

La tutela giuridica dei beni culturali

La tutela giuridica dei beni culturali nei conflitti armati trova una sua prima disciplina nell'art. 27 del Regolamento annesso alla IV Convenzione della'Aja del 1907¹, che impone alle parti in conflitto di prendere le misure necessarie volte a risparmiare, per quanto possibile, gli edifici consacrati al culto, alle arti, alle scienze e alla beneficenza, i monumenti storici, gli ospedali e i luoghi di raccolta di malati e feriti, purché non siano utilizzati per scopi militari.

Ma è con la Convenzione dell'Aja del 14 maggio 1954 che la comunità internazionale dà un particolare impulso alla tutela dei beni culturali in caso di conflitto armato.² Nel preambolo della Convenzione viene chiarito che *“i gravi danni arrecati ai beni culturali, a qualsiasi popolo essi appartengano, sono un danno al patrimonio culturale dell'umanità intera, essendo un dato di fatto che ogni popolo apporta il suo contributo alla cultura mondiale”*. La conservazione del patrimonio culturale ha, conseguentemente, *“grande importanza per tutti i popoli del mondo”*. Tale concetto, di centrale importanza, costituisce una grande innovazione rispetto al passato, in quanto le norme consuetudinarie e pattizie precedenti non coglievano l'importanza di non impoverire il patrimonio generale dell'umanità intera.³

L'art. 1 della Convenzione definisce i beni culturali, individuandoli in quei *“beni, mobili o immobili, di grande importanza per il patrimonio culturale dei popoli”*. Rientrano in tali beni i monumenti architettonici, 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, i libri e altri oggetti d'interesse artistico, storico o archeologico, le collezioni scientifiche e le collezioni importanti di libri o di archivi o di riproduzioni dei beni in parola.

La tutela è poi allargata sia agli edifici destinati a conservare o esporre i beni culturali mobili (quali i musei, le grandi biblioteche, i depositi di archivi, i rifugi destinati a ricoverare, in caso di conflitto armato, i beni culturali mobili), sia ai *“centri monumentali”*, ossia ai centri comprendenti un numero considerevole di beni culturali.

Ai sensi della Convenzione del 1954, la protezione dei beni culturali comporta la salvaguardia e il rispetto di tali beni.

Per *salvaguardia* s'intende che le Parti contraenti devono prendere, sin dal tempo di pace, tutte le misure che considerano appropriate volte a preservare i beni culturali sul proprio

¹ Tale articolo, a sua volta, riprendeva una precedente formulazione contenuta nel Regolamento dell'Aja del 1899, che estendeva la tutela agli *“edifici destinati ai culti”* ma non ai *“monumenti storici”*. I monumenti storici furono aggiunti nel 1907, su proposta della delegazione greca (ANDRIULLI, La legge infranta, I libri d'oggi, Firenze, 1916, pag. 159).

² La Convenzione del 1954 è stata ratificata dai più importanti Stati della comunità internazionali (gli Stati Uniti vi hanno provveduto nel 2009). Ma la Convenzione non è ancora stata ratificata dal Regno Unito, perciò non si applica nei dettagli a questo Stato. Tuttavia nel Manuale militare britannico (*Manual of the Law of Armed Conflict, UK Ministry of Defence, Oxford University Press, 2005, Oxford*) viene sottolineato che, in considerazione del fatto che molti Stati europei sono parti della Convenzione, è importante essere a conoscenza dei principi fondamentali della stessa. In tal senso, va evidenziato come le più importanti norme di protezione dei beni culturali siano considerate appartenenti al diritto consuetudinario e, pertanto, vincolanti anche per gli Stati che non hanno ratificato la Convenzione.

³ FRANCIONI, Uno scudo blu per la salvaguardia del patrimonio mondiale, Società italiana per la protezione dei beni culturali, Edizioni Nagard, Milano, 1999, pag.178.

territorio contro gli effetti prevedibili di un conflitto armato (art. 3 Convenzione dell'Aja del 1954).

Per *rispetto*, invece, s'intende che le stesse le Parti contraenti s'impegnano a rispettare i beni culturali, situati sia sul proprio territorio che su quello delle altre Parti contraenti, *"astenendosi dall'utilizzazione di tali beni, dei loro dispositivi di protezione e delle loro immediate vicinanze, per scopi che potrebbero esporli a distruzione o a deterioramento in caso di conflitto armato, e astenendosi da ogni atto di ostilità a loro riguardo"*. Una deroga a tali obblighi è consentita solo nei casi di necessità militare imperativa (art. 4 Convenzione dell'Aja del 1954).

Specifici obblighi, inoltre, sono imposti alla Potenza occupante, che è tenuta ad *"appoggiare, nella misura del possibile, l'azione delle autorità nazionali competenti del territorio occupato, intesa ad assicurare la salvaguardia e la conservazione dei propri beni culturali"*. La Potenza occupante deve contestualmente adottare i necessari interventi d'urgenza per la conservazione dei beni culturali situati nel territorio occupato e danneggiati da operazioni militari, nel caso che le autorità militari competenti non possano occuparsene (art. 5 Convenzione dell'Aja del 1954).

Oltre alla protezione "ordinaria", la Convenzione prevede, poi, un regime di "protezione speciale", che si applica ad *"un numero limitato di rifugi destinati a proteggere dei beni culturali mobili in caso di conflitto armato, centri monumentali ed altri beni culturali immobili di altissima importanza"*. Tale protezione è accordata a condizione che tali beni si trovino a distanza sufficiente da un grande centro industriale e da qualsiasi obiettivo che costituisca un punto sensibile (ad esempio, un aeroporto, una stazione di radio diffusione, un porto o una stazione ferroviaria) e che essi non siano usati a fini militari. Un centro monumentale è considerato come usato ai fini militari qualora *"impiegato per il movimento di persone o di materiale militare, sia pure in transito"* o quando in esso *"si svolgono attività che abbiano diretto rapporto con le operazioni militari, l'acquartieramento del personale militare o la produzione di materiale bellico"* (art. 8 Convenzione dell'Aja del 1954).

Le Parti contraenti sono tenute ad assicurare l'immunità dei beni culturali sotto protezione speciale, astenendosi, a decorrere dall'iscrizione nel "Registro internazionale dei beni culturali sotto protezione speciale",⁴ da ogni atto di ostilità diretto verso tali beni e da ogni uso di questi beni o delle loro adiacenze per fini militari (art. 9 Convenzione dell'Aja del 1954). Ma se il bene culturale è situato nelle vicinanze di un obiettivo militare importante, esso non può essere posto sotto protezione speciale, salvo impegno a non utilizzare, in caso di conflitto armato, l'obiettivo militare.

L'immunità dei beni culturali sotto protezione speciale è sospesa in caso di impiego per fini militari, previa intimazione a desistere entro un termine ragionevole ogni volta che sia possibile. E' sospesa, altresì, in caso di necessità militare "ineluttabile", constatata dal comandante di una formazione di livello pari almeno a una divisione, limitatamente alla durata dell'impiego per fini militari o della necessità militare ineluttabile. Se le circostanze lo

⁴ Il "Registro internazionale dei beni culturali sotto protezione speciale" è tenuto dal Direttore Generale dell'UNESCO (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura).

consentono, la decisione di sospendere l'immunità deve essere notificata con sufficiente anticipo alla Parte avversaria (art. 11. Convenzione dell'Aja del 1954).

La Convenzione prevede anche l'apposizione di un segno distintivo del bene culturale, che consiste in uno scudo appuntito in basso, inquadrato in una croce di S. Andrea in azzurro e bianco. Il segno distintivo è impiegato isolatamente per i beni culturali che non sono sotto protezione speciale (cd. "protezione ordinaria") e per il personale addetto alla protezione dei beni culturali o incaricato di funzioni di controllo (attraverso apposito bracciale e indicazione sulla carta d'identità). E' invece ripetuto tre volte in formazione triangolare, con uno scudo in basso, in caso di beni culturali sotto protezione speciale (artt. 16 e 17 Convenzione dell'Aja del 1954).

Il sistema di protezione speciale nel tempo ha mostrato tutti i suoi limiti. Mentre la Santa Sede ha iscritto, nel marzo del 1960, l'intera Città del Vaticano,⁵ l'Italia, pur essendosi impegnata in tal senso per le principali città d'arte e pur essendo in possesso di un patrimonio di beni culturali inestimabile, ad oggi non è riuscita a iscrivere alcun bene. La procedura d'iscrizione al Registro dei beni sotto protezione speciale prevede, invero, una serie di condizioni difficili da applicare che, di fatto, hanno reso inefficace il sistema.⁶

Un'altra causa che ha evidenziato i limiti della Convenzione del 1954 è riconducibile all'istituto della necessità militare: esso, infatti, non risulta più aderente ai principi ispiratori del I Protocollo Aggiuntivo del 1977, in quanto quest'ultimo non prevede alcuna deroga al divieto di attaccare beni culturali legati a tale causa di giustificazione.

Pertanto, allo scopo di migliorare la protezione dei beni culturali in situazione di conflitto armato, il 26 marzo 1999 è stato adottato all'Aja il II Protocollo alla Convenzione del 1954.⁷ Il nuovo strumento introduce un sistema di protezione più efficace, che non sostituisce, ma si affianca al precedente, integrandolo attraverso misure volte a rafforzare la sua applicazione. In altri termini, gli Stati avranno la possibilità di applicare il sistema di protezione previsto dalla Convenzione del 1954, ovvero potranno aderire al nuovo sistema di protezione che risulta perfettamente compatibile con le disposizioni precedenti, ma con regole più semplici ed efficaci.⁸

Il nuovo Protocollo tiene conto degli sviluppi del diritto internazionale nel frattempo intervenuti e, in particolare, dei consensi ottenuti dalla Convenzione del 1972 sul patrimonio

⁵ Per assicurare i requisiti necessari all'iscrizione nel Registro, lo Stato italiano si è formalmente impegnato ad escludere l'uso per scopi militari del tratto della via Aurelia che costeggia le Mura Vaticane.

⁶ Ad esempio, durante la guerra civile in Cambogia negli anni '70, furono deturpati i templi di Angkor con le statue danneggiate e mutilate. L'UNESCO tentò di propria iniziativa ad iscrivere il sito di Angkor nel Registro dei beni sotto protezione speciale, ma non si trovò accordo, in ragione dei complessi meccanismi procedurali, circa l'Autorità competente a proporre l'iscrizione nel Registro (FRANCIONI, *Uno scudo blu per la salvaguardia del patrimonio mondiale*, Società italiana per la protezione dei beni culturali, Edizioni Nagard, Milano, 1999, pag. 180).

⁷ Il nuovo Protocollo, nato da un'iniziativa italiana ed olandese, è stato ratificato in Italia, con norme di adeguamento all'ordinamento interno, con legge n. 45 del 16 aprile 2009. Già dal marzo 1999, tuttavia, l'allora Capo dello Stato Maggiore della Difesa, Gen. Mario Arpino, aveva disposto l'applicazione dello stesso, non ancora ratificato, alle nostre Forze armate impegnate all'estero in operazioni di pace.

⁸ GREPPI, *La protezione dei beni culturali*, in *Diritto umanitario e cappellani militari*, Libreria Editrice Vaticana, Roma, 2003, pag. 84 e segg.

mondiale, che ha visto l'iscrizione di numerosissimi beni di grande valore culturale.⁹ Esso amplia inoltre il regime delle responsabilità¹⁰ e prevede una tutela piena dei beni culturali anche nei conflitti armati non internazionali.¹¹

Per quanto attiene, poi, al rispetto per i beni culturali, il nuovo Protocollo prevede ancora la deroga, già presente nella Convenzione del 1954, della necessità militare imperativa in caso di atto di ostilità diretto contro un bene culturale. Ma tale deroga potrà ora essere invocata solo quando e per tutto il tempo in cui il bene culturale sia divenuto, in ragione della sua "funzione" (che comprende, oltre all'uso, anche la particolare ubicazione del bene), obiettivo militare. In tale ipotesi, ai fini della liceità dell'attacco, non dovrà esserci alcuna alternativa possibile per ottenere un vantaggio militare equivalente a quello che si intende conseguire dirigendo l'attacco contro il bene culturale. Inoltre, un anticipato ed efficace avvertimento dovrà essere dato ogni qualvolta le circostanze lo consentano.¹²

Una seconda deroga, sempre sulla base della necessità militare imperativa, è prevista in caso di utilizzo del bene culturale per scopi che possono esporlo alla distruzione o al danneggiamento. Tale deroga, tuttavia, opera soltanto e fino a quando non sia possibile effettuare una scelta tra tale utilizzazione del bene culturale e un altro sistema che consenta di ottenere un vantaggio militare equivalente (ad esempio, utilizzo di una postazione telefonica all'interno di un bene culturale immobile per urgenti comunicazioni militari, quando non si abbiano altri strumenti o altri luoghi nelle vicinanze per effettuare le stesse).¹³

Nei casi di deroga di cui sopra, la decisione di invocare la necessità militare imperativa potrà essere presa soltanto da un Ufficiale che ha il comando di una forza equivalente o superiore a un battaglione, o da una formazione minore quando le circostanze non permettano altrimenti (art. 6 del II Protocollo del 1999).

Oltre a implementare le misure precauzionali dei beni culturali già tutelati dalla Convenzione del 1954, il II Protocollo del 1999 istituisce anche un sistema di "protezione rafforzata"

⁹ L'Italia, con i suoi 45 siti registrati all'UNESCO, è lo Stato che nel mondo vanta il maggior numero di iscrizioni nella Lista del Patrimonio Mondiale dell'Umanità.

¹⁰ In tal senso, l'art. 15 del Protocollo del 1999 prevede, quali violazioni gravi: l'attacco di un bene culturale protetto, l'impiego di un bene sotto protezione rafforzata o della zona circostante a sostegno di un'azione militare, la distruzione estesa, gli atti di vandalismo, il furto, il saccheggio e l'appropriazione indebita contro beni culturali protetti. L'art. 8 della Statuto della Corte Penale Internazionale, a sua volta, considera quale crimine di guerra *"dirigere intenzionalmente attacchi contro edifici dedicati a scopi religiosi, educativi, artistici, scientifici o assistenziali, monumenti storici, ospedali e centri di raccolta di malati e feriti, a condizione che non si tratti di obiettivi militari"*.

¹¹ Il II Protocollo non si applica invece ai casi di tensioni interne e agli atti di violenza sporadica.

¹² Ulteriori misure precauzionali da adottare, in caso di atto di ostilità contro un bene culturale, sono quelle di: a) fare tutto il possibile per verificare che gli obiettivi da attaccare non siano beni culturali protetti; b) prendere tutte le precauzioni possibili nella scelta dei mezzi e dei metodi di attacco per evitare e comunque per ridurre al minimo i danni che potrebbero essere causati incidentalmente ai beni culturali protetti; c) astenersi dal decidere di sferrare un attacco che potrebbe causare incidentalmente danni ai beni culturali protetti che sarebbero eccessivi rispetto al previsto vantaggio militare concreto e diretto; d) annullare o sospendere un attacco se appare evidente che l'obiettivo è un bene culturale protetto o che si può prevedere che l'attacco causerà incidentalmente ai beni culturali protetti danni che sarebbero eccessivi rispetto al vantaggio militare concreto e diretto previsto (art. 7 del II Protocollo del 1999).

¹³ Per quanto possibile, in caso di utilizzo di beni culturali per scopi che possono esporli alla distruzione o al danneggiamento, le Parti in conflitto dovranno altresì: a) rimuovere i beni culturali mobili dalla vicinanza di obiettivi militari o fornire adeguata protezione *in situ*; b) evitare di collocare obiettivi militari in prossimità di beni culturali (art. 8 del II Protocollo del 1999).

(“*enhanced protection*”) per determinati beni culturali che soddisfano le seguenti tre condizioni: a) siano un patrimonio culturale della massima importanza per l'umanità; b) siano protetti da adeguate misure giuridiche e amministrative nazionali che ne riconoscano il valore culturale e storico e ne garantiscano il massimo livello di protezione; c) non siano usati per scopi militari o per proteggere siti militari e la Parte che ha il controllo sul bene culturale abbia confermato in apposita dichiarazione che il bene in oggetto non sarà mai utilizzato a tali scopi (art. 10 del II Protocollo del 1999).

Per la concessione della protezione rafforzata, ogni Parte contraente dovrà sottoporre al “Comitato per la protezione dei beni culturali”¹⁴ una Lista di beni per i quali intende richiedere tale protezione rafforzata.¹⁵ In caso di conflitto in corso, ogni Parte potrà richiedere, sulla base dell'emergenza, la protezione rafforzata di beni culturali posti sotto la sua giurisdizione o controllo. In tale ultima ipotesi, il Comitato potrà concedere provvisoriamente la protezione rafforzata, in attesa del risultato della regolare procedura di concessione (art. 11 del II Protocollo del 1999).

Qualora i beni culturali dovessero godere contemporaneamente di protezione speciale e di protezione rafforzata, si applicheranno le sole disposizioni inerenti alla protezione rafforzata (art. 4 del II Protocollo del 1999).

I beni culturali sotto protezione rafforzata godono di una particolare immunità. Le Parti in conflitto dovranno, pertanto, astenersi dal fare di tali beni culturali l'obiettivo di un attacco o dall'usare gli stessi (o le immediate vicinanze di essi) a supporto di azioni militari (art. 12 del II Protocollo del 1999).¹⁶

I beni culturali sotto protezione rafforzata perdono la loro protezione “*se e fintanto che il bene culturale, per l'uso che ne viene fatto, sia diventato un obiettivo militare*”. Si parla, a differenza dei beni culturali sotto tutela ordinaria, di “uso” e non più di “funzione”, limitando così significativamente le ipotesi in cui la protezione non si applica.

In caso di perdita di protezione, il bene culturale potrà diventare oggetto di attacco solo se: a) l'attacco sia l'unico mezzo fattibile per far terminare l'uso dei beni culturali; b) tutte le precauzioni fattibili siano state prese nella scelta dei mezzi e metodi dell'attacco, per far terminare tale uso, evitando, o comunque minimizzando, i danni al bene culturale; c) l'attacco venga ordinato al più alto livello operativo di comando; d) le Forze nemiche ricevano un avvertimento anticipato efficace con la richiesta di terminare l'uso per fini militari; e) venga dato un tempo ragionevole alle Forze nemiche per rettificare la situazione.

Solo adottando tutte le misure precauzionali di cui sopra un attacco contro un bene culturale sotto protezione “rafforzata” può considerarsi lecito. Le misure precauzionali di cui ai punti

¹⁴ Il “Comitato per la protezione dei beni culturali” è costituito da 12 Membri eletti durante la Riunione delle Parti e rappresenta in forma collegiale gli Stati firmatari.

¹⁵ Castel del Monte, edificato nei dintorni di Andria per volontà dell'imperatore Federico II, è stato il primo sito italiano iscritto nel Registro dei beni sotto protezione rafforzata. Si ricorda che l'Italia, durante il negoziato, ha proposto di iscrivere in tale Registro i beni già iscritti nella Lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO.

¹⁶ Pertanto, mentre l'uso temporaneo dei beni culturali in generale potrebbe eccezionalmente essere permesso dalla necessità militare imperativa, previa rimozione degli emblemi protettivi, non è mai consentito l'uso per fini militari dei beni culturali sotto protezione rafforzata.

c), d) ed e) potranno essere omesse solo qualora, per esigenze di immediata autodifesa, le circostanze non ne consentano l'attuazione.

Per quanto attiene, invece, al segno distintivo del bene culturale sotto protezione rafforzata, vi è un'evidente lacuna del nuovo Protocollo nel settore. Questa carenza non impedisce, tuttavia, di utilizzare il segno distintivo della protezione dei beni culturali, ossia lo Scudo di Sant'Andrea.

Il II Protocollo del 1999, pertanto, da una parte conserva il riferimento alla necessità militare imperativa, limitando la possibilità di attacco ai soli casi in cui il bene culturale, per funzione, costituisca obiettivo militare. Dall'altra, invece, introduce una nuova tutela "rafforzata", per beni della massima importanza per l'umanità, svincolata dall'istituto della necessità militare.¹⁷ In altri termini, nell'impianto del 1999 si è inteso chiarire che il bene culturale è prima di tutto un bene di carattere civile che, in base al principio di distinzione, non può mai essere oggetto di attacco deliberato. Il problema della sua protezione si pone soltanto qualora il bene culturale sia divenuto, per "funzione" (bene culturale in generale) o "uso" (bene sotto protezione "rafforzata"), obiettivo militare. In tali ipotesi, a differenza degli altri beni di carattere civile, un attacco al bene culturale è subordinato, ai fini della liceità dello stesso, a quelle rigorosissime misure precauzionali in precedenza esaminate, da porre in essere in via preventiva dalle forze attaccanti.¹⁸

Le esperienze degli ultimi anni hanno confermato l'esigenza di tutela dei beni culturali non solo nei conflitti armati tradizionali ma anche nelle operazioni internazionali di pace. Nel teatro balcanico, ad esempio, i beni culturali sono stati spesso il "bersaglio" preferito delle fazioni in lotta, in ragione del loro valore altamente simbolico.¹⁹ Essi, infatti, costituivano una tangibile testimonianza non solo del passaggio storico di un popolo sul territorio, ma anche di un passato di pacifica convivenza tra fazioni ora in lotta.²⁰

Le Forze armate italiane sono state impegnate, in tali nuovi contesti operativi, non solo a mantenere e difendere la pace, ma anche in compiti di protezione, mantenimento e recupero di patrimoni culturali e opere d'arte.²¹ Ciò nella più assoluta convinzione che la pace e la

¹⁷ Il Protocollo del 1999, peraltro, non riprende più, a differenza della Convenzione del 1954, il riferimento alla necessità militare "ineluttabile", da considerarsi distinta dalla necessità militare "imperativa", ma difficile da valutare con parametri oggettivi (CARCIONE, *Uno scudo blu per la salvaguardia del patrimonio mondiale*, Società italiana per la protezione dei beni culturali, Edizioni Nagard, Milano, 1999, pag.13). E' chiaro, tuttavia, che il sistema di protezione speciale e l'istituto della necessità militare "ineluttabile" continueranno ad applicarsi nei confronti degli Stati che non hanno ratificato/aderito al II Protocollo del 1999.

¹⁸ Di particolare importanza, tra le misure precauzionali, è quella che impone, prima di attaccare o usare un bene culturale, di verificare l'assenza di un'alternativa possibile per ottenere un vantaggio militare equivalente. Tale misura, infatti, non consente alcuna decisione fondata sulla mera convenienza militare, ma impone al Comandante militare di percorrere strade diverse e magari più dispendiose per tutelare il bene culturale.

¹⁹ E' il caso della Biblioteca Nazionale di Sarajevo, contrassegnata con il simbolo dello scudo azzurro e bianco e attaccata nell'agosto del 1992 con granate al fosforo. E' il caso ancora del ponte di pietra di Mostar, che collegava la parte musulmana con la parte cattolica della città, distrutto il 9 novembre 1993 con colpi di mortaio (Cfr. Massimo Carcione, *Uno scudo blu per la salvaguardia del patrimonio mondiale*, Società italiana per la protezione dei beni culturali, Edizioni Nagard, Milano, 1999, pag.127).

²⁰ Si pensi ancora alla Cattedrale di Prizren, distrutta nel marzo del 2004 da manifestanti di etnia albanese, nonché alle numerosissime chiese e moschee distrutte durante il conflitto in Kosovo.

²¹ Ad esempio, il Monastero di Decani in Kosovo è stato protetto dai militari italiani che impedirono l'accesso ai manifestanti durante gli incidenti del marzo del 2004. Si pensi ancora all'opera meritoria del Nucleo di Carabinieri del Comando Tutela Patrimonio Culturale che in Iraq, all'interno del contingente italiano, svolse funzioni di

stabilizzazione sono legate non solo alla difesa delle vite umane, ma anche alla difesa e alla tutela dei beni culturali dei popoli, delle loro opere d'arte e della loro identità di popolo.²²

monitoraggio, controllo e protezione delle aree archeologiche, conducendo anche indagini che portarono ad individuare organizzazioni criminali dedite al saccheggio e al contrabbando di reperti archeologici.

²² SABATINO, Uno scudo blu per la salvaguardia del patrimonio mondiale, Società italiana per la protezione dei beni culturali, Edizioni Nagard, Milano, 1999, pag.35.