

Rosario SAPIENZA

I sessant'anni della Convenzione de L'Aja del 1954.

Stati ed organizzazioni internazionali a tutela dei beni culturali in tempo di guerra. Un difficile riparto di competenze.

Ricorre quest'anno il sessantesimo anniversario della Convenzione dell'UNESCO sulla tutela dei beni culturali in caso di conflitto armato, stipulata a L'Aja il 14 maggio del 1954 e ratificata dall'Italia con la Legge n. 279 del 7 febbraio 1958.

Si tratta, come si sa, di un importante trattato al quale si deve non solo la protezione dei beni culturali nei teatri di guerra, sempre più ampi nell'epoca delle guerre totali, ma la stessa elaborazione della nozione di bene culturale sottoposto a protezione. Sostanzialmente il regime di tutela da essa previsto consiste nell'individuazione di due regimi di protezione: uno di carattere "generale", ed uno applicabile, a condizioni particolari, solo a certe categorie di beni (c.d. "protezione speciale") con il correlativo obbligo per gli Stati di procedere alla segnalazione di questi beni e di vietare qualsiasi atto vandalico ai danni di essi.

La Convenzione è stata oggetto negli anni di attento monitoraggio da parte dell'UNESCO e, considerato il suo limitato successo, dovuto soprattutto alla complessità dei suoi meccanismi di attuazione, già fin dai primi anni novanta si è avviato un processo di revisione e aggiornamento che è culminato nella adozione di un Protocollo aggiuntivo (il secondo, dato che un primo c'era già e conteneva disposizioni sulla esecuzione e attuazione della Convenzione) il 26 marzo 1999, firmato dalla maggior parte dei Paesi parti della Convenzione ed entrato in vigore il 9 marzo 2004, simbolicamente nel cinquantesimo anniversario della Convenzione.

Effettivamente il Protocollo contiene importanti innovazioni e precisazioni rispetto alla Convenzione, come ad esempio il nuovo regime della protezione rafforzata (Capitolo 3 del Protocollo) o la previsione di forme di responsabilità individuale per gravi violazioni del protocollo stesso (Capitolo 4). Altre modificazioni appaiono invece di più difficile valutazione.

Tra queste, innanzitutto, proprio quelle che hanno interessato la disposizione relativa al ruolo dell'UNESCO nell'esecuzione del disposto convenzionale che ha solo cambiato collocazione ma ha mantenuto lo stesso testo della corrispondente disposizione della Convenzione del 1954. Nel capitolo settimo della Convenzione dell'Aja del 1954, intitolato alla *Execution of the Convention*, figura infatti l'articolo 23 rubricato *Assistance of UNESCO*, che prevede che gli Stati parti potranno richiedere l'assistenza dell'UNESCO nella organizzazione della protezione dei loro beni culturali e che l'organizzazione la fornirà nei limiti del proprio programma e delle proprie risorse. Nel Secondo Protocollo del 1999, l'articolo 33, il cui testo appare largamente sovrapponibile a quello appena riferito, figura invece, pur con la medesima rubrica, non nel Capitolo ottavo dedicato alla *Execution of this Protocol*, ma nel capitolo settimo (anzi lo chiude) dedicato alla *Dissemination of Information and International Assistance*.

Vanno inoltre segnalate due circostanze che mi paiono importanti. La prima è che nel secondo protocollo, l'articolo 33 segue il 32 dedicato alla *International Assistance*, ossia la *Assistance* prestata dal *Committee* o da un altro Stato a richiesta di una Parte contraente. Ed inoltre che, laddove l'articolo 23 della Convenzione seguiva l'articolo sulla *Conciliation procedure*, ponendosi dunque in logica connessione con quello, nel secondo protocollo l'articolo 35 sulla *Conciliation procedure* è seguito oggi invece da un articolo 36, dedicato alla *Conciliation in absence of Protecting Powers*, che prevede, appunto in assenza delle Potenze Protettrici, un ruolo vicariante del Direttore Generale dell'UNESCO.

Il quadro istituzionale si è dunque con tutta evidenza fatto più articolato e probabilmente i testi in esame mostrano una volontà di meglio strutturare l'intervento dell'UNESCO, che però rimane subordinato ad una richiesta dello Stato parte coinvolto. L'UNESCO non è quindi in nessun modo investita di un mandato diretto e autonomo, ma può solo intervenire a richiesta dello Stato interessato. Di sua iniziativa può solo fare proposte in merito, dunque anche proporre un suo intervento, che deve comunque sempre essere accettato. Sul punto non si registrano peraltro discussioni in occasione della Conferenza Diplomatica che adottò il protocollo. Tale formulazione era già presente nel Progetto presentato dall'UNESCO.

Altra importante novità apportata dal Protocollo è l'istituzione di un Comitato intergovernativo, composto da dodici membri eletti dalla Assemblea generale dei rappresentanti degli Stati parte, che diviene dunque, in stretta cooperazione con il Segretariato Generale, la struttura istituzionale permanente del sistema della protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato. Secondo l'articolo 27 del Protocollo, il Comitato ha il compito di elaborare delle "Linee guida" per l'applicazione del Protocollo e di provvedere poi al riconoscimento ai beni culturali della protezione rafforzata, gestendo la Lista dei beni che godono di questa protezione rafforzata, disponendo eventualmente la sospensione o la cancellazione di quei beni che non possano più godere della protezione. E tutto ciò nel quadro del potere generalmente individuato di monitorare e controllare l'applicazione del Protocollo, esaminando e valutando i rapporti presentati dagli Stati parti, e presentando a sua volta il proprio rapporto sull'attuazione del Protocollo. Compito del Comitato è ancora quello di ricevere ed esaminare le richieste di assistenza internazionale ai sensi dell'articolo 32 nonché di determinare le condizioni di utilizzo del Fondo per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato.

Volendo qui segnalare momenti di emersione di una strategia non ispirata alla garanzia del ruolo degli Stati parti, può riconoscersi che una significativa novità è rappresentata dalla possibilità, oggi formalmente riconosciuta, di collaborazione del Comitato con le Parti e soprattutto con le organizzazioni non governative: all'art. 11 comma 3 è stata posta la regola secondo la quale il Comitato Internazionale dello Scudo Blu e altre Organizzazioni Non Governative aventi specifiche competenze, possono segnalare un bene culturale particolare al Comitato per la Protezione dei Beni Culturali nei Conflitti Armati. E ancora, secondo l'art. 27 comma 3, il detto Comitato può cooperare con le Organizzazioni Governative e Non Governative internazionali e nazionali competenti che può anche invitare a partecipare alle riunioni a titolo consultivo. Infine deve segnalarsi un importante obbligo che potrebbe limitare la discrezionalità di cui sembrano godere gli Stati. L'art. 30 comma 3, lettera b) del Protocollo prevede l'obbligo per le autorità militari o civili incaricate della tutela dei beni culturali di "elaborare e mettere in atto, in cooperazione con l'UNESCO e le Organizzazioni (...) Non Governative pertinenti, programmi teorici e pratici sin dal tempo di pace".

Come abbiamo cercato di evidenziare, dunque, dal 1954 al 1999 si compie una importante evoluzione che trova la sua sintesi, il suo culmine proprio nel Protocollo del 1999, che appare appunto come un testo maturo e compaginato, nel quale però il ruolo dell'UNESCO, che certo appare più accentuato rispetto al sistema del 1954, deve comunque fare i conti con le responsabilità degli Stati parti che rimangono ancora dotati di poteri rilevanti.

E' dunque difficile concludere che l'UNESCO sia realmente investita di un autonomo mandato in materia di protezione dei beni culturali in tempo di conflitti armati.

Rosario Sapienza
sarosapienza@gmail.com