

# VIETARE E IMPEDIRE L'ILLECITA ESPORTAZIONE, IMPORTAZIONE E TRASFERIMENTO DI PROPRIETA' DI BENI CULTURALI: LA NORMATIVA ITALIANA E QUELLA INTERNAZIONALE

Anna Rita Lucciardi, Stefano Paderni

Scuola di Specializzazione in Beni Archeologici "D. Adamesteanu", Università del Salento

[annarita.lucciardi@libero.it](mailto:annarita.lucciardi@libero.it), [stefano.paderni@gmail.com](mailto:stefano.paderni@gmail.com)

## La normativa italiana sulla tutela dei beni culturali tra XVIII e XXI secolo.

A partire dalla metà del XVIII secolo, parallelamente alle grandi scoperte archeologiche effettuate nel Regno di Napoli, si sviluppò una legislazione atta a preservare il patrimonio culturale dalla dispersione e dalla vendita clandestina<sup>1</sup>.

In questa prospettiva nel 1755 Carlo di Borbone, Re di Napoli, per porre un freno alle continue ricerche archeologiche effettuate non di rado senza legittima autorizzazione governativa e sovente seguite dall'esportazione illegale dei reperti, emanò un bando comprensivo di una serie di provvedimenti, volti a regolamentare l'attività di scavo, che possono essere considerati il nucleo della prima legislazione in materia di tutela degli oggetti d'arte e d'antichità (*Prammatiche LVII e LVIII*)<sup>2</sup>. Difatti questi atti, rispetto alla contemporanea normativa promulgata dallo Stato Pontificio e dagli altri governi coevi (come l'Editto del Card. Valenti emesso a Roma nel 1750 o l'Editto del Consiglio di Reggenza emesso in Toscana nel 1754) che individuavano come obiettivo principale la tutela del «pubblico decoro» dello Stato, erano innovativi in quanto attribuivano primaria importanza alla salvaguardia del patrimonio e dell'identità nazionali contro l'esportazione e l'arricchimento illecito dei paesi stranieri. L'accento era posto prevalentemente sul divieto di esportazione piuttosto che sull'obbligo dell'autorizzazione regia per le attività di scavo, posizione del resto non modificata nella successiva normativa tanto che si può a ben ragione ipotizzare che i reperti rinvenuti fossero perlopiù a disposizione degli scopritori che, eventualmente, potevano decidere di donarne o venderne una parte al sovrano. Il fine precipuo delle prammatiche, pertanto, era quello di impedire l'uscita dei reperti al di fuori dei confini dello Stato.

La legislazione carolina, tuttavia, non riuscì a risolvere il problema degli scavi illeciti e della vendita clandestina dei reperti, attività che infatti continuavano ad essere perpetrate.

Per questo motivo nel 1766 il marchese Bernardo Tanucci emanò un nuovo bando, la *Prammatica LIX*, con la quale, senza particolari correttivi, furono nuovamente riproposti i provvedimenti normativi del 1755.

<sup>1</sup> PANESSA 1996, p. 21; DONNICI, PANSI, LUCCIARDI, PECCI c.s.

<sup>2</sup> PANESSA 1996, p. 21; D'ALCONZO 2001, pp. 507-508.

Ma anche in questo caso non si riuscì ad arginare in modo esaustivo il fenomeno dell'illecito.

Pertanto il 4 aprile 1769, per volere del tribunale della Regia Camera della Sommaria, fu pubblicato un nuovo bando, la *Prammatica LX*, con la quale si rinnovavano sostanzialmente i divieti imposti dalle prammatiche precedenti.

Da questo momento in poi si registra un periodo di stasi nella promulgazione legislativa relativa alla tutela ed alla conservazione delle antichità, probabilmente dovuto alla reale attuazione dei provvedimenti normativi. Eppure dai documenti d'archivio si ha notizia di una normativa del 1785, finora non ancora individuata, che regolamentava l'attività di scavo autorizzandola esclusivamente dietro rilascio dell'apposita licenza e che, inoltre, stabiliva la possibilità per lo Stato di acquistare i reperti ritenuti di particolare pregio.

Le prime nuove notizie risalgono al 9 ottobre 1787 quando il Governo, onde impedire l'esportazione al di fuori dello Stato, vietò agli stranieri di praticare l'attività di scavo nei territori del Regno.

Dalla documentazione d'archivio del 1798 si evince la presenza di una regolamentazione più rigida che prevedeva licenze di scavo rilasciate esclusivamente dal soprintendente generale, il quale poteva disporre di soprintendenti locali per le funzioni di vigilanza.

Nonostante la legislazione vigente, come suggerisce la precedente proposta del 7 luglio 1790 di rinnovare il bando contro l'estrazione dei reperti, la pratica della vendita clandestina oltre i confini del Regno non doveva essere cessata.

A partire dal 1799, con la proclamazione della Repubblica Napoletana, si crearono le basi per l'opera di spoliazione artistica da parte dei Francesi per l'allestimento del grande museo del Louvre.

Tuttavia, non pochi furono i provvedimenti emanati durante l'Interregno francese se si pensi, ad esempio, alle norme per la tutela delle opere d'arte presenti nelle chiese e nei monasteri e precisamente a quella del 15 settembre 1806, prescritta da Giuseppe Napoleone, riguardante le opere dei monasteri soppressi od a quella del 13 giugno 1811, emessa da Gioacchino Murat, per le opere delle chiese e dei monasteri non soppressi<sup>3</sup>.

Con i successivi Decreti Regi n. 85 del 7 aprile 1807 e n. 86 del 15 febbraio 1808 che portano ancora una volta la firma di Giuseppe Napoleone, oltre a vietare l'esportazione fuori dal Regno dei reperti rinvenuti ed a prescrivere la confisca di ogni oggetto d'arte recuperato durante le attività di scavo non autorizzate, si affidarono le competenze in materia di tutela al Ministro dell'Interno in collaborazione con gli Intendenti delle Province ed il Direttore Generale degli Scavi, riservando al primo la potestà di rilasciare l'autorizzazione per gli scavi d'antichità, mentre agli altri, per il tramite di loro incaricati, il compito della sorveglianza e della consegna di rapporti mensili all'Accademia di Storia ed Antichità<sup>4</sup>. Quest'ultima, vagliati i vari reperti, segnalava quali oggetti sarebbero stati lasciati ai proprietari dei terreni e su quali,

<sup>3</sup> D'ALCONZO 2001, pp. 508-527.

<sup>4</sup> ATTORRE 1996, p. 38; PANESSA 1996, p. 21; SETTEMBRINO 1996, p. 91 e p. 99 nota 26; D'ALCONZO 2001, pp. 530-532.

invece, poiché considerati “di particolare pregio e valore culturale”, lo Stato avrebbe potuto esercitare il diritto di acquisto per i Reali Musei<sup>5</sup>.

Il 7 aprile 1820, sotto il pontificato di Pio VII, fu emanato l'editto del Cardinale Pacca che non solo regolamentò in maniera più rigida l'attività di scavo (assoggettandola all'autorizzazione come tutte le altre opere sui beni) e vietò l'esportazione al di fuori della città di Roma, ma pose anche l'accento sull'importanza della catalogazione dei beni pubblici<sup>6</sup>.

Sull'esempio di questo Editto, tra il 1821 ed il 1824 Ferdinando I, Re delle Due Sicilie, emanò altri Decreti Regi, ossia quelli del 20 giugno 1821, del 13 e 14 maggio 1822 e del 29 settembre 1824, che vietavano di rimuovere o danneggiare i monumenti antichi e le opere d'arte o di esportare i reperti al di fuori del Regno, seppure su di essi non fosse stato esercitato il diritto di prelazione da parte dello Stato rimanendo, pertanto, di *'proprietà privata'*<sup>7</sup>.

Nonostante i vari decreti, la sorveglianza sulle attività di scavo, che nel periodo della Restaurazione era diventata prerogativa del Ministero della Real Casa (col R.D. 20 giugno 1821), restò un problema aperto, sebbene nel 1822 era stata creata appositamente la Commissione di Antichità e Belle Arti con le mansioni di vigilanza. Scavi abusivi continuarono ad essere effettuati per tutto il Regno, non di rado favoriti dal controllo poco efficace delle istituzioni competenti.

Il 16 settembre 1839 fu emendato un nuovo decreto riguardante la conservazione e la sorveglianza delle opere d'arte e dei monumenti, sui quali era accordato al Ministro Segretario di Stato degli affari Interni il potere esplicativo dei relativi provvedimenti.

Dopo l'Unità d'Italia si tentò di regolamentare e stabilire un'organizzazione statale in materia di tutela a partire dall'istituzione della 'Direzione Generale degli Scavi e dei Monumenti', delle 'Commissioni provinciali di Belle Arti' e della 'Direzione centrale per gli scavi e i musei del Regno' (R.D. n. 2440 del 28 marzo 1875), delle 'Commissioni consultive provinciali' (R.D. n. 3018 del 5 marzo 1876)<sup>8</sup>.

Tuttavia, fu soltanto all'inizio del Novecento che la normativa sulla tutela delle antichità divenne più rigida. In particolare si segnalano la Legge 185 del 1902 e la successiva Legge 364 del 1909 con le quali fu affermata la proprietà dello Stato su ogni reperto rinvenuto dal sottosuolo e fu decretata ai proprietari terrieri, come relativa spettanza, la quarta parte dei ritrovamenti.

Questo, inoltre, fu il secolo che vide l'istituzione delle varie Soprintendenze Archeologiche (uffici dotati di mansioni ispettive, cautelari, propositive e consultive) fra le quali si ricordano, ad esempio, quella della Calabria creata nel 1907 e quella della Basilicata creata nel 1964<sup>9</sup>.

Difatti, la legge del 1 giugno 1939 n. 1089 e quella del 29 giugno 1939 n. 1497, cosiddetta *Legge Bottai*, prevedevano la tutela delle “cose di interesse storico e artistico” e delle “bellezze naturali”.

<sup>5</sup> ATTORRE 1996, p. 38; PANESSA 1996, pp. 21-22; RUSSO, VERRASTRO 2007, p.7.

<sup>6</sup> D'ALCONZO 2001, p. 535; MABELLINI 2016, pp. 8-9.

<sup>7</sup> SETTEMBRINO 1996, p. 93 e p. 99 nota 326; SANNAZZARO 2014, pp. 153-154.

<sup>8</sup> SANNAZZARO 2014, pp. 153-158.

<sup>9</sup> PANESSA 1996, pp. 24-25.

Sebbene la Legge Bottai possa essere considerata un punto di riferimento per la legislazione successiva in materia di tutela, tuttavia essa presentava sin dal principio dei limiti che portarono all'approvazione della Legge del 26 aprile 1964 n. 310, c.d. Legge Franceschini, secondo la quale oggetto della tutela non erano più le "cose" di interesse culturale o le "bellezze", bensì i «'beni' aventi riferimento alla storia della civiltà»<sup>10</sup>.

Con il d.l. n. 657 del 1974, convertito in legge il 29 gennaio 1975 (n. 5), fu istituito il 'Ministero per i beni culturali ed ambientali' che venti anni dopo, con la riforma introdotta dal d.lgs. n. 368 del 20 ottobre 1998, fu convertito in 'Ministero per i beni e le attività culturali' prevedendo l'accorpamento, alle precedenti funzioni, di nuove competenze relative alle attività considerate aventi valore culturale<sup>11</sup>.

Una prima normativa fu introdotta con il d.lgs. n. 490 del 29 ottobre 1999, con il quale fu adottato il 'Testo Unico' che raccoglie le disposizioni legislative in materia di beni culturali ed ambientali<sup>12</sup>.

Infine, con il d.lgs. n. 42 del 22 gennaio 2004 (ai sensi dell'art 10 Legge 6 luglio 2002, n. 137) fu adottato il 'Codice dei beni culturali e del paesaggio' (c.d. Codice Urbani), successivamente modificato dal d.lgs. n. 156 del 24 marzo 2006 e poi dai dd.lgs. del 26 marzo 2008 nn. 62-63<sup>13</sup> e tuttora in uso, secondo il quale possono essere considerati parte del patrimonio culturale i beni culturali (*«le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valori di civiltà»*) ed i beni paesaggistici (*«gli immobili e le aree costituenti espressione di valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge»*)<sup>14</sup>.

Pertanto con il Codice, come risulta evidente, il raggio d'azione della tutela è stato ampliato considerevolmente rispetto al passato, superando la ristretta ed obsoleta categoria degli oggetti ritenuti «di particolare pregio e valore culturale» o «conducenti alla istruzione e al decoro nazionale» ( R.D. 15 febbraio 1808).

Grazie alle misure cautelari introdotte dal Codice, ed in particolare a quelle relative alla tutela, alla circolazione ed al rinvenimento dei reperti, le azioni illecite ai danni dei beni culturali, se rapportate ai secoli precedenti all'entrata in vigore del corpus legislativo, si sono ridotte considerevolmente.

La circolazione e l'uscita temporanea dei reperti è ora sottoposta ad un iter procedurale che consente l'esportazione soltanto mediante rilascio di un apposito attestato di circolazione. Il Codice vieta l'uscita definitiva dal territorio dello Stato di tutti i beni culturali, nonché delle "cose" per le quali non sia stato ancora effettuato il procedimento di 'verifica dell'interesse culturale' (art. 12)<sup>15</sup>.

Le attività di ricerca sono disciplinate in maniera più rigida e sono autorizzate esclusivamente dietro rilascio dell'apposita Concessione di ricerca da parte del

<sup>10</sup> CABIDDU 2007a, pp. 6-7.

<sup>11</sup> CABIDDU 2007b, p. 24.

<sup>12</sup> CABIDDU 2007a, p. 8.

<sup>13</sup> VAIANO 2007, pp. 5-6.

<sup>14</sup> Codice dei beni culturali e del paesaggio, artt. 10, 11 e 134.

<sup>15</sup> BOSCHETTI 2007, pp. 184-191.

Ministero per i beni e le attività culturali (art. 89). Quanto alle scoperte fortuite, il Codice afferma che «*le cose da chiunque e in qualunque modo ritrovate o scoperte appartengono allo Stato*». Questo comporta, per lo scopritore, l'obbligo di denunciare l'avvenuto rinvenimento entro 24 ore al Soprintendente o all'autorità di sicurezza pubblica (art. 90). Inoltre, lo scopritore è riconosciuto come avente diritto all'assegnazione di un premio, corrisposto in denaro o rilasciando parte dei reperti, non superiore ad un quarto del valore dei rinvenimenti (art. 92)<sup>16</sup>.

Il Codice regola ogni azione che coinvolge i beni culturali, al fine di evitare comportamenti che possano lederli, deturparli o metterli in pericolo. Per i trasgressori sono previste delle sanzioni, prevalentemente di tipo pecuniario o di confisca, benché, per i reati maggiori, sia prevista anche la reclusione (come per le opere sui beni effettuate senza autorizzazione ministeriale)<sup>17</sup>.

Tuttavia, sebbene lo Stato abbia disciplinato ogni aspetto in materia di beni culturali, la lotta contro l'illecito non si può definire tuttora conclusa.

## La normativa internazionale sulla tutela dei beni culturali tra XIX e XXI secolo

Il tema della tutela dei beni culturali risulta attuale anche alla luce delle molteplici normative, nazionali ed internazionali, che i legislatori hanno voluto introdurre nei vari paesi. Il valore e l'importanza dell'argomento sono dati in primo luogo dalla sempre più acquisita consapevolezza della unicità ed insostituibilità del patrimonio culturale nazionale e mondiale e la correlata esigenza di una sua più efficace e specifica protezione.

Il patrimonio culturale è stato, ed è ancora, uno dei temi centrali del dibattito giurisprudenziale, in quanto rappresenta "l'identità e l'espressione di un popolo". Quando a causa di guerre, disastri naturali od eventi storici sono distrutti i beni archeologici, storici, e artistici di una nazione viene prodotto un danno irreparabile, al di là degli aspetti economici, alle generazioni future di quella comunità per la perdita della loro memoria storica e delle loro origini.

Come sottolinea M. Carcione, la definizione storicamente più utilizzata di bene culturale (tra le diverse terminologie sfruttate dalla dottrina giuridica) è quella di monumento, come bene od oggetto che porta con sé la memoria, mentre oggi si preferisce quella di Patrimonio Culturale<sup>18</sup>. In questo lavoro utilizzeremo il termine "bene culturale o patrimonio culturale" per indicare ogni oggetto o monumento appartenente alla storia di una comunità indipendentemente dall'adozione della definizione giuridica nei vari contesti<sup>19</sup>.

In tutti i cicli storici, si sono verificate distruzioni volontarie e perdite del patrimonio culturale di interi popoli. Spesso queste pratiche sono state e sono ancora armi

<sup>16</sup> TERRAGNO 2007, pp. 203-205, 210-211.

<sup>17</sup> Codice dei beni culturali e del paesaggio, artt. 160-181.

<sup>18</sup> La parola "monumento" deve essere intesa secondo la sua etimologia greca e latina. Cfr. CARCIONE 2008, pp. 185-193.

<sup>19</sup> La prima definizione ufficiale di "bene culturale" in campo internazionale è stata fissata durante la Convenzione dell'Aja del 1954 da quaranta Stati di tutto il mondo e confermata in Italia con la legge del 7 febbraio 1958.

potenti per modificare, mortificare o cancellare l'identità culturale di una comunità<sup>20</sup>. Già nel corso dell'antichità tali metodologie sono state attuate; si pensi ad esempio alle azioni effettuate dai Romani verso gli Etruschi o verso Cartagine. Famosa infatti è la frase pronunciata da Catone il Censore in senato, "*Carthago delenda est*", durante le azioni militari che hanno caratterizzato le guerre puniche<sup>21</sup>. Dallo studio delle fonti antiche emerge che nulla fu risparmiato dai Romani e che tutto fu raso al suolo.

Un altro punto su cui soffermarsi è la modalità di applicazione dello *ius gentium*, ossia il diritto di saccheggio da parte del vincitore, per il finanziamento della guerra, e lo *ius predae*, espoliamento di beni a fini celebrativi e propagandistici (in ambito pubblico e privato). Carcione sottolinea che "il ritardo con cui la salvaguardia del patrimonio artistico e culturale dell'umanità è stata regolamentata a livello internazionale deve ascriversi in larga misura a motivi di carattere extra giuridico", in quanto il furto di beni rappresenta comunque una importante fonte di reddito. Il bottino quindi è stato sempre "oggetto di considerazione giuridica non tanto nel senso di vietarne o limitarne la pratica, come negli ultimi due secoli, quanto di regolamentarne l'attuazione e la proprietà"<sup>22</sup>.

Va citato a tal proposito Justin Gentilis, che in un suo lavoro riguardante i mezzi leciti di combattimento "*Dissertatio de eo quod In Bello licet*", propone la tesi secondo la quale lo *ius gentis* in realtà non ammettesse nessuna distruzione o sottrazione di cose prive di rilievo militare, inserendo tra queste anche un elenco di opere assimilabili a beni culturali (ornamenti, statue ecc.) che andavano salvaguardate nell'interesse identitario del popolo<sup>23</sup>. Secondo Carcione "*va riconosciuto a questo autore di secondo piano il merito di aver posto le fondamenta della moderna teoria sul patrimonio culturale*"<sup>24</sup>. Utile a tal proposito è anche la posizione del filosofo John Locke che contribuì a privare il diritto di bottino del suo fondamento giuridico<sup>25</sup>. Un'altra figura meritevole di menzione è Emeric De Vattel che nella definizione dei fondamenti del diritto delle genti ha contribuito in modo determinante alla definizione ed alla precisazione del concetto della protezione del patrimonio culturale. Infatti nel suo *Droit des Gens* afferma che qualunque sia il motivo di distruzione od invasione di un paese bisogna risparmiarne le opere d'arte, e gli attori di tali azioni sono criminali e nemici del genere umano"<sup>26</sup>.

Una motivazione fondamentale riguardante la protezione del patrimonio storico concerne la necessità di non decontestualizzare i beni che perderebbero il loro valore se allontanati dal luogo di origine. L'opera veicola un messaggio proprio perché espressione del contesto in cui viene ideata e creata.

A tal proposito, tra gli eventi storici di particolare rilievo rientra sicuramente la condotta di Napoleone Bonaparte relativa al forzato cedimento da parte delle nazioni sottomesse, come ricompensa di guerra, di opere d'arte di notevole valore.

<sup>20</sup> LENZERINI 2008, p. 5.

<sup>21</sup> Plinio il Vecchio, XV, 74; Tito Livio, lib. XLIX.

<sup>22</sup> CARCIONE 2008, pp. 185-186.

<sup>23</sup> GENTILIS 1650, pp. 36 e 74; per ulteriori approfondimenti NAHLIK 1988, p. 203.

<sup>24</sup> CARCIONE 2008, p. 190.

<sup>25</sup> LOCKE, *Trat. II*, pp. 262-286.

<sup>26</sup> VATTEL, *II*, pp. 200-289. Altre figure meritevoli di menzione sono Martens, a favore del bottino, e Grotius, cfr. NAHLIK 1988, p. 203.

Bonaparte, infatti, pretendeva che gli Stati assoggettati sottoscrivessero una consegna volontaria di beni come risarcimento dei danni. Questo metodo ovviamente aggravava il regolamento dello *ius gentis* e *ius predae* che, come abbiamo visto, non prevedevano la distruzione, la sottrazione, la confisca o l'appropriazione indebita del patrimonio storico del popolo conquistato (ed in questo caso annesso all'Impero napoleonico). Di particolare interesse risultano essere le proteste riguardo il comportamento napoleonico da parte dello scienziato francese Antoine Chrysothème Quatremère de Quincy, secondo cui tutto ciò che appartiene alla storia di un popolo va protetto perché: "*appartient à tous les peuples; nul n'a droit de se l'approprier ou d'en disposer arbitrairement*"<sup>27</sup>. Come sottolineato da Carcione comunque alla Francia vanno riconosciuti due meriti, quello di "avere concepito i trofei di guerra come qualcosa da acquisire con rispetto, da curare e conservare, per poi esibirli e farsene gloria" e di avere reso accessibile alla comunità tutti i beni, sia quelli confiscati alla Monarchia durante la Rivoluzione francese, sia quelli ottenuti in contesti bellici<sup>28</sup>. Con il Congresso di Vienna (1814) si afferma il criterio della *restitutio in integrum* delle opere arbitrariamente sottratte durante le operazioni di guerra.

A partire dal XIX secolo, si assiste ad un'evoluzione della dottrina riguardante i beni storici ed alla definizione di embrionali regole giuridiche. Dopo la conclusione dell'esperienza napoleonica si accende un vivo dibattito sulla codificazione delle leggi attraverso la presentazione di progetti di convenzione, quali, ad esempio, la proposta americana del 1823 di protezione della proprietà privata in guerra, con l'esplicito riferimento ai beni culturali; il *Lieber instructions*, codice militare, composto dall'omonimo generale americano, con le prime norme esplicite di rispetto dei beni culturali (1863); il cosiddetto "*Manuale di Oxford*", primo progetto di convenzione in materia di patrimonio storico, elaborato dall'Istituto di Diritto internazionale (1880) e le Convenzioni dell'Aja, note come conferenze di pace (in particolare la seconda del 1899, voluta dallo Zar russo Nicola II, e la nona del 1907, convocata dal Presidente degli Stati Uniti T. Roosevelt), che consentirono, durante alcune riunioni internazionali, lo sviluppo e la diffusione del principio di protezione dei beni storici<sup>29</sup>. Nella seconda metà dell'800, un ruolo centrale e pionieristico lo ha svolto la CICR Croce Rossa Internazionale, Associazione volta alla salvaguardia dei diritti dell'uomo e quindi anche delle sue espressioni artistiche.

In questo quadro storico, le norme sui beni culturali erano essenzialmente accordi per la salvaguardia del patrimonio in occasione di eventi bellici.

Nella prima metà del '900 varie furono le azioni di tutela, anche se non inserite in un contesto organico di intervento, motivate dall'esigenza di proteggere il maggior numero possibile di beni da distruzioni di vario genere prodotte dalle due guerre mondiali. Molteplici furono le proposte legislative anche se non ebbero esiti positivi: nel 1915 la creazione della "Croce d'Oro", con funzione analoga alla Croce Rossa

<sup>27</sup> QUATREMER DE QUINCY 1815, p. 5.

<sup>28</sup> CARCIONE 2000, p. 193. Interessante risulta la figura di Denon che è stato ritenuto l'inventore dei musei moderni, da lui concepiti come centri propulsori e diffusori della cultura, a beneficio dello sviluppo sociale della borghesia e del popolo.

<sup>29</sup> Durante queste riunioni venne creato un primo simbolo internazionale di identificazione dei beni culturali, sostituito poi nel 1954 dallo "scudo blu". Cfr. CARCIONE, MARCHEGGIANO 1997, pp. 48-51.

Internazionale; nel 1918 l'articolato e completo progetto di tutela ideato dalla Società Olandese di Archeologia; nel 1929 il Patto di Washington (detto anche Patto Roerich), che fu la prima Convenzione Internazionale in materia di beni culturali, ancora vigente nel continente americano; nel 1938 il progetto dell'Ufficio Internazionale dei Musei della Società delle Nazioni, che risultò inutile a causa dello scoppio del Secondo Conflitto Mondiale<sup>30</sup>.

Si deve aspettare la seconda metà del '900 per un cambiamento di approccio dei vari legislatori, che misero in rilievo non solo le finalità conservative ma anche quelle di valorizzazione e promozione. Tutela, valorizzazione e fruizione rappresentano tre principi fondamentali ed altrettanti strumenti interpretativi della disciplina giuridica in materia, ma sono il punto di arrivo di un lungo percorso.

Come abbiamo già visto, vi è un'evoluzione del concetto di bene culturale nella sua definizione materiale e immateriale. Se inizialmente infatti il concetto di bene culturale era strettamente legato alla sua tangibilità (*res qui tangi potest*), ed ancora parzialmente presente nella normativa italiana, oggi invece si tende piuttosto ad esaltarne la sua funzione di testimonianza culturale<sup>31</sup>. A partire dal Secondo Dopoguerra venne siglato, in particolare dopo l'istituzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) e dell'agenzia specializzata UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*), un considerevole quantitativo di Atti internazionali (cosiddette Convenzioni), non retroattivi, volti alla protezione del Patrimonio culturale. Tra i principali va menzionata la Convenzione UNESCO dell'Aja del 1954 (*Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict with Regulations for the Execution of the Convention*), normativa volta alla tutela di beni culturali in caso di conflitto armato<sup>32</sup>. Sia nel testo della Convenzione dell'Aja che in quello della posteriore Convenzione UNESCO per la protezione del patrimonio naturale e mondiale siglata a Parigi nel 1972 (*Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*), il patrimonio culturale è definito "elemento essenziale del patrimonio dell'umanità e una fonte di arricchimento e di sviluppo armonioso per la civiltà presente e futura"<sup>33</sup>.

Una grande novità della Conferenza del 1954 è l'adozione del simbolo proposto dal Prof. Zachwatowicz: "uno scudo, appuntito in basso, inquartato in croce di Sant'Andrea di blu e bianco, che "avrebbe dovuto garantire l'incolumità e la

<sup>30</sup> CARCIONE, MARCHEGGIANO 1997, pp. 49-50. Ingenti furono i danni subiti dal patrimonio durante la seconda guerra mondiale; in particolare le azioni di saccheggio furono condotte dal Reich attraverso uno specializzato dipartimento, diretto da M. Rosenberg, che si celava dietro un finto intento di protezione. Le opere sottratte, se non distrutte, venivano per lo più conservate in collezioni private e molto raramente in musei.

<sup>31</sup> LEO TARASCO 2008, p. 3. Vanno menzionate a tal proposito le convenzioni Unesco "per la Salvaguardia del Patrimonio Culturale Immateriale", siglata a Parigi il 17 ottobre 2003, e "per la Protezione e la Promozione delle Diversità delle Espressioni Culturali", firmata a Parigi il 20 ottobre 2005. Nella definizione della materialità del bene sono state riconosciute come patrimonio culturale anche forme artistiche immateriali, canti popolari, tradizioni, che non hanno una reale tangibilità ma rappresentano comunque "espressioni di identità culturale collettiva".

<sup>32</sup> TOMAN 1994; HLADIK 2004.

<sup>33</sup> La citazione è presente nelle raccomandazioni generali del testo della convenzione dell'Aja del 1954 e viene ripetuta nel preambolo della Convenzione di Parigi del 1972.



neutralizzazione del Patrimonio culturale dell'umanità e contraddistinguere Organizzazioni, mezzi e personale incaricati di cooperare e garantire la protezione”<sup>34</sup>.

Ulteriore Atto normativo UNESCO è quello siglato a Parigi nel 1970 (*Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*) concernente le misure da adottare per vietare ed impedire ogni illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà riguardanti i Beni culturali. Questo dispositivo giuridico inoltre regola la restituzione di beni trafugati in contesti bellici o scavi clandestini, combattendo quindi il contrabbando d'arte, terzo mercato illecito dopo armi e droga. La successiva Convenzione UNIDROIT siglata a Roma nel 1995 (*Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects - Restituzione e Ritorno di Beni Culturali Rubati, Esportati Illecitamente o Provenienti da Scavi Clandestini*) venne studiata, su intervento dell'UNESCO tramite l'Istituto Internazionale per l'Unificazione del Diritto Privato (UNIDROIT), per coadiuvare la Convenzione UNESCO del 1970, attraverso un efficace e concreto strumento giuridico internazionale, applicabile agli stessi beni della convenzione UNESCO, che amplia la casistica dei già presenti principi di restituzione e di ritorno dei beni illegalmente esportati. La Convenzione del 1995 è un Accordo internazionale che, tutelando il proprietario originario, regola infatti la restituzione e il ritorno di beni unici e insostituibili appartenenti a collezioni private, a pubbliche istituzioni o ad uno stato<sup>35</sup>.

Come specifica il testo esplicativo della convenzione UNIDROIT, essa, a differenza della Convenzione UNESCO 1970, è “*self-executing: perché possa trovare applicazione, non occorre dunque che essa venga concretizzata in una legge*”<sup>36</sup>.

Successiva tappa nel percorso normativo è la Convenzione UNESCO di Parigi del 2001 (*Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*) volta alla protezione del patrimonio culturale subacqueo. Una delle principali novità della Convenzione UNESCO 2001 riguarda la codificazione delle condizioni, delle regole e delle tecniche di salvataggio (autorizzazione da parte delle autorità competenti, svolgimento delle operazioni ad opera di persone qualificate ecc.) per garantire la massima protezione dei Beni culturali sommersi<sup>37</sup>.

Degna di nota è anche la Convenzione Europea della Valletta del 1992 per la Protezione del Patrimonio Archeologico ed Artistico. Questo Accordo internazionale fu un completamento della Convenzione per la Protezione del Patrimonio

<sup>34</sup> CARCIONE, 2000. Nell'articolo 16 della Convenzione si può trovare una descrizione più particolareggiata: «Uno scudo formato da un quadrato blu, di cui uno degli angoli è inscritto nella punta dello stemma, e da un triangolo blu al di sopra del quadrato, entrambi delimitati da triangoli bianchi ai due lati». Sfortunatamente, come sottolineato da M. Carcione, il simbolo dello Scudo Blu è stato usato spesso come bersaglio in contesti bellici. I beni contrassegnati da tale simbolo, in quanto rappresentativi di un popolo, hanno spesso infatti subito distruzioni parziali o totali nel tentativo di cancellarne la memoria. Su tale argomento cfr. CARCIONE 1999; CARCIONE 2000; CARCIONE 2006.

<sup>35</sup> All'interno del testo della Convenzione sono presenti tutte le regole e le condizioni che disciplinano le metodologie di riconoscimento, di dimostrazione del reale possesso del bene e della sua provenienza ed i criteri della sua eventuale restituzione. Va sottolineato che la Convenzione UNIDROIT non riguarda la produzione artistica contemporanea né il commercio delle opere d'arte contemporanee. Cfr. BASI 1996, pp. 3-46.

<sup>36</sup> BASI 1996, p. 7.

<sup>37</sup> CAMARDA 2006, p. 9.

Archeologico firmata a Londra il 6 maggio 1969.

Il trattato Europeo del 1992, come sottolineato nell' art.1 comma 1, ha l'obiettivo di "proteggere il patrimonio archeologico in quanto fonte della memoria collettiva europea e strumento di studio storico e scientifico". Le novità di quest'atto riguardano le modalità di protezione dei beni archeologici, sia nelle politiche urbane e di pianificazione sia contro scavi illeciti, ed i principi di collaborazione tra archeologi, urbanisti e pianificatori<sup>38</sup>.

La tutela, la valorizzazione e la promozione dei beni culturali è demandata oltre che alle singole Nazioni anche a specifiche organizzazioni internazionali, in particolare, la già citata UNESCO e le strutture ad essa collegate. La più importante è sicuramente il *Comitato Internazionale dello Scudo Blu* (ICBS) che riunisce cinque ONG (Organizzazioni non Governative): ICA (*International Council on Archives*); ICOM (*International Council of Museums*); IFLA (*International Federation of Library Associations and Institutions*); ICOMOS (*International Council on Monuments and Sites*); CAAA (*Coordinating Council of Audiovisual Archives Associations*). Vi sono, inoltre, anche altre associazioni come la già citata CICR (*Comitato Internazionale della Croce Rossa*) di Ginevra; l'ICCROM (*Centro Internazionale di Studi per la Conservazione ed il Restauro dei Beni Culturali*) di Roma; l'IIHL di Sanremo (*Istituto Internazionale di Diritto Umanitario*) e il già menzionato UNIDROIT (*Institut International pour l'Unification du Droit Privé*)<sup>39</sup>. Di particolare interesse risultano gli statuti interni di queste organizzazioni che specificano l'indirizzo scelto e lo scopo prefissato. Ad esempio, l'art. 3 dell'ICOM fissa i principali obiettivi dell'organizzazione nell' "incoraggiare e sostenere la creazione, lo sviluppo e la gestione professionale dei musei" e "far conoscere meglio e comprendere la natura, le funzioni e il ruolo dei musei al servizio della società e del suo sviluppo". Un altro significativo esempio è l'art. 5 dell'ICOMOS che ne sottolinea la vocazione alla protezione, tutela e valorizzazione in vari contesti: "*Recueille, approfondit et diffuse les informations concernant les principes, les techniques et les politiques de sauvegarde, de conservation, de protection (...) des monuments, ensembles et sites. (...) Collabore sur le plan national et international à la création et au développement de centres de documentation (...). Encourage l'adoption et la mise en oeuvre de recommandations internationales concernant la protection, la conservation et la mise en valeur des monuments, ensembles et sites*".

Degna di menzione, infine, risulta anche l'istituzione di una Corte Penale Internazionale, un tribunale permanente con sede all'Aja, con competenze giudiziarie su persone fisiche (individui privati) o giuridiche (Organi statali, Associazioni pubbliche) che si siano macchiate di crimini di rilevanza internazionale, contemplati dallo Statuto della Corte (Trattato istitutivo adottato dalla Conferenza diplomatica di Roma il 17 dicembre 1998).

Nonostante gli importanti successi normativi fin qui descritti, ancora non si può ritenere concluso il percorso giurisprudenziale relativo alla tutela del patrimonio culturale mondiale.

<sup>38</sup> FRIGO 2007, p. 62; CANNONE 2014, p. 71.

<sup>39</sup> CARCIONE 2002, p. 52.