold Ltd. v. United States of America*, par. 358.

⁴⁵ È la disposizione dedicata dall'Accordo NAFTA alla disciplina sull'espropriazione, che stabiliva il divieto di nazionalizzazione o espropriazione diretta e indiretta, a meno che le misure nazionali non fossero state adottate per motivi di pubblico interesse, su base non discriminatoria, rispettando la *due process of law*, e prevedendo un equo indennizzo basato sui criteri esposti ai par. 2-6 della disposizione in oggetto.

«rationally related to its stated purpose of protecting cultural resources and [was] thus [...] arbitrary»⁴⁶, contravvenendo all'art. 1105 dell'Accordo NAFTA, che prescrive anche il rispetto del trattamento giusto ed equo (*fair and equitable treatment*) degli investimenti stranieri⁴⁷.

Il tribunale arbitrale, con il lodo dell'8 giugno 2009, respinse *in toto* il ricorso della Glamis Gold. Gli arbitri ritennero che le misure attaccate non avessero un impatto economico sufficiente a determinare una espropriazione dell'investimento della ricorrente. Inoltre, essi considerarono la disciplina statunitense come razionalmente collegata alle finalità dichiarate di preservare il patrimonio culturale ed evitare il degrado ambientale, sottolineando che «governments must compromise between the interests of competing parties»⁴⁸. Consapevole della natura pubblica del sistema di tutela degli investimenti di cui al Capitolo 11 dell'Accordo NAFTA, il tribunale rimarcava la necessità di una dettagliata motivazione per indurre al rispetto del lodo arbitrale e rafforzarne così la legittimità⁴⁹. A fondamento delle considerazioni svolte e delle conclusioni raggiunte, gli arbitri, pertanto, richiamano anche la Convenzione UNESCO del 1972, laddove prevede che il danneggiamento o la distruzione di un bene del patrimonio culturale e naturale è un deleterio

⁴⁶ *Glamis Gold Ltd. v. United States of America*, par. 867.

⁴⁷ L'articolo richiamato disponeva, infatti, che «[e]ach Party shall accord to investments of investors of another Party treatment in accordance with international law, including fair and equitable treatment and full protection and security». Sul trattamento giusto ed equo e, più in generale, sugli standard degli accordi sugli investimenti cfr. *ex multis* ORTINO, *The Origin and Evolution of Investment Treaty Standards: Stability, Value, and Reasonableness*, Oxford, 2019.

⁴⁸ *Glamis Gold Ltd. v. United States of America*, par. 804. Per le conclusioni del tribunale arbitrale si vedano i par. 534-536 e 830, nonché l'*executive summary* del lodo arbitrale ai par. 10-26.

⁴⁹ *Ibid.*, par. 8: «[I]t is important that a NAFTA tribunal provide particularly detailed reasons for its decisions. All tribunals are to provide reasons for their awards and this requirement is owed to private and public authorities alike. In the Tribunal's view, however, it is particularly important that the State Parties receive reasons that are detailed and persuasive for three reasons. First, States are complex organizations composed of multiple branches of government that interact with the people of the State. An award adverse to a State requires compliance with the particular award and such compliance politically may require both governmental and public faith in the integrity of the process of arbitration. Second, while a corporate participant in arbitration may withdraw from utilizing arbitration in the future or from doing business in a particular country, the three NAFTA State Parties have made an indefinite commitment to the deepening of their economic relations. In this sense, not only compliance with a particular award, but the long-term maintenance of this commitment requires both governmental and public faith in the integrity of the process of arbitration. Third, a minimum level of faith in the system is maintained by the mechanism for the possible annulment of awards. However, the time and expense of such annulments are to be avoided. The detailing of reasons may not avoid the initiation of an annulment procedure, but it is hoped that such reasons will aid the reviewing body in a prompt resolution of such motions».

impoverimento del patrimonio di tutti i popoli⁵⁰, e in particolare il suo art. 12, il quale stabilisce che gli Stati parti sono tenuti a preservare il patrimonio indipendentemente dal fatto che sia inserito nella *World Heritage List*, poiché l'eccezionale valore universale non viene creato dal formale riconoscimento operato dal Comitato per il patrimonio mondiale ma è insito al bene da tutelare⁵¹.

6. Infine, da ultimo ma non ultimo, la giurisprudenza arbitrale internazionale sugli investimenti, nella recente causa *Gosling*⁵², ha dato un ulteriore contributo alla definizione del rapporto tra siti UNESCO e tutela degli investimenti. Si tratta di una controversia sorta tra Thomas Gosling, cittadino britannico, diverse società da quest'ultimo controllate, registrate sia in Gran Bretagna che alle Mauritius, e lo Stato insulare africano⁵³. I ricorrenti, nella richiesta di arbitrato sottoposta all'ICSID il 13 settembre 2016, sostenevano che il governo di Port Louis avesse impedito la costruzione di complessi turistici di lusso nella regione di Le Morne, in violazione dell'Accordo bilaterale tra Regno Unito e Mauritius sulla promozione e protezione

⁵⁰ Secondo considerando del Preambolo della Convenzione UNESCO del 1972: «[D]eterioration or disappearance of any item of the cultural or natural heritage constitutes a harmful impoverishment of the heritage of all the nations of the world».

⁵¹ Cfr. *Glamis Gold Ltd. v. United States of America*, par. 83-84. Ai sensi dell'art. 12 della Convenzione UNESCO del 1972: «[t]he fact that a property belonging to the cultural or natural heritage has not been included in either of the two lists mentioned in paragraphs 2 and 4 of Article 11 [ossia la *World Heritage List* e la *List of World Heritage in Danger*] shall in no way be construed to mean that it does not have an outstanding universal value for purposes other than those resulting from inclusion in these lists». L'attenzione prestata a tale disposizione dal Tribunale arbitrale del caso *Glamis Gold* richiama una importante giurisprudenza australiana che già negli anni Novanta aveva rilevato, in base alla disposizione richiamata, il dovere degli Stati di identificare il patrimonio di eccezionale valore universale e di proteggerlo, a prescindere dall'avvenuta iscrizione nella Lista del patrimonio mondiale. Per i riferimenti di tale giurisprudenza e una sua analisi cfr. O'KEEFE, *Case Note – Foreign Investment and the World Heritage Convention*, in *International Journal of Cultural Property*, 1994, pp. 259-265. Sull'art. 12 della Convenzione UNESCO del 1972 cfr. LENZERINI, *Article 12 – Protection Not Inscribed on the World Heritage List*, in FRANCONI (ed.), *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary*, Oxford, 2008, pp. 201-218.

⁵² *Thomas Gosling and others v. Republic of Mauritius*, ICSID Case No. ARB/16/32, lodo del 18 febbraio 2020 (*Thomas Gosling and others v. Republic of Mauritius*). Su tale controversia cfr. BOHMER, *Analysis: In Gosling v. Mauritius, Majority Saw No Treaty Violation, Stressing the Absence of a Right to Build a Real Estate Development on UNESCO World Heritage Site; Stanimir Alexandrov Disagreed*, in *Investment Arbitration Reporter* (24 febbraio 2020); JONES, *Mauritius Faces Claim over UNESCO-Influenced Planning Policy*, in *Global Arbitration Review* (28 settembre 2016); SANDERSON, *Mauritius Defeats Treaty Claim over UNESCO Site*, in *Global Arbitration Review* (19 febbraio 2020); *Win for Mauritius in World Heritage Development Dispute*, in *Bilaterals.org* (19 marzo 2020).

⁵³ Sulla parte in fatto del presente contenzioso cfr. *Thomas Gosling and others v. Republic of Mauritius*, par. 41-84.

degli investimenti del 1986⁵⁴. Nel 2003, infatti, proprio quando il governo africano assumeva due consulenti per ottenere l'inserimento di Le Morne nella *Tentative List*, avviando il percorso istituzionale per iscrivere quel sito nella Lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO, Gosling iniziava ad esplorare la possibilità di investire nelle Mauritius, senza, però, considerare con la dovuta attenzione le restrizioni che il conferimento del titolo UNESCO avrebbe potuto implicare per la gestione dei terreni rientranti nella *buffer zone* di Le Morne, penisola di eccezionale bellezza e di profondo significato culturale e storico per l'identità mauriziana – in quel luogo si rifugiavano coloro che, nei secoli passati, riuscivano a sfuggire alla tratta degli schiavi, preferendo lanciarsi dalla rupe di Le Morne Brabant piuttosto che essere ricatturati⁵⁵. Così, l'imprenditore britannico, in ossequio alla normativa interna, acquisì e si accordò con società locali per acquistare una proprietà a Le Morne, per poi stabilire con i vari pubblici uffici i contatti necessari per ottenere le autorizzazioni alla realizzazione del suo investimento immobiliare turistico.

Tuttavia, mentre, il 7 maggio 2004, Gosling presentava il suo progetto al governo di Mauritius, il Parlamento della Repubblica insulare adottava, il 4 maggio 2004, il *Le Morne Heritage Trust Fund Act*⁵⁶. Con tale normativa veniva, per l'appunto, istituito un fondo fiduciario volto a raccogliere le risorse necessarie a preservare e promuovere quella regione mauriziana, sia come patrimonio naturale che come simbolo del ripudio della schiavitù, osservando anche le prescrizioni via via definite nell'interazione tra il governo africano e gli organi dell'istituzione specializzata delle Nazioni Unite al fine di ottenere il prestigioso riconoscimento di patrimonio dell'umanità. A seguito della bocciatura, nel periodo tra marzo e maggio 2006, di diverse versioni del dossier predisposto dal primo gruppo di consulenti per l'iscri-

⁵⁴ Cfr. *Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of Mauritius for the Promotion and Protection of Investments* (BIT Regno Unito/Mauritius), firmato a Port Louis il 20 maggio 1986, ed entrato in vigore il 13 ottobre 1986 a seguito dello scambio degli strumenti di ratifica, in *United Nations Treaty Series*, 1988, Vol. 1505, p. 63 ss.

⁵⁵ In particolare, è tristemente noto quanto avvenne nel 1835: a seguito dell'abolizione della schiavitù da parte del Regno Unito, con lo *Slavery Abolition Act* del 28 agosto 1833, entrato in vigore il 1° agosto 1834, un gruppo di soldati inglesi fu spedito a Le Morne per annunciare la libertà agli schiavi fuggiti, ma questi ultimi non compresero ciò che stava accadendo, e, temendo di ritornare in cattività, si gettarono dal promontorio di Le Morne. Più ampiamente su questi aspetti si veda il dossier predisposto dalla Repubblica mauriziana per richiedere l'iscrizione alla Lista UNESCO del patrimonio mondiale: *The Le Morne Cultural Landscape - Application for Inscription on the World Heritage List*, disponibile presso: <https://whc.unesco.org>.

⁵⁶ The Parliament of Mauritius, *An Act to Provide for the Establishment and Management of Le Morne Heritage Trust Fund (Le Morne Heritage Trust Fund Act 2004)*, Act No. 10 of 2004, 28 maggio 2004. Testo disponibile presso: <https://www.ecolex.org>.

zione di Le Morne, Mauritius assunse due nuovi esperti, indicati dall'UNESCO. Nel marzo 2007, la relazione ed il piano di gestione formulati da tali esperti vennero ritenuti soddisfacenti dal quartier generale di Parigi, aprendo, così, la strada alla proclamazione, l'8 luglio 2008, del paesaggio culturale di Le Morne a patrimonio dell'umanità⁵⁷.

Le diverse tappe di avvicinamento all'obiettivo politico da tempo perseguito dallo Stato insulare africano avevano progressivamente eroso le possibilità di consistente sviluppo edilizio nella zona di rispetto del sito di Le Morne, sino al totale divieto di costruire qualunque struttura turistica proprio sul terreno oggetto di investimento di Gosling, una misura adottata da Mauritius l'8 ottobre 2007.

Ad avviso dei ricorrenti, la condotta dello Stato insulare africano violava tre disposizioni del BIT tra Regno Unito e Mauritius: l'art. 5 sulla espropriazione indiretta⁵⁸, l'art. 2 sul trattamento giusto ed equo⁵⁹, e l'art. 3 sul principio di non discriminazione⁶⁰.

In particolare, l'8 ottobre 2007, adottando il *Revised Planning Policy Guidance-2* ("Revised PPG2"), Port Louis avrebbe sostanzialmente privato gli investitori dei "contractual development rights" – vale a dire i diritti contrattuali di sviluppo – che i ricorrenti asserivano di aver acquisito grazie alla *Letter of Intent* (LOI) emessa il 30 dicembre 2005 dal *Board of Investments* (BOI) mauriziano e alla successiva lettera del 2 giugno 2006 di quest'ultimo, con la quale il BOI esortava gli investitori a sottoporre i documenti richiesti nella Lettera di intenti per poter emanare il certificato di investimento. Tuttavia, Gosling e le società da lui controllate, nonostante il sollecito dell'Ufficio preposto, non avevano rispettato il termine di sei mesi fissati

⁵⁷ Si veda la presentazione UNESCO del sito di Le Morne, *Le Morne Cultural Landscape*, disponibile presso <https://whc.unesco.org>.

⁵⁸ Art. 5, par. 1 del BIT Regno Unito/Mauritius: «Investments of nationals or companies of either Contracting Party shall not be nationalised, expropriated or subjected to measures having effect equivalent to nationalisation or expropriation [...] in the territory of the other Contracting Party except for a public purpose related to the internal needs of that Party and against prompt, adequate and effective compensation». Il corsivo è nostro.

⁵⁹ *Ibid.*, art. 2, par. 2: «Investments of nationals or companies of either Contracting Party shall at all times be accorded *fair and equitable treatment* and shall enjoy full protection and security in the territory of the other Contracting Party» Il corsivo è nostro.

⁶⁰ *Ibid.*, art. 3: «Neither Contracting Party shall in its territory subject investments or returns of nationals or companies of the other Contracting Party to *treatment less favourable* than that which it accords to investments or returns of its own nationals or companies or to investments or returns of nationals or companies of any third State. Neither Contracting Party shall in its territory subject nationals or companies of the other Contracting Party, as regards their management, use, enjoyment or disposal of their investments, to *treatment less favourable* than that which it accords to its own nationals or companies or to nationals or companies of any third State». Il corsivo è nostro.

dalla LOI per consegnare tutte le attestazioni necessarie, e, di conseguenza, nessun certificato era stato mai predisposto. Inoltre, il tenore della *Letter of Intent* non rivelava alcuna concessione di diritti contrattuali di sviluppo. Al contrario, l'autore della LOI, l'Ufficio per gli investimenti mauriziano, sottolineava nel suo testo che la presentazione di tutti gli atti elencati non comportava affatto l'emaneazione automatica del certificato di investimento: «after the requested 'documents are submitted, the issue of an Investment Certificate under the Integrated Resort Scheme will be considered'»⁶¹. Con ancor più precisione, la LOI si concludeva chiarendo che essa non creava alcuna “contractual relation” tra il BOI e gli investitori, e che l'Ufficio mauriziano «will not be liable to any claim for compensation for any expenditure incurred by the company in the event that the project is not implemented as a consequence of the non-obtention of any permits and clearances required in furtherance of the realization of the project or for any other reason not within the control of the Board of Investment»⁶².

Analizzando tale documentazione, il tribunale arbitrale, a maggioranza, ha osservato che già quest'ultimo paragrafo, da solo, «should be sufficient to show that the LOI did not confer any development rights to the Claimants»⁶³. Quindi ha riportato che l'iscrizione di Le Morne nella Lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO era un «overriding policy objective»⁶⁴, anzi «the paramount interest»⁶⁵ del Governo mauriziano. Di tale forte volontà politica, sottolinea ancora il tribunale ICSID, i ricorrenti erano ben consapevoli, anche perché lo stesso Primo Ministro mauriziano, già nella riunione con gli investitori del 30 settembre 2004, li aveva informati ed aveva fatto mettere a verbale che il governo aveva deciso di proporre all'UNESCO la candidatura di Le Morne, con la conseguenza che i progetti di investimento proposti «may not be compatible with this nomination and the recommendations of the UNESCO report»⁶⁶. In un tale contesto

«[i]t is doubtful that the LOI and the letter of June 2, 2006 by themselves would have been sufficient to generate, in a *prudent* businessman, expectations to proceed with an investment such as the Claimants had planned to carry out»⁶⁷.

⁶¹ *Thomas Gosling and others v. Republic of Mauritius*, par. 229.

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*, par. 230.

⁶⁴ *Ibid.*, par. 226.

⁶⁵ *Ibid.*, par. 238.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*, par. 236. Il corsivo è nostro.

Dunque, conclude il tribunale, «[t]he reliance of the Claimants seems misplaced»⁶⁸ poiché la Lettera di intenti non può essere considerata equivalente all'ottenimento di tutte le necessarie autorizzazioni governative. La documentazione prodotta nel contenzioso arbitrale non ha, pertanto, rivelato l'esistenza di alcun «contractual development right»⁶⁹ per i ricorrenti, con la conseguenza che la condotta statale non può essere qualificata come una espropriazione indiretta, quindi come una violazione dell'art. 5 del BIT tra Regno Unito e Mauritius.

Gosling e gli altri investitori tentarono anche di sostenere che la condotta di Mauritius avrebbe leso le loro legittime aspettative, tutelate dall'art. 2 del BIT. Modificando i parametri di edificabilità dei terreni prossimi a Le Morne per ottemperare alle prescrizioni richieste dagli esperti UNESCO, il governo di Port Louis avrebbe agito in modo incoerente ed imprevedibile, per cui il cambiamento di linea politica nelle prospettive di sviluppo per la *buffer zone* non avrebbe rispettato il principio di buona fede. Il tribunale arbitrale respinge anche queste accuse:

«[t]he Respondent's objective had always been to inscribe Le Morne as a heritage site. The Claimants were aware of this objective [...]. The Respondent was entitled to change its policy in respect of development in Le Morne and had never given any assurance that it would not change it»⁷⁰.

In particolare, riguardo all'argomento del mancato rispetto della buona fede nel rivedere la disciplina di pianificazione della *buffer zone* poiché lo Stato insulare africano sarebbe stato opaco e carente nel confronto con gli investitori, il tribunale arbitrale ha, al contrario, osservato che il governo locale aveva sempre agito in modo trasparente, chiedendo ad uno degli esperti scelti su indicazione dell'UNESCO di organizzare incontri con gli investitori per informare ed informarsi sui rispettivi progetti. Pertanto, anche lo standard del trattamento giusto ed equo di cui all'art. 2 del BIT è da considerarsi rispettato⁷¹.

L'ultimo argomento sollevato dai ricorrenti era quello del trattamento discriminatorio rispetto agli altri investitori nella zona di rispetto di Le Morne. Infatti, altri proprietari terrieri nella *buffer zone* avevano accettato gli indennizzi del governo mauriziano, indennizzi che Gosling e i suoi partner consideravano equi, mentre quelli a loro proposti non erano giudicati adeguati. Ancora una volta il tribunale arbitrale non accoglie le doglianze dei ricorrenti, concludendo nel senso della correttezza della politica di indennizzo di Mauritius. Detta politica, invero, era commisurata

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*, parr. 226 e 255.

⁷⁰ *Ibid.*, par. 249.

⁷¹ *Ibid.*, par. 250.

alle opportunità di sviluppo delle varie zone di Le Morne che risultavano possibili in base ai requisiti posti dall'UNESCO. La considerazione dell'assenza di discriminazione nella quantificazione del valore dei terreni viene, quindi, ancorata al momento successivo all'adozione dei criteri più severi indicati dagli esperti UNESCO, i quali hanno distinto tra parti edificabili e non edificabili della *buffer zone*⁷². I ricorrenti non si trovavano, pertanto, in «like circumstances»⁷³ rispetto agli altri proprietari terrieri: il divieto a costruire nella loro proprietà «was justified by objective criteria of fauna, flora, and visual integrity on the basis of the UNESCO's experts»⁷⁴, con la conseguente assenza di violazione dell'art. 3 del BIT tra Regno Unito e Mauritius.

Respingendo tutti i reclami sul merito dei ricorrenti, il tribunale non riconosce alcun risarcimento a Gosling e alle sue società, che, invece, avevano chiesto un indennizzo pari a 18 milioni di euro. Inoltre, i ricorrenti sono stati condannati a sostenere le loro spese legali e a corrispondere la metà dei costi del procedimento arbitrale⁷⁵.

7. L'analisi della giurisprudenza arbitrale qui proposta indica una chiara, costante e crescente attenzione alla tutela del patrimonio mondiale culturale e naturale anche nel contenzioso internazionale sugli investimenti. Tale dinamica riflette la considerazione della tutela del *World Heritage* come un importante obiettivo e dovere di interesse pubblico da parte della Comunità internazionale, data l'adesione pressoché unanime alla Convenzione UNESCO del 1972. La WHC, infatti, ha riconosciuto il carattere universale dei beni suscettibili di essere qualificati come patrimonio dell'umanità, ponendo il dovere di contribuire alla loro preservazione in capo a tutti gli Stati, e superando, così, il tradizionale assunto secondo il quale i beni culturali ricadevano unicamente «within the domain of domestic jurisdiction»⁷⁶.

⁷² *Ibid.*, par. 256.

⁷³ *Ibid.*, par. 169.

⁷⁴ *Ibid.*, par. 254.

⁷⁵ Infatti, applicando il potere discrezionale previsto dall'art. 61, par. 2 della Convenzione IC-SID (ai sensi del quale «[i]n the case of arbitration proceedings the Tribunal shall, except as the parties otherwise agree, assess the expenses incurred by the parties in connection with the proceedings, and shall decide how and by whom those expenses, the fees and expenses of the members of the Tribunal and the charges for the use of the facilities of the Centre shall be paid. Such decision shall form part of the award»), i due arbitri di maggioranza hanno sottolineato che erano state rigettate la maggior parte delle eccezioni sulla giurisdizione avanzate dallo Stato convenuto, così come erano state respinte le questioni di merito poste dai ricorrenti, e, quindi, hanno considerato «appropriate that each Party pay for its own costs related to the arbitration and for 50% of the fees and expenses of the Tribunal and of ICSID's administrative fees and direct expenses» (*Thomas Gosling and others v. Republic of Mauritius*, par. 286).

⁷⁶ Così VADI, *Culture Clash?*, *op. cit.*, p. 126.

L'interpretazione delle disposizioni degli accordi sugli investimenti – che, in base all'art. 31, par. 3, lett. c), della *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati*, deve tenere conto di ogni norma pertinente di diritto internazionale applicabile alle relazioni fra le parti⁷⁷ – va, quindi, compiuta anche alla luce dei principi della Convenzione UNESCO del 1972, considerando, altresì, che «some elements of cultural heritage protection already belong to customary international law»⁷⁸.

Inoltre, i lodi esaminati sul rapporto tra tutela degli investimenti e Convenzione UNESCO del 1972 mostrano il contributo della giurisprudenza arbitrale internazionale alla definizione dell'obbligo di *due diligence* in capo agli investitori, i quali, in base a detto dovere, sono tenuti a realizzare investimenti che siano “responsabili”. Ciò significa che un investitore deve svolgere anche una adeguata analisi del quadro giuridico interno ed internazionale sia prima di realizzare il suo investimento nel Paese ospite che successivamente all'avvio della sua attività imprenditoriale⁷⁹. La carenza di *due diligence* imputabile all'investitore, infatti, implica l'impossibilità per quest'ultimo di avvalersi della protezione dei BITs, o, comunque, dei capito-

⁷⁷ Vienna, 23 maggio 1969, disponibile presso *United Nations Treaty Series*, vol. 1155, 1980, p. 331. Art. 31, par. 1 e par. 3, lett. c): «A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose [...] There shall be taken into account, together with the context [...] any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties». Sull'interpretazione sistemica degli accordi internazionali cfr. KALDERIMIS, TRIPP, *Systemic Integration and International Investment Law. Some Practical Reflections*, Singapore, 2012; MCLACHLAN, *The Principle of Systemic Integration and Article 31(3)(c) of the Vienna Convention*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 2005, pp. 279-318; MERKOURIS, *Article 31(3)(c) VCLT and the Principle of Systemic Integration. Normative Shadows in Plato's Cave*, Leida/Boston, 2015; MULAS, *La frammentazione nel diritto internazionale e l'interpretazione sistemica dei trattati*, in LUPOI (a cura di), *Il tempo nel diritto, il diritto nel tempo*, Bologna, 2020, pp. 311-328; ROSENTRER, *Article 31(3)(c) of the Vienna Convention on the Law of Treaties and the Principle of Systemic Integration in International Investment Law and Arbitration*, Baden-Baden, 2015.

⁷⁸ VADI, *Cultural Heritage in International Investment Law and Arbitration*, *op. cit.*, p. 268. Cfr. anche VOON, *National Treasures at the Intersection between Cultural Heritage and International Trade Law*, in FRANCONI, VRDOLJAK (eds.), *The Oxford Handbook of International Cultural Heritage Law*, Oxford, 2020, pp. 507-528.

⁷⁹ Cfr. RAJPUT, *Due Diligence in International Investment Law. From the Law of Aliens to Responsible Investment*, in KRIEGER, PETERS, KREUZER (eds.), *Due Diligence in the International Legal Order*, Oxford, 2020, pp. 273-287; LEVINE, *Emerging Practice on Investor Diligence: Jurisdiction, Admissibility, and Merit*, in CHAISSE, CHOUKROUNE, JUSOH (eds.), *op. cit.*, pp. 1-24; TANZI, *On Balancing Foreign Investment Interests with Public Interests in Recent Arbitration Case Law in the Public Utilities Sector*, in *The Law and Practice of International Court and Tribunals*, 2012, pp. 65-73; VIÑUALES, *Investor Diligence in Investment Arbitration: Sources and Arguments*, in *ICSID Review*, 2017, pp. 346-370.

li dedicati agli investimenti negli accordi economici⁸⁰, poiché le aspettative degli imprenditori, per ricadere nella tutela del diritto internazionale degli investimenti, devono risultare legittime e ragionevoli⁸¹, una connotazione negata dalla mancata, diligente, valutazione, fattuale e giuridica, da parte dell'investitore, delle condizioni in cui il suo investimento si svolge.

L'obbligo di *due diligence*, peraltro, si afferma ulteriormente e acquisisce spessore grazie al sempre più ampio *corpus* di *soft law* internazionale che si occupa della condotta degli imprenditori nell'esercizio della loro attività economica. I cosiddetti *Ruggie Principles*, infatti, chiedono alle «[b]usiness enterprises [...] [to] respect human rights»⁸², avendo cura di indicare che «[i]n order to identify, prevent, mitigate and account for how they address their adverse human rights impacts, business enterprises should carry out *human rights due diligence*»⁸³. Più in generale, i codici volontari sulla responsabilità sociale delle imprese sono sempre più frequentemente richiamati dai più recenti e innovativi accordi di diritto internazionale dell'economia. Ad esempio, l'Accordo CETA tra Unione europea e Canada, nel Preambolo e nelle disposizioni in cui afferma l'impegno delle parti alla promozione dello sviluppo sostenibile, dunque della dignità del lavoro, della protezione dell'ambiente e dell'uso ottimale delle materie prime, esorta dette parti ad incoraggiare «le imprese operanti nel loro territorio o sotto la loro giurisdizione a rispettare gli orientamenti e i principi riconosciuti a livello internazionale in materia di responsabilità sociale delle imprese» – tra cui le linee guida dell'OCSE

⁸⁰ Si consideri, ad esempio, *Churchill Mining PLC and Planet Mining Pty Ltd v. Republic of Indonesia*, ICSID Case No. ARB/12/14 and 12/40, lodo del 6 dicembre 2016, ove il tribunale ha, tra l'altro, affermato: «one would expect an investor aware of the risks of investing in a certain environment to be particularly diligent in investigating the circumstances of its investment. Yet, the Claimants did not engage in proper due diligence in their dealings with their partners [...]. The inadmissibility applies to all the claims raised in this arbitration [...]. This is further supported by the Claimants' lack of diligence in carrying out their investment» (parr. 508 e 529).

⁸¹ *Duke Energy Electroquil Partners et Electroquil S.A. v. Republic of Ecuador*, ICSID Case No. ARB/04/19, lodo del 18 agosto 2008, par. 340: «The assessment of the reasonableness or legitimacy must take into account all circumstances, including not only the facts surrounding the investment, but also the political, socioeconomic, cultural and historical conditions prevailing in the host State». Per questi aspetti cfr. LARYEA, *Legitimate Expectations in Investment Treaty Law: Concept and Scope of Application*, in CHAISSE, CHOUKROUNE, JUSOH (eds.), *op. cit.*, pp. 1-24.

⁸² Art. 11 dei *Ruggie Principles*. Cfr. UNHRC Res. 17/4, *Guiding Principles on Business and Human Rights*, 16 June 2011.

⁸³ Art. 17 dei *Ruggie Principles*. Sulla *due diligence* espressa dal diritto internazionale riguardo all'attività imprenditoriale v. CHIUSI, *General Principles for Business and Human Rights in International Law*, Leida/Boston, 2020, p. 240 ss.; ID., *Corporate Human Rights Due Diligence: from the Process to the Principle*, in BUSCEMI, LAZZERINI, MAGI, RUSSO (eds.), *Legal Sources in Business and Human Rights*, Leiden/Boston, 2020, pp. 11-30.

destinate alle imprese multinazionali⁸⁴ e la guida dell'OCSE sul dovere di diligenza per una catena di approvvigionamento responsabile di minerali provenienti da zone di conflitto e ad alto rischio⁸⁵ – «e a perseguire le migliori pratiche in materia di comportamento responsabile delle imprese»⁸⁶.

Un tale rinvio certo incide nel definire la portata della diligenza che un investitore deve avere allorché decida di operare in un Paese terzo: tale operatore economico dovrà adeguatamente informarsi e rispettare la legislazione nazionale e gli obblighi internazionali assunti dallo Stato beneficiario dell'investimento sul rispetto dell'ambiente, dei diritti fondamentali, ed anche per la tutela del patrimonio culturale e naturale. Un altro elemento paradigmatico degli accordi sugli investimenti di ultima generazione, o, comunque, dei *mega-regionals*, è, infatti, la codificazione del diritto degli Stati di mantenere il loro diritto a normare (“right to regulate”)⁸⁷ anche per tutelare i beni culturali laddove ciò sia suscettibile di incidere sulla tutela degli investimenti stranieri, purché la disciplina di protezione del patrimonio non risulti arbitraria o ingiustificatamente discriminatoria. Si consideri, ad esempio, il progetto di accordo sulla protezione degli investimenti tra Unione europea e Singapore, che all'art. 2, par. 3, lett. d) prevede la possibilità per ciascuna parte contraente di non rispettare il principio del trattamento nazionale degli investimenti qualora ciò risulti «necessari[o] per la tutela del patrimonio nazionale di valore artistico, storico o archeologico»⁸⁸. I tribunali arbitrali chiamati, quindi, a dirimere controversie sull'applicazione dei più moderni strumenti pattizi avranno chiare prescrizioni aggiuntive poste dagli Stati⁸⁹ – prescrizioni le quali confermano l'approccio dei

⁸⁴ OECD, *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, Parigi, 2011.

⁸⁵ OECD, *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*, Parigi, 2016.

⁸⁶ Così il decimo considerando del Preambolo e l'art. 25.4, par. 2, lett. c), dell'Accordo CETA. Cfr. anche gli articoli. 22.3 e 24.12 dell'Accordo CETA. Sul tema della responsabilità sociale d'impresa nel diritto internazionale degli investimenti cfr., da ultimo, LONGO, *La Responsabilità Sociale d'impresa nei Trattati Internazionali in materia di Investimenti: verso Obblighi diretti in capo agli Investitori?*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2020, pp. 1134-1145.

⁸⁷ Su questo tema cfr., *ex multis*, OECD, *L'“expropriation indirecte” et le “droit de réglementer” dans le droit international de l'investissement*, Parigi, 2004; TITI, *The Right to Regulate in International Investment Law*, Oxford, 2014; WANDAHL MOUYAL, *International Investment Law and the Right to Regulate: A Human Rights Perspective*, Londra, 2016.

⁸⁸ Cfr. *Proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo sulla protezione degli investimenti tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Singapore, dall'altra*, Doc. COM(2018) 194 final (18 aprile 2018).

⁸⁹ Sul punto cfr. CLAROS, *Striking a Balance between the Protection of Foreign Investment and the Safeguard of Cultural Heritage in International Investment Agreements: Can General Exceptions Make a Difference?*, in COTTIER, LALANI, SIZIBA (eds.), *Intergenerational Equity. Environmental*

lodi arbitrali da noi qui analizzati e la loro positiva dinamica a favore della tutela del patrimonio culturale.

Non deve poi sfuggire che l'assenza di *due diligence* negli investitori può esporre questi ultimi ai *counterclaims* degli Stati convenuti nei contenziosi arbitrali. Ciò, ad esempio, è quanto accaduto nel caso *Urbaser*, in cui il tribunale arbitrale ha stabilito la possibilità, per l'Argentina, di proporre una domanda riconvenzionale per sostenere la violazione, da parte dell'investitore, del diritto fondamentale dell'accesso all'acqua della popolazione sudamericana⁹⁰. Ancora, nel panorama della regolamentazione dell'economia, si affacciano significativi progetti volti ad affermare, articolandolo, l'obbligo di *due diligence*, e in tale contesto è rilevante il dibattito in seno all'Unione europea per dotarsi di una disciplina vincolante sulla "dovuta diligenza" delle imprese⁹¹.

Un investitore, quindi, per essere prudente⁹² e agire in *due diligence*, deve anche verificare l'impatto che il suo investimento è suscettibile di avere sul luogo prescelto

and Cultural Concerns, Leida/Boston, 2019, pp. 192-207; SARDINHA, *Protecting Cultural Heritage in International Investment Law: Tracing the Evolution and Treatment of Cultural Considerations in Recent FTAs and Investor-State Jurisprudence*, in CHAISSE, CHOUKROUNE, JUSOH (eds.), *Handbook of International Investment Law and Policy*, Heidelberg, 2019, pp. 1-25; SAVERIO, *Modelli giuridici di eccezione e integrazione di valori non commerciali: dall'esperienza del diritto GATT/OMC ai regimi di protezione degli investimenti esteri*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2013, pp. 405-436.

⁹⁰ Cfr. *Urbaser S.A. and Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia, Bilbao Biskaia Ur Partzuergoa v. The Argentine Republic*, ICSID Case No. ARB/07/26, Award of 8 December 2016, parr. 1182-1221. Su tale caso cfr. ABEL, *Counterclaims Based on International Human Rights Obligations of Investors in International Investment Arbitration - Fallacies and Potentials of the 2016 ICSID Urbaser v. Argentina Award*, in *Brill Open Law*, 2018, pp. 61-90; CHIUSI, *ICSID Case No. ARB/07/26, Urbaser S.A. and Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia, Bilbao Biskaia Ur Partzuergoa v. The Argentine Republic, Award of 8 December 2016*, in BARONCINI (a cura di), *Il diritto internazionale come strumento di risoluzione delle controversie*, Bologna, 2018, pp. 212-223; LONGO, *Considerazioni a margine del caso ICSID Urbaser: tra responsabilità sociale d'impresa ed "International Corporate Human Rights Obligations"?*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2018, pp. 117-227. Più in generale, sul tema del rapporto tra diritto internazionale degli investimenti e diritti umani cfr. TANZI, *Reducing the Gap Between International Investment Law and Human Rights Law in International Investment Arbitration?*, in *Latin American Journal of International Trade Law*, 2013, pp. 299-311; quindi, con specifico riferimento al diritto all'acqua, cfr. TANZI, *Bridging the Gap between International Investment Law and the Right of Access to Water*, in LEVASHOVA, LAMBOUY, DEKKER (eds.), *Bridging the Gap between International Investment Law and the Environment*, L'Aia, 2016, pp. 187-214.

⁹¹ Cfr. European Parliament Research Service, *Towards A Mandatory EU System of Due Diligence for Supply Chains*, 2020.

⁹² Cfr., *supra* il par. 6, ove il tribunale richiede la qualità di "prudent investor" prima di stabilire se gli interventi normativi dello Stato beneficiario dell'investimento abbiano violato la tutela di quest'ultimo. Cfr. *Thomas Gosling and others v. Republic of Mauritius*, par. 236.

per la sua attività sotto il profilo del rispetto del patrimonio mondiale culturale e naturale promosso ormai da quasi cinquant'anni dalla Convenzione UNESCO del 1972, a ragione considerata «the jewel of UNESCO treaties»⁹³. Solo così il suo investimento potrà essere considerato responsabile, poiché rispettoso di uno dei valori tutelati dalla Comunità internazionale, e, quindi, pienamente preservato dal diritto internazionale degli investimenti.

⁹³ VON SCHORLEMER, *Compliance with the UNESCO World Heritage Convention: Reflections on the Elbe Valley and the Dresden Waldschlösschen Bridge*, in *German Yearbook of International Law*, 2008, p. 322.

PATRIMONIO UNESCO E SICUREZZA: LA PROTEZIONE DEI SITI E DEL TURISMO

Ludovica Mulas

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La Convenzione, il Comitato e le Linee guida operative. – 3. Le problematiche dei siti UNESCO nei paesi in via di sviluppo. – 3.1. Vietnam. – 3.2. Cambogia. – 4. Prospettive per il futuro del turismo nei siti UNESCO. – 4.1. La realizzazione degli obiettivi della Convenzione. – 4.2. L'emblema "Patrimonio UNESCO" e la sua affidabilità – 5. Le soluzioni prospettate per la gestione dei siti e l'implementazione di misure di protezione. – 5.1. Partnership con l'OMT. – 5.2. Le Linee guida operative – 5.3. I report periodici. – 6. Tra tutela del turismo e tutela della tradizione. – 7. Conclusioni.

1. Il 16 novembre 1972 veniva adottata dalla Conferenza generale dell'UNESCO la *Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale*¹. Nei successivi quarant'anni il programma per la protezione del Patrimonio mondiale (*World Heritage Programme*) ha dovuto affrontare numerose sfide – dalle guerre nelle regioni in cui i siti protetti sono locati al cambiamento climatico – per arrivare oggi a fronteggiare un nuovo problema, figlio dell'inarrestabile globalizzazione: il turismo.

I siti UNESCO costituiscono, grazie allo status e al prestigio che l'Organizzazione conferisce loro, una forte attrazione per il turismo culturale, e dal momento che questo flusso pare destinato inevitabilmente ad aumentare, gli Stati si troveranno ad affrontare un numero crescente di situazioni critiche con riguardo alla tutela tanto dei siti in sé, quanto delle persone che si recano a visitarli.

Il fenomeno turistico include «interessi diversi, che possono essere addirittura contrastanti tra loro, o difficilmente conciliabili»².

¹ Parigi, 16 novembre 1972 (Convenzione).

² MALO, COLALUCA, *Il turismo nella Costituzione*, in FRANCESCHELLI, MORANDI (a cura di), *Manuale del diritto del Turismo*, Torino, 2019, p. 8.

Il turismo ha un impatto notevole sui luoghi che ne sono oggetto. Il numero dei visitatori è in crescita costante, in linea di tendenza, in tutti i siti UNESCO. Da una parte, questo comporta la necessità di implementare le strutture a disposizione e crearne di nuove, per esempio tramite la «costruzione di nuovi alberghi o villaggi turistici in località di particolare pregio paesaggistico: località che però, in virtù delle loro stesse caratteristiche, malamente possono sopportare la costruzione di nuove, a volte impressionanti strutture ricettive»³. Dall'altra, gli stessi turisti, nel visitare i luoghi, possono cagionare dei danni, tanto all'ambiente, in termini di inquinamento e danneggiamento dell'ecosistema naturale, nonché sulle comunità locali, specialmente se indigene, che vivono in quei luoghi, quanto ai beni in sé.

La sfida del nuovo millennio per l'UNESCO è costituita dall'esigenza di trovare un equilibrio tra la fruizione dei siti da una parte e la predisposizione di misure adeguate alla protezione dei turisti e la gestione sostenibile dei flussi turistici dall'altra.

L'UNESCO è un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite creata con lo scopo di tutelare «il rispetto universale per la giustizia, per lo stato di diritto e per i diritti umani e le libertà fondamentali»⁴, promuovendo la pace e la comprensione tra le nazioni tramite l'istruzione, la scienza, la cultura, la comunicazione e l'informazione. Con la Convenzione, l'Organizzazione ha formalmente riconosciuto la necessità di conservare e proteggere il Patrimonio mondiale culturale e naturale⁵, ma la protezione dei turisti che visitano questi siti ogni giorno e del turismo, quale fonte di guadagno per gli Stati che li ospitano, risulta ancora nella sua fase embrionale.

La critica mossa all'UNESCO è che lo scopo originario di proteggere dei siti di rilevanza mondiale a livello naturale e culturale ha ceduto di fronte al peso della burocrazia e soprattutto alle pressioni dei grandi operatori economici⁶, ma non si può negare che i siti UNESCO e i paesi in cui questi si trovano ricevano numerosi

³ *Ibid.*

⁴ *Costituzione della Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, le Scienze e la Cultura*, Londra, 16 novembre 1945.

⁵ Preambolo: «Considerato che certi beni del Patrimonio culturale naturale offrono un interesse eccezionale che esige la loro preservazione come elementi del Patrimonio mondiale dell'umanità [...]».

⁶ BARFELZ, *The Little Island that Could: How Reforming Cultural Preservation Policies Can Save Easter Island and the World's Heritage*, in *Michigan State International Law Review*, 2013, p. 149: «UNESCO officials believe that by balancing the need for heritage preservation with that of community development the program will be able to successfully reduce the negative impact of tourism». Si veda anche *Is UNESCO Damaging the World's Treasures?*, in *The Independent* (29 aprile 2009).

benefici da parte dell'industria del turismo. La Convenzione prevede nel proprio Preambolo lo scopo di «mantenimento, progresso e diffusione del sapere»⁷, che viene posto in atto grazie al turismo, in quanto le persone che visitano i siti acquisiscono una nuova, diversa consapevolezza dell'eredità culturale e della storia mondiale.

Da un punto di vista strettamente pratico, inoltre, gli Stati in cui i siti si trovano beneficiano dall'incremento delle entrate portate al turismo, che consente loro di investire nel preservare i suddetti siti, nonché nel migliorare la loro fruizione e conoscenza, attraendo esperti da tutto il mondo.

Posto, dunque, il ruolo preminente che il turismo gioca nel perseguire gli obiettivi della Convenzione, i siti UNESCO necessitano di protezione. E se questa tutela è stata già realizzata dall'Organizzazione su diversi livelli, proprio quello del turismo risulta essere un settore tuttora scoperto. Attività criminali e condizioni naturali avverse costituiscono i principali pericoli: combinate con una scarsa regolamentazione, una preparazione inadeguata del personale che vi lavora e misure di sicurezze insufficienti, numerosi siti UNESCO sono finiti sotto esame a livello internazionale⁸. E dal momento che il turismo internazionale è in costante crescita, la questione non può più essere rimandata.

Il programma UNESCO per la protezione del Patrimonio mondiale ha subito diverse revisioni da quando la Convenzione è entrata in vigore, al fine di arricchire ed allargare la portata del progetto, quale per esempio, la *Global Strategy for a Balanced, Representative and Credible World Heritage List* del 1994⁹, con cui si mirava al riequilibrio nella distribuzione dei beni a livello mondiale. Tuttavia, se si esclude l'inserimento all'interno del testo della Convenzione del termine "turismo" nel 1997, nessuna disposizione specifica è mai stata adottata al riguardo, tanto che la responsabilità di garantire la sicurezza dei siti Patrimonio dell'UNESCO è ricaduta sugli Stati parti della Convenzione. Il problema si pone qualora lo Stato non prenda provvedimenti, o perché disinteressato o perché, come più frequentemente accade, soprattutto nei paesi in via di sviluppo, privo dei fondi necessari. Ma i siti in questione sono – o perlomeno dovrebbero – anzitutto essere protetti dall'UNESCO: hanno ricevuto il marchio di riconoscimento di Patrimonio mondiale (*World Heritage Emblem*), stante ad indicare l'interesse di tutta la Comunità internazionale, e non solo del singolo Stato, alla loro tutela.

⁷ Cfr. *supra*, nota 5.

⁸ REZNICK, *Tourist Safety Questioned in Vietnam's Famed Halong Bay*, in *UNESCO Heritage Sites Blog*, 7 ottobre 2012. Disponibile presso: <http://unescoheritagesites.blogspot.com>.

⁹ Comitato per il patrimonio mondiale, *Global Strategy for a Balanced, Representative and Credible World Heritage List*, Doc. WHC-94/CONF.003/15 (20 ottobre 1994).

La soluzione auspicabile è che il Comitato per il patrimonio mondiale (*World Heritage Committee*)¹⁰, cui spetta il compito di portare avanti i lavori della Convenzione, vada a riformare le Linee guida operative per l'attuazione della stessa¹¹, inserendo misure adeguate a garantire una maggiore sicurezza dei siti. Davanti a delle misure di sicurezza di base previste dalle Linee guida operative, gli Stati sarebbero infatti portati ad una loro attuazione, tramite la promulgazione di una normativa nazionale specifica. Un'analisi della situazione presente, con riferimento alla Convenzione e alle Linee guida operative, risulta quanto mai necessaria ed attuale al fine di individuare possibili soluzioni al problema.

2. La Convenzione oggi conta 194 Stati parti. Il progetto nasceva dall'idea di creare uno strumento giuridico di portata mondiale che mirasse a proteggere e conservare le eredità del passato. La Convenzione stabilisce gli standard e la procedura da rispettare affinché un sito possa essere incluso nella Lista del Patrimonio mondiale. L'UNESCO si è da sempre impegnato in campagne internazionali per la protezione di siti e aree storiche, ma l'idea di dare una forma maggiormente strutturata alle politiche di conservazione dei beni culturali maturò solo in seguito all'alluvione che nel 1966 colpì il centro storico di Firenze, dando avvio, nella seconda metà degli anni Sessanta, ai lavori per la preparazione di una bozza della futura convenzione.

La Convenzione si compone di 38 articoli che attualmente tutelano 1121¹² siti, molti dei quali, sebbene già meta dei turisti prima dell'inserimento nella Lista del Patrimonio mondiale, hanno assistito, in seguito a tale avvenimento, ad un notevole aumento dei flussi turistici.

Il programma per il Patrimonio dell'umanità si struttura su quattro enti che svolgono i diversi compiti necessari per assicurare l'attuazione della Convenzione: il Comitato, l'Assemblea generale, il Segretariato ed il Bureau.

Il Comitato si riunisce una volta l'anno ed è composto da 21 rappresentanti degli Stati parti della Convenzione, eletti dall'Assemblea generale, che rimangono in carica per un periodo di sei anni¹³. Il Comitato è responsabile dell'esecuzione

¹⁰ Cfr. nota 15.

¹¹ *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, 2016 (Linee guida operative).

¹² Di cui 869 culturali, 213 naturali e 39 misti. Numeri aggiornati a novembre 2020.

¹³ Molti Stati scelgono volontariamente di essere membri per soli quattro anni, in modo tale da lasciare la possibilità ad altri Stati parti. I ventuno Stati membri che attualmente compongono il Comitato sono: Algeria, Cambogia, Colombia, Emirati Arabi, Estonia, Etiopia, Francia, Germania, India, Iraq, Giappone, Malesia, Mali, Messico, Qatar, Federazione Russa, Senegal, Serbia, Sud Africa, Svizzera, Thailandia.

in concreto della Convenzione, dell'amministrazione del Fondo per il Patrimonio mondiale (*World Heritage Fund*)¹⁴, nonché della decisione riguardo l'iscrizione di un nuovo sito nella Lista del Patrimonio mondiale (*World Heritage List*), di una sua eventuale cancellazione o ancora inserimento nella Lista del Patrimonio mondiale in pericolo (*World Heritage List in Danger*).

L'Assemblea generale degli Stati membri della Convenzione (*General Assembly of State Parties to the World Heritage Convention*) si riunisce durante le sessioni della Conferenza generale dell'UNESCO, nel corso della quale elegge i nuovi membri al Comitato e determina le contribuzioni di ciascuno stato membro al Fondo per il Patrimonio mondiale. Il Bureau – l'Ufficio di Presidenza del Comitato – invece coordina il lavoro del Comitato, mentre il Segretariato esegue le decisioni del Comitato e si occupa delle comunicazioni tra le parti della Convenzione. Il Comitato, inoltre, è coadiuvato nella sua attività da tre organizzazioni: l'ICOMOS, l'ICCROM e l'IUCN¹⁵, che si occupano prevalentemente di tutela preventiva ed eventuale restaurazione dei siti.

Il Comitato ha adottato nel 1977 le Linee guida operative¹⁶ contenenti le regole per la gestione della Convenzione. Il testo fornisce le informazioni per la definizione, l'iscrizione e la gestione dei beni nella Lista del Patrimonio mondiale, oltre che le strategie, le strutture e i mezzi a disposizione del Centro per il patrimonio mondiale (*World Heritage Centre*).

Mentre la Convenzione stabilisce le responsabilità di base del programma del Patrimonio mondiale, le Linee guida operative stabiliscono la procedura e i criteri

¹⁴ Cfr. art. 15 della Convenzione. Il Fondo è costituito di fondi di deposito, conformemente alle disposizioni del regolamento finanziario dell'UNESCO. Le risorse del Fondo sono costituite da: a) i contributi obbligatori e i contributi volontari degli Stati partecipi della Convenzione; b) i pagamenti, doni o legati che potranno fare altri Stati, l'UNESCO, le altre organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite, segnatamente il programma di sviluppo delle Nazioni Unite e altre organizzazioni intergovernative, organismi pubblici o privati o persone private; c) qualsiasi interesse dovuto sulle risorse del Fondo; d) il provento delle collette e manifestazioni organizzate in favore del Fondo; e) qualsiasi altra risorsa autorizzata dal regolamento elaborato dal Comitato per il patrimonio mondiale.

¹⁵ L'ICOMOS (*International Council on Monuments and Sites*) è un'organizzazione non governativa fondata nel 1965 che fornisce al Comitato assistenza tecnica, valutazioni per le candidature dei siti culturali proposti per l'iscrizione nella Lista del Patrimonio mondiale e rapporti sullo stato di conservazione di siti già iscritti. L'ICCROM (*International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property*) è un'organizzazione intergovernativa istituita nel 1956, fornisce consulenze sulla conservazione dei siti del Patrimonio mondiale e provvede alla formazione nel campo del restauro. L'IUCN (*International Union for Conservation of Nature*) è un'organizzazione internazionale non governativa fondata nel 1948, che fornisce al Comitato le valutazioni per le candidature dei siti naturali.

¹⁶ Vedi nota 11.

effettivi per: a) l'iscrizione delle proprietà nella Lista del Patrimonio mondiale e nella Lista del Patrimonio mondiale in pericolo; b) la protezione e la conservazione delle proprietà del Patrimonio mondiale; c) la concessione di assistenza internazionale nell'ambito del Fondo per il Patrimonio mondiale; d) la mobilitazione del sostegno nazionale e internazionale in favore della Convenzione.

Su richiesta degli Stati parti, del Segretariato e degli organi consultivi, il Comitato rivede periodicamente le Linee guida operative per introdurre nuovi concetti, conoscenze o esperienze.

Oltre a prescrivere le procedure specifiche da seguire, le Linee guida operative forniscono preziose informazioni sull'interpretazione e l'attuazione della Convenzione: non sono solo un riferimento per il programma del Patrimonio mondiale e gli Stati parti, ma anche per i direttori dei siti, le parti interessate, le organizzazioni internazionali che collaborano per la protezione dei siti del Patrimonio. Ciascuna sezione delle Linee guida operative contiene numerose raccomandazioni e regole praticabili su come attualizzare gli obiettivi e i requisiti della Convenzione. In secondo luogo, le Linee guida operative definiscono il Patrimonio culturale e naturale e delineano l'obiettivo e le strategie del Comitato per una gestione e rappresentazione ben equilibrate della Lista del Patrimonio mondiale. Proseguono poi con una definizione dei criteri e del processo per l'iscrizione nella Lista del Patrimonio mondiale, compresi i requisiti di nomina e di conservazione. In quarto luogo, le Linee guida operative chiariscono i requisiti dei programmi di monitoraggio e protezione, e affrontano le conseguenze di un eventuale fallimento degli stessi, vale a dire l'iscrizione nella Lista del Patrimonio mondiale in pericolo e la potenziale cancellazione dalla Lista del Patrimonio mondiale. Infine, le Linee guida operative statuiscono sull'uso dell'Emblema del Patrimonio mondiale e disciplinano il Fondo per il Patrimonio mondiale, compresi i principi di assistenza internazionale, dal momento che, come molte altre organizzazioni intergovernative, il programma del Patrimonio mondiale richiede finanziamenti per mantenere i suoi sforzi di conservazione e gestione.

Delineando le varie responsabilità di ciascun attore nel panorama internazionale dei beni Patrimonio dell'umanità, le Linee guida operative coordinano compiutamente la cooperazione intergovernativa e organizzativa tra le parti interessate alla Convenzione.

3. I siti UNESCO presentano sostanziali differenze dal punto di vista della gestione e delle problematiche che le amministrazioni si trovano ad affrontare in considerazione della situazione socioeconomica e geografica della regione in cui si trovano.

Con riguardo ai Paesi in via di sviluppo emblematici sono i casi di Vietnam e Cambogia.

3.1 In Vietnam attualmente si trovano otto siti UNESCO¹⁷ e il turismo culturale potrebbe essere un ottimo veicolo per lo sviluppo del paese. Tuttavia, quale paese in via di sviluppo, si trova davanti diversi ostacoli, in quanto le autorità locali reperiscono con difficoltà i fondi necessari a garantire la sicurezza nei siti e gli incidenti sono frequenti. Particolarmente noto in questo senso è il sito della Baia di Ha Long.

Conosciuto per la sua bellezza, nonché per il valore del suo Patrimonio biologico, questa baia è una delle 7 meraviglie naturali del mondo, nonché Patrimonio UNESCO dal 1994. È costituita da 3000 isolette calcaree con numerose grotte, circondate da un'infinità di leggende, *in primis* l'origine del nome *Halong* che significa "dove il drago scende nel mare": la leggenda narra che un drago dalle montagne si lanciò in mare scavando con la coda valli e crepacci.

La baia, situata nel Golfo di Tonkin, nella Provincia di Quang Ninh, nel nord-est del Vietnam, dista 165 km dalla capitale Ha Noi. Copre un'area di 43.400 ettari e comprende oltre 1600 isole e isolotti, la maggior parte dei quali sono disabitati e formano uno spettacolare panorama marino di pilastri calcarei. L'eccezionale bellezza paesaggistica della proprietà è completata dalla sua notevole ricchezza biologica.

Preso d'assalto da migliaia e migliaia di turisti che visitano la baia, sia di giorno che di notte, tramite delle barche piuttosto rudimentali, è stata tristemente oggetto di incidenti negli anni passati, di cui quattro particolarmente gravi, in quanto vi hanno perso la vita un numero considerevole di persone, mancando standard di sicurezza adeguati, sia per la tipologia di mezzi utilizzati che per l'insufficiente preparazione delle persone che spesso le guidano.

È un problema di non facile risposta la capacità dell'amministrazione nazionale del Vietnam del turismo (VNAT) di regolare e garantire la sicurezza dei turisti nella baia di Ha Long. Nel febbraio del 2011, dodici turisti sono morti durante un viaggio notturno nella baia dopo che la loro barca è affondata nel bel mezzo della notte¹⁸. Solo pochi mesi dopo, nel maggio 2011, una nave più grande con a bordo ventotto turisti francesi, una guida turistica vietnamita e dodici marinai ha subito la stessa sorte¹⁹.

Questi incidenti hanno spinto il VNAT ad agire: da quel momento ha diretto le agenzie locali per garantire che le imbarcazioni turistiche del sito fossero meglio monitorate e sorvegliate²⁰. Ha inoltre richiesto alle Province di presentare un

¹⁷ Disponibile presso: <http://whc.unesco.org>.

¹⁸ *Barca affonda nella baia di Halong in Vietnam. Morti dodici turisti. Salvi i due italiani*, in *Il Sole 24 ore* (17 febbraio 2011).

¹⁹ *Avertissement sur la navigation dans la baie d'Halong*, in *Conseils aux voyageurs* (12 luglio 2017). Disponibile presso: <https://vn.ambafrance.org>.

²⁰ *Floating Restaurant Tragedy Prompts Safety Sweeps*, in *ThanhNien News* (28 maggio 2012).

rapporto sui controlli e le misure adottate per garantire la sicurezza dei turisti che visitano la baia. Nel complesso, il VNAT ha aggiornato le proprie procedure di sicurezza, tuttavia, l'attuazione e la regolamentazione di tali procedure richiedono la cooperazione tra un certo numero di parti, comprese le agenzie locali e gli stessi addetti alle operazioni marittime. Cooperazione di non facile realizzazione, soprattutto considerando che le diverse parti erano pronte ad incolparsi vicendevolmente al fine di evitare responsabilità presenti e future per garantire la sicurezza dei turisti.

Le misure adottate hanno prodotto risultati irrisori tanto che il 3 ottobre 2012 si è verificato un altro incidente²¹: in seguito allo scontro tra due barche del tour, cinque turisti sono annegati, rimanendo intrappolati sotto lo scafo della loro barca che si era rovesciata.

In risposta a questi crescenti problemi di sicurezza nella Baia di Ha Long, molti paesi hanno inserito avvertimenti sui siti web dei propri governi per mettere in guardia i turisti che vi si recano in viaggio. Ad esempio, l'Ufficio per gli Affari Esteri e il Commonwealth del Regno Unito, che fornisce consigli e avvertimenti ai suoi cittadini viaggiatori attraverso i riepiloghi di viaggio online, ha riferito che «[il] governo vietnamita sta indagando su ciò che è accaduto e sta rivedendo gli standard di sicurezza per le imbarcazioni utilizzate nella baia di Ha Long. I regolamenti e le norme di sicurezza non sono allo stesso livello del Regno Unito e variano notevolmente da compagnia a compagnia e da provincia a provincia»²². Allo stesso modo, il Dipartimento di Stato degli Stati Uniti ha avvertito i visitatori del Vietnam degli inefficaci standard di sicurezza in vigore nella baia di Ha Long²³.

Nonostante ciò, il VNAT non ha ancora iniziato a lavorare concretamente sui problemi di sicurezza che danneggiano il turismo nel sito.

La baia è stata istituita come bene storico e culturale e classificata come sito paesaggistico nazionale nel 1962. La proprietà è tutelata da una serie di leggi provinciali e nazionali nonché da decreti governativi, concernenti tutti la tutela dei beni culturali, della biodiversità, del turismo, dell'ambiente. Secondo queste leggi, qualsiasi azione proposta all'interno della proprietà, che potrebbe avere un impatto significativo sul valore della stessa, deve avere l'approvazione ufficiale del Ministero della Cultura, dello Sport e del Turismo, insieme ad altri ministeri competenti.

Successivamente all'iscrizione della baia di Ha Long nella Lista del Patrimonio mondiale, è stato istituito appositamente un dipartimento con funzioni di gestione e tutela della stessa.

²¹ Cfr. nota 19.

²² Disponibile presso: <https://www.gov.uk>.

²³ Disponibile presso: <http://travel.state.gov>.

Il Dipartimento tiene conto dei requisiti della Convenzione, delle raccomandazioni del Comitato per il patrimonio mondiale e di altri regolamenti emanati sia dal governo vietnamita che dalla Provincia di Quang Ninh. La gestione quotidiana comporta la collaborazione con varie parti interessate a diversi livelli, in particolare le comunità locali, per mantenere l'integrità della proprietà e monitorare le attività socioeconomiche.

Gestione e protezione sono ulteriormente rafforzate attraverso regolamenti e piani d'azione a livello provinciale, tra cui *in primis* i regolamenti sul funzionamento e l'utilizzo delle imbarcazioni turistiche. Esistono diversi piani specifici relativi alla protezione ambientale, allo sviluppo del turismo e alla gestione e pianificazione della fruizione dei siti, in particolare il piano generale sulla conservazione, gestione e sviluppo dei valori del *World Natural Heritage* approvati dal primo ministro nel 2001, e il Piano di gestione globale per il sito della baia di Ha Long, approvato dall'autorità provinciale nel 2010.

L'aumento del numero di visitatori e le conseguenze ad esso associate continuano a influire sulla gestione della proprietà. La pressione che ne deriva è un problema per le autorità governative, che ricercano un adeguato equilibrio tra conservazione e sviluppo, necessario per garantire la protezione della proprietà in tutto il suo valore.

In secondo luogo, i siti UNESCO in Vietnam sono afflitti da un elevato tasso di criminalità. L'industria del turismo in Vietnam ha rilevato un peggioramento delle condizioni, con un aumento delle vittime di truffe, rapine e altri reati minori.

L'Amministrazione nazionale del Turismo del Vietnam richiede ora ai tour operator di riportare i crimini di cui vengono a conoscenza. Ma è una risposta minima rispetto alle reali necessità. La Comunità internazionale preme perché misure più efficienti siano prese per la salvaguardia dei siti e dei turisti, ma, dal momento che i sistemi locali non sembrano in grado di garantire questa tutela, tale compito ricade sugli enti internazionali.

È necessario, dunque, stabilire degli standard comuni a tutti i siti UNESCO che proteggano i turisti ed il turismo, evitando che le minacce causate dalla crescente criminalità facciano da deterrente per futuri possibili visitatori.

Infatti, il turismo nei paesi in via di sviluppo pone in generale numerose questioni alle amministrazioni, ai governi, alle comunità locali. Per i siti UNESCO la questione è ancora più complessa, perché vede coinvolto il programma per la protezione del Patrimonio culturale mondiale. È necessario prevedere delle forme di collaborazione: il programma ha già fornito istruzioni agli Stati riguardo alla protezione e salvaguardia dei siti quali luoghi fisici, ma tuttora manca qualsiasi indicazione relativa alla tutela della componente turistica intrinseca agli stessi. La situazione del Vietnam rappresenta perfettamente le mancanze del sistema nell'affrontare il problema della sicurezza, sia da parte dell'UNESCO, sia da parte degli Stati. Pro-

spettare una collaborazione tra i paesi che ospitano i siti e il suddetto programma pare attualmente la soluzione più auspicabile.

3.2. La direzione presa dalla Cambogia risulta diametralmente opposta rispetto al Vietnam. Il paese ospita il sito di Angkor, la cui protezione è un esempio di azione attentamente pianificata, in quanto lo Stato ha cercato di combinare il turismo sostenibile con la protezione del turismo stesso e, piuttosto che concentrarsi sui suoi effetti negativi, i gestori del sito hanno studiato i comportamenti dei turisti in modo da dare priorità alle necessità di salvaguardia del bene in questione. Angkor, nella Provincia settentrionale di Siem Reap, è uno dei siti archeologici più importanti del sud-est asiatico. Si estende su circa 400 chilometri quadrati e si compone di decine di templi, strutture idrauliche (bacini, dighe, canali, canali) e vie di comunicazione. Per diversi secoli Angkor era il centro del regno dei Khmer. Con impressionanti monumenti, diversi piani urbanistici antichi e grandi bacini idrici, il sito è una concentrazione unica di caratteristiche che testimoniano una civiltà eccezionale. Templi come Angkor, esemplari dell'architettura Khmer, sono strettamente legati al loro contesto geografico e sono intrisi di significato simbolico. Angkor è quindi un importante sito che esemplifica valori culturali, religiosi e simbolici, oltre a contenere un alto valore architettonico, archeologico e artistico.

Il complesso di Angkor è particolarmente noto in quanto comprende tutti i principali edifici architettonici e sistemi di ingegneria idrologica del periodo Khmer, che per la maggior parte, esistono ancora oggi. L'integrità del sito, tuttavia, è posta a rischio da due fattori:

– endogeno: esercitato da oltre 100.000 abitanti distribuiti su 112 insediamenti sparsi sul sito, che cercano costantemente di espandere le loro aree di abitazione. Il parco è infatti abitato e diversi villaggi, alcuni dei quali risalgono al periodo della dinastia Khmer, sono sparsi per tutto il suo perimetro. La popolazione pratica l'agricoltura e più specificatamente la coltivazione del riso.

– esogeno: legato alla vicinanza della città di Siem Reap, sede della Provincia e centro turistico.

I primi lavori di conservazione e restauro ad Angkor vennero avviati tra il 1907 e il 1992, da parte dell'*École Française d'Extrême-Orient* (EFEO), l'Indagine archeologica dell'India, l'ente di conservazione polacco PKZ e il Fondo Monumenti mondiali, che non hanno avuto alcun impatto significativo sull'autenticità dei monumenti che compongono il complesso.

La proprietà è legalmente protetta dalla legge sulla protezione del Patrimonio naturale e culturale promulgata il 25 gennaio 1996, nonché dal R.D. sulla creazione dell'Autorità nazionale APSARA (Autorità per la protezione del sito e la gestione della regione di Angkor) adottata il 19 febbraio 1995 e dal sub-decreto n. 50 ANK/BK sull'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità nazionale APSARA adot-

tato il 9 maggio 2008, specificamente previsto per l'istituzione di un Dipartimento per la gestione del territorio e dell'habitat nel Parco di Angkor²⁴.

A partire dal 1993, l'ICC-Angkor (Comitato internazionale di coordinamento per la salvaguardia e lo sviluppo del sito storico di Angkor), creato il 13 ottobre di quell'anno, assicura il coordinamento dei successivi progetti scientifici di restauro e conservazione, eseguiti dal governo reale cambogiano e i suoi partner internazionali. Garantisce la coerenza dei vari progetti e definisce, quando necessario, standard tecnici e finanziari. Contribuisce anche alla gestione complessiva della proprietà e al suo sviluppo sostenibile.

La riuscita conservazione della proprietà da parte dell'Autorità Nazionale APSARA, monitorata dalla ICC-Angkor, è stata coronata dalla rimozione della proprietà dalla Lista del Patrimonio mondiale in pericolo nel 2004.

Angkor è uno dei più grandi siti archeologici in funzione nel mondo. Il turismo rappresenta un enorme potenziale economico, ma può anche generare irreparabili danneggiamenti del Patrimonio culturale tangibile ed immateriale. Per questo motivo, molti progetti di ricerca sono stati intrapresi, dal momento in cui il programma di salvaguardia internazionale è stato lanciato per la prima volta nel 1993. Gli obiettivi scientifici della ricerca (ad esempio gli studi antropologici sulle condizioni socioeconomiche) si traducono in una migliore conoscenza e comprensione della storia del sito – e dei suoi abitanti che costituiscono una parte eccezionale del Patrimonio immateriale. Lo scopo è quello di associare la “cultura intangibile” alla valorizzazione dei monumenti al fine di sensibilizzare la popolazione locale all'importanza e alla necessità della sua protezione e conservazione, nonché assistere lo sviluppo di Angkor, quale sito di Patrimonio vivente in cui la popolazione locale è nota per essere particolarmente conservatrice rispetto alle tradizioni ancestrali e dove aderisce a un gran numero di pratiche culturali arcaiche scomparse altrove. Gli abitanti, infatti, venerano le divinità del tempio e organizzano cerimonie e riti in loro onore, mescolando preghiere, musica tradizionale e danza. Questi aspetti del Patrimonio immateriale sono ulteriormente arricchiti dalle pratiche tradizionali di tessitura e produzione di cesti, che si traducono in prodotti venduti sui mercati locali e ai turisti, contribuendo così allo sviluppo sostenibile e al sostentamento della popolazione che vive dentro e intorno al sito.

Inoltre, un'unità di indagine pubblica è stata creata come «strumento di misura» per identificare i bisogni, le aspettative e i comportamenti dei visitatori al fine di definire le politiche, monitorarne l'evoluzione, preparare una politica di gestione dei flussi e promuovere i siti sconosciuti.

Due importanti contributi a sostegno dell'autorità nazionale APSARA in questa materia sono l'*Angkor Management Plan* (AMP) e il *Community Development Par-*

²⁴ Disponibile presso: <http://whc.unesco.org>.

ticipation Project (CDPP)²⁵, una cooperazione bilaterale con il governo della Nuova Zelanda. L'AMP aiuta l'autorità nazionale APSARA a riorganizzare e rafforzare gli aspetti istituzionali, e il CDPP prepara la mappa dell'uso del territorio con una partecipazione sperimentale delle comunità e sostiene piccoli progetti legati allo sviluppo turistico per migliorare il reddito degli abitanti dei villaggi che vivono nelle aree protette. Il lavoro di analisi e pianificazione preliminare per la strategia di gestione terrà conto della necessità di preservare l'atmosfera unica di Angkor, garantendo contemporaneamente l'accessibilità fisica, spirituale ed emotiva al sito per i visitatori.

In seguito all'inserimento nella Lista del Patrimonio mondiale in pericolo e con l'assistenza del programma del Patrimonio mondiale, la Cambogia ha notevolmente migliorato le condizioni del sito, introducendo una serie di regolamenti, strumenti giuridici e piani di gestione²⁶, ed in particolare, una serie di servizi turistici in atto che si concentrano sull'esperienza del visitatore. Sebbene questo sviluppo sia il risultato dell'iscrizione di Angkor sulla Lista del Patrimonio mondiale in pericolo, il Comitato dovrebbe prendere il sito quale esempio dell'impegno degli Stati membri, se opportunamente guidati dal programma del Patrimonio mondiale, alla conservazione e alla presentazione – con successo – dei loro siti Patrimonio mondiale.

Lo studio dei contrastanti casi di Vietnam e Cambogia dimostra certamente la necessità, ed i conseguenti risultati, di una maggiore collaborazione tra gli Stati parti e il programma del Patrimonio mondiale, rispettivamente. Gli Stati non dovrebbero essere lasciati soli a gestire e mantenere i siti del Patrimonio mondiale, ma piuttosto lavorare collettivamente col programma del Patrimonio mondiale al fine di preservare i siti per i visitatori attuali e per le generazioni future.

4. Nel novembre 2012, l'UNESCO ha celebrato il quarantesimo anniversario della Convenzione. Durante la cerimonia è stato lanciato la cosiddetta *Kyoto Vision*²⁷, un movimento per il turismo sostenibile, che si rivolge alla Comunità internazionale affinché le comunità locali, e specialmente la loro componente più giovane, si preoccupino *prima facie*, della conservazione dei siti UNESCO. Nella stessa occasione, il programma del Patrimonio mondiale ha inoltre reiterato l'importanza della cooperazione internazionale.

²⁵ Disponibile presso: <https://whc.unesco.org>.

²⁶ Come già illustrato sopra, è stato adottato un discreto numero di leggi, regolamenti e misure di sicurezza in atto ad Angkor, incluso il R.D. sulla suddivisione in zone della Regione di Siem Reap, la Legge sulla protezione del Patrimonio naturale e culturale, il R.D. sulla creazione di l'Autorità nazionale APSARA (per la protezione del sito e la gestione della regione di Angkor), il Dipartimento per la gestione del territorio e dell'habitat nel Parco di Angkor, il Comitato di coordinamento internazionale per la salvaguardia e lo sviluppo del sito storico di Angkor, l'unità investigativa pubblica e il piano di gestione di Angkor e il progetto di partecipazione allo sviluppo della comunità.

²⁷ UNESCO, *The Kyoto Vision* (8 novembre 2012), disponibile presso: <https://whc.unesco.org>.

Il problema è che, ancora una volta, si sono elencati semplicemente dei principi generali alla base della rafforzata sicurezza – cooperazione, responsabilità, impegno nella conservazione dei siti – ma nessuna misura concreta è stata discussa.

Le basi della protezione del turismo enunciate nella *Kyoto Vision* riprendono ancora una volta i principi secondo cui, da una parte proteggere non solo i siti, ma anche i turisti che li visitano rientra tra gli obiettivi della Convenzione, e dall'altro che i siti suddetti garantendo tale protezione, garantiscono, in conseguenza, a loro stessi il mantenimento dello status raggiunto in seguito all'iscrizione nella Lista del patrimonio mondiale. Tale status è importante perché costituisce un'attrattiva di non scarsa importanza per i turisti.

4.1. Il preambolo della Convenzione riconosce l'obiettivo e la funzione dell'UNESCO di mantenere, incrementare e diffondere la conoscenza.

Il turismo facilita la diffusione della conoscenza e crea delle entrate per il paese che ospita il sito, motivandolo alla tutela dello stesso, nonché fornendogli i fondi necessari per perseguire un obiettivo che beneficerà le future generazioni.

Pertanto, la cooperazione tra le comunità locali, gli operatori del turismo, i legislatori, i proprietari ed i gestori dei siti, è necessaria per realizzare gli scopi della Convenzione e consentire una conservazione a lungo termine dei siti Patrimonio mondiale, nella consapevolezza che il turismo è una fonte notevole di guadagno per gli Stati che ospitano i siti e come tale va protetto ed incentivato.

Dato pertanto l'incremento negli ultimi anni del turismo nei siti Patrimonio mondiale UNESCO, il programma del Patrimonio mondiale è divenuto il luogo ideale per discutere la soluzione di tutti i problemi e reclami connessi alla fruizione dei siti.

Come affermato in precedenza, il turismo porta a guadagni intellettuali ed economici, che, a loro volta, servono allo scopo della Convenzione. Il valore economico del turismo dovrebbe, in proprio, incentivare le varie parti interessate nei siti del Patrimonio mondiale, *in primis* gli Stati parte, ad investire nella protezione delle aree che attraggono i turisti.

Poiché la gestione del turismo non era stata in origine inserita tra gli obiettivi della Convenzione, il Comitato ha a lungo ignorato le sue responsabilità nell'assicurare che nei siti esistano dei buoni programmi di gestione. Sebbene infatti la Convenzione non affronti il turismo di per sé, questo costituisce un esito necessario ed imprescindibile all'iscrizione dei siti nella Lista del Patrimonio mondiale e di cui il Comitato dovrebbe riconoscerne i numerosi vantaggi e cercare di attuare linee guida che proteggano esplicitamente i turisti dall'attività criminale e altri pericoli connessi alla fruizione.

La Convenzione stabilisce che è compito degli Stati parti alla stessa di «garantire che misure efficaci e attive siano adottate per la protezione, la conservazione e la presentazione del Patrimonio culturale e naturale situato nel suo territorio».

Le Linee guida operative indicano agli Stati di prestare attenzione alle misure relative alla gestione del turismo, del sito, dello sviluppo della regione, dal momento che da ciò dipende come il sito stesso si presenta. Una protezione di base dovrebbe dipendere da cosa stabilisce il programma: pertanto invece che criticare retroattivamente le decisioni prese dai singoli Stati, il programma dovrebbe elaborare e insegnare tecniche e metodi per proteggere siti e turisti.

4.2. L'UNESCO ha creato l'emblema "Patrimonio mondiale", che inevitabilmente evoca fiducia e porta i turisti a credere ragionevolmente di trovare siti in buone condizioni e con un elevato livello di sicurezza. Inoltre, i turisti si aspettano una certa esperienza quando visitano un sito del Patrimonio mondiale, in quanto l'emblema e l'iscrizione nella omonima Lista indicano che un sito non è importante solo per lo stato che lo ospita, ma che la Comunità internazionale ha interesse alla sua conservazione. Il programma del Patrimonio mondiale ha già messo in atto soluzioni per assicurare la conservazione dei luoghi tramite forme di turismo sostenibile. Il prossimo passo per garantire che l'Emblema mantenga il suo status e soddisfi gli obiettivi della Convenzione dovrebbe essere quello di affrontare la protezione di coloro che ragionevolmente fanno affidamento sul marchio e sull'emblema del programma del Patrimonio mondiale dell'UNESCO.

5. La commissione ha a disposizione numerosi strumenti per promuovere la protezione dei turisti nei suoi siti.

Innanzitutto, dovrebbe coordinarsi con le azioni dell'Organizzazione mondiale del turismo (OMT)²⁸. La missione dell'OMT risulta complementare rispetto a quella della Convenzione dal momento che promuove la cooperazione e ha già concluso diverse partnership con numerosi agenzie e programmi interni alle Nazioni Unite, incluso l'UNESCO, al fine di promuovere il turismo sostenibile.

In secondo luogo, il Comitato dovrebbe modificare le Linee guida operative in modo da riflettere maggiormente questa necessità di tutela, includendo espressamente misure di protezione del turismo. Infatti, il programma spesso si rifà alle Linee guida operative per implementare la Convenzione: in questo modo si obbligherebbero gli Stati ad occuparsi anche dei problemi di sicurezza, se direttamente affrontati nei documenti ufficiali.

Infine, il Comitato potrebbe richiedere alle regioni di fare dei report periodici sullo status della protezione e della gestione del turismo. In questo modo si avrebbero anche dati certi riguardo le misure di sicurezza che consentirebbe di apportare delle migliorie ed integrazioni nel corso del tempo.

²⁸ In inglese UNWTO (*United Nations World Tourism Organization*) è un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite con sede a Madrid che si occupa del coordinamento delle politiche turistiche e promuove lo sviluppo di un turismo responsabile e sostenibile.

5.1. Il programma del Patrimonio mondiale dovrebbe coltivare una relazione stabile con l'OMT per affrontare i problemi di sicurezza nei siti del Patrimonio mondiale. L'OMT lavora infatti per promuovere un turismo responsabile, sostenibile e universalmente accessibile attraverso la formazione manageriale e la valutazione del rischio. L'OMT e il programma del Patrimonio mondiale condividono ideali comuni, ma le loro motivazioni per il monitoraggio del turismo sono diverse. Per il programma del Patrimonio mondiale, il turismo è il risultato del suo obiettivo di preservare il Patrimonio culturale e naturale. Quando i visitatori visitano i siti Patrimonio dell'umanità, la Convenzione vuole presentare siti di eccezionale valore e diffonderne la conoscenza. D'altra parte, l'OMT considera il turismo non come un risultato naturale, ma piuttosto come «un fattore chiave per il progresso socio-economico». La volontà dell'OMT circa la massimizzazione dei benefici del turismo e la diminuzione, per quanto possibile, dell'impatto negativo che i numeri in crescita dei visitatori comportano, può rivestire un ruolo notevole per il programma del Patrimonio mondiale: la collaborazione tra esperti di economia del turismo ed esperti di conservazione dei beni culturali e del territorio è la chiave per individuare pratiche di gestione sostenibili e vantaggiose.

L'OMT e il programma del Patrimonio mondiale, inoltre, si completano a vicenda in termini di *governance* e target di riferimento. Mentre la Convenzione si rivolge agli Stati membri nei loro sforzi per preservare e mantenere i siti, l'OMT si concentra sul risultante settore turistico e amministrativo a livello nazionale, regionale e locale.

Il Comitato utilizza gli *Advisory Bodies* – IUCN, ICOMOS, ICCROM – per verificare la corretta implementazione da parte degli Stati delle misure necessarie, tramite report sullo stato dei siti, nonché consulenze di esperti in materia di conservazione e valutazione del Patrimonio. Nel 2008, il Centro per il Patrimonio mondiale ha riferito che IUCN, ICOMOS e ICCROM stavano sviluppando approcci di gestione del turismo collettivi e sostenibili. Ad oggi, tuttavia, c'è ancora una grave mancanza di informazioni disponibili sulla protezione del turismo e sulle procedure di sicurezza e gestione dei siti. E collaborare con l'OMT risolverebbe efficacemente questa lacuna, essendo tale organismo specializzato nella gestione del turismo.

Infine, ulteriore problema è costituito dai limitati fondi disponibili. Il Comitato controlla il Fondo per il Patrimonio mondiale e assegna gli aiuti, dando priorità alle emergenze, all'assistenza alla conservazione e alla gestione. Le richieste di finanziamento per la formazione, la ricerca e i programmi sul turismo potrebbero certamente rientrare nella seconda categoria, ma ad oggi nessuna manovra regolamentare è stata fatta in questa direzione.

Sebbene il programma del Patrimonio mondiale sia lungimirante in termini di turismo sostenibile e conservazione, usare i fondi del Patrimonio mondiale per attuare misure di sicurezza per i visitatori è stato spesso criticato come spreco di denaro, che dovrebbe essere piuttosto destinato alla conservazione del solo sito fisico.

Si tratta di una argomentazione chiaramente di scarso valore, dal momento che dei fondi destinati alla sicurezza dei visitatori beneficerebbero incidentalmente i siti stessi. Piuttosto, il rischio concreto da preventivare, e contro il quale giocare d'anticipo, è un carico eccessivo da parte degli Stati che senza andare a toccare le proprie risorse cerchino di fare ricadere interamente i costi sul suddetto fondo.

Le spese vanno bilanciate con un'adeguata valutazione delle esigenze di tutela ed equamente ripartite.

5.2. La dicitura "turismo" è comparsa nelle Linee guida operative solo nel febbraio del 1997. Tuttavia, non sono state successivamente apportate le modifiche necessarie per assicurarne la protezione.

Tre sezioni dovrebbero essere emendate: protezione, management, monitoraggio.

Il Comitato dovrebbe compiere una revisione che assicuri al turismo un ruolo di primo piano nel programma. Sebbene agli Stati siano richieste determinate misure di protezione, queste riguardano il solo sito fisico e non anche la protezione delle persone che lo visitano. Nello specifico, il par. 98²⁹ dovrebbe essere modificato, in modo da incentivare gli Stati a prendere misure specifiche e personalizzate di tutela per il tramite della regolamentazione nazionale e di formazione interna.

Ed il Comitato a sua volta dovrebbe introdurre il controllo dei siti e dei turisti quale aspetto essenziale del management.

5.3. La Convenzione già richiede agli Stati dei report periodici, secondo uno schema che prevede una rotazione per regioni ogni sei anni. Ma questi report riguardano gli aspetti amministrativi e di gestione, nonché di rispetto dei principi della Convenzione. Dal momento che la protezione del turismo non è direttamente inserita, la voce rimane esclusa.

I report prevedono infatti due sezioni: la prima relativa alla amministrazione e alla normativa applicata nei siti, la seconda alla conservazione del sito in sé.

Dovrebbe essere inserita una terza sezione concernente i visitatori, relativa alle misure di sicurezze previste, al controllo e la repressione delle attività criminali, all'attività diretta dello stato ed altre eventuali organizzazioni ed enti interessati nel finanziare tali operazioni.

Come conseguenza, si potrebbe prevedere che in caso di report negativo, il Comitato decida di inserire il sito nella Lista del Patrimonio mondiale in pericolo in modo da spingere lo stato ad agire nel senso di ridefinire le proprie misure di sicurezza.

²⁹ Le misure legislative e regolamentari a livello nazionale e locale dovrebbero assicurare la sopravvivenza della proprietà e la sua protezione contro lo sviluppo e il cambiamento che potrebbero avere un impatto negativo sull'eccezionale valore universale o sull'integrità e/o autenticità della proprietà. Gli Stati parti dovrebbero anche assicurare l'attuazione piena ed efficace di tali misure.

6. I visitatori esibiscono comportamenti prevedibili. Tendono a viaggiare lungo strade prestabilite ed essere attratti dalle stesse cose. Conseguentemente, è su queste che l'impatto turistico si concentra. Tuttavia, le aree turistiche si espandono col tempo e con loro le dimensioni dei gruppi che si recano in visita. Gruppi di grandi dimensioni sono particolarmente preoccupanti nelle aree naturali e nei siti culturali dai delicati equilibri. Ad esempio, l'arrampicata su roccia e la fotografia naturalistica possono disturbare gli uccelli nidificanti. Immersioni e crociere possono causare danni alle barriere coralline. Le passeggiate a cavallo, le escursioni e il campeggio causano danni alla flora locale. Le visite ai monumenti possono causare abrasioni e deterioramenti degli stessi attraverso il semplice, ma continuo contatto e passaggio dei visitatori.

Altra conseguenza del turismo incontrollato è la cosiddetta "mercificazione culturale", intesa quale erosione delle pratiche culturali finché non diventano prive di significato. In un contesto turistico, questo si sviluppa man mano che le persone e i loro simboli culturali vengono trattati come merci che possono essere acquistate, scambiate o vendute. Quando ciò accade, i locali iniziano a esibirsi esclusivamente per il beneficio dei turisti, e gli eventi possono perdere il loro valore di manifestazione culturale e spirituale. Come meccanismo difensivo, alcune comunità cercano di limitare l'intrusione dei turisti, tenendo nascoste determinate esibizioni culturali e offrendo piuttosto agli stessi spettacoli di "autenticità scenica", compresi di interpretazione e spiegazioni appropriate.

L'accettazione del turismo da parte della comunità dipende dalla misura in cui l'attrazione riflette i bisogni delle popolazioni locali e dalla loro integrazione nel settore. I cambiamenti culturali negativi possono essere ridotti al minimo laddove i gruppi locali mantengono una certa autonomia sulla loro terra o siano stati persino integrati nell'industria del turismo.

Infatti, la percezione che l'attrazione porti benefici economici attraverso la creazione di posti di lavoro o di entrate aggiuntive nell'economia locale contribuisce all'accettazione della stessa da parte della comunità. I conflitti sorgono quando i benefici economici del turismo sono distribuiti in modo non uniforme, e specialmente quando le disparità nella ricchezza sono notevoli. Per esempio, nell'area principale di insediamento e amministrazione del Parco Nazionale di Taman Negara, in Malesia³⁰, circa il 60% della popolazione locale ha un lavoro nel settore turistico, guadagnando salari molto più alti rispetto al resto della popolazione. Nei villaggi vicini, circa il 70% della popolazione al contrario vive ancora di agricoltura. Il turismo ha creato tensioni sociali non indifferenti, dal momento che i locali hanno sperimentato costi crescenti dei beni quotidiani e contemporaneamente hanno visto limitare sempre più la possibilità di utilizzo del parco, soprattutto con riguardo alla caccia e alla pesca, tradizionalmente praticate nella zona.

³⁰ *The Taman Negara Batek – A People in Transition*, in *Cultural Survival* (1 di settembre 1985).

Lo sviluppo economico del turismo non si traduce prontamente nella partecipazione della comunità alle azioni di conservazione e protezione, in quanto la distribuzione di benefici economici a sostegno delle popolazioni locali è resa difficile dall'insufficienza degli incentivi per le stesse, che spesso non vengono neppure coinvolte nelle relative attività e dalla labilità ed incertezza del legame tra benefici turistici e attività di conservazione, che può risultare poco chiaro o inesistente.

Per esempio, nel Parco Nazionale di Komodo, in Indonesia, il principio guida è che le comunità locali devono avere la priorità nel trarre benefici dall'esistenza del parco. Queste sono dunque coinvolte nella gestione delle risorse ed in attività turistiche e di protezione. In una certa misura, i residenti sono anche coinvolti nella fornitura di trasporti, servizi di guida e alloggio, ristorazione, nonché in attività di artigianato e produzione di souvenir.

Inoltre, i programmi di educazione possono attenuare gli impatti ambientali e sociali del turismo, in quanto istruiscono le persone sul modo migliore di comportarsi in un sito tramite tecniche a basso impatto. Per esempio, negli Stati Uniti, la campagna «Save the Manatee»³¹ basata la distribuzione di linee guida ai turisti, ha comportato un declino della mortalità e degli infortuni dei lamantini.

Tali programmi, sebbene possano richiedere del tempo per avere successo, sono da preferire in quanto hanno meno probabilità di cambiare l'esperienza dei visitatori e di cagionare danni ai siti.

E non richiedono neppure costi eccessivi: invece di destinare ingenti somme a grandi progetti infrastrutturali come i sofisticati centri visitatori, gli approcci meno costosi possono essere più efficaci, ad esempio tramite un programma che preveda contatti tra i visitatori e il personale dirigente, o ancora, in una breve passeggiata naturalistica, possono essere sufficienti piccoli segni che forniscono i nomi comuni e scientifici della flora, piuttosto che cartelli di notevoli dimensioni che deturpano il paesaggio o guide che disturbano gli animali nel loro habitat naturale. Gli obiettivi dovrebbero essere valutati criticamente per determinare se possono essere raggiunti efficacemente con mezzi modesti.

I visitatori vogliono sapere perché dovrebbero fare qualcosa³². Devono comprendere che un dato problema è reale e serio, che una determinata azione è neces-

³¹ *Save the Manatee* (SMC) è un gruppo no-profit dedicato alla conservazione dei lamantini, mammiferi acquatici di grandi dimensioni appartenenti al genere *Trichechus* (da non confondere con il tricheco), a volte noti col nome di mucca del mare. *Save the Manatee Club* raccoglie fondi per sensibilizzazione il pubblico ed incentivare progetti educativi e di ricerca sui lamantini, interventi di salvataggio e riabilitazione, nonché azioni legali e di sensibilizzazione per garantire una migliore protezione dei lamantini e del loro habitat. Disponibile presso: <https://www.savethemanatee.org>.

³² Il programma di interpretazione deve corrispondere alla realtà attuale: ad esempio, le fotografie e le descrizioni nelle pubblicazioni promozionali potrebbero non corrispondere all'esperienza dei visitatori. Un esempio calzante è stato quando la Commissione delle foreste tasmaniane, nei

saria e che loro, *in primis*, possono fare la differenza. I materiali e le informazioni a disposizione dovrebbero presentare il problema insieme alle adeguate informazioni su come affrontarlo, collegando l'esperienza dei visitatori con azioni future: se la persona ritiene di contribuire alla soluzione, ad esempio piantando una piantina in un progetto di riforestazione, contribuirà più volentieri alla stessa.

Numerosi altri fattori figurano nell'elaborazione di programmi educativi efficaci. Sono necessari obiettivi chiari per determinare cosa deve essere interpretato, per chi e come, e chi svilupperà le strategie di interpretazione. I materiali dovrebbero concentrarsi sul tipo di visitatore il cui comportamento è considerato più bisognoso di cambiamento. Il messaggio dovrebbe descrivere chiaramente i problemi critici e i comportamenti raccomandati.

I programmi interpretativi dovrebbero essere valutati in termini di conformità con gli obiettivi della gestione. Certamente i sistemi più efficaci sono quelli divertenti e facili da leggere, come i video, i manifesti di fumetti, i materiali audiovisivi e le presentazioni multimediali in generale, in quanto attirano l'attenzione dei visitatori.

Da una parte avremo dunque cartelli, attività autoguidate, centri visitatori, dispositivi audiovisivi, mostre al chiuso e all'aperto, passeggiate – attività limitatamente interattive, ma che richiedono poco tempo per il personale –, dall'altra, tecniche interattive che includono la spedizione di personale itinerante o il collocamento in punti fissi per fornire informazioni, conferenze o discussioni, eventi di intrattenimento come opere teatrali o musical, giochi e rievocazioni di eventi storici. La scelta tra le diverse tipologie di interventi si deve basare su un'analisi dei punti di forza e di debolezza dei siti, tale da identificare le lacune tra strategie di promozione e tendenze del turismo. In particolare vengono presi in considerazione le modalità di commercializzazione del sito, le dimensioni del budget di marketing, delle misure di performance e del grado e della natura del coinvolgimento del personale negli sforzi di marketing; i prodotti turistici del sito, tra cui la qualità del servizio, l'immagine e la reputazione; un profilo dei visitatori attuali; i fornitori e la qualità dei beni e dei servizi; fattori politici, compresa la legislazione nazionale, così come fattori economici e sociali.

Un noto inconveniente di questa analisi è che viene effettuato in un determinato momento, ma può guidare la politica per diversi anni durante i quali sono probabili cambiamenti interni ed esterni che richiederebbero modifiche al piano strategico.

È contemplabile, infine, la possibilità di cercare assistenza esterna, *in primis* delle ONG ed altre organizzazioni internazionali.

materiali educativi e promozionali, ha sottolineato le attrazioni ricreative delle sue foreste. I commenti dei visitatori hanno rivelato che non si aspettavano di essere in grado di vedere il *clearcutting* dai sentieri e dalle aree pic-nic. Una soluzione era includere le immagini delle attività di produzione forestale nella letteratura promozionale.

7. La Convenzione contempla la conservazione dei siti “di straordinario valore universale”. I fautori della Convenzione hanno stabilito quanto necessario per perseguire questo scopo ed è in effetti grazie alla cooperazione internazionale che diversi siti di valore naturale e culturale sono stati salvati dalla distruzione. I siti Patrimonio UNESCO sono presi d’assalto dai turisti: una benedizione e una maledizione al tempo stesso. Se infatti, da una parte il crescente turismo ha un impatto dannoso sull’ambiente e sulle comunità locali, dall’altro è di impulso all’economia locale, nonché ad azioni per la conservazione ed il miglioramento dei siti stessi. Il turismo stimola lo sviluppo economico, la creazione di posti di lavoro e la continua salvaguardia dei tesori nazionali e globali. Inoltre, il turismo consente a una nazione di condividere la sua ricchezza culturale e naturale col resto del mondo. Il Comitato dovrebbe riconoscere la capacità del turismo di soddisfare lo scopo della Convenzione di preservare e presentare il Patrimonio, andando, di conseguenza, non solo ad incoraggiare il turismo, ma anche a proteggerlo.

La Convenzione è entrata in vigore più di quarant’anni fa: in una prospettiva di continua evoluzione e trasformazione davanti alle nuove sfide della globalizzazione, il Comitato dovrebbe accettare il crescente numero di visitatori dei siti del Patrimonio mondiale come realtà e forza per il futuro ed affrontare le questioni di sicurezza che ne derivano.

La baia di Ha Long in Vietnam e il sito di Angkor in Cambogia forniscono esempi delle attuali problematiche che minacciano le protezioni dei turisti: norme di sicurezza carenti, una disconnessione tra la comunità locale, i tour operator e i fornitori di gestione dei siti, attività criminali mirate.

Il Comitato dovrebbe cercare la consulenza e il consiglio degli esperti dell’OMT, che possono fornire moduli di formazione, educare a moderni sistemi di sicurezza e ai benefici del turismo, sia a livello statale che locale. Il Comitato dovrebbe inoltre modificare le Linee guida operative e i sistemi di report periodici, nonché di marketing e promozione dei siti.

Al fine di preservare la reputazione e il benessere futuro dei siti, è importante affrontare le problematiche scaturenti dalle attività criminali e dall’assenza di adeguate misure di sicurezza. Sebbene gli Stati membri mantengano il potere sovrano sulle loro proprietà, l’assistenza e la collaborazione internazionali migliorerebbero notevolmente la capacità dello Stato Parte di attirare turisti e di preservare i siti per le generazioni future.

Le soluzioni, le tecniche, le misure analizzate possono apportare benefici di vasta portata e un impatto significativo su scala nazionale ed internazionale.

La parola chiave è agire per una collaborazione funzionale ai fini della Convenzione.

SEZIONE QUINTA

LE SEDI DI GIURISPRUDENZA
DELL'*ALMA MATER STUDIORUM*: IL PATRIMONIO UNESCO
A RAVENNA E LA CANDIDATURA A PATRIMONIO DELL'UMANITÀ
DEI PORTICI DI BOLOGNA

BOLOGNA E I PORTICI: STORIA DELLA CANDIDATURA ALLA *WORLD HERITAGE LIST* DELL'UNESCO

Valentina Orioli, Federica Legnani

La conservazione del patrimonio storico delle città è un tema centrale nelle politiche urbane da oltre mezzo secolo. A Bologna proprio quest'anno ricorre il cinquantenario dell'approvazione del Piano del centro storico¹, che ha rappresentato da questo punto di vista uno spartiacque nelle politiche urbanistiche della città, ma anche un riferimento normativo e metodologico, a livello regionale e nazionale, rendendo operative le istanze affermate nel 1960 attraverso la Carta di Gubbio² e già sperimentate in alcuni piani "pionieri" come quelli di Assisi e Siena³.

¹ Il "Piano per il Centro Storico a variante del vigente piano regolatore generale", la cui formazione ha inizio con l'affidamento di una indagine settoriale ad un gruppo coordinato da Leonardo Benevolo (1963-1967), è adottato dal Consiglio comunale di Bologna con delibera P.G.N. 17027 del 21 giugno 1969 e approvato con delibera della Giunta regionale il 13 dicembre 1972. Ne sono promotori il sindaco Giuseppe Dozza e l'assessore all'urbanistica Giuseppe Campos Venuti. Per una riflessione sull'eredità del Piano del Centro Storico si rimanda a ORIOLI, MASSARI, *The Plan for the conservation of the historic center of Bologna: a double legacy*, in INOUE, ORIOLI (eds.), *Bologna and Kanazawa. Protection and valorization of two historic cities*, Bologna (in corso di pubblicazione).

² La Carta di Gubbio è la dichiarazione finale approvata all'unanimità a conclusione del Convegno nazionale per la salvaguardia e il risanamento dei centri storici (Gubbio, 17-18-19 settembre 1960), promosso da un gruppo di architetti, urbanisti, giuristi, studiosi di restauro, e dai rappresentanti di alcuni Comuni italiani, in seguito al quale è stata fondata a Gubbio l'Associazione Nazionale Centri Storico Artistici (Ancsa). La Carta formula dei principi sulla salvaguardia e il risanamento dei centri storici, che riprendono le sperimentazioni condotte negli stessi anni dalla componente più avanzata della cultura urbanistica italiana, e che saranno alla base delle successive esperienze di pianificazione ed elaborazioni normative.

³ Una esaustiva ricostruzione delle vicende legate alla tutela e alla conservazione dei centri storici è proposta da FIORANI, *I centri storici come questione aperta: orientamenti e pratiche da ieri a oggi*, in ID., *Il futuro dei centri storici. Digitalizzazione e strategia conservativa*, Roma, 2019, pp. 11-38; si

La conservazione del patrimonio storico-architettonico urbano, e la sua compatibilità rispetto alle esigenze d'uso contemporanee, possono dirsi dunque un ambito di lavoro consueto per chi si occupa di urbanistica o di restauro, specialmente in una realtà come quella italiana, nella quale è notevole la quantità e la consistenza dei centri urbani storici, e il patrimonio edilizio storico risulta essere, oltre che ingente, anche capillarmente diffuso⁴.

Ripercorrere le ragioni fondative dell'UNESCO, istituita il 4 novembre 1946 a Parigi, e anche le motivazioni per cui nell'ambito dell'UNESCO è stata costituita la *World Heritage List* (WHL) con la *Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale* del 1972⁵, pone il tema della conservazione del patrimonio in una prospettiva diversa e per certi aspetti lontana dal nostro agire quotidiano. L'UNESCO è nata dalla consapevolezza che gli accordi politici ed economici non siano sufficienti a garantire la pace in modo duraturo, e che la pace si debba costruire sull'educazione, la scienza, la cultura e la cooperazione fra le nazioni.

In questa prospettiva la salvaguardia del patrimonio è uno dei punti cardine del dialogo interculturale e fra le diverse nazioni.

La WHL ha l'obiettivo di contribuire a costruire la comprensione interculturale proteggendo quei siti che sono considerati di eccezionale valore e bellezza, e come tali hanno un valore che trascende la dimensione nazionale e interessa tutti i popoli del mondo⁶. Tali siti possono riguardare il patrimonio culturale ma anche il patrimonio naturale. Per quanto riguarda il patrimonio culturale, essi possono consistere in singoli monumenti, in agglomerati, oppure in veri e propri siti complessi, nei quali le opere dell'uomo si coniugano con la bellezza della natura.

La Convenzione del 1972 stabilisce che ogni Stato sottoscrittore possa inviare al Comitato per il patrimonio mondiale un inventario dei propri beni suscettibili di essere iscritti alla WHL. L'iscrizione si basa sul riconoscimento dell'eccezionale valore universale del sito, o *outstanding universal value* (OUV) e impegna il paese in cui il sito si trova ad agire come un vero e proprio "custode", che conserva il bene attraverso il tempo in modo da renderlo disponibile alle generazioni future. Da questo punto di vista la WHL riflette lo stesso concetto che abbiamo ormai

veda anche il contributo di FIOR, *The history of urban conservation policy for historic cities in Italy*, in INOUE, ORIOLI (eds.), *Bologna and Kanazawa*, op. cit.

⁴ Come dimostrano la recente indagine pubblicata da ANCSA, *Centri storici e futuro del Paese. Indagine nazionale sulla situazione dei Centri Storici*, Gubbio, 2017 e l'esposizione presso la Triennale di Milano accompagnata dal catalogo a cura di ALBRECHT, MAGRIN, *Il Bel Paese. 1 progetto x 22261 centri storici*, Soveria Mannelli, 2017.

⁵ Parigi, 16 novembre 1972.

⁶ L'insieme dei siti iscritti attualmente alla WHL è disponibile presso: <https://whc.unesco.org>.

imparato a riconoscere come *sviluppo sostenibile*, cioè l'idea che le risorse che sono a nostra disposizione siano limitate e non riproducibili e che sia quindi compito di ogni generazione preservarle al meglio affinché possano beneficiarne le generazioni future⁷.

Se pensiamo a questo concetto riferito al patrimonio storico e architettonico, ebbene, il nostro lavoro di progettisti, urbanisti, restauratori di patrimonio assume un significato e una prospettiva molto più ampia rispetto a quella che tradizionalmente siamo abituati ad immaginare: è un lavoro per la pace, per preservare e portare all'attenzione di tutti i valori che hanno contribuito a costruire il nostro mondo e le nostre città, e che sono condivisi ben oltre la dimensione locale e la temporalità delle nostre azioni.

Questa premessa è necessaria per inquadrare la responsabilità politica e tecnica del proporre un sito all'iscrizione nella WHL; una lista che conta oggi 1121 siti, di cui 55 in Italia. Insieme alla Cina l'Italia è il paese che ha il maggior numero di siti iscritti, e dal prossimo anno sarà possibile per i 167 paesi aderenti alla Convenzione del 1972 presentare a Parigi una sola candidatura all'anno. Questo significa che sarà sempre più difficile iscrivere nuovi siti italiani alla WHL, e che sarà sempre più forte per l'Italia la responsabilità di produrre candidature credibili e tecnicamente ineccepibili.

Se guardiamo all'attuale WHL vediamo che i siti italiani sono in maggioranza appartenenti al patrimonio culturale (50, a fronte di soli 5 appartenenti al patrimonio naturale), e fra di essi i centri storici fanno la parte del leone, con 13 iscrizioni.

Quando la città di Bologna è stata iscritta per la prima volta nella lista tentativa dell'UNESCO, nel 2006, l'obiettivo era di candidare tutto il sistema dei portici, che oggi sappiamo essere esteso per 42 km nel centro storico e per 62 km in tutto il territorio comunale.

Per la straordinaria estensione dell'insieme dei portici una candidatura così concepita avrebbe finito per confondersi con una candidatura di centro storico, e da questo punto di vista sarebbe risultata poco "forte": da una parte, perché i centri storici sono ormai un tema ricorrente della WHL, trasversale a tutto il contesto europeo, e nel quale è difficile mettere a fuoco gli elementi di unicità che sono propri del riconoscimento dell'eccezionale valore universale; dall'altra, perché i portici di Bologna rappresentano al contrario un insieme dotato di una propria

⁷ Questa nozione di "sviluppo sostenibile" fa riferimento al Rapporto *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*, pubblicato dalla WCED nel 1987, e mette in luce un fondamentale principio etico, ovvero la responsabilità delle attuali generazioni nei confronti delle generazioni future nella preservazione delle risorse disponibili e più in generale dell'equilibrio ambientale del pianeta.

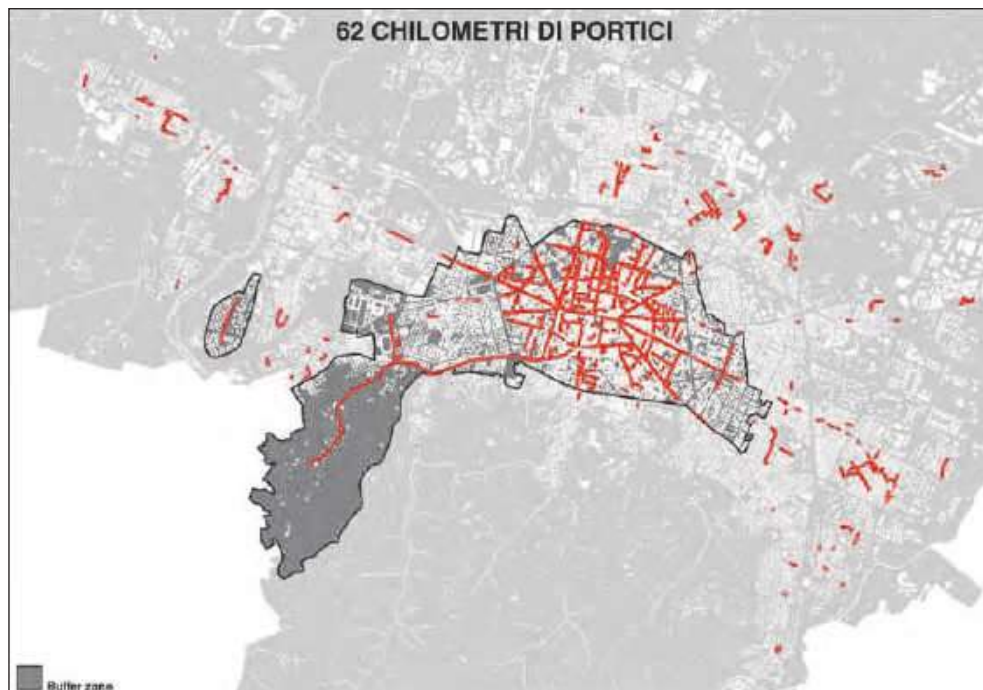


Fig. 1. La mappa illustra l'estensione totale e la localizzazione dei portici nel territorio del Comune di Bologna e il perimetro della buffer zone proposta per il sito seriale.

originalità e portatore di valori universali, che necessitano di essere messi al centro del racconto.

Per queste ragioni la scelta che è stata compiuta quando si è ripreso definitivamente a lavorare sulla candidatura, nel 2018, in accordo con il Ministero per i Beni le Attività Culturali e per il Turismo, è stata quella di selezionare alcuni tratti di portici, in modo da configurare un sito seriale costituito da 12 componenti.

Da un certo punto di vista questa scelta può essere letta in chiave tattica, perché si è deciso di provare a presentare la candidatura nel modo più lontano possibile dall'immagine del centro storico (nel caso specifico, un'immagine ormai cristallizzata dalla pianificazione urbanistica e tradotta in un "modello Bologna" i cui contorni, per molti aspetti stereotipati, rischiano di mettere in ombra la ricchezza del presente e dei processi in corso). D'altra parte, l'operazione di selezione delle componenti ha stimolato una riflessione approfondita sui portici a Bologna, un lavoro di "analisi comparativa interna", che ci ha permesso di affinare l'approccio precisando il significato della scelta e individuando, fra i molti tratti di portici meritevoli di essere inclusi nella serie, quelli che rappresentano il tema nel modo più compiuto e coerente.

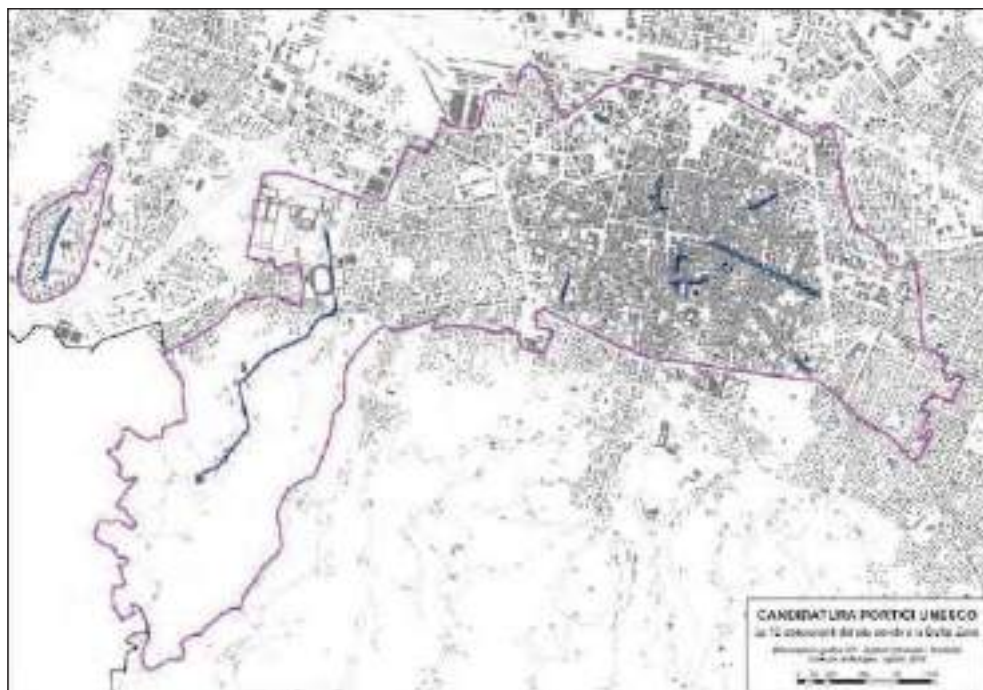


Fig. 2. La mappa illustra la localizzazione delle 12 componenti del sito seriale e l'estensione della buffer zone.

Il sito di cui si propone oggi l'iscrizione all'UNESCO è quindi un sito seriale composto da 12 componenti, il cui valore universale si relaziona a due diversi criteri⁸.

Il criterio principale che motiva il riconoscimento del valore universale dei portici è il criterio 4, ovvero: «costituire un esempio straordinario di una tipologia edilizia, di un insieme architettonico o tecnologico, o di un paesaggio, che illustri una o più importanti fasi nella storia umana». Sebbene i portici siano diffusi in molte città italiane ed europee, l'analisi comparativa esterna⁹ mostra, infatti, come la loro evoluzione abbracci l'intera storia urbana, dal Medioevo ad oggi, soltanto a Bologna, producendo anche una notevole estensione in termini spaziali. In effetti nessun'altra città come o più di Bologna possiede una tale quantità e varietà di por-

⁸ I criteri a cui si fa riferimento per l'iscrizione di un sito alla WHL sono disponibili presso: <https://whc.unesco.org>.

⁹ L'analisi comparativa esterna volta a dimostrare l'eccezionalità del caso di Bologna rispetto al tema dei portici è stata sviluppata da una équipe di ricercatori dell'Università di Bologna. Una sintesi esaustiva del lavoro svolto è documentata nel volume BOCCHI, SMURRA (a cura di), *I portici di Bologna nel contesto europeo*, Bologna, 2015.

tici, che si traduce in un vero e proprio “catalogo” a cielo aperto di tipi, materiali e tecniche costruttive. Ma ciò che è più interessante a Bologna è che i portici non materializzano soltanto la trasformazione delle architetture nel tempo lungo della storia della città, ma costituiscono una specifica forma dello spazio collettivo, e in questo senso sono rappresentativi della città fisica, della *ville*, ma anche dei valori che essa esprime e che costituiscono la sua identità, quindi della *cité*¹⁰.

Da questo punto di vista si comprende il riferimento al criterio 2, «mostrare un importante interscambio di valori umani, in un lungo arco temporale o all'interno di un'area culturale del mondo, sugli sviluppi nell'architettura, nella tecnologia, nelle arti monumentali, nella pianificazione urbana e nel disegno del paesaggio».

Gli elementi che concorrono alla definizione dello straordinario valore universale dei portici dal punto di vista tecnico si possono sintetizzare nell'importante sviluppo lineare; nelle origini molto antiche e nella continua riproposizione fino all'età contemporanea; nell'essere uno spazio di interazione fra pubblico e privato, che accoglie e protegge la vita civile della città; nella legislazione secolare sul tema.

Come bene hanno chiarito gli studi condotti da Francesca Bocchi sulla Bologna medievale¹¹, in effetti le prime forme di regolazione urbanistica in città riguardano proprio i portici. Nati per iniziativa spontanea di privati, che attraverso di essi miravano ad estendere la superficie delle loro abitazioni occupando lo spazio soprastante le strade e costituendo un filtro protetto fra le attività artigianali e commerciali poste al piano terra e lo spazio pubblico urbano, i portici a Bologna sono stati ben presto regolarizzati e normati. I nuovi statuti comunali del 1288 alla rubrica 52 rendono obbligatoria la costruzione del portico: «Ordiniamo che tutti coloro che sono sotto la giurisdizione del Comune di Bologna, aventi case e aree fabbricabili senza portici in città e nei borghi suburbani, in luoghi in cui è consueto che vi siano, sono obbligati a far costruire il portico se non c'è, ciascuno nel proprio frontestrada; [...] se il portico già esiste, in perpetuo devono fare la manutenzione a loro spese»¹².

Per effetto di questo dispositivo, che è rimasto inalterato attraverso i secoli garantendo la diffusione capillare e l'uso pubblico in perpetuo di spazi in effetti appartenenti agli edifici privati, la città di Bologna si è dotata di un sistema di portici

¹⁰ Secondo il significato attribuito a questi due termini nel recente lavoro di SENNET, *Costruire ed abitare. Etica per la città*, Milano, 2018.

¹¹ Le attività di ricerca di Francesca Bocchi sulle città medievali e in particolare sulla storia di Bologna sono assai ampie ed estese cronologicamente. Rinviamo a: <https://www.unibo.it/sitoweb/francesca.bocchi/publicazioni>, si ricorda BOCCHI, *Bologna e i suoi portici. Storia dell'origine e dello sviluppo*, Bologna, 1997, e ID., *Bologna nei secoli IV-XIV. Mille anni di storia urbanistica di una metropoli medievale*, Bologna, 2008.

¹² *Ibid.*, p. 38.

che misura 42 km all'interno della terza cerchia muraria, e che nel corso del tempo si è evoluto negli aspetti dimensionali e costruttivi, sempre grazie a modifiche statutarie. Un sistema che caratterizza tutti i tipi di edifici – dalle abitazioni popolari a quelle aristocratiche, dall'università agli edifici di culto, dal cimitero ai santuari – e tutti i tipi di spazio urbano, dalle strade alle piazze.

La presenza dei portici nella città è quindi effettivamente una caratteristica distintiva del paesaggio urbano di Bologna. Passeggiando all'ombra dei portici si è sempre protetti, e non si riesce a percepire la differenza fra le facciate dei singoli edifici: si percepisce piuttosto un senso di continuità e di unitarietà, determinato da questa importantissima infrastruttura dello spazio collettivo¹³.

I portici nascondono le differenze, al punto che persino le chiese mascherano la loro mole e le loro facciate dietro di essi, come se la città avesse costruito attraverso il tempo una propria rappresentazione nella quale l'unitarietà dello spazio collettivo, privato ma di uso pubblico, prevale sul particolare. Parafrasando Aldo Rossi e le sue riflessioni sul rapporto fra il segno fisico delle mura e i regolamenti che sanciscono e determinano la vita della comunità urbana nelle città venete, anche i portici a Bologna possono essere letti come «la forma fisica, l'architettura per antonomasia di una città collettiva»¹⁴.

Da questo punto di vista candidare alla WHL i portici di Bologna equivale a candidare lo spirito più autentico della città, la sua dimensione di apertura alla vita collettiva e civile, la sua lunga tradizione collaborativa e democratica.

Il senso di una candidatura “di città” si riflette nella molteplicità e ricchezza dei contributi che accompagnano il percorso: da quelli, formali, dei soggetti che hanno costituito la Cabina di Regia che sottoscrive e garantisce il Piano di Gestione del sito, alle molte iniziative “dal basso” che sottolineano ogni giorno quanto lo spazio dei portici sia vissuto e amato da cittadini e *city user*¹⁵. Da questo punto di vista i portici, “cosce di mamma Bologna” rappresentano la dimensione “femminile” e “accogliente” della città – luogo di protezione, corridoio umanitario, “cordone ombelicale” che unisce lo spazio urbano al luogo “sacro” del colle della Guardia –, e sono un modello architettonico e sociale, un punto di riferimento per affermare uno stile di vita urbano sostenibile, caratterizzato dal continuo in-

¹³ Il tema è largamente sviluppato anche attraverso film documentari sulla città, fra i quali *Guida per camminare all'ombra* (regia di Renzo Renzi, 1954) disponibile presso: <https://patrimonio.archivioluca.com>; *Bologna* (Carlo Di Carlo, 1975) disponibile presso: <https://www.youtube.com>; *Bologna* (Bernardo e Giuseppe Bertolucci, 1989) disponibile presso: <https://www.youtube.com>.

¹⁴ ROSSI, *Caratteri urbani delle città venete*, in AYMUNINO *et al.* (a cura di), *La città di Padova: saggio di analisi urbana*, Roma, 1970.

¹⁵ Un resoconto delle iniziative che continuamente sorgono attorno ai portici è disponibile presso: <http://www.comune.bologna.it/portici>.

terscambio di valori umani entro uno spazio fisico appositamente concepito con queste finalità¹⁶.

«Bologna, città millenaria e crocevia di scambi, incontri e nuove idee, è consapevole della sua storia. Si proietta in un futuro dove resilienza, sostenibilità e innovazione, alimentate dalla partecipazione attiva, ne fanno un punto di riferimento per il mondo e per le generazioni future»: è questa la *vision*, proposta nel Piano di Gestione, da cui derivano dei percorsi di innovazione strettamente collegati agli obiettivi dello sviluppo sostenibile definiti nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Nel Piano di Gestione sono stimate le risorse disponibili, umane e intellettuali, finanziarie e strumentali, è stato stilato un cronoprogramma, un piano di comunicazione e branding. Sono identificati i target e i soggetti coinvolti e da coinvolgere e sono elencati i progetti previsti e da attuarsi sia nel breve che nel medio-lungo periodo, presentati sia da Istituzioni che da privati, Associazioni, gruppi di cittadini.

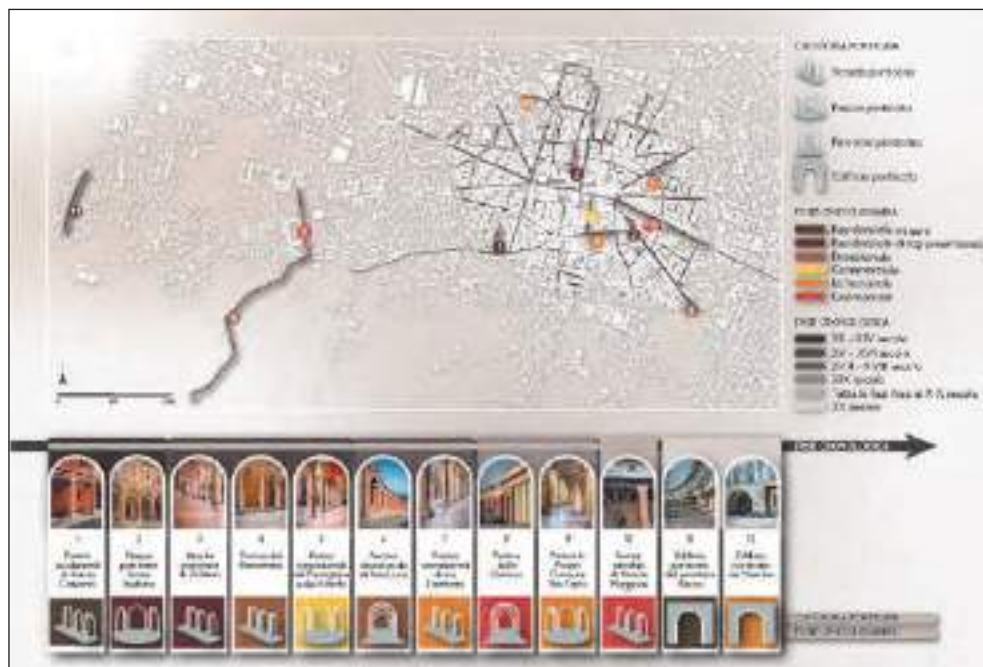


Fig. 3. Mappa e schemi che illustrano il sito seriale, il periodo di costruzione e il ruolo urbano di ciascuna componente.

¹⁶ La definizione dei portici “cosce di mamma Bologna” si deve a Francesco Guccini, che così li ha descritti nella canzone *Bologna* che appartiene all'album *Metropolis* (1981). L'immagine del portico di san Luca come “cordone ombelicale” che lega la città al colle sul quale sorge il suo santuario è stata recentemente proposta da S.E. Card. Matteo Maria Zuppi durante un intervento pubblico (2019).

Le 12 componenti del sito seriale sono:

1. Santa Caterina, via porticata risalente al XII-XIII secolo con l'affermarsi dei Comuni e della crescita della città. Si tratta di una zona residenziale, con spazi domestici popolari e portici lignei architravati.

2. Via Santo Stefano, piazza porticata risalente al XIII-XIV secolo, afferente al modello di città ideale a pianta centrale con uno schema radiale. In origine è lo spazio aperto antistante la basilica, assumerà in seguito funzione residenziale commerciale e di rappresentanza di famiglie nobiliari.

3. Baraccano, percorso porticato della fine del XV secolo, esempio di introduzione della prospettiva nella progettazione urbana. Nasce con funzione cerimoniale e devozionale, costituisce un raccordo scenografico tra elementi religiosi all'interno della città, creando una sorta di sfondato architettonico.

4. Via Galliera e via Manzoni – strada porticata del XV-XVI secolo, percorso di collegamento con la cattedrale su cui si attestano importanti palazzi nobiliari.

5. Portici del Pavaglione e Piazza Maggiore, della metà del XVI secolo, è un collegamento tra due delle piazze principali della città, con una storica vocazione agli scambi commerciali e culturali.

6. San Luca, percorso religioso coperto del XVII-XVIII secolo, collegamento extraurbano porticato che si snoda fino al santuario mariano sul colle della Guardia, per la salita devozionale dei bolognesi.

7. Via Zamboni, strada porticata del XVIII secolo, nel cuore della città universitaria, edificata sui modelli antichi ripresi nella realizzazione dei nuovi edifici settecenteschi.

8. Portico della Certosa, del XIX secolo, realizzato quando la Certosa diventa il cimitero extra urbano cittadino, in collegamento con il portico di San Luca.

9. Piazza Cavour e via Farini, piazza cittadina a funzione pubblica istituzionale, con forte accentuazione degli elementi decorativi e del verde urbano, realizzata nell'ambito delle grandi trasformazioni cittadine di fine Ottocento.

10. Quartiere Barca, del XX secolo, costruito durante la ricostruzione post-bellica con funzione residenziale, fulcro di un quartiere popolare autonomo e distante dal centro della città.

11. Mambo, del XX secolo, è un edificio porticato della città post-industriale, costruito come forno pubblico del pane durante la Prima Guerra Mondiale, oggi trasformato in museo in un'area interamente dedicata alla cultura.

12. Strada Maggiore – strada porticata che giace sull'antico sedime della via Emilia, principale asse di ingresso alla città per coloro che giungono da Roma. I suoi portici rappresentano tutte le fasi di trasformazione urbana.

IL PATRIMONIO UNESCO DI RAVENNA: LE BASILICHE PALEOCRISTIANE E I MOSAICI

Nicoletta Gandolfi

SOMMARIO: 1. L'iscrizione nella lista a Patrimonio UNESCO. – 2. La storia. – 3. Cenni sulla nascita del mosaico e sua evoluzione. – 4. Il patrimonio UNESCO: la Basilica di San Vitale e il mausoleo di Galla Placidia. – 5. La Basilica di Sant'Apollinare Nuovo e il Battistero Neoniano. – 6. La Cappella Arcivescovile e il Battistero degli Ariani. – 7. Il Mausoleo di Teodorico e la Basilica di Sant'Apollinare in Classe. – 8. La valorizzazione dei monumenti.

1. L'Italia detiene il maggior numero di siti tutelati dalla *Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale* del 1972¹.

L'Emilia-Romagna, nello specifico, può fregiarsi di tre città iscritte: Ferrara con anche il delta del Po, Modena con la Cattedrale, la Torre Civica e la Piazza Grande e Ravenna con i Monumenti paleocristiani. I monumenti paleocristiani di Ravenna sono: il Mausoleo di Galla Placidia, la Basilica di San Vitale, il Battistero Neoniano, la Cappella Arcivescovile, la Basilica di Sant'Apollinare Nuovo, il Battistero degli Ariani, il Mausoleo di Teodorico e la Basilica di Sant'Apollinare in Classe².

Di seguito parte della motivazione dell'UNESCO che nel dicembre 1996 ha sancito l'iscrizione della Lista del patrimonio mondiale:

«L'insieme dei monumenti religiosi paleocristiani e bizantini di Ravenna è di importanza straordinaria in ragione della suprema maestria artistica dell'arte del mosaico. Essi sono inoltre la prova delle relazioni e dei contatti artistici e religiosi di un periodo importante della storia della cultura europea»³.

¹ Parigi, 16 novembre 1972.

² RIZZARDI, *Ravenna. Otto Monumenti Patrimonio dell'Umanità. L'iscrizione di Ravenna nella World Heritage List dell'Unesco*, Ravenna, 2008, p. 5.

³ *Ibid.*

Come noto, il motto dell'UNESCO è «building peace in the minds of men and women», cioè «costruire la pace nelle menti degli uomini e delle donne».

La sua finalità, infatti, è quella di contribuire al mantenimento della pace, del rispetto dei diritti umani e dell'uguaglianza dei popoli, attraverso i canali dell'educazione, della scienza, della cultura e della comunicazione.

La Convenzione del 1972 riunisce in un unico documento i concetti di protezione della natura e tutela dei beni culturali⁴.

Riconosce l'interazione tra uomo e natura e la necessità fondamentale di preservarne l'equilibrio.

Il criterio di base di selezione dei luoghi da tutelare è l'unicità e la capacità di attrazione, soprattutto culturale, di tipo internazionale.

Il patrimonio di Ravenna vi rientra sicuramente, rispecchiando anche quanto espresso dal Concilio Vaticano II l'8 dicembre 1965, rivolgendosi al mondo degli artisti:

«Questo mondo nel quale noi viviamo ha bisogno di bellezza per non cadere nella disperazione. La bellezza, come la verità, mette la gioia nel cuore degli uomini, ed è un frutto prezioso che resiste al logorio del tempo, che unisce le generazioni e le fa comunicare nell'ammirazione e questo giova alle vostre mani».

L'arte e l'architettura sono per la Chiesa un fondamentale elemento per «tradurre il suo messaggio divino nel linguaggio delle forme e delle figure, a rendere sensibile il mondo invisibile»⁵.

2. Visitare gli eccezionali esempi dell'arte musiva bizantina è un'esperienza che rimane nella memoria e nel cuore, insieme all'austera religiosità emanata da queste antiche opere d'arte perfettamente inserite nello spazio architettonico.

La presenza di monumenti e mosaici di così alto pregio ha motivi storici: abitata prima dagli Etruschi e poi dagli Umbri, Ravenna esiste già da diversi secoli prima dell'era cristiana.

La città racchiude una ricchezza sia di storia che di arte rara, sede di un'impareggiabile qualità architettonica e musiva del Medioevo⁶.

A partire dal II secolo a.C. È stata colonizzata da Roma, divenendo un caposaldo strategico e commerciale di primaria importanza. La presenza di monumenti e mosaici di così alto pregio ha motivi storici: abitata prima dagli Etruschi e poi dagli Umbri, Ravenna esiste già da diversi secoli, prima dell'era cristiana.

⁴ Cfr. CAPUANO, *Il paesaggio descritto. Luoghi italiani patrimonio UNESCO*, Modena, 2010, p. 7.

⁵ Chiusura del Concilio Vaticano II, 8 dicembre 1965.

⁶ NOVARA, LUPARINI, *Storia di Ravenna. Dalla preistoria all'anno 2000*, Cesena, 2016.

L'imperatore Ottaviano Augusto la potenzia ulteriormente munendola di un sistema di canali che la saldano al Po e costruendo il grande porto di Classe, sede della più importante flotta dell'Impero Romano⁷.

Il più significativo periodo di Ravenna comincia nel 402, quando diviene la capitale dell'Impero Romano d'Occidente anche per motivi geografici, essendo inespugnabile dall'entroterra e dando particolari garanzie per il controllo dei mari da parte della flotta⁸.

Dopo la caduta dell'Impero, il suo territorio resta per molti secoli l'ultimo ponte tra Occidente europeo e Oriente bizantino, e costituisce una piccola enclave bizantina in territorio occidentale⁹.

Il suo fascino resta senza tempo, nei mosaici delle antiche basiliche, segni di un lontanissimo e fulgido passato¹⁰.

Il mosaico è a Ravenna quello che l'affresco è in Toscana; la predilezione per la decorazione preziosissima e raffinata è dovuta allo stretto legame culturale che Ravenna ha mantenuto con l'Impero di Bisanzio, erede diretto dell'antico Impero Romano¹¹.

Gli edifici paleocristiani sono testimonianze uniche dei contatti e degli sviluppi artistici in un periodo molto significativo dell'evolversi culturale in Europa. Costituiscono l'eccellenza dell'arte e dell'architettura religiosa e funeraria durante il V e il VI secolo d.C., oltre ad avere un significato eccezionale in virtù della suprema maestria dell'arte musiva che contengono¹².

Decorati con preziosi marmi, stucchi e mosaici, riflettono i principali eventi storici, politici e religiosi accaduti a Ravenna che diviene, come sopraddetto, la capitale dell'Impero Romano d'Occidente nel 402 d.C.

I mosaici sono tra i migliori esempi superstiti di questa forma d'arte in Europa raggiungendo importanza grazie alla fusione di motivi e tecniche occidentali e orientali. Mostrano una grande abilità artistica, una meravigliosa miscela di tradizione greco-romana, con un'iconografia cristiana e con stili orientali e occidentali caratterizzanti la cultura del tardo impero.

Svolgono un ruolo attivo nell'identità culturale della città, e sono mantenuti vivi attraverso una serie di attività volte a promuoverne la conoscenza, la formazione, la conservazione e la valorizzazione.

⁷ FALCO, *Emilia-Romagna Guide Verdi d'Italia*, Milano, 2016, p. 248.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*, p. 247.

¹¹ *Ibid.*, p. 248.

¹² *Ibid.*, p. 246.

Tra i più famosi e visitati si ricorda l'incantevole "teoria delle vergini e dei santi" nella Basilica di Sant'Apollinare Nuovo: uno sfilare ritmato di sante e santi che decora tutta la lunghezza delle fiancate della chiesa. Altri mosaici unici sono quelli in Sant'Apollinare in Classe che ritraggono l'Imperatrice Teodora negli splendidi abiti imperiali e l'Imperatore Giustiniano con le insegne del suo potere.

Ognuno dei monumenti patrimonio UNESCO ha caratteristiche proprie e tutti hanno subito modifiche nel corso dei secoli che non hanno influenzato negativamente la loro autenticità complessiva.

I restauri sia dei mosaici che dei monumenti sono stati attuati nel più attento rispetto storico, con opere di consolidamento, di ricomposizione e di completamento eseguiti con le tecniche più avanzate.

A Ravenna vi è un laboratorio di primaria importanza che segue un restauro tra due concezioni: uno di pura conservazione, e l'altro di interpretazione del testo superstite dell'opera¹³.

Anche recentemente sono stati oggetto di progetti di restauro.

I lavori sono stati eseguiti dalla Soprintendenza per i Beni Architettonici e paesaggistici di Ravenna, seguendo i principi della Carta di Venezia del 1964¹⁴.

3. Questa forma d'arte millenaria è in stretto rapporto con lo spazio architettonico, e le sue origini sono da ricercarsi proprio in questo ambito¹⁵.

Le prime testimonianze risalgono alla zona mesopotamica di Uruk (IV millennio a.C.)

In Grecia si iniziano ad avere i mosaici pavimentali di ciottoli fra l'VII ed il IV secolo a.C.

Il mosaico esiste, nel suo aspetto originario, fin dagli Egizi, per passare dai Greci fino ai Romani che lo diffondono in tutto l'impero dall'Africa del Nord al Mar Nero, dall'Asia alla Spagna¹⁶.

Il materiale più usato per gli elementi del mosaico (le "tessere") è la roccia calcarea o il materiale vetroso. Ne fanno un elemento di colorazione degli spazi architettonici tra cui le pavimentazioni, così presenti da fare stabilire il prezzo per la loro posa da parte dell'imperatore Diocleziano.

¹³ MATTEUCCI, *Presentazione*, in RANALDI, NOVARA (a cura di), *Restauri dei monumenti paleocristiani e bizantini di Ravenna patrimonio dell'umanità*, Ravenna, 2013, p. 5.

¹⁴ *Carta di Venezia per il restauro e la conservazione di monumenti e siti* (Venezia, 3 maggio 1964) che fissa un codice professionale e linee guida per la conservazione di manufatti architettonici e siti storici ed archeologici.

¹⁵ KNIFFITZ, *Architettura e mosaico. Atti della giornata di studi*, Ravenna, 2011, p. 15.

¹⁶ BUSTACCHINI, *I mosaici, i monumenti, l'ambiente. Guida storico artistica*, Ravenna, 1984, p. 8.

Ravenna rappresenta il punto d'incontro tra mondo occidentale e quello orientale, con mosaici classici di arte cristiana romana e bizantina.

Nel V e VI secolo prende forma lo stile bizantino¹⁷.

Il mosaico si adatta perfettamente ad assumere i caratteri mistici, ad alludere ad una realtà superiore. La luce concorre a tale risultato: le tessere, differenti nelle dimensioni e forme, vengono poste in modo diverso sul piano di allettamento, dando origine a riflessi unici¹⁸.

Nel XIII l'uso del mosaico declina, e verrà sostituito dall'uso del dipinto ad affresco su tavola e poi su tela¹⁹.

Sarà nuovamente usato da artisti quali Verrocchio, Ghirlandaio, Tiziano, Lorenzo Lotto, Tintoretto²⁰.

Nel Novecento si assiste ad una sua rinascita, con Gaudì nel Parco Güell di Barcellona e nella Sagrada Familia, con Sironi e Severini in Italia che lo rivalutano anche dal punto di vista teorico, riaffermando l'importanza della tradizione da coniugare col presente e il ruolo del mosaico connesso all'architettura.

Lo utilizzeranno anche tanti altri maestri tra cui Funi, Campigli, Fontana, Guttuso²¹.

Nella seconda metà del Novecento il mosaico si lega al progresso tecnologico e si avvicina alle macchine; resta comunque sempre insostituibile la funzione dell'uomo, in questo caso sia dell'architetto che deve intuire l'idea spaziale, sia dell'artista che costituisce un corpo di materia e di luce²².

4. La Basilica di San Vitale rappresenta un *unicum* sia dal punto di vista architettonico che musivo. Fonde elementi orientali e occidentali, esprimendo un atto celebrativo del potere dell'età giustiniana definita «la prima età d'oro dell'arte bizantina»²³.

Chiesa ineguagliabile per bellezza²⁴, viene commissionata dal Vescovo Ecclesio nel 526, ed è consacrata da Massimiliano, terzo successore di Ecclesio, nel 548.

La costruzione viene pagata da Giuliano Argentario, banchiere di origine bizantina tanto facoltoso che finanzia anche altre costruzioni sacre ravennati, come Santa Apollinare in Classe e Santa Maria Maggiore.

¹⁷ Disponibile presso: <https://www.accademiadellebellearti.it>. Consultato febbraio 2020.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ BUSTACCHINI, *op. cit.*, p. 9.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² KNIFFITZ, *op. cit.*, p. 19.

²³ RIZZARDI, *op. cit.*, p. 66.

²⁴ DRESKEN-WEILAND, *Mosaici di Ravenna*, Milano, 2016, p. 213.



Fig. 1. Basilica di San Vitale, Ph. Stefano Possenti.

Purtroppo, non si conosce il nome dell'architetto, certamente un uomo di grande sensibilità artistica e dotato di ardita tecnica di costruzione.

L'edificio è a pianta centrale ottagonale (Fig. 1), da cui sporgono il narthex e esedre contrapposte e l'abside affiancata da due ambienti di servizio.

La pianta centrale e la disposizione dei volumi (senza riscontri in edifici precedenti o posteriori) rappresentano gli intenti politici e religiosi di Giustiniano²⁵.

La pianta ottagonale (secondo Sant'Ambrogio richiama il numero dell'equilibrio cosmico e della rosa dei venti) è costituita da due corpi: uno interno più alto contenente la cupola sovrastata da una croce bronzea, e uno esterno con l'ambulacro perimetrale al piano terra e il matroneo al piano superiore secondo l'uso orientale che dedicava spazi separati per le donne²⁶. È un esempio di architettura bizantina (capitelli e abside poligonale) con influssi costruttivi romano-ravennati (cupola e atrio)²⁷.

Anche la pianta ottagonale e le otto colonne a sostegno della cupola testimoniano la forte influenza orientale e paleocristiana nell'architettura sacra italiana.

²⁵ RIZZARDI, *op. cit.*, pp. 66-67.

²⁶ FABBRI, *I mosaici di Ravenna. La magnificenza del periodo più fulgido dell'Impero Bizantino racchiusa nello splendore delle decorazioni d'oro e di porpora*, Forlì, 2010, p. 82.

²⁷ BUSTACCHINI, *op. cit.*, p. 26.

La cupola è costituita da tanti filari incastrati l'uno nell'altro in modo da realizzare una struttura robusta ma leggera. La muratura è in mattoni a vista (Fig. 2) con elementi sia lunghi che sottili, sistemati con interstizi di calce uguali al loro spessore. Le pareti sono rafforzate da lesene che salgono fino al tetto e da robusti pilastri angolari terminanti con un piccolo timpano triangolare.

All'interno della chiesa le quinte sono costituite da pilastri che propongono svariate prospettive ed aumentano la profondità degli spazi retrostanti, immersi nella tenue luce dorata filtrante delle vetrate alabastrate (Figg. 3-4).



Fig. 2. Basilica di San Vitale. Ingresso, Ph. Stefano Possenti.



Figg. 3-4. Interno verso ovest e interno verso est, Ph. Stefano Possenti.



Fig. 5a. Presbiterio, parete nord, Ph. Stefano Possenti.



Fig. 5b. Presbiterio, parete sud, Ph. Stefano Possenti.



Fig. 6. Presbiterio, arco: Paolo, Cristo e Pietro, Ph. Stefano Possenti.

Il succedersi dei pieni e dei vuoti, le arcate e la scenografia degli ambulacri ed esedre con un doppio ordine di arcatelle, danno vita a giochi chiaroscurali con una dinamica spinta verso l'alto²⁸.

Sopra le grandi nicchie corre un ambulacro, luogo di preghiera riservato alle donne, con un altro sottostante avente capitelli a forma di paniere scolpiti con foglie di loto. Questo è interrotto al presbiterio (ovvero allo spazio davanti all'abside, Figg. 5a-5b) da un arco fittamente decorato con al centro il busto di Cristo con lunghi capelli e barba, avvolto in vesti purpuree e con un libro; ai lati gli apostoli²⁹ (Fig. 6).

Suggestivi sono anche i mosaici delle due lunette (Figg. 7-8), dei pennacchi, degli Evangelisti (Figg. 9-10), della volta (Fig. 11) con l'Agnello Mistico nimbato su un cielo stellato e dell'abside del presbiterio (Fig. 12) con al centro il Redentore giovane e senza barba, seduto sul globo terrestre e con in mano il rotolo dei sette sigilli³⁰. Alla sua destra San Vitale e a sinistra il vescovo Ecclesio, a cui si deve l'edificazione della Basilica.

Il globo con i quattro fiumi del Paradiso che sgorgano ai piedi di Gesù indica il Salvatore come Signore dell'eternità³¹.

²⁸ RIZZARDI, *op. cit.*, pp. 66-67.

²⁹ MONS. MARCHETTI, *Gli Apostoli nei mosaici di Ravenna*, Opera di Religione della Diocesi di Ravenna, Ravenna, 2014, p. XIV.

³⁰ DRESKEN-WEILAND, *op. cit.*, pp. 216, 233, 235, 242.

³¹ DRESKEN-WEILAND, *op. cit.*, p. 235.



Fig. 7. Lunetta nord: gli angeli alla quercia di Mamre e il sacrificio di Abramo, Ph. S. Possenti.



Fig. 8. Lunetta sud: Il sacrificio di Abele e Melchisedec, Ph. S. Possenti.



Figg. 9-10. Evangelisti Luca e Marco, Ph. S. Possenti.



Fig. 11. Presbiterio volta, Ph. S. Possenti.



Fig. 12. *Presbiterio abside, Ph. S. Possenti.*

Una nota particolare meritano i capitelli a forma di cesti traforati (Figg. 5a-5b), una delle caratteristiche peculiari di questa chiesa.

Conserva originali opere anche sulla sua pavimentazione, a intarsio marmoreo: oltre al motivo della stella polare a otto raggi, ripetuto più volte per terra e nella struttura stessa della basilica, molto interessante è il labirinto del diametro di tre metri e mezzo sul pavimento del presbiterio, proprio di fronte all'altare, risalente al XV secolo³².

Il percorso labirintico non si ferma al simbolismo: il suo andamento a spirale segnala e ingenera una corrente energetica che purifica ed eleva chiunque si trovi a ripercorrerlo come facevano i devoti pellegrini del Medioevo³³.

È infatti sinonimo di ritorno all'illuminazione, attraverso il viaggio della vita, ed è composto da una stella polare carica di energia cosmica³⁴.

Il ricco apparato decorativo delle pareti comprende rivestimenti in marmo policromo ed estesi mosaici, oltre a transenne marmoree e capitelli finemente traforati, talvolta impreziositi da raffinate aggiunte in stucco.

³² *San Vitale a Ravenna: tutto sulla Basilica con il labirinto e i mosaici bizantini*, disponibile presso: www.lifegate.it. Consultato febbraio 2020.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*



Fig. 13. Abside, parete nord, l'imperatore Giustiniano reca in dono una patena, Ph. S. Possenti.

Nella zona presbiteriale, come detto, vi sono decorazioni musive con scene naturalistiche e realistiche proprie dell'arte bizantina. Bellissime anche le decorazioni della volta e dell'abside.

Tra le opere più famose di tutti i tempi vi sono i “mosaici dell'imperatore”³⁵ collocati dentro due pannelli nell'ordine inferiore, raffiguranti Giustiniano con il suo seguito (Fig. 13), e Teodora e con la sua corte³⁶ (Fig. 14).

Giustiniano supera in altezza tutti gli altri personaggi, e non viene coperto da nessuno. A destra vi è l'arcivescovo Massimiano, con una croce gemmata in mano. La scritta “Maximianus” indica la consapevolezza della propria carica e il desiderio di conservare l'immagine all'interno dell'edificio³⁷.

Teodora regge un calice decorato con pietre preziose, assumendo la posizione dei Re Magi che offrono i doni³⁸. Qui il muro è composto da figure femminili collocate alla sinistra di Cristo nell'abside, il lato del fondatore e vescovo Ecclesio, mentre Giustiniano e la sua processione rimanda al martire Vitale, di rango superiore, posto al lato destro di Cristo nell'abside.

³⁵ DRESKEN-WEILAND, *op. cit.*, p. 242.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*, p. 252.



Fig. 14. Abside, parete sud, donazione di un calice da parte dell'imperatrice Teodora, Ph. S. Possenti.

Teodora è rappresentata con abiti porpora e il capo nimato, cinto dal diadema. Sulla sua veste nella parte inferiore si trova l'iconografia dei Magi³⁹.

Il Mausoleo di Galla Placidia è uno dei monumenti più straordinari della tarda antichità giunto fino a noi nella completezza della struttura e della decorazione⁴⁰.

Viene fatto costruire da Galla Placidia, figlia di Teodosio e sorella dell'imperatore Onorio, nel 425-45⁴¹ proprio qui dove, nel 402, Onorio trasferisce l'Impero Romano d'Occidente.

Nonostante il Mausoleo porti il suo nome e lei stessa ne abbia ordinato la costruzione, non lo ha mai utilizzato dato che la sua morte avviene nel 450, anno esatto in cui sono terminati i lavori. Galla Placidia viene sepolta a Roma.

Il Mausoleo è edificato accanto alla Chiesa di Santa Croce a cui si pensa fosse inizialmente annessa, e vicino alla Basilica di San Vitale.

La sua forma cruciforme (Fig. 15) intende dare una svolta in senso cristiano all'architettura funeraria imperiale⁴².

³⁹ MARCHETTI, *Le donne nei mosaici di Ravenna*, Ravenna, 2014, p. 56.

⁴⁰ RIZZARDI, *op. cit.*, p. 15.

⁴¹ FALCO, *op. cit.*, p. 255.

⁴² RIZZARDI, *op. cit.*, p. 15.



Fig. 15. Mausoleo di Galla Placidia, Ph. Stefano Possenti.

In origine la cappella del mausoleo di Galla Placidia è probabilmente dedicata a San Lorenzo, Santo molto venerato e rappresentato nella lunetta sulla parete di fronte alla porta.

Una delle principali caratteristiche è la destinazione non a mausoleo imperiale ma a sacello cristiano forse intitolato, come detto, a San Lorenzo⁴³.

All'interno vi è un'atmosfera di penombra, dominata dai colori blu indaco dei mosaici, con scarsa luce che penetra dalle strette finestre.

Impostato su una pianta a croce latina, il mausoleo ha l'esterno realizzato interamente in mattoni corti e larghi, in netto contrasto con la sontuosità della decorazione musiva interna esaltata dalla luce dorata che penetra attraverso le piccole finestre di alabastro⁴⁴.

Sul punto d'incrocio dei due bracci svetta la cupola, celata all'esterno da una piccola torre quadrangolare. Nel centro emisferico della cupola, simbolo del paradiso, è raffigurata una croce latina dorata con stelle disposte in cerchi concentrici, il cui intenso scintillio illumina il blu del fondo a somiglianza di un cielo notturno. Sui quattro lati del tamburo ci sono quattro coppie di apostoli con la mano destra alzata, illuminati dalla croce.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*



Fig. 16. Volta e lunetta con il Buon Pastore, Ph. Stefano Possenti.

La parte superiore del Mausoleo è interamente decorata da antichi mosaici perfettamente conservati, grazie ai costanti restauri.

Adornano tutte le pareti, gli archi, le lunette e la cupola⁴⁵ (Fig. 16), che esprime perfettamente il concetto bizantino della trascendenza.

Il cielo stellato è a cerchi concentrici di stelle con al centro la croce gemmata che rappresenta anche la Stella Polare, ovvero per gli antichi il punto principale da cui tutto prende forma⁴⁶ (Fig. 38).

Degno di attenzione è la veduta verso San Lorenzo, la nicchia con il cosiddetto “sarcofago di Costanzo”, e particolari delle volte quali la ghirlanda e il particolare del Buon Pastore rappresentazione di Cristo (Fig. 17). È una delle immagini maggiormente riprodotte nei mosaici di epoca paleocristiana⁴⁷.

Di particolare lavorazione sono i tralci di vite e fiori stilizzati, la raffigurazione dei profeti, di Paolo e Pietro.

La cupola è arricchita di stelle, mentre le lunette hanno raffigurazioni del Buon Pastore, di San Lorenzo, oltre che degli apostoli.

Completa la decorazione musiva, come già detto, il cielo stellato, la croce e i simboli degli evangelisti (Fig. 18).

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ FABBRI, *op. cit.*, p. 16.

⁴⁷ DRESKEN-WEILAND, *op. cit.*, p. 22.



Fig. 17. Il Buon Pastore, Ph. Stefano Possenti.



Fig. 18. Cielo stellato, croce e simboli degli evangelisti, Ph. Stefano Possenti.

5. La Basilica di Sant'Apollinare Nuovo risale alla fine del V secolo⁴⁸.

Teodorico, re degli Ostrogoti, per celebrare la sua vittoria contro Odoacre nel 493 si trasferisce a Ravenna e fa costruire il suo palazzo insieme alla chiesa, con anche funzione di Cappella Palatina.

Ha pianta basilicale, da *basilica* termine romano che significava salone delle adunanze; il vocabolo, di origine greca, significa *regale*⁴⁹.

La chiesa viene dedicata al culto ariano e intitolata al Salvatore essendo Teodorico di fede ariana.

Nel 560, sotto Giustiniano, viene riconsacrata al culto cattolico e dedicata a San Martino di Tours, santo combattente contro l'eresia.

A metà del IX secolo si trasferiscono qui le reliquie di Sant'Apollinare dalla chiesa di Classe, troppo vicina al mare ed esposta alle scorrerie dei pirati. Viene chiamata Sant'Apollinare Nuovo.

In questa chiesa vi è la fusione di elementi architettonici e decorativi in parte orientali e in parte occidentali che costituisce, come detto in precedenza, un elemento distintivo dell'architettura ravennate.



Fig. 19. Basilica di Sant'Apollinare Nuovo, Ph. Stefano Possenti.

⁴⁸ RIZZARDI, *op. cit.*, p. 41.

⁴⁹ FABBRI, *op. cit.*, p. 49.

La muratura è in mattoni (Fig. 19), come da consuetudine occidentale, con paraste collegate da una cornice, come da uso diffuso in Siria⁵⁰.

La struttura è semplice⁵¹: una pianta basilicale a tre navate, tre absidi (semicircolari all'interno e poligonali all'esterno), un atrio porticato e un campanile (Fig. 20).

È stata modificata in epoche successive: il portico è del XV secolo, la facciata presenta una bifora rinascimentale, il campanile è inizio XI secolo, di stile romanico e forma cilindrica composto da tre ordini di monofore, due di bifore e due di trifore⁵².

L'interno (Fig. 21) si presenta ampio e molto luminoso, per via delle grandi finestre ad arco. Le colonne hanno capitelli corinzi e sono dotate di pulvino, tipico motivo bizantino, con forma tronco-piramidale rovesciata utilizzata per alzare l'imposta dell'arco e conferire maggiore slancio all'edificio.

L'abbondanza del marmo è dovuta sia all'importanza dell'edificio sia ai rapporti tra Teodorico e l'imperatore di Costantinopoli.

La Basilica ospita alcuni dei più importanti cicli musivi di Ravenna sia per la loro qualità altissima che per l'evoluzione dello stile bizantino dall'età teodoriana a quella giustiniana.



Fig. 20. Basilica di Sant'Apollinare Nuovo. Portone d'ingresso, Ph. Stefano Possenti.

⁵⁰ RIZZARDI, *op. cit.* nota 2, p. 41.

⁵¹ FALCO, *op. cit.*, p. 257.

⁵² BUSTACCHINI, *op. cit.*, pp. 104-105.



Fig. 21. Vista generale dell'interno, Ph. Stefano Possenti.

Vi è una notevole differenza stilistica: i mosaici teodoriciani risentono del gusto ellenistico-romano, con figure plastiche e realismo nei gesti e nel paesaggio, mentre i mosaici giustinianei hanno figure stilizzate, e spiritualizzate, secondo i canoni bizantini⁵³.

Ricoprono interamente le pareti lunghe della navata centrale, testimonianza di un lavoro enorme, e si sviluppano su tre fasce sovrapposte⁵⁴.

Le due in alto sono le più antiche, risalenti alla fine del V secolo, divise in riquadri. Presentano nella prima la vita pubblica del Signore⁵⁵ (Figg. 22-23-24-25-26-27-28-29-30) disposte in una sequenza di riquadri rettangolari, mentre nella seconda i Santi e Profeti affiancati alle grandi finestre ad arco⁵⁶.

Sono ritratte anche figure femminili in importanti episodi⁵⁷.

⁵³ BENDAZZI, RICCI, *Guida alla conoscenza della città di Ravenna*, Ravenna, 1984, p. 154.

⁵⁴ FALCO, *op. cit.*, p. 257.

⁵⁵ GARDINI, *I riquadri cristologici nella Basilica di Sant'Apollinare Nuovo*, in MONS. MARCHETTI (a cura di), *Il Vangelo nei mosaici di Ravenna*, Opera di Religione della Diocesi di Ravenna, Ravenna, 2014, p. 13.

⁵⁶ FALCO, *op. cit.*, p. 257.

⁵⁷ MARCHETTI, *op. cit.*, p. 22.



Fig. 22. Moltiplicazione dei pani e dei pesci, Ph. Stefano Possenti.



Fig. 23. Guarigione di due ciechi, Ph. Stefano Possenti.



Fig. 24. Resurrezione di Lazzaro, Ph. Stefano Possenti.



Fig. 25. L'Ultima cena, Ph. Stefano Possenti.



Fig. 26. Cristo condotto al sinedrio, Ph. Stefano Possenti.



Fig. 27. Gesù davanti a Caifa, Ph. Stefano Possenti.



Fig. 28. Gesù in cammino verso la crocifissione, Ph. Stefano Possenti.



Fig. 29. Sulla strada per Emmaus, Ph. Stefano Possenti.



Fig. 30. Gesù appare agli apostoli, Ph. Stefano Possenti.

La fascia inferiore risale alla prima metà del VI secolo (tempo di Giustiniano) ed ha una decorazione continua senza interruzioni⁵⁸:

– a destra il Palazzo di Teodorico, il Corteo dei Santi (Fig. 34) e Cristo in trono (Fig. 32).

– a sinistra la Città di Classe con il porto (Fig. 31), la Teoria delle Sante Vergini (Fig. 35) i Re Magi e la Madonna in trono (Fig. 33).

Nell'ingresso a Santa Apollinare, sulla parete interna, è collocata una tavola musiva rettangolare con l'iscrizione «Giustiniano» che unisce l'epoca di Teodorico con quella di Giustiniano⁵⁹ (Fig. 36).

I mosaici teodoriciani, nelle due fasce più in alto, sono più legati alla tradizione romana e ricchi di spunti realistici: descrizione del paesaggio, plasticità delle figure, gesti e azioni molto naturali, ambienti e situazioni realistiche.

Le scene evangeliche sono descritte come episodi di vita quotidiana, per attestarne la verità storica. All'interno dei ventisei riquadri sono ritratti momenti evangelici della vita pubblica del Signore con presenze femminili⁶⁰, e vanno letti partendo dall'altare verso l'ingresso.

⁵⁸ FALCO, *op. cit.*, p. 257.

⁵⁹ DRESKEN-WEILAND, *op. cit.*, p. 210.

⁶⁰ MARCHETTI, *op. cit.*



Fig. 31. Classe, il porto fortificato di Ravenna, Ph. Stefano Possenti.



Fig. 32. Cristo in trono tra angeli, Ph. Stefano Possenti.



Fig. 33. *Maria in trono tra angeli, Ph. Stefano Possenti.*



Fig. 34. *Particolare fila di santi, Ph. Stefano Possenti.*



Fig. 35. Particolare fila di sante, Ph. Stefano Possenti.

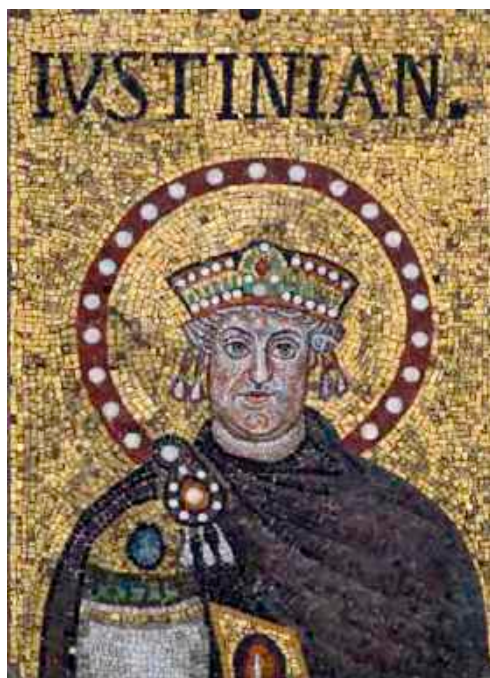


Fig. 36. Ritratto di Giustiniano, ricavato da un precedente ritratto di Teodorico, Ph. Stefano Possenti.

Appartiene alla serie teodoriciano anche la scena con il Giudizio Finale, mentre i mosaici giustiniani con i due cortei dei santi e delle sante sono di gusto più orienteggiante.

Tutti questi mosaici sono l'espressione dell'alta qualità artistica delle maestranze ravennati, sia per la policromia che per la ricchezza delle figure degli apostoli, di donne, di sacerdoti e di scribi.

Il Battistero Neoniano, detto anche degli Ortodossi per distinguerlo da quello degli Ariani, si trova sul fianco sinistro del Duomo⁶¹.

Rappresenta un *unicum* nell'ambito dell'arte paleocristiana bizantina avendo conservato perfettamente sia la struttura architettonica che la decora-

⁶¹ FALCO, *op. cit.*, p. 251.



Fig. 37. Battistero Neoniano, Ph. Stefano Possenti.

zione dell'interno formata da marmi, stucchi e mosaici.

Iniziato dal vescovo Orso verso all'inizio del V secolo come complemento della sua grande basilica, distrutta nel 1700 per edificarvi l'attuale Duomo, e finito dal vescovo Neone nella seconda metà del V secolo.

È costruito sopra il *calidarium* delle antiche terme romane e presenta una pianta ottagonale da cui aggettano quattro absidi. L'edificio appare interrato di circa tre metri rispetto al livello dell'attuale piano stradale.

La sua forma ottagonale (Fig. 37) è comune a molti edifici battesimali dell'Italia settentrionale e dell'area adriatica. Singolare è la cupola che anticipa quella più ampia di San Vitale, interamente ricoperta di mosaici con eccezionale ricchezza cromatica.

All'esterno in laterizio si contrappone lo spazio interno (Fig. 38) ampliato dai



Fig. 38. Battistero Neoniano esterno e vista generale interno, Ph. Stefano Possenti.

due ordini di arcate (Fig. 40) e arcatelle dalla diversa intensità cromatica delle decorazioni, con al centro la vasca battesimale.



Fig. 39. Nicchia nord-orientale, Ph. Stefano Possenti.



Fig. 40. Nicchia sud-occidentale, Ph. Stefano Possenti.



Fig. 41. *Battesimo di Cristo*, Ph. Stefano Possenti.

L'edificio, guardato dall'alto verso il basso, raffigura il passaggio dall'Uno all'Alfa, ovvero alla molteplicità della base, e se si guarda dal basso verso l'alto porta al concetto opposto⁶².

L'unicità della decorazione musiva del Battistero è anche la più antica testimonianza di una scena di battesimo di Cristo (Fig. 41) eseguita a mosaico in un edificio monumentale.

San Giovanni Battista battezza Cristo, immerso in parte nelle acque del Giordano, rappresentato da un anziano con un drappo per asciugare Gesù e una canna palustre⁶³.

Il Cristo ha i piedi verso oriente e la testa verso occidente, simboleggiando la luce di Dio padre che viene nel mondo.

La rappresentazione del Battesimo di Gesù esprime per l'umanità cristiana l'unica via da seguire da quando il Cristianesimo diventa religione di Stato e si deve diffondere in tutto l'Impero⁶⁴.

⁶² FABBRI, *op. cit.*, p. 28.

⁶³ BUSTACCHINI, *op. cit.*, p. 87.

⁶⁴ PALAZZOLO, *Il Battesimo di Gesù: Battistero Neoniano, Ravenna*, disponibile presso: <http://www.ilritaglio.it/2012/cultura>.



Figg. 42-43. Pietro e Simone Cananeo, Ph. Stefano Possenti.

Vi sono stati restauri che hanno interessato la parte superiore del corpo di Giovanni, due terzi della ferula, la colomba dello Spirito Santo, la testa e le spalle di Gesù⁶⁵.

Nel corteo dei dodici Apostoli, individuabili dal nome scritto vicino al capo, è presente l'influenza dell'arte ellenistico-romana.

Le mani coperte da un velo, seguendo il rito liturgico, portano in mano una corona, simbolo del martirio.

Rappresentano un corteo che si incontra con Pietro e Paolo.

Sono vestiti alternativamente di tuniche d'oro e bianche; tra di loro vi sono altissime foglie d'acanto. L'insieme ha un ritmo solenne⁶⁶.

Da notare la plasticità della figura umana e il realismo nei volti (Figg. 42-43)⁶⁷.

Estremamente interessante anche la fascia musiva sottostante con architetture illusorie, che richiamano gli affreschi pompeiani.

⁶⁵ DRESKEN-WEILAND, *op. cit.*, p. 80.

⁶⁶ BUSTACCHINI, *op. cit.*, p. 87.

⁶⁷ DRESKEN-WEILAND, *op. cit.*, p. 82.

Le otto lunette in cui vi sono le finestre sono sopra decorate con stucchi del V secolo.

A destra e a sinistra delle finestre vi sono stucchi con immagini del Vecchio Testamento.

Le arcate sottostanti poggiano su capitelli in stile corinzio e italo-bizantino, ricoperte da un mosaico a foglie d'acanto.

6. La Cappella Arcivescovile o di Sant'Andrea è l'unico esempio di cappella arcivescovile paleocristiana giunta integra sino a noi⁶⁸.

È situata al primo piano del Palazzo Arcivescovile. Viene costruita dal Vescovo Pietro II e allestita nel 495, come oratorio privato dei vescovi cattolici durante il regno di Teodorico, quando il culto dominante era quello ariano.

È costituita da un vano a pianta cruciforme preceduto da un piccolo vestibolo rettangolare, ricoperto da volta a botte (Fig. 45) interamente rivestito in marmo nella parte inferiore e a mosaico in quella superiore (Fig. 46).



Fig. 44. Cappella soffitto, Ph. Stefano Possenti.

⁶⁸ RIZZARDI, *op. cit.*, p. 48.



Fig. 45. Vestibolo, veduta d'insieme, Ph. Stefano Possenti.

L'iconografia è di grande interesse: tutto il programma decorativo tende a glorificare la figura del Cristo, in un'interpretazione che può essere anti-ariana⁶⁹.

Infatti, la figura del Cristo che calpesta il leone (Fig. 47) ed il serpente può essere considerata come vittoria sia sulle forze del male, sia sugli eretici di religione ariana⁷⁰.

Il Cristo è rappresentato come un imperatore trionfante, indossa una corazza e porta la ferula crociata sulla spalla mentre calpesta, come detto, il leone ed il serpente.

Il tema del Cristo vincitore ricorre più volte a Ravenna, per esempio nel rilievo a stucco del battistero degli Ortodossi⁷¹.



Fig. 46. Vista generale dell'interno, Ph. Stefano Possenti.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ DRESKEN-WEILAND, *op. cit.*, p. 290.



Fig. 47. *Cristo vincitore*, Ph. Stefano Possenti.



Fig. 48. *Cristo*, Ph. Stefano Possenti.

Nelle pareti laterali vi sono venti esametri, che evidenziano la proprietà del mosaico di emanare luce⁷².

Le immagini dei Martiri, degli Apostoli e degli Evangelisti concorrono a sottolineare il concetto di glorificazione⁷³.

Nella cappella si trova anche una delle più antiche testimonianze di *imagines clipeatae* (ritratti racchiusi in una cornice tonda che ricordano uno scudo della stessa forma-clipeus) ovvero una serie di medaglioni contenenti i busti di Cristo (Fig. 48), degli Apostoli e dei martiri⁷⁴.

Sono su fondo blu, ognuno contrassegnato dal proprio nome; al centro nei sotarchi orientale e occidentale vi è il busto di Cristo nimbato⁷⁵.

Vi sono anche numerosi ritratti di sante sempre all'interno di cornici tonde⁷⁶.

Il Battistero degli Ariani viene eretto alla fine del V secolo, poco lontano dalla Chiesa dello Spirito Santo, un tempo cattedrale degli Ariani.

In nessun'altra città del mondo tardo antico vi è un Battistero dedicato al culto ariano la cui decorazione contrappone tale dottrina a quella ortodossa⁷⁷.

⁷² BUSTACCHINI, *op. cit.*, p. 83.

⁷³ RIZZARDI, *op. cit.*, p. 48.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ FABBRI, *op. cit.*, p. 106.

⁷⁶ MONS. MARCHETTI, *op. cit.*, p. 32.

⁷⁷ RIZZARDI, *op. cit.*, p. 32.



Figg. 49-50. Battistero degli Ariani, Ph. Stefano Possenti.

Strutturalmente simile al battistero degli Ortodossi, ha pianta ottagonale che richiama alla perfezione della vita a cui porta il battesimo.

È interrato di oltre 2 metri, ed è spoglio poiché la decorazione originaria alle pareti con stucchi, mosaici e marmi è andata perduta. Rimane la decorazione della cupola⁷⁸.

Vi sono quattro nicchie all'esterno (Fig. 49) di cui la principale, più ampia e profonda, ad est.

Vi era un ingresso a nord e a sud, ed entrambi portavano ad un ambulacro.

Nella parte ad ovest si trovava il vestibolo del battistero, mentre negli spazi ai lati dell'abside si svolgevano gli adempimenti connessi al battesimo.

Nell'abside principale probabilmente vi era la cattedra su cui sedeva il vescovo⁷⁹.

Il laterizio utilizzato per i mattoni è frammentario, eterogeneo e di varie tonalità di colore, dal giallo al verdognolo, dal rosa al rosso. Questi mattoni sono stati utilizzati sia per le pareti che per la cupola (Fig. 50).

In quest'ultima, il Battistero conserva un mosaico rappresentante il Battesimo di Cristo e i dodici apostoli (Figg. 51-52).

⁷⁸ FABBRI, *op. cit.*, p. 29.

⁷⁹ DRESKEN-WELAND, *op. cit.*, p. 103.



Fig. 51. Vista generale interno, Ph. Stefano Possenti.



Fig. 52. Cupola, Ph. Stefano Possenti.



Fig. 53. *Battesimo di Cristo*, Ph. Stefano Possenti.

È di poco successivo a quello del Battistero degli Ortodossi a cui si ispira⁸⁰.

I mosaici celebrano la teologia del battesimo in senso ariano: il Cristo raffigurato nella cupola è umano, un uomo giovane e nudo, immerso nell'acqua fino ai fianchi⁸¹ (Fig. 53).

Sotto è rappresentata la processione degli apostoli (Figg. 54-55-56-57) la cui mèta è un trono ornato di gemme⁸².

7. Il Mausoleo di Teodorico risale a poco dopo il 520⁸³, anno della morte di Teodorico. Per la sua imponenza e lo schema centrale, l'opera manifesta una continuità culturale con l'architettura imperiale romana. Anche la scelta del materiale da costruzione, la pietra d'Istria (anziché il laterizio solitamente utilizzato a Ravenna) tagliata in grandi blocchi di raffinata lavorazione (Fig. 58), fa parte di questa politica

⁸⁰ Disponibile presso: <http://www.bisanzioit.blogspot.com>. Consultato nel 2018.

⁸¹ RIZZARDI, *op. cit.*, p. 32.

⁸² DRESKEN-WEILAND, *op. cit.*, p. 112.

⁸³ FALCO, *op. cit.*, p. 256.



Figg. 54-55. Pietro e Paolo, Ph. Stefano Possenti.



Figg. 56-57. Quarto e quinto apostolo dietro a Pietro, Ph. Stefano Possenti.



Fig. 58. Mausoleo di Teodorico, Ph. Stefano Possenti.

e distacca l'edificio non solo dagli altri a Ravenna, ma anche da quelli paleocristiani e bizantini in genere⁸⁴.

È l'unico monumento riconosciuto dall'UNESCO privo di mosaici⁸⁵.

È a pianta centrale e coronato da una cupola monolitica di pietra d'Istria con un diametro superiore a 10 metri (Fig. 58).

Non è documentato l'uso di un monolite di dimensioni come queste⁸⁶.

Si sviluppa su due ordini: quello inferiore è impostato su 10 archi a tutto sesto e nicchie, mentre quello superiore è cilindrico, più stretto e dotato di deambulatorio esterno.

Nel piano inferiore la porta conduce in un vano a croce la cui funzione è incerta. Viene considerata la camera sepolcrale e probabilmente doveva custodire i sarcofagi di Teodorico e della sua famiglia.

Mediante una scala di età moderna si giunge al piano superiore e si entra in un vano circolare, con una sola nicchia ad arco provvista di croce. Qui è collocata la vasca di porfido che doveva contenere il corpo di Teodorico⁸⁷.

⁸⁴ RIZZARDI, *op. cit.*, p. 54.

⁸⁵ FALCO, *op. cit.*, p. 256.

⁸⁶ RIZZARDI, *op. cit.*, p. 78.

⁸⁷ FALCO, *op. cit.*, p. 256.



Fig. 59. Basilica di Sant'Apollinare in Classe, Ph. Stefano Possenti.

Alcuni anni dopo, quando gli edifici vengono consacrati al culto cattolico, la sepoltura è stata depredata.

La Basilica di Sant'Apollinare in Classe è la più grande basilica paleocristiana esistente⁸⁸. Viene edificata dal vescovo Ursicino e consacrata dal vescovo Massimiano nel 549⁸⁹. La facciata presenta una grande trifora e due lesene laterali (Fig. 59).

Come evidenziato da scavi, era preceduta da un pronao oggetto di un restauro ai primi del Novecento⁹⁰. Il campanile del X secolo presenta due ordini di monofore, uno di bifore e tre di trifore (Fig. 59).

L'interno è a tre navate con copertura a capriate scoperte, illuminate dalle numerosissime finestre e spartite da due file di colonne con i tipici capitelli bizantini a foglie d'acanto che poggiano su vistosi zoccoli marmorei⁹¹ (Fig. 60).

La Basilica è conosciuta soprattutto per i preziosi mosaici, nonostante le spogliazioni avvenute durante i secoli.

Il mosaico che occupa l'intero catino absidale (Fig. 61), oggetto di restauri che non ne hanno alterato il valore, segna l'apice del simbolismo bizantino.

⁸⁸ RIZZARDI, *op. cit.*, p. 78.

⁸⁹ FALCO, *op. cit.*, p. 260.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*



Fig. 60. Vista generale interno, Ph. Stefano Possenti.



Fig. 61. Mosaico absidale, Ph. Stefano Possenti.

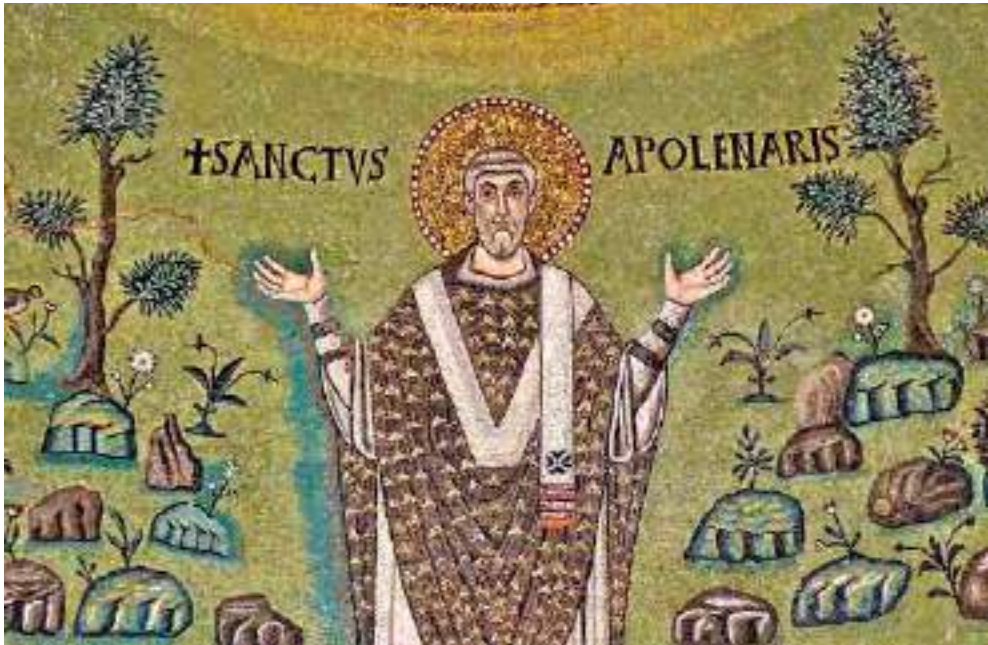


Fig. 62. Apollinare, Ph. Stefano Possenti.

La stessa impostazione prospettica dell'edificio conduce l'attenzione verso la vasta abside che occupa quasi totalmente la larghezza della navata centrale.

Il mosaico che la ricopre rappresenta Santa Apollinare, primo vescovo della città, in atteggiamento orante affiancato da 12 pecore rappresentanti, con lo stesso numero degli apostoli di Cristo, il gregge cristiano. In questo caso il gregge raffigura i fedeli ravennati, seguaci del loro pastore, incaricato da Dio di condurli all'eternità.

Le figure umane sono quasi completamente assenti, significando che tutto è simbolo. Santa Apollinare (Fig. 62) è sormontato da un medaglione di pietre preziose all'interno del quale vi è una croce con al centro un piccolo busto di Cristo "salvezza del mondo", come ricorda l'iscrizione latina sottostante (Fig. 63). Nel complesso tutto



Fig. 63. Disco con cielo stellato, croce e busto di Cristo, e Apollinare, Ph. S. Possenti.



Fig. 64. Arco trionfale, a sinistra, simbolo dell'evangelista Giovanni, Ph. S. Possenti.

ciò rappresenta la *Trasfigurazione*⁹²: la croce simboleggia Cristo durante questo atto compiuto per volontà di Dio (la mano) alla presenza di Mosè ed Elia (i due busti) sul monte Tabor (il prato verde) dove si era recato con Pietro, Giacomo e Giovanni (le tre pecore).

La croce è contornata da 99 stelle, che alludono alla parabola delle 99 pecorelle: le lettere Alfa e Omega ai bracci della Croce indicano che Cristo è il principio e la fine⁹³.

In alto, al centro dell'arco trionfale, il busto di Cristo con ai lati, tra le nuvole, i simboli alati dei quattro evangelisti⁹⁴ (Figg. 64-65-66-67-68).

Tali mosaici sono risalenti ad un periodo posteriore rispetto a quelli che decorano il catino absidale.

Sotto Apollinare sono rappresentati i quattro vescovi: Urcisio, Urso, Severo ed Ecclesio⁹⁵.

A questi ritratti si ricollegano sulla parete di destra il mosaico dei sacrifici e il mosaico dei privilegi.

⁹² RIZZARDI, *op. cit.*, p. 78.

⁹³ BUSTACCHINI, *op. cit.*, p. 140.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ DRESKEN-WEILAND, *op. cit.*, p. 269.



Fig. 65. Arco trionfale, a destra, simbolo dell'evangelista Marco, Ph. S. Possenti.



Fig. 66. Arco trionfale, a sinistra, simbolo dell'evangelista Matteo, Ph. S. Possenti.



Fig. 67. Arco trionfale, a destra, simbolo dell'evangelista Luca, Ph. S. Possenti.



Fig. 68. Arco trionfale, Cristo, Ph. S. Possenti.



Figg. 69-70. Arcangelo Michele e Arcangelo Gabriele, Ph. Stefano Possenti.

Posti a mezza altezza sulla parete frontale si trovano gli arcangeli Michele (Fig. 69) e Gabriele (Fig. 70) avvolti negli abiti tipici dei funzionari imperiali⁹⁶.

Il mosaico risalta particolarmente all'interno della Basilica per il contrasto tra il verde e l'oro. Sono proprio i colori, con i diversi accostamenti, le mescolanze e i riflessi a coinvolgere nella rappresentazione. Questo mosaico rispecchia moltissime caratteristiche tipiche dell'arte bizantina, ed inoltre è una chiara dimostrazione di come l'architettura sia in stretta relazione con la decorazione musiva.

Le immagini sono piatte, simili a disegni di una stoffa come sempre nell'arte bizantina, che raggiunge livelli altissimi nelle varie rappresentazioni dalle miniature al metallo, agli avori e alle stoffe⁹⁷.

8. Ravenna, come già detto, è indiscutibilmente celebre in tutto il mondo per i suoi mosaici e ne conserva il più ricco patrimonio mondiale dei secoli V e VI.

La grande committenza di arcivescovi e di ecclesiastici, di profonda formazione teologica e capace di misurarsi con le grandi testimonianze residue della civiltà ar-

⁹⁶ *Ibid.*, p. 278.

⁹⁷ FABBRI, *op. cit.*, p. 69.

tistica della classicità romana in declino, è stata in grado di richiedere ed ottenere un'alta perfezione stilistica nei cicli musivi ricchi di misteri cristiani.

La Bibbia è il fondamento della celebrazione liturgica dei misteri di Pasqua, Natale, Epifania e Battesimo di Cristo. Bisogna ancor oggi trovare nell'opera letteraria del Vecchio e del Nuovo Testamento e nei suoi commentari la spiegazione più autentica e più profonda del messaggio dei mosaici ravennati.

In generale, con il patrimonio musivo ravennate il Cristianesimo si arricchisce per la prima volta di una vera e propria iconografia per rappresentare, attraverso il linguaggio universale delle immagini, il Suo messaggio.

Il Comune di Ravenna svolge un'attività di coordinamento particolarmente importante per la gestione degli immobili, affidata ad un Comitato nel quale sono rappresentate tutte le principali parti istituzionali interessate e formalmente responsabili.

L'Opera di Religione della Diocesi di Ravenna è l'ente di riferimento locale per la Chiesa Cattolica che attua la sorveglianza, la custodia e la manutenzione dei Beni Culturali della Diocesi, studia e realizza la loro valorizzazione particolarmente ai fini della catechesi, intesa come comunicazione delle ricchezze spirituali presenti nelle opere d'arte.

In particolare, l'opera di Religione gestisce i seguenti monumenti: Basilica di Santa Apollinare Nuovo, Museo e Cappella Arcivescovile, Battistero Neoniano, Basilica di San Vitale e Mausoleo di Galla Placidia⁹⁸.

Le azioni prioritarie sono volte sia alla conservazione del mosaico, con studi e monitoraggi dello stato degli stessi nella proprietà condotta dalla Scuola di Restauro, sia al trasferimento di conoscenza e formazione sull'arte del mosaico nelle scuole (dalle scuole elementari all'Accademia di Belle Arti) e sia alla comunicazione utilizzando strumenti tecnologici innovativi.

Ravenna punta a valorizzare ed esaltare i suoi monumenti, nello spirito della Associazione Città e Siti italiani patrimonio mondiale UNESCO, nata nel 1997 di cui Ravenna fa parte e interprete attiva.

Altro elemento volto alla valorizzazione di questi beni è il progetto europeo *Usefall*⁹⁹, che coinvolge l'area transfrontaliera Italia-Croazia.

Tale progetto nasce con l'obiettivo di finanziare un turismo inclusivo e innovativo, in grado di contare su soluzioni manageriali all'avanguardia, su approcci gestionali di ampie vedute e su nuove attività promozionali, allargando la possibilità di accesso dei siti UNESCO ai turisti con disabilità.

⁹⁸ Disponibile presso: www.ravennamosaici.it. Consultato a febbraio 2020.

⁹⁹ *Living Ravenna, "progetto Usefall": per una Ravenna (RA) accessibile anche ai portatori di handicap*, in *Livingravenna.blogspot* (postato 4 novembre 2017) disponibile presso: <https://livingravenna.blogspot.com>.

Ravenna è capofila del progetto, ed è stata scelta per il valore e l'efficacia delle sue proposte¹⁰⁰.

I progetti europei sono una chiave strategica per lo sviluppo delle politiche locali, e mettono in rete con altre città europee su tematiche diverse.

Ravenna, inoltre, prosegue l'impegno per lo sviluppo digitale della città per il potenziamento della connettività e per il miglioramento della copertura wireless del territorio comunale. Continuano infatti a crescere le oasi WiFi, grazie al nuovo progetto che l'Amministrazione comunale sta sviluppando¹⁰¹.

Dai progetti in campo, nonché da quelli in via di realizzazione risultano evidenti la cura e l'attenzione per un patrimonio che la città sente come proprio, e vuole giustamente mettere a disposizione di tutti, sottolineando l'unicità di un bene non solo cittadino ma nazionale, anzi mondiale, di unica e rara bellezza.

Un valore inestimabile non solo per la storia passata, ma anche per quella più recente e per quella futura.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Ravenna: WiFi presso i monumenti UNESCO per una navigazione gratis*, in *Romagnawebtv.it* (15 novembre 2017) disponibile presso: <http://www.romagnawebtv.it>. Consultato a febbraio 2020.

I PORTICI DI BOLOGNA E LA CANDIDATURA A PATRIMONIO UNESCO

Nicoletta Gandolfi

SOMMARIO: 1. La nascita dei portici. – 2. Il cambiamento dei portici a partire dal Medioevo. – 3. Un itinerario per la città. – 4. La candidatura dei portici a Patrimonio UNESCO. – 5. Il sito “I portici di Bologna” e il dossier per la candidatura.

1. I portici costituiscono indubbiamente il “monumento” più caratteristico di Bologna, e sono l’emblema dello spirito ospitale e conviviale dei bolognesi: uno spazio misto tra pubblico e privato, un tratto architettonico che rende la città unica al mondo, e che fa apprezzare l’essenza del carattere e del buon vivere bolognese. Il carattere, come osserva Riccomini, di «non scoprirsi mai troppo» neanche nelle opinioni, il costume petroniano (così definito da Guido Bacchelli) di «medietà, l’arte, cioè, di non prendere parte troppo scopertamente, anche a scampo di possibili danni futuri, di possibili smentite della storia»¹, sono l’elemento architettonico, ma anche storico-artistico ed antropologico che rende Bologna unica al mondo (Figg. 1-2-3-4).

Un elemento di “saggezza” urbanistica radicata nella nostra tradizione².

Moderni comportamenti e mode urbane si uniscono all’antico, formandone un tutt’uno. Per i turisti passeggiare sotto i portici costituisce un’esperienza sensoriale nell’arco dei secoli³.

Bologna nel tempo ha modificato l’estensione e il volto senza cambiare lo spirito, almeno nel centro storico, e mantenendo il suo aspetto scenografico e la sua estensione di portici che idealmente potrebbe congiungere le Due Torri alla Ghirlandina.

¹ RICCOMINI, *Portici di Bologna*, Bologna, 2013, p. 12.

² VIANELLI, *Bologna città dei portici*, Bologna, 1998, p. 8.

³ *Ibid.*, p. 8.



Fig. 1. Piazza Minghetti; 2. Banca d'Italia (Piazza Cavour), Ph. David J. Muehsam.



Fig. 3. Vista Portico. Ph. David J. Muehsam.



Fig. 4. Arcate Portici, Piazza Cavour, Ph. David J. Muehsam.

Non sono stati inventati a Bologna: sono già presenti nelle civiltà egizia e greca, ma mai con tale estensione.

Portici, colonne e capitelli costituiscono una realtà urbana eccezionale⁴.

Vi sono numerosi esempi rappresentativi di portici: dagli sporti e stilate in legno, al gotico fiorito della loggia dei mercanti, al quadriportico e portico di Santa Maria dei Servi, al loggiato con rosette del Palazzo del Podestà in Piazza Maggiore, al portico bentivogliesco di San Giacomo Maggiore, alle prestigiose arcate del Baraccano, al portico del Pavaglione, al portico dei Banchi, e infine al portico della Beata Vergine di San Luca⁵.

Interessante anche leggere dei portici negli scrittori stranieri⁶: tedeschi, belgi, inglesi, scozzesi, irlandesi, francesi, spagnoli, brasiliani, colombiani e russi hanno espresso le emozioni suscitate dai portici.

Come e perché nascono i portici di Bologna?

Inizialmente vengono creati per rispondere sia all'esigenza di spazi abitativi, sia alle richieste delle categorie dei commercianti ed artigiani, diventando un tratto costante in epoca rinascimentale e successivamente una vera e propria infrastruttura della città, anche in ambiente extraurbano.

Scarseggiando gli alloggi in città, si diffonde l'abitudine di "prolungare" verso l'esterno, sulla strada, il solaio del primo piano della propria casa creando uno sporto sostenuto da puntoni e mensole⁷ (Figg. 5-6-7).

Dapprima considerato un abuso edilizio, è poi regolamentato dal Comune che impone l'uso pubblico del portico, benché realizzato da privati su spazio privato⁸.

Costituisce uno degli esempi più diffusi di spazi privati ad uso pubblico presenti in una città antica, e uno dei punti focali del sistema urbano⁹.

Ne è prova anche la pavimentazione mai asfaltata, ma lastricata in mattoni o rivestita di un pavimento alla palladiana, in coccio pesto e frammenti di pietra, con a volte qualche ornato a cornice. Nei casi di maggiore sfarzo è stata usata la pietra rossa e dorata di Verona.

La sua valenza fondamentale del nostro tessuto urbanistico è sottolineata anche dal suo essere considerato "luogo sicuro", ovvero luogo di riparo in caso di calamità.

⁴ *Ibid.*, p. 23.

⁵ *Ibid.*, p. 20.

⁶ ROVERSI, *I portici negli scrittori stranieri*, in BOCCHI (a cura di), *I portici di Bologna e l'edilizia civile medievale*, Bologna, 1990, p. 16.

⁷ CECCARELLI, *Note sui portici e l'architettura civile bolognese*, in GAIANI (a cura di), *I portici di Bologna, Architettura, Modelli 3D e ricerche tecnologiche*, Bologna, 2015, p. 27.

⁸ Rubrica n. 52 degli *Statuti di Bologna* del 1288.

⁹ CECCARELLI, *op. cit.*, p. 25.



Fig. 5. Via Clavature. Vista edificio con sporto, Ph. Nicola La Terra.



Fig. 6. Via Clavature. Vista frontale edificio, Ph. Nicola La Terra.



Fig. 7. Via Clavature. Vista generale, Ph. Nicola La Terra.

Per tale motivo è opportuna anche una corretta illuminazione che ne metta in risalto le caratteristiche architettoniche e l'atmosfera che li rende unici.

Di seguito, prima di parlare della candidatura a patrimonio UNESCO, se ne traccia una breve storia.

Le prime testimonianze nascono tra il 1000 e il 1100, e seguono le trasformazioni urbanistiche della città. Bononia romana è una città ben organizzata, con una maglia ortogonale di cardini e decumani, con edifici privi di portici¹⁰.

L'evoluzione urbanistica può essere riassunta nella nascita originariamente dei cardini e dei decumani di epoca romana (II secolo a.C.-III secolo d.C.), poi delle mura di Selenite (circa V secolo), di quelle dei Torresotti (metà secolo XII), e infine delle mura delle *Circla* (circa 1226-1227)¹¹.

¹⁰ BOCCHI, *Formazione dei portici di Bologna nel Medioevo*, in BOCCHI, SMURRA (a cura di), *I portici di Bologna nel contesto europeo*, Bologna, 2015, p. 12.

¹¹ *Ibid.*, p. 11.

Le abitazioni di epoca romana non presentano i portici che arriveranno in epoca medievale, come prodotto delle trasformazioni sociali, economiche e culturali della città¹².

La crisi fra il IV e il VIII secolo colpisce anche Bologna che si rinchiude all'interno delle mura chiamate di Selenite e sempre senza portici.

I segni di ripresa economica si vedono in maniera evidente nel secolo X e XI.

Le mura di Selenite divengono inadeguate, e si formano i borghi ad oriente, fuori dalla Porta Ravennana, con strade semicircolari e concentriche ancora oggi ben visibili¹³.

I portici nascono, come detto, con lo scopo di aumentare gli spazi abitativi necessari per far fronte all'incremento della popolazione dovuto sia all'arrivo di studenti e studiosi presso l'Università di Bologna, che rendono la città cosmopolita, sia alla immigrazione dal contado.

Gli elementi aggettanti, noti come "sporti", nel tardo Trecento sono presenti prevalentemente nel reticolo della "Bononia romana" e lungo le vie secondarie dell'ampliamento della cerchia dei Torresotti¹⁴.

Con il tempo gli sporti aumentano in grandezza, rendendo necessarie colonne di sostegno dal basso e creando così i portici di origine medievale¹⁵.

Nati in maniera pressoché spontanea, offrono riparo dalle intemperie e dal sole, permettendo di percorrere le strade con qualsiasi condizione atmosferica. Inoltre costituiscono anche mezzo per l'espansione di attività commerciali e artigiane isolando i pianterreni dalla sporcizia e dai liquami delle strade.

I portici hanno resistito dal Medioevo nei secoli successivi, divenendo un tratto caratteristico della città dove case, edifici pubblici e chiese hanno il portico lungo la strada¹⁶.

2. A Bologna, come in quasi tutte le città medievali, esistono i portici soprattutto nelle zone di mercato. Mentre alla fine del Medioevo nelle altre città si vieta di costruire portici, a Bologna si verifica la situazione opposta: per motivi socioeconomici, i bolognesi accettano l'uso pubblico del portico benché su suolo privato, e lo fanno divenire elemento di identità del paesaggio urbano¹⁷.

¹² *Ibid.*, p. 12.

¹³ *Ibid.*, p. 12.

¹⁴ CECCARELLI, *op. cit.*, p. 27.

¹⁵ *Ibid.*, p. 28.

¹⁶ BOCCHI, *op. cit.*, p. 19.

¹⁷ *Ibid.*, p. 15.



Fig. 8. Portico Palazzo Isolani, Ph. Nicola La Terra.

I legislatori bolognesi cercano più volte di regolamentare l'uso del suolo pubblico con ogni mezzo, al fine di contrastare l'abusivismo e incoraggiando la costruzione di edifici porticati all'interno di proprietà fondiarie private. Nei primi secoli dopo il Mille il portico in legno è presente nella maggior parte dell'edilizia privata, per venire sostituito dalla muratura a partire dal XIV secolo¹⁸.

Il legno adottato a Bologna è di quercia, reperibile nelle colline¹⁹.

Oggi restano solo alcuni edifici abitativi medievali con il portico ligneo, tra cui: Palazzo Isolani lungo Strada Maggiore (Figg. 8-9) e Palazzo Grassi in via Marsala²⁰.

Palazzo Isolani rappresenta l'esempio caratteristico delle case nobili nel Medioevo: ha una altezza inusuale di 9 metri, composta da tronchi di rovere squadrato che poggiano su basi tronco-piramidali di mattoni terminanti con un blocco di selenite²¹. È uno dei pochi edifici che si è salvato dall'obbligo imposto dal Senato di

¹⁸ VIANELLI, *op. cit.*, pp. 31-32.

¹⁹ *Ibid.*, p. 24.

²⁰ CECCARELLI, *op. cit.*, p. 26.

²¹ PONDRELLI, *Palazzi Bolognesi. La città vista attraverso i suoi Portoni*, Bologna, 1996, p. 114.



Fig. 9. Particolare portico Palazzo Isolani, Ph. Nicola La Terra.

sostituire le colonne in legno con quelle in mattoni²². Nel dopoguerra, per motivi di sicurezza statica, vengono inserite due colonne in mattoni²³.

Si tratta, come detto, di edifici scampati alle disposizioni emanate dal Trecento in avanti, che prescrivono la sostituzione delle colonne in legno con quelle in mattoni, onde evitare facili incendi (*Bando che si pongano le colonne di pietra ai portici del 26 marzo 1567*)²⁴.

Anche nel territorio dipendente dal Comune di Bologna se ne trovano altri esempi, come a San Giovanni in Persiceto, Cento e Pieve di Cento.

La massiccia espansione dei portici avviene a partire dal 1288 quando uno statuto stabilisce che tutte le nuove case debbano essere costruite con il portico, mentre quelle già esistenti, se prive, sono tenute ad aggiungerlo²⁵.

Il proprietario ha l'onere del mantenimento, garantendo comunque al Comune l'uso pubblico del suolo. Chi non lo vuole può essere esentato pagando una tassa

²² COSTA, *Storie sotto i portici*, Bologna, 2014, p. 45.

²³ PONDRELLI, *op. cit.*, p. 114.

²⁴ *Bando che si pongano le colonne di pietra ai portici del 22 marzo 1567*, in *Raccolta di bandi, leggi, decreti, notificazioni*, Bologna, 1560-1869.

²⁵ Rubrica n. 52 degli *Statuti di Bologna* del 1288.



Fig. 10. Particolare piedistallo in muratura del portico di Palazzo Isolani, Ph. Nicola La Terra.

salata (ne sono esempi palazzo Albergati in via Saragozza, o palazzo Fantuzzi, in via San Vitale appartenenti a famiglie potenti).

Negli Statuti del 1250 si specifica l'altezza dei portici (7 piedi bolognesi corrispondenti a 2,66 metri) e la larghezza, funzionale al transito di un uomo a cavallo. Queste direttive non sono però rispettate nelle zone più povere, in cui i portici vengono costruiti con altezze decisamente inferiori. Gli statuti del 1352 impongono un'altezza e una profondità di 10 piedi (3,60 metri) per i nuovi edifici.

In principio, come detto, i portici sono realizzati in legno con una semplice struttura architravata e dei solai ai piani. Nei casi più antichi i sostegni verticali in legno, con la terminazione a tridente, sono innalzati su una base di selenite su alti piedistalli in muratura di forma troncoconica (Fig. 10), oppure su muretti continui di circa un metro di altezza, per riparare le strutture dai danni derivanti dagli urti dei veicoli e dall'umidità, oltre che per protezione dalla sporcizia.

Il muretto scende spesso nel terreno e corrisponde al muro di contenimento delle cantine sottostanti. La proprietà privata si estende quindi sia al di sopra che al di sotto del portico, con ambienti voltati emergenti al di sopra del piano stradale, creando delle piattaforme o camminamenti pensili con rampe e gradini nascosti dal muretto esterno²⁶.

²⁶ CECCARELLI, *op. cit.*, p. 28.



Figg. 11-12. Via Santa Caterina, Ph. Nicola La Terra.



Fig. 13. Portico Residenza Vescovile, Ph. Nicola La Terra.

La presenza o meno delle cantine sottostanti riconoscibili da muretti sulla strada, potrebbe rappresentare lo sviluppo successivo del portico: nel caso in cui le colonne lignee con tozze basi di selenite sono su alti plinti a forma tronco piramidale (per esempio, casa Isolani) non vi sono cantine; viceversa, se sono su muretti, vi sono ambienti sottostanti²⁷. Nelle case più modeste invece poggiano su muretti in mattoni o semplici plinti (esempi si vedono in via Santa Caterina, Figg. 11-12) e sono architravate²⁸.

Il portico in pietra si trova inizialmente solo in alcuni importanti edifici pubblici, come nel caso della residenza vescovile (Figg. 13-14) della prima metà del secolo XIII, in aderenza alla cattedrale di San Pietro.



Fig. 14. Vista interna Portico Residenza Vescovile, Ph. Nicola La Terra.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*, p. 27.



Fig. 15. Vista portici Piazza Santo Stefano, Ph. Nicola La Terra.

Di inusuale altezza, si pensa che in origine fosse di legno, come il portico di Palazzo Isolani, successivamente sostituito con colonne e volte in mattoni²⁹.

Tra la fine del Trecento e i primi del Quattrocento compaiono i pilastri in mattoni sagomati, prevalentemente di sezione ottagonale (*columnae octangulae*)³⁰ con basi e capitelli in arenaria al posto della selenite e con la presenza di archi ribassati (per esempio casa Beccadelli-Tacconi in via Santo Stefano).

Il costante processo di trasformazione con strutture in pietra avviene nel Quattrocento.

Leon Battista Alberti, che trascorre anni a Bologna, è testimone di questo cambiamento, consigliandone l'impiego nel *De re aedificatoria*.

I primi esempi di colonne a sezione circolare si vedono nella prima metà del Quattrocento. I capitelli sono in stile corinzio e le basi in arenaria (Fig. 15).

Scompare il muretto di separazione dalla strada e gli archi vengono realizzati a tutto sesto, con diminuzione degli intervalli tra le colonne e quindi con una proporzione più accurata delle facciate (come accade per palazzo Isolani in via Santo Stefano, Figg. 16-17)³¹.

²⁹ COSTA, *op. cit.*, p. 38.

³⁰ CECCARELLI, *op. cit.*, p. 29.

³¹ CECCARELLI, *op. cit.*, p. 31.



Figg. 16-17. Palazzo Isolani, Piazza Santo Stefano, Ph. Nicola La Terra.



Fig. 18. Vista Piazza Santo Stefano, Ph. Nicola La Terra.



Fig. 19. Vista portico Piazza Santo Stefano, Ph. Nicola La Terra.

Vengono richiamati anche tratti architettonici della nuova cultura fiorentina (Figg. 18-19-20).

Sopravvivono comunque edifici con portico in legno, alcuni risalenti all'epoca medievale, altri ripristinati all'inizio del Novecento.

Un esempio famosissimo sopracitato è casa Isolani in Strada Maggiore. Il portico, sorretto da altissime travi di legno (circa 9 metri), è stato eretto intorno al 1250.

Si tratta di uno dei pochi esempi superstiti delle costruzioni civili bolognesi del XIII secolo, in stile romanico-gotico. Le travi sono in legno squadrato e sostengono lo sporto del terzo piano dell'edificio³².

Altri esempi sono quelli di casa Grassi, delle case dirimpetto in via Marsala, di casa Azzoguidi in via San Niccolò, e di casa Ramponesi in via del Carro.

Viene progettato alla fine del Trecento quello che oggi è considerato il portico più largo della città: il portico della basilica di Santa Maria dei Servi in Strada Maggiore (Figg. 21-22-23). Il progetto originario è da attribuirsi all'architetto Antonio di Vincenzo; la sua costruzione inizia nel 1393 per concludersi solo nel 1855 con l'erezione del quadriportico davanti alla facciata. Da notare le colonne esilissime e la leggerezza della struttura³³.

Il portico monumentale si diffonde dai primi del Cinquecento, con la norma statutaria che impone ai proprietari di realizzare un passaggio coperto di uso pubblico lungo il fronte strada³⁴.



Fig. 20. Particolare portico Piazza Santo Stefano, Ph. David J. Muehsam.

³² PONDRELLI, *op. cit.*, p. 114.

³³ COSTA, *op. cit.*, p. 96.

³⁴ CECCARELLI, *op. cit.*, p. 33.



Fig. 21. Portico Basilica Santa Maria dei Servi, Ph. David J. Muehsam.

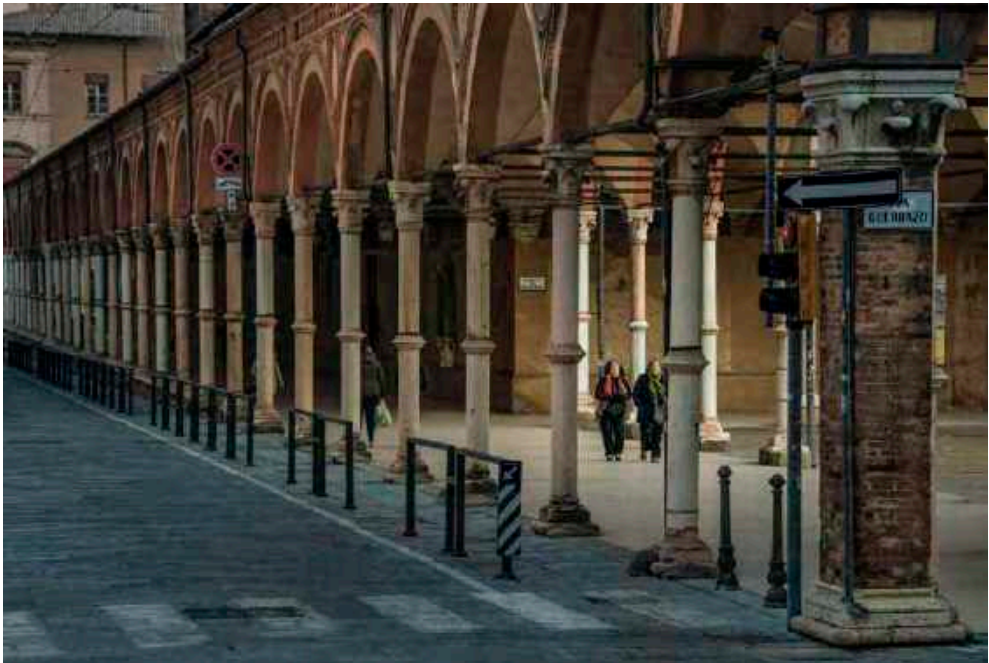


Fig. 22. Vista portico Basilica Santa Maria dei Servi, Ph. David J. Muehsam.



Fig. 23. *Vista Strada Maggiore*, Ph. David J. Muehsam.

Per tale motivo l'architettura bolognese del Rinascimento non presenta palazzi a blocco come Firenze o Roma, ma questa particolarità del portico che comporta, oltre ad una specifica identità stilistica, una parziale fusione di spazi esterni ed interni, pubblici e privati.

Ve ne sono vari esempi con colonne lapidee (Palazzo Poggi, Fig. 24) a volte interamente in arenaria, che segnano l'immagine della città rinascimentale, come il portico laterale della basilica di San Giacomo Maggiore (Figg. 25-26-27) in via Zamboni del 1477. Voluto da Giovanni II Bentivoglio, è un gioiello di architettura del Rinascimento con ornati in arenaria e terracotta³⁵.

È un lungo percorso porticato ritmato da esili colonne monolitiche scanalate e rudentate (ovvero riempite nella parte inferiore della colonna con superficie liscia) in arenaria, con capitelli raffinati compositi e fregio³⁶.

Caratteristico è anche il portico del Conservatorio del Baraccano, voluto anch'esso da Giovanni Bentivoglio per ospitare le ragazze indigenti e permettere loro di crearsi una dote (Figg. 28-29)³⁷.

³⁵ COSTA, *op. cit.*, p. 128.

³⁶ CECCARELLI, *op. cit.*, p. 32.

³⁷ COSTA, *op. cit.*, p. 112.



Fig. 24. Palazzo Poggi, Ph. Nicola La Terra.



Fig. 25. Vista su via Zamboni e San Giacomo Maggiore, Ph. Nicola La Terra.



Figg. 26-27. San Giacomo Maggiore, sotto il portico, Ph. Nicola La Terra.



Fig. 28. Portico del Baraccano, Ph. Nicola La Terra.

Rappresenta un valido esempio di architettura rinascimentale con ricchi capitelli il palazzo Bolognini³⁸ (noto anche per le teste in terracotta) in piazza Santo Stefano e palazzo Isolani di proprietà di note famiglie legate alla lavorazione della seta.

³⁸ CECCARELLI, *op. cit.*, p. 31.



Fig. 29. Particolare Portico del Baraccano, Ph. Nicola La Terra.

Altri esempi sono: le case Beccadelli in piazza Santo Stefano (con particolari colonne a tortiglione), il portico e voltone del Podestà con pilastri rettangolari ricoperti da rosoni scolpiti e l'altissimo portico "dei Bastardini" in via D'Azeglio (così chiamato perché sotto le sue volte ha avuto sede, fino al 1797, l'orfanotrofio della città).

È opportuno osservare che i porticati realizzati a fianco delle chiese degli ordini mendicanti (sorti tra il XII e XIII secolo entro la Chiesa cattolica, sono ordini religiosi basati su un voto di povertà. A Bologna vi sono gli Ordini Mendicanti Francescani, Domenicani, Serviti, Eremitani e Carmelitani)³⁹ non hanno aperture per attività commerciali. Inoltre hanno un percorso leggermente sopraelevato, forse per sottolineare la funzione cerimoniale⁴⁰.

Ne sono un esempio il portico lungo la chiesa dei Serviti, quello del Baraccano (qui dettato anche dalla volumetria sottostante delle cantine) e quello di San Giacomo Maggiore.

³⁹ Disponibile presso: www.centrosanmartino.it; *I poveri di Cristo: gli ordini mendicanti a Bologna nel Medioevo*, conferenza di Paola Foschini, 2010.

⁴⁰ CECCARELLI, *op. cit.*, p. 33.



Fig. 30. Facciata palazzo dei Banchi, Ph. Nicola La Terra.

Uno dei più famosi di Bologna, su Piazza Maggiore, è il portico di palazzo dei Banchi (Fig. 30), 1565-1568, che ospitava i banchi appunto dei banchieri e la cui facciata viene completata dal Vignola⁴¹, allineato all'attuale Museo Civico e al palazzo dell'Archiginnasio (prima sede unificata dello Studio bolognese, costruita a metà del XVI secolo per volere del papa Pio IV e del suo legato Pier Donato Cesi su progetto del Terribilia, architetto del Cinquecento). L'attiguo portico del Pavaglione rappresenta il tradizionale passeggio elegante della città.

Deve il suo nome alla Piazza del Pavaglione (attuale Piazza Galvani, Fig. 31) ove si teneva il mercato di banchi da seta ("pavajon" in dialetto bolognese significa appunto Padiglione, cioè il grande padiglione di tela che riparava le ceste), fondamentale per la città.

Nella seconda metà del Cinquecento nascono molte vie porticate: il portico che sostiene e cela alla vista la chiesa di San Bartolomeo in Strada Maggiore, il loggiato di palazzo Del Monte all'inizio di via Galliera e il portico dell'Archiginnasio.

Nel 1567 il governatore pontificio Mons. Giovanni Battista Doria pubblica un «Bando che si pongano le colonne di pietra alli portici [...] per mantenere e conservare detti portici, ma ancora ampliarli e ornarli maggiormente per decoro della città e universale giovamento»⁴².

Tale desiderio necessiterà di lunghi decenni per essere realizzato.

Per tutto il Seicento e Settecento grazie all'Assunteria dell'Ornato, organo col compito di sovrintendere alla funzionalità e decoro della città, i portici vengono

⁴¹ VIANELLI, *op. cit.*, p. 91.

⁴² *Bando che si pongano le colonne di pietra ai portici* del 22 marzo 1567, in *Raccolta di bandi, leggi, decreti, notificazioni*, Bologna, 1560-1869.



Fig. 31. Vista Piazza Galvani, Ph. Nicola La Terra.



Fig. 32. Pavimento portico del Pavaglione con pietre di grande pezzatura, Ph. N. La Terra.



Fig. 33. Pavimentazione in marmo Piazza Cavour, Ph. Nicola La Terra.

salvati dagli stazionamenti abusivi e costantemente restaurati, curati e a volte ampliati⁴³.

È del 1592 un bando che tra le diverse disposizioni di igiene e decoro pubblico, impone ai proprietari delle case di selciare le strade ed il portico antistante; durante il Seicento vi sono altri bandi inerenti all'obbligo di riparare le pavimentazioni dei portici.

Queste ultime si presentano di varie tipologie: dalle pietre di grande pezzatura (per esempio, il portico del Pavaglione pietra veronese [Fig. 32] e piazza Cavour [Fig. 33] pietre di Luserna del portico di San Luca nel tratto collinare, Fig. 34) alle pavimentazioni alla veneziana (Figg. 35-36-37-38) con



Fig. 34. Pavimentazione portico di San Luca in pietre di Luserna, Ph. Nicola La Terra.

⁴³ CECCARELLI, *op. cit.* nota 7, p. 35.



Figg. 35-36. Pavimentazione alla Veneziana, Ph. Nicola La Terra.



Fig. 37. Pavimentazione alla Veneziana, Ph. Nicola La Terra.



Fig. 38. Pavimentazione alla Veneziana, Ph. Nicola La Terra.



Fig. 39. Pavimentazione alla Veneziana con motivi decorativi, Ph. Nicola La Terra.



Fig. 40. Pavimentazione alla Veneziana con motivi a fasce, Ph. Nicola La Terra.



Fig. 41. Pavimentazione alla Veneziana con motivi a fasce, Ph. Nicola La Terra.

disegni di fasce e motivi decorativi (Figg. 39-40-41-42), a quelle con mosaici da interni (Fig. 43).

Per completare l'evoluzione del portico si riportano due esempi di edifici porticati costruiti dopo il Novecento, rappresentativi della loro epoca, e scelti per la candidatura di cui si parlerà in seguito: il "Treno" del quartiere Barca e il Mambo.

Il quartiere Barca sorge nella zona sud-ovest della città, tra il fiume Reno e il torrente Savena; qui si trovava una stazione di traghettamento chiamata "passo della Barca" (ora via della Barca) che permetteva il transito tra le due sponde dei corsi d'acqua⁴⁴.

⁴⁴ BELLO, *Spazi moderni nella città contemporanea. Trasformazioni di quartieri di edilizia pubblica*, Milano, 2017, p. 72.



Fig. 42. Pavimentazione alla Veneziana con motivi a fasce, Ph. Nicola La Terra.



Fig. 43. Pavimentazione alla Veneziana con motivi a fasce, Ph. Nicola La Terra.



Fig. 44. *Il Treno. La Barca, Ph. Nicola La Terra.*

Iniziato nel 1959, è progettato da un gruppo di professionisti coordinato dall'architetto Giuseppe Vaccaro, e si sviluppa in più fasi fino alla metà degli anni Ottanta⁴⁵.

Si contraddistingue per la bassa densità abitativa e la presenza di numerosi spazi verdi⁴⁶.

Nato per soddisfare la necessità di abitazioni nel dopoguerra, grazie ai programmi edificatori dell'ente IACP (Istituto Autonomo delle Case Popolari), esprime la cultura urbanistica dell'epoca⁴⁷.

Gli elementi che lo caratterizzano sono:

- l'articolazione generale attorno ad una strada incurvata, fiancheggiata da un edificio detto il "Treno" (Figg. 44-45);
- la presenza dall'altro lato dei principali edifici pubblici attorno a tre piazze comunicanti;
- l'adozione di tipologie miste, tra cui quelle in linea, con l'unione dei dettagli costruttivi dei diversi edifici.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*, p. 73.

⁴⁷ BERNABEI, GRESLERI, ZAGNONI, *Bologna Moderna 1860-1890*, 1984, p. 187.

Viene realizzata solo una parte del progetto complessivo, sottraendo parte della riconoscibilità dell'intervento.

Originariamente abitato prevalentemente da operai provenienti dalla provincia agricola, negli anni ha visto un aumento della popolazione residente con studenti ed immigrati stranieri.

Il Mambo (Museo d'Arte Moderna di Bologna) nasce come Forno del Pane, progettato dall'ingegnere comunale Rienzo Bedetti nel 1915, per volere del sindaco Francesco Zanardi⁴⁸.

L'edificio, testimone di avvenimenti politi e civili durante la prima metà del Novecento, oggi è noto per la sua attività museale.

L'area comprende importanti istituzioni culturali facenti parte della Manifattura delle Arti, costituiti da Cineteca, Università e Museo d'arte moderna⁴⁹.

Di forma rettangolare, caratterizzato da grandi vetrate, è stato ampliato durante il periodo fascista per volere del podestà Leandro Arpinati al fine di ospitare l'Ente Autonomo dei Consumi che produceva vino, ghiaccio, salumi e burro (Figg. 46-47).

Il portico antistante è progettato dall'ingegnere Carlo Tornelli.

Danneggiato durante la Seconda Guerra Mondiale, viene successivamente utilizzato come scuola media, officina dell'istituto professionale Fioravanti e sede di uffici comunali.

Da metà degli anni Novanta inizia il progetto di conversione a museo, previsto nel Master Plan del Distretto culturale della Manifattura delle Arti curato dall'architetto Aldo Rossi⁵⁰.



Fig. 45. Il Treno. La Barca, Ph. Nicola La Terra.

⁴⁸ Disponibile presso: <http://comune.bologna.it/portici> (consultato ottobre 2019).

⁴⁹ SCATASTA, *MAMbo al Forno del pane*, Milano, 2007.

⁵⁰ *Ibid.*, introduzione.



Figg. 46-47. Mambo, Ph. Nicola La Terra.

3. Ipotizzando un itinerario classico della città, si può partire da Piazza Maggiore con edifici porticati lungo tre lati: a occidente le arcate gotiche del Palatium Bladi, a nord il portico del bentivogliesco Palazzo del Podestà, a est il portico dei Banchi fino al portico dell'Archiginnasio sede dell'università negli anni della Contro-riforma⁵¹.

Proseguendo per via Santo Stefano, una suggestiva sequenza di portici tardo medievali e rinascimentali costeggia i due lati della via in corrispondenza del complesso religioso omonimo. Lungo il lato a ovest troviamo per primo il porticato del palazzo Bolognini Amorini⁵², seguito poi dalla casa Bianchi e dagli edifici oggi noti come case Tacconi, con facciata tardo quattrocentesca ispirata a modelli ferraresi, dalle case già Beccadelli col fronte dalle particolari colonne spiraliformi in laterizio. Sul versante orientale della piazza si trova il portico rinascimentale di Palazzo Isolani, realizzato dal fiorentino Pagno di Lapo Portigiani⁵³.

Alcuni cenni merita Palazzo Isolani e il suo portico⁵⁴: originariamente appartenente alla famiglia Lupari, commercianti di seta venuti a Bologna dalla vicina Toscana nel XV secolo, nel 1700 passa in eredità alla famiglia degli Isolani, che hanno così di proprietà tutta l'area da piazza Santo Stefano a Strada Maggiore.

Giungendo nella vicina Strada Maggiore che segue in gran parte il tracciato della via Aemilia inframuraria, si nota il porticato sul fianco settentrionale della basilica di Santa Maria dei Servi iniziato nella seconda metà del XIV secolo forse su disegno di Antonio di Vincenzo⁵⁵.

Sempre sullo stesso lato della strada, si vede lo slanciato portico ligneo (alto oltre 9 metri) tardo medievale di casa Isolani, restaurato nel 1877. Altrettanto interessante è il portico all'ingresso della chiesa di San Bartolomeo, adiacente alle due torri, che sfrutta il loggiato di palazzo Guastavillani, con pilastri in arenaria aventi decorazioni rinascimentali⁵⁶.

Uscendo da Porta Maggiore vi è il percorso devozionale, eretto nella prima metà del Seicento, che permette di raggiungere direttamente la chiesa degli Alemanni dal centro città.

Tornando sotto le due torri, si trova il medievale foro dei Mercanti vicino a Porta Ravennana, di cui resta solo una parte degli edifici porticati, sebbene fortemente restaurati o addirittura in larga parte ricostruiti. Domina la Loggia della Mercanzia

⁵¹ Disponibile presso: <http://www.comune.bologna.it/portici> (consultato maggio 2018).

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ PONDRELLI, *op. cit.*, p. 114.

⁵⁵ Disponibile presso: <http://www.comune.bologna.it/portici> (consultato maggio 2018).

⁵⁶ *Ibid.*

(del 1384), progettata da Antonio di Vincenzo autore anche della basilica di San Petronio, entrambi capolavori dell'architettura tardogotica⁵⁷.

La loggia, col suo maestoso portico ad ampie volte a crociera rette da pilastri polistili, da oltre sette secoli è sede degli uffici che regolano il commercio cittadino. Sullo slargo si trovano anche i portici lignei delle case Seracchioli, frutto di una reinvenzione stilistica del secolo scorso⁵⁸.

Da qui si può imboccare la vicina via Zamboni, dove si susseguono architetture porticate appartenenti a residenze nobiliari o strutture religiose, diventate oggi edifici universitari e altre istituzioni pubbliche.

Dopo la piccola piazza di San Donato si incontra il neoclassico palazzo Malvasia con eleganti soluzioni porticate di diverse epoche. Seguono poi i portici tardo rinascimentali del palazzo Magnani, opera di Domenico Tibaldi, e le arcate tuscaniche di palazzo Malvezzi. Sul lato opposto vi è il portico rinascimentale della chiesa di San Giacomo Maggiore⁵⁹.

A pochi metri si trova via Marsala in cui si possono ammirare i portici lignei della casa Grassi (che originariamente presentava un loggiato di lunghezza doppia di quella attuale) e delle antistanti case Boncompagni, che rappresentano l'architettura domestica bolognese duecentesca interpretata alla luce della cultura di fine Ottocento.

Spostandosi verso Piazza Maggiore si imbecca via dell'Indipendenza (del 1888), dove si afferma una nuova tipologia di portico a destinazione prevalentemente commerciale con spazi moderni contrapposti alle strutture dei portici più tradizionali ritenuti pericolosi o poco salubri. Il loro disegno si riallaccia a modelli neorinascimentali o neogotici con inserzioni di gusto floreale, come nel caso del portico della palazzina Majani di Augusto Sezanne al numero 4 di via Indipendenza⁶⁰.

Parallela a via Indipendenza si trova via Galliera (Figg. 48-49), il cui nome deriva da un'antica via romana chiamata "Galeria".

Tra il XV e XVI secolo vengono incaricati dalle famiglie ricche bolognesi degli architetti per costruire strutture quasi sempre aventi il portico. Fino all'Ottocento via Galliera è la strada più nobile di Bologna; quando viene creata via dell'Indipendenza, via Galliera viene ristretta e suddivisa in due tratti, realizzando anche l'attuale via Manzoni.

⁵⁷ COSTA, *op. cit.*, p. 31.

⁵⁸ Disponibile presso: <http://www.comune.bologna.it/portici> (consultato maggio 2018).

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*



Fig. 48. Via Galliera, Ph. Nicola La Terra.



Fig. 49. Via Galliera, Ph. Nicola La Terra.



Fig. 50. Vista esterna portico di San Luca, Ph. Nicola La Terra.

Proseguendo nell'itinerario, in fondo a via Indipendenza si percorre via Ugo Bassi fino a Piazza Malpighi dove, superata la Basilica di San Francesco, si trova il portico dell'ex Convento di San Francesco.

Da Piazza Malpighi, lungo le vie Nosedella e Saragozza, si raggiunge il portico di San Luca (Figg. 50-51-52) che conduce al Santuario della Beata Vergine di San Luca, sulla sommità del Colle della Guardia⁶¹.

È il portico più lungo di tutti, iniziato nel 1674, e destinato ad essere ancora oggi il più esteso esistente al mondo: dal primo arco di porta Saragozza (Bonaccorsi) al Colle della Guardia ha una lunghezza di quasi 4 km. La costruzione del tratto in pianura comincia nel 1674 su progetto di



Fig. 51. Vista interna portico di San Luca, Ph. David J. Muehsam.

⁶¹ CECCARELLI, *op. cit.*, p. 37.



Fig. 52. Particolare portico di San Luca, Ph. Nicola La Terra.

Gian Giacomo Monti e viene completata dall'architetto bolognese Carlo Francesco Dotti⁶².

A quest'ultimo si deve anche la realizzazione della nuova Basilica di San Luca e dell'Arco del Meloncello, il punto in cui il portico inizia il percorso di salita fino alla sommità del Colle della Guardia.

Il numero delle arcate, che sommate a quelle non numerate si considerano 666, ha un profondo significato simbolico: 666 è il numero diabolico e il lungo portico sinuoso richiama il serpente, ovvero il demone, e terminando ai piedi del Santuario rimanda all'iconografia del diavolo sconfitto e schiacciato sotto il piede della Madonna.

Una icona di scuola bizantina che raffigura la Madonna col bambino risale al XIII secolo, anni in cui nasce il Santuario della Beata Vergine di San Luca a Bologna⁶³.

Per secoli migliaia di pellegrini tracciano la salita al colle semplicemente col lavoro dei propri passi: prima un semplice sentiero e poi una mulattiera, lastricata per agevolare il cammino.

Salire al Santuario a piedi è tradizione in caso di grazie ricevute, da quelle serie ad altre più leggere, come un aiuto in amore o per un esame. In passato, la salita si

⁶² Disponibile presso: <http://www.comune.bologna.it/portici> (consultato maggio 2018).

⁶³ Disponibile presso: www.santuariobeataverginesanluca.com (consultato maggio 2018).

faceva in ginocchio e pregando, oggi facendo jogging o più comodamente su un treno turistico.

Per i bolognesi ha una valenza affettiva importante (Fig. 53), una vera e propria icona (assieme alle due Torri). Si vede da tutta la città e quando lo si scorge di ritorno da un viaggio in auto percorrendo l'autostrada, restituisce immediatamente la sensazione di essere tornati a casa.

San Luca (come per brevità viene sempre chiamato) ospita una preziosa rappresentazione della Madonna col Bambino che una volta all'anno viene portata in città nella Basilica di San Petronio con una processione. È proprio questa processione che ha dato origine alla costruzione del portico. Si narra che circa a metà del Quattrocento durante una primavera molto piovosa che stava rovinando i raccolti, si pensò di rivolgersi alla Madonna. E nel momento esatto in cui l'ic

ona della Madonna di San Luca entrò in città per essere venerata, smise di piovere⁶⁴. Da quel giorno ogni anno la processione viene ripetuta. Nel tempo, dapprima si lastrica il percorso e poi si decide di ricoprirlo con il portico per proteggere la processione dalla pioggia che spesso la accompagnava (tanto che i bolognesi ormai sanno che il giorno in cui “viene giù la Madonna” piove).

San Luca è raggiungibile anche in auto e in bici percorrendo una tortuosa strada in salita con curve ripide (soprattutto la curva “delle orfanelle”). Si perde così però tutta la magia di vivere una centenaria tradizione bolognese.

Sono stati effettuati nel 2013-14 interventi di restauro promossi e coordinati dal Comitato per il restauro del portico di San Luca, tramite l'iniziativa “Un passo per San Luca”.

Sul portico di San Luca si innesta il più tardo esempio di portico monumentale della città, ovvero il portico del Cimitero Monumentale della Certosa di Bologna (Figg. 54-55) cominciato nel 1811⁶⁵, progettato dall'architetto neoclassico Ercole Gasparini (progettista anche dell'arco all'imboccatura) per soddisfare le esigenze



Fig. 53. *Illuminazione portico di San Luca, Ph. David J. Muehsam.*

⁶⁴ Disponibile presso: www.originebologne.com (consultato ottobre 2018).

⁶⁵ *Ibid.*



Fig. 54. Certosa di Bologna, Ph. Nicola La Terra.



Fig. 55. Certosa di Bologna, Ph. Nicola La Terra.

cimiteriali imposte dai decreti napoleonici, creando anche un collegamento tra la moderna necropoli e la città⁶⁶. Viene riproposta una lunga via coperta: ancora una volta il portico svolge la funzione di cerniera delle diverse parti della città, e ne costituisce l'elemento distintivo.

4. Bologna è indubbiamente famosa nel mondo per essere la città dei portici.

Non è l'unica città porticata: si pensi a Padova, a Torino, oltre ai porticati mercantili di Venezia e al notissimo porticato di San Pietro a Roma.

Ma Bologna ne ha una estensione molto più vasta. Data l'unicità di questo elemento architettonico, nel 2006 è stato deciso di inserire i portici del centro storico, fino al Santuario di San Luca e alla chiesa degli Alemanni, nella *tentative list* delle candidature italiane a patrimonio mondiale UNESCO⁶⁷ presentando un apposito documento di candidatura⁶⁸.

La promozione della candidatura è stata coordinata dal Comune di Bologna e composta da diverse realtà, come si indicherà in seguito.

Quali sono le caratteristiche per la candidatura UNESCO?

In base alla *Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale* del 1972⁶⁹, volta alla protezione del patrimonio dell'umanità in quanto elemento portante della cultura e della natura ed anche fondamentale per lo sviluppo della società e il mantenimento della pace, gli Stati riconoscono che i siti iscritti nella Lista del patrimonio mondiale costituiscono un valore unico ed inestimabile alla cui tutela la Comunità internazionale deve rispondere. La Convenzione garantisce le risorse per tale scopo⁷⁰.

Perché un sito sia iscritto deve avere un valore eccezionale a livello universale e deve soddisfare almeno uno dei dieci criteri di selezione illustrati nelle *Linee guida operative* del 2012 per l'applicazione della Convenzione del 1972⁷¹.

Fondamentale è il dossier di candidatura.

Per dare maggiore impulso alla candidatura nel gennaio 2015 i Comuni di Bologna e Ferrara hanno promosso, alla presenza del Ministro dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo Dario Franceschini, un nuovo video di candidatura dei portici di Bologna all'UNESCO, nonché un approfondimento legato ai portici in 3D⁷².

⁶⁶ CECCARELLI, *op. cit.*, p. 37.

⁶⁷ Disponibile presso: <http://www.comune.bologna.it/portici> (consultato maggio 2018).

⁶⁸ Disponibile presso: <http://whc.unesco.org/en/tentativelists> (consultato maggio 2018).

⁶⁹ Parigi, 16 novembre 1972.

⁷⁰ CAPUANO, *Il paesaggio descritto. Luoghi italiani patrimonio UNESCO*, Modena, 2010.

⁷¹ Cosiddette *Operational Guidelines*, disponibili presso: <https://whc.unesco.org/en/guidelines>.

⁷² Disponibile presso: <https://www.youtube.com>. Portici di Bologna in 3D: presentazione della candidatura UNESCO (12 gennaio 2015).

Una candidatura partecipata rivolta non solo alla commissione, ma anche ai bolognesi (che ne vanno orgogliosi ma non sempre ne conoscono la storia, l'economia e le tipologie) e ai loro rappresentanti a cui viene chiesto di averne la massima cura e di preservarne il ruolo di incrocio tra commercio, pedonalità, convivialità.

Ha voluto coinvolgere anche i turisti (che ne apprezzano l'uniformità del tessuto urbano storico, la socialità, e quindi in sostanza la "bolognesità") ed infine la comunità internazionale degli studiosi architetti e urbanisti⁷³.

Punto nodale è quindi stata la concertazione, coinvolgendo le istituzioni, le parti sociali ed economiche della città e ovviamente i cittadini.

È stato predisposto un sistema di modelli digitali tridimensionali e un'indagine sui caratteri architettonici, al fine di creare un sistema informativo e conoscitivo online accessibile da chiunque, cittadini o esperti⁷⁴.

Avere contenuti digitali tridimensionali permette di integrare informazioni e processi in un unico linguaggio, e di poterli poi utilizzare e distribuire ovunque e in qualsiasi momento.

Offre una nuova conoscenza con informazioni e aspetti poco conosciuti di un sistema urbano non molto studiato in forma originale, e nuovi strumenti semplici per fissare l'oggi e pensare al futuro dei portici.

Per l'architettura i modelli 3D sono una base fondamentale e quindi è stato necessario che la qualità ottenuta fosse di alto livello, in grado di fornire informazioni scientificamente corrette di una città completamente virtuale⁷⁵. Sul sito del Comune sono disponibili una mappa interattiva e modelli 3D⁷⁶.

Negli anni si sono succedute una serie di iniziative legate alla valorizzazione e conservazione del patrimonio culturale e architettonico legato ai portici.

Sempre a sostegno della candidatura, si è reso necessario organizzare in maniera sistematica dei progetti per la loro gestione e manutenzione⁷⁷, che hanno portato anche alla stesura del Piano di Gestione dei Portici.

Sono state organizzate anche tante iniziative: il "progetto portici" nel 2013, il cui obiettivo principale è stato quello di mettere in campo un insieme di azioni mirate alla pulizia e alla manutenzione di un bene prezioso per la vita quotidiana della città, poi attività tra cui la campagna "Adotta un chilometro di portico" attraverso

⁷³ GAIANI (a cura di), *I portici di Bologna. Architettura, Modelli 3D e ricerche tecnologiche*, Bologna, 2015, p. 15.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 18.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 18.

⁷⁶ <http://www.comune.bologna.it/portici> (consultato aprile 2021).

⁷⁷ Disponibile presso: <http://www.comune.bologna.it/portici> (consultato gennaio 2020).

la quale enti e soggetti privati o aziende locali si occupano della manutenzione di un tratto di portico in modo continuativo⁷⁸.

Sempre nello stesso anno è stato lanciato il progetto di crowdfunding “Un passo per San Luca”, volto alla raccolta fondi per il restauro del portico di San Luca, promosso dal Comune di Bologna insieme al Comitato per il restauro del portico di San Luca, sviluppato dalla *start-up* GINGER⁷⁹.

Inoltre, il Comune di Bologna ha aderito all’iniziativa *Wiki Loves Monuments* volto alla valorizzazione visiva delle caratteristiche culturali e turistiche della città, coordinato da Wikipedia Italia, che ha permesso di mettere in rete su Wikipedia con la licenza di *Creative Commons* tantissime fotografie scattate da cittadini, turisti ed istituzioni⁸⁰.

Nel 2014 è ripartita la nuova candidatura in occasione del meeting annuale della Commissione della Federazione italiana Geometri con un nuovo logo ideato appositamente dagli studenti dell’Accademia di Belle Arti di Bologna⁸¹.

Nel 2016 vi è stato un incontro con la cittadinanza da parte dell’allora Assessore all’Urbanistica del Comune di Bologna Patrizia Gabellini che ha sottolineato il significato di “eccezionale valore universale”.

È stato curato il convegno internazionale “I portici di Bologna nel contesto europeo”, dedicato al confronto tra Bologna ed altri centri in cui i portici sono elemento peculiare del paesaggio urbano⁸².

Con la conferenza internazionale “I portici di Bologna nel contesto europeo”, promosso dal Comune del capoluogo emiliano e dall’Università felsinea, Bologna ha riempito il dossier a sostegno della sua candidatura. Tra storia e leggende, simbologie e miti, si mostra come la città coperta nei secoli ha colpito i viaggiatori e gli scrittori che vi hanno fatto tappa mentre scoprivano l’Italia. Vi è anche una inconfondibile geometria urbana che si porta dietro un grande bagaglio simbolico legato alla nascita dei portici, nel mondo greco, come struttura di separazione tra sacro e profano. Puglisi, Presidente della Commissione nazionale italiana per l’UNESCO, tra i relatori della conferenza ha confermato come Bologna abbia molte frecce al suo arco per centrare l’obiettivo. Ha un primato mondiale – il portico più lungo che per 4 km collega la città al santuario della Madonna di San Luca – e ha saputo dare, con la sua caratteristica, un valore identitario agli stessi bolognesi.

⁷⁸ MEROLA, *La candidatura dei portici di Bologna a Patrimonio Mondiale UNESCO*, in BOCCHI, SMURRA (a cura di), *I portici di Bologna nel contesto europeo*, Bologna, 2015, p. 7.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 8.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 8.

⁸¹ Disponibile presso: <http://comune.bologna.it/portici> (consultato maggio 2018).

⁸² MEROLA, *op. cit.*, p. 8.

Il compito di guidare la cabina di regia per ottenere il prestigioso titolo dall'UNESCO è del Comune. L'obiettivo è quello di valorizzare il portico non solo come manufatto ma anche come elemento carico di significati sociali, culturali e antropologici.

L'iter della valorizzazione, fino al 2016 compresi incontri e convegni, si può così riassumere⁸³:

- I portici nella Tentative List (giugno 2006)
- Nasce il “Progetto Portici” (maggio 2013)
- Un passo per San Luca (ottobre 2013)
- Un convegno internazionale (novembre 2013)
- Un nuovo volto della candidatura (novembre 2014)
- Portici in 3D a “Cultura e Turismo” (gennaio 2015)
- Zacchirolari per i portici candidati (giugno 2015)
- Il lancio di “Abbonati ai Portici” (ottobre 2015)
- Riparte il progetto Bologna Portici (novembre 2015)
- Gli atti del convegno internazionale (febbraio 2016)
- Portici bene comune e candidatura (marzo 2016)
- Strumenti per la cura e la gestione (aprile 2016)
- Portici digitali (maggio 2016).

È da sottolineare anche il Progetto Rock⁸⁴, acronimo di *Regeneration and Optimization of Cultural Heritage in Creative and Knowledge cities*, che si è classificato primo nel bando europeo *Horizon 2020*, asse *Climate-Greening the Economy*, con un respiro di 5 anni e 2.000.000 di euro di risorse economiche destinate a Bologna.

L'obiettivo è quello di rigenerare, attraverso nuovi processi ambientali, sociali, economici e sostenibili, la zona universitaria intorno a via Zamboni, trasformandola in un distretto sostenibile, culturale e ricreativo.

Il progetto intende dimostrare come i centri storici delle città europee siano stati laboratori viventi di nuovi modelli di rigenerazione urbana.

È opportuno anche ricordare che Bologna nel 2006 è stata dichiarata dall'UNESCO “Città creativa della musica”. Noti cantautori quali Lucio Dalla, Francesco Guccini, Vasco Rossi, Samuele Bersani hanno citato i portici nei loro testi come tratto unico e distintivo di Bologna.

Hanno svolto anche da quinta scenografica per noti registi quali Pupi Avati, per la serie televisiva dell'ispettore Coliandro e per famosi romanzi quali *The Brocker* di John Grisham.

I 62 km di portici sono 42 nel centro storico e gli altri 20 fuori dalle mura⁸⁵.

⁸³ Disponibile presso: <http://comune.bologna.it/portici> (consultato maggio 2018).

⁸⁴ Disponibile presso: www.comune.bologna.it.

⁸⁵ Disponibile presso: www.comune.bologna.it (consultato settembre 2019).

Il gruppo di portici presentato all'UNESCO, e che sono contenuti nel dossier di candidatura di cui si descriverà successivamente, consiste in 12 tratti e precisamente:

- 1) Portici residenziali di Santa Caterina
- 2) Piazza porticata di Santo Stefano
- 3) Strada porticata di Galliera
- 4) Portico del Baraccano
- 5) Portici commerciali del Pavaglione e dei Banchi
- 6) Portico devozionale di San Luca
- 7) Portici accademici di via Zamboni
- 8) Portico della Certosa
- 9) Portici di piazza Cavour e via Farini
- 10) Portici trionfali di Strada Maggiore
- 11) Edificio porticato del quartiere Barca
- 12) Edificio porticato del Mambo

Di seguito una loro descrizione, a completamento di quanto scritto precedentemente⁸⁶:

1) La prima dicitura del nome si ritrova nel 1296.

Gli storici ricordano che la via era abitata da «lupi affamati, prostitute, becchini, bottegai ed artigiani», sottolineando il carattere popolare della strada.

Nel XVIII secolo è anche chiamato Borgo degli Sbirri, perché vi abitano i responsabili dell'ordine pubblico.

Il nome Borgo di Santa Caterina resta fino alla riforma toponomastica del 1873/78, in cui rimane solo via Santa Caterina.

Qui è stato conservato l'assetto morfologico originario, col lotto residenziale stretto e lungo, per metà occupato dall'abitazione e per il resto dal cortile interno.

Le case col portico architravato in legno, considerate di "edilizia minore", al contrario testimoniano un tessuto ultrasecolare su un lato della strada, con di fronte un muro di strutture conventuali da cui nasce l'intero intervento.

2) Piazza Santo Stefano è uno dei tre luoghi dove, fino al XIII secolo, si svolge il mercato. Nel corso dei secoli la piazza ha subito varie trasformazioni dovute all'andamento del terreno che declina verso la Basilica. Gli sbalzi e i ripiani inclinati continui hanno influito nel rapporto tra edifici e spazi aperti, cambiando anche il ruolo del portico. Inizialmente per superare il dislivello tra il piano della piazza e il sagrato, vi era una scala di 7 gradini, con una balausta a protezione dello sbalzo. Nel 1991 viene inaugurato il progetto di Luigi Caccia Dominioni che realizza un grande catino continuo. La storia dei portici di origine rinascimentale e dei palazzi soprastanti è stata descritta nelle parti precedenti.

⁸⁶ Disponibile presso: <http://comune.bologna.it/portici> (consultato ottobre 2019).

3) L'origine del nome deriva da un'antica via romana denominata "Galeria", che riprende il nome dell'attiguo Comune di Bologna Galliera, dove vi era un antico porto fluviale collegato con il Po.

La strada dava inoltre accesso alla cattedrale di San Pietro.

Presso via Manzoni si trovava la prima cerchia urbana in pietra di selenite, insieme alle prime fortificazioni che imprimono l'assetto dei luoghi. Tra il XV e il XVI secolo le ricche famiglie bolognesi incaricano i più famosi architetti del tempo per costruire strutture simbolo del loro potere, sempre con portico, tranne che nel Palazzo Montanari.

Fino all'Ottocento via Galliera è la strada più nobile di Bologna; come detto precedentemente, con la successiva creazione di via dell'Indipendenza viene ristretta e suddivisa in due tratti, realizzando l'attuale via Manzoni.

4) Fanno parte di un complesso di edifici di natura civile e religiosa, denominato Complesso Monumentale del Baraccano.

Sono compresi: il santuario della Madonna del Baraccano, oltre una serie di edifici lungo via Santo Stefano e all'interno su piazza del Baraccano.

L'edificio prospiciente via Santo Stefano è stato voluto da Giovanni II di Bentivoglio.

All'inizio del XVI secolo la Compagnia spirituale del Baraccano trasforma l'originario ospizio in Conservatorio delle Putte, rivolto alle giovani orfane e povere.

In Conservatorio del Baraccano continua la propria attività fino alla metà del XX secolo, quando non esistono più le istituzioni ecclesiastiche di assistenza e beneficenza, subentrando per tale ruolo lo Stato.

Il Comune acquisisce l'immobile, e dopo essere stato ristrutturato diviene sede del Quartiere.

Il complesso del Baraccano è molto legato alla città, sia per il suo valore architettonico, sia per quello simbolico: luogo di riferimento per le coppie di sposi, e di riscatto per molte giovani in difficoltà.

5) A partire dal 1400, gli interventi sul fronte est della Piazza Maggiore hanno come obiettivo il completamento della piazza e la valorizzazione finanziaria degli edifici: quelli preesistenti di epoca medievale con portici in legno vengono sostituiti con immobili in muratura in stile gotico di proprietà di banchieri. Nasce così Palazzo dei Banchi e il relativo portico. La facciata è progettata dal Vignola nel 1548. La nuova facciata interessa anche gli edifici adiacenti al portico quattrocentesco.

Nel 1561 Antonio Morandi, detto il Terribilia, ha l'incarico di progettare il portico a fianco e il relativo edificio soprastante, dove dal 1563 vengono svolte le lezioni, mentre nel portico sottostante si aprono botteghe da dare in affitto.

L'edificio si chiama Archiginnasio, e portico sottostante Pavaglione. Quest'ultimo deve il suo nome dal tendone che riparava i bachi da seta: Bologna, infatti, è stata la più grande produttrice di seta in Europa fino alla metà del 1700.

Nel 1803 la sede dell'Università si trasferisce a Palazzo Poggi, in via Zamboni. Nell'Archiginnasio viene collocata la Biblioteca Comunale, disposta in diverse sale.

6) Il portico di San Luca, è legato alla devozione dei bolognesi per la sacra immagine della Beata Vergine (proveniente secondo la leggenda da Costantinopoli) all'interno del Santuario, oggetto di continue processioni diventate un appuntamento annuale: la processione dell'Ascensione che parte dal Santuario fino alla città, ripete l'ascesa come devozione alla Madonna, e un incontro di devoti di tutte le estrazioni sociali.

Verso il XVIII secolo viene realizzato il portico di San Luca, lungo 4 km, un percorso cerimoniale coperto che dalle mura della città raggiunge il Santuario in collina, conclusosi nel 1715.

7) In via Zamboni vi sono tratti porticati eterogenei, dal XVI al XX secolo, che trovano continuità in un disegno urbanistico del XVIII secolo. Qui ha la sede dell'Università di Bologna, fondata nel 1088.

La famiglia Bentivoglio poco all'inizio del 1400 decide di stabilire in questa via il proprio centro di potere. Il loro palazzo viene raso al suolo da una rivolta all'inizio del 1500.

Pochi anni dopo la famiglia Poggi amplia la propria residenza conferendo un impianto cinquecentesco, integrato da interventi nel XVIII secolo, quando la proprietà passa al Comune che vi insedia l'Istituto delle Scienze. Verrà poi costruita una torre ed una biblioteca.

Nel 1755 viene edificato il teatro del Comune, e nel 1756 si completa la biblioteca del vicino Palazzo Poggi.

Nel XIX secolo si collega con Palazzo Malvezzi e al completamento della facciata su via Zamboni.

8) Nel 1800 viene deciso di utilizzare quale cimitero comunale il soppresso monastero della Certosa.

Si propone la costruzione di un portico con partenza dall'Arco del Meloncello fino al cimitero: nel 1811 viene posta la prima pietra. Nel 1831 si realizza l'importante arco su via Saragozza, di importanti dimensioni ma sobrio nelle forme.

Nel 1870 inizia la costruzione dello stadio Dall'Ara e nel 1926 si costruisce la Torre di Maratona.

Nel 1943-1945 il portico di fianco allo stadio viene trasformato in alloggi per coloro che avevano perso l'abitazione.

9) Bologna ha visto una importante ristrutturazione urbanistica nell'epoca post-unitaria fino all'inizio del 1900, dettata sia da una nuova spinta speculativa, sia da necessità di salubrità.

Protagonisti di questa nuova fase sono stati Coriolano Monti, Antonio Zannoni, Antonio Cipolla e Giuseppe Mengoli.

Via Farini viene costruita nel 1860, dopo la fuoriuscita delle truppe austriache dalla città.

Piazza Cavour, progettata nello stesso anno da Coriolano Monti, è stata pensata per dare giusta collocazione agli edifici sedi di nuove istituzioni e di banche, prevenendo portici su tutti i lati.

Il giardino viene progettato nel 1870 dal torinese Piero Ceri.

Nel 1902 viene collocata la statua a mezzobusto di Cavour, opera di Carlo Monari.

10) Strada Maggiore è una delle prime strade lastricate (da cui il nome “Strada”) coincidendo con via Emilia e come prosecuzione del decumano massimo dell’antica Bononia. Vi sono passati papi, imperatori e re (dall’ingresso dei papi all’arrivo di Giuseppe Garibaldi), oltre a mercanti e pellegrini, essendo anche l’unica strada per arrivare a Roma senza uscire dallo Stato della Chiesa.

Sono presenti edifici religiosi e civili tra i più prestigiosi della città: vi affaccia il portico dei Servi, con il disegno originale trecentesco e il quadriportico completato nell’Ottocento e case nobiliari quali Sampieri, Poggi, Socini, Garagnani, Talon, fino alla casa fatta erigere da Rossini.

11) Terminata la guerra, bisogna soddisfare in tempi rapidi, la necessità di abitazioni.

Grazie ai programmi edificatori dell’ente IACP (Istituto Autonomo delle Case Popolari) vengono progettati interi quartieri di edilizia economica su aree popolari, come nel caso del quartiere Barca.

È stato favorito da un’operazione tra Comune e IACP, realizzato nell’ambito del Coordinamento Edilizia Popolare (CEP) e del piano INA-Casa.

Iniziato nel 1959, si è sviluppato in più fasi fino alla metà degli anni Ottanta.

L’architetto Giuseppe Vaccaro ha coordinato il gruppo di progettazione.

Si contraddistingue per la bassa densità abitativa e la presenza di numerosi spazi verdi.

Si sviluppa attorno ad un asse viario incurvato, sul quale è stato progettato un lungo edificio porticato di tre piani fuori terra a destinazione residenziale e commerciale denominato Treno. All’intorno vi sono edifici a due tre piani a forma di H, edifici a barra di 9 piani e alcuni edifici uni e bifamiliari.

Sono state previste attrezzature collettive nelle “unità di vicinato”, oltre a diversi edifici pubblici.

Viene realizzata solo una parte del progetto complessivo.

Negli anni vi è stato un aumento della popolazione residente, con studenti ed immigrati stranieri, mentre originariamente era abitato prevalentemente da operai immigrati dalla provincia agricola.

12) L'edificio originariamente era del Forno del Pane, progettato dall'ingegnere comunale Rienzo Bedetti, nel 1915, per volere del sindaco Francesco Zanardi.

Di forma rettangolare, caratterizzato da grandi vetrate, è stato ampliato durante il periodo fascista per volere del podestà Leandro Arpinati, al fine di ospitare l'Ente Autonomo dei Consumi che produceva vino, ghiaccio, salumi e burro.

L'ingegnere Carlo Tornelli progetta il portico.

Danneggiato durante la Seconda Guerra Mondiale, viene successivamente utilizzato come scuola media, officina dell'istituto professionale Fioravanti e sede di uffici comunali.

Da metà degli anni Novanta inizia il progetto di conversione a museo, previsto nel Master Plan del Distretto culturale della Manifattura delle Arti redatto dall'architetto Aldo Rossi.

5. I "Portici di Bologna" è il sito oggetto della candidatura UNESCO, composto dai 12 diversi tratti sopraelencati che testimoniano l'unicità del sistema portici⁸⁷.

Il dossier di candidatura è composto da 9 capitoli così suddivisi:

1. Inquadramento geografico del sito
2. Descrizione del bene, sia sotto il profilo fisico e dei materiali, sia sotto il profilo storico e del suo sviluppo
3. Motivazioni inerenti alla richiesta di iscrizione, scelti tra i dieci indicati dall'UNESCO, proponendo anche confronti volti a sottolineare l'eccezionalità del sito ed il suo valore universale
4. Conservazione del sito anche riguardo possibili fattori negativi
5. Piano di gestione, con azioni e normative esistenti, oltre a idee e progetti per il futuro
6. Monitoraggio sullo stato del bene, con i relativi strumenti e criteri
7. Raccolta dei documenti per la redazione del Dossier
8. Parti amministrative
9. Parti amministrative

I principali valori del sito sono: la cronologia particolarmente vasta (quasi un millennio di storia), le differenti tipologie in un'unica città, le differenti funzionalità del portico e il coinvolgimento della comunità anche nel processo di pianificazione urbana⁸⁸.

L'eccezionalità del sito consiste nell'essere l'esempio più vasto di "catalogo" di un elemento architettonico.

⁸⁷ Tratto da *The porticoes of Bologna. Nomination format - Abstract*, LINKS, settembre 2019.

⁸⁸ *Ibid.*

I criteri di scelta sono stati due: evidenziare l'interscambio di valori umani per un lunghissimo periodo all'interno di una stessa area culturale, e costituire un esempio unico di tipologia edilizia.

Infatti, il portico è l'esempio di uno spazio privato di uso pubblico, oltre ad essere un luogo poli culturale, internazionale e multietnico, che ha permesso la diffusione e la riproposizione della tipologia architettonica porticata⁸⁹.

È rappresentato inoltre in una vasta varietà di tipologie porticate nei vari secoli, dal XII ai giorni nostri.

È stato elaborato un "Piano di Gestione" volto a programmare le risorse e le azioni di tutela e sviluppo, esteso anche alle *buffer zones* ovvero alle zone che connettono in un unico percorso percettivo e fruitivo i tratti specifici.

Infine per guidare il progetto è stata istituita una Cabina di Regia coordinata dal Comune di Bologna e composta da: Comune di Bologna, Regione Emilia-Romagna, Città metropolitana di Bologna, Segretariato regionale del Ministero per i beni e le attività culturali per l'Emilia-Romagna, Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio per le Province di Bologna, Modena, Reggio Emilia e Ferrara, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna, Curia di Bologna, Comitato per il restauro del portico di San Luca, Fondazione Del Monte, Fondazione Carisbo, Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna, Banca d'Italia, ACER (Azienda Casa Emilia Romagna), Comando provinciale dei Carabinieri di Bologna, *Bologna Welcome*⁹⁰.

In data 21 gennaio 2020 è avvenuta la candidatura ufficiale a livello italiano dei portici a Patrimonio mondiale dell'UNESCO per il 2021⁹¹.

In settembre si è svolta la visita da parte dell'ispettore inviato di ICOMOS, organo consultivo dell'UNESCO riguardo al tema del patrimonio culturale e sua conservazione⁹². Un altro passo importante all'interno dell'iter di candidatura, verso il giudizio definitivo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per la Cultura 2021⁹³.

Il Presidente della Commissione nazionale italiana per l'UNESCO ha spiegato che «la presentazione della candidatura dei portici di Bologna rappresenta la conclusione di un lavoro corale tra amministrazione civile ed amministratori locali. La candidatura – conclude – mette in evidenza il valore universale del portico come elemento architettonico, culturale ed identitario»⁹⁴.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ In *Il Resto del Carlino* (22 gennaio 2020).

⁹² www.bolognatoday.it (25 settembre 2020).

⁹³ In *Il Resto del Carlino* (22 gennaio 2020)..

⁹⁴ *Ibid.*

Il Ministro dei Beni culturali Dario Franceschini afferma che «I portici sono straordinari ed unici e sono sicuro che con la loro bellezza conquisteranno il mondo»⁹⁵.

Il Consiglio direttivo UNESCO ha scritto che «I portici vengono riconosciuti come un elemento identificativo della città di Bologna, sia dalla comunità che dai visitatori, e sono un punto di riferimento per uno stile di vita urbano sostenibile, in cui gli spazi religiosi e civili e le abitazioni di tutte le classi sociali sono perfettamente integrate»⁹⁶.

«La presentazione delle candidature riconosce i portici come il risultato eccellente di un sistema di regolamentazione urbanistica delineato nel corso di nove secoli e come un modello architettonico e al tempo stesso sociale, un luogo di integrazione e scambio in cui i protagonisti della città residenti, visitatori, studenti vivono e condividono idee e tempo»⁹⁷.

Quindi non rappresentano solo un patrimonio artistico, ma un elemento che appartiene nel profondo alla città, la identifica e ne costituisce il carattere, motivando scelte di vita più sostenibili.

Il discorso corale portato avanti da istituzioni e società civile conferma l'alto significato attribuito al portico quale elemento fondante e costituente l'essenza della città, dal Medioevo ad oggi, rappresentato da una tipologia edilizia molto differente⁹⁸.

Afferma l'assessore all'urbanistica Valentina Orioli, responsabile dell'iter: «Oltre al prestigio, chi ottiene il riconoscimento di Patrimonio dell'umanità, può accedere a finanziamenti per la tutela del bene».

Si è puntato al valore democratico dei portici, oltre al valore monumentale⁹⁹.

È quindi fondamentale aumentare la consapevolezza della città, che deve contribuire alla loro corretta manutenzione e pulizia, nei confronti della quale anche la soprintendenza ha dato disponibilità a ragionare sulle metodologie da seguire.

Sono sempre stati un elemento importante della pianificazione urbana, presente nelle varie epoche per volere dei cittadini e della sensibilità collettiva che crea continuità nei prospetti del centro storico.

Tale caratteristica rende la città unica e inconfondibile.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ In *Il Corriere di Bologna* (22 gennaio 2020).

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

LISTA DELLE ABBREVIAZIONI

ANCSA: Associazione nazionale centri storico-artistici
BIT: *Bilateral Investment Treaty*
CAME: *Conference of Allied Ministers of Education*
CBCP: Codice dei beni culturali e del paesaggio
CDI: Commissione di diritto internazionale
CDCCP: *Steering Committee for Culture, Heritage and Landscape*
CE: Comunità europea
CEDU: Corte europea dei diritti dell'uomo
CEE: Comunità economica europea
CGUE: Corte di giustizia dell'Unione europea
CIG: Corte internazionale di giustizia
CNI: Commissione nazionale italiana per l'UNESCO
COMESA: *Common Market for Eastern and Southern Africa*
CPA: Corte permanente di arbitrato
CPI: Corte penale internazionale
ECCC: *Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia*
EFA: *Education for All*
EGOTH: *Egyptian General Organization for Tourism and Hotels*
FAO: *Food and Agriculture Organization*
GATS: *General Agreement on Trade in Services*
GATT: *General Agreement on Tariffs and Trade*
GIA: *General Organization for Investment of Arab Capital and Tax-Free Areas*
GU: Gazzetta ufficiale
GURS: Gazzetta ufficiale della Regione Siciliana
GUUE: Gazzetta ufficiale dell'Unione europea
IAEA: *International Atomic Energy Agency*
IBE: *International Bureau of Education*
ICC: *International Criminal Court* (v. CPI)
ICCRPM: *International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property*
ICIC: *International Committee on Intellectual Cooperation*
ICOM: *International Council of Museums*
ICOMOS: *International Council on Monuments and Sites*
ICPRCP: *Intergovernmental Committee for Promoting the Return of Cultural Property to its Countries of Origin or its Restitution in Case of Illicit Appropriation*
ICSID: *International Centre for Settlement of Investment Disputes*
ICTY: *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia*
IDI: *Institut de droit international*/Istituto di diritto internazionale
ILA: *International Law Association*
ILC: *International Law Commission* (v. CDI)

- ILO: *International Labour Organization* (v. OIL)
IMO: *International Maritime Organization* (v. OMI)
INTERPOL: *International Criminal Police Organization*
IUCN: *International Union for the Conservation of Nature*
MAB: *Man and the Biosphere*
MAECI: Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
MATTM: Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare
MiBACT: Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo
MINUSMA: *United Nations Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in Mali*
MIT: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
MIUR: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
MoU: *Memorandum of Understanding*
OIL: Organizzazione internazionale del lavoro
OMC: Organizzazione mondiale del commercio
OMD: Organizzazione mondiale delle dogane
OMI: Organizzazione marittima internazionale
OMPI: Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale
OMS: Organizzazione mondiale della salute
OMT: Organizzazione mondiale del turismo
ONG: Organizzazione non governativa
ONU: Organizzazione delle Nazioni Unite
OUV: *Outstanding Universal Value*
SCV: Stato della Città del Vaticano
TAR: Tribunale amministrativo regionale
TFUE: Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TPIJ: Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia
TRIPS: *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*
TUE: Trattato sull'Unione europea
UE: Unione europea
UNCITRAL: *United Nations Commission on International Trade Law*
UNCTAD: *United Nations Conference on Trade and Development*
UNDP: *United Nations Development Programme*
UNESCO: *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*
UNIDROIT: *Institut international pour l'unification du droit privé*
UNWTO: *United Nations World Tourism Organization* (v. OMT)
WCCD: *World Commission on Culture and Development*
WCED: *World Commission on Environment and Development*
WCO: *World Custom Organization* (v. OMD)
WFP: *World Food Programme*
WHC: *World Heritage Committee*
WHL: *World Heritage List*
WHLD: *World Heritage List in Danger*
WIPO: *World Intellectual Property Organization* (v. OMPI)
WNBR: *World Network of Biosphere Reserves*
WTO: *World Trade Organization* (v. OMC)
ZEE: Zona economica esclusiva

ELENCO DEGLI AUTORI

GAETANO ARMAO, Professore di Diritto amministrativo europeo, Università di Palermo; Vicepresidente e Assessore all'Economia della Regione Siciliana.

ELISA BARONCINI, Professoressa ordinaria di Diritto internazionale, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna.

MARIA ROSARIA CALAMITA, Avvocato e Dottore di ricerca in Diritto internazionale, Università di Foggia.

LORENZO CAVANA, Dottore in Giurisprudenza, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna.

FRANCESCO PAOLO CUNSOLO, Dottorando in Diritto internazionale, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna.

APRIL DAVID RAMOS, Dottoressa in Giurisprudenza, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna.

NICOLETTA GANDOLFI, Architetto e Giornalista in Bologna.

VINCENZO GARBO, Assessore alle Politiche culturali, Comune di Cefalù.

NICCOLÒ LANZONI, Professore a contratto e Dottore di ricerca in Diritto internazionale, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna.

MATTIA LAZZERINI, Studente di Giurisprudenza, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna (membro dell'associazione Giovani per l'UNESCO).

FEDERICA LEGNANI, Architetto e Dottore di ricerca in ingegneria edilizia e territoriale, Responsabile dell'Unità Intermedia Valorizzazione del Paesaggio Urbano Storico e dei Portici (Candidatura UNESCO) del Comune di Bologna.

NICO LONGO, Consigliere di Legazione, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

ISOLA CLARA MACCHIA, Dottoressa in Giurisprudenza, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna e MSc, The London School of Economics and Political Science.

LUDOVICA MULAS, Dottoranda in Diritto internazionale, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna.

VALENTINA ORIOLI, Architetto e Dottore di ricerca in ingegneria edilizia e territoriale, Professore associato di tecniche e pianificazione urbanistica presso *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna, e Assessore all'Urbanistica, Edilizia Privata, Ambiente, Tutela e Riqualificazione della Città Storica, Progetto Candidatura UNESCO Portici del Comune di Bologna.

LUCA PALADINI, Ricercatore universitario, Università per gli Stranieri di Siena.

ALESSANDRA QUARTA, Dottoressa in Giurisprudenza, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna.

GUGLIELMO MAURO ROVERSI MONACO, Professore a contratto presso l'Istituto di Alti Studi SSML Carlo Bo (sede di Bologna).

ATTILA MASSIMILIANO TANZI, Professore ordinario di Diritto internazionale, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna.

SABRINA URBINATI, Dottore di ricerca in Diritto internazionale, Université de Paris 1, Panthéon-Sorbonne e Università degli Studi di Milano.

Finito di stampare nel mese di maggio 2021
per i tipi di Bononia University Press