

# La protezione dei beni culturali, fra interessi pubblici, diritti dei singoli, sicurezza collettiva

di *Luigi Marini*

La recente adozione della risoluzione 2347 (2017) in tema di protezione del patrimonio culturale da parte del Consiglio di Sicurezza Onu costituisce un importante passo avanti nella prevenzione e nel contrasto ai fenomeni illegali di distruzione dei e di aggressione ai beni che appartengono alla storia e alla cultura delle comunità. L'azione condotta a livello internazionale a partire dalla Convenzione de L'Aja del 1954 e dalla Convenzione Unesco del 1970 si è arricchita di iniziative a livello globale e nazionale, ma difetta ancora di organicità così come presenta *deficit* importanti in sede di attuazione e implementazione. In questo settore l'Italia ha svolto ancora negli ultimi anni un ruolo trainante attraverso iniziative promosse in sede Onu che possono consentire oggi un ulteriore significativo sviluppo.

## 1. Un nuovo passo importante sul piano internazionale

Il Consiglio di Sicurezza (di seguito CdS) ha adottato il 24 marzo 2017 la risoluzione n.2347 che ha per oggetto la protezione dei beni culturali e il contrasto al loro traffico in relazione a situazione di conflitto armato o di azioni commesse da gruppi terroristici.

Per la prima volta il Consiglio affronta questa materia in maniera organica e in qualche modo completa un intervento che le Nazioni Unite e la comunità internazionale stanno conducendo sotto altre forme e con altri strumenti da alcuni decenni.

Sono essenzialmente due le domande che l'iniziativa italiana, condotta assieme alla Francia, presenta sul piano politico e istituzionale: quali ragioni dovrebbe avere il CdS per affrontare una tematica di cui già si occupano altri organismi Onu, dall'Unesco all'Assemblea Generale; perchè occuparsi di monumenti e opere d'arte in situazioni in cui la vita di centinaia di migliaia di persone è in pericolo e non si riesce a dare a questa priorità risposte adeguate.

Non si tratta di domande minori ed occorre fornire loro una pur sintetica risposta. Le recenti azioni dei gruppi terroristici e le caratteristiche proprie dei

conflitti armati, soprattutto quando sono coinvolti attori non statali, concorrono nel trasformare in obiettivi non casuali il patrimonio culturale di un territorio e i suoi singoli beni culturali. L'aggressione ai simboli della cultura del "nemico" si accompagna all'aggressione alla comunità avversaria e alle violenze sugli individui che la compongono. Distruggere le memorie e i simboli di una collettività può diventare un obiettivo altrettanto importante di quanto non sia vincere militarmente il conflitto armato e, in più, può rappresentare una delle forme di governo del territorio nel medio e lungo termine. È sufficiente richiamare quanto avvenuto durante le guerre civili in Cambogia o nella ex-Jugoslavia o avvenuto, più di recente, in Mali, Iraq e Siria. Ma dobbiamo guardare con attenzione anche agli attentati che colpiscono in molte parti del mondo i luoghi di preghiera e i relativi monumenti.

Non senza dimenticare che l'aggressione al patrimonio culturale può costituire un ottimo metodo di finanziamento dei singoli e dei gruppi allorché assume la forma della depredazione mediante scavi sistematici, saccheggi e vero e proprio traffico.

Non vi sono, poi, ragioni per ritenere che le risposte a questo tipo di crimini si pongano in alternativa agli interventi a tutela delle comunità e delle persone.

\* Le opinioni contenute nel presente intervento sono espresse a titolo personale e non impegnano l'Amministrazione di appartenenza.

Anzi, prevenire distruzioni, saccheggi e traffici contro il patrimonio culturale significa ridurre il livello dei conflitti, contenere l'offesa al sentimento e alla vita di una collettività, rendere meno difficili i processi di pacificazione e di ricostruzione al termine del conflitto e dell'epoca di violenze.

Queste sono le prospettive che Italia e Francia hanno posto alla base della risoluzione e che integrano quegli interventi a «tutela della pace e della sicurezza» previsti dalla Carta delle Nazioni Unite. Non si tratta di acquisizione pacifica, perchè alcuni membri del Consiglio si indirizzano verso una nozione più ristretta del concetto di «pace e sicurezza», diffidano di interventi concentrati sulla azione preventiva e, secondo una lettura della Carta radicata nel passato, considerano il Consiglio come un organismo chiamato a risolvere i conflitti più che a prevenirli. Una lettura che non regge più, a nostro parere, di fronte a conflitti asimmetrici e a fenomeni che non possono essere ricondotti alla tradizionale dimensione statuale. E, del resto, rimane per noi decisiva la circostanza che la missione di pace in Mali, decisa dallo stesso CdS nel 2013, includa nel proprio mandato anche l'assistenza al contrasto contro le aggressioni al patrimonio culturale del Paese.

Ci sarà modo in altra sede di esaminare compiutamente la risoluzione e i suoi contenuti. Quello che comunque va sottolineato è il secondo pilastro su cui il testo si regge: non si possono contrastare i fenomeni di distruzione-saccheggio del patrimonio culturale se non si interviene sulle ragioni economiche che li rendono convenienti e non si contrastano le forme di traffico dei beni culturali. Tale contrasto, a sua volta, non può essere riferito solo a pochi beni individuati con certezza: le caratteristiche degli oggetti che provengono dalle condotte illecite legate a conflitti e terrorismo, da un lato, e le caratteristiche del mercato internazionale di opere d'arte e archeologiche, dall'altro, si sommano nel dare vita a un'area complessa da investigare e individuare. Si tratta, spesso, una vera e propria «zona grigia», ove convivono trasferimenti in qualche modo regolari; opere illecitamente esportate; transazioni che i venditori e gli acquirenti intendono mantenere riservate per ragioni personali o fiscali; opere provento di furto, saccheggio o scavo clandestino; opere che costituiscono il prezzo di accordi illeciti. Solo un approccio a questa zona grigia che sia insieme olistico e coordinato può ostacolare e, alla fine,

rendere meno convenienti i traffici connessi (anche) ai conflitti e all'azione dei terroristi<sup>1</sup>.

La risoluzione 2347 (2017) si inserisce a pieno in questo processo con tutta la rilevanza politica e normativa che le decisioni del CdS assumono nel panorama internazionale. È un processo che viene da lontano e che merita un esame per quanto sintetico

## 2. Una lunga storia

Ormai dimenticata la vicenda cambogiana, il tema della protezione dei beni culturali dalla distruzione intenzionale da parte di gruppi armati si è imposto all'attenzione della comunità in modo crescente a partire dalla distruzione delle statue di Buddha in Afganistan per giungere alle aggressioni perpetrate da Dàesh in danno di musei e siti archeologici di indiscussa rilevanza.

Queste manifestazioni di «furia iconoclasta», che non hanno risparmiato neppure antichi manoscritti e le tombe situate in Timbuctù, hanno creato un allarme generalizzato e riportato in primo piano i molteplici profili legati ad un tema così complesso e sfaccettato. E tra questi vanno inclusi i tradizionali aspetti che riguardano il traffico di opere d'arte: i gruppi terroristici operanti in Siria e Iraq, infatti, non si limitano a distruggere monumenti e oggetti d'arte, ma si avvantaggiano delle attività sistematiche di scavo e appropriazione, lucrando dai proventi del loro commercio.

Come si vede, le recenti aggressioni al patrimonio culturale di una collettività assommano in sé una serie di beni giuridici tra loro diversi ma complementari, che vanno dal diritto di proprietà individuale all'interesse pubblico per giungere alla pace e alla sicurezza.

Niente di nuovo sotto il sole. Fin dall'antichità i conflitti fra imperi, stati, popoli hanno incluso fra i loro esiti la distruzione dei simboli culturali degli sconfitti, la spoliatura dei loro tesori e l'utilizzo degli stessi a fini simbolici ed economici. Sparta, Gerusalemme, Roma sono tra gli esempi più noti dei saccheggi che si accompagnarono alla distruzione dei simboli del potere sconfitto<sup>2</sup>. Non di rado il passato, ancora non troppo lontano, ha visto queste condotte accompagnarsi a stragi e deportazioni della popolazione civile. Ancora oggi l'Unesco utilizza il termine «genocidio culturale»

1. Si tratta di aspetti che vedono non adeguati neppure i sistemi giuridici di realtà avanzate come quella europea e la stessa Italia. Non casualmente, nuovi strumenti di tutela penale del patrimonio culturale sono in discussione presso il Consiglio d'Europa e il Parlamento italiano.

2. Forme diverse, ma talvolta molto simili per conseguenze, hanno avuto le spoliature dei siti culturali e dei tesori d'arte subite dai Paesi oggetto di «colonizzazione», con interi monumenti e oggetti di ogni dimensione trasferiti nelle piazze, nei musei e nelle collezioni private dei Paesi colonizzatori.

per definire la sistematica distruzione di monumenti intesa a cancellare la storia e a distruggere la memoria collettiva di una popolazione.

Non vi è dubbio che aggressioni di queste dimensioni hanno conseguenze che vanno ben al di là del valore delle singole condotte e rappresentano un pericolo per la pace stessa. La distruzione e le violenze commesse verso i simboli culturali di una comunità hanno il potere di incidere in profondità sulla psiche individuale e sull'anima collettiva, provocando traumi che conducono a nuove violenze e ostacolano ogni processo di pacificazione. Queste conseguenze sono maggiormente sentite e gravi nelle realtà in cui culture diverse hanno convissuto fianco a fianco. La rottura radicale del patto di convivenza, il sentimento di "tradimento" e la profondità dell'offesa subita cancellano a lungo la fiducia e la disponibilità che permettono di vivere gli uni accanto agli altri e di progressivamente integrarsi a discapito delle differenze. Le distruzioni che ferirono Sarajevo e l'intera regione sono ancora vive dopo oltre venti anni e un processo di pace sostenuto con decisione a livello internazionale.

Considerazioni di questa natura sono formulate con sempre maggiore frequenza nell'ambito della comunità internazionale e si aggiungono a una diversa acquisizione oramai consolidata: il patrimonio culturale di una collettività non appartiene solo a questa, ma rappresenta un tesoro a livello universale e spetta alla comunità di tutti gli Stati farsene carico. Parleremo fra poco del diritto umanitario e delle sue regole volte a proteggere i beni culturali nelle condizioni di conflitto e di guerra; ci limitiamo qui a ricordare che la mappa dei siti Unesco costituisce il principale risultato moderno di tale acquisizione e si muove sul solco del mandato che la stessa Unesco ha ricevuto dall'Assemblea degli Stati, ma non esaurisce l'elenco dei beni che meritano tutela internazionale per il loro legame con la vita delle singole comunità.

Il richiamo all'Unesco consente di introdurre il tema dell'interesse pubblico statale accanto al valore universale del patrimonio artistico. Terminata la seconda guerra mondiale, accresciutisi i commerci internazionali e migliorate le condizioni economiche di larghi strati della popolazione, in particolare nel mondo occidentale, gli scavi clandestini e i furti di opere d'arte assunsero una dimensione particolarmente rilevante. L'allarme crebbe in modo esponenziale in molti Paesi che subivano condotte di spoliatura e di esportazione dei tesori d'arte. Fu all'interno di questo contesto che nel 1969 l'Italia dette vita al primo corpo di polizia specializzato nel contrasto al traffico di antichità e opere d'arte, il Comando per la

tutela del patrimonio culturale (Tpc) dei Carabinieri, e che, nel 1970, fu sottoscritta la prima e, forse, la più rilevante delle Convenzioni Unesco. Si tratta di un testo che regola i rapporti fra gli Stati e fissa l'obbligo di restituzione allo Stato di origine dei beni di interesse pubblico illegalmente esportati e commerciati.

### 3. Le Convenzioni internazionali: un cenno

Ho affrontato in altra sede il contenuto delle principali Convenzioni internazionali e tutela del patrimonio culturale<sup>3</sup>. In quella sede ho evidenziato come una prospettiva penalistica debba muovere dall'esame delle principali convenzioni Unesco e dalla Convenzione Unidroit del 1995. Si tratta, infatti, di strumenti normativi che contengono definizioni fondamentali, a tacer d'altro, per la individuazione dei beni protetti, per la individuazione delle principali condotte vietate sul piano amministrativo e civile, per la determinazione dei concetti di buona fede e «*due diligence*» in sede di contrattazione. Nel rinviare per un'analisi più dettagliata a quanto esposto nella relazione citata, mi limito qui a poche considerazioni utili a quanto stiamo dicendo.

La Convenzione Unesco del 1970 rappresenta una pietra miliare nel panorama internazionale e un punto di riferimento imprescindibile anche per la lettura e l'applicazione degli strumenti giuridici successivi, purché si tenga ben presente che essa ha come oggetto i beni che lo Stato di provenienza ha qualificato di interesse pubblico e reso in tal modo non liberamente commerciabili.

Merita un richiamo anche la Convenzione Unesco del 1972, meno nota della precedente ma non per questo priva di rilievo anche ai fini penalistici. All'art. 1 essa fornisce la definizione di «patrimonio culturale» (non dissimile dall'espressione inglese *cultural heritage*) articolandola attorno a tre categorie: monumenti, gruppi di edifici e siti. La Convenzione passa poi a definire la «proprietà culturale», riferita a singoli oggetti che rivestano valore e meritino tutela che lo Stato consideri appartenere al patrimonio culturale o naturale del Paese e meritino di essere inseriti negli elenchi previsti dagli artt.2 e 4. Resta, infatti, estremamente sensibile il rapporto fra l'interesse pubblico alla tutela di un bene e il diritto di disporne che esiste in capo al soggetto privato che vanta su quel bene un diritto di proprietà.

A tale proposito soccorre la Convenzione Unidroit, stipulata a Roma nel 1995, che regola le situa-

3. Relazione dal titolo *La tutela dei beni culturali nel panorama internazionale*, presentata in occasione del corso *Patrimonio culturale e tutela penale* (P16031) che la Scuola superiore della magistratura ha tenuto nel mese di aprile 2016.

zioni giuridiche in cui un bene sia stato oggetto di commercio e versi nelle condizioni per essere restituito al soggetto che ne è stato illegalmente espropriato. Pur regolando rapporti di diritto privato, tale Convenzione assume un particolare rilievo nel panorama complessivo, anche ai fini di valutazioni che sono proprie del diritto penale. Essa, infatti, contiene definizioni e disposizioni in tema di elemento soggettivo che risultano di fondamentale importanza nella disciplina giuridica e nella interpretazione delle altre normative.

Tornando a fatti più recenti, l'attenzione della comunità internazionale si è concentrata su quanto accaduto e accade in Iraq e in Siria e, in particolare, sulla necessità di evitare la distruzione di siti e tesori archeologici e di contrastare l'ideologia terrorista che sostiene tali condotte. Si tratta di preoccupazioni e di interventi necessari e urgenti, ma è nostra convinzione che non si possano trascurare le connessioni esistenti con un'altra forma di distruzione, quella rappresentata dall'effettuazione di scavi e di furti sistematici che comportano danni altrettanto rilevanti, per quanto meno eclatanti. In altri termini, non è possibile separare il tema delle aggressioni al patrimonio culturale nelle aree di crisi da quello più generale del commercio illegale nelle sue diverse forme. Il che implica anche una riflessione sui collegamenti che i gruppi terroristici operanti in Iraq e Siria avrebbero instaurato con i gruppi criminali in grado di gestire il commercio delle antichità e delle opere d'arte che vengono destinate ai mercati finali.

Sono questi terreni sui quali le Nazioni Unite operano da tempo in modo incisivo e articolato, cercando di affrontare contemporaneamente i diversi aspetti e di mobilitare le risorse presenti nelle organizzazioni internazionali e nazionali, nell'accademia e nella società civile, non dimenticando il ruolo fondamentale delle strutture museali e delle associazioni di commercianti. Nelle pagine che seguono si cercherà di mettere un poco di ordine in questo territorio vasto e complesso.

#### 4. Il diritto umanitario

Il richiamo alla protezione dei beni culturali in situazioni come quelle che vedono sfortunati protagonisti i territori di Siria, Iraq e, probabilmente, Yemen, impone di ricordare brevemente le regole che il diritto umanitario ha fissato (e alle quali non può non fare riferimento intervento del CdS connesso ai conflitti armati).

##### 4.1. La Convenzione dell'Aja del 1954

Nell'ambito del diritto umanitario deve essere dedicata un'attenzione particolare alla Convenzione dell'Aja del 1954, e al suo Primo protocollo aggiuntivo (dello stesso anno). Redatta dopo l'esperienza della Seconda guerra mondiale e le sistematiche aggressioni al patrimonio culturale che essa aveva conosciuto, la Convenzione dichiara illegali una serie di condotte che, in caso di conflitti armati, vanno dalla distruzione al saccheggio, dal danneggiamento alla dispersione, per giungere al divieto per la parte che ha assunto il controllo di un territorio di procedere alla esportazione dei beni culturali in esso presenti. Essa fissa poi per gli Stati due obblighi positivi fondamentali: a) restituzione degli oggetti illegalmente acquisiti; b) previsione di «tutte le misure necessarie per sanzionare penalmente o disciplinarmente le persone responsabili» (art.28). Come si comprende, quest'ultima disposizione risulta generica e intrinsecamente debole, ma non priva di importanza sul piano sistematico.

Non meno importante il Secondo protocollo aggiuntivo del 1999, che all'art.15 qualifica come «gravi» alcune violazioni, fra cui gli attacchi «intenzionali», le condotte di distruzione o acquisizione «estensive», gli atti di vandalismo, il saccheggio, il furto e l'appropriazione illegale<sup>4</sup>. Il giudizio di gravità di tali condotte assume un obiettivo rilievo sia con riferimento alla successiva evoluzione del diritto internazionale classico, pensiamo allo Statuto di Roma, sia con riferimento agli strumenti di cooperazione penale internazionale che si fondano sulla Convenzione di Palermo.

##### 4.2. Lo «Statuto di Roma»

Quanto allo Statuto di Roma, possiamo qui limitarci a ricordare la disposizione contenuta nel comma secondo dell'art.8, secondo cui costituiscono «crimini di guerra» tutte le violazioni «serie» delle leggi e delle consuetudini applicabili ai conflitti armati. In tale contesto rientrano (comma secondo, lett.e, n.IV) gli attacchi intenzionali contro edifici «aventi natura storica o destinati a scopi religiosi, educativi, artistici, scientifici, caritatevoli, oppure ospedali ...», che non costituiscano legittimi obiettivi militari.

È interessante notare come l'elenco degli obiettivi ora ricordato includa edifici rientranti in tre categorie di beni giuridici: umanitari (ospedali, scopi caritatevoli); legati all'identità della popolazione (monumenti storici o artistici); espressione di libertà fondamentali (edifici religiosi, educativi, scientifici).

4. Si tratta di condotte che ritroviamo disciplinate dagli art.7-10 della legge 45 del 2009, emanate in attuazione dell'art.15 sopra citato.

### 4.3. Il caso di Abou Tourab e la Corte Penale Internazionale

L'indagine e il processo subito lo scorso anno da Ahmad Al Faqui Al Mahidi, noto come Abou Tourab, davanti alla Corte penale internazionale hanno assunto un valore politico e culturale di primaria importanza. Non solo si tratta della prima condanna, a nove anni di carcere, per condotte di distruzione intenzionale di monumenti storici e di valore religioso emanata da una Corte internazionale con riferimento a violenze commesse per finalità di terrorismo da affiliato a Al-Qaida, ma si tratta della prima volta che tali condotte sono qualificate come «crimine di guerra» ai sensi del citato art.8 e dell'art.25, comma 3, dello Statuto di Roma<sup>5</sup>. Dal momento che l'imputato ha ammesso le proprie colpe in sede di giudizio, si rivela particolarmente interessante la lettura delle motivazioni della decisione con cui in data 24 marzo 2016 la *Pre-Trial Chamber I* ha convalidato la richiesta di rinvio a giudizio avanzata dall'ufficio del Pubblico ministero<sup>6</sup>.

Abou Tourab era accusato di avere, nel 2012 e nel contesto di un conflitto armato fra un gruppo fondamentalista e le autorità maliane, concorso in varie forme (agendo direttamente; collaborando all'azione altrui; istigando: etc.) alla distruzione di dieci siti protetti dalla convenzione Unesco del 1972 o comunque vissuti come patrimonio culturale dalla collettività locale. Il fatto che i siti aggrediti fossero stati scelti proprio per il loro valore culturale e religioso, nonché per l'importanza che ad essi attribuiva la comunità locale, ha rappresentato un elemento decisivo perché la Corte ritenesse integrati gli estremi dei reati contestati.

## 5. Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza

Con le risoluzioni 2170 (2014) e 2178 (2014) il Consiglio di Sicurezza ha affrontato i temi legati alla natura terroristica delle condotte di Isil-Daesh e al fenomeno dei «foreign terrorist fighters» (Ftf), ponendo sempre più l'accento sulle forme di supporto e di finanziamento delle attività illegali compiute da tali soggetti.

Con la risoluzione 2195 (2014), fortemente voluta dai Paesi africani, l'accento è stato posto sui legami fra le condotte dei gruppi terroristi e quelle dei gruppi criminali transnazionali, sulle possibili collaborazioni

e sul reciproco supporto in aree quali il traffico di esseri umani, il traffico di armi e droga, il traffico di beni culturali. Si tratta di una risoluzione di grande rilievo sul piano dell'evoluzione del «sistema Consiglio di Sicurezza», che amplia l'orizzonte di intervento e si misura con la natura in qualche modo ibrida (tra ideologico e criminale) dei gruppi armati che abbiamo ricordato, cui non possiamo non aggiungere Boko Haram per la rilevanza che questo gruppo riveste in Africa e per le conseguenze drammatiche delle sue azioni sulla pace e la sicurezza di una porzione consistente di quel continente. Tuttavia, la risoluzione sembra essere stata poco metabolizzata dal Consiglio e dalla maggioranza dei suoi membri e le determinazioni in essa contenute non hanno conosciuto lo sviluppo e l'applicazione che avrebbero meritato.

Veniamo così alla risoluzione 2199 (2015) che nel mese di febbraio affrontò in modo esplicito il tema del finanziamento alle attività e all'esistenza stessa dei gruppi terroristi. La proposta iniziale della Russia, concentrata sulle conseguenze del traffico di petrolio, è stata ampliata fino a ricomprendere le quattro principali fonti di finanziamento dei gruppi terroristi che operano in Medio Oriente: traffico di petrolio, traffico di beni culturali, sequestri di persona, donazioni e trasferimenti di denaro dall'estero. Il traffico di beni culturali è affrontato nei paragrafi 15-17 nei termini che seguono:

«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

5. In precedenza, il Tribunale internazionale per i crimini commessi nella ex-Jugoslavia con sentenza del 26 febbraio 2001 aveva qualificato come «crimini contro l'umanità» le condotte intenzionali di distruzione giudicate nel caso Kordic e al.

6. Al rinvio a giudizio è seguita la celebrazione del giudizio. Con l'imputato che si è dichiarato responsabile dei fatti e ha preso da essi le distanze, la Corte in data 27 settembre 2016 ha fissato in nove anni di reclusione l'entità della pena inflitta.

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 and calls upon the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, Interpol, and other international organizations, as appropriate, to assist in the implementation of this paragraph;».

Il paragrafo 17 contiene una indicazione importante sul piano della cooperazione internazionale nel momento in cui, sulla base dell'inizio delle situazioni di conflitto o instabilità, fissa due date a partire dalle quali deve presumersi la illegalità della rimozione dei beni culturali provenienti da Iraq e Siria, con conseguente illegalità degli atti di esportazione, di trasferimento, di successiva importazione e commercializzazione. Si tratta di date che hanno valore vincolante per tutti gli Stati, chiamati ad adeguarsi a tale decisione, e che diventano un punto di riferimento per tutta la comunità internazionale, soggetti privati compresi.

La risoluzione 2253 (2015) rappresenta la *summa* delle disposizioni adottate dal Consiglio di Sicurezza in tema di contrasto al terrorismo mediante il sistema delle sanzioni. Ai paragrafi 14 e 15 richiama il commercio di beni culturali (definiti quali «*antiquities*») fra le forme di finanziamento che devono essere individuate, sanzionate e fatte oggetto di misure volte a prevenire o bloccare il supporto che ne deriva per i gruppi terroristi.

A queste tre importanti risoluzioni si è, poi, aggiunta la risoluzione 2322 (2016), che nel dicembre scorso ha affrontato il tema della cooperazione internazionale, di polizia e giudiziaria, nel contrasto ai crimini terroristici e ai crimini ad essi collegati, incluse le aggressioni al patrimonio e ai beni culturali. Una risoluzione di grande rilievo che si occupa delle modalità concrete di risposta e, costruendo sulle logiche e i contenuti della «Convenzione di Palermo» contro il crimine organizzato transnazionale, invita gli Stati a dotarsi degli strumenti necessari e ad utilizzarli per una più avanzata ed efficace cooperazione internazionale.

## 6. Il collegamento con il finanziamento dei gruppi terroristi

Ho intenzionalmente omissivo di affrontare in questa sede il tema articolato e complesso delle disposizioni in tema di beni culturali contenute nelle

risoluzioni di Assemblea Generale. Rinvio per questo alla mia relazione che ho citato in nota 3, e mi limito a ricordare come la risoluzione 68/196 del 2014 abbia adottato le «linee guida» sviluppate a Vienna in sede di Commissione Crimine, che contengono un'articolata indicazione di comportamenti e misure che gli Stati dovrebbero adottare nelle loro diverse articolazioni al fine di contrastare i fenomeni illegali legati allo sfruttamento e al traffico di beni culturali.

Quello che occorre affrontare adesso è il tema dell'esistenza di prove di un collegamento attuale fra il commercio di beni culturali e l'azione di gruppi terroristi che forma oggetto di discussione in sede internazionale e ancora recentemente è stata evidenziata la circostanza che la scarsità di oggetti intercettati negli ultimi mesi ai confini delle aree di crisi irachena e siriana non consente di avere risposte certe a tale interrogativo<sup>7</sup>. Per altro verso, esistono commentatori che fissano in milioni di dollari i proventi che le organizzazioni terroristiche riceverebbero dallo sfruttamento dei beni culturali e qualificano tale fonte di finanziamento come la seconda per importanza dopo il commercio di petrolio.

Può essere utile ricordare in questa sede che durante un incontro tenutosi al Metropolitan Museum di New York nel Settembre 2015 le autorità statunitensi mostrarono una serie di documenti sequestrati in Siria da cui risulta la sistematicità delle condotte di scavo e di commercio dei beni culturali. Si tratta di documenti che hanno la forma di vere e proprie autorizzazioni a sfruttare singole zone rilasciate a singole persone dai rappresentanti del sedicente «Stato islamico» in cambio di una somma di denaro e di una futura percentuale sui proventi. Questi documenti confermano la struttura organizzata che Isil-Dàesh si è data con riferimento al controllo del territorio ed evidenziano come quel gruppo percepisca l'importanza e l'utilità di favorire il commercio dei beni archeologici senza che questo contrasti con le azioni di distruzione di monumenti e di luoghi di culto, che hanno finalità tipicamente politiche<sup>8</sup>.

Più recentemente il Comitato sanzioni 1267 (che si occupa proprio di Isil-Dàesh) ha ricevuto specifici rapporti che i propri esperti hanno dedicato al tema e che forniscono evidenze degli introiti che i gruppi terroristi di Siria e Iraq ricevono dagli scavi clandestini, dalle appropriazioni illegali e dal commercio di beni culturali.

7. Fonti Interpol segnalano che gli oggetti verosimilmente provenienti da Iraq e Siria recuperati in Libano, in Turchia e in alcuni Paesi europei negli ultimi dodici mesi ammontano a poche migliaia e sono di modeste dimensioni e modesto valore. Diverse le stime di un più recente studio del Monitoring Team del Comitato 1267, che ha calcolato in circa 30.000 gli oggetti sequestrati negli ultimi 12 mesi (difettano, tuttavia, le descrizioni di tali oggetti e si presume che un largo numero di essi sia costituito da monete e da piccoli beni di scarso valore).

8. Sembrano del tutto condivisibili le posizioni assunte da Unesco, da molte istituzioni internazionali e molti commentatori in ordine ai plurimi significati che gli atti di distruzione intenzionale intendono trasmettere: nulla di meritevole esiste prima del secolo di Maometto;

Nel corso di un dibattito che la Missione permanente d'Italia presso le Nazioni Unite ha co-organizzato il 2 Marzo 2016<sup>9</sup>, i rappresentanti di Interpol e Unesco hanno convenuto che solo una minima parte dei beni culturali verosimilmente scavati o sottratti è stata oggetto di trasferimento verso i mercati occidentali o asiatici e verso quelli che sembrano essere i nuovi mercati mediorientali. Ciò lascia pensare che i commercianti stiano raccogliendo i materiali in luoghi sicuri in attesa che si creino condizioni più favorevoli alla loro esportazione e commercializzazione. Qualora questa ipotesi abbia fondamento, essa impone di pensare all'esistenza di una strategia complessiva e costituirebbe conferma della circostanza che l'azione illegale dei gruppi terroristi e di chi opera nelle aree da loro controllate si incanala poi verso i mercati di destinazione attraverso i gruppi criminali organizzati che gestiscono i traffici internazionali. Sempre l'Interpol, infatti, ha dato notizia del rinvenimento di armi, sostanze stupefacenti e oggetti d'arte all'interno di un unico *container* verosimilmente destinato al circuito europeo.

A questo proposito segnalo che gli organismi delle Nazioni Unite dedicati al contrasto al terrorismo stanno approfondendo i confini e le caratteristiche del commercio di beni culturali originati dalle aree sotto il controllo dei gruppi terroristi, in Siria e in Iraq.

Nel confermare che nei territori occupati l'attività di scavo e spoliatura sembrano essere sistematiche, viene fatto notare in primo luogo che i profitti alla fonte sono relativamente bassi e che la gran parte del valore economico si colloca nelle fasi successive di traffico e di commercio finale. Questo ha due conseguenze:

- le attività di scavo e di appropriazione dei beni culturali possono essere economicamente rilevanti solo in presenza di un numero molto elevato di oggetti;
- solo riducendo i profitti del traffico sarà possibile rendere assai poco conveniente continuare a escavare e a impossessarsi illegalmente dei beni alla fonte.

In secondo luogo viene rilevato che senza l'utilizzo di *database* contenenti informazioni adeguate e rapidamente accessibili non è possibile contrastare efficacemente l'attività di traffico e quella di vendita dei beni sui mercati. In questa prospettiva appare necessaria anche un'armonizzazione sia dei regimi nazionali sia dei sistemi di catalogazione e nomenclatura,

possibilmente coordinata nell'ambito delle attività della Wco (World custom organization).

In termini più generali, va osservato che il sistema di contrasto al terrorismo si concentra sulle forme di finanziamento e invita gli Stati membri a combattere efficacemente il fenomeno. È evidente che tale invito con il suo approccio di ordine generale riconduce il tema alla più ampia normazione sul traffico di beni culturali. Ora, in assenza di uno strumento internazionale specificamente dedicato agli aspetti penali, ogni Paese per le medesime condotte può prevedere o non prevedere sanzioni penali, avere una diversa disciplina di fondo sulla «proprietà» degli oggetti trovati o posseduti, dotarsi di regimi diversi in tema di autorizzazioni, importazione, esportazione. Tutto questo rende estremamente difficile mettere in campo una risposta effettiva. A tale vuoto ha cercato di dare risposta in sede europea la delegazione francese che, supportata dall'Italia, nel corso dei negoziati sulla nuova direttiva antiterrorismo ha proposto di inserire il seguente paragrafo:

*«Member States shall take the necessary measures to ensure that importing, exporting, transiting, detaining, selling, acquiring or exchanging a cultural object of archaeological, artistic, historic or scientific interest, with knowing that it comes from a theatre of operations of terrorist groups, is punishable as a criminal offence.»*

Tale proposta appare da sola indicativa della consapevolezza che gli interventi repressivi per essere efficaci richiedono uno sforzo di coerenza e armonizzazione che prevenga i disallineamenti e i vuoti di disciplina che fungono da ostacolo anche per coloro che con le migliori intenzioni intendono investigare e processare le condotte illegali.

## 7. Il contributo della Rappresentanza italiana

Ho ricordato poco sopra la istituzione del Tpc dei Carabinieri e non c'è spazio per ricordare il lavoro eccezionale che questo Comando specializzato ha realizzato e sta realizzando per la tutela di quel patrimonio in Italia e nel mondo, ottenendo riconoscimenti internazionali che fanno onore al nostro Paese. Posso, ancora, evidenziare la fruttuosa presenza italiana in sede Unesco a livello di indirizzo politico e a livello operativo. Italiani sono molti dei funzionari Unesco che ricoprono ruoli fondamentali, e analoga

la storia di quel territorio e della sua gente deve essere azzerata per lasciare campo alla nuova storia che comincia adesso; le singole comunità non devono avere simboli e luoghi di riferimento che siano di ostacolo all'unica cultura e all'unica storia che si sta costruendo; e altro ancora.

9. Si farà cenno in seguito al progetto in cui detto incontro si inserisce.

affermazione è possibile fare per la presenza italiana nelle strutture di Unodc e Interpol che si occupano di questo settore. Merita ricordare, infine, il ruolo attivo che i rappresentanti italiani hanno ricoperto a Vienna nello sviluppo degli strumenti operativi realizzati da Unodc, a partire dalle linee guida adottate nel 2014 dalla Commissione Crimine e quindi fatte proprie dall'Assemblea Generale.

Il tema era, invece, del tutto residuale nei lavori degli organismi Onu newyorkesi, sostanzialmente limitato a includere nelle deliberazioni di Assemblea Generale il lavoro fatto a Parigi o Vienna o Ginevra.

Poi sono venuti i fatti mediorientali e le vicende di Nimrud e Palmira. Nel 2015 la Rappresentanza permanente dell'Iraq, sostenuta da quella tedesca, ha ottenuto l'approvazione di una Risoluzione che mette al centro la tutela del patrimonio culturale iracheno. Ma, come si sa, le Risoluzioni di Assemblea Generale non hanno efficacia vincolante e anche questa Risoluzione risultava priva di indicazioni operative.

Come si è visto, qualcosa è cambiato nel 2015 con l'approvazione in Consiglio di sicurezza della Risoluzione 2199 e con i tre paragrafi dedicati e limitati al contrasto al traffico di beni culturali quale forma di finanziamento dei gruppi terroristici attivi in Siria ed Iraq. Non a caso, l'interesse della risoluzione si concentra sui beni esportati dall'Iraq dopo il 1990 e dalla Siria dopo il marzo 2011.

Su queste basi si è innestata l'iniziativa che la Rappresentanza d'Italia presso le Nazioni Unite ha lanciato nel giugno del 2015 assieme alla Giordania. Ci è, infatti, sembrato il momento di ricucire i diversi strumenti esistenti e di provare a passare dalla redazione di risoluzioni alla loro applicazione concreta. Nessuno dei diversi organismi che pure operano sul campo è in grado di rispondere da solo alla urgenza e complessità della situazione e solo la connessione fra gli sforzi di tutti può consentire di fare passi avanti.

Il primo ostacolo da affrontare era la scarsa consapevolezza da parte della maggior parte dei rappresentanti dei 193 Paesi. Al di là di proclamazioni di principio e al di là del reale interesse di un ristretto numero di Stati, il tema della protezione del patrimonio culturale non rientrava nell'agenda newyorkese. Occorreva cambiare prospettiva e passare da singole iniziative adottate da singoli Stati per le più varie ragioni, a un approccio organico. Occorreva passare da singoli eventi a un vero progetto.

Il progetto ha introdotto due novità: la programmazione di una serie di incontri che hanno coperto con continuità quindici mesi; la rottura della separazione fra Stati e «agenzie».

Tradizionalmente uffici-agenzie Onu e i singoli Stati si muovono secondo logiche di reciproca convenienza, e questo è del tutto fisiologico atteso il me-

todo di funzionamento delle Nazioni Unite. Tuttavia, questo favorisce la frammentazione delle iniziative e la loro finalizzazione a un singolo obiettivo. Alla lunga il risultato non è funzionale a quell'approccio «olistico» che tutti invocano, ma risulta assai poco praticato.

Nel pensare il nostro progetto abbiamo deciso di includere fin dall'inizio le tre maggiori organizzazioni (uffici-agenzie) che si occupano di tutela del patrimonio culturale in modo potenzialmente complementare: Unesco, Unodc e Interpol. Il progetto è stato così costruito assieme, avendo i due Stati e le tre organizzazioni pari dignità e pari responsabilità, ferma restando per i soli Stati la responsabilità politica. Il progetto, si è perfezionato con la pubblicazione di un libretto che ripercorre le tappe essenziali dell'analisi effettuata e contiene un indice di tutti i principali strumenti giuridici internazionali, per concludersi con una serie di indicazioni e suggerimenti distinti secondo le tre aree di intervento che sono, nello stesso tempo, separate e interdipendenti: aree di origine dei beni; forme di traffico interno e internazionale; mercati di destinazione. In estrema sintesi:

#### 7.1. Le aree di provenienza

Il discorso sulle aree di provenienza vede oggi una netta distinzione fra quelle che possiamo considerare aree di crisi o di occupazione o di vero e proprio conflitto armato, da un lato, e tutte le altre aree. Per le prime, come si è detto, sussistono o una evidente indicazione di sospetto circa la illiceità della appropriazione ed esportazione degli oggetti, o addirittura una presunzione di illiceità, come stabilito con indicazioni temporali precise nel testo della risoluzione 2199 (2015) del Consiglio di Sicurezza. Per le seconde aree valgono i principi generali che ancorano la liceità della detenzione e della esportazione alle regole e agli *standard* fissati dalla normativa domestica. Quest'ultima concerne sia la identificazione dei beni soggetti a tutela sia le regole di trasferimento della titolarità degli stessi sia le forme da seguire per la esportazione temporanea o definitiva. Questo introdurrebbe il tema delle regole stabilite a livello nazionale, e non è possibile affrontarlo in questa sede. Mi limito qui a richiamare quanto si è detto più volte sulla necessità di coordinare e rendere omogenee le legislazioni, le normazioni e gli *standard* nazionali al fine di rendere possibile anche le diverse forme di cooperazione internazionale.

#### 7.2. Il commercio internazionale e il vero e proprio "traffico"

Alcune risoluzioni e documenti delle Nazioni Unite insistono sulla rilevanza delle violazioni che hanno

ad oggetto il traffico illegale di beni culturali e invitano gli Stati membri a qualificare le stesse come reati «gravi» ai sensi dell'art.2 della Convenzione di Palermo. È, infatti, questo il settore in cui maggiormente si sente il bisogno di una cooperazione internazionale effettiva ed efficace.

Il concetto di cooperazione assume qui più livelli e tocca profili diversi: la qualità della normazione nazionale di riferimento; la definizione di documentazione e procedure che rispondano alle esigenze di collaborazione fra Paesi diversi; l'esistenza di forze di polizia e di magistratura adeguatamente formate; la formazione e l'aggiornamento dei funzionari doganali; la cooperazione diretta fra forze di polizia e la cooperazione fra gli organi inquirenti e giudiziari dei diversi Paesi interessati; l'effettività e la tempestività delle procedure di restituzione ai Paesi di origine; il potenziamento degli strumenti di lavoro internazionali e il ricorso agli stessi da parte degli apparati pubblici nazionali.

Un livello elevato di cooperazione internazionale è l'unico strumento in grado di rispondere alla complessità delle condotte criminose, soprattutto ove si consideri che esiste una «zona grigia», in cui il commercio legale e quello illegale insistono e convivono, ed esistono canali di trasferimento dei beni culturali illegalmente commerciati che sono comuni a quelli di altre tipologie criminali di traffico. Senza tacere della nuove complessità derivanti dal commercio e delle aste effettuati via internet.

### 7.3. I mercati di destinazione

Apparentemente più semplice, il tema della regolamentazione dei mercati di destinazione presenta una consistente complessità e si intreccia con quello generale della documentazione di accompagnamento dei beni culturali e del regime giuridico di questi.

Si è visto come in via generale il regime giuridico dipenda principalmente dalle regole fissate dallo Stato di origine in tema di commerciabilità e di documentazione. Si è anche visto come il regime pubblicistico (Unesco) e quello privatistico (Unidroit) offrano parametri di riferimento e di interpretazioni fondamentali sia per la disciplina nazionale sia per gli accordi internazionali a livello bilaterale e multilaterale. Altrettanto importante è la qualità del regime doganale<sup>10</sup> e della sua applicazione coerente da parte di tutte le autorità competenti.

Si è, poi, fatto cenno all'esigenza che i soggetti privati interessati cooperino al contrasto del traffico o del commercio illecito di beni culturali. Ciò vale

per i commercianti e le case d'asta come per i singoli collezionisti e le istituzioni museali di qualsiasi natura.

È adesso il caso di concludere sottolineando l'importanza del partnership pubblico-privato. Il colloquio fra istituzioni pubbliche e soggetti privati che operano nel settore ha messo in evidenza l'esistenza di obiettive difficoltà che commercianti e collezionisti (musei pubblici inclusi) incontrano nel sostenere il commercio legale ed emarginare quello illegale. Si tratta di difficoltà che non possono essere affrontate semplicemente ricorrendo a strumenti penali o comunque repressivi. Disponibilità di informazioni attendibili facilmente accessibili; percorsi educativi e sedi di confronto; un sistema bilanciato di incentivi e disincentivi: sono queste alcune delle misure che devono essere affiancate agli strumenti normativi esistenti, a loro volta meritevoli di sostegno e di piena applicazione.

A questo proposito dobbiamo considerare il peso delle associazioni di commercianti e collezionisti, che si fa sentire ogni volta che un'autorità statale o internazionale intende introdurre nuove forme di regolazione del mercato. È un dato di fatto che una percentuale molto consistente delle transazioni che hanno ad oggetto beni culturali, artistici, archeologici riguarda oggetti che risultano privi di documentazione di origine oppure accompagnati da documentazione incompleta (o sospetta). Si tratta di questione che incide su un mercato di grande valore economico e su una tipologia di commercianti-collezionisti in grado di far sentire la propria voce. Nasce di qui la convinzione che il problema non può essere affrontato solo con strumenti repressivi e che occorre intervenire con misure volte a favorire la collaborazione fra i soggetti pubblici e privati e disincentivare le transazioni illecite o sospette.

Anche in questo settore, infatti, la risposta penale può essere utile solo se l'area «grigia» viene ridotta e il mercato legale messo in condizione di far emergere in modo quanto più chiaro possibile gli attori e i comportamenti illegali.

Concludendo, il progetto che l'Italia ha lanciato e gestito a New York, articolato su una mostra di reperi recuperati, due eventi presieduti dal Ministro Gentiloni e tre seminari tecnici, ha ampliato il terreno di dibattito articolandolo in modo coordinato tra i mandati e le attività delle tre maggiori agenzie e uffici competenti a livello internazionale. Ha, poi, stimolato l'interesse di un numero crescente di Stati e favorito il loro coinvolgimento attraverso occasioni ove hanno

10. E qui meriterebbe soffermarsi sull'esigenza di uniformità tendenzialmente garantita dal Wco così come sulla necessità di una revisione dei codici doganali che, introducendo un'adeguato dettaglio, favoriscano le operazioni di controllo e la loro efficacia concreta.

potuto valorizzare le iniziative nazionali e l'impegno profuso in sede internazionale. Ha, insomma, preparato il terreno per la presentazione e la negoziazione di una risoluzione che affronta con approccio diverso un tema che tocca allo stesso modo la vita delle perso-

ne e delle comunità, la pace e la sicurezza, il contrasto al terrorismo internazionale. Il testo ora approvato contribuisce in modo decisivo a creare un sistema più efficace ed accettato di tutela del patrimonio e dei beni culturali.