

Rosario SAPIENZA

Per il decennale della Dichiarazione dell'UNESCO sulla distruzione intenzionale del patrimonio culturale

Il patrimonio culturale si trova esposto a gravi rischi ovunque nel mondo e ciò in particolare nei periodi di accesa conflittualità politica e militare. L'Unesco ha lanciato ad esempio, qualche tempo fa, un allarme per i siti archeologici siriani, dall'antica città di Palmira alla fortezza crociata del Krak des Chevaliers, minacciati dalla guerra civile tutt'ora in corso in quelle aree e sono noti i gravi danni che la guerra in Iraq produsse sul patrimonio archeologico di quella terra, nonostante i generosi sforzi della cooperazione internazionale.

Ciò accade il più delle volte perché i combattenti collocano postazioni militari nella immediata vicinanza di siti culturali per proteggerle dalla furia della guerra, peraltro in violazione di norme espresse del diritto internazionale bellico. Altre volte però succede perché il patrimonio culturale venga deliberatamente fatto oggetto di misure di distruzione proprio per quel che esso rappresenta in quanto testimonianza di un credo religioso o di una appartenenza culturale, in altre parole di una identità.

L'esempio più noto di questa ipotesi è offerto dalla distruzione dei Buddha di Bamiyan, avvenuta nel 2001 ad opera dei Talebani dell'Afghanistan, i quali, in omaggio al loro credo iconoclasta e volendo attrarre l'attenzione del mondo intero, distrussero queste gigantesche statue, ritenendole testimonianza di una fede idolatra, anche se non più professata nel loro Stato.

Produssero in verità un effetto di riverberazione mondiale, e tra le numerose conseguenze, l'approvazione il 17 ottobre 2003 da parte della Conferenza Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Istruzione, la Scienza e la Cultura (UNESCO) della Dichiarazione sulla distruzione intenzionale del patrimonio culturale, un documento pensato e voluto a caldo (per i tempi del negoziato diplomatico due anni sono lo spazio di un mattino) per ribadire l'illiceità internazionale di simili condotte.

La Dichiarazione rappresentò certamente un'importante reazione a quanto era accaduto, ma letta oggi a dieci anni dalla sua approvazione lascia non poche questioni aperte e, in un certo senso, offre una prova dell'atteggiamento fino a questo momento prudente (per non dire altro) degli Stati rispetto a questi problemi.

Un documento prudente e, a tratti, vago.

Ma che dice nella sostanza la Dichiarazione? Raccomanda, perché di più essendo una Dichiarazione non può fare, agli Stati sia di aderire ai trattati esistenti, sia di impegnarsi per l'adozione di strumenti giuridici che proteggano in maniera sempre più efficace il patrimonio culturale (art. III, par. 4) nonché di ispirare la loro azione ai principi relativi alla protezione del patrimonio culturale in tempo di pace (art. IV) e di conflitto armato (art. V).

La Dichiarazione tenta poi di definire cosa debba intendersi per "distruzione intenzionale" che si ha quando si commette un atto inteso a distruggere in tutto o in parte il patrimonio culturale, compromettendone l'integrità, in una maniera che costituisce una violazione del diritto internazionale o una offesa ingiustificabile ai principi di umanità o ai dettami della pubblica coscienza, quando questi atti non siano già regolati dai principi fondamentali del diritto internazionale (art. II, par. 2). Formula che nella sua apparente volontà di dire tutto finisce per svuotarsi di senso da sola, dato che rischia di evocare (anzi di fatto fa proprio questo) quelle norme del diritto internazionale bellico che vietano di usare i siti culturali come postazioni militari e dunque, indirettamente, permettono in questi casi di attaccarli adducendo la "necessità militare".

Le conseguenze poi di una distruzione intenzionale del patrimonio culturale sono espresse in un linguaggio prudente e vago, dato che si fa un generico riferimento al diritto internazionale, evitando di evocare il ristabilimento della situazione preesistente o il risarcimento.

La Dichiarazione mantiene poi il suo atteggiamento vago e prudente in materia di sanzioni per gravi violazioni dei diritti umani, e sembra quasi arretrare rispetto a quanto previsto dallo Statuto della Corte Penale Internazionale (Roma, 1998) che già prevede che violazione

gravi delle norme di diritto internazionale sulla protezione del patrimonio culturale costituiscano crimini di guerra e come tali vengano giudicati dalla Corte.

Alle radici del problema: il caos normativo risultante dalla prudenza e vaghezza delle varie convenzioni in materia.

Certo, la Dichiarazione è, in fin dei conti, un documento di circostanza, scritto per approntare una reazione all'esecrabile comportamento dei talebani, ma essa risente dell'approccio complessivo dell'UNESCO al problema della salvaguardia del patrimonio culturale. Infatti, è questo il vero problema, il quadro normativo all'interno del quale l'organizzazione opera è complesso, a tratti caotico e, non saprei dirlo diversamente, non particolarmente incoraggiante e *user friendly*. Le non poche convenzioni dell'UNESCO in materia di protezione di beni culturali si sovrappongono a volte, delineando un quadro normativo all'interno del quale l'azione dell'organizzazione risulta sempre e comunque fortemente condizionata dalla volontà degli Stati ed i risultati che si colgono sono dunque assai spesso il frutto della caparbietà dei funzionari dell'organizzazione e della buona volontà degli Stati interessati, non certo della perspicuità delle norme internazionali. E' pur vero che il ruolo dell'UNESCO nella tutela dei beni culturali si è in verità progressivamente accentuato nel succedersi dei trattati internazionali stipulati sotto l'egida dell'organizzazione, ma il sistema appare comunque ancora assestato su un modello, che certo è andato progressivamente istituzionalizzandosi, ma che rimane quasi interamente nelle mani degli Stati parti.

A voler ricostruire rapidamente le linee portanti di questa evoluzione, occorre partire dalla Convenzione dell'Aja del 14 maggio 1954, una convenzione che appare puntare tutto sull'azione degli Stati, accontentandosi di obblighi piuttosto blandi quanto al controllo sul loro operato, salvo che per l'istituzione del regime di protezione speciale, quello sì oggetto di una normazione più dettagliata, basterà notare che essa affida i controlli sull'adempimento degli obblighi degli Stati alla blanda tecnica dei rapporti degli Stati, con l' art. 26 contiene una singolare accoppiata. Al primo comma si dice che le Alte Parti Contraenti si comunicheranno reciprocamente attraverso il direttore generale dell'UNESCO le traduzioni ufficiali della presente Convenzione e del Regolamento per la sua esecuzione. Al secondo comma si dice che almeno una volta ogni quattro anni invieranno al direttore generale un rapporto che fornisca qualsiasi informazione esse ritengano utile relativamente alle misure di esecuzione che hanno adottato o intendono adottare per l'adempimento degli obblighi della presente Convenzione e del Regolamento di esecuzione. Un rapporto dunque, redatto dallo Stato sotto la sua responsabilità e perdi più ogni quattro anni. E peraltro l'obbligo è messo lì, quasi dimenticato insieme all'obbligo di far tradurre la Convenzione nella propria lingua ufficiale. C'è da dubitare che un simile sistema possa funzionare e, infatti, non funziona. A voler scorrere la serie di rapporti che l'UNESCO pubblica sulla esecuzione e l'adempimento delle Convenzioni ed in particolare di quella del 1954, si evince uno *scoreboard* non incoraggiante. Ad esempio, fino al 1961 gli Stati parti della Convenzione erano 43, ma i rapporti presentati furono solo 9. Nel 1967 le parti della Convenzione erano 51, i rapporti 16. Nel 1970 le parti della Convenzione erano 54, i rapporti 15. Nel 1979 le parti della Convenzione erano 55, i rapporti 19. Nel 1984 le parti della Convenzione erano 57, i rapporti 24. Nel 1989 le parti della Convenzione erano 61, i rapporti 25. Nel 1995 le parti della Convenzione erano 73, i rapporti 29. Nel 2000, quando le parti della Convenzione erano diventate circa 100, i rapporti furono solo 23.

Se ci riferiamo poi alla Convenzione di Parigi del 1970 sul traffico internazionale di cose d'arte non troviamo un assetto molto differente, dato che gli articoli 16 e 17 ripropongono lo schema dei rapporti periodici, prevedendo una assistenza tecnica dell'UNESCO, ma solo a richiesta dello Stato. Più articolate sono invece le previsioni della Convenzione sul Patrimonio Mondiale del 1972, ma non particolarmente sui punti dei quali ci stiamo occupando. Tutto appare incentrato sull'azione del Comitato per la protezione del Patrimonio mondiale anche in tema di assistenza tecnica agli Stati, ma, benché la normazione contenuta negli articoli 19-26 sia più articolata e lasci al Comitato margini d'azione assai ampi, tutto si origina comunque da una richiesta dello Stato parte, come evidenziato dall'articolo 19.

Che fare?

Come meravigliarsi dunque che la Dichiarazione sia venuta fuori così prudente? E che, come molti hanno evidenziato con disappunto, affermi all'articolo III par. 1 che gli Stati "dovrebbero" adottare ogni misura idonea a prevenire ed impedire gli atti di distruzione intenzionale del patrimonio culturale? Perché limitarsi a dire "dovrebbero" quando un simile obbligo era stato già espresso in termini ben più vincolanti in varie disposizioni dei trattati esistenti?

La verità è che seppure tutti erano pronti a condannare quanto accaduto, molti tra gli Stati temettero che a dir le cose troppo nettamente si sarebbero poi trovati le mani legate sia in tempo di pace che in tempo di guerra. Insomma ancora una volta la Realpolitik degli Stati a creare difficoltà che si riscontrano in fin dei conti, come abbiamo brevemente ricordato, anche per altri strumenti internazionali in materia di tutela del patrimonio culturale.

E' giunto il momento, dunque, almeno credo, di fare sul serio. Che si provveda ad una generale riorganizzazione delle strategie di protezione internazionale dei beni culturali, sottraendole al dare e avere delle relazioni diplomatiche e dando vita ad un corpo di funzionari internazionali, magari anche quelli ben preparati e motivati dell'UNESCO e delle tante organizzazioni non governative attive nel settore, ma dotati dei poteri e delle competenze necessari per intervenire efficacemente su problemi tanto delicati. Prima che sia troppo tardi.

Rosario Sapienza
Professore ordinario di diritto
internazionale e dell'Unione europea
nell'Università di Catania
E-mail: sarosapienza@gmail.com