

Il patrimonio culturale: riflessioni e prospettive



L'impatto della Convenzione UNESCO del 1972 sui sistemi giuridici nazionali e internazionali e il rapporto con l'Unione europea

A cura di Michele Caianiello, Nicola Aicardi,
Elisa Baroncini, Vittorio Manes, Pietro Manzini

con la collaborazione di Alessandra Quarta



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Direzione della collana

Roberto Balzani, Giuliana Benvenuti, Francesco Citti, Carla Salvaterra
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

A cura di Michele Caianiello, Nicola Aicardi,
Elisa Baroncini, Vittorio Manes, Pietro Manzini

L'impatto della Convenzione UNESCO
del 1972 sui sistemi giuridici nazionali
e internazionali e il rapporto
con l'Unione europea

con la collaborazione di Alessandra Quarta



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

2024

L'impatto della Convenzione UNESCO del 1972 sui sistemi giuridici nazionali e internazionali e il rapporto con l'Unione europea / a cura di Michele Caianiello, Nicola Aicardi, Elisa Baroncini, Vittorio Manes, Pietro Manzini, con la collaborazione di Alessandra Quarta – Bologna : Alma Mater Studiorum Università di Bologna, 2024.

ISBN 9788854971875 (PDF)

DOI: https://doi.org/10.60923/pcrp_2024-6

Questo libro è stato sottoposto a un processo di peer-review sotto la responsabilità della direzione della collana.

Tutti i diritti d'autore e di pubblicazione dell'opera appartengono agli autori senza restrizioni. Eccetto ove diversamente indicato l'opera è pubblicata con licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0).

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>

Questa licenza consente a chiunque di riprodurre, distribuire, comunicare al pubblico, esporre in pubblico, rappresentare, eseguire e recitare e modificare, trasformare il materiale e basarsi su di esso con qualsiasi mezzo e formato per qualsiasi fine, anche commerciale, a patto che venga adeguatamente attribuita agli autori, che ciascuna modifica all'opera sia indicata e che sia fornito un link alla licenza.

Università di Bologna
Via Zamboni 33, 40126 - Bologna, Italy

Immagine di copertina: © Università di Bologna/ Antonio Cesari Palazzo Poggi - Accademia delle Scienze dell'Istituto di Bologna - Pellegrino Tibaldi - Saletta di Ulisse - (particolare)

INDICE

Introduzione p. 7

I SESSIONE

La nascita e l'evoluzione della tutela giuridica del patrimonio culturale: dal diritto romano alla Convenzione UNESCO del 1972

MARCELLA GOLA

I (primi) 50 anni della "Convenzione UNESCO": Riflessioni introduttive per un approfondimento multidisciplinare p. 9

IVANO PONTORIERO

La tutela del patrimonio culturale in diritto romano p. 13

DONATELLA BIAGI MAINO, MASSIMO CARCIONE, GIUSEPPE MAINO

Una storia dei manuali e dei protocolli operativi per la salvaguardia dei beni culturali a rischio p. 20

FRANCESCO PAOLO CUNSOLO

La nozione di patrimonio mondiale nella Convenzione UNESCO del 1972, tra beni materiali e valori intangibili p. 24

CHIARA ALVISI

Patrimonio culturale UNESCO e teoria dei beni comuni p. 44

II SESSIONE

La Convenzione UNESCO del 1972, tra ordinamento internazionale e ordinamento interno

NICCOLÒ LANZONI

La Convenzione sul patrimonio mondiale e il diritto internazionale consuetudinario sulla tutela del patrimonio culturale in tempo di pace: alcune riflessioni p. 59

ELISA BARONCINI

Il patrimonio dell'umanità nell'arbitrato internazionale sugli investimenti p. 68

FEDERICA LEGNANI

La candidatura dei Portici di Bologna a Patrimonio Unesco p. 89

CLAUDIA TUBERTINI

A 50 anni dalla Convenzione UNESCO del 1972 sulla protezione del patrimonio culturale mondiale: riflessioni alla luce dell'esperienza italiana p. 94

MARCO FUSAROLI

Attività investigative e strumenti di contrasto ai fenomeni criminosi connessi al cultural heritage: un terreno fertile per rimuovere, in futuro, i dubbi presenti..... p. 104

III SESSIONE

La tutela e valorizzazione del patrimonio culturale tra tradizione classica e nuove prospettive digitali

MARIA GIOVANNA BELCASTRO, ANNALISA PIETROBELLI, TERESA NICOLOSI

I resti umani di interesse scientifico nell'ambito del patrimonio culturale: un inquadramento nel panorama italiano e internazionale..... p. 116

FRANCESCO BOLDRIN

La valorizzazione del patrimonio culturale dell'umanità attraverso la riproduzione digitale delle sue immagini: problematiche e prospettive..... p. 128

DANILO LONGO, BEATRICE TURILLAZZI, LEILA SIGNORELLI, GIULIA FAVARETTO

Dagli aspetti strutturali e giuridici al funzionamento organizzativo: il Progetto 4CH per la formazione di un Centro di Competenza per la Conservazione del Patrimonio Culturale p. 136

VANNA GHERARDI, GIORGIA LEONARDI

La scuola nel territorio per una città... dei bambini. Un progetto partecipato didattico culturale a Pesaro, Città Creativa della Musica UNESCO..... p. 146

IV SESSIONE

Il contributo dell'Unione europea alla tutela del patrimonio culturale

PIERALBERTO MENGOZZI

La lotta al traffico illecito di beni culturali nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea..... p. 157

ALESSANDRA QUARTA

La Convenzione UNESCO del 1972 e l'impatto sulle politiche europee: lo sviluppo del Marchio del patrimonio europeo..... p. 165

Elenco delle autrici, degli autori, delle curatrici e dei curatori..... p. 173

Introduzione

Il presente volume raccoglie gli atti del Convegno organizzato nel dicembre 2022 dal Dipartimento di scienze giuridiche dell'Università di Bologna per celebrare i 50 anni della Convenzione UNESCO del 1972 sul patrimonio dell'umanità. Si tratta di un evento che fa parte del grande Progetto dell'Università di Bologna "Patrimonio dell'Umanità. 50 anni dalla Convenzione UNESCO: riflessioni nei Campus dell'*Alma Mater Studiorum*" guidato dalla Prof.ssa Giuliana Benvenuti, Delegata al patrimonio culturale dell'*Alma Mater*, e patrocinato dalla Commissione Nazionale Italiana per l'UNESCO¹. Tale iniziativa, che si è snodata in tutti i Campus dell'Ateneo di Bologna, ha chiamato a raccolta gli studiosi bolognesi sui temi del *cultural heritage*, realizzando una serie di eventi interdisciplinari in cui massimi sono stati lo scambio di idee ed il dibattito, immediatamente resi fruibili con l'accesso *online* ai video dei convegni, e, ora, ulteriormente condivisi con la pubblicazione in *open access* degli atti delle relazioni presentate nei vari incontri scientifici.

Adottata a Parigi il 16 novembre 1972, la Convenzione UNESCO sul *World Heritage*, con le sue 194 ratifiche², ha valenza universale, ed è uno degli strumenti pattizi più noti nella cultura generale e di maggiore impatto sulle realtà locali, nonché elemento centrale del diritto internazionale, il quale, lo ricordiamo, "should reflect its intercivilizational dimension –the idea that it governs the interplay between different cultures", poiché "acknowledging the plurality of the cultures that compose the international community is key to maintaining just, peaceful, and prosperous relations among nations"³. La Convenzione del 1972 ci ha regalato la nozione rivoluzionaria di "patrimonio dell'umanità", in base alla quale i beni di eccezionale valore universale non costituiscono più, semplicemente e solo, una "property", ma sono, per l'appunto, una eredità, un patrimonio che deve quindi essere tutelato e preservato, pure per le generazioni future. Tale strumento pattizio è di rilevanza centrale per un Paese come l'Italia, che vanta il maggior numero di siti UNESCO al mondo (59)⁴, presenti in un tessuto storico e culturale inestimabilmente ricco. La preservazione ottimale di tali beni, il loro accesso e la loro fruibilità sostenibile richiedono un quadro giuridico articolato nei vari settori del diritto. Innanzitutto, trattandosi di patrimonio dell'umanità intera, il dovere di salvaguardarlo non riguarda più unicamente lo Stato sul quale un sito UNESCO è ubicato: in ragione della rilevanza universale di quel bene, il dovere di tutela ricade anche sulla Comunità internazionale nel suo complesso. Inoltre, la gestione ottimale di un sito UNESCO necessita di notevole attenzione nella disciplina amministrativa dei piani di gestione, nella definizione delle regole urbanistiche, nel coinvolgimento dei soggetti interessati, e, più in generale, della società civile, per proteggere i capolavori artistici unitamente alla bellezza dei siti naturali. Occorre consentirne la fruibilità, la

¹ Cfr. il sito *Patrimonio dell'Umanità. 50 anni dalla Convenzione UNESCO: riflessioni nei Campus dell'Alma Mater Studiorum*, al link <https://site.unibo.it/universita-per-unesco/it>

² Convenzione sulla protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale (*Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage [World Heritage Convention, WHC]*) adottata a Parigi il 16 novembre 1972 ed entrata in vigore il 17 dicembre 1975, in *United Nations Treaty Series*, 1977, Vol. 1037, p. 151.

³ VADI, *Cultural Heritage in International Economic Law*, Leiden – Boston, 2023, a p. ix.

⁴ Per una presentazione dei siti UNESCO italiani si rinvia alla pagina web ad essi dedicata, predisposta dal Ministero della cultura, *Siti italiano del patrimonio mondiale Unesco*, al link <https://www.beniculturali.it/sitiunesco>.

possibilità di ‘viverli’, mantenendone, però, l’integrità e l’autenticità, dunque scongiurando, ad esempio, l’*overtourism*. Ancora, per preservare beni ed oggetti artistici e siti naturali da sfregi, furti, e ogni altro atto suscettibile di comprometterli, occorre potersi avvalere di un adeguato e coordinato insieme di regole penali. E la tutela dei beni culturali e naturali è anche nell’agenda dell’Unione europea, il cui motto è “Unità nella diversità”, ed i cui Trattati attribuiscono all’Unione anche il compito di rispettare la ricchezza della sua diversità culturale, curando e sviluppando il patrimonio culturale europeo.

Alla luce del contesto richiamato, il Dipartimento di scienze giuridiche ha accolto più che volentieri l’invito della Prof.ssa Benvenuti ad organizzare un Convegno che analizzasse la portata della Convenzione UNESCO del 1972 sul patrimonio dell’umanità e l’impatto e i doveri che tale strumento pattizio implica per il sistema giuridico nazionale, e quelli dell’UE ed internazionale. A seguito della *call for papers* di Ateneo, che ha ricevuto grande attenzione, sono state selezionate le proposte poi sviluppate nella Conferenza del dicembre 2022, e ora completate per la loro pubblicazione nel presente volume.

Confidando che quanto realizzato possa risultare gradito e contribuire alla discussione scientifica, il Dipartimento di scienze giuridiche rinnova il proprio impegno di ricerca per continuare a lavorare sui sempre più indispensabili vari aspetti giuridici della tutela del *cultural heritage*.

Da ultimo, ma non ultimo, oltre a manifestare nuovamente il più vivo apprezzamento alla Prof.ssa Benvenuti per l’iniziativa dell’Università di Bologna per celebrare la Convenzione UNESCO sul patrimonio dell’umanità, desideriamo ringraziare, per il loro grande supporto organizzativo, il Dott. Enrico Desiderio e tutto il personale della Fondazione Alma Mater (FAM), e, per la paziente raccolta dei contributi e il prezioso *editing* del presente volume, la Dott.ssa Alessandra Quarta.

Bologna, febbraio 2024

Michele Caianiello, Nicola Aicardi, Elisa Baroncini,
Vittorio Manes, Pietro Manzini

I SESSIONE

La nascita e l'evoluzione della tutela giuridica del patrimonio culturale: dal diritto romano alla Convenzione UNESCO del 1972

I (primi) 50 anni della 'Convenzione Unesco' Riflessioni introduttive per un approfondimento multidisciplinare

Marcella Gola

La decorrenza dei - primi - cinquant'anni dalla stipula della Convenzione per la salvaguardia del patrimonio mondiale culturale e ambientale, firmata a Parigi il 16 novembre 1972 dai Paesi aderenti all'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO), c.d. 'Convenzione Unesco', offre l'occasione non tanto di celebrare i pur importanti risultati raggiunti ma quella di riflettere in tema di promozione dei beni protetti e, soprattutto, dei valori che essi esprimono.

La ricorrenza offre infatti lo spunto per ragionare sugli obiettivi perseguiti e verificare aspetti che richiedano una rinnovata considerazione, sia a conferma della validità del sistema esistente nei suoi punti di forza, sia per individuare nuove linee di intervento adeguate alle trasformazioni di contesti, culture, beni sui quali indirizzare la protezione.

Il contributo degli studi giuridici è fondamentale per realizzare l'effettività degli obiettivi perseguiti, e richiede un approccio necessariamente interdisciplinare, nell'ambito delle materie giuridiche, per delineare un quadro completo di riferimento in cui collocare le misure e gli interventi opportuni, siano essi di carattere organizzativo, preventivo, promozionale o repressivo.

Prima di tutto rileva la dimensione necessariamente internazionale dalla quale affrontare il tema. La Convenzione testimonia infatti la condivisa consapevolezza che l'oggetto della tutela non possa essere efficacemente ricondotto alla sola amministrazione territoriale più prossima, quella che lo ospita. Di conseguenza, si vuole delineare la sinergia comune per realizzare un sistema ottimale, a garanzia dell'efficacia degli interventi rivolti allo scopo prioritario della protezione e promozione del patrimonio culturale e ambientale, con il coinvolgimento di tutti i livelli di competenza utili.

La responsabilità che compete agli Stati 'ospitanti', e alle loro eventuali ripartizioni interne ove esistenti, assume quindi una doppia direzione: verso i propri amministrati e verso altri soggetti internazionali, dando luogo a un modello di amministrazione 'allargata' e multireferenziale la cui influenza è destinata a riflettersi stabilmente anche sulla disciplina interna.

Si tratta di un modello di amministrazione sempre più diffuso, specie nella sua dimensione euro unitaria e che a livello internazionale si amplifica ulteriormente, accrescendo anche la qualità degli interessi protetti, espressione di diverse sensibilità e tradizioni locali dalla sintesi non sempre facile.

Nel settore dei beni culturali e ambientali si può evidenziare la rilevanza del sistema di tutela delineato dalla disciplina nazionale, a partire da inizio del secolo scorso con le due 'leggi Bottai' del 1939, nn. 1089 e 1497, rispettivamente sulle 'cose di interesse storico e artistico' e sulle 'bellezze paesistiche', fino al vigente codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. n. 42 del 2004 e a quello dell'ambiente, d.lgs. n. 152 del 2006, articolato legislativo rafforzato dall'art. 9 cost. che ha posto la tutela in oggetto tra i principi fondamentali della Repubblica, che ne è in tal modo caratterizzata.

In questo settore, infatti, forti anche della quantità oltre che qualità del patrimonio culturale e paesistico - ambientale riconosciuti dall'organizzazione internazionale, il quadro normativo e l'apparato organizzativo interno costituiscono già di per sé un riferimento solido e affidabile, pur con significative esigenze di efficientamento, e rappresentano un esempio importante di 'presa in carico' a livello istituzionale delle ricchezze italiane.

Ciò che spesso manca, purtroppo, è la coscienza diffusa dell'importanza e insieme della fragilità del patrimonio che ci circonda. Occorre a tal proposito evidenziare che il richiamo alla Repubblica disposto dall'art. 9 cost. vale a impegnare tutti i soggetti, compresi anche i singoli individui i cui diritti - e corrispondenti obblighi - trovano riconoscimento nell'affermazione del principio fondamentale affermato. È in questa direzione che il ruolo promozionale stabilito dalla 'Convenzione Unesco' può rappresentare la giusta spinta per diffondere la coscienza del valore dell'heritage, o testimonianza di civiltà secondo la terminologia del codice del 2004.

L'organizzazione interna nazionale vede già operativo l'impegno di Stato, Regioni e Comuni, e si trova in ciò strutturalmente preparata per quanto concerne la dimensione istituzionale, integrata dal rilevante apporto delle organizzazioni del 'terzo settore'. Occorre ancora coinvolgere maggiormente i cittadini e, non con minore intensità, i turisti che sono tra i primi fruitori dei beni culturali stessi.

Questa prospettiva modifica l'approccio giuridico tradizionale, come risulta meglio dall'esperienza in ambito ambientale ove è evidente il progressivo superamento del sistema basato prevalentemente sul 'command and control'. In base alla lettura della Convenzione Unesco si evidenzia la necessità di tenere conto proprio dell'aspetto della sensibilità dei cittadini nei confronti dei beni culturali, di ciò che loro percepiscono come testimonianze aventi valore di civiltà e che insieme all'ambiente che li circonda ne determina - anche in modo giuridicamente rilevante - la qualità della vita.

Si profila in questo senso un'ipotesi di applicazione anche della sussidiarietà orizzontale di estremo interesse, che impegna ogni soggetto per raggiungere quegli obiettivi di tutela non statici e meramente conservativi, sicuramente da combinare con una fruizione adeguata, a partire dalla diffusione della conoscenza di ciò che merita di essere valorizzato.

Quello dell'adeguatezza è un requisito del resto indicato tra le prime richieste poste proprio dalla Convenzione Unesco agli Stati che aspirano a fare parte di questo sistema. Gli Stati per primi devono garantire una tutela appunto adeguata a quei beni di cui chiedono l'inserimento nella lista dei 'pregi' mondiali, valutando ad esempio la congruità delle modalità di gestione dei beni.

Ciò deve avvenire attraverso l'adozione di appositi piani che impegnano alla osservanza degli obblighi assunti a livello internazionale: il metodo è particolarmente efficace in quanto non

sempre le nostre amministrazioni sono autonomamente abituate ad agire dando rilevanza autonoma anche alla tempistica dei propri interventi.

Al tempo stesso, la disciplina speciale dei beni riconosciuti ‘patrimonio comune dell’umanità’ è da intendere in senso rafforzativo. La sua previsione non deve in particolare essere interpretata come motivo di deresponsabilizzazione per le amministrazioni nazionali, tenute comunque a svolgere le loro funzioni di tutela, da coordinare con gli impegni assunti a livello internazionale: è emblematico in proposito il caso affrontato dal TAR Lazio, Sez. II-quater, sentenza 29 maggio 2020, n. 5757, riguardante il rapporto tra piano territoriale paesistico della Regione Lazio e piano di gestione Unesco.

L’attenzione delle amministrazioni coinvolte e incidenti sui medesimi beni deve infatti risultare non alternativa ma combinata, in base all’utilizzo di strumenti differenziati ma convergenti nella comune finalità di massimizzazione degli effetti positivi pro-parte perseguiti: non somma ma coordinamento e integrazione delle misure adeguate alle singole fattispecie.

Si tratta del resto di attuare la linea chiaramente tracciata dalla l. 20 febbraio 2006, n. 77, recante ‘Misure speciali di tutela e fruizione dei siti e degli elementi italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella «lista del patrimonio mondiale», posti sotto la tutela dell’UNESCO’, che all’artt. 3 include tra i contenuti dei piani di gestione anche “le opportune forme di collegamento con programmi o strumenti normativi che perseguano finalità complementari”, citando esemplificativamente “quelli disciplinanti i sistemi turistici locali e i piani relativi alle aree protette”.

La prospettiva che collega le iniziative nazionali alla cura di interessi di dimensione più ampia valorizza anche la dimensione temporale delle azioni deliberate; essa non è strettamente correlata al solo impegno economico che sostiene queste ultime, ma diviene requisito necessario delle decisioni incidenti nel settore dei beni culturali e paesistico-ambientali. Così, infatti, si evince anche dall’interpretazione estensiva dell’affermazione oggi sancita in Costituzione dal revisionato art. 9 con riferimento all’ambiente, in forza della quale si introduce il parametro delle ‘future generazioni’ come misura costante dell’efficacia di quanto stabilito e attuato, proiettata ben più in avanti rispetto ai termini circoscritti che di norma caratterizzano l’operatività della pianificazione pubblica.

Altra importante modifica della più tradizionale prospettiva giuridica della protezione dei beni culturali è quella che evidenzia la generale necessità di ripensare al modello della proprietà, stante l’insoddisfazione che da qualche tempo si manifesta nella scelta tra i consueti ‘poli’ pubblico e privato che qualificano questo istituto. L’affermazione del concetto di ‘bene comune’, non intermedio ma alternativo, si potrebbe dire neutro rispetto alla contrapposizione tradizionale ricordata, testimonia l’esigenza di una differenziazione corrispondente alla natura stessa di alcuni beni, rispetto ai quali il concetto di funzionalizzazione non è sufficiente ad esprimere le richieste di tutela, e di accesso, diffuse e appunto comuni all’intera collettività.

Gli interessi riflettono i beni della vita di cui rappresentano l’aspirazione, perciò merita di essere ricordato per assonanza l’imbarazzo avvertito anche dal Legislatore nazionale quando, in occasione dell’approvazione della legge generale sul procedimento amministrativo, n. 241 del 1990, quando si presentarono alle Camere le norme che prevedevano una deroga all’accelerazione dei procedimenti furono dettate disposizioni speciali per i casi in cui fossero in discussione

alcuni specifici interessi, tra i quali quelli paesistico-ambientali e culturali. In un ramo del Parlamento il motivo della differenziazione fu indicato nella debolezza di questi interessi adespoti, e perciò meritevoli di una considerazione rinforzata a cura dell'amministrazione procedente, nell'altro ramo delle Camere si affermò al contrario che si trattava di interessi forti e quindi non assoggettabili a sacrifici per esigenze procedurali. Nuove situazioni, in generale riconducibili alle accresciute necessità di semplificazione, hanno indotto a modificare e talvolta ridurre la portata di questi riferimenti settoriali, presenti in varie declinazioni, che tuttavia continuano ad affermare l'oggettiva differenziazione di questi interessi, tanto individuali quanto collettivi, rispetto agli altri, più agevolmente catalogabili.

Un'ultima annotazione, ricordando che l'Unesco e l'Unione europea, pur nella diversità della loro natura, condividono la loro matrice comune nel perseguimento della pace, concentrando su alcuni determinanti aspetti – cultura e ambiente da un lato e, originariamente, economia dall'altro – la loro linea di azione, secondo i rispettivi poteri di intervento: entrambi gli oggetti, presupposti del benessere, passano necessariamente attraverso la piena condivisione di valori da parte di cittadini e istituzioni, creando quel senso di comunità e di armonizzazione che della pace è il fondamento.

Il momento attuale non offre purtroppo un quadro propizio tanto da far ritenere conseguito questo fondamentale e prioritario obiettivo, anzi testimonia proprio come i conflitti prendano scientemente a bersaglio ciò che più rappresenta la tradizione di ciò che intendono abbattere.

Il ruolo dell'Unesco si amplifica, in questo senso, anche impegnando maggiormente i Paesi presso i quali i singoli beni sono collocati a sviluppare modelli di salvaguardia concentrati sul rischio, concetto quest'ultimo che sta caratterizzando tutta l'attività di gestione dei pubblici poteri e che in questo particolare settore diventa particolarmente delicato.

Spesso, infatti, la distruzione dei beni culturali non rappresenta un rischio ma un obiettivo, rappresentando non solo un effetto collaterale dei conflitti ma purtroppo espressione diretta della volontà di colpire e cancellare quella memoria, quella testimonianza di civiltà che costituisce il *proprium* del bene culturale, a maggior riprova del legame inscindibile che lega questi beni e i valori che essi esprimono all'umanità.

Purtroppo le norme giuridiche non sono di per sé sufficienti a far comprendere che ciò che in tali casi si colpisce non è, come più volte ripetuto in queste brevi riflessioni, l'interesse riconducibile al luogo in cui il bene si trova e chi vi è più prossimo, ma tocca confini ben più ampi, amplificando nello spazio e nel tempo l'effetto della perdita spesso irreparabile, rendendo perciò imprescindibile un impegno diffuso e comune alla difesa.

La tutela del patrimonio culturale in diritto romano

Ivano Pontoriero

Abstract

The development of the concept of cultural heritage is foreign to the Roman legal experience and it is, therefore, not possible to identify the construction of an organic and coherent system of protections. Specific provisions, since the end of the republic, are aimed at preserving urban decorum. Among these, the SC. Hosidiana prohibits the buying and selling of buildings aimed at the demolition and reuse of building materials. A rescript by Alexander Severus (C.I. 8.10.2) emphasizes that the owners are not allowed to disfigure the public view. In late antiquity, the need to preserve cultural heritage sometimes seems to manifest itself with greater intensity (C.Th. 16.10.8; Nov. Maior. 4). Belisarius asks Totila (Proc., Οἱ ὑπὲρ τῶν πολέμων λόγοι, 7.22.11) to spare from destruction the city of Rome, a monument to posterity of the value of all (μνημεῖα τῆς πάντων ἀρετῆς τοῖς ἐπιγενησομένοις), thus avoiding committing a serious crime against men of all times (ἀδίκημα μέγα ἐς τοὺς ἀνθρώπους τοῦ παντὸς αἰῶνος).

L'elaborazione della nozione di patrimonio culturale è estranea all'esperienza giuridica romana e non è dato, pertanto, individuare la costruzione di un sistema di tutele organico e coerente. Specifiche previsioni, già a partire dalla fine della repubblica, sono dirette a preservare il decoro urbano. Tra queste, il SC. Osidiano vieta la compravendita di edifici finalizzata alla demolizione e al reimpiego dei materiali edilizi. Un rescritto di Alessandro Severo (C.I. 8.10.2) sottolinea come ai proprietari non sia consentito deturpare la pubblica veduta. In età tardoantica, l'esigenza di preservare il patrimonio culturale sembra, talvolta, manifestarsi con maggiore intensità (C.Th. 16.10.8; Nov. Maior. 4). Belisario chiede a Totila (Proc., Οἱ ὑπὲρ τῶν πολέμων λόγοι, 7.22.11) di risparmiare dalla distruzione la città di Roma, monumento ai posteri del valore di tutti (μνημεῖα τῆς πάντων ἀρετῆς τοῖς ἐπιγενησομένοις), evitando così di commettere un grave crimine contro gli uomini di ogni tempo (ἀδίκημα μέγα ἐς τοὺς ἀνθρώπους τοῦ παντὸς αἰῶνος).

Parole chiave: patrimonio culturale; diritto romano; decoro urbano; utilitas publica; senatus consulta de aedificiis non diruendis.

Ivano Pontoriero: Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

✉ ivano.pontoriero3@unibo.it

1. Premessa

L'elaborazione della nozione di patrimonio culturale è senz'altro estranea all'esperienza giuridica romana, lungo tutto l'arco del suo svolgimento storico, e non è dato, pertanto, individuare, con specifico riferimento a questa esperienza, la costruzione di un sistema di tutele organico e coerente¹. Trovano, invece, le proprie più profonde radici nel diritto romano e nelle interpretazioni offerte dalla tradizione romanistica molti degli strumenti tecnico-giuridici che hanno permesso la concreta realizzazione di forme di protezione del patrimonio culturale, di diversa portata e intensità: mi riferisco, in particolare, all'elaborazione della figura della *dicatio ad patriam*², all'impiego di strumenti processuali a legittimazione diffusa (*actiones populares, interdicta popularia*)³, alle stesse categorie, di creazione giurisprudenziale, delle *res in usu publico*⁴ e delle *res communes omnium*⁵, nonché, soprattutto, all'elaborazione della nozione di *utilitas publica*⁶. Fatte queste precisazioni, è ora possibile prendere in considerazione, procedendo inevitabilmente solo *per exempla*, alcune tracce dell'attenzione del diritto romano, considerato qui nella sua dimensione storica, per la tutela della cultura e del paesaggio.

2. Previsioni dirette a tutelare il decus urbium

Specifiche previsioni, già a partire dalla fine della repubblica, sono dirette a preservare il decoro urbano (*decus urbium*)⁷. Le leggi municipali impongono ai proprietari degli immobili di non scoperchiare, demolire, o, comunque, di non deturpare gli edifici senza provvedere al loro

¹ L'elaborazione della nozione di patrimonio culturale e la creazione di sistemi organici di tutela risalgono solo al diciannovesimo secolo: cfr. per tutti F. Fasolino, *Dalla tutela alla cura del patrimonio culturale: l'utilità di una riflessione storico-giuridica*, in G.M. Esposito e F. Fasolino (a cura di), *Cura e tutela dei beni culturali*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, p. 2.

² M. Falcon, 'Dicatio ad patriam'. *La collocazione in pubblico di beni privati nella riflessione dei giuristi romani*, Napoli, Jovene, 2020, p. 19, sottolinea opportunamente come si tratti di una figura «romanistica, ma non romana».

³ Con prospettive rivolte all'attualità, cfr. A. Di Porto, *Interdetti popolari e tutela delle «res in usu publico»*, in *Diritto e processo nella esperienza romana. Atti del Seminario torinese (4-5 dicembre 1991) in memoria di G. Provera*, Napoli, Jovene, 1994, pp. 483-520 (= Id., *Res in usu publico e 'beni comuni'. Il nodo della tutela*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 3-42) e S. Settis, *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Torino, Einaudi, 2012, pp. 221-228.

⁴ A. Schiavon, *Interdetti 'de locis publicis' ed emersione della categoria delle res in usu publico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 1-10.

⁵ Cfr. S. Settis, *Paesaggio, Costituzione, cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Torino, Einaudi, 2010, pp. 304-313; Id., *La cultura come bene comune e la Costituzione tradita*, in A. Giorgis, E. Grosso e J. Luther (a cura di), *Il costituzionalista riluttante. Scritti per G. Zagrebelsky*, Torino, Einaudi, 2016, pp. 389-397. Per importanti precisazioni sulle categorie delle *res communes omnium* e delle *res in usu publico*, adde le osservazioni formulate da G. Santucci, 'Beni comuni'. *Note minime di ordine metodologico*, «Κοινωνία», xlv.ii, 2020, pp. 1395-1406.

⁶ S. Settis, *Paesaggio, Costituzione, cemento...*, cit., pp. 97-110, individua nel richiamo alla *publica utilitas* il minimo comune denominatore di varie prescrizioni di tutela emanate in Italia, dal 1162 al 1819.

⁷ L'espressione *decus urbium* è attestata, per la prima volta, con riferimento al terzo interdetto contenuto sotto la rubrica editale *Si opus novum nuntiatum erit* (E. 257c), da D. 39.1.20.10 (Ulp. 71 *ad ed.*): *Hoc interdictum prohibitorium est, ne quis prohibeat facere volentem eum qui satisdedit: etenim pertinet ad decus urbium aedificia non derelinqui* [Questo interdetto è proibitorio, affinché nessuno proibisca a chi ha prestato soddisfazione e voglia edificare di farlo: giacché attiene al decoro urbano che gli edifici non vengano abbandonati]. Cfr. O. LENEL, *Das edictum perpetuum. Ein Versuch zu seiner Wiederherstellung*, Leipzig, Tauchnitz, 1927³, p. 486. In D. 43.8.2.17 (Ulp. 68 *ad ed.*) e in D. 43.8.7 (Iul. 48 *dig.*) si argomenta rappresentando la necessità che la città non venga deturpata da rovine (*ne ruinis urbs deformetur*). Cfr. G. Santucci, *Operis novi nuntiatio iuris publici tuendi gratia*, Padova, Cedam, 2001, p. 139, nt. 102.

ripristino⁸. La più risalente, relativa al *municipium* di Taranto, prevede anche che l'immobile oggetto di interventi debba essere ricostruito dal proprietario in modo non peggiore:

Lex municipii Tarentini, VIII.4 (FIRA, I², n. 18, pp. 168-169): *Nei quis in oppido quod eius municipi e[rit] aedificium detegito neve dem[olito] \ neve disturbato, nisei quod non deterius restitutus erit, nisei d[e] s(enatus) s(ententia). \ sei quis adversus ea faxit, quant[i] id aedificium s[er]it tantam pecuni[a]m \ municipio dare damnas esto, eiusque pecuniae [que]i volet petiti[o] esto. \ magi(stratus) quei exegerit dimidium in [p]ublicum referto, dimidium in l[u]deis, quos \ publice in eo magistratu facie[re], consumito [...]* [Che nessuno nel territorio cittadino di questo municipio scoperchi, demolisca o smantelli un edificio, a meno che non lo ripristini in modo non peggiore, previo parere del senato. Se qualcuno agisca in modo contrario a queste prescrizioni, sia condannato a pagare al municipio il valore dell'edificio e sia legittimato a richiedere questo denaro chiunque lo vorrà. Il magistrato che lo avrà esatto ne destinerà la metà alle casse cittadine, l'altra metà la impiegherà nei giochi che organizzerà pubblicamente durante la sua carica (...)].

Di particolare interesse, in questa sede, è la circostanza che la repressione dell'illecito venga affidata allo strumento dell'azione a legittimazione diffusa (*actio popularis*)⁹.

Risalgono, poi, alla prima età imperiale due senatoconsulti *de aedificiis non diruendis*¹⁰. Il senatoconsulto Osidiano (47 d.C.), emanato su iniziativa di Claudio, vieta la compravendita di edifici finalizzata alla demolizione e al reimpiego dei materiali edilizi, mentre il successivo senatoconsulto Volusiano, emanato sotto il principato di Nerone (56 d.C.), confermando la disciplina introdotta dal primo, ne precisa alcuni aspetti applicativi, tenendo conto di peculiari esigenze emerse dalla prassi¹¹. La stessa *ratio* di tutela del decoro urbano ispira, in età adrianea, le previsioni del senatoconsulto Aciliano (122 d.C.), che proibisce di disporre per legato delle cose unite agli edifici (*ea quae aedibus iuncta sunt*)¹².

⁸ Si tratta della *lex municipii Tarentini*, databile tra l'89 e il 62 a.C., della *lex coloniae Genetivae Iuliae* o *Ursonensis* (44 a.C.), delle *leges Iritanae* e *Malacitanae* (82-84 d.C.).

⁹ Il titolo D. 47.23 *De popularibus actionibus* si apre con un frammento paolino destinato a fornire la nozione di *actio popularis*. Cfr. D. 47.23.1 (Paul. 8 *ad ed.*): *Eam popularem actionem dicimus, quae suum < sua vi? Mommsen > ius populi tuetur* [Chiamiamo popolare quell'azione, che protegge un diritto proprio del popolo]. Su questa definizione, cfr. F. Casavola, *Studi sulle azioni popolari romane. Le «actiones populares»*, Napoli, Jovene, 1958, p. 18 e p. 97.

¹⁰ I testi dei due senatoconsulti erano incisi su una lastra bronzea, rinvenuta ad Ercolano nel 1600, oggi andata perduta, ma resa oggetto di tre trascrizioni, sulle quali si fondano le correnti edizioni critiche (CIL, X, n. 1401, p. 158 [= FIRA, I², n. 45.I-II, pp. 288-290]). Sul punto, v. P. Buongiorno, *Senatus consulta claudianis temporibus facta. Una palinogenesi delle deliberazioni senatorie dell'età di Claudio (41-54 d.C.)*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2010, pp. 237-238, nt. 458. Il ritrovamento a Ercolano non è del tutto casuale: l'area è stata colpita da un terremoto nel febbraio del 62 d.C., e, nel 79 d.C., quando venne distrutta dall'eruzione del Vesuvio si presentava ancora come un cantiere aperto. Per gli interventi di ricostruzione, era necessario poter disporre di una sorta di *dossier* di legislazione urbanistica, costituito, appunto, dalla tavola bronzea, che conteneva il testo di entrambi i senatoconsulti: cfr. L. Cappelletti, *Norme per la tutela degli edifici negli statuti locali (secoli I a.C. - I d.C.)*, «Bullettino dell'Istituto di Diritto Romano "Vittorio Scialoja"», cxi, 2017, pp. 53-74: 66 e nt. 28.

¹¹ La genesi del senatoconsulto Volusiano è legata alla *postulatio* dei *necessarii* di Alliatoria Celsilla. Quest'ultima è proprietaria di fondi, sui quali insistono edifici, nella regione modenese chiamata *campi Macri*, dove, un tempo, veniva tenuto un mercato. Sul sito, ubicato nel territorio di Magreta di Formigine, lungo il corso della Secchia, cfr. J. Ortalli, *I Campi Macri. Un mercato panitalico sulla via della lana*, in M.S. Busana e P. Basso (a cura di), *La lana nella Cisalpina romana. Economia e società. Studi in onore di S. Pesavento Mattioli. Atti del Convegno (Padova-Verona, 18-20 maggio 2011)*, Padova, Padova University Press, 2012, pp. 195-211. Gli immobili versano in condizione di degrado e non sussiste alcuna convenienza economica nell'intraprendere un recupero. La donna va dunque esente dall'applicazione del senatoconsulto Osidiano.

¹² Il testo del senatoconsulto Aciliano non ci è pervenuto, ma viene commentato dai giuristi trattando dell'invalidità dei legati: v. J.L. Murga, *El senado consulto Aciliano: ea quae iuncta sunt aedibus legari non possunt*, «Bullettino dell'Istituto di Diritto Romano "Vittorio Scialoja"», lxxix, 1976, pp. 155-192.

Un rescritto di Alessandro Severo, richiamando i precedenti divieti, sottolinea come neppure ai proprietari di edifici sia consentito deturpare la pubblica veduta:

C.I. 8.10.2 (*Imp. Alex. A. Diogeni*, a. 222): *Negotiandi causa aedificia demoliri et marmora detrahare edicto divi Vespasiani et senatus consulto vetitum est. ceterum de alia domo in aliam transferre quaedam licere exceptum est: sed nec dominis ita transferre licet, ut integris aedificiis depositis publicus deformetur adspectus* [È vietato dall'editto del divo Vespasiano e dal senatoconsulto demolire gli edifici e staccare i marmi allo scopo di farne commercio. Si fa salvo, del resto, che sia lecito trasferire qualcosa da una casa ad un'altra: ma neppure ai proprietari è lecito trasferire in modo tale che, demoliti integralmente gli edifici, venga deturpata la pubblica veduta].

L'editto del divo Vespasiano non ci è altrimenti noto, mentre, grazie all'impiego dell'espressione *negotiandi causa*, possiamo identificare il senatoconsulto citato con l'Osidiano. L'elencazione non è in ordine cronologico, forse, per l'intento della cancelleria di enfatizzare l'apporto della legislazione imperiale¹³.

3. Età tardoantica e giustiniana: una maggiore consapevolezza?

In età tardoantica, l'esigenza di preservare il patrimonio culturale sembra manifestarsi con maggiore intensità. Una costituzione di Costantino (C.I. 8.10.6) vieta di utilizzare elementi di pregio prelevati da palazzi urbani per abbellire ville in campagna¹⁴. In caso di inottemperanza al divieto, è prevista la confisca dell'edificio. La stessa costituzione riconosce, comunque, al proprietario il diritto di trasferire elementi di pregio da un edificio pericolante ad un altro di sua proprietà. Anche Costanzo II vieta di privare le *civitates* dei loro *ornamenta* e di trasferirli altrove (C.Th. 15.1.1)¹⁵. Giuliano, a sua volta, proibisce di rimuovere le statue dal territorio della provincia in cui si trovino (C.I. 8.10.7).

La difficoltà di reperire materiali da costruzione induce a considerare gli antichi monumenti fonti di approvvigionamento per la realizzazione di nuove opere o il restauro di quelle fatiscenti¹⁶. L'affermazione del cristianesimo, specie dopo l'emanazione dell'editto di Tessalonica, spinge le folle verso la distruzione dei templi e delle statue pagane¹⁷. Il mondo della cultura reagisce e il retore Libanio prende posizione con fermezza, rivolgendosi a Teodosio:

Libanio, Πρὸς Θεοδοσίον τὸν βασιλέα ὑπὲρ τῶν ἱερῶν, 8 (ed. Foerster): σὺ μὲν οὖν οὐθ' ἱερὰ κεκλειῆσθαι <ἐκέλευσας> οὔτε μηδένα προσιέναι οὔτε πῦρ οὔτε λιβανωτὸν οὔτε τὰς ἀπὸ τῶν ἄλλων θυμιαμάτων τιμὰς ἐξήλασας τῶν νεῶν οὐδὲ τῶν βωμῶν, οἱ δὲ μελαειμιονοῦντες οὔτοι καὶ πλείω μὲν τῶν ἐλεφάντων ἐσθίοντες, πόνον δὲ παρέχοντες τῷ

¹³ F. Procchi, «*Si quis negotiandi causa emisset quod aedificium...*». *Prime considerazioni su intenti negoziali e 'speculazione edilizia' nel Principato*, «Labeo», xlvii, 2001, pp. 411-438: 429 e P. Buongiorno, *Senatus consulta...*, cit., pp. 240-241.

¹⁴ B. Malavé Osuna, *El esplendor de las ciudades: decus publicum y estética urbana*, in P. Resina Sola (coord. y ed.), *Fundamenta iuris. Terminología, principios e interpretatio*, Almería, Editorial Universidad de Almería, 2012, pp. 142-146.

¹⁵ Per la datazione al 357, cfr. O. Seeck, *Regesten der Kaiser und Päpste für die Jahre 311 bis 476 n. Chr.*, Stuttgart, Metzler, 1919, p. 203 e p. 437.

¹⁶ Cfr. C. Kunderewicz, *La protection des monuments d'architecture antique dans le Code Théodosien*, in *Studi in onore di E. Volterra*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1971, pp. 138-140. L'imperatore Giuliano arriva a lamentare che vengono sottratti dai sepolcri ornamenti da destinare alle sale da pranzo o ai portici: C.Th. 9.17.5 pr. (= C.I. 9.19.5).

¹⁷ Sulla repressione antipagana nei secoli IV-V, cfr. L. De Giovanni, *Costantino e il mondo pagano. Studi di politica e legislazione*, Napoli, D'Auria, 1982², pp. 77-103; R. Romano, *Introduzione*, in Libanio, *In difesa dei templi*, a cura di R. Romano, Napoli, D'Auria, 1982, pp. 7-16; A.D. Manfredini, *Antichità archeologiche e tesori nella storia del diritto*, Torino, Giapichelli, 2018, pp. 59-64.

πλήθει τῶν ἐκπωμάτων τοῖς δι' ἁσμάτων αὐτοῖς παραπέμπουσι τὸ ποτόν, συγκρύπτοντες δὲ ταῦτα ὡχρότητι τῇ διὰ τέχνης αὐτοῖς πεπορισμένη μένοντος, ὃ βασιλεῦ, καὶ κρατοῦντος τοῦ νόμου θεοῦσιν ἐφ' ἱερὰ ξύλα φέροντες καὶ λίθους καὶ σίδηρον, οἱ δὲ καὶ ἄνευ τούτων χεῖρας καὶ πόδας. ἔπειτα Μυσῶν λεία καθαιρουμένων ὀροφῶν κατασκαπτομένων τοίχων, κατασπωμένων ἀγαλμάτων, ἀνασπωμένων βωμῶν, τοὺς ἱερεῖς δὲ ἢ σιγᾶν ἢ τεθνάναι δεῖ· τῶν πρώτων δὲ κειμένων δρόμος ἐπὶ τὰ δευτέρα καὶ τρίτα, καὶ τρόπαια τροπαίοις ἐναντία τῷ νόμῳ συνείρεται [Tu dunque <comandasti> che i templi non venissero chiusi e che non vi fosse proibizione di entrarvi, né bandisti il fuoco né l'incenso né le altre offerte di profumi dai templi e dagli altari; questi uomini vestiti di nero invece, che mangiano più degli elefanti, che stancano, per l'abbondanza delle coppe che tracannano, coloro che versano loro da bere al suono dei loro canti; essi che nascondono questi eccessi sotto un pallore che si procurano artificialmente, o imperatore, in violazione della legge in vigore, corrono contro i templi portando legna, pietre e ferro; e quelli che non ne hanno si servono di mani e piedi. E poi – preda dei Misi – i tetti vengono tirati giù, i muri diroccati, le statue abbattute, gli altari rovesciati, i sacerdoti costretti a tacere o morire. Distrutto il primo tempio si corre ad un secondo e poi a un terzo, e trofei si aggiungono a trofei, contro ogni legge (trad. Romano)].

La cancelleria imperiale interviene, talvolta, a proteggere gli edifici di culto pagani. È possibile richiamare in proposito una costituzione dello stesso Teodosio, emanata a Costantinopoli il 30 novembre 382, relativa al tempio di Edessa:

C.Th. 16.10.8 (*Impp. Gr[at]ianus, Val[entini]anus et Theod[osius] AAA. Palladio duci Osdroenae, a. 382*): *Aedem olim frequentiae dedicatam coetui et iam populo quoque communem, in qua simulacra feruntur posita artis pretio quam divinitate metienda iugiter patere publici consilii auctoritate decernimus neque huic rei obreptivum officere sinimus oraculum. Ut conventu urbis et frequenti coetu videatur, experientia tua omni votorum celebritate servata auctoritate nostri ita patere templum permittat oraculi, ne illic prohibitorum usus sacrificiorum huius occasione aditus permissus esse credatur* [Con l'autorità del consiglio imperiale decretiamo che il tempio, destinato da tempo a numerose riunioni e tuttora frequentato dal popolo, nel quale le immagini si dice siano state collocate per il loro valore artistico e non per quello religioso e che come tali devono essere valutate, resti aperto in perpetuo e non permettiamo che alcun responso oracolare carpito con l'inganno rechi pregiudizio a questa situazione. Affinché tale tempio sia visto dalle riunioni cittadine e dall'afflusso della folla, la tua esperienza, conservata la celebrazione di tutte le festività, permetta che il tempio resti aperto in forza dell'autorità del nostro divino responso, in modo però che non si creda, con il pretesto di tale accesso, che sia lecita l'esecuzione dei sacrifici proibiti].

Risulta particolarmente significativa l'affermazione secondo cui i *simulacra* contenuti nel tempio debbano essere valutati per il loro valore artistico e non per quello religioso (*simulacra feruntur posita artis pretio quam divinitate metienda*). Identica finalità protettiva ha una costituzione di Onorio (C.Th. 16.10.15 = C.I. 1.11.3), emanata a Ravenna il 29 gennaio 399¹⁸. L'atteggiamento della legislazione imperiale è, comunque, oscillante e in alcune costituzioni si dispone senz'altro la demolizione dei templi pagani, considerati fonte di superstizione¹⁹.

¹⁸ C.Th. 16.10.15 (*Impp. Arcad[ius] et Honorius AA. Macrobio vicario Hispaniarum et Procliano vicario quinque provinciarum, a. 399*): *Sicut sacrificia prohibemus, ita volumus publicorum operum ornamenta servari. Ac ne sibi aliqua auctoritate blandiantur, qui ea conantur evertere, si quod rescriptum, si qua lex forte praetenditur. Erutae huiusmodi chartae ex eorum manibus ad nostram scientiam referantur, si illicitis evectioes aut suo aut alieno nomine potuerint demonstrare, quas oblatas ad nos mitti decernimus. Qui vero talibus cursum praebuerint, binas auri libras inferre cogantur* [Come vietiamo i sacrifici, così vogliamo che gli ornamenti delle opere pubbliche siano conservati. Coloro i quali tentano di rimuoverli, non si illudano di poter contare su qualche appoggio, se venga addotto qualche rescritto o, per caso, qualche legge. Tali carte strappate dalle loro mani siano portate a nostra conoscenza, se abbiano potuto con manovre illecite esibire dei permessi <per il pubblico corso> a nome proprio o altrui, decretiamo che quelli prodotti vengano a noi spediti. Coloro i quali abbiano invero offerto il pubblico corso a siffatte persone siano costretti a pagare due libbre d'oro]. Cfr. G. Maragno, *Punire e sorvegliare. Sanzioni in oro imperatori burocrazia*, Napoli, Jovene, 2020, pp. 386-387.

¹⁹ C.Th. 16.10.16 (*Idem AA. ad Eutythianum p[raefectum] p[raetorio]*, a. 399) e C.Th. 16.10.25 (*Impp. Theod[osius] et Val[entini]anus AA. Isidoro p[raefecto] p[raetorio]*, a. 435), emanate in Oriente, da Arcadio e da Teodosio II.

Un documento importante, in relazione alla situazione del patrimonio edilizio romano nel quinto secolo e alle esigenze di conservazione avvertite dalla cancelleria imperiale, è costituito dalla Nov. 4 *De aedificiis publicis* di Maioriano, l'ultimo grande imperatore della *pars Occidentis*, emanata a Ravenna l'11 luglio 458. Nel *principium* viene condannata la pratica di demolire gli edifici per ricavare materiali da costruzione:

Nov. Maior. 4 pr. (*Imp. Leo et Maiorianus AA. Aemiliano p[raefecto] u[rbi]*, a. 458): *Nobis r(em) p(ublicam) moderantibus volumus emendari, quod iam dudum ad decolorandam urbis venerabilis faciem detestabamur admitti. Aedes si quidem publicas, in quibus omnis Romanae civitatis consistit ornatus, passim dirui plectenda urbani officii suggestione manifestum est. Dum necessaria publico operi saxa finguntur, antiquarum aedium dissipatur speciosa constructio et ut parvum aliquid reparetur, magna diruuntur. Hinc iam occasio nascitur, ut etiam unusquisque privatum aedificium construens per gratiam iudicum in urbe positorum praesumere de publicis locis necessaria et transferre non dubitet, cum haec, quae ad splendorem urbium pertinent, adfectione civica debeant etiam sub reparatione servari* [Durante il nostro governo desideriamo vivamente che si ponga fine a tutti quei comportamenti finalizzati a deturpare l'aspetto della città venerabile, da noi già da molto tempo condannati. Difatti è palese che gli edifici pubblici, nei quali risiede tutta la bellezza della città di Roma, sono distrutti dappertutto con la colpevole connivenza dei funzionari urbani. Mentre si simula che i blocchi di pietra e di marmo siano necessari per un'opera pubblica, viene rovinata la meravigliosa struttura di antichi edifici e vengono distrutte opere di grande pregio per restaurare opere di scarso valore. Da qui sicuramente discende la possibilità che chiunque, nell'atto di costruire persino un edificio privato, osi prima prendere dai luoghi pubblici quello che gli occorre e poi trasferirlo altrove con la connivenza dei giudici urbani, mentre queste cose che ineriscono allo splendore delle città, per il sentimento di affetto dei cittadini dovrebbero essere tutelate e anche restaurate (trad. Corbo, con due lievi modifiche)].

L'imperatore ricorda che quanto contribuisce allo splendore delle città dovrebbe essere conservato dall'amore dei cittadini e restaurato (*quae ad splendorem urbium pertinent, adfectione civica debeant etiam sub reparatione servari*)²⁰. Il prosieguo della costituzione vieta, sotto minaccia di gravi sanzioni pecuniarie, o, persino, afflittive, di demolire o di manomettere le antiche costruzioni (Nov. Maior. 4.1). Vengono revocate tutte le precedenti concessioni e si dispone il restauro dei monumenti danneggiati (Nov. Maior. 4.2), si riconoscono deroghe al divieto solo in casi estremamente limitati, a seguito dell'accertamento dell'impossibilità di recuperare la costruzione preesistente e solo per ragioni di pubblico interesse, dietro parere favorevole del senato e previa autorizzazione imperiale (Nov. Maior. 4.3-4).

L'Anonimo Valesiano ricorda Teoderico come *amator fabricarum et restaurator civitatum*²¹:

Anonimo Valesiano, *Pars posterior: Theodericiana*, 12.71 (ed. Festy): *Erat enim amator fabricarum et restaurator civitatum. Hic aquaeductum Ravennae restauravit quem princeps Traianus fecerat, et post multa tempora aquam introduxit; palatium usque ad perfectum fecit, quem non dedicavit; portica circa palatium perfecit. Item Veronae thermas et palatium fecit et a porta usque ad palatium porticum reddidit; aquaeductum, quod per multa tempora destructum fuerat, renovavit et aquam intromisit; muros alios novos circuit civitatem. Item Ticino palatium, thermas, amphiteatrum et alios muros civitatis fecit. Sed et per alias civitates multa beneficia praestitit* [Fu un amante delle costruzioni e un restauratore di città. A Ravenna, restaurò l'acquedotto che aveva costruito l'imperatore Traiano e vi introdusse l'acqua dopo molto tempo; costruì e ultimò il palazzo, che non dedicò, portò a completamento la costruzione dei portici intorno al palazzo. Parimenti a Verona costruì delle terme e un palazzo e ripristinò il portico dalla porta al palazzo; rinnovò l'acquedotto, che da molto tempo era stato distrutto, e vi introdusse l'acqua; circondò la città con una nuova cinta muraria. Ugualmente

²⁰ Per una puntuale esegesi, cfr. C. Corbo, *Diritto e decoro urbano in Roma antica*, Napoli, Satura, 2019, pp. 43-56.

²¹ B. Saitta, *La civiltas di Teoderico. Rigore amministrativo, "tolleranza" religiosa e recupero dell'antico nell'Italia Ostrogota*, Roma, «L'Erma» di Bretschneider, 1993, pp. 103-138 e A. Pergoli Campanelli, *Cassiodoro alle origini dell'idea di restauro*, Milano, Jaca Book, 2013, pp. 13-14.

a Ticino, costruì un palazzo, delle terme, un anfiteatro e un'altra cinta muraria. Ma offrì molti benefici anche in altre città].

Una forte consapevolezza che l'immenso patrimonio di Roma debba essere preservato dalla distruzione sembra emergere anche dalle parole che Belisario rivolge a Totila, nel racconto di Procopio di Cesarea relativo alla guerra gotica. Ci troviamo nel 547 d.C., nel dodicesimo anno di guerra. Totila minaccia di radere al suolo Roma e ha già iniziato a distruggerne la cinta muraria. Belisario, informato degli eventi, invia i propri ambasciatori con una lettera, di cui riproduco qualche passaggio:

Procopio di Cesarea, Οἱ ὑπὲρ τῶν πολέμων λόγοι, 7.22.9-12 (ed. Haury): Ῥώμη μέντοι πόλεων ἀπασῶν, ὅσαι ὑφ' ἡλίου τυγχάνουσιν οὔσαι, μεγίστη τε καὶ ἀξιολογωτάτη ὡμολόγηται εἶναι. (10) οὐ γὰρ ἀνδρὸς ἐνὸς ἀρετῇ εἴργασται οὐδὲ χρόνου βραχέος δυνάμει ἐς τόσον μεγέθους τε καὶ κάλλους ἀφίκται, ἀλλὰ βασιλέων μὲν πλῆθος, ἀνδρῶν δὲ ἀρίστων συμμοριαὶ πολλαί, χρόνου τε μήκος καὶ πλούτου ἐξουσίας ὑπερβολὴ τά τε ἄλλα πάντα ἐκ πάσης τῆς γῆς καὶ τεχνίτας ἀνθρώπους ἐνταῦθα ζυναγαγεῖν ἴσχυσαν. (11) οὕτω τε τὴν πόλιν τοιαύτην, οἷανπερ ὄρας, κατὰ βραχὺ τεκτηνόμενοι, μνημεῖα τῆς πάντων ἀρετῆς τοῖς ἐπιγενησομένοις ἀπέλιπον, ὥστε ἢ ἐς ταῦτα ἐπήρεια εἰκότως ἂν ἀδίκημα μέγα ἐς τοὺς ἀνθρώπους τοῦ παντὸς αἰῶνος δόξειεν εἶναι: (12) ἀφαιρεῖται γὰρ τοὺς μὲν προγεγενημένους τὴν τῆς ἀρετῆς μνήμην, τοὺς δὲ ὕστερον ἐπιγενησομένους τῶν ἔργων τὴν θέαν [Ora, di tutte le città esistenti sotto il sole, per generale riconoscimento Roma è la più grande e la più famosa. (10) E non è stata costruita per volontà di un solo uomo, né è giunta a tale grandezza e a tale splendore nel giro di pochi anni, ma è stata una lunga serie di imperatori, sono state molte generazioni di uomini valenti, una innumerevole successione di anni e una straordinaria abbondanza di mezzi a rendere possibile che si adunassero in essa tutte le opere d'arte più belle del mondo e dei sommi artisti. (11) Essi hanno così, a poco a poco, costruita questa città, qual tu la vedi, lasciando un segno della propria eccellenza per le genti future, tanto che un insulto a questi monumenti apparirebbe senza dubbio un grave crimine ai danni degli uomini di ogni tempo: (12) quelli passati, perché andrebbero distrutte le creazioni del loro ingegno, e quelli futuri, perché sarebbero defraudati dalla vista di simili capolavori (trad. Craveri)].

Belisario chiede a Totila di risparmiare dalla distruzione la città di Roma, monumento ai posteri del valore di tutti (μνημεῖα τῆς πάντων ἀρετῆς τοῖς ἐπιγενησομένοις), evitando, così, di commettere un grave crimine contro gli uomini di ogni tempo (ἀδίκημα μέγα ἐς τοὺς ἀνθρώπους τοῦ παντὸς αἰῶνος). Secondo la stessa narrazione di Procopio, Totila, letta più volte la lettera, decise di desistere dal suo proposito.

4. Osservazioni conclusive

Mi limito a formulare un'osservazione conclusiva. Dalla breve rassegna condotta emerge come la protezione del patrimonio dell'antichità, esigenza avvertita soprattutto a partire dal quarto secolo e che si rafforza nel corso dei due secoli successivi, non venga dettata solo dalla considerazione del valore economico e del pregio estetico di tale patrimonio. La conservazione del lascito dell'antichità è anche – e, forse, soprattutto – un modo per permettere la sopravvivenza di una cultura e di un sistema valoriale, garantendo la «coesione morale» dell'impero di fronte ai fattori che tendono alla sua disgregazione²².

²² Cfr. al riguardo C. Kunderewicz, *La protection...*, cit., p. 153: «Les symboles visibles de cette communauté sont avant tout les monuments d'architecture antique, et c'est pourquoi les empereurs, désireux de renforcer la cohésion morale de l'Empire, n'épargnent pas les efforts pour que ce vénérable et glorieux héritage du passé se présente toujours intact devant les yeux de la population tout entière dans toute sa majestueuse splendeur et beauté».

Una storia dei manuali e dei protocolli operativi per la salvaguardia dei beni culturali a rischio

Donatella Biagi Maino, Massimo Carcione, Giuseppe Maino

Abstract

This essay aims to reconstruct in its essential lines the historical path that led to the drafting of the fundamental UNESCO convention of the Hague of 1954 and the subsequent implementing protocols, which still govern the protection of cultural heritage in armed conflicts, and to illustrate the consequent developments with particular reference to the specific literature.

Questo saggio si propone di ricostruire nelle sue linee essenziali il percorso storico che ha portato alla redazione della fondamentale convenzione UNESCO dell'Aia del 1954 ed i successivi protocolli attuativi, che tuttora disciplinano la salvaguardia dei beni culturali nei conflitti armati, e di illustrarne i conseguenti sviluppi con particolare riferimento alla specifica letteratura.

Parole chiave: convenzione dell'Aia; beni culturali a rischio; guerra; Blue Shield.

Donatella Biagi Maino: Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

✉ donatella.biagimaino@unibo.it

1. Introduzione

Particolare attenzione, data l'attuale situazione politica mondiale e i drammatici episodi di distruzione e saccheggio del patrimonio culturale che purtroppo si verificano in molte aree di crisi, va riservata alle situazioni di guerra, conflitto armato e terrorismo. A tutela dei beni a rischio fin dal tempo di pace, come previsto dall'art. 4 della Convenzione dell'Aia del 1954 e meglio precisato dall'art. 5 del II Protocollo del 1999, è innanzitutto necessario comprendere quale ruolo e quali sfide ciascuna parte interessata debba svolgere in tali situazioni, incoraggiando l'attuazione di adeguate misure preventive di sicurezza a carico di ciascuna di loro. La Convenzione UNESCO di Parigi del 16 novembre 1972, riguardante la *Protezione sul piano mondiale del Patrimonio Culturale e Naturale*, contempla, fra i rischi cui è esposto il patrimonio culturale mondiale in pericolo, proprio il «conflitto armato o minaccia di un tale conflitto».

Pertanto, la nostra ricerca intende partire da un approfondimento del processo di elaborazione e discussione della Convenzione dell'Aia, ricostruendo il percorso storico che ha portato alla redazione di questo fondamentale documento che tuttora disciplina – durante i conflitti – la salvaguardia dei beni culturali, soprattutto di quelli inseriti nella lista UNESCO del patrimonio mondiale dell'umanità. Tale studio¹ intende illustrare l'impatto avuto sull'efficace tutela del patrimonio culturale in situazioni di emergenza come conseguenza dello sviluppo delle iniziative politiche e legislative a partire dalla fine del XIX secolo, in analogia con quanto avvenuto con la diffusione capillare del diritto umanitario nel mondo ad opera del CICR, *Comitato Internazionale della Croce Rossa*, fondato il 17 febbraio 1863.

Solo dieci anni dopo, nel 1873, su iniziativa del giurista belga Gustave Rolin-Jaequemyns, fu creata un'altra organizzazione di base, l'*Institute of International Law*, che pubblicò a Oxford, dopo averlo adottato all'unanimità il 9 settembre 1880, il rapporto *The Laws of War on Land*, redatto da Gustave Moynier, giurista svizzero cofondatore del CICR, documento meglio conosciuto come il *Manuale di Oxford (Oxford Manual)*.²

Il convegno *Science for Preservation of Cultural Heritage at Risk*, da noi promosso presso l'Università di Bologna e l'Accademia dell'Istituto delle Scienze nel 2018 in occasione dell'*Anno europeo dei beni culturali*, i cui atti sono stati recentemente pubblicati,³ si è concentrato sugli aspetti del rischio e della gestione dei processi, nonché sugli strumenti tecnologici oggi disponibili, da mettere in atto a fini di prevenzione rispetto alle possibili, prevedibili situazioni di vulnerabilità e di degrado del patrimonio culturale nei vari contesti storici e geografici, a partire dalle indagini diagnostiche, dalla catalogazione e documentazione delle opere e dei rischi a cui sono esposte, fino al monitoraggio e alla manutenzione programmata.

Dalle discussioni e dagli incontri successivi al convegno del 2018 è stato costituito un gruppo di lavoro, denominato STEP2 (*Salvaguardia sin dal TEMPO di Pace del Patrimonio*), al fine di

¹ Risultati preliminari di questa ricerca sono stati presentati all'International Scientific Conference *Doctrinal texts – achievements, importance and future in the protection of heritage 190th anniversary of the Athens Charter*, 12^a edizione, Firenze, 14-15 giugno 2021.

² *The Laws of War on Land*, Oxford, 9 September 1880 [pagina consultata il 6 novembre 2022].

³ D. Biagi Maino, G. Maino (a cura di), *Scienza per la conservazione del patrimonio culturale a rischio*, collana *Storia e teoria del restauro*, vol. 35, Firenze, Edifir, 2021.

predispone la redazione di un protocollo di prevenzione, salvaguardia e gestione dei beni culturali a rischio ad uso civile, a cui è stato dato indicativamente il titolo di *Manuale di Bologna* in omaggio allo storico *Oxford Manual* del 1880. Esiste già da alcuni anni un volume per i militari, redatto dall'UNESCO in collaborazione con l'IIHL, International Institute of Humanitarian Law di Sanremo, dal titolo *Protection of Cultural Property. Military Manual*;⁴ invece, non esiste uno strumento simile ad uso della società civile e, di conseguenza, siamo partiti dalle linee guida internazionali esistenti per creare un vero e proprio protocollo per la prevenzione e la gestione dei beni culturali a rischio per l'uso dei civili, che dovrà tradursi in un libro di riferimento e in schede operative di approfondimento. STEP2 è inteso come una rete internazionale aperta a nuove partecipazioni e collaborazioni, ma soprattutto come piattaforma digitale per la raccolta e l'organizzazione delle relative informazioni e contenuti operativi; può beneficiare dell'esperienza del progetto europeo *War Free World Heritage Listed Cities*,⁵ che - condotto dall'ONG WATCH⁶ e dall'Università di Bologna in Georgia e Libano - si è occupato di pianificazione urbana e mitigazione del rischio per i siti culturali che fanno parte della Lista del Patrimonio Mondiale e si trovano in aree esposte sia a conflitti armati, sia a disastri naturali.⁷

In sostanza, l'obiettivo che ci si propone è disporre di uno strumento flessibile, facile e immediato da consultare ma completo e rigoroso nella sua necessaria concisione, pensato per affrontare ogni possibile situazione conflittuale o di rischio prima che si verifichino danni irreversibili. Il post-conflitto è contemplato come *feedback* delle esperienze passate, ma la parte che ci interessa soprattutto è il pre-conflitto e la pre-emergenza, per definire le modalità migliori per predisporre azioni di prevenzione e salvaguardia.

Purtroppo, il II Protocollo dell'Aia, così come la precedente Convenzione, rimangono ancora in gran parte inattuati e c'è ancora molta strada da percorrere per la loro piena e attiva conoscenza e realizzazione. Per questo, abbiamo anche avviato una rubrica dal numero 106 della rivista italiana *Kermes - restauro, conservazione e tutela del patrimonio culturale*,⁸ significativamente intitolata *Disseminazione per la salvaguardia*, che affronta questi temi, a documentare quanto sta accadendo nel mondo.

⁴ R. O'Keefe, C. Péron, T. Musayev, G. Ferrari, *Protection of Cultural Property. Military Manual*, Sanremo, UNESCO, 2016.

⁵ [War Free World Heritage Listed Cities](#) [pagina consultata l'8 novembre 2022].

⁶ [World Association for the protection of Tangible and Intangible Cultural Heritage](#) [pagina consultata l'8 novembre 2022].

⁷ L. Bonati, A. De Masi, E. G. Fé, G. Maino, *Results of a European Project for Preservation of UNESCO Cultural Heritage in Georgia and Lebanon*, *Cities of Memory* 1 (2016) 15-37; L. Bonati, A. De Masi, E. G. Fé, G. Maino, D. Biagi Maino, *The preservation and a risks plan of Unesco cultural heritage*, in Proceedings del 2° Convegno Internazionale sulla documentazione, conservazione e recupero del patrimonio architettonico e sulla tutela paesaggistica - REUSO 2014, *La cultura del restauro e della valorizzazione. Temi e problemi per un percorso internazionale di conoscenza*, S. Bertocci, S. Van Riel (a cura di), Firenze, Alinea Editrice, 2014, vol. III, pp. 1149-1156; L. Bonati, A. De Masi, E. G. Fé, G. Maino, *Un progetto europeo per la salvaguardia dei siti Unesco patrimonio mondiale dell'umanità: un piano di gestione del rischio per i siti di Mtskheta e Byblos*, in *Lo Stato dell'Arte* 12 (2014), Firenze, Nardini, pp. 549-556; D. Biagi Maino, G. Maino, *Verso la città resiliente? L'esperienza di Byblos*, *Kermes* 99 (2017) pp. 23-28; D. Biagi Maino, G. Maino, *Un protocollo di intervento per i beni culturali religiosi a rischio*, in *Conoscere, conservare, valorizzare il patrimonio religioso culturale*, O. Niglio, C. Visentin (a cura di), Roma, Aracne Editore, 2017, vol. II, pp. 273-280.

⁸ [Kermes](#) [pagina consultata l'8 novembre 2022].

2. Una breve storia

Come si è ricordato, nel 1873, su iniziativa del Rolin-Jaequemyns (1835 –1902, fig. 1), fu costituito l'*Institut de Droit International (Institute of International Law)*, a cui fu assegnato il Premio Nobel per la pace nel 1904 (fig. 3), sempre con il proposito di difendere e tutelare il diritto umanitario nel mondo, soprattutto in occasione di conflitti armati. Difatti, dopo la sanguinosa guerra franco - tedesca del 1870/71, durante la quale la Convenzione di Ginevra del 1863 fu largamente ignorata da entrambe le parti, Rolin-Jaequemyns ricevette lettere scritte indipendentemente da Francis Lieber (1800 – 1872)⁹ e da Gustave Moynier (1826 – 1910, fig. 2), che sollecitavano la fondazione di un'organizzazione internazionale per promuovere un codice internazionale in materia. Gli Statuti dell'Istituto sono stati adottati in occasione della *Conférence internationale juridique*, a Gand (Belgio), il 10 settembre 1873. Sono stati più volte rivisti, l'ultima versione è del 2009. Le Regole dell'Istituto sono state invece definite ed approvate durante la sessione di Ginevra del 3 settembre 1874. L'ultima versione è stata definita durante la sessione di Hyderabad nel 2017. Infine, gli Statuti ed i Regolamenti della Fondazione Ausiliaria dell'*Institut de Droit International* sono stati adottati il 18 aprile 1947 e approvati dall'Istituto stesso nella sessione di Losanna del 1947; l'ultima versione rivista è del 2015.

Fig. 1 - Gustave Rolin-Jaequemyns



Fig. 2 - Gustave Moynier



Fig. 3 - Nel 1904 l'*Institut de Droit International* ricevette il Premio Nobel per la Pace, in riconoscimento della sua azione a favore dell'arbitrato tra Stati, mezzo pacifico di risoluzione delle controversie.



⁹ K. S. Pinson, [Lieber, Francis](#), *ad vocem*, Enciclopedia Italiana, 1934 [pagina consultata l'8 novembre 2022].

L'*Institut de Droit International* adottò all'unanimità il 9 settembre 1880 e pubblicò ad Oxford il rapporto intitolato *The Laws of War on Land (Oxford Manual)*.¹⁰ Lo scopo del documento è chiaramente indicato nella prefazione:

«L'Istituto non propone un trattato internazionale, che potrebbe essere forse prematuro o almeno molto difficile da ottenere; ma, essendo obbligato dal suo statuto ad operare, tra l'altro, per l'osservanza delle leggi di guerra, ritiene di adempiere un dovere nell'offrire ai governi un 'Manuale' idoneo come base per la legislazione nazionale in ogni Stato, e in accordo sia con il progresso della scienza giuridica che con le esigenze degli eserciti. Inoltre, non vi si trovano regole avventate ed estreme. L'Istituto non ha ricercato innovazioni nella redazione del 'Manuale'; si è accontentato di affermare chiaramente e codificare le idee accettate della nostra epoca, nella misura in cui ciò è apparso ammissibile e praticabile. Così facendo, crede di rendere un servizio agli stessi militari. Infatti, finché le esigenze dell'opinione pubblica restano indeterminate, i belligeranti sono esposti a dolorose incertezze e a infinite accuse. Una serie di regole positive, al contrario, se sono giudiziose, serve gli interessi dei belligeranti ed è lungi dall'impedirli, poiché evitando lo scatenarsi delle passioni e degli istinti selvaggi - che la battaglia risveglia sempre, tanto quanto risveglia il coraggio e virtù virili, - rafforza la disciplina che è la forza degli eserciti; nobilita anche la loro missione patriottica agli occhi dei soldati, mantenendoli entro i limiti del rispetto dovuto ai diritti dell'umanità. Ma per raggiungere questo fine non è sufficiente che i sovrani promulgino nuove leggi. È inoltre essenziale che queste leggi vengano rese note a tutti i popoli, affinché, quando viene dichiarata una guerra, gli uomini chiamati a prendere le armi per difendere le cause degli Stati belligeranti, siano completamente impregnati dei diritti speciali e compiti connessi all'esecuzione di tale comando» (nostra traduzione).

Alcuni degli 86 articoli di cui si compone il *Manuale di Oxford* sono specificatamente dedicati alla salvaguardia dei beni culturali in guerra (fig. 4), sia esplicitamente (art. 53), sia indirettamente negli articoli 32, 33, 34 e 53. Quindi, a partire dalla pubblicazione di questa prima edizione del Manuale di Oxford, cominciarono gli studi volti ad approfondire il tema della salvaguardia e protezione del patrimonio culturale in zona di guerra e ad apparire saggi sull'argomento. Tra i più significativi vanno menzionati i testi del 1904 e del 1908 del giurista inglese Thomas Erskine Holland, non a caso docente di diritto internazionale e diplomazia all'Università di Oxford.

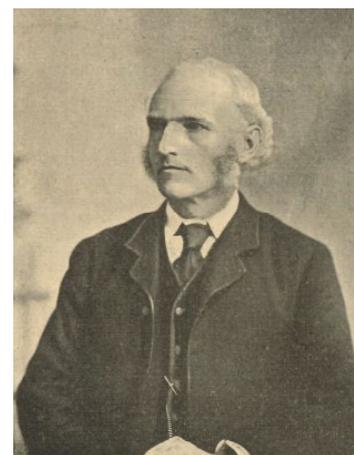
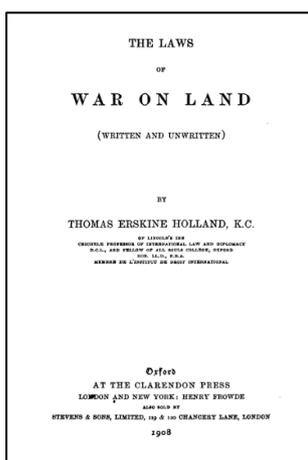
Fig. 4 - La Cattedrale di Notre Dame a Reims era uno degli edifici gotici più belli del mondo. La struttura era ancora in piedi quando i tedeschi iniziarono il loro attacco nel 1918. In questo caso i proiettili esplosero sulla cattedrale davanti agli occhi di molti spettatori (20 settembre 1914).

¹⁰ Moynier è stato nominato per il Premio Nobel per la Pace nel 1901, 1902, 1903 e 1905, senza mai vincerlo; cfr. J. de Senarclen, [Gustave Moynier](#), *ad vocem*, Dizionario Storico della Svizzera DSS, 2008 [pagina consultata l'8 novembre 2022].



Thomas Erskine Holland (1835 – 1926, fig. 5) fu plenipotenziario britannico alla Conferenza di Ginevra del 1906. Nella edizione da lui curata (1877) del *De jure belli libri tres* di Alberico Gentili, Erskine Holland dimostrò che Hugo Grotius - nel *De iure belli ac pacis* (1625) – si era ispirato per molte delle sue idee al Gentili (1552 – 1608), che fu *Regius professor* di diritto civile all'Università di Oxford per 21 anni. L'ufficio di guerra assunse Erskine Holland nella preparazione degli ordini per le truppe sul campo, lavoro dal quale originarono i suoi testi *Laws and Customs of War on Land* (1904) e *Laws of War on Land* (1908).

Fig. 5 - Thomas Erskine Holland, *The Laws of War on Land*, 1908, Oxford at The Clarendon Press; a destra, ritratto di Erskine Holland.



Oxford Manual del 1913

Durante la sua 27^a sessione, che si tenne di nuovo a Oxford, l'*Institut de Droit international* approvò un nuovo documento il 9 agosto 1913 con il titolo *Manuel des lois de la guerre marine* o *Manual of the Laws of Naval War*,¹¹ in parte come insieme di regole derivate dall'*Oxford Manual* nell'edizione del 1880 che conteneva regole sulla guerra navale. Questo nuovo manuale comprende 116 articoli e un articolo aggiuntivo.¹²

San Remo Manual del 1994

Il *Manuale di Sanremo di diritto internazionale applicabile ai conflitti armati in mare*, adottato il 12 giugno 1994 a Livorno su iniziativa ancora dell'*Institut de Droit International*, dopo sei anni di deliberazioni, può essere considerato un'edizione aggiornata dell'*Oxford Manual* del 1913. Contiene 183 paragrafi e, rispetto al suo predecessore, è stato ampliato per includere le basi giuridiche adottate dopo il 1913.¹³ Ciò è particolarmente vero per le quattro Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949¹⁴ e i due protocolli aggiuntivi dell'8 giugno 1977, fino al III protocollo aggiuntivo relativo all'adozione di uno specifico emblema distintivo, approvato l'8 dicembre 2005.

Patto Roerich del 1935

Il Patto Roerich fu opera del pittore russo Nikolaj Roerich¹⁵ che voleva protetto il patrimonio culturale. Inizialmente, comunicò la sua idea a Georges Chklaver (1897 – 1970)¹⁶ del *Graduate Institute of International Studies (IHEI)* di Ginevra, al fine di stabilire una bozza di trattato internazionale per proteggere i beni culturali durante i conflitti armati. Redatto da Chklaver, il rapporto fu inviato all'Ufficio Internazionale dei Musei della Società delle Nazioni. Le conferenze, tenutesi a Bruges nel 1931 e 1932 e a Washington nel 1933, e la Settima Conferenza Internazionale degli Stati Americani del 1933 incoraggiarono gli Stati perché adottassero questa nuova convenzione. Il trattato nella sua forma definitiva¹⁷ fu firmato definitivamente il 15 aprile 1935 a Washington. Dieci stati americani sono parti del Patto Roerich e undici sono firmatari. Tutti i paesi hanno firmato il trattato il 15 aprile 1935 alla Casa Bianca a Washington. Il Patto è ancora in vigore, non avendolo sostituito la Convenzione dell'Aia per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato del 1954 (fig. 6).

¹¹ [Manual of the Laws of Naval War](#) [pagina consultata l'8 novembre 2022].

¹² M. Weller (ed.), *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

¹³ L. Doswald-Beck (ed.), *San Remo Manual on International Law applicable to Armed Conflicts at Sea*, Cambridge, Grotius Publications & Cambridge University Press, 1995.

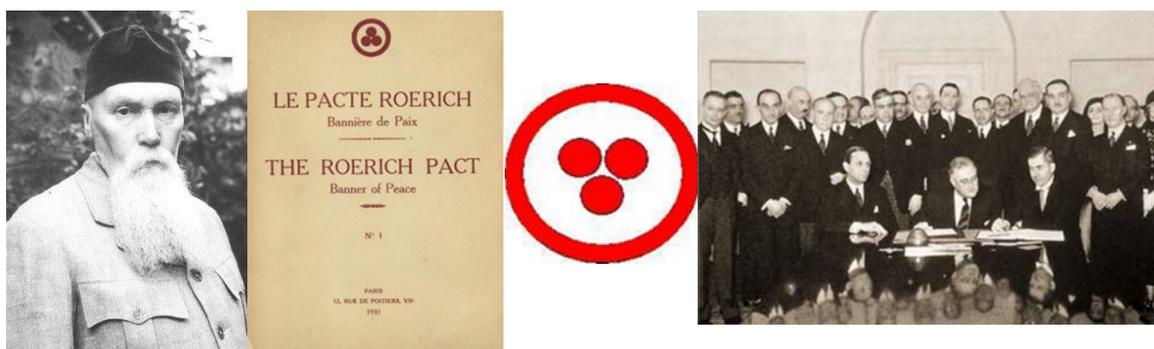
¹⁴ I Convenzione per il miglioramento delle condizioni dei feriti e dei malati delle Forze armate in campagna; II Convenzione per il miglioramento delle condizioni dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle Forze armate sul mare; III Convenzione sul trattamento dei prigionieri di guerra; IV Convenzione sulla protezione delle persone civili in tempo di guerra, Ginevra, 12 agosto 1949.

¹⁵ Nikolaj Konstantinovič Roerich (1874 – 1947) è stato un pittore, avvocato e diplomatico russo, esponente del simbolismo. Nel 1929 e 1935 venne proposto come Premio Nobel per la pace per gli sforzi compiuti a favore della pace mondiale per mezzo dell'arte e della cultura e per i tentativi di proteggere il patrimonio culturale in tempo di guerra.

¹⁶ La biografia di [N. K. Roerich](#) [pagina consultata l'8 novembre 2022].

¹⁷ Il [Patto Roerich](#) [pagina consultata l'8 novembre 2022].

Fig. 6 - Da sinistra a destra: ritratto di Nikolaj Roerich; copertina del rapporto del Patto Roerich; emblema del Patto Roerich; firma del Patto Roerich alla Casa Bianca nel 1935. Il presidente degli Stati Uniti Franklin Delano Roosevelt è al centro della fotografia.



Convenzione dell'Aia del 1954

Considerando che la conservazione del patrimonio culturale è di grande importanza per tutti i popoli del mondo e necessita quindi di protezione universale, la *Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato* (*Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*) è stata adottata nel 1954 dall'UNESCO e costituisce il primo e più completo trattato multilaterale dedicato esclusivamente alla protezione del patrimonio culturale in tempo di pace e durante un conflitto armato.¹⁸ La Convenzione dell'Aia del 1954¹⁹ mira quindi a proteggere i beni culturali di qualsiasi tipo a prescindere della loro origine o proprietà, insieme con i suoi due Protocolli attuativi (1954 e 1999)²⁰ «on safeguarding since peacetime». Gli articoli 3 e 4 della Convenzione fanno esplicito riferimento alla necessità di provvedere alla salvaguardia del patrimonio culturale sin dal tempo di pace, e l'art. 6 prevede espressamente la designazione di uno specifico emblema per identificare e proteggere i siti culturali a rischio, lo *Scudo Blu* (*Blue Shield*) che, proposto dall'architetto polacco Jan Zachwatowicz (1900 - 1983), rappresenta un analogo del simbolo della Croce Rossa (fig. 7).

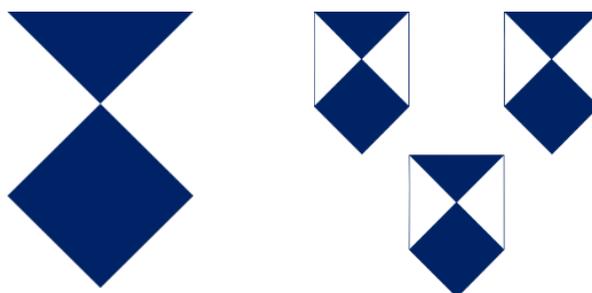
Il risultato finale di questo capitolo dei lavori della Conferenza dell'Aia del 1954 non avrebbe potuto essere più infelice; la Convenzione, infatti, contraddicendo ogni presupposto del sistema di segnalazione, pone al citato art. 6 il principio generale secondo cui «i beni culturali possono essere muniti di segno distintivo», rendendo così discrezionale, limitato nei criteri pratici e comunque eventuale l'uso del simbolo dello Scudo Blu, codificato all'art. 16.

¹⁸ D. Schindler, J. Toman (eds.), *The Laws of Armed Conflicts: A Collection of Conventions, Resolutions, and Other Documents*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff & Noordhoff International Publishers, 1988.

¹⁹ La [Convenzione dell'Aia del 1954](#) [pagina consultata l'8 novembre 2022].

²⁰ [Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention](#), World Heritage Centre 1999 (original and subsequent modifications) [pagina consultata l'8 novembre 2022].

Fig. 7 - Simboli del *Blue Shield* per la protezione dei beni culturali (a sinistra) e per la protezione speciale (a destra).



Merita infine una riflessione l'amara vicenda dei beni culturali della ex-Jugoslavia, che oltre agli immensi danni e saccheggi subiti hanno anche dovuto patire la beffa determinata dal fatto che il simbolo dello *Scudo blu*, correttamente e chiaramente riportato sui monumenti civili e religiosi dei diversi Stati balcanici, in particolare in Croazia e in Bosnia, ha in realtà costituito il bersaglio prediletto dei più feroci combattenti delle fazioni in lotta, i quali hanno pienamente riconosciuto nei diversi monumenti (si pensi al ponte di Mostar o alla Biblioteca universitaria di Sarajevo) il valore simbolico dell'identità storico-culturale dell'avversario, accanendosi su di essi con brutale e sistematica quanto ingiustificabile violenza.

Il Blue Shield International

L'organizzazione del *Blue Shield International*²¹ ha ripreso l'emblema della Convenzione come simbolo della propria opera di protezione, incastonato in uno sfondo circolare blu (fig. 8).

Il *Blue Shield* è stato costituito nel 1996 dalle quattro maggiori organizzazioni mondiali, non governative, che si occupano dei beni culturali: International Council on Archives (ICA), International Council of Museums (ICOM), International Federation of Library and Information Associations and Institutions (IFLA) e International Council on Monuments and Sites (ICOMOS). Oggi ci sono 29 comitati nazionali che operano in tutto il mondo, con altri in costruzione, tra i quali quello italiano in cui siamo personalmente impegnati. Questi comitati nazionali sono coordinati dal Blue Shield International Board, che è composto da un presidente eletto, 4 membri eletti e rappresentanti delle quattro organizzazioni fondatrici.

²¹ [Blue Shield International](#) [pagina consultata l'8 novembre 2022].

Fig. 8 - Emblema del Blue Shield International.



Convenzione UNESCO del 1972 e Dichiarazione di Parigi del 2003

La Conferenza generale dell'UNESCO, durante la sua riunione a Parigi dal 17 ottobre al 21 novembre 1972, nella 17ª sessione ha adottato il 16 novembre 1972 la Convenzione riguardante la *Protection of the World Cultural and Natural Heritage*,²² comprendente 38 articoli suddivisi in otto parti. La Convenzione è entrata in vigore il 17 dicembre 1975, tre mesi dopo la data di deposito del ventesimo strumento di ratifica, accettazione o adesione, ai sensi del suo art. 33.

L'UNESCO fu istituita il 16 novembre 1945, ma soltanto più di venti anni dopo, nel 1966, la Conferenza Generale dell'organizzazione si è interessata esplicitamente della protezione del patrimonio culturale, approvando la risoluzione 3.342, con la quale ha incaricato il Direttore Generale di coordinare e garantire l'adozione internazionale di principi e criteri scientifici, tecnici e giuridici appropriati per la salvaguardia dei beni culturali, monumenti e siti. Nel 1970, la Conferenza Generale, con la risoluzione 3.412, incaricò nuovamente il Direttore Generale facente funzione di redigere una Convenzione internazionale e lo invitò a convocare un Comitato Speciale incaricato di esaminare e mettere a punto i documenti preparatori relativi. Il Comitato completò i suoi lavori con la redazione e l'adozione del progetto di *Convention for the Protection of the Cultural and Natural World Heritage* e la bozza di *Recommendation Concerning the Protection, at National Level, of the Cultural and Natural Heritage* nell'aprile 1972. Documenti che furono poi la base delle discussioni e dell'approvazione della succitata Convenzione il 16 novembre 1972. All'art. 11, comma 4, il documento fa esplicito riferimento all'elenco del patrimonio mondiale in pericolo, includendo fra le minacce «di gravi e precisi pericoli» anche le guerre ed i conflitti armati.

In occasione della Conferenza generale dell'UNESCO a Parigi nel 2003, durante la sua 32ª sessione, il 17 ottobre fu adottata la *UNESCO Declaration concerning the Intentional Destruction of Cultural Heritage*:²³ «The international community recognizes the importance of the protection of cultural heritage and reaffirms its commitment to fight against its intentional destruction in any form so that such cultural heritage may be transmitted to the succeeding generations». I punti III e IV della Dichiarazione ribadivano quindi i provvedimenti che gli Stati erano chiamati a prendere sulla base delle Convenzioni, dei Protocolli e delle Raccomandazioni prece-

²² [UNESCO Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage](#) 1972 [pagina consultata l'8 novembre 2022].

²³ [UNESCO Declaration concerning the Intentional Destruction of Cultural Heritage](#), Parigi 2003 [pagina consultata l'8 novembre 2022].

dentemente adottate. Purtroppo, occorre sottolineare che nessuna specifica precisazione è presente nell'art. V. *Protection of cultural heritage in the event of armed conflict, including the case of occupation*, se non le solite generiche indicazioni e raccomandazioni.

Protocolli addizionali alle convenzioni di Ginevra del 1949

Nel 1977 sono stati redatti e adottati due protocolli addizionali alle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949: il I protocollo,²⁴ relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali, e il II protocollo²⁵ sulla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali. I due documenti sono stati approvati con atto finale a Ginevra l'8 giugno 1977 dalla *Conferenza per la riaffermazione e lo sviluppo del diritto internazionale umanitario applicabile nei conflitti armati* e aperti alla firma a Berna il 12 dicembre 1977. In Italia, sono stati ratificati con legge 11 dicembre 1985, n. 762 (in Suppl. ordinario alla G.U. 303, del 27 dicembre 1985).

In particolare, il I Protocollo dedica un articolo alla salvaguardia in caso di guerra, *Art. 53 Protezione dei beni culturali e dei luoghi di culto*, poi riformulato con leggere modifiche nel II Protocollo, *Art. 16. Protezione dei beni culturali e dei luoghi di culto*.

Convenzione di Faro del 2005

La Convenzione sul *Value of Cultural Heritage for Society* (comunemente nota come *Convenzione di Faro*)²⁶ è stata adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 13 ottobre 2005 ed entrata in vigore il 1° giugno 2011; ad oggi, 21 Stati membri del Consiglio d'Europa hanno ratificato la Convenzione e 5 l'hanno firmata. La Convenzione di Faro stabilisce diritti e responsabilità verso e per il patrimonio culturale, esplicitamente nel contesto dell'art. 27 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo* delle Nazioni Unite che garantisce il diritto «freely to participate in the cultural life of the community». L'art. 1 della Convenzione afferma che i diritti relativi al patrimonio culturale sono inerenti al diritto di partecipare alla vita culturale. L'art. 4 afferma che «everyone...has the right to benefit from the cultural heritage and to contribute towards its enrichment».

Riferimenti bibliografici e documentali

Esiste già da alcuni anni un volume per i militari, redatto dall'UNESCO in collaborazione con l'IIHL (cfr. nota 4); dall'altro, non esiste uno strumento simile ad uso della società civile e, di conseguenza, il nostro obiettivo, del gruppo di lavoro STEP2, consiste nel partire dalle linee guida internazionali esistenti per creare un vero e proprio protocollo per la prevenzione e la gestione dei beni culturali a rischio per l'uso dei civili. In questi anni sono apparsi su riviste scientifiche e presso case editrici internazionali numerosissimi articoli, saggi di rassegna e libri, nonché atti di convegni, relativi alla salvaguardia dei beni culturali esposti a rischi antropici e naturali, illustrando casi esemplificativi e proponendo metodologie opportune per affrontare i

²⁴ Il [I protocollo](#) addizionale alle convenzioni di Ginevra del 1949 [pagina consultata l'8 novembre 2022].

²⁵ Il [II protocollo](#) addizionale alle convenzioni di Ginevra del 1949 [pagina consultata l'8 novembre 2022].

²⁶ [Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society - Faro Convention](#), 2005 [pagina consultata l'8 novembre 2022].

problemi conservativi e di prevenzione del rischio,²⁷ ma manca ancora un database dedicato che raccolga e renda fruibili queste informazioni.

Fig. 9 - Tabella del degrado per il Santuario di Jvari a Mtskheta (Georgia) e scala di valori di riferimento in base al protocollo (cfr. nota 7).

JVARI'S DIAGNOSTIC ANALYSIS: SUMMARY					
Diagnosis	Sheets	Decay score	Aesthetic impact	Fruibility impact	Recommendations
Structural problems	2	III	II	-	- monitor the situation with a sensor network
Biological agents	8	I	I	-	- remove the existing infestants - schedule an ordinary maintenance
Unsafe systems	1	-	III	-	- create a new safe electrical system, hiding the cables - create a safe, unique electric box and settle it in a secondary room - schedule an ordinary maintenance of the electrical system
	2	-	III	-	- the pipe should be landfilled or covered
Architectural Barriers	2	-	-	V	- eliminate the architectural barriers - provide access and emergency exits even to people with mobility difficulties
Atmospheric agents	5	V	IV	IV	- monitor the situation of the decorations - schedule a periodical photographic campaign to document the decorations
Graffiti	8	I	II	I	- video surveillance to avoid act of vandalism
candle wax damages	8	II	III	-	- clean the surfaces - schedule an ordinary maintenance
Flammable materials	2	-	-	-	- remove heat sources from flammable objects
Invasive restorations and integration	6	III	IV	I	- schedule a periodical survey of the surfaces, to verify whether the new materials damage the structure - minimize the aesthetic impact
Rising damp	/	/	/	/	/
Safety barriers	4	-	I	IV	- improve security fences - add transparent protective plates

Values	Decay Score	Aesthetic Impact	Fruibility impact	Values
Null	No decay	No aesthetic impact	No fruibility impact	-
Low	not too extended and on the surface decay, easy removal	Not so noisy, easy removal	Accessible, intelligible with a easy removable noise	I
Moderate	Extended and on the surface decay, easy removal	Noisy, easy removal	Accessible, partially intelligible in its cultural value	II
Considerable	Bulk damages, to be monitored	very invasive for the view, easy removal	Accessible, not intelligible in its cultural value	III
High	visible and extended damages, hard to be restored	Very invasive for the view, difficult removal	Hard to access, may be intelligible in its cultural value	IV
Very high	irreparable damages	Obstructed view, difficult removal	Blocked accessibility, not intelligible in its cultural value	V

Infine, il già menzionato progetto europeo *War Free World Heritage Listed Cities* (cfr. nota 7) ha riguardato la pianificazione urbana e la mitigazione del rischio per siti culturali che fanno parte della Lista del Patrimonio UNESCO dell'Umanità, portando alla realizzazione e alla sperimentazione sul campo di una metodologia innovativa destinata a elaborare piani concernenti le misure di salvaguardia e di successiva valorizzazione del patrimonio culturale, considerato come un sistema complesso. Sono state scelte due città come casi di studio (Jbail-Byblos in Libano e Mtskheta in Georgia), ma il metodo è applicabile a un qualsiasi bene in pericolo: infatti, sono state prodotte schede descrittive e tabelle riassuntive del degrado e della valutazione del rischio (fig. 9) che, tenendo in considerazione tutte le possibili variabili, rendono il metodo universale.

²⁷ A titolo di esempio si veda: K. Chamberlain, *War and Cultural Heritage, A Commentary on the Hague Convention 1954 and its Two Protocols*, Leicester, Institute of Art and Law, 2004; pubblicato online dalla Cambridge University Press (seconda edizione rivista ed aggiornata 2013); E. Cunliffe, P. Fox (eds.), *Safeguarding Cultural Property and the 1954 Hague Convention: All Possible Steps*, Martlesham (Suffolk, UK), Boydell & Brewer, 2022; E. Baroncini (a cura di), *Il diritto internazionale e la protezione del patrimonio culturale mondiale*, Bologna, Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Bologna, 2019.

3. Conclusioni

Dal 23 al 24 settembre 2022 si è svolto a Tortona, in provincia di Alessandria, il convegno internazionale *I disastri della guerra*.²⁸ *Perché salvare la cultura*, da noi (D.B.M. e G.M.) organizzato per incarico della Società Italiana per la Protezione dei Beni Culturali - SIPBC con la collaborazione del Dipartimento delle Arti - DAR dell'Università di Bologna. Un titolo provocatorio per sollecitare l'attenzione della società civile, per fare il punto sulla situazione mondiale e soprattutto per proporre soluzioni innovative per la salvaguardia preventiva del patrimonio culturale universale, storico, artistico, archeologico e monumentale. Hanno contribuito al convegno relatori in rappresentanza delle maggiori istituzioni, organismi e ONG che operano nel settore, dal Blue Shield International all'ICOM, ICOMOS, IFLA e ICA, all'IIHL e all'IIC - International Institute for Conservation of Historic and Artistic Works. Altri contributi sono stati portati da delegati della NATO, del Nucleo Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale, da studiosi e ricercatori del CNR e delle Università italiane e straniere. Si è discusso di prevenzione del rischio, di gestione della sicurezza, della distruzione dei siti archeologici e dei monumenti in Siria, in Iraq, in Ucraina e in Africa, di terrorismo, di traffico illecito di manufatti archeologici e di opere d'arte e di dialogo interculturale.

Lo scopo principale del convegno è stato di mostrare come - grazie alle nuove tecnologie informatiche per la sicurezza ed il monitoraggio a distanza - l'analisi della vulnerabilità del sito culturale ci permetta di evidenziare e stimare quantitativamente i fattori che determinano i possibili rischi a cui può essere sottoposto e, di conseguenza, di proporre un piano che fornisca linee guida e suggerimenti per le azioni preventive volte a mitigare le operazioni da effettuare in tempo di crisi e quelle relative alla gestione della situazione post-emergenza/pace, prima ancora che in situazioni d'emergenza.

²⁸ Nel decennio compreso tra il 1810 e il 1820, Francisco Goya realizzò una drammatica serie di 82 incisioni per testimoniare la resistenza del popolo spagnolo nei confronti dell'invasore napoleonico. La raccolta è significativamente intitolata *Los desastros de la guerra*.

La nozione di patrimonio mondiale nella convenzione UNESCO del 1972, tra beni materiali e valori intangibili

Francesco Paolo Cunsolo*

Abstract

The 1972 UNESCO World Heritage Convention marks a turning point in the international legal framework for the protection of cultural heritage. In response to the requests emerged in the decades preceding its adoption, the Convention introduced a link between the protection of cultural heritage and natural sites of extraordinary importance to humanity, establishing a multilateral system of cooperation for the protection of these assets and for their preservation and transmission to future generations. The true heart of the legal regime created by the Convention is the notion of “world heritage”, in which converge those elements of cultural and natural heritage that have a universal value, so the duty to ensure their conservation is upon the international community as a whole. Starting from a reconstruction of the events that inspired the UNESCO Convention, this paper aims to explore the evolution of the notion of “world heritage” and its impact in the subsequent development of international cultural heritage law.

La Convenzione UNESCO sul Patrimonio Mondiale del 1972 costituisce un momento di svolta nella disciplina giuridica internazionale dedicata alla tutela dei beni culturali. Raccogliendo le istanze affermatesi nei decenni precedenti la sua adozione, la Convenzione ha stabilito un legame tra la protezione dei beni culturali e dei siti naturali di straordinaria importanza per l'umanità, creando un sistema multilaterale di cooperazione per la salvaguardia di questi beni ai fini della loro conservazione e trasmissione alle generazioni future. Al centro del regime giuridico creato dalla Convenzione c'è la nozione di “patrimonio dell'umanità”, nella quale convergono quegli elementi del patrimonio culturale e naturale che hanno un valore universale, per cui è compito della Comunità internazionale garantirne la conservazione.

Partendo da una ricostruzione degli eventi che hanno ispirato la Convenzione UNESCO, il presente contributo intende approfondire l'evoluzione della nozione di “patrimonio dell'umanità” e il suo impatto nei successivi sviluppi del diritto internazionale dei beni culturali.

Parole chiave: patrimonio dell'umanità; paesaggi culturali; eccezionale valore universale; Lista del Patrimonio Mondiale.

Francesco Paolo Cunsolo: Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

✉ francesco.cunsolo3@unibo.it

1. Introduzione

L'ingresso della nozione di “patrimonio dell'umanità”¹ nel lessico giuridico internazionale rappresenta uno dei maggiori contributi della Convenzione UNESCO del 1972 sul Patrimonio Mondiale (*World Heritage Convention* – WHC)², che in questo modo ha saputo dare un impulso decisivo alle norme internazionali in materia di beni culturali. Questa Convenzione occupa una posizione speciale nel quadro giuridico internazionale dedicato alla protezione della cultura; in un certo senso, rappresenta il punto di arrivo (o la punta di diamante) di un certo approccio condiviso verso l'identificazione, la valorizzazione e la trasmissione alle generazioni future di ciò che tutta l'umanità considera “fondamentale e universale”, che si tratti di un bene culturale o naturale. E allo stesso tempo, segna l'inizio di una nuova sensibilità e di una nuova attitudine internazionale verso la cultura.

L'obiettivo di questo contributo è illustrare, brevemente, la capacità di rinnovarsi della nozione di “patrimonio dell'umanità”, che ha profondamente caratterizzato i primi 50 anni di applicazione della WHC³. Tale nozione, infatti, ha segnato il passaggio paradigmatico dal concetto di “bene culturale” a quello più complesso e stratificato di “patrimonio culturale”, che ricomprende non solo le manifestazioni materiali e tangibili della cultura, ma anche, e soprattutto, i valori identitari che essa racchiude.

2. L'importanza della Convenzione UNESCO sul Patrimonio Mondiale nel diritto internazionale⁴

Esistono fondamentalmente tre ragioni per le quali la WHC è ancora oggi un punto di riferimento imprescindibile nel quadro giuridico internazionale relativo alla tutela dei beni culturali, e non solo: innanzitutto l'adesione pressoché unanime che essa ha ricevuto nel corso degli anni, dal momento che oggi conta 194 Stati parti. Praticamente l'intera Comunità internazionale, che rende la WHC un accordo realmente universale. Si tratta di un dato alla luce del quale,

¹ Dottorando di ricerca in Diritto internazionale, iscritto al terzo anno del Dottorato in “Beni culturali e ambientali” dell'Università di Bologna, con un progetto di ricerca dal titolo “La distruzione intenzionale del patrimonio culturale nel diritto internazionale”. A gennaio 2022 è stato ammesso al programma di dottorato “Una-Her-Doc” del consorzio universitario Una Europa. Accanto all'attività di ricerca, collabora con la cattedra di Diritto internazionale del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Bologna. Email: francesco.cunsolo3@unibo.it.

² Le espressioni “patrimonio mondiale” e “patrimonio dell'umanità”, nel contesto della Convenzione UNESCO del 1972, sono interscambiabili. Per evitare confusione, all'interno del presente contributo si userà l'espressione “patrimonio dell'umanità”.

³ *Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale*, Parigi, 16 novembre 1972. Per il testo in italiano della Convenzione, si farà riferimento alla traduzione contenuta nella legge di ratifica del 6 aprile 1977, n. 184 (pubblicata in GU Serie Generale n. 129 del 16 maggio 1977).

⁴ Per una recente analisi dei primi 50 anni di applicazione della Convenzione UNESCO del 1972, e dell'impatto prodotto in diversi ambiti disciplinari, si veda il volume di E. Baroncini *et al.* (eds.), *Forever Young: Celebrating 50 Years of the World Heritage Convention*, Modena, Mucchi Editore, 2023, disponibile in versione *open access* sul sito della casa editrice.

⁵ La letteratura sulla Convenzione UNESCO del 1972 è molto vasta. Si segnalano, *ex multis*, il commentario di F. Francioni, F. Lenzerini (eds.), *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2023; M. T. Albert, B. Ringbeck, *40 years of World Heritage Convention: Popularizing the Protection of Cultural and Natural Heritage*, Berlino, De Gruyter, 2015; C. Cameron, M. Rössler, *Many Voices, One Vision: the Early Years of the World Heritage Convention*, Londra, Routledge, 2013; M. C. Ciciriello (a cura di), *La protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale a venticinque anni dalla Convenzione dell'UNESCO*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1997.

come affermato in dottrina, il riferimento alla Comunità internazionale nel suo insieme, quando si parla di proteggere e valorizzare i patrimoni dell'umanità, «cessa di essere una pura finzione giuridica per divenire una realtà a livello politico e istituzionale»⁵. In secondo luogo, la disciplina introdotta dalla WHC ha un carattere fortemente innovativo, poiché raccoglie in un unico strumento i beni culturali e naturali di eccezionale valore universale, dando vita ad un sistema multilaterale di cooperazione internazionale finalizzato alla loro identificazione e protezione. Infine, la WHC ha contribuito alla rilettura e rielaborazione del concetto di "bene culturale", spianando la strada alla sua dinamica evoluzione nel concetto, più ricco e completo, di "patrimonio culturale"; si tratta di un'espressione che suggerisce (soprattutto nella sua versione inglese "*cultural heritage*") la presenza di una eredità costituita non solo da elementi materiali, ma anche da quei valori intangibili (religiosi, spirituali, simbolici) che nel bene materiale trovano un veicolo e una rappresentazione. E questo passaggio, che mette in luce il profondo legame tra patrimonio culturale e diritti fondamentali, a cominciare dai diritti delle comunità indigene, è stato inaugurato proprio dalla WHC e ha trovato uno sviluppo nelle convenzioni successive, con particolare riguardo alla Convenzione UNESCO del 2003 sul patrimonio culturale immateriale⁶, la Convenzione UNESCO sulla diversità delle espressioni culturali⁷, e così pure la Convenzione di Faro del 2005, adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa⁸.

3. *Le origini storiche*

Le origini della WHC possono essere collocate in un preciso momento storico, che simbolicamente rappresenta il punto di partenza di quel processo di cooperazione internazionale per la protezione di beni culturali percepiti come universali, che culminerà e troverà una sintesi, perlomeno sotto il profilo giuridico, nell'adozione della Convenzione stessa. Nel 1954, l'approvazione da parte del governo egiziano del piano per la costruzione della Grande Diga di Assuan richiamò l'attenzione della Comunità internazionale sui danni che un grande progetto pubblico può arrecare al patrimonio culturale. La realizzazione dell'opera, infatti, avrebbe procurato significativi benefici all'industria e all'agricoltura egiziane, ma sarebbe stata possibile solo al prezzo della sparizione di tutti i monumenti e i siti archeologici presenti nella zona interessata dai lavori, a causa dell'innalzamento delle acque del Nilo e il conseguente allagamento della Nubia, una regione nota per il suo straordinario patrimonio culturale, tra cui il celebre Tempio di Ramses II ad Abu Simbel e il Santuario di Iside a Philae. A causa delle insistenti pressioni dell'opinione pubblica mondiale, l'UNESCO avviò una campagna internazionale per il salvataggio dei beni culturali esposti al rischio di sommersione. Grazie all'impegno comune e all'entusiasmo con cui la Comunità internazionale rispose all'appello, venne attuato un complesso

⁵ F. Francioni, *La protezione internazionale dei beni culturali: un diritto consuetudinario in formazione?*, in P. Benvenuti, R. Sapienza (a cura di), *La tutela internazionale dei beni culturali nei conflitti armati*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 24.

⁶ *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*, Parigi, 17 ottobre 2003.

⁷ *Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali*, Parigi, 20 ottobre 2005.

⁸ *Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, Faro, 27 ottobre 2005.

piano ingegneristico per smantellare i monumenti presenti e ricostruirli in un punto più alto della valle⁹.

Questa operazione, oltre a costituire uno straordinario banco di prova per l'UNESCO, fu un atto concreto di solidarietà e responsabilità condivisa tra Stati per la tutela dei siti culturali che rivestono un'importanza fondamentale per l'umanità. Il suo successo, oltre a favorire l'avvio di nuove campagne internazionali per la salvaguardia di tesori culturali a rischio¹⁰, spinse l'UNESCO a rafforzare l'attività normativa concernente la protezione, la conservazione e la valorizzazione dei beni culturali immobili. A tal proposito, nel 1966 la Conferenza Generale dell'UNESCO, in occasione della sua XIV sessione, diede incarico al Direttore Generale di valutare la possibilità di creare un sistema di protezione internazionale per i monumenti e i siti; le attività di studio e ricerca così intraprese si conclusero con l'elaborazione di un progetto di convenzione intitolato *International Protection of Monuments, Groups of Buildings and Sites of Universal Value*¹¹.

Nell'aprile del 1972, nel corso di uno *Special Meeting of Governmental Experts* convocato a Parigi, il Direttore Generale propose di estendere il campo di applicazione della futura convenzione anche alla salvaguardia dei beni naturali, nonostante le competenze dell'UNESCO, in base al suo Statuto, fossero circoscritte alla conservazione e protezione dei beni culturali¹². La proposta ebbe successo, e il 16 novembre del 1972 la Conferenza Generale adottò il testo della nuova Convenzione. L'idea di far rientrare nel campo di applicazione del nuovo strumento la tutela dei beni sia culturali che naturali fu profondamente influenzata dai nuovi movimenti ambientalisti che, nel giugno dello stesso anno, avevano portato alla convocazione a Stoccolma della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, conclusasi con la relativa *Dichiarazione di principi*¹³. Nel Preambolo della Dichiarazione viene riportata una definizione chiave di "ambiente umano", che ne mette in luce il valore essenziale per la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo: «Both aspects of man's environment, the natural and the man-made, are essential to his well-being and the enjoyment of basic human rights»¹⁴. Dunque la Conferenza aveva individuato quali elementi costitutivi dell'ambiente umano sia i beni naturali sia quelli frutto

⁹ Per una ricostruzione dettagliata della campagna UNESCO per il salvataggio dei tesori archeologici della Nubia, si rinvia all'ottimo libro di A. Vigorito, *Nuove Tendenze della Tutela Internazionale dei Beni Culturali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013, pp. 25-26.

¹⁰ Tra le numerose campagne UNESCO, si possono ricordare quella del 1966 per il salvataggio dei beni culturali di Firenze e Venezia, devastate da una tempesta di dimensioni eccezionali che colpì il nord Italia; la campagna lanciata nel 1972 per la salvaguardia e il restauro del tempio di Borobodur, uno dei più importanti monumenti buddhisti del mondo, situato al centro dell'isola di Java; il piano di recupero di alcuni templi nel parco archeologico di Angkor, in Cambogia, nel 1993; la campagna per la ricostruzione del ponte vecchio di Mostar, in Bosnia Herzegovina, nel 1995. Per maggiori dettagli sulle campagne UNESCO, si veda *Ibid.*, pp. 26-27, nota 28.

¹¹ *Resolution 3.412 on the 16th Session of the UNESCO General Conference*, Doc. SHC/MD/17, 1971, Annex II, p. 3.

¹² *Costituzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, le Scienze e la Cultura*, Londra, 16 novembre 1945, art. 1, par. 2, lett. c: «[L]Organizzazione [...] aiuta alla conservazione, al progresso ed alla diffusione del sapere: vigilando alla conservazione ed alla tutela del patrimonio universale rappresentato da libri, opere d'arte ed altri monumenti d'interesse storico o scientifico».

¹³ *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*, Stoccolma, 16 giugno 1972.

¹⁴ *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, Doc. A/Conf.48/14Rev.1, Stoccolma, 5-16 giugno 1972, p. 3.

dell'attività dell'uomo, categoria nella quale la dottrina inserisce i beni culturali¹⁵. E ad oggi, la WHC è ancora l'unico accordo internazionale relativo alla salvaguardia dei beni culturali che estende il proprio campo di applicazione anche al patrimonio naturale¹⁶.

4. La nozione di “patrimonio dell'umanità” e la sua dinamica evoluzione

Il concetto di “patrimonio” inteso come eredità da trasmettere alle generazioni future svolge un ruolo centrale nella visione proposta dalla WHC. Essa, infatti, abbandona il concetto di “bene culturale” (*cultural property*), utilizzato nei precedenti accordi internazionali in materia¹⁷, e introduce due distinte definizioni di “patrimonio culturale” (*cultural heritage*) e “patrimonio naturale” (*natural heritage*), rispettivamente previste agli artt. 1 e 2. La prima categoria comprende i monumenti architettonici e scultorei, gruppi di edifici (come ad esempio i centri storici), e i siti archeologici; la seconda i monumenti naturali, ossia le formazioni fisiche e biologiche (come una catena montuosa), le formazioni geologiche e fisiografiche (ad esempio le aree che costituiscono l'habitat di specie protette), e i siti naturali.

Il regime di protezione introdotto dalla WHC e previsto per queste categorie di beni ruota intorno ad un principio estremamente avanzato, in base al quale alcune parti dei patrimoni culturali e naturali degli Stati possiedono un'importanza universale, per cui spetta alla Comunità internazionale nel suo insieme il compito di cooperare al fine di garantirne la conservazione. La Convenzione, dunque, ha istituzionalizzato la cooperazione internazionale in materia di protezione dei beni culturali e naturali, creando un sistema di regole fondato sull'iscrizione di quei beni che, in virtù di un eccezionale valore universale che deve essere verificato sulla base di precisi criteri, vengono iscritti nella Lista del Patrimonio Mondiale (*World Heritage List – WHL*). L'iscrizione di un bene nella Lista genera in capo allo Stato territoriale un obbligo internazionale di protezione, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future di quel bene¹⁸.

¹⁵ Sul punto, si vedano M. L. Pecoraro, *Uomo, natura, cultura e la Convenzione del 1972 sul patrimonio mondiale*, in M. C. Ciciriello (a cura di), *La protezione...*, cit., p. 291 ss; S. I. Dailoo, F. Pannekoek, *Nature and Culture: A New World Heritage Context*, «International Journal of Cultural Property», 2008, 15, pp. 25-48.

¹⁶ La convivenza in un unico strumento normativo della tutela del patrimonio culturale e di quello naturale è senza dubbio uno dei punti di forza della Convenzione UNESCO del 1972. Come giustamente sottolineato in dottrina da Marco Gestri, «[n]on è da trascurare poi, da un punto di vista concettuale, l'attenzione congiunta rivolta alla conservazione sia del patrimonio culturale che di quello naturale, frutto della consapevolezza dei legami inscindibili tra le due dimensioni». Si veda M. Gestri, *Teoria e prassi di un accordo pionieristico nella gestione di beni d'interesse generale: la Convenzione del 1972 sul patrimonio mondiale*, in M. C. Fregni, M. Gestri, M. Santini (a cura di), *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale. Realtà territoriale e contesto giuridico globale*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 115.

¹⁷ Ci si riferisce, in particolare, alla *Convenzione dell'Aja per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato* (L'Aja, 14 maggio 1954) e alla *Convenzione concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali* (Parigi, 14 novembre 1970), che sono specificamente costruite sulla tutela dei beni culturali mobili e immobili dalle conseguenze disastrose della guerra, dei saccheggi e del traffico illecito. Per un'analisi dell'attuale quadro giuridico internazionale relativo alla tutela dei beni culturali durante i conflitti armati, alla luce soprattutto degli ultimi sviluppi legati ai recenti contesti di crisi umanitarie, si veda il contributo di R. Pavoni, *International Legal Protection of Cultural Heritage in Armed Conflict: Achievements and Developments*, «Studi senesi», CXXXII, 2020, 2, pp. 335-357.

¹⁸ *Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale*, art. 4: «Ogni Stato parte della presente Convenzione riconosce che l'obbligo di assicurare l'identificazione, la tutela, la conservazione, la valorizzazione e la trasmissione alle future generazioni del patrimonio culturale e naturale, menzionato negli articoli 1 e 2 e situato sul suo territorio, incombe in primo luogo su di lui». Va segnalato l'importante riferimento alla c.d. *responsabilità intergenerazionale*, che secondo Marco Gestri «ha trovato [nella Convenzione del 1972] una delle prime più significative espressioni». In M. Gestri, *Teoria e prassi...*, cit., p. 115.

Lo Stato diventa dunque custode del bene davanti alla Comunità internazionale. Quest'ultima, a sua volta, ha l'obbligo di cooperare per la salvaguardia e la conservazione del bene, sempre comunque nel rispetto della sovranità territoriale dello Stato¹⁹. Ed è questo l'aspetto più importante e delicato del principio del patrimonio dell'umanità: la WHC, infatti, non modifica i titoli di proprietà né la sovranità dello Stato territoriale sui beni iscritti nella WHL. Tuttavia, il fatto che questi siano riconosciuti come "patrimonio dell'umanità" fa sorgere un interesse legittimo della Comunità internazionale alla loro conservazione che travalica l'interesse specifico dello Stato. In altre parole, l'eccezione del dominio riservato non potrà essere invocata dallo Stato territoriale per giustificare qualsiasi utilizzo o regolamentazione del bene culturale iscritto nella WHL, e che potrebbe mettere in pericolo il suo valore universale. Essa, dunque, dovrà cedere di fronte all'interesse predominante della Comunità internazionale alla conservazione dei beni che presentano questo eccezionale valore universale²⁰.

Appare chiaro, quindi, come la scelta del termine "patrimonio" sia stata dettata, innanzitutto, dalla necessità di individuare un concetto nel quale far convivere la protezione della cultura e della natura; ma anche, e non meno importante, dall'esigenza di superare i limiti di portata e di significato del concetto di "bene", facendo affidamento su un'espressione capace di catturare una maggiore complessità di valori, e soprattutto l'idea fondamentale di un'eredità da trasmettere, che costituisce la *ratio* della Convenzione. La conseguenza di questo passaggio terminologico è di fondamentale importanza, poiché genera intorno alla "cultura", in presenza di determinate condizioni, un'aspettativa universale alla sua protezione. Ciò richiede, come affermato in dottrina da Francesco Francioni, «a radical shift in perspective from the national interest of the State to which the property belongs, to the general interest of humanity in identifying and preserving a cultural or natural site so exceptional as to be of universal value»²¹. Queste definizioni di "patrimonio culturale" e "patrimonio naturale", nel corso degli anni, sono state costantemente reinterpretate e ampliate, e così pure i criteri per la valutazione del loro eccezionale valore universale. Da qui il carattere estremamente dinamico della nozione di "patrimonio dell'umanità", che ha permesso alla Convenzione di evolversi silenziosamente²² e adattarsi alle nuove sensibilità attraverso una costante rilettura delle proprie Linee Guida Operative (*Operational Guidelines – OG*)²³. Queste ultime, la cui elaborazione è affidata al Comitato per il Patrimonio Mondiale (*World Heritage Committee*)²⁴, specificano le regole per l'applicazione dei principi e degli obblighi contenuti nella WHC, tra cui i criteri e le procedure per l'iscrizione degli

¹⁹ *Ibid.*, art. 6: «Nel pieno rispetto della sovranità degli Stati sul cui territorio si trova il patrimonio culturale e naturale, [...], e senza pregiudizio dei diritti previsti dalla legislazione nazionale relativamente a detto patrimonio, gli Stati parti della presente Convenzione riconoscono che esso costituisce un patrimonio universale per la cui tutela ha il dovere di cooperare tutta la comunità internazionale».

²⁰ F. Francioni, *La protezione internazionale...*, cit., p. 25.

²¹ F. Francioni, *A Dynamic Evolution of Concept and Scope: From Cultural Property to Cultural Heritage*, in Y. Abdulqawi (ed.), *Standard-Setting at UNESCO. Normative Action in Education Science and Culture – Volume 1*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, p. 229.

²² Sull'evoluzione "silenziosa" della Convenzione UNESCO del 1972, si veda F. Francioni, *World Cultural Heritage*, in F. Francioni, A. F. Vrdoljak (eds.), *The Oxford Handbook of International Cultural Heritage Law*, Oxford, Oxford University Press, 2020, pp. 250–271, in particolare pp. 251–257.

²³ *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, Doc. WHC.21/01, 31 luglio 2024 (ultima versione).

²⁴ Istituito in base all'art. 8 della Convenzione.

elementi culturali e naturali nella WHL, le modalità di verifica dello stato di conservazione degli elementi iscritti, la definizione dell'assetto amministrativo della Convenzione e le procedure per l'attivazione dell'assistenza internazionale. E proprio grazie ad un sistematico lavoro di aggiornamento di queste regole, è stato possibile ampliare la portata della WHC, identificando nuove tipologie di beni da proteggere che hanno aperto ad originali prospettive di tutela.

5. La categoria dei "paesaggi culturali"

Come già anticipato, la dinamica reinterpretazione del concetto di "patrimonio" costituisce una delle peculiarità della Convenzione UNESCO del 1972, che le ha permesso di evolversi ed espandere il proprio ambito di applicazione oltre le specifiche definizioni di patrimonio culturale e naturale contemplate nel suo testo. Questo processo ha avuto implicazioni significative sotto almeno due profili: da un lato ha rappresentato un primo tentativo di conciliare l'idea del valore universale del patrimonio culturale con il concetto di diversità culturale²⁵, promuovendo un utilizzo (non del tutto compiuto, ma comunque auspicato) della WHL come strumento capace di riflettere la diversità intellettuale, religiosa, estetica e sociologica dell'umanità. In secondo luogo, proprio perché il concetto di "patrimonio" riesce a racchiudere insieme valori culturali e naturali, ciò ha agevolato l'individuazione di nuove categorie di beni originariamente non contemplate nel testo della Convenzione.

È il caso dei c.d. "paesaggi culturali" (*cultural landscapes*)²⁶, una nuova forma di patrimonio culturale ricavata, all'inizio degli anni Novanta, da un'interpretazione estensiva della categoria dei "siti" che, nella definizione fornita dall'art. 1, comprende non solo le aree archeologiche, ma anche le opere frutto del lavoro combinato dell'uomo e della natura (*combined works of nature and man*). Ai sensi del par. 47 delle OG, i "paesaggi culturali" consistono in quelle aree per la cui gestione l'uomo adotta delle tecniche in grado di contribuire alla conservazione delle caratteristiche fisiche del sito, instaurando nel contempo un legame spirituale con esso²⁷; in altre parole, essi sono testimonianze eccezionali dell'incontro tra l'elemento naturale e la mano dell'uomo, nonché il veicolo delle storie e dei valori che nascono da questa unione. Il par. 47bis prosegue individuando tre diverse categorie di paesaggi culturali: i "paesaggi progettati e creati intenzionalmente dall'uomo" (*landscape designed and created intentionally by man*), che includono parchi e giardini costruiti per ragioni estetiche, spesso adiacenti a edifici o complessi religiosi; i

²⁵ Cfr. F. Francioni, *A Dynamic Evolution...*, cit., p. 229.

²⁶ Sul tema si veda A. Strecker, *Landscape Protection in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2018, in particolare pp. 61-93.

²⁷ *Operational Guidelines*, par. 47: «Cultural landscapes [...] are illustrative of the evolution of human society and settlement over time, under the influence of the physical constraints and/or opportunities presented by their natural environment and of successive social, economic and cultural forces, both external and internal. They should be selected on the basis both of their Outstanding Universal Value and of their representativity in terms of a clearly defined geo-cultural region. They should be selected also for their capacity to illustrate the essential and distinct cultural elements of such regions. The term "cultural landscape" embraces a diversity of manifestations of the interaction between humankind and the natural environment. Cultural landscapes often reflect specific techniques of sustainable land use, considering the characteristics and limits of the natural environment they are established in, and may reflect a specific spiritual relationship to nature. Protection of cultural landscapes can contribute to current techniques of sustainable land use and can maintain or enhance natural values in the landscape. The continued existence of traditional forms of land use supports biological diversity in many regions of the world. The protection of traditional cultural landscapes is therefore helpful in maintaining biological diversity».

“paesaggi organicamente evoluti” (*organically evolved landscapes*), ossia quei luoghi nati per esigenze sociali, economiche, amministrative o religiose, e che nel tempo hanno acquisito nuove caratteristiche in associazione e in correlazione con l’ambiente circostante (categoria che, a sua volta, comprende il c.d. “paesaggio relitto” e il c.d. “paesaggio vivente”)²⁸. Infine, i “paesaggi culturali associativi” (*associative cultural landscapes*), degni di nota in quanto luoghi di aggregazione di fenomeni religiosi, artistici o culturali legati al sito.

L’aspetto significativo delle definizioni appena citate risiede nel fatto che esse non si concentrano, come è evidente, esclusivamente sugli elementi materiali del paesaggio, ma considerano anche i valori intangibili, siano essi religiosi, sociali, spirituali, che esso rappresenta. Anzi, in certi contesti sono proprio i valori spirituali e associativi l’elemento di grande eccezionalità di un sito, al punto da prevalere sulle sue caratteristiche fisiche ed estetiche: è il caso del Parco Nazionale del Tongariro, in Nuova Zelanda, un’area iscritta nella WHL originariamente come patrimonio culturale e naturale misto (*mixed cultural and natural heritage*), poi convertita in paesaggio culturale a partire dal 1993 in virtù dei suoi straordinari significati culturali, rappresentati dal vincolo spirituale che lega la comunità Maori a quel territorio²⁹. In questo modo, è evidente come la conservazione di un luogo, nel caso dei *cultural landscapes*, diventi lo strumento attraverso cui promuovere anche il rispetto delle tradizioni e delle identità culturali di cui esso è una sintesi e, soprattutto, una testimonianza³⁰.

L’introduzione della categoria dei “paesaggi culturali” costituisce una tappa eccezionale nell’evoluzione della nozione di patrimonio culturale, alla luce del principio del “patrimonio dell’umanità”. Essa ha infatti contribuito a spostare il baricentro da una tradizionale concezione “monumentalista” e prettamente estetica di patrimonio culturale, ad una lettura più olistica in grado di abbracciare anche i valori sociali e antropologici che il bene culturale incarna; avvicinando così la protezione giuridica dei beni culturali alla tutela dei diritti fondamentali. Questo progressivo cambiamento di prospettiva nel processo di identificazione e valorizzazione del patrimonio culturale non solo ha irreversibilmente scandito l’evoluzione “silenziosa” della WHC, ampliandone l’ambito di applicazione, ma ha ridefinito il concetto stesso di “protezione” del patrimonio culturale e il suo ruolo nella società, trovando spazio e ulteriori sviluppi negli strumenti internazionali successivi.

6. Segue: i criteri di “eccezionale valore universale”

²⁸ A titolo di esempio, si possono citare il sito di [Portovenere, Cinque Terre e le Isole \(Palmaria, Tino, Tinetto\)](#), iscritto nella WHL nel 1997 come “paesaggio organico vivente”, dal momento che il processo evolutivo risulta ancora in corso e il sito continua a svolgere un ruolo attivo nella società. E così pure il [paesaggio minerario di Cornwall e del West Devon](#), nel Regno Unito, iscritto come “paesaggio fossile” poiché si tratta di un sito il cui processo evolutivo si è interrotto, pur conservando intatte e visibili le caratteristiche fondamentali. [Pagine consultate l’11 aprile 2023].

²⁹ Sulla base del *report* presentato dall’ICOMOS (*International Council of Monuments and Sites*), l’organizzazione che assiste il Comitato per il Patrimonio Mondiale nel processo di valutazione e selezione dei beni culturali candidati dagli Stati alla WHL, il [Parco Nazionale di Tongariro](#) «is the first property to be nominated for consideration under the revised guidelines relating to cultural landscapes. [...]. The mountain that lie at the heart of the Tongariro National Park are of great cultural and religious significance to the Maori people and are potent symbols of the fundamental spiritual connections between this human community and its natural environment». Cfr. Advisory Body Evaluation (ICOMOS), *Tongariro National Park*, Doc. 421rev, ottobre 1993, pp. 138-139.

³⁰ Cfr. A. Vigorito, *Nuove tendenze...*, cit., p. 33.

L'evoluzione della nozione di patrimonio culturale all'interno della WHC non si ferma all'introduzione della figura dei "paesaggi culturali", ma è stata accompagnata anche dalla sistematica reinterpretazione del concetto di "eccezionale valore universale" (*outstanding universal value* – OUV), che rappresenta il requisito fondamentale perché un bene, culturale o naturale, possa essere iscritto nella WHL. L'espressione OUV fa infatti riferimento a quegli elementi del patrimonio culturale e naturale le cui caratteristiche sono talmente straordinarie da renderli meritevoli di tutela non solo nell'interesse dello Stato di appartenenza, ma anche della Comunità internazionale³¹. Tale requisito dell'OUV viene valutato sulla base di una serie di criteri che, nel corso degli anni, sono stati costantemente aggiornati e adattati all'esigenza, sempre più centrale, di esprimere la diversità e la varietà dei patrimoni iscritti, nel tentativo di mettere in risalto tutti gli aspetti, tangibili e intangibili, che rendono potenzialmente straordinario un elemento culturale e naturale³².

Il risultato di questa riflessione ha portato ad un significativo ampliamento dello spettro di valutazione dell'OUV di un bene culturale, in grado di tener conto non solo delle sue caratteristiche estetiche e architettoniche, ma anche di altri aspetti ugualmente fondamentali, come il rapporto tra il bene culturale e l'ambiente in cui è inserito, o anche il legame tra la salvaguardia del patrimonio culturale tangibile e la tutela delle componenti intangibili. In base ai criteri (iii) e (vi), infatti, un bene possiede un OUV laddove apporti una testimonianza unica su una tradizione culturale o una civiltà presente o passata; oppure qualora sia materialmente connesso con una tradizione vivente, credenze, idee o opere artistiche di eccezionale valore universale. A titolo di esempio, si può citare il paesaggio culturale di Le Morne, nelle Mauritius, un sito iscritto nel 2008 nella WHL proprio in virtù dei criteri da ultimo citati, trattandosi di un luogo in cui, tra il XVIII e il XIX secolo, trovavano rifugio gli schiavi in fuga verso la libertà, e per questo divenuto un simbolo del loro sacrificio e della lotta contro la schiavitù³³. Lo stesso dicasi

³¹ Come stabilito al par. 49 delle *Operational Guidelines*: «Outstanding Universal Value means cultural and/or natural significance which is so exceptional as to transcend national boundaries and to be of common importance for present and future generations of all humanity. As such, the permanent protection of this heritage is of the highest importance to the international community as a whole [...]».

³² Attualmente i criteri sono dieci (i primi sei riguardano il patrimonio culturale, gli ultimi quattro quello naturale) e sono elencati al par. 77 delle *Operational Guidelines*. Si riportano qui di seguito, per rilevanza ai fini di questa analisi, solamente i criteri applicati al patrimonio culturale: «Nominated properties shall therefore: (i) represent a masterpiece of human creative genius; (ii) exhibit an important interchange of human values, over a span of time or within a cultural area of the world, on developments in architecture or technology, monumental arts, town-planning or landscape design; (iii) bear a unique or at least exceptional testimony to a cultural tradition or to a civilization which is living or which has disappeared; (iv) be an outstanding example of a type of building, architectural or technological ensemble or landscape which illustrates (a) significant stage(s) in human history; (v) be an outstanding example of a traditional human settlement, land-use, or sea-use which is representative of a culture (or cultures), or human interaction with the environment especially when it has become vulnerable under the impact of irreversible change; (vi) be directly or tangibly associated with events or living traditions, with ideas, or with beliefs, with artistic and literary works of outstanding universal significance. [...]».

³³ *Examination of nomination of natural, mixed and cultural properties to the World Heritage List - Le Morne Cultural Landscape (MAURITIUS)*, Decision 32 COM 8B.18: «Le Morne Cultural Landscape is an exceptional testimony to maroonage or resistance to slavery in terms of the mountain being used as a fortress to shelter escaped slaves, with physical and oral evidence to support that use. [...] Criterion (iii): The mountain is an exceptional testimony to maroonage or resistance to slavery in terms of it being used as a fortress for the shelter of escaped slaves, with evidence to support that use. Criterion (vi): the dramatic form of the mountain, the heroic nature of the resistance it sheltered, and the longevity of the oral traditions associated with the maroons, has made Le Morne a symbol of slaves' fight for freedom, their suffering, and their sacrifice

per il sito di Robben Island, in Sudafrica, anch'esso iscritto nella WHL in base ai criteri (iii) e (vi) a causa degli eventi storici ai quali è associato, in particolare al regime segregazionista dell'*Apartheid*, i cui edifici «bear eloquent witness to its sombre history [and] symbolize the triumph of the human spirit, of freedom and of democracy over oppression»³⁴. O ancora, il già citato Parco Nazionale di Tongariro, la cui salvaguardia in quanto patrimonio dell'umanità è strettamente legata al diritto della comunità Maori di continuare a seguire il proprio stile di vita tradizionale, praticando i propri riti religiosi e rispettando il vincolo spirituale che la lega a quel territorio.

Gli esempi citati mettono quindi ulteriormente in luce il legame tra la protezione del patrimonio culturale e la tutela dei diritti fondamentali, che può rendere anche un bene insignificante sotto il profilo architettonico (come una prigione) un patrimonio dell'umanità, laddove sia associato a episodi unici e drammatici della storia umana; oppure riconoscendo il valore culturale di un sito naturale (come una montagna al centro di un riserva), nel caso sia legato a tradizioni e culture viventi. E questa estensione delle prospettive di valutazione dell'OUV, che si spingono oltre il valore estetico e materiale del bene, ha indotto parte della dottrina a ritenere che tutti questi riferimenti alle manifestazioni intangibili della cultura estendano il campo di applicazione della WHC anche al patrimonio immateriale, qualora esso trovi una concreta manifestazione nel patrimonio materiale (che rimane, in ogni caso, la *conditio sine qua non* per l'applicazione del regime giuridico della WHC)³⁵. E questo ci porta ad alcune riflessioni conclusive.

7. Considerazioni conclusive

La nozione di “patrimonio dell'umanità” introdotta dalla Convenzione UNESCO del 1972 ha marcato a fondo l'evoluzione del diritto internazionale dei beni culturali, sia per quanto riguarda l'applicazione della Convenzione stessa e la sua capacità di innovarsi nel corso del tempo, sia per quanto riguarda gli sviluppi successivi. Pur rimanendo saldamente radicata nella dimensione materiale della cultura, dunque ancora legata ad una concezione “monumentalista” e tipicamente occidentale della stessa, la WHC ha dato prova di un carattere assolutamente dinamico e adattabile alle nuove sensibilità, che le ha permesso di adeguarsi e inserirsi in un nuovo “discorso” sul patrimonio culturale costruito sulla relazione stretta tra la salvaguardia di tutte le sue componenti – tangibili e intangibili –, e fondato di conseguenza sull'esigenza di un approccio non settoriale, ma unitario, alla sua tutela³⁶. E tale impostazione, che vede nel patrimonio

[...]. Da notare che il sito di Le Morne è stato al centro di un'interessante controversia in materia di investimenti, il caso *Thomas Gosling and others v. Republic of Mauritius*, ICSID Case No. ARB/16/32 (lodo del 18 febbraio 2020). Per un'accurata analisi di questo caso, si veda il contributo di E. Baroncini, *I siti e la Convenzione UNESCO del 1972 nelle controversie arbitrali internazionali sugli investimenti*, in E. Baroncini (a cura di), *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale mondiale nel diritto internazionale*, Bologna, Bononia University Press, 2021, p. 446 ss.

³⁴ Cfr. *Robben Island (South Africa)*, Decision 23 COM VIII.C.1.

³⁵ Si veda A. Yusuf, *Article 1 – Definition of Cultural Heritage*, in F. Francioni, F. Lenzerini (eds.), *The 1972...*, cit., p. 37: «The inclusion in criterion (vi) of the requirement that the property 'be directly or tangibly associated with events, living traditions, beliefs, ideas or artistic and literary works of outstanding universal significance' took into account, for the first time, certain aspects of intangible heritage and made the Convention applicable to such heritage where it is closely associated with tangible heritage».

³⁶ Cfr. A. Vigorito, *Nuove tendenze...*, cit., p. 37.

culturale una complessità di valori la cui piena identificazione e comprensione è essenziale per individuare le politiche di salvaguardia più adeguate, rappresenta uno dei più importanti e (forse) sottovalutati contributi forniti dalla WHC. Il valore di questa impostazione, del resto, ha trovato conferma in alcune disposizioni dei successivi strumenti UNESCO dedicati alla tutela del patrimonio immateriale e alla promozione della diversità delle espressioni culturali; si possono citare, ad esempio, l'art. 7 della Dichiarazione universale dell'UNESCO sulla diversità culturale del 2001³⁷ e l'art. 4 della Convenzione per la protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali del 2005³⁸, che insistono sull'importanza della tutela del patrimonio in tutte le sue forme per promuovere il dialogo tra le culture; e così pure il Preambolo della Convenzione per la salvaguardia del patrimonio immateriale del 2003, che opera un richiamo significativo al ruolo che la WHC ricopre nella salvaguardia del patrimonio immateriale³⁹. E tale rinvio, a maggior ragione, è importante poiché sottolinea come la triade delle Convenzioni culturali dell'UNESCO (1972, 2003, 2005) non sia costituita da tre accordi episodici che funzionano a compartimenti stagni, ma sia invece un complesso sistema giuridico dotato di una sua organicità e continuità, in cui il patrimonio culturale non si riduce solamente ad un insieme immutabile di beni tangibili, ma assume anche il valore di processo vivente e creativo attraverso cui le singole comunità esprimono e mantengono la propria identità.

³⁷ UNESCO *Universal Declaration on Cultural Diversity*, 31C/Res. 15, Parigi, 2 novembre 2001, art. 7 (*Cultural heritage as the wellspring of creativity*): «Creation draws on the roots of cultural tradition, but flourishes in contact with other cultures. For this reason, heritage in all its forms must be preserved, enhanced and handed on to future generations as a record of human experience and aspirations, so as to foster creativity in all its diversity and to inspire genuine dialogue among cultures».

³⁸ *Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali*, art. 4: «[...] La diversità culturale non è riflessa unicamente nelle varie forme mediante cui il patrimonio culturale dell'umanità viene espresso, arricchito e trasmesso grazie alla varietà delle espressioni culturali, ma anche attraverso modi distinti di creazione artistica, di produzione, di diffusione, di distribuzione e di apprezzamento delle espressioni culturali [...]. "Interculturalità" rimanda all'esistenza e all'interazione equa tra culture diverse nonché alla possibilità di produrre espressioni culturali condivise attraverso il dialogo e il rispetto reciproco».

³⁹ *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*, Preambolo: «[...] Considerando la profonda interdipendenza fra il patrimonio culturale immateriale e il patrimonio culturale materiale e i beni naturali, [...] considerando che gli accordi, le raccomandazioni e le risoluzioni esistenti relative ai beni culturali e naturali necessitano di essere effettivamente arricchiti e completati per mezzo di nuove disposizioni relative al patrimonio culturale immateriale». Inoltre l'art. 3 specifica che «[n]ulla nella presente Convenzione potrà essere interpretato nel senso di a) alterare lo status o di diminuire il livello di protezione dei beni dichiarati parte del patrimonio mondiale secondo la Convenzione del 1972 per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale a cui una parte del patrimonio culturale immateriale è direttamente associata».

Patrimonio culturale UNESCO e teoria dei beni comuni

Chiara Alvisi

Abstract

In this contribution it is explored the significance of the expression of “cultural heritage” under civil law in the light of the 1972 UNESCO Convention, reconstructing the scientific debate of the Italian civil law tradition, and considering the most relevant domestic case law on the concept of “common good”.

Nel presente contributo viene analizzato il significato dell’espressione “patrimonio culturale” nel diritto civile alla luce della Convenzione UNESCO del 1972, ricostruendo il dibattito scientifico nella tradizione giusciviltistica italiana, e considerando la giurisprudenza interna rilevante sulla nozione di bene comune.

Parole chiave: patrimonio culturale; diritto civile; bene comune.

Chiara Alvisi: Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

✉ chiara.alvisi@unibo.it

1. *Patrimoni culturali dell'umanità: cose o persone?*

La categorizzazione in termini gius-civilistici di un concetto del diritto internazionale è la premessa per una reciproca comprensione fra saperi che pur vertendo, o dovendo vertere, in quanto scientifici, su dati di realtà oggetto di interesse e ricerca comune, sono espressi in lingue diverse, che spesso fra loro non comunicano. Tradurre “cultural heritage of the mankind” non solo nella lingua italiana ma altresì in una categoria del diritto civile, significa quindi porre le premesse di un dialogo scientifico interdisciplinare fra gius-civilisti e gius-internazionalisti, sempre più auspicabile.

La ricerca di un “*comune vocabolario comunicativo*”¹ in una società complessa, caratterizzata dalla crisi della statualità del diritto e dal moltiplicarsi ed intersecarsi delle fonti sovranazionali, naturalmente non è da sola sufficiente a semplificare il procedimento interpretativo, ed anzi potrebbe complicarlo ove non ci si dia la pena di distinguere, validare ed invalidare, la “pluralità di significati” che spesso vi è sottesa². Così, nel nostro caso, il concetto di “*patrimonio culturale dell'umanità*” si presta ad essere interpretato tramite diverse categorie giuridiche, che si collocano fra le cose e le persone, pervenendo a risultati applicativi non sempre convincenti. D'altro canto, rinunciare a categorizzare significa rinunciare a capire che cosa significhi nel diritto interno “patrimonio culturale dell'umanità”, con il rischio di perderne molte possibilità di tutela, come è accaduto per molti decenni, in un recente passato, con la tutela degli interessi diffusi³.

Sul significato delle categorie del diritto civile il dibattito è ancora aperto ed è stato brillantemente descritto da Nicola Lipari, nel suo volume di qualche anno fa intitolato, appunto, “*Le categorie del diritto civile*”⁴. Chi le identifica con le istituzioni del diritto civile, chi invece le concepisce più ampiamente come “*schemi di pensiero*”, strumenti di conoscenza, che ordinano la realtà rendendola conoscibile⁵; chi le considera, come lo stesso Lipari, strumenti concettuali del procedimento interpretativo, chiavi di lettura della realtà “*che altrimenti ci apparirebbe disperdersi in una serie infinita e scomposta di vicende e comportamenti*”⁶. Chi ancora, come Rodolfo Sacco, definisce le categorie giuridiche come veicoli di conoscenza dei problemi⁷.

¹ Utilizzo qui un'espressione usata da Lipari, *Le categorie del diritto civile*, Giuffrè ed., Milano, 2013, p. 25, che a sua volta la mutuò da Rescigno, *Sulle categorie generali del diritto privato*, in *Diritto civile*, diretto da Lipari e Rescigno, I, 1, *Le fonti e i soggetti*, Milano, 2009, p. 187.

² Come osserva Lipari, *Le categorie del diritto civile*, Giuffrè ed., Milano, 2013, p. 29: “*un comune riferimento terminologico oggi quantomeno sottende una pluralità di significati e quindi, anziché operare quale meccanismo semplificatorio del procedimento interpretativo*” potrebbe finire “*per complicarlo*”.

³ Così Lipari, op. cit., p. 17, ci ricorda che “*nell'esperienza della seconda metà del secolo scorso non sono mancati casi in cui si sono incontrate resistenze a realizzare certe tutele proprio perché i fatti da tutelare non risultavano classificabili in categorie giuridiche note: basterebbe pensare, per limitarsi ad un esempio soltanto, alla difficoltà che ha incontrato, nelle sue prime manifestazioni la tutela dei c.d. interessi diffusi, non riconducibili ad una sfera di titolarità previamente individuata e quindi non classificabili secondo la classica alternativa tra diritti soggettivi e interessi legittimi*”.

⁴ N. Lipari, *Le categorie del diritto civile*, Giuffrè editore, Milano, 2013.

⁵ Cfr. G.B. Ferri, *Le stagioni del contratto e le idee di Guido Alpa*, in *Rivista del diritto commerciale*, 2013, p. 215.

⁶ Lipari, op. cit., p. 12.

⁷ R. Sacco, *Il fatto, l'atto, il negozio*, in *Trattato di diritto civile*, diretto da Sacco, Torino, 2005, p. 1, 2: “*coloro che vogliono porre ordine in ciò che sanno, far progredire il proprio sapere e comunicarlo al prossimo debbono disporre di categorie ordinanti e di una lingua che le esprima*”.

Tradizionalmente, le categorie o dottrine generali del diritto civile, per citare Santoro Passarelli, sono quelle delle persone, delle cose, dei rapporti giuridici, dei fatti, degli atti e dei negozi⁸. Si tratta quindi di stabilire se il patrimonio culturale dell'umanità si inserisca nella teoria dei beni ovvero nella dottrina delle persone. Quale scegliere?

Tradurre in una categoria del diritto civile un dato alloctono come il "patrimonio culturale dell'umanità" significa dare un nome alle cose. Tuttavia, per il giurista positivo "la categoria" non è predicato di enti, cioè un significato dell'essere⁹. Per il giurista positivo il nome della cosa non è il nome della rosa: "il nome della cosa è nome dell'azione: dell'azione che compio con la rosa, dell'azione con cui parlo della rosa, ..."¹⁰. Secondo l'idea giuridica del linguaggio come nomi di azioni e non di enti, il patrimonio culturale, materiale ed immateriale, è fatto non già di entità ideali che rappresentano il Bello, il Bene, la Cultura o la Pace, bensì di risorse, materiali ed immateriali che, quando riconosciute di *oustanding universal value* ed iscritte nella World Heritage List, si presume veicolino utilità per tutti gli esseri umani, in termini di realizzazione di diritti e libertà fondamentali della persona.

"Cultural heritage", si è detto, è una "umbrella notion" che risulta dalla confluenza nella Convenzione Unesco del 1972 delle discussioni che avevano accompagnato l'elaborazione di distinti strumenti internazionali¹¹. Il termine *cultural heritage* (patrimonio culturale) sostituisce nella Convenzione del 1972 il concetto di *cultural property* (beni culturali) ampliandone l'ambito di applicazione ai beni immateriali e alle relazioni degli umani con gli oggetti culturali, nonostante la definizione ancora monumentalistica di patrimonio culturale contenuta nell'art. 1. Tale ampliamento semantico verrà poi completato dalle Convenzioni Unesco del 2003 sul patrimonio immateriale¹² e del 2005 sulla "promozione e protezione della diversità delle espressioni culturali", essa stessa definita quale "patrimonio comune dell'umanità"¹³.

In opposizione al concetto di *property* (bene), *heritage* (patrimonio) indica inoltre il valore d'uso per l'umanità intera delle risorse, culturali e naturali, classificate di *oustanding universal value*, cosicché la sua protezione interessa l'umanità intera e ogni singola persona, transcendendo i confini nazionali dello Stato di origine del bene ed anche i confini temporali delle generazioni presenti, fino a proteggere l'interesse culturale dei non nati, in quanto la Convenzione Unesco del 1972 obbliga le generazioni presenti, a partire dagli Stati aderenti, a salvaguardare valori storici, culturali e naturali anche per le generazioni future.

⁸ Cfr. F. Santoro Passarelli, *Dottrine generali del diritto civile*, 9° edizione, ristampa, Jovene ed., Napoli, 1989, passim.

⁹ Per Aristotele, *Metafisica*, a cura di G. Reale, Rusconi, Milano, 1997, Libro E (sesto), cap. 4, parr. 2-4, pp. 273 ss. l'essere ha molteplici significati e le figure delle categorie (per esempio, l'essenza, la qualità, la quantità, il dove e il quando e tutte le restanti) esprimono i significati eminenti dell'essere. Lipari, op. cit., p. 13, osserva come nella cultura moderna, ed in particolare in quella giuridica, si dia invece "uno scarto", "una divaricazione mai più ricomponibile tra essere e linguaggio".

¹⁰ G. B. Contri, *Il nome della cosa*, 29-30 gennaio 2011, in *Think. L'ordine giuridico del linguaggio*, Sic edizioni, Milano, 2017.

¹¹ Cfr. Abdulaqi A. Yusuf, *Article 1 – Definition of cultural heritage*, in *The 1972 World Heritage Convention, Commentary, Oxford Commentaries on international law*, edited by Francesco Francioni, with Federico Lenzerini, Oxford University Press, 2008, pp. 23 ss. Le tre categorie di beni incluse nel concetto di *cultural heritage* (*monuments, groups of buildings and sites*) devono anche superare il *test of authenticity* (p. 46).

¹² 2003, *UNESCO Convention for the Safeguarding of Intangible Cultural Heritage*.

¹³ 2005, *UNESCO Convention for the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*.

Le *Operational Guidelines*¹⁴, contenenti i criteri per stabilire l'*outstanding universal value* delle risorse culturali candidate all'inserimento nella World Heritage List, hanno a loro volta aggiustato il significato di *cultural heritage*, garantendone un'applicazione flessibile ed evolutiva nel corso degli anni. La prassi applicativa delle *Guidelines* indica che una risorsa culturale riveste *outstanding universal value* se è "*the best of the best*" relativamente ad un'area culturale, ad una regione, ad una materia, ad un periodo storico.

A sua volta la c.d. *Global Strategy*¹⁵ per identificare e colmare le lacune nella Lista ha portato ad un ulteriore ampliamento e trasformazione in senso relazionale del concetto di *cultural heritage*, fino a prendere in considerazione gli sviluppi della conoscenza e del pensiero scientifico nonché le relazioni fra culture, al fine di recepire all'interno della Lista le diverse manifestazioni dell'eccezionale valore universale nelle e delle diverse culture¹⁶.

Ne è derivata un'evoluzione del concetto di *cultural heritage*¹⁷, da una prospettiva puramente monumentale ad una concezione antropologica, inclusiva e diversificata della ricchezza e diversità delle culture umane; da un approccio volto a selezionare le meraviglie del mondo più iconiche, ad un approccio inteso a selezionare il "meglio del meglio" in senso relazionale, comparativo e rappresentativo per l'inserimento nella lista¹⁸.

Il concetto gius-internazionalistico di patrimonio dell'umanità comprende quindi non solo beni tangibili ma anche beni immateriali, opere d'arte, cioè cose di pensiero, e saperi. Si compone dei contributi di singoli, di gruppi e di popoli. È tutelato in quanto venga ritenuto significativo di identità culturali valutate di interesse per chiunque altro, cioè per l'umanità intera, secondo un'idea plurale di mondo e di spazio pubblico in cui le diverse culture sono, per citare Hanna Arendt, *in-between*, ciò che ci impedisce di caderci addosso, di diventare massa, ciò che ci consente di entrare in relazione gli uni con gli altri come individui liberi¹⁹. Si prefigura così un'idea di spazio pubblico culturale, cioè civico, che deve essere individuato e preservato per garantirne l'accesso a tutti, anche alle generazioni future; uno spazio pubblico plurale²⁰, antitetico alla psicologia delle masse e al conformismo che ne deriva, rispetto al quale sia i singoli che

¹⁴ Le *Operational Guidelines for the implementation of the world heritage convention* (OG ne è l'acronimo), sono redatte dall'Unesco e dal Comitato intergovernativo per la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale e sono aggiornate periodicamente per recepire le decisioni del WHC - World Heritage Committee.

¹⁵ *A Global Strategy for a Balanced, Representative and Credible World Heritage List action program*, proposta dall'Expert Meeting del 1992 ed organizzata dal World Heritage Centre e dall'ICOMOS.

¹⁶ Cfr. Abdulaqi A. Yusuf, op. cit., p. 35 "*The Global Strategy led to the broadening of the notion of cultural heritage and to the establishment of a process of taking into account developments in knowledge, scientific thought, and view of relationships among cultures so that the List would become more receptive to the varied manifestations of outstanding universal value in different cultures*". Questa evoluzione rese possibile applicare la Convenzione del 1972 anche al patrimonio immateriale, quando strettamente connesso a quello materiale, ad es. includendo nel criterio il requisito che il bene "*be directly or tangibly associated with events, living traditions, beliefs, ideas or artistic and literary works of outstanding universal significance*".

¹⁷ Ne parla anche F.P. Cunsolo, *The long goodbye: the shift from cultural property to cultural and natural heritage in the World Heritage Convention*, in E. Baroncini, B. Demarsin, A. Gema Lopez Martin, R. Regueiro Dubra, R.I. Stoica, *Forever Young. Celebrating 50 Years of the World Heritage Convention*, vol. I, Mucchi ed., Modena, 2023, pp. 105 ss.

¹⁸ Cfr. Abdulaqi A. Yusuf, op. cit., p. 48.

¹⁹ Cfr. H. Arendt, *Vita Activa. La condizione umana*, XI ed., Tascabili Bompiani, Milano, 2004, p. 39.

²⁰ Ad esempio, la ratifica delle Convenzioni UNESCO del 1972, del 2003 e soprattutto della Convenzione UNESCO sulla diversità culturale del 2005, potrebbe limitare divieti, come quello contenuto nell'art. 28 della legge francese 9 dicembre 1905 concernente la separazione Stato e Chiesa, giusta il quale "*Il est interdit, à l'avenir, d'élever ou d'apposer aucun signe ou*

la collettività vantano un diritto di accesso riconosciuto dalla Convenzione UNESCO, la cui ratifica ha posto a carico del legislatore interno l'obbligo, di rango costituzionale (ex art. 117 co. 1 Cost.), di riconoscerlo e proteggerlo.

Lo studioso del diritto civile vede allora nel concetto di *cultural heritage of the mankind*, una volta recepito nell'ordinamento interno ed assoggettato ad un'interpretazione costituzionalmente orientata alla tutela della persona, il contenuto di un diritto di libertà (politica, civile, culturale, di pensiero). Alla protezione internazionale del *cultural heritage of the mankind* sembra corrispondere nell'ordinamento interno il riconoscimento dell'interesse omogeneo di ogni individuo ad avere accesso (poter vedere, conoscere, giudicare) al “meglio del meglio” dell'azione e del discorso degli altri nello spazio pubblico, cioè in uno spazio visibile ed accessibile a tutti, come condizione della propria libertà, vale a dire della propria azione e del proprio discorso nel medesimo spazio pubblico. Si tratta di interessi soggettivi, non esclusivamente individuali, correlati a beni insuscettibili di appropriazione esclusiva²¹, oggi fortemente minacciati dall'iconoclastia del pensiero unico e della *cancel culture*²² oltre che dalla normalizzazione tipica dei totalitarismi e dal conformismo imposto dal web 2.0. Il recepimento della Convenzione UNESCO nell'ordinamento interno, grazie all'interpretazione costituzionalmente orientata della sua legge di ratifica²³, consentirebbe allora di incrementare la tutela costituzionale della persona, pervenendo al riconoscimento dell'accesso al patrimonio culturale come una situazione giuridica soggettiva e superindividuale meritevole di protezione. Ciò è invece stato negato, ancora di recente, dalla Corte di Strasburgo che, arrestandosi ad un'interpretazione del concetto di patrimonio comune dell'umanità ristretta al quadro dei diritti umani, ha negato che il sistema della CEDU accordi protezione al diritto delle persone di accedere al patrimonio culturale Unesco, ammettendone solo il riconoscimento e la tutela come diritto delle minoranze al libero godimento della loro cultura e dei popoli indigeni a conservare, controllare e proteggere il loro patrimonio culturale²⁴.

emblème religieux sur les monuments publics ou en quelque emplacement public que ce soit à l'exception des édifices servant au culte, des terrains de sépulture dans les cimetières, des monuments funéraires ainsi que des musées ou expositions”, almeno quando si tratti di opere classificate nella World Heritage List. Il divieto francese di esposizione di simboli religiosi in luogo pubblico (con l'eccezione dei musei) è stato recentemente applicato, su ricorso di due associazioni “del libero pensiero” per imporre al sindaco del Comune di Sable d'Holonne di ritirare da una piazza pubblica la statua dell'arcangelo Michele, nonostante il valore artistico della stessa, in quanto ritenuta simbolo religioso (così Cour administrative d'appel de Nantes, decisione del 16 settembre 2022, n. 22NT00333, 22NT01448) e per imporre al sindaco del comune de La Flotte di ritirare da una piazza pubblica una statua della Vergine, donata al comune da una famiglia del luogo dopo la seconda guerra mondiale ed ivi esposta per lungo tempo fino ai lavori di restauro (così Tribunal Administratif de Poitiers, decisione del 3 marzo 2022, n. 2100952).

²¹ Secondo un criterio di tipo oggettivo, si considera “collettivo o diffuso” l'interesse correlato alla fruizione di un bene indivisibile ed idoneo ad essere fruito contemporaneamente da più persone. Cfr. U. Ruffolo, *Interessi collettivi o diffusi e tutela del consumatore, I, Il problema e il metodo – Legittimazione, azione e ruolo degli enti associativi esponenziali*, Giuffrè editore, Milano, 1985, p. 21 ss. sub nota 2: “gli interessi diffusi, che pure possono organizzarsi, non assumono carattere ‘corporativo’ ma restano caratterizzata dalla possibilità di pari soddisfacimento per tutti i membri della collettività”.

²² Cfr. F. Rampini, *Suicidio occidentale: perché è sbagliato processare la nostra storia e cancellare i nostri valori*, Mondadori, Milano, 2022, *passim*.

²³ Legge 6.04.1977, n. 184 – Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale, firmata a Parigi il 23 novembre 1972.

²⁴ La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo – CEDU, 29 gennaio 2019, sez. XII, Zeynep Ahunbay e altri vs. Turchia, pur riconoscendo “qu'il existe une communauté de vue européenne et internationale sur la nécessité de protéger le droit d'accès à

Per converso, nell'ordinamento interno, nel quadro dei principi costituzionali fondanti la tutela della persona e della sua autonomia (c.d. principio di sussidiarietà), la protezione del patrimonio culturale dell'umanità implica qualificato riconoscimento del bisogno di tutti gli individui non solo di vedere e conoscere il meglio del meglio della cultura propria e altrui, ma anche di partecipare, sia individualmente che tramite enti rappresentativi distinti dagli enti pubblici esponenziali delle comunità locali di appartenenza, al processo decisionale che presiede alle politiche pubbliche riguardanti le risorse culturali e naturali che costituiscono il patrimonio dell'umanità, a partire dalla loro candidatura all'inserimento nella lista, fino alla gestione del patrimonio comune. Si tratta del bisogno sottostante un interesse diffuso, che reclama un diritto di azione popolare, una legittimazione individuale e collettiva alle azioni inibitorie e risarcitorie anche verso gli enti pubblici responsabili delle politiche pubbliche in materia di patrimonio culturale, ove inadempienti agli obblighi derivanti in capo agli Stati dalle convenzioni UNESCO²⁵.

Sono peraltro numerosi i passaggi in cui le OG, nella versione aggiornata al 31.07.2021, raccomandano agli Stati contraenti di coinvolgere la società civile nelle diverse fasi di “*identification, nomination, management and protection processes of World Heritage properties*”²⁶.

l'héritage culturel», tuttavia ha ritenuto che « *en l'état actuel du droit international* » tale protezione debba per il momento essere limitata a « *le droit des minorités de jouir de leur propre culture ainsi que sur le droit des peuples autochtones de conserver, contrôler et protéger leur héritage culturel* ». Ciò per il motivo che la CEDU “*n’observe, à ce jour aucun consensus européen ni même une tendance parmi les Etats membres du Conseil de l’Europe qui aurait pu nécessiter une remise en cause de l’étendue des droits en question ou qui aurait autorisé que l’on inférât des dispositions de la Convention un droit individuel universel à la protection de tel ou de tel héritage culturel ...* ». Questa decisione della Corte CEDU evidenzia la distanza concettuale che separa la nozione giuridica positiva di diritto soggettivo e di persona, quale emerge dagli ordinamenti costituzionali, e la nozione di diritto umano, quale emerge dal sistema del diritto internazionale e dalla giurisprudenza delle corti convenzionali internazionali: cfr. sul punto H. Kelsen, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Piccola Biblioteca Einaudi, Torino, 2000, pp. 84 ss. e pp. 149 ss.

²⁵ Si tratterebbe di un caso di rilettura “in prospettiva ecologica” degli istituti della responsabilità civile, come è stato di recente prospettato, ad altro titolo, da U. Mattei e A. Quarta, in *Punto di svolta, Ecologia, tecnologia e diritto privato. Dal capitale ai beni comuni*, Aboca ed., Sansepolcro (AR), 2018.

²⁶ Dall'esame delle OGs (aggiornate al 31.7.2021) si evince che soltanto gli Stati contraenti possono presentare le candidature al Comitato, tanto è vero che il modulo per la candidatura deve recare “*the original signature of the official empowered to sign it on behalf of the State Party*” (III.B, 132, 9). Le OGs sottolineano, però, in più punti l'esigenza di coinvolgere “*a wide variety of stakeholders and rights-holders, including site managers, local and regional governments, local communities, indigenous peoples, nongovernmental organizations (NGOs) and other interested parties and partners*” nelle diverse fasi di “*identification, nomination, management and protection processes of World Heritage properties*” (I.C 12). In particolare, in relazione alla predisposizione della *tentative list* si afferma che “*States Parties are encouraged to prepare their Tentative Lists with the full, effective and gender-balanced participation of a wide variety of stakeholders and rights-holders, including site managers, local and regional governments, local communities, indigenous peoples, NGOs and other interested parties and partners. In the case of sites affecting the lands, territories or resources of indigenous peoples, States Parties shall consult and cooperate in good faith with the indigenous peoples concerned through their own representative institutions in order to obtain their free, prior and informed consent before including the sites on their Tentative List*” (II.C 64). Analogamente, con riferimento alla sotto-fase del “*nomination process*” (che si svolge dopo la predisposizione della *tentative list*) le OGs sottolineano l'esigenza di garantire “*Effective and inclusive participation in the nomination process of local communities, indigenous peoples, governmental, non-governmental and private organizations and other stakeholders*” al fine di “*enable them to have a shared responsibility with the State Party in the maintenance of the property. States Parties are encouraged to ensure that Preliminary Assessment requests involve appropriate stakeholders and rights-holders engagement. They are also encouraged to prepare nominations with the widest possible participation of stakeholders and shall demonstrate, as appropriate, that the free, prior and informed consent of indigenous peoples has been obtained, through, inter alia, making the nominations publicly available in appropriate languages and public consultations and hearings. Where appropriate, States Parties are also encouraged to consult potentially concerned States Parties, including neighboring States Parties, to promote consensus, collaboration and*

A sua volta l'art. 11 della Convenzione UNESCO del 2005 sulla diversità culturale impone agli Stati contraenti di favorire “*la partecipazione attiva della società civile nei loro sforzi volti a conseguire gli obiettivi della Convenzione*”, in quanto gli Stati contraenti “*riconoscono il ruolo fondamentale della società civile nella protezione e nella promozione della diversità delle espressioni culturali*”.

Tutto ciò implica che gli Stati contraenti, “*per garantire una protezione e una conservazione le più efficaci possibili e una valorizzazione la più attiva possibile del patrimonio culturale e naturale situato sul loro territorio*” (art. 5 Convenzione UNESCO 1972) non potranno limitarsi all'adozione di politiche pubbliche “*intese ad assegnare una funzione al patrimonio culturale e naturale nella vita collettiva e a integrare la protezione di questo patrimonio nei programmi di pianificazione generale*” (art. 5, lett. a, Convenzione cit.) ma dovranno altresì adottare provvedimenti giuridici intesi a favorire la partecipazione di individui e comunità civiche alle politiche pubbliche in materia di patrimonio culturale (e naturale) dell'umanità, a partire dalla loro individuazione in fase di candidatura, e dovranno altresì dotare di legittimazione collettiva ed individuale i cittadini, onde consentirne la cooperazione ed il controllo giudiziale sulle politiche pubbliche in materia di patrimonio culturale e naturale, rientrando tali interventi sul piano giuridico fra quelli che gli Stati contraenti sono obbligati ad adottare “*per l'identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e rianimazione di questo patrimonio*” (ai sensi dell'art. 5, lett. d, Convenzione cit.).

Di tale coinvolgimento non vi è ancora traccia nella legge di ratifica del 1977, che si limita a recepire pedissequamente il testo della Convenzione del 1972, e neppure nella successiva legge n. 77 del 2006, recante *Misure speciali di tutela e fruizione dei siti e degli elementi italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale inseriti nella lista del 'patrimonio mondiale' e posti sotto la tutela dell'Unesco*, che ha imposto l'adozione del Piano di Gestione in relazione a tutti i siti iscritti nella Lista del Patrimonio Mondiale, quale strumento volto ad assicurare la conservazione e valorizzazione dei siti²⁷. Per converso, alcune leggi regionali, più recentemente, hanno previsto processi partecipati di candidatura e gestione dei patrimoni culturali, con il coinvolgimento di “*soggetti pubblici e privati interessati alla conservazione, valorizzazione e fruizione del sito medesimo*”²⁸.

to celebrate cultural diversity” (III.A 123). Si precisa, inoltre, che pure il Comitato può coinvolgere “*other international and non-governmental organizations with appropriate competence and expertise to assist in the implementation of its programs and projects, including for Reactive Monitoring missions*” (I.H 38.). Anche in relazione al contenuto dei sistemi di gestione le OGs indicano, tra gli altri elementi da includere, “*the development of mechanisms for the involvement and coordination of the various activities between different partners and stakeholders*” (II.F 111), precisando che “*States Parties are responsible for implementing effective management activities for a World Heritage property. States Parties should do so in close collaboration with property managers, the agency with management authority and other partners, local communities and indigenous peoples, rights-holders and stakeholders in property management, by developing, when appropriate, equitable governance arrangements, collaborative management systems and redress mechanisms*” (II.F 117).

²⁷ L'art. 4 della legge n. 77/2006 precisa che le “*misure di sostegno*” sono determinate con “*decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, d'intesa con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e con la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le provincie autonome di Trento e di Bolzano*”, senza menzione di soggetti privati.

²⁸ Cfr. la legge della Regione FVG 25 luglio 2019, n. 11, recante *Misure di sostegno a favore del patrimonio regionale inserito nella lista del patrimonio mondiale posto sotto la tutela dell'UNESCO*, in cui si precisa che la candidatura di “*un bene culturale*,

2. Patrimoni culturali dell'umanità e teoria dei beni comuni

Stefano Rodotà, in uno dei suoi ultimi scritti²⁹, proponeva di considerare i patrimoni comuni dell'umanità come un caso all'interno della teoria dei beni comuni, osservando che quest'ultima rappresenta il “*punto di approdo di un processo*” di pensiero della modernità, “*che ha cercato di restringere l'area occupata dalla proprietà*” come modello escludente e di delineare una nuova nozione di bene creata dal soggetto e dai suoi diritti fondamentali, che implica anche una nuova concezione della distribuzione del potere. I beni comuni non esistono in natura, ma sono dei costrutti giuridici intorno a risorse, materiali e immateriali, “*prese in considerazione per la loro attitudine a soddisfare bisogni collettivi e a rendere possibile l'attuazione di diritti fondamentali. I beni comuni sono a titolarità diffusa, appartengono a tutti e a nessuno, nel senso che tutti devono poter accedere ad essi e nessuno può vantare pretese esclusive. Devono essere amministrati muovendo dal principio di solidarietà. ... e ciascuno deve essere messo nella condizione di difenderli, anche agendo in giudizio a tutela di un bene lontano dal luogo in cui vive*”³⁰. Poiché l'accesso ai beni comuni è “*lo strumento che rende immediatamente utilizzabile il bene da parte degli interessati, senza ulteriori mediazioni*” l'individuazione o riconoscimento di un bene comune richiede la costruzione di nuove soggettività sociali che, “*autonomamente o con la collaborazione di soggetti pubblici*”, siano legittimate “*ad esercitare azioni a tutela di quei beni anche nella forma della gestione diretta e partecipata. Ma questi soggetti devono essere individuati con maggiore precisione, per evitare i rischi di un ritorno all'astrazione e per non lasciare spazio a logiche autoritarie, a soggetti che si appropriano del potere di rappresentare l'Umanità o la Natura*”³¹.

Non può sfuggire a questo proposito la corrente di pensiero, di dimensioni globali, che propone di soggettivizzare la Natura o pezzi di natura, per poi legittimarli alle azioni inibitorie e risarcitorie a propria difesa. Ciò in effetti è avvenuto, “*con le costituzioni della Bolivia e dell'Ecuador che hanno istituito la Pacha Mama, la Madre Terra, come soggetto di diritto e ne assicurano la garanzia attraverso una serie di meccanismi costituzionali*”³². A sua volta, il Parlamento della Nuova Zelanda ha riconosciuto la personalità giuridica al fiume Whanganui e ha designato due curatori per rappresentarlo. Poco dopo, un tribunale indiano ha fatto altrettanto, conferendo personalità al Gange e al suo principale affluente, lo Yumana³³. Si tratta di una corrente di pensiero risalente, se è vero che, come ricorda Ugo Mattei, anche il sublime parere dissenziente espresso dal giudice della Corte Suprema USA, William O Douglas, nella famosa causa *Sierra Club vs. Roger Morton, Secretary of the Interior of the United States*³⁴, era basato sull'idea che

anche immateriale, del proprio territorio, per il riconoscimento UNESCO” può essere presentata da un “ente locale” (art. 14), ma poi prevede il coinvolgimento di altri soggetti, ad esempio quando precisa che i gestori dei siti (ad es. i Comuni su cui insistono i territori dei siti UNESCO, art. 2, co. 2) devono adottare i *Programmi operativi annuali*, che definiscono, tra l'altro, “*le linee strategiche per la promozione e il sostegno della conservazione e valorizzazione del sito*” secondo “*un processo partecipato che coinvolge i soggetti pubblici e privati interessati alla conservazione, valorizzazione e fruizione del sito medesimo*” (art. 5).

²⁹ S. Rodotà, *I beni comuni. L'inaspettata rinascita degli usi collettivi*, La scuola di Pitagora ed., Napoli, 2018, p. 59.

³⁰ S. Rodotà, *I beni comuni*, cit., p. 67.

³¹ S. Rodotà, *I beni comuni*, cit., pp. 52, 53, 81, 83, 85.

³² S. Rodotà, *I beni comuni*, op. cit., p. 88.

³³ Ne riferiscono U. Mattei e A. Quarta, in *Punto di svolta*, op. cit., p. 206.

³⁴ U.S. Supreme Court, *Sierra Club vs. Roger C.B. Morton, Secretary of the Interior of the United States*, 405 U.S. 427 (1972), decided in April 19, 1972.

l'ambiente (e le sue parti) debbano essere legittimati ad agire quando siano vittime immediate di un'attività che causa danno ambientale³⁵.

A questa pagina di poesia del giudice O' Douglas si potrebbe rispondere con Hans Kelsen, che erano gli ordinamenti giuridici primitivi ad imputare comportamenti e sanzioni non solo agli umani ma anche agli animali e alle cose inanimate, in ciò risolvendosi l'animismo primitivo, che considerava “*animati anche animali e cose, interpreta[ndo] cioè il loro comportamento secondo l'analogia del comportamento umano*”³⁶, in mancanza di strumenti giuridici più sofisticati e soprattutto non avendo ancora scoperto il principio di causalità come spiegazione degli eventi naturalistici, ciò che è avvenuto solo con la nascita della scienza, nell'età moderna.

Anche Rodotà critica queste soluzioni, “*dove il costituzionalismo dei diritti si converte in una vera e propria cosmogonia, nella quale si radicano più profondamente i diritti collettivi e doveri pubblici*”³⁷, in definitiva espropriandone gli individui a favore di curatori sacerdotali che ne monopolizzano la tutela. Notiamo nella personificazione della Natura un uso esteso della teoria della *persona ficta* e un grave deficit democratico.

Non occorre rieditare l'antico *genius loci* per apprestare adeguata tutela, nell'ordinamento interno, a risorse culturali e naturali indispensabili per la piena realizzazione della persona. Basta la teoria dei beni comuni, la quale supera lo schema proprietario, incentrato sull'alternativa pubblico-privato e sui limiti legislativi che dovrebbero garantire la funzione sociale della proprietà³⁸ a favore di un nuovo umanesimo, di una più estesa costituzionalizzazione della persona, favorita dalle fonti internazionali che introducono negli ordinamenti interni, a livello costituzionale grazie all'art. 117 Cost., la tutela di patrimoni comuni dell'umanità, fatti di determinate risorse (naturali, culturali) essenziali per il compiuto svolgimento della personalità umana.

Valentina Orioli e Federica Legnani hanno scritto, nel bel volume sul patrimonio UNESCO curato da Elisa Baroncini, a proposito del loro lavoro per la candidatura dei portici di Bologna,

³⁵ Come scrisse il giudice O' Douglas “*The critical question of "standing" would be simplified and also put neatly in focus if we fashioned a federal rule that allowed environmental issues to be litigated before federal agencies or federal courts in the name of the inanimate object about to be despoiled, defaced, or invaded by roads and bulldozers, and where injury is the subject of public outrage. Contemporary public concern for protecting nature's ecological equilibrium should lead to the conferral of standing upon environmental objects to sue for their own preservation (See Stone, Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights for Natural Objects, 45 S.Cal.L.Rev. 450 (1972). This suit would therefore be more properly labelled as Mineral King v. Morton. Inanimate objects are sometimes parties in litigation. A ship has a legal personality, a fiction found useful for maritime purposes. The corporation sole - a creature of ecclesiastical law - is an acceptable adversary, and large fortunes ride on its cases. The ordinary corporation is a "person" for purposes of the adjudicatory processes, whether it represents proprietary, spiritual, aesthetic, or charitable causes. So it should be as respects valleys, alpine meadows, rivers, lakes, estuaries, beaches, ridges, groves of trees, swampland, or even air that feels the destructive pressures of modern technology and modern life. The river, for example, is the living symbol of all the life it sustains or nourishes -- fish, aquatic insects, water ouzels, otter, fisher, deer, elk, bear, and all other animals, including man, who are dependent on it or who enjoy it for its sight, its sound, or its life. The river as plaintiff speaks for the ecological unit of life that is part of it. Those people who have a meaningful relation to that body of water - whether it be a fisherman, a canoeist, a zoologist, or a logger - must be able to speak for the values which the river represents, and which are threatened with destruction*”.

³⁶ H. Kelsen, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Piccola Libreria Einaudi, Torino, 1952 e 2000, p. 69.

³⁷ S. Rodotà, *I beni comuni*, cit., p. 88.

³⁸ Anche Lipari, op. cit., p. 129, riconosce che la categoria dei beni comuni è “*un criterio qualificativo che va al di là dello stesso principio consegnato all'art. 42 cost. sulla funzione sociale della proprietà perché non si riconnette in alcun modo ad obblighi o comportamenti imposti al titolare*”.

che promuovere la tutela di questo particolare patrimonio culturale ha significato per loro lavorare per promuovere la pace³⁹. La teoria dei beni comuni mostra la verità di questa affermazione: i beni comuni hanno infatti “*uno spiccato carattere relazionale*”, producono “*legami sociali*”⁴⁰ e lavorare per costruire legami sociali significa promuovere la pace.

3. *La fine dell'azione popolare a tutela degli usi collettivi su beni altrui e le nuove legittimazioni collettive e di classe*

Come è noto, il codice civile del 1942, con l'art. 825 segnò la fine dell'azione popolare a tutela degli usi collettivi su beni altrui, ancora ammessa dalla Suprema Corte di Cassazione a fine Ottocento (ad es. nel caso della chiusura dei cancelli della Villa dei Principi Borghese⁴¹) e agli inizi del Novecento⁴². Il codice civile del 1942 scelse invece di demanializzare gli usi collettivi. Ne conseguì, sul piano della tutela, una chiusura netta, in quanto l'art. 823 co. 2 c.c. attribuisce all'autorità amministrativa il monopolio della tutela dei beni demaniali.

Tuttavia, la Suprema Corte di Cassazione, con le quattro sentenze pronunciate a Sezioni Unite dal 14 al 17 febbraio 2011⁴³ a proposito delle valli da pesca della laguna di Venezia (pur ritenute demanio necessario), ricavò dagli artt. 2, 9 e 42 Cost., “*stante la loro diretta applicabilità, il principio della tutela della umana personalità e del suo corretto svolgimento nell'ambito dello Stato sociale, anche nell'ambito del paesaggio, con specifico riferimento non solo a beni costituenti ... il demanio e il patrimonio oggetto della proprietà dello Stato, ma anche riguardo a quei beni che ... risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività*”, cioè dei cittadini⁴⁴. In ciò la Suprema Corte fu influenzata dal disegno di legge della Commissione Rodotà, istituita nel giugno del

³⁹ V. Orioli e F. Legnani, *Bologna e i portici: storia della candidatura alla World Heritage List UNESCO*, in E. Baroncini (a cura di), *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale mondiale nel diritto internazionale*, Bononia University Press, Bologna, 2021, pp. 479 ss.

⁴⁰ Cfr. Rodotà, *I beni comuni*, cit., p. 82 e N. Lipari, *Le categorie del diritto civile*, cit., p. 129, il quale osserva che “*L'alternativa pubblico-privato non è più in grado di assorbire tutta la teoria dei beni, perché vi sono beni così intimamente connessi alle più essenziali esigenze di vita dell'uomo che si sottraggono a qualunque forma appropriativa non potendo che appartenere a tutti*” e altresì alle pp. 130-134.

⁴¹ Cass. Roma, 9 marzo 1887, che riconobbe lo *ius deambulandi* del popolo nei giardini della villa, ancora di proprietà privata, ed ordinò la riapertura dei cancelli. Ne riferisce A. Di Porto, *Res in usu pubblico e 'beni comuni'. Il nodo della tutela*, Giappichelli ed., Torino, 2013, pp. 53 ss. L'A. ricostruisce il dibattito sui beni pubblici negli anni Ottanta del secolo XIX, strettamente connesso alla costruzione dello Stato e della legittimazione popolare. Ricorda, in particolare, come lo Jhering, nel 1884, nel suo *Lo scopo del diritto*, sottolineasse la profonda diversità fra la concezione dello Stato “*prodotta dall'assolutismo moderno e dallo Stato di polizia dell'Europa moderna*”, che si fonda sulla contrapposizione fra singolo e Stato, e il diverso concetto di *res publica* nel diritto romano dove “*lo Stato non è altro che i suoi cittadini*” e la *res publica* è ciò che il cittadino “*ha in comune con tutti gli altri*”, donde la collegata *actio popularis*, con la quale “*l'attore, difendendo l'interesse del popolo, difende anche il proprio*”.

⁴² Cass. 4.07.1934, n. 2722 riconobbe l'uso collettivo sui beni demaniali o altrui come un diritto civile munito di azione: ne riferisce ancora A. Di Porto, op. cit., pp. 61-65.

⁴³ Cass. SU, nn. 3665 – 3811 – 3812 – 3936 – 3937 – 3938 – 3939 – / 2011, con nota di E. Pellicchia, *Valori costituzionali e nuova tassonomia dei beni: dal bene pubblico al bene comune*, in *Foro it.*, 2012, I, cc. 573 ss.

⁴⁴ Cfr. quanto osserva in proposito A. Di Porto, *Res in usu pubblico e beni comuni. Il nodo della tutela*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 46 ss.: la Suprema Corte individuò, sulla base di un'interpretazione sistematica costituzionalmente orientata, “*una categoria di beni comuni che, indipendentemente dalla titolarità, ben potendo appartenere tanto a soggetti pubblici quanto a soggetti privati, siano per le loro intrinseche connotazioni, in particolar modo quelle ambientali e paesaggistiche, destinati alla realizzazione degli interessi dei cittadini*”.

2007, che, pur senza esito legislativo, conteneva la proposta di inserire nel codice civile, accanto ai beni privati e ai beni pubblici, una terza categoria di beni, i beni comuni (includenti, fra gli altri, anche “*i beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate*”), prevedendo di dotarli di una tutela giurisdizionale (inibitoria) ad accesso diffuso (“*alla tutela giurisdizionale dei diritti connessi alla salvaguardia e alla fruizione dei beni comuni ha accesso chiunque*”, recitava l’art. 1 d.d.l.), salvo il monopolio statale per “*l’azione di danni arrecati al bene comune*”⁴⁵.

La dottrina civilistica ha fatto a sua volta un passo ulteriore quando ha ravvisato nella categoria dei beni comuni l’estensione della tutela a situazioni soggettive superindividuali, cui deve corrispondere la legittimazione dei privati all’azione, collettiva e individuale, a tutela dell’accesso, della conservazione, della fruizione e della valorizzazione dei beni comuni.

Ora, se il patrimonio culturale dell’umanità è fatto di beni comuni, che succede se gli Stati firmatari della WHC non adempiono esattamente agli obblighi assunti con la sottoscrizione della convenzione? Sappiamo che la WHC prevede come unica sanzione dell’inosservanza degli obblighi da essa derivanti l’inserimento del bene nella *List of World Heritage in Danger* o la cancellazione del bene dalla *World Heritage List*. Si tratta di sanzioni solo reputazionali⁴⁶. Attraverso la teoria dei beni comuni, si può però osservare come la WHC, una volta recepita nell’ordinamento interno con la legge 6 aprile 1977, n. 184, riconosca ai consociati un interesse soggettivo seriale, non esclusivamente individuale, a che gli Stati firmatari garantiscano l’individuazione, l’effettiva protezione e la trasmissione alle future generazioni di beni e saperi dotati di *outstanding universal value* (cfr. artt. 4-6), onde si pone il problema dell’azionabilità di tale interesse in ambito interno.

Come è noto, si discute se gli interessi diffusi (cioè gli interessi al conseguimento di un bene della vita facenti capo ad una collettività indifferenziata) possano essere azionati in giudizio mancando un titolare che sia munito della legittimazione ad agire di cui all’art. 100 c.p.c., in virtù di specifiche e differenziate aspettative vantate sul bene⁴⁷. A partire dagli anni Settanta del secolo scorso dottrina e giurisprudenza hanno iniziato a cercare nell’ordinamento vigente strumenti idonei a consentire la protezione dell’interesse sovraindividuale che non si identifica con l’interesse pubblico⁴⁸. Si aggiunge che l’interesse diffuso si trasforma in interesse collettivo

⁴⁵ Cfr. il disegno di legge n. 2031, comunicato alla presidenza del Senato della Repubblica il 24 febbraio 2010, contenente “*delega al Governo per la modifica del codice civile in materia di beni pubblici*”, d’iniziativa dei senatori Casson, Finocchiaro, Zanda, Latorre, Bianco, Adami e altri, in *Atti parlamentari*, XVI Legislatura, Disegni di legge, relazioni, documenti.

⁴⁶ Nel sistema della WHC inoltre la verifica della *compliance* agli obblighi assunti dagli Stati firmatari è sostanzialmente rimessa ad un complesso sistema di monitoraggio e *reporting* che si suddivide in: i. *periodic reporting* ai sensi dell’art. 29 WHC; ii. *reactive monitoring*, che riguarda i beni “*under threat*”, cfr. OGs 2017, par. 169; iii. *reinforced monitoring*, che riguarda i beni già inseriti nella *List of World Heritage in Danger*. Al contempo, l’effettivo coinvolgimento degli individui e altri stakeholders nell’implementazione della WHC, pur essendo formalmente riconosciuto, non è stato ancora dimostrato in concreto: cfr. V. Guèvremont, *Compliance Procedure: Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*, in *Oxford Public International Law*, 2019, p. 7.

⁴⁷ Tuttavia, come è stato osservato da N. Durante, *La tutela giurisdizionale degli interessi diffusi (Lectio magistralis svolta presso l’Università della Calabria, in Cosenza, il 29 aprile 2015)*, in www.forgionegianluca.it, p. 2, “*stride[va] indiscutibilmente col sentire comune e giuridico la circostanza che atti amministrativi assunti in violazione di interessi ragguardevoli per la comunità possano andare esenti dal controllo giurisdizionale, per il sol fatto di non potersi individuare un soggetto legittimato a far valere, in loro difesa, una posizione di vantaggio personale e differenziata*”. Si è infatti al cospetto di “*beni fondamentali riconosciuti dalla nostra Costituzione, come la salute, l’ambiente, la cultura, l’istruzione, la libertà di pensiero, la libertà religiosa, la non discriminazione, le pari opportunità, il libero mercato ed altri, che non possono essere calpestati, senza creare danni incalcolabili per l’intero consorzio sociale*”.

⁴⁸ Cfr. *ex multis*, U. Ruffolo, *Interessi collettivi o diffusi e tutela del consumatore*, Giuffrè editore, Milano, 1985, *passim*.

quando se ne fa attore un ente privato, che può essere della più varia natura giuridica, il quale si dimostri esponenziale di un gruppo non occasionale di individui che siano portatori o autori di quell'interesse⁴⁹.

Le azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori sono divenute rimedio generale grazie prima alla direttiva 2009/22/CE (quanto alle azioni rappresentative di tipo inibitorio), poi grazie alla direttiva 2020/1828/UE (quanto alle azioni rappresentative sia inibitorie che risarcitorie), attuata dal d.lgs. 10.03.2023 n. 28 mediante recepimento all'interno del codice del consumo⁵⁰.

A prima vista non esiste una legittimazione altrettanto generale per la tutela degli interessi superindividuali, diffusi e collettivi, di natura culturale correlati ai patrimoni Unesco. A differenza di altri ordinamenti (come quello portoghese)⁵¹, il legislatore italiano non ha previsto espressamente una *class action* in materia di beni culturali. Però in Italia, fin dalla legge n. 349 del 1986, viene riconosciuta, al ricorrere dei requisiti indicati dalla legge, la legittimazione attiva delle associazioni ambientaliste non solo per la tutela di interessi ambientali in senso stretto (che possono essere individuati negli aspetti fisico-naturalistici di una certa zona o di un certo territorio)⁵² bensì anche per quelli ambientali in senso lato, comprendenti proprio la conservazione e valorizzazione dei beni culturali, dell'ambiente in senso ampio, del paesaggio urbano, rurale e naturale, dei monumenti, dei centri storici e della qualità della vita, intesi tutti come beni e

⁴⁹ Si può pertanto sostenere che fino a quando gli interessi non si soggettivizzano si è in presenza di interessi diffusi: cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 15 aprile 2008, n. 3507, in *Federalismi.it – Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, n. 15, del 23 luglio 2008, che precisa come la rappresentatività degli enti privati, su cui si fonda la loro legittimazione processuale (*locus standi*) ad azionare interessi collettivi, debba essere desunta da una serie di indici elaborati, non senza contrasti, dalla giurisprudenza nel corso degli ultimi trent'anni. Più recentemente è stato affermato da Consiglio di Stato, Ad. Plen., 20 febbraio 2020, n. 6, il principio di diritto per cui: “*Gli enti associativi esponenziali, iscritti nello speciale elenco delle associazioni rappresentative di utenti o consumatori oppure in possesso dei requisiti individuati dalla giurisprudenza [rappresentatività], sono legittimati ad esperire azioni a tutela degli interessi legittimi collettivi di determinate comunità o categorie, e in particolare l'azione generale di annullamento in sede di giurisdizione amministrativa di legittimità, indipendentemente da un'espressa previsione di legge in tal senso*”.

⁵⁰ Con riferimento all'azione rappresentativa a tutela dell'interesse collettivo - civico e non consumeristico - delle persone alla protezione dei propri dati personali, disciplinata dall'art. 80 del GDPR, la Corte di Giustizia, con la sentenza 28 aprile 2022, nella causa C-319/2020 *Meta Platform Ireland Limited contro Bundesverband der Verbraucherzentralen un Verbraucherverbände*, est. L. S. Rossi, ha ritenuto che l'art. 80.2 del GDPR non osta alla legislazione di uno Stato membro che riconosca la legittimazione di un ente collettivo all'azione rappresentativa “*in assenza di un mandato che gli sia stato conferito a tale scopo e indipendentemente dalla violazione di specifici diritti degli interessati, contro il presunto autore di un atto pregiudizievole per la tutela dei dati personali, facendo valere la violazione del divieto di pratiche commerciali sleali, la violazione di una legge in materia di tutela dei consumatori o la violazione del divieto di utilizzazione di condizioni generali di contratto nulle*”.

⁵¹ L'ordinamento portoghese prevede le *class actions* in varie fonti normative tra le quali la Cultural Heritage Law (legge n. 107/2001), richiamata da N. Salazar Casanova, M. Afra Rosa, *The class actions law review: Portugal*, in <https://thelawreviews.co.uk/title/the-class-actions-law-review/portugal>.

⁵² In questo senso, l'art. 13 della legge 8 luglio 1986 n. 349 stabilisce che “*Le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni sono individuate con decreto del Ministro dell'ambiente sulla base delle finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna, previo parere del Consiglio nazionale per l'ambiente da esprimere entro novanta giorni dalla richiesta*”. L'art. 18 l. cit. prevede che: “*Le associazioni individuate in base all'articolo 13 della presente legge possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi*”. Queste disposizioni pertanto legittimano ad agire in giudizio per danno ambientale le associazioni che possiedono determinati requisiti e che sono inserite in un apposito elenco, “*al fine di aumentare il controllo democratico su ogni aspetto riguardante la tutela, la conservazione e la valorizzazione dell'ambiente in senso lato*”: così Consiglio di Stato, Sez. IV, 9 ottobre 2002, n. 5365, in *DeJure*.

valori ideali idonei a caratterizzare in modo originale, peculiare ed irripetibile un certo ambito geografico e territoriale⁵³.

Nel maggio 2021 sono entrate in vigore le disposizioni della novella al codice di rito riguardanti due procedimenti collettivi, vale a dire la nuova azione di classe prevista agli artt. 840bis ss. c.p.c. e l'inibitoria collettiva prevista dall'art. 840sexiesdecies c.p.c. Con la legge n. 31/2019 sia l'inibitoria collettiva che l'azione di classe sono state "sganciate" dalle tematiche del diritto dei consumatori, con conseguente loro "deconsumerizzazione", e sono state trasformate in azioni o rimedi generali⁵⁴. L'azione di classe (risarcitoria) può essere esercitata sia dai singoli (non solo consumatori) titolari di "diritti individuali omogenei" tali da delineare una classe, che da enti collettivi che perseguono statutariamente la tutela dei medesimi "diritti individuali omogenei" e che risultino iscritti in un'apposita lista ministeriale (senza bisogno di apposito mandato degli associati). Nonostante le obiezioni sollevate da alcuni autorevoli processual-civili, il ricorso allo strumento della nuova *class action* per tutelare interessi soggettivi superindividuali, come quelli correlati ai patrimoni comuni dell'umanità, non sembra sia impedito dal fatto che l'art. 840bis prevede soltanto che possano essere azionati "diritti individuali omogenei". Si è detto che tale laconica previsione limiterebbe l'impiego dell'azione di classe alla tutela di "diritti individuali, non già di interessi collettivi o diffusi, o comunque 'adespoti'⁵⁵. Se è vero che gli interessi diffusi, in quanto privi di un portatore legittimo, sono sostanzialmente adespoti, non può dirsi lo stesso degli interessi collettivi, che si differenziano dai primi in quanto hanno un portatore o centro di riferimento, che si identifica normalmente con un ente esponenziale di un gruppo

⁵³ Così Consiglio di Stato, Sez. IV, 9 ottobre 2002, n. 5365 cit.; in senso analogo anche Consiglio di Stato, Sez. IV, 14 aprile 2011, n. 2329, in *DeJure*. *Contra*, anche se pare posizione minoritaria, Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 31 luglio 2013, n. 4034, secondo cui l'ambiente, pur essendo un bene immateriale unitario, presenta diverse componenti che sono oggetto di disciplina, cura e tutela isolatamente e separatamente: tra queste, i beni culturali. Per cui, al fine di valutare l'ambito della legittimazione a ricorrere delle associazioni di protezione ambientale, occorre verificare se l'interesse fatto valere attenga all'ambiente, inteso unitariamente, ovvero al singolo bene culturale, considerato isolatamente e separatamente. Nello specifico, un intervento di restauro, ossia un "intervento diretto sul bene attraverso un complesso di operazioni finalizzate all'integrità materiale ed al recupero del bene medesimo, alla protezione ed alla trasmissione dei suoi valori culturali" ex art. 29, co. 4, D. Lgs. n. 42 del 2004, o, ancora più specificamente, un contratto di sponsorizzazione stipulato in vista del restauro di un bene culturale è un fatto che rientra nella funzione di tutela non dell'ambiente, ma dei beni culturali pubblici, che l'Amministrazione dei beni culturali governa con lo strumento dell'autorizzazione ai sensi degli artt. 21 e 24 del D. Lgs. citato. Pertanto, la qualità di associazione di protezione ambientale non legittima il Codacons al ricorso (fattispecie relativa alla sponsorizzazione del restauro del Colosseo).

⁵⁴ Cfr. E. Minervini, *La tutela collettiva dei consumatori e la l. 12 aprile 2019, n. 31*, in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 2020, 2, 346.

⁵⁵ Cfr. C. Consolo, *Codice di Procedura Civile – Commentario, Artt. 840bis – 840sexiesdecies. La nuova azione di classe e la nuova inibitoria*, Wolters Kluwer Italia, Milano, 2019, p. 8 ritiene che associazioni ed organizzazioni private, se in possesso dei requisiti previsti dall'art. 840bis c. 2 c.p.c., "potranno agire e stare in giudizio autonomamente, non – ecco la novità – quali 'rappresentanti' (o comunque mandatari) nel processo del componente della classe resasi per suo tramite attrice. Oggetto del giudizio di classe, però, è sì una pluralità, ma di diritti individuali, non già di interessi collettivi o diffusi, o comunque 'adespoti'". In senso contrario e più convincente, si è invece espresso Giuseppe Finocchiaro, *Ammesse azioni nei confronti delle Pa e in sede penale*, in *Guida al diritto*, n. 23/2019, spec. p. 26 che considera irragionevole che la *class action* non possa essere utilizzata a tutela di interessi collettivi, nonché, pare, U. Ruffolo, *La nuova class action all'americana rischia di fare davvero troppi danni*, in *Milano Finanza*, 28 luglio 2022, p. 14 e E. Ferrante, *Diritti soggettivi e processo di massa*, in V. Barsotti (a cura di), *Azione di classe: la riforma italiana e la prospettiva europea*, Giappichelli editore, Torino, 2020, p. 67 e specie a p. 81, sub nota 37.

non occasionale⁵⁶. Si aggiunga che con riguardo alla struttura formale degli interessi collettivi si è altrettanto autorevolmente sostenuto che questi possono consistere in un interesse soggettivo, che non è esclusivamente individuale quando è seriale, cioè omogeneo per gruppi più o meno estesi di individui⁵⁷, che potrebbero peraltro organizzarsi proprio in sede processuale, ai fini dell'esercizio dell'azione di classe. Neppure pare costituire un ostacolo la circostanza che la novella individui quali legittimati passivi dell'azione di classe, oltre che dell'inibitoria collettiva, esclusivamente le imprese e gli enti gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità⁵⁸, visto che gli enti pubblici coinvolti nella protezione e valorizzazione di patrimoni comuni dell'umanità potrebbero essere intesi come erogatori di servizi pubblici, non diversamente da quanto è stato ritenuto, ad esempio, con riguardo ai musei⁵⁹.

4. Conclusioni

Se è vero che “*la modernità ... ha progressivamente ridotto l'efficacia dei rimedi sociali (...)*” è altresì vero che “*il diritto ha fornito gli incentivi per sviluppare la natura*”⁶⁰ e potremmo dire lo stesso per la cultura. Deve tuttavia essere ancora conclusa la riflessione della scienza giuridica sulla portata del recepimento nell'ordinamento interno delle Convenzioni Unesco sui patrimoni culturali dell'umanità. Se i patrimoni dell'umanità vengono intesi nella prospettiva dei “beni comuni” gli stessi consentono di ampliare la tutela costituzionale della persona e rendono il mondo più grande, estendono lo spazio pubblico, perché il mondo è ciò che appare a tutti ed è ciò che è reale⁶¹. Scopriamo allora una nuova tipologia di *res publica*, che è tale non perché appartenga o pertenga allo Stato ma perché è comune a tutti, cioè è essenziale per la compiuta realizzazione di ogni persona. Nel mondo comune disegnato dalle Convenzioni Unesco, rilette

⁵⁶ Cfr. Giannini, *La tutela degli interessi collettivi nei procedimenti amministrativi*, in *Le Azioni a tutela di interessi collettivi*, pp. 351 ss.: “*il giorno in cui un interesse diffuso trovi un portatore diventa o collettivo o pubblico, a seconda di come avviene, in termini positivi, questa vicenda*”, richiamato altresì da U. Ruffolo, *Interessi collettivi o diffusi*, cit., p. 21.

⁵⁷ Cfr. Vigoriti, *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, Milano, 1979, p. 17 ss. indica che l'interesse collettivo può strutturarsi come una congiunzione o relazione di interessi di carattere soggettivo, di uguale contenuto, cioè fondata sulla consapevolezza nei singoli della dimensione non esclusivamente individuale degli interessi correlati, i quali possono anche organizzarsi per il raggiungimento del medesimo fine. Cfr. altresì U. Ruffolo, *Interessi collettivi o diffusi*, cit., p. 22 che richiama l'originale posizione di Corasaniti, *La tutela degli interessi diffusi davanti al giudice ordinario*, in *Riv. dir. civ.*, 1978, p. 180 ss., secondo cui, “*nell'omogeneità di contenuto delle posizioni dei membri del gruppo*”, che può essere anche una classe o una categoria, deve individuarsi “*il proprium dell'esperienza degli interessi diffusi*”.

⁵⁸ Non si vede perché la *class action* non possa essere utilizzata per tutelare gli interessi fondamentali delle persone alla fruizione di patrimoni culturali dell'umanità ogniqualvolta le politiche pubbliche in materia non siano adeguate. Non si vede un ostacolo nella circostanza che mentre l'art. 140, comma 1 Cod. cons. non poneva, nella sua ampia formulazione, alcuna limitazione alla legittimazione passiva, sia l'art. 840bis che l'art. 840sexiesdecies c.p.c. comma 2 c.p.c. stabiliscono che l'azione di classe, individuale e collettiva, può essere esperita esclusivamente nei confronti di imprese o gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità relativamente ad atti e comportamenti posti in essere nello svolgimento delle loro rispettive attività.

⁵⁹ Cfr. in tal senso G. Piperata, *Scioperi e musei: una prima lettura del d.l. 146/2015*, in *Aedon, Riv. di arti e diritto online*, 2015, 3; C. Zoli, *La fruizione dei beni culturali quale servizio pubblico essenziale: il decreto legge 20 settembre 2015, n. 146, in tema di sciopero*, in *Aedon, Riv. di arti e diritto online*, 2015, 3; M. Cammelli, *L'ordinamento dei beni culturali tra continuità e innovazione*, in *Aedon, Riv. di arti e diritto online*, 2017, 3.

⁶⁰ Come osservano U. Mattei e A. Quarta, *Punto di svolta*, cit., pp. 207 ss.

⁶¹ Rinvio al concetto di “mondo”, di “spazio pubblico” e di “realtà” (ciò che può essere visto da tutti e può essere condiviso) elaborati da H. Arendt, *Vita activa*, XI ed., Tascabili Bompiani, Milano, 2004, p. 37, 66, 97.

alla luce della teoria dei beni comuni, emerge poi la pluralità, cioè un mondo fatto dai molti e dai diversi⁶². Le Convenzioni UNESCO ci invitano allora a pensare che solo quando le differenze possono essere viste da tutti, il mondo diventa più certo e reale, e che eliminare la pluralità significa perdita del mondo e fine della sfera pubblica.

⁶² H. Arendt, *Vita activa*, op. cit., p. 127, svolge il concetto di pluralità (che si differenzia da quello di pluralismo).

II SESSIONE
*La Convenzione UNESCO del 1972, tra ordinamento internazionale
e ordinamento interno*

La Convenzione sul patrimonio mondiale e il diritto internazionale
consuetudinario sulla tutela del patrimonio culturale in tempo di
pace: alcune riflessioni

Niccolò Lanzoni

Abstract

The World Heritage Convention (WHC) now enjoys near universal acceptance. The International Law Commission recently observed that 'treaties that have obtained near universal acceptance may be seen as particularly indicative in determining whether particular rules set forth therein reflect customary law'. The impact that the WHC has had on the development of customary international law on the protection of cultural heritage in peacetime is, however, controversial: on the one hand, Baxter's Paradox complicates the detection of the *opinio juris* of States Parties; on the other hand, the scope of application of the WHC, hinged on the concept of outstanding universal value (OUV), the system of the lists and the (ambiguous) Article 12, raises peculiar questions. In light of this, and on the basis of an analysis of practice, this contribution highlights how, although international law on the protection of cultural heritage in peacetime has undoubtedly strengthened over the last fifty years, the relationship between the WHC and customary international law appears to be characterized today by a dangerous misunderstanding which, in the eyes of States Parties, would justify the existence of the right to freely dispose of their non-listed OUV cultural heritage when necessary to pursue their own economic and social interests.

La Convenzione sul patrimonio mondiale ('CPM') gode oggi di partecipazione quasi universale. La Commissione di diritto internazionale ha di recente osservato che «treaties that have obtained near universal acceptance may be seen as particularly indicative in determining whether particular rules set forth therein reflect customary law». L'impatto che la CPM ha avuto sullo sviluppo del diritto internazionale consuetudinario sulla tutela del patrimonio culturale in tempo di pace è tuttavia controverso: da un lato, il Paradosso di Baxter complica la rilevazione della *opinio juris* degli Stati parti; dall'altro, l'ambito di applicazione della CPM, imperniato sul concetto di valore universale eccezionale ('VUE'), sul sistema degli Elenchi e sull'(ambiguo) articolo 12, solleva interrogativi peculiari. Alla luce di ciò, e in base a un'analisi della prassi, il presente contributo evidenzia come, sebbene negli ultimi cinquant'anni il diritto internazionale sulla tutela del patrimonio culturale in tempo di pace si sia indubbiamente rafforzato, la relazione tra la CPM e il diritto internazionale consuetudinario appaia caratterizzarsi oggi per un pericoloso equivoco che, agli occhi degli Stati parti, giustificerebbe l'esistenza del diritto di disporre liberamente del proprio patrimonio culturale di VUE non inserito negli Elenchi quando ciò si renda necessario per perseguire i propri interessi economici e sociali.

Parole chiave: convenzione sul patrimonio mondiale; diritto internazionale consuetudinario; Paradosso di Baxter; sistema degli Elenchi; Articolo 12.

Niccolò Lanzoni: Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

✉ niccolò.lanzoni2@unibo.it

1. Introduzione

La Convenzione sul patrimonio mondiale ('CPM') stabilisce obblighi di tutela del patrimonio culturale e naturale di «valore universale eccezionale» ('VUE') situato sul territorio degli Stati parti.⁶³ In particolare, essa stabilisce che gli Stati parti «riconosc[ono] [...] l'obbligo di assicurare l'identificazione, la tutela, la conservazione, la valorizzazione e la trasmissione alle future generazioni» del patrimonio di VUE, che si adoperano «nella misura del possibile» ad adottare le misure necessarie a questo fine e che, con l'adozione della CPM, costituiscono «un sistema di cooperazione e assistenza internazionali miranti a favorire [...] [i] loro sforzi per preservare e identificare tale patrimonio».⁶⁴

L'adozione della CPM rappresentò un punto di svolta nel diritto internazionale sulla tutela dei beni culturali. Per tre motivi: essa riconosce, per la prima volta, lo stretto legame tra cultura e natura e stabilisce un regime comune di conservazione e salvaguardia; introduce il concetto di 'patrimonio mondiale' per designare quei beni che, in virtù del loro VUE, sono idonei a godere di tutela peculiare a livello internazionale;⁶⁵ e stabilisce, a livello universale,⁶⁶ un insieme minimo di obblighi di tutela applicabili a tale patrimonio, in via principale,⁶⁷ in tempo di pace, laddove il diritto internazionale prevedeva in precedenza obblighi applicabili, in via principale,⁶⁸ solo nel contesto di un conflitto armato.⁶⁹

La CPM gode oggi di partecipazione quasi universale (194 Stati parti). Alla luce di ciò – e della sua portata all'epoca fortemente innovativa – ci si potrebbe chiedere quale sia stato l'impatto della stessa sullo sviluppo del diritto internazionale consuetudinario sulla tutela del patrimonio mondiale in tempo di pace negli ultimi cinquant'anni. In generale, come osserva la Commissione di diritto internazionale ('CDI'), «treaties that have obtained near universal acceptance may be seen as particularly indicative in determining whether particular rules set forth therein reflect customary law».⁷⁰ La validità di questa affermazione va però modulata in relazione alla tipologia di rapporto che può intercorrere tra la fonte convenzionale e quella consuetudinaria. Come illustrato dalla Corte internazionale di giustizia ('CIG') nei casi sulla *piattaforma continentale del Mare del Nord*, rispetto a una consuetudine, una convenzione può svolgere: una funzione ricognitiva, codificando una consuetudine esistente; una funzione di cristallizzazione, rappresentando quella manifestazione di prassi e *opinio juris* necessaria affinché una regola *in fieri* diventi una norma consuetudinaria; e – come, potenzialmente, la CPM – una

⁶³ Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale (Parigi, 23 novembre 1972). La traduzione in italiano è presa dalla legge di ratifica n. 184 del 6 aprile 1977.

⁶⁴ Articoli 4, 5 e 7.

⁶⁵ F. Francioni, *Introduction*, in F. Francioni (ed.), *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary*, Oxford, OUP, 2008, pp. 3-4.

⁶⁶ A livello regionale si segnalava già la Convenzione culturale europea (Parigi, 19 dicembre 1954).

⁶⁷ La CPM si applica anche nel contesto di un conflitto armato, R. O'Keefe, *The Protection of Cultural Property in Armed Conflict*, New York, Cambridge University Press, 2006, p. 312.

⁶⁸ Cfr. Articolo 3 della Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato (L'Aja, 14 maggio 1954).

⁶⁹ Sul punto cfr. R. Pavoni, *International Legal Protection of Cultural Heritage in Armed Conflict: Achievements and Developments*, «Studi senesi», cxxxii, 2020, 2, p. 335 ss.

⁷⁰ *Draft conclusions on identification of customary international law, with commentaries*, «Yearbook of the International Law Commission», ii, 2018, 2, pp. 143-144 (*conclusion 11*).

funzione generatrice, costituendo espressione di una prassi e *opinio juris* suscettibili di dare origine a una nuova consuetudine.⁷¹

Le prime due ipotesi, seppur in pratica difficilmente distinguibili tra loro, non sollevano particolari problemi. La terza, invece, «is a process that is not lightly to be regarded as having occurred»,⁷² giacché, come osservato dalla CIG,⁷³ la prassi degli Stati parti di una data convenzione è, tra di essi, principalmente motivata dagli obblighi discendenti da quella convenzione e, di conseguenza, è meno significativa al fine di accertare l'esistenza o lo sviluppo di una norma consuetudinaria.

2. Il Paradosso di Baxter

Questa circostanza appare controintuitiva, poiché ci si potrebbe attendere che, maggiore è il numero degli Stati che esprimono il proprio consenso a essere vincolati a una convenzione, più facilmente possa dimostrarsi che le norme contenute in quella convenzione, successivamente all'entrata in vigore della stessa, acquisiranno natura consuetudinaria.⁷⁴ Tale circostanza prende il nome di 'Paradosso di Baxter'. La sua formulazione si deve infatti a Richard Baxter, nei seguenti termini:

«The proof of a consistent pattern of conduct by non-parties becomes more difficult as the number of parties to the instrument increases. The number of participants in the process of creating customary law may become so small that the evidence of their practice will be minimal or altogether lacking. Hence the paradox that as the number of parties to a treaty increases, it becomes more difficult to demonstrate what is the state of customary international law dehors the treaty»⁷⁵.

Il Paradosso di Baxter non ha mai trovato trattazione giurisprudenziale.⁷⁶ Diversi autori, peraltro, qualificano lo stesso quale paradosso soltanto apparente. Robert Kolb, per esempio, ha notato che l'applicazione di una convenzione tra gli Stati parti può anche essere motivata dal fatto che essi ritengano quanto prescritto come il modo più ragionevole e conveniente per trattare quella questione. La prassi in attuazione di una convenzione manifesterebbe quindi una *opinio juris* più generale.⁷⁷ Fausto Pocar, in relazione al I Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 – il quale ha 174 Stati parti –, ha sottolineato che il Paradosso di Baxter non pare tenere in conto il fatto che le convenzioni ad ampia partecipazione costituiscono, di per loro, un elemento importante di prassi statale nella rilevazione di una consuetudine.⁷⁸ Infine, James Crawford ha suggerito che il Paradosso di Baxter possa risolversi sulla base di due considerazioni: la prima è che l'ampia partecipazione in una convenzione origina

⁷¹ *North Sea Continental Shelf, Judgment, I.C.J. Reports 1969*, p. 3, par. 62-63.

⁷² *Draft conclusions...*, cit., p. 146.

⁷³ *North Sea Continental Shelf...*, cit., par. 76.

⁷⁴ H. Thirlway, *Professor Baxter's Legacy: Still Paradoxical?*, «ESIL Reflection», vi, 2017, 3, p. 7.

⁷⁵ R. R. Baxter, *Treaties and Custom*, «Collected Courses of The Hague Academy of International Law», cxxix, 1970, p. 64.

⁷⁶ H. Thirlway, *Professor Baxter's...*, cit., p. 7.

⁷⁷ R. Kolb, *Selected Problems in the Theory of Customary International Law*, «Netherlands International Law Review», l, 2003, 2, p. 146.

⁷⁸ F. Pocar, *To What Extent Is Protocol I Customary International Law?*, in A. E. Wall (ed.), *Legal and Ethical Lessons of NATO's Kosovo Campaign*, Newport, Naval War College, 2002, p. 341.

una «presunzione di *opinio juris*». I pochi Stati non parti non sarebbero comunque vincolati da una corrispondente consuetudine, poiché la mancata manifestazione del consenso a vincolarsi alla convenzione opererebbe alla stregua di un'obiezione persistente; la seconda considerazione è che, comunque, la prassi degli Stati parti «will continue to be created and shed light on a State's position long after it has ratified a treaty on the same subject».⁷⁹

Si può certamente questionare la natura di paradosso di un fenomeno che, per quanto a prima vista controintuitivo, non contiene alcuna vera e propria contraddizione interna. Ci si potrebbe anche chiedere quale sia il valore pratico di discutere dell'impatto che una convenzione quasi universale ha sul diritto consuetudinario. Senza voler qui approfondire questo tema,⁸⁰ vale la pena evidenziare che l'ambito di applicazione concreto della CPM solleva interrogativi peculiari a questo proposito.

3. Il valore universale eccezionale, il sistema degli Elenchi e l'articolo 12 della Convenzione sul patrimonio mondiale

La CPM si applica soltanto al patrimonio mondiale di VUE. Essa non contiene una definizione di 'VUE', ma le Linee-guida operative specificano che il patrimonio mondiale di VUE «means cultural and/or natural significance which is so exceptional as to transcend national boundaries and to be of common importance for present and future generations of all humanity».⁸¹ Il concetto rimane tuttavia intrinsecamente sfuggente, cambiando nel tempo e a seconda delle diverse prospettive culturali.⁸²

Ciò detto, il Comitato del patrimonio mondiale ('Comitato'), supportato da alcuni enti consultivi, ha il compito, su iniziativa degli Stati parti, di valutare se un determinato bene culturale goda o meno di VUE. Se la valutazione è positiva, con il consenso dello Stato parte,⁸³ il bene verrà iscritto nell'Elenco del patrimonio mondiale ('EPM').⁸⁴ Il Comitato ha anche la facoltà di iscrivere quel bene (già iscritto nell'EPM) nell'Elenco del patrimonio mondiale in pericolo, qualora esso sia minacciato «da pericoli seri e concreti, come ad esempio [...] sparizione [...] progetti di grandi lavori [...] abbandono [...] calamità e cataclismi»,⁸⁵ etc.

L'articolo 12 della CPM precisa inoltre che «il fatto che un bene [...] non è stato iscritto in uno dei due elenchi [...] non significa [...] che esso non ha un valore eccezionale universale

⁷⁹ J. Crawford, *Chance, Order, Change: The Course of International Law*, «Collected Courses of The Hague Academy of International Law», cccxlv, 2013, p. 109.

⁸⁰ Cfr. F. Francioni, *General Principles Applicable to International Cultural Heritage Law*, in M. Andenas et al. (eds.), *General Principles and the Coherence of International Law*, Leida, Boston, Brill-Nijhoff, 2019, p. 389.

⁸¹ *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, doc. WHC.21/01 (31 luglio 2021), para. 49.

⁸² C. Forrest, *International Law and the Protection of Cultural Heritage*, Londra, Routledge, 2010, p. 233.

⁸³ Articolo 11(3).

⁸⁴ Articoli 11(1) e 11(2).

⁸⁵ Articolo 11(4).

per fini diversi da quelli che risultano dalla iscrizione su questi due elenchi», vale a dire (principalmente)⁸⁶ ai fini dell'applicazione degli obblighi di dovuta diligenza menzionati in precedenza.⁸⁷

La portata applicativa di questa disposizione è controversa. A prima vista, come osserva Federico Lenzerini, l'articolo 12 «is to be considered as essential, because it keeps alive the idea that [...] non-inscribed properties also deserve protection according to the Convention».⁸⁸ D'altronde, la prassi convenzionale suggerisce che, come peraltro evidenziato di recente dalla Assemblea generale degli Stati parti,⁸⁹ soltanto un bene iscritto in uno degli Elenchi godrebbe con certezza di VUE ai fini dell'applicazione della CPM. Il Comitato – il quale esamina e valuta periodicamente l'attuazione della CPM – solo raramente ha fatto riferimento all'articolo 12 e a beni culturali non iscritti negli Elenchi (o negli inventari).⁹⁰ In questo senso, è stato sostenuto che l'articolo 12 parrebbe semplicemente ricordare che «a given property may actually be of outstanding universal value even in the event that it is not considered as having such value by government of the territory in which it is located».⁹¹

Per quel che concerne la (scarna) prassi giudiziale internazionale, Riccardo Pavoni ha rilevato che, nel caso delle *Piramidi*,⁹² il tribunale arbitrale abbia interpretato gli obblighi discendenti dal rispetto della CPM come applicabili soltanto ai beni culturali inseriti negli Elenchi.⁹³ Nel caso *Glamis Gold* il tribunale arbitrale ha invece richiamato l'articolo 12 al fine di corroborare la conclusione che una serie di misure amministrative adottate dallo Stato della California e a livello federale per preservare le terre sacre della tribù indiana dei Quechan non violassero i diritti di una società mineraria canadese.⁹⁴ Come sottolineato da Valentina Vadi, questa circostanza «is rather extraordinary, as cultural heritage experts have repeatedly stressed that Article 12 of the WHC is an often-neglected provision».⁹⁵

⁸⁶ Cfr. Articoli 13(2), 22(c) e 23 della CPM.

⁸⁷ Nel senso che si tratti di obblighi di dovuta diligenza cfr. M. Gestri, *Teoria e prassi di un accordo pionieristico nella gestione dei beni di interesse generale: la Convenzione del 1972 sul patrimonio mondiale*, in M. Gestri, M. C. Fregni, M. C. Santini (a cura di), *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale: realtà territoriale e contesto giuridico globale*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 122 ss.

⁸⁸ F. Lenzerini, *Article 12: Protection of Properties Not Inscribed on the World Heritage List*, in F. Francioni (ed.), *The 1972 World Heritage...*, cit., p. 218.

⁸⁹ *Declaration of Principles to Promote International Solidarity and Cooperation to Preserve World Heritage*, doc. WHC/21/23. GA/INF.10 (9 novembre 2021), par. 11.

⁹⁰ F. Lenzerini, *Article 12...*, pp. 210-214.

⁹¹ *Ibid.*, p. 207.

⁹² *Southern Pacific Properties (Middle East) Limited v. Arab Republic of Egypt*, ICSID Case No. ARB/84/3, Award (20 maggio 1992), par. 191.

⁹³ R. Pavoni, *Environmental Rights, Sustainable Development, and Investor-State Case Law: A Critical Appraisal*, in P. M. Dupuy, F. Francioni, E. Petersmann (eds.), *Human Rights in International Investment Law and Arbitration*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 535.

⁹⁴ *Glamis Gold, Ltd. v The United States of America*, UNCITRAL, Award (8 giugno 2009) par. 84, nota 194.

⁹⁵ V. Vadi, *Culture Clash? World Heritage and Investors' Rights in International Investment Law and Arbitration*, «ICSID Review», xxviii, 2013, 1, p. 135. Come ricorda E. Baroncini, «the attention paid to this provision by the Arbitral Tribunal in the *Glamis Gold* case recalls an important Australian case law that, as early as the 1990s, noted the duty of States to identify heritage of outstanding universal value and to protect it, regardless of its inclusion on the World Heritage List», *The UNESCO World Heritage Convention in International Investment Arbitration*, in E. Baroncini et al. (eds.), *Forever Young: Celebrating 50 Years of the World Heritage Convention*, Modena, Mucchi Editore, 2023, p. 438, nota 31. Per un'analisi sulla prassi giudiziale internazionale in tema dei rapporti tra la CPM e il diritto internazionale degli investimenti cfr. *ibid.*, p. 413 ss.

4. Il diritto consuetudinario sulla tutela del patrimonio culturale di potenziale VUE

Il sistema degli Elenchi, unito alla sostanziale disapplicazione dell'articolo 12, solleva un interrogativo: ai sensi del diritto internazionale consuetudinario, gli Stati devono tutelare il proprio patrimonio culturale di potenziale VUE ('PVUE') – vale a dire quel patrimonio culturale che, nonostante l'evidente valore culturale e/o naturale non è stato iscritto nell'EPM, sia perché non è stato nominato dallo Stato o perché il Comitato ha respinto/deferito la proposta di nomina – in tempo di pace? O, proprio perché il patrimonio culturale non è iscritto in uno degli Elenchi, essi possono considerarsi liberi di disporre dello stesso come meglio ritengono – purché ciò non violi altre branche del diritto internazionale, come la tutela dei diritti umani o dell'ambiente?

Secondo alcuni autori «a general *opinio juris* exists in the international community on the binding character of principles prohibiting deliberate destruction of cultural heritage of significant importance for humanity» e questo divieto «is nothing but a manifestation of an *erga omnes* obligation»;⁹⁶ secondo altri, non esiste invece prova conclusiva che «a State is presently under a customary legal obligation, in time of peace, to protect, conserve and transmit to future generations cultural heritage situated on its territory».⁹⁷

La prassi internazionale parrebbe suggerire che una simile valutazione dipenda dal motivo che spinge uno Stato a distruggere o danneggiare intenzionalmente il proprio patrimonio culturale di PVUE. La condanna pressoché unanime della Comunità internazionale nei confronti dei Talebani a seguito della distruzione dei Buddha di Bamiyan,⁹⁸ poi sanzionata dall'adozione della Dichiarazione sulla distruzione internazionale del patrimonio culturale da parte della Conferenza Generale dell'UNESCO,⁹⁹ parrebbe indicare l'esistenza di un divieto consuetudinario per gli Stati di porre in essere gravi atti di iconoclastia ai danni del proprio patrimonio culturale di PVUE.¹⁰⁰

Peraltro, non parrebbe che l'iconoclastia costituisca di per sé un atto illecito. Dopo la caduta dell'Unione Sovietica, per esempio, nessuno Stato o istituzione internazionale si è espresso contro la rimozione dei numerosi monumenti sovietici – statue, edifici e monumenti di guerra – in Europa orientale o nelle ex Repubbliche Socialiste Sovietiche.¹⁰¹ Simili iniziative sono state pianificate di recente in Bulgaria, Repubblica Ceca, Polonia e Ucraina, e solo la Russia si è

⁹⁶ F. Francioni, F. Lenzerini, *The Destruction of the Buddhas of Bamiyan and International Law*, «European Journal of International Law», xiv, 2003, 4, pp. 635, 638.

⁹⁷ R. O'Keefe, *World Cultural Heritage: Obligations to the International Community as a Whole?*, «International & Comparative Law Quarterly», ciii, 2004, 1, p. 205.

⁹⁸ Cfr. *ibid.*, p. 195 ss. Sull'episodio in questione cfr. F. Francioni, F. Lenzerini, *The Destruction ...*, cit., p. 619 ss. e N. Lanzoni, *La distruzione dei Buddha di Bamiyan: una retrospettiva*, in E. Baroncini (a cura di), *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale mondiale nel diritto internazionale*, Bologna, Bononia University Press, 2021, p. 177 ss.

⁹⁹ UNESCO Declaration Concerning the Intentional Destruction of Cultural Heritage (Parigi, 17 ottobre 2003).

¹⁰⁰ Cfr., *ex multis*, F. Francioni, *Beyond State Sovereignty: The Protection of Cultural Heritage as a Shared Interest of Humanity*, «Michigan Journal of International Law», xxv, 2004, 4, p. 1219. Contrario invece R. O'Keefe, *World Cultural Heritage ...*, cit., pp. 204, 209.

¹⁰¹ Cfr. K. Wangkeo, *Monumental Challenges: The Lawfulness of Destroying Cultural Heritage During Peacetime*, «Yale Journal of International Law», xxviii, 2003, p. 266.

lamentata.¹⁰² Si potrebbe certamente obiettare che questi beni non godano di PVUE. Tuttavia, la sensazione è che, al di là del valore effettivo degli stessi, la Comunità internazionale reputi questi atti di iconoclastia comprensibili in ragione della controversa eredità dell'Unione Sovietica in quegli Stati. Una sensazione che, vista la recente criminale aggressione dell'Ucraina da parte della Russia, è probabilmente destinata a rafforzarsi negli anni a venire.

Il diritto internazionale consuetudinario non parrebbe invece vietare agli Stati di distruggere o danneggiare il proprio patrimonio culturale di PVUE qualora sia possibile 'giustificare' una simile decisione alla luce di esigenze di sviluppo economico o sociale.

Per esempio, nel 2002 l'Arabia Saudita annunciò che avrebbe distrutto la Fortezza di Ajjad, una cittadella ottomana del XVIII secolo alla Mecca, per costruire un complesso residenziale a cinque stelle. La Turchia protestò e chiese l'intervento dell'UNESCO, ma l'Arabia Saudita si giustificò affermando che c'era urgente bisogno di nuove strutture per i musulmani in pellegrinaggio e procedette a radere al suolo il bene qualche mese dopo.¹⁰³

Nel 2003, la giunta militare del Myanmar autorizzò la costruzione di una torre panoramica di sessanta metri nell'antica città buddista di Bagan. Nonostante lo scetticismo dell'UNESCO, la torre è stata inaugurata nel 2005 e da allora sono state costruite altre strutture turistiche all'interno del sito. Ad eccezione del Giappone, nessuno Stato ha protestato o si è interessato al caso.¹⁰⁴

Un altro esempio riguarda la costruzione della diga di Ilisu sul fiume Tigri, in Turchia. Il progetto aveva attirato forti critiche dalla società civile perché la sua realizzazione avrebbe provocato l'inondazione dell'antica città di Hasankeyf. Questo sito è stato descritto come un vero e proprio museo a cielo aperto e ospita resti romani, bizantini, selgiuchidi e ottomani. Nonostante l'evidente gravità della minaccia, la reazione della Comunità internazionale è stata quasi inesistente. La Siria e l'Iraq – e la Lega Araba per loro conto – hanno protestato contro il progetto, ma solo perché avrebbe ridotto drasticamente le loro riserve idriche. L'UNESCO non ha rilasciato alcuna dichiarazione sull'intera questione. La diga di Ilisu è stata costruita ed è entrata in funzione nel 2018. Hasankeyf è oggi sommersa.¹⁰⁵

La gravità di questo episodio è ancora più evidente se si considera che la diga di Ilisu rimarrà operativa per appena trenta-cinquanta anni e che non soddisfa alcuna esigenza vitale, ma è semplicemente volta a migliorare la produzione di energia elettrica.¹⁰⁶ In questo senso, l'inondazione di Hasankeyf appare simile alla distruzione dei Buddha di Bamiyan: estrema e ingiustificata. Tuttavia, la reazione della Comunità internazionale è stata di segno opposto: silenzio totale nel primo caso, condanna unanime nel secondo. Questa circostanza non si può spiegare soltanto alla luce del fatto che la Turchia è una potenza regionale e che l'Afghanistan dei Talebani era uno Stato canaglia già tagliato fuori dalle relazioni internazionali. Piuttosto, il nocciolo della questione sembra essere che gli Stati condividono una *opinio juris* diversa a seconda di

¹⁰² In particolare, l'Ucraina e la Polonia hanno messo al bando quasi tutti i monumenti sovietici nei due Paesi, cfr., rispettivamente, le leggi n. 2558 del 9 aprile 2015 e n. 744 del 1 di aprile 2016.

¹⁰³ Cfr. K. Wangkeo, *Monumental Challenges:...*, cit., p. 185 ss.

¹⁰⁴ Cfr. F. Lenzerini, *Article 12...*, cit., p. 209.

¹⁰⁵ Cfr. B. Aykan, *Saving Hasankeyf: Limits and Possibilities of International Human Rights Law*, «International Journal of Cultural Property», xxv, 2018, 1, p. 11 ss.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 14.

quale sia il motivo dietro alla distruzione o danneggiamento intenzionale del patrimonio culturale di PVUE.

5. *Considerazioni conclusive*

Negli ultimi cinquant'anni il diritto internazionale sulla tutela del patrimonio culturale in tempo di pace si è rafforzato. Ciò si deve non soltanto al progressivo riconoscimento della dimensione multiforme del patrimonio culturale nell'ambito di diverse branche del diritto internazionale, tra cui la tutela dei diritti umani e dell'ambiente.¹⁰⁷ La CPM ha infatti giocato un ruolo determinante: da un lato, il sistema degli Elenchi ha avuto grande successo e il Comitato è riuscito a garantire che, nella grande maggioranza dei casi, gli Stati parti si conformassero a un'interpretazione stringente degli obblighi discendenti dalla CPM, quanto meno in relazione ai beni iscritti negli Elenchi¹⁰⁸; dall'altro, la CPM ha rappresentato un modello, ispirando l'adozione successiva di strumenti giuridici vincolanti per la protezione di altre 'categorie' del patrimonio culturale, come la Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo¹⁰⁹ e la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale.¹¹⁰

Il diritto internazionale consuetudinario sulla tutela del patrimonio culturale in tempo di pace rimane tuttavia carente. Il Paradosso di Baxter rende difficile argomentare che il fatto che la CPM abbia raggiunto una partecipazione quasi universale, nonché la conseguente prassi applicativa, giustifichino l'esistenza di un corrispondente regime consuetudinario. Questa considerazione non cambia anche ammettendo che «just as baking flour alone does not make a cake, relying on one element of State practice alone does not make a custom».¹¹¹ Al contrario, salvo quanto detto circa gli atti più gravi di iconoclastia, l'analisi della prassi suggerisce che «cultural heritage as a common heritage of humankind is not to be equated with the assertion of a customary obligation to preserve this heritage. Such an obligation might be suggested by way of corollary. But a corollary is insufficiently norm-creating in itself to form the basis of a rule of law».¹¹²

A questo riguardo, emerge la relazione ambigua che, nel corso del tempo, è andata caratterizzando la CPM e il diritto internazionale consuetudinario. Non solo la CPM «has had no influence with regard to the very frequent cases of not-blatantly-improper actions performed by government party to the Convention within their own territory (for whatever reason, in-

¹⁰⁷ Cfr. F. Francioni, *Culture, Human Rights and International Law*, in V. Vadi, B. de Witte (eds.), *Culture and International Economic Law*, Londra, Routledge, 2015, p. 19 ss. e B. Boer, *The Environment and Cultural Heritage*, in F. Francioni, A. F. Vrdoljak (eds.), *The Oxford Handbook of International Cultural Heritage Law*, Oxford, Oxford University Press, 2020, p. 318 ss. E. Baroncini sottolinea inoltre come la CPM, attraverso la prassi giudiziale internazionale sul diritto internazionale degli investimenti, abbia contribuito alla definizione dei (limiti dei) diritti dell'investitore straniero e degli obblighi dello Stato ospite in relazione alla tutela del patrimonio culturale in tempo di pace, *The UNESCO World Heritage Convention...* cit., pp. 445-446.

¹⁰⁸ Cfr. i casi analizzati in N. Lanzoni, *The World Heritage Convention, Customary International Law and the Scope of Protection of Cultural Heritage in Peacetime*, in E. Baroncini et al. (eds.), *Forever Young: Celebrating...* cit., pp. 288-295.

¹⁰⁹ (Parigi, 2 novembre 2001).

¹¹⁰ (Parigi, 17 ottobre 2003).

¹¹¹ J. Crawford, *Chance, Order...* cit., p. 109.

¹¹² O'Keefe, *World Cultural Heritage...* cit., p. 205.

cluding public works, urbanistic planning, and promotion of tourism), which threaten or actually prejudice the integrity» del proprio patrimonio culturale di PVUE,¹¹³ ma il sistema degli Elenchi rischia di creare la falsa impressione che coesistano due quadri giuridici e che soltanto i beni culturali iscritti negli Elenchi godano di tutela ai sensi del diritto internazionale, laddove la prassi dimostrerebbe l'assenza di un divieto per gli Stati di distruggere o danneggiare intenzionalmente il proprio patrimonio culturale non iscritto negli Elenchi per motivi di sviluppo economico e sociale.

Questa interpretazione è incompatibile con l'articolo 12 della CPM, nonché con l'essenza stessa della CPM la quale, nel suo Preambolo, sottolinea che «la degradazione o la sparizione di un bene del patrimonio culturale [...] costituisce un impoverimento nefasto del patrimonio di tutti i popoli del mondo». Eppure, questa è la direzione verso cui sembra dirigersi la prassi internazionale, come anche dimostrano i recenti casi del ritiro *in extremis* della candidatura all'EPM del sito 'Delhi Imperial Capital Cities' da parte del governo indiano per il timore di non poter poi portare avanti lavori di urbanizzazione fortemente impattanti nella città di Delhi¹¹⁴ e la mancata candidatura, essenzialmente per gli stessi motivi, della città vecchia di Kashgar da parte della Repubblica Popolare Cinese.¹¹⁵

Lo sviluppo di una simile relazione tra la CPM e il diritto internazionale consuetudinario si spiega forse considerando che il «mantra della sovranità territoriale e della giurisdizione interna»¹¹⁶ rimane ancora oggi radicato nel diritto internazionale consuetudinario sulla tutela del patrimonio culturale in tempo di pace, soprattutto quando viene in gioco la sfera degli interessi economici e sociali degli Stati.

¹¹³ F. Lenzerini, *Article 12...*, cit., p. 209.

¹¹⁴ Sul caso cfr. L. Meskell, *A Tale of Two Cities: The Fate of Delhi as UNESCO World Heritage*, «International Journal of Cultural Property», xxviii, 2021, 1, p. 27 ss.

¹¹⁵ Sul caso cfr. M. Gestri, *Teoria e prassi...*, cit., p. 139.

¹¹⁶ F. Francioni, *Thirty Years on: Is the World Heritage Convention Ready for the 21st Century?*, «Italian Yearbook of International Law», xii, 2002, 1, p. 19.

Il patrimonio dell'umanità nell'arbitrato internazionale sugli investimenti

Elisa Baroncini

Abstract

Ratified by 194 countries, the World Heritage Convention (WHC) is one of the best-known treaty instruments in general culture. Having a significant impact on local realities, the WHC is a central element of international cultural heritage law, the development of which has been prodigious over the last 50 years. Increasingly the object of interpretation in national and international judgments, the 1972 UNESCO Convention also serves as a benchmark in international investment arbitration. This paper analyses the evolutionary path of arbitral awards that have considered the 1972 Convention, and it assesses the growing relevance, in international investment law (IIL), of the protection of UNESCO cultural and natural heritage. Furthermore, the paper shows that, in order to be able to invoke IIL protection, investors have to be responsible, and thus familiar with the international and domestic legal framework for the preservation and management of sites falling within the scope of the WHC. In fact, the fulfillment of such a duty of due diligence allows an investor to know the implications that the presence of cultural and natural assets has for the conduct of his/her business activities.

Ratificata da 194 Paesi, la Convenzione UNESCO sul patrimonio dell'umanità è uno dei più noti trattati nella cultura generale, anche per il suo significativo impatto sulle realtà locali. La *World Heritage Convention* (WHC) è un elemento centrale del diritto internazionale del patrimonio culturale, il cui sviluppo è stato prodigioso negli ultimi 50 anni. Sempre più oggetto di interpretazione in sentenze nazionali e internazionali, la Convenzione UNESCO del 1972 funge anche da parametro di riferimento nell'arbitrato internazionale sugli investimenti. Il presente lavoro analizza il percorso evolutivo dei lodi arbitrali che hanno preso in considerazione la Convenzione del 1972 e valuta la crescente rilevanza, nel diritto internazionale degli investimenti, della tutela del patrimonio UNESCO. In particolare, il contributo dimostra che, per essere considerati "diligenti", e dunque invocare la protezione del diritto internazionale degli investimenti, gli investitori devono conoscere anche il quadro giuridico internazionale e nazionale per la conservazione e la gestione dei siti che rientrano nell'ambito di applicazione della WHC. Infatti, l'adempimento di tale dovere di *due diligence* consente all'investitore di conoscere le implicazioni che la presenza di beni culturali e naturali ha per lo svolgimento delle proprie attività commerciali.

Parole chiave: patrimonio dell'umanità; diritto internazionale degli investimenti; arbitrato internazionale; *due diligence*; *business and human rights*.

Elisa Baroncini: Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

✉ elisa.baroncini@unibo.it

1. Introduzione

Con la definizione di patrimonio dell'umanità, la Convenzione UNESCO del 1972 ha apportato un contributo fondamentale alla protezione dei beni culturali e delle bellezze naturali e paesaggistiche di eccezionale valore universale. Detti beni, infatti, non rappresentano più una ricchezza solo per il Paese che li esprime e nel quale sono collocati, ma, dato il loro *outstanding universal value* (OUV), hanno un'importanza che supera i confini nazionali. Pertanto, avendo, i siti patrimonio UNESCO, una portata *universale*, della loro tutela, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future non sono unicamente responsabili i singoli Stati in cui si trovano, ma anche la Comunità internazionale nel suo insieme.

Ratificata da 194 Paesi, la *World Heritage Convention* (WHC) è uno degli strumenti pattizi più noti nella cultura generale e di maggiore impatto sulle realtà locali, nonché elemento centrale del diritto internazionale dei beni culturali, il cui sviluppo è stato prodigioso negli ultimi 50 anni. Sempre più spesso oggetto di interpretazione nelle sentenze nazionali e internazionali, la Convenzione UNESCO del 1972 non manca d'essere parametro di riferimento anche negli arbitrati internazionali sugli investimenti, ed è proprio a tale giurisprudenza che è dedicato il presente lavoro. L'adesione di uno Stato alla WHC e la presenza sul territorio nazionale di un patrimonio culturale o naturale di valore eccezionale e universale, come pure la dichiarazione di un sito quale patrimonio UNESCO sono atti e situazioni giuridicamente qualificate che incidono sulla tutela degli investimenti stranieri prevista dai BITs (*Bilateral Investment Treaties*), o, comunque, dai capitoli a detti investimenti dedicati negli accordi economici di più ampio respiro (*Treaties with Investment Provisions*, TIPs).

Pertanto, intendiamo qui analizzare il percorso evolutivo dei lodi arbitrali che hanno considerato la Convenzione del 1972, al fine di valutare la crescente rilevanza, nel diritto internazionale degli investimenti, della tutela del patrimonio culturale e naturale originata dall'UNESCO. Contestualmente, ci si prefigge di apprezzare l'affermarsi della necessità che gli investitori, per poter invocare positivamente la protezione di BITs e TIPs, siano *responsabili, diligenti*, e dunque conoscano, tra l'altro, il quadro giuridico, internazionale ed interno, per la preservazione e la gestione di complessi monumentali e siti ricadenti nell'ambito di applicazione della Convenzione del 1972, e, quindi, le implicazioni che la presenza di detti beni ha per lo svolgimento delle loro attività imprenditoriali.

2. Il patrimonio UNESCO entra in scena nel contenzioso internazionale sugli investimenti: il caso Piramidi

Per la prima volta la Convenzione UNESCO del 1972 e un sito dichiarato patrimonio UNESCO vengono presi in considerazione da un Tribunale arbitrale internazionale nel caso *Southern Pacific Properties (Middle East) Limited v. Egypt*¹¹⁷. Il contenzioso era nato dall'impossibilità per la SPP(ME), società registrata ad Hong Kong, di realizzare la costruzione di un villaggio turistico nei pressi delle Piramidi di Giza, nonostante il progetto proposto avesse ottenuto tutte le autorizzazioni previste dallo Stato egiziano. In particolare, il 23 settembre 1974, la SPP(ME) stipulava un contratto con il Ministero egiziano per il turismo e la *Egyptian General*

¹¹⁷ *Southern Pacific Properties v. Egypt*, ICSID Case No. ARB/84/3, Award, 20 May 1992.

Organization for Tourism and Hotels (EGOTH), istituendo una *joint venture* per lo sviluppo del *Pyramids Oasis Project*¹¹⁸. In pochi mesi detto contratto superava il controllo formale dell'ente preposto agli investimenti,¹¹⁹ e successivamente, il 2 maggio 1975, la *joint venture* veniva approvata con decreto n. 475 del Presidente della Repubblica egiziana. EGOTH trasferiva poi all'impresa comune il suo diritto di usufrutto sui terreni interessati dall'investimento “irrevocably” e “without restriction of any kind”¹²⁰. Seguirono tutti i passaggi formali per l'approvazione, da parte del Ministero dell'economia e della cooperazione economica e del Ministero del turismo, dei contratti con le agenzie locali, della forma giuridica del soggetto investitore, della progettazione generale e particolareggiata delle strutture turistiche.

Nel luglio 1977 iniziarono i lavori di costruzione: vennero realizzate le strade, installate le condutture dell'acqua e delle fognature, intrapresi gli scavi per i laghi artificiali ed un campo da golf, e fu quasi completato il bacino idrico principale. Inoltre, la progettazione di due alberghi era in fase avanzata; e furono venduti ben 386 lotti sui quali avrebbero dovuto essere edificate ville e abitazioni multifamiliari, per un totale di dieci milioni di dollari USA. Sul finire del 1977, però, il *Pyramids Oasis Project* iniziò ad incontrare una forte opposizione politica in Egitto, divenendo oggetto di una inchiesta parlamentare. Chi contestava il progetto lo considerava una minaccia per le antichità ancora da scoprire nei luoghi interessati dall'investimento. Ben presto l'Autorità egiziana per le antichità confermò la presenza di reperti archeologico-artistici nella parte occidentale della regione delle Piramidi di Giza, e, sulla base della relazione tecnica di tale Autorità, il Ministro per l'informazione e la cultura adottò, il 27 maggio 1978, un decreto per dichiarare “public property (Antiquity)”¹²¹ il territorio circostante le Piramidi. Con una sequenza molto rapida vennero revocate le autorizzazioni del progetto, e l'11 luglio 1978 il Primo ministro egiziano proclamò quel territorio “d'utilité publique”¹²².

L'intricata vicenda, dopo aver visto anche l'annullamento in appello di un lodo arbitrale della Camera internazionale per il commercio di Parigi confermato dalla Corte di cassazione francese, approdò dinanzi ad una procedura arbitrale dell'ICSID a seguito del ricorso presentato il 24 agosto 1984 dalla SPP(ME), nel quale quest'ultima lamentava la violazione degli accordi che aveva raggiunto con l'Egitto per la realizzazione del suo progetto, chiedendo di conseguenza di essere indennizzata per l'espropriazione diretta subita. In risposta a tali accuse, l'Egitto si giustificava sottolineando di essere parte contraente della Convenzione UNESCO del 1972. Dal 17 dicembre 1975, data di entrata in vigore di tale Convenzione, ad avviso dello Stato convenuto, sarebbe divenuto “obligatory, on the international plane, to cancel the Pyramids Oasis Project”¹²³. Inoltre, nel 1979, le zone delle Piramidi di Giza erano state proclamate patrimonio

¹¹⁸ Per la parte in fatto del caso *Piramidi v. Southern Pacific Properties (Middle East) Limited v. Egypt*, Award, parr. 42 – 72.

¹¹⁹ Si tratta della *General Organization for Investment of Arab Capital and Tax-Free Areas* (GIA) e del suo decreto n. 30/16-75 (v. *Southern Pacific Properties (Middle East) Limited v. Egypt*, Award, par. 54).

¹²⁰ Cfr. *Southern Pacific Properties (Middle East) Limited v. Egypt*, Award, par. 56.

¹²¹ *Southern Pacific Properties (Middle East) Limited v. Egypt*, Award, par. 63.

¹²² Cfr. *Southern Pacific Properties (Middle East) Limited v. Egypt*, Award, par. 65.

¹²³ *Southern Pacific Properties (Middle East) Limited v. Egypt*, Award, par. 150.

dell'umanità, rendendo ancora più stringente la disciplina per la gestione del nuovo sito UNESCO¹²⁴. Per contro, l'investitore di Hong Kong sosteneva che l'Egitto aveva autorizzato la costruzione del complesso turistico l'anno successivo alla ratifica della WHC, avvenuta il 7 febbraio 1974, e che le fasi finali di approvazione del *master plan* erano avvenute nel 1976, dunque un anno dopo l'entrata in vigore della Convenzione UNESCO, per significare che, quantomeno in una prima fase, lo Stato nordafricano non pareva aver considerato il *Pyramids Oasis Project* come incompatibile rispetto agli obblighi internazionali assunti concludendo la WHC. Inoltre, la SPP(ME) sottolineava che l'Egitto avrebbe potuto adottare misure, diverse dall'annullamento del complesso turistico, comunque conformi agli obblighi della WHC di proteggere le antichità. Parimenti, il soggetto investitore evidenziava che le autorità egiziane non avevano fatto affidamento sulla Convenzione UNESCO nei provvedimenti con i quali avevano vietato il progetto, considerando, quindi, l'invocazione della WHC soltanto come "a post hoc rationalization for an act of expropriation", in quanto l'Egitto aveva nominato il sito delle Piramidi da Giza a Dahshur nella *Tentative List* di cui all'art. 11 della Convenzione per la nomina a patrimonio dell'umanità solo nove mesi dopo la cancellazione del progetto¹²⁵.

Il Tribunale arbitrale qualificò la Convenzione del 1972 come "relevant"¹²⁶ ai fini della soluzione della controversia, e ritenne "as a matter of international law" che l'Egitto fosse giustificato a cancellare il progetto turistico per preservare il suo patrimonio di antichità:

Clearly, as a matter of international law, the Respondent was entitled to cancel a tourist development project situated on its own territory for the purpose of protecting antiquities. This prerogative is an unquestionable attribute of sovereignty. The decision to cancel the project constituted a lawful exercise of the right of eminent domain. The right was exercised for a public purpose, namely, the preservation of antiquities in the area¹²⁷.

Non solo, il Collegio giudicante aveva anche osservato che "a hypothetical continuation of the Claimants' activities interfering with antiquities in the area could be considered as unlawful from the international point of view"¹²⁸ proprio perchè la prosecuzione dell'attività edilizia sarebbe stata irrispettosa del diritto UNESCO, il quale, per l'appunto, richiede alle Parti contraenti di preservare il patrimonio di eccezionale valore universale.

Tuttavia, gli arbitri affermarono che la Convenzione UNESCO del 1972 e il diritto sovrano a preservare le antichità non implicavano l'esclusione del diritto della ricorrente ad essere indennizzata, e quindi, pur considerando la cancellazione del *Pyramids Oasis Project* legittima poiché compiuta nell'interesse pubblico, essi stabilirono la responsabilità dell'Egitto poiché lo Stato convenuto non aveva adeguatamente compensato la ricorrente¹²⁹.

¹²⁴ Si veda la presentazione delle Piramidi egiziane nel sito UNESCO *Memphis and its Necropolis – the Pyramid Fields from Giza to Dahshur*, <https://whc.unesco.org/en/list/86/>

¹²⁵ *Southern Pacific Properties (Middle East) Limited v. Egypt*, Award, par. 153.

¹²⁶ "Nor is there any question that the UNESCO Convention is relevant: the Claimants themselves acknowledged during the proceedings before the French *Cour d'Appel* that the Convention obligated the Respondent to abstain from acts or contracts contrary to the Convention, stating 'que les Etats étaient susceptibles d'engager leur responsabilité internationale envers les autres Etats signataires en persistant dans des actes ou contrats devenus contraires aux règles de la Convention'" (*Southern Pacific Properties (Middle East) Limited v. Egypt*, Award, par. 78).

¹²⁷ *Southern Pacific Properties (Middle East) Limited v. Egypt*, Award, par. 158, il corsivo è nostro.

¹²⁸ *Southern Pacific Properties (Middle East) Limited v. Egypt*, Award, par. 154.

¹²⁹ *Southern Pacific Properties (Middle East) Limited v. Egypt*, Award, par. 154.

Nel definire il *quantum* dell'indennizzo, il Tribunale arbitrale operò una distinzione temporale tra il periodo precedente e quello successivo all'iscrizione delle Piramidi nella Lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO. Infatti, per il Tribunale, l'obbligo internazionale derivante dal sistema UNESCO di vietare la costruzione del villaggio turistico era sorto dal momento della proclamazione delle Piramidi a patrimonio dell'umanità, dunque dal 1979, e non, invece, come sosteneva l'Egitto, a partire dall'entrata in vigore della Convenzione, vale a dire dal 1975. Di conseguenza gli arbitri decisero di riconoscere alla SPP(ME) il pagamento del valore dell'investimento effettuato, unitamente alla compensazione per la perdita dell'opportunità di realizzare il *Pyramids Oasis Project*, sino al momento in cui la zona delle Piramidi fu proclamata patrimonio UNESCO. Invece, il Tribunale ICSID non riconobbe alcun mancato profitto (*lucrum cessans*) successivamente al 1979, quando il sito interessato venne iscritto nella *World Heritage List*: da quel momento, infatti, la costruzione e dunque la vendita di immobili nella zona di rispetto delle Piramidi erano divenute illegittime sia in base al diritto internazionale che al diritto egiziano, con la conseguenza che i mancati profitti risultanti da tali attività non avrebbero potuto essere compensati:

lot sales in the area registered with the World Heritage Committee under the UNESCO Convention would have been *illegal under both international law and Egyptian law* after 1979, when the registration was made. Obviously, the allowance of *lucrum cessans* may only involve those profits which are legitimate ... From that date [1979] forward, the Claimants' activities on the Pyramids Plateau would have been *in conflict with the Convention* and therefore in violation of international law, and *any profits* that might have resulted from activities are *consequently non-compensable*¹³⁰.

In sintesi, nel lodo adottato nel 1992, il Tribunale arbitrale modulò l'ammontare della compensazione per l'espropriazione subita dalla SPP(ME) a seconda che il sito interessato dai provvedimenti ablativi fosse o meno un sito già inserito nella *World Heritage List*. Le zone di rispetto e le regole restrittive per lo sviluppo edilizio che caratterizzano un bene UNESCO impediscono uno sfruttamento intensivo dei territori ad esso circostanti; e tale situazione di fatto, sostenevano gli arbitri del caso *Piramidi*, si riflette, ovviamente, sul calcolo della riparazione dovuta dallo Stato, che non potrà includere, a titolo di *lucrum cessans*, l'indennizzo per attività economiche vietate sui siti UNESCO¹³¹.

La dottrina ha opportunamente osservato che, in base all'art. 12 della WHC, la tutela del patrimonio di eccezionale valore universale non dipende dalla sua iscrizione alla *World Heritage List*, ma deriva dalla sottoscrizione della Convenzione UNESCO. Quest'ultima, infatti, come si osserverà più ampiamente nella successiva trattazione del caso *Glamis Gold*¹³², stabilisce l'obbligo di preservare il patrimonio dell'umanità indipendentemente da proclamazioni formali. Pertanto, ratificata la WHC, una Parte contraente deve tutelare il *world heritage* presente sul territorio, anche se tale patrimonio non è già stato ufficialmente dichiarato sito UNESCO. Da qui la critica mossa dalla dottrina al Tribunale arbitrale del caso *Piramidi*, nella parte in cui esso

¹³⁰ *Southern Pacific Properties (Middle East) Limited v. Egypt*, Award, parr. 190 – 191, il corsivo è nostro.

¹³¹ A fronte della richiesta della parte attrice di un risarcimento di quasi \$ 140.000.000, il Tribunale arbitrale ha disposto, invece, una compensazione di \$ 27.661.000. V. *Southern Pacific Properties (Middle East) Limited v. Egypt*, Award, parr. 33 e 257.

¹³² Cfr. *infra* il paragrafo 5 del presente lavoro.

opera una distinzione nel calcolo del risarcimento per l'espropriazione subita a seconda dell'avvenuto inserimento o meno del sito interessato nella Lista UNESCO del patrimonio mondiale¹³³.

3. *La controversia sulla compensazione per l'espropriazione volta a preservare il sito naturale di Guanacaste*

Il diritto UNESCO torna a venire in rilievo, anche se non esplicitamente nel testo del lodo arbitrale, in un contenzioso in materia di investimenti nel caso *Compañía del desarrollo de Santa Elena, S.A. v. The Republic of Costa Rica*¹³⁴. Nel 1970, la CDSA, compagnia costaricana i cui soci di maggioranza erano di nazionalità statunitense, acquistava la proprietà di Santa Elena, che si estendeva per circa 30 km sulla costa occidentale del Pacifico dello Stato centro-americano, confinando con il Parco nazionale di Santa Rosa¹³⁵. Si tratta di un'area naturale particolarmente bella, unica per la diversità delle sue caratteristiche geologiche, che ospita puma e giaguari e una grande varietà di piante, e sulle cui spiagge le tartarughe marine vanno a deporre le uova. La CDSA aveva l'intenzione di costruire un *resort* turistico ed un complesso residenziale su una parte significativa del possedimento acquistato, procedendo ad elaborare un progetto tecnico ed un piano finanziario per individuare le modalità di impiego del suo investimento. Il 5 maggio 1978, però, il Costa Rica, che nel frattempo aveva depositato il suo strumento di ratifica della Convenzione del 1972¹³⁶, approvò il decreto di espropriazione di Santa Elena. Infatti, il governo centro-americano riteneva indispensabile acquisire la proprietà della CDSA per unirla al Parco nazionale di Santa Rosa, realizzando una zona sufficientemente ampia per preservare incontaminati il variegato *habitat* e le molte specie animali e vegetali di quel tratto della provincia costaricana di Guanacaste, che riflettono il due per cento della biodiversità marina e terrestre a livello mondiale¹³⁷. La CDSA non contestava il diritto di espropriazione dello Stato, essendo evidente la pubblica utilità del provvedimento costaricano, adottato per mantenere l'unicità di un ecosistema; la società, invece, si opponeva all'ammontare della compensazione offerta dal Paese centro-americano, ritenuto inadeguato poiché non sarebbe stato corrispondente all'equo valore di mercato del bene espropriato. Dopo aver inutilmente intrapreso una prolungata battaglia giudiziaria dinanzi alle corti del Costa Rica, la CDSA, facendo leva su una

¹³³ V. P. J. O'KEEFE, *Foreign Investment and the World Heritage Convention*, in *International Journal of Cultural Property*, 1994, pp. 259-265.

¹³⁴ *Compañía de Desarrollo de Santa Elena, S.A. v. Republic of Costa Rica*, ICSID Case No. ARB/96/1, Award, 17 February 2000.

¹³⁵ Per la ricostruzione della parte in fatto della controversia v. *Compañía de Desarrollo de Santa Elena, S.A. v. Republic of Costa Rica*, ICSID Case No. ARB/96/1, Award, par. 15-26.

¹³⁶ Il deposito, presso l'UNESCO, ebbe luogo il 23 agosto 1977. In base all'art. 33 della Convenzione sul patrimonio mondiale, tre mesi dopo, dunque nel novembre 1977, il Trattato divenne vincolante per il Paese latino-americano. Su queste notizie v. il sito ufficiale dell'Unesco <http://portal.unesco.org>.

¹³⁷ Riportano questo dato C.N. BROWER, Jarrod WONG, *General Valuation Principles: The Case of Santa Elena*, in T. WEILER (ED.), *International Investment Law and Arbitration: Leading Cases from the ICSID, NAFTA, Bilateral Treaties and Customary International Law*, London, 2005, pp. 747-775, a p. 747.

normativa statunitense a tutela degli investimenti di cittadini e imprese USA all'estero¹³⁸, presentò una richiesta di arbitrato all'ICSID nel 1995, che perfezionò l'anno successivo. La questione centrale che gli arbitri erano chiamati ad affrontare consisteva nella definizione dell'importo della compensazione che lo Stato beneficiario dell'investimento doveva corrispondere alla CDSA per l'esproprio di Santa Elena. La parte convenuta concordava sull'obbligo di compensare la ricorrente; cercando di ridurre la somma dovuta, però, aggiungeva alle considerazioni già affidate alla motivazione del decreto del 1978 anche gli obblighi di tutela derivanti dalla Convenzione del 1972. Tra l'altro, il Costa Rica, nel luglio 1998, durante il procedimento arbitrale incardinato all'ICSID, aveva presentato il dossier di candidatura a patrimonio dell'umanità della zona di Guanacaste, ottenendo il prestigioso riconoscimento nel dicembre 1999¹³⁹. Lo Stato convenuto sosteneva, così, che l'obbligo giuridico internazionale di preservare anche l'unicità dell'ecosistema e del paesaggio naturale di Santa Elena scaturente dall'iscrizione nella lista UNESCO inevitabilmente implicava una compensazione più contenuta¹⁴⁰.

Nel lodo arbitrale del giugno 2000, il Tribunale ritenne che gli obblighi internazionali del Costa Rica non dovessero venire in rilievo nel riconoscimento del diritto alla compensazione, consistente nell'equo valore di mercato (*fair market value*) dell'investimento effettuato, per l'esproprio di Santa Elena. Affermarono, infatti, gli arbitri:

While an expropriation or taking for environmental reasons may be classified as a taking for a public purpose, and thus may be legitimate, the fact that the property was taken for this reason does not affect either the nature or the measure of compensation to be paid for the taking. That is, the purpose of protecting the environment for which the property was taken does not alter the legal character of the taking for which *adequate compensation must be paid*. The international source of the obligation to protect the environment makes no difference.

Expropriatory environmental measures –no matter how laudable and beneficial to society as a whole– are, in this respect, similar to any other expropriatory measures that a state may take in order to implement its policies: *where*

¹³⁸ Si tratta del cd *Helms Amendment*, la legislazione adottata dagli Stati Uniti che condizionava il conferimento degli aiuti nordamericani ai Paesi in via di sviluppo, nonché il voto positivo del governo statunitense ai progetti di finanziamento predisposti dalle organizzazioni internazionali, anche alla disponibilità di detti Paesi ad accettare di risolvere le controversie su espropri subiti da cittadini statunitensi, o compagnie con capitale statunitense almeno al 50 %, ricorrendo ad un arbitrato internazionale. V. 22 USC sec. 2370a (*Helms Amendment*, 30 April 1994), e *Compañía de Desarrollo de Santa Elena, S.A. v. Republic of Costa Rica*, ICSID Case No. ARB/96/1, Award, par. 24.

¹³⁹ Si veda la presentazione di Guanacaste compiuta dall'UNESCO *Area de Conservación Guanacaste*, in <https://whc.unesco.org/en/list/928/>.

¹⁴⁰ Il Costa Rica, nella sua comparsa di risposta, oltre alla Convenzione UNESCO del 1972 citava una serie di trattati sulla tutela di foreste, zone umide e biodiversità, dai quali scaturiva una nutrita serie di prescrizioni per la tutela dell'ambiente che limitavano lo sviluppo commerciale su larga scala per la proprietà di Santa Elena, come riportano Brower e Wong: “[a]dditional limitations were cited arising from the fact that Costa Rica is party to numerous treaties giving rise to obligations to protect the environment, including the Western Hemisphere Convention, the Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, the Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat, the 1992 Convention on Biological Diversity and the Central American Regional Convention for the Management and Conservation of the Natural Forest Ecosystems ... Costa Rica also very meticulously documented the Government's longstanding and comprehensive commitment to international and national environmental conservation and demonstrated how this policy had led to the creation of the Santa Rosa Park and to efforts undertaken ... to add the Guanacaste Conservation Area, embracing the Santa Rosa National Park, including Santa Elena, to the World Heritage List under the World Heritage Convention” (C.N. BROWER, J. WONG, *General Valuation Principles: The Case of Santa Elena*, cit., a p. 761).

*property is expropriated, even for environmental purposes, whether domestic or international, the state's obligation to pay compensation remains*¹⁴¹.

Occorre sottolineare che il Tribunale arbitrale ha calcolato il *fair market value* di Santa Elena individuando come momento dell'espropriazione la data del decreto del 1978, poiché “[a]s of that date, the practical and economic use of the Property by the Claimant was irretrievably lost”¹⁴². Al riguardo, gli arbitri ICSID hanno osservato che se avessero fissato come momento per calcolare il risarcimento quello dell’emanazione del lodo arbitrale, dunque l’anno 2000, essi avrebbero dovuto tenere in conto che la severa politica di preservazione ambientale definita dal Costa Rica a partire dal 1978 “would very likely exclude the kind of tourist, hotel and commercial development that CDSE contemplated when it first acquired the Property”¹⁴³. Così facendo, però, il Tribunale arbitrale non ha considerato che il Costa Rica doveva comunque preservare il patrimonio di eccezionale valore universale presente sul suo territorio a partire dall’entrata in vigore per esso della WHC, ossia dal novembre 1977¹⁴⁴.

Si può, tuttavia, rilevare che il Tribunale, pur incorrendo nella carenza sopra rilevata, ha individuato l’ammontare del risarcimento trovando un bilanciamento accettabile per le esigenze del Costa Rica e quelle della parte privata ricorrente. Gli arbitri ICSID hanno, infatti, scelto la linea mediana tra la valutazione proposta dal Costarica (1,9 milioni di dollari USA) e quella della CDSA (6,4 milioni di dollari USA). La cifra così riconosciuta a titolo di risarcimento (4,15 milioni di dollari USA), unitamente agli interessi, ha, da un lato, permesso al Costa Rica di poter sostenere il pagamento, evitando di restituire Santa Elena alla CDSE; dall’altro lato, l’ammontare dell’indennizzo è risultato sufficiente a scongiurare la prosecuzione del contenzioso arbitrale, vale a dire l’impugnazione da parte della CDSE del lodo per chiederne l’annullamento in base all’art. 52 della Convenzione ICSID.

4. *L’investimento straniero successivo alla proclamazione di un sito come patrimonio UNESCO: il Tribunale arbitrale respinge il ricorso nel caso Parkerings*

Con la causa *Parkerings*¹⁴⁵, l’interazione tra tutela del patrimonio culturale e protezione degli investimenti approda nel continente europeo. Tuttavia, più che per la collocazione geografica, la disputa in oggetto si contraddistingue perché sorge in merito a come preservare l’integrità e l’autenticità di un sito dichiarato patrimonio UNESCO non solo prima che venisse richiesta la procedura arbitrale, ma anche antecedentemente alla scelta dell’imprenditore ricorrente di investire sulla costruzione di una infrastruttura nei pressi di un complesso monumentale inserito nella *World Heritage List*. Infatti, nel 1994, il centro storico di Vilnius, caratterizzato da una struttura urbanistica risalente al medioevo e da un’architettura che spazia dal gotico allo stile classico, con edifici molto ben conservati, viene proclamato patrimonio dell’umanità¹⁴⁶. Nel

¹⁴¹ *Compañía de Desarrollo de Santa Elena, S.A. v. Republic of Costa Rica*, ICSID Case No. ARB/96/1, Award, parr. 71-72, i corsivi sono nostri.

¹⁴² *Compañía de Desarrollo de Santa Elena, S.A. v. Republic of Costa Rica*, ICSID Case No. ARB/96/1, Award, par. 81.

¹⁴³ *Compañía de Desarrollo de Santa Elena, S.A. v. Republic of Costa Rica*, ICSID Case No. ARB/96/1, Award, par. 84.

¹⁴⁴ V. *supra* la nota 32.

¹⁴⁵ *Parkerings-Companiet AS v. Republic of Lithuania*, ICSID Case No. ARB/05/8, Award, 11 September 2007.

¹⁴⁶ Si veda la presentazione del centro storico di Vilnius da parte dell’UNESCO *Vilnius Historic Centre*, in <https://whc.unesco.org/en/list/541/>.

1997, la municipalità di Vilnius pubblica il bando di una gara d'appalto per la costruzione di un parcheggio multipiano che interessa anche il centro storico della capitale lituana¹⁴⁷. Al termine del complesso *iter* procedurale, la Parkerings, una società norvegese, conclude nel 1999 un accordo con il comune di Vilnius per la realizzazione di tale infrastruttura. Di lì a poco, però, accanto ad una forte avversione popolare, si avvicendano diverse relazioni di organi nazionali e locali per la preservazione dei monumenti di Stato che valutano negativamente il progetto della Parkerings. Il parcheggio proposto, di grandi dimensioni e in parte sotterraneo alla *Old Town* di Vilnius, viene considerato eccessivamente impattante rispetto al centro storico della capitale lituana, distruttivo - a causa degli scavi e della parte da costruire nel sottosuolo - di strati culturali inesplorati e molto ricchi di testimonianze delle passate civiltà, dannoso per l'ambiente anche per l'aumento di traffico che avrebbe comportato, con conseguente peggioramento dello stile di vita per la popolazione residente e gravitante intorno all'area interessata, e indebolimento della capacità attrattiva turistica della capitale lituana. Pertanto, il comune di Vilnius corre ai ripari, non dà seguito all'accordo con la Parkerings, e sceglie, invece, il progetto più contenuto e rispettoso del sito UNESCO proposto da Pinus Proprius, una società a capitale olandese.

Nel 2005, l'investitore norvegese deposita, quindi, la sua richiesta di arbitrato all'ICSID, lamentando la violazione di diverse disposizioni dell'Accordo bilaterale sugli investimenti tra Lituania e Norvegia sottoscritto a Vilnius il 16 agosto 1992¹⁴⁸. In particolare, la Parkerings accusava lo Stato convenuto di non aver rispettato l'art. IV del BIT Norvegia / Lituania, relativo alla clausola della nazione più favorita¹⁴⁹. Ad avviso della ricorrente, l'impresa Pinus Proprius e la Parkerings sarebbero state in "similar circumstances"¹⁵⁰, e, dunque, la Lituania, preferendo il progetto della Pinus Proprius, avrebbe violato il principio di non discriminazione. Il Tribunale arbitrale, comparando la proposta della ricorrente norvegese con quella dell'impresa olandese, arriva alla conclusione che quei progetti non potevano essere considerati simili: oltre che per la dimensione più limitata, il piano della Pinus Proprius risultava più rispettoso della *Old Town*, in particolare perché non si estendeva nei pressi della zona della Cattedrale. Pertanto, i due investitori non si trovavano "in like circumstances"¹⁵¹, con la conseguenza che la Lituania non aveva violato il principio di non discriminazione, dunque l'art. IV, par. 1 del BIT Lituania / Norvegia.

Nella motivazione predisposta per sostenere tale sua decisione, il Tribunale ha fatto leva in modo netto sullo status di patrimonio UNESCO del centro storico di Vilnius. Gli arbitri dell'ICSID hanno sottolineato che "[t]he territory of the Old Town as defined by UNESCO is a protected area which requires the approval of various administrative Commissions in order,

¹⁴⁷ Sulla ricostruzione dei fatti del contenzioso v. *Parkerings-Companiet AS v. Republic of Lithuania*, ICSID Case No. ARB/05/8, Award, par. 51 – 193.

¹⁴⁸ *Agreement between the Government of the Republic of Lithuania and the Government of the Kingdom of Norway on the Promotion and Mutual Protection of Investments*, 16 agosto 1992, testo disponibile sul sito della Corte permanente d'arbitrato <https://files.pca-cpa.org/pcadocs/bi-c/1.%20Investors/4.%20Legal%20Authorities/CA198.pdf>.

¹⁴⁹ "Investments made by Investors of one Contracting Party in the Territory of the other Contracting Party, as also the Returns therefrom, shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to investments made by Investors of any third state" (art. IV, par. 1 del BIT Lituania / Norvegia).

¹⁵⁰ *Parkerings-Companiet AS v. Republic of Lithuania*, ICSID Case No. ARB/05/8, Award, par. 364.

¹⁵¹ *Parkerings-Companiet AS v. Republic of Lithuania*, ICSID Case No. ARB/05/8, Award, par. 396.

notably, to make any construction”¹⁵², ed hanno richiamato i pareri negativi dei vari dipartimenti amministrativi lituani preposti alla tutela del patrimonio culturale a proposito dell’adeguatezza del progetto della Parkerings. In particolare, il Tribunale ha evidenziato la relazione della Commissione nazionale per la protezione dei monumenti statali¹⁵³, nella quale si affermava che la costruzione di garages sotterranei nel sito UNESCO avrebbe, tra l’altro, intaccato “the authenticity of the old city of Vilnius”¹⁵⁴, un requisito centrale per il riconoscimento ed il mantenimento di un bene nella *World Heritage List*, andando anche a pregiudicare il rispetto, da parte della Lituania, degli obblighi internazionali assunti ratificando la Convenzione per la protezione del patrimonio architettonico d’Europa¹⁵⁵, e la Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico¹⁵⁶. Dunque, gli arbitri dell’ICSID hanno concluso che:

the fact that BP’s MSCP project [157] in Gedimino extended significantly more into *the Old Town as defined by the UNESCO*, is decisive. Indeed, the record shows that the opposition raised against the BP projected MSCP were important and contributed to the Municipality decision to refuse such a controversial project. *The historical and archaeological preservation and environmental protection could be and in this case were a justification for the refusal of the project.* The potential negative impact of the BP project in the Old Town was increased by its considerable size and its proximity with the culturally sensitive area of the Cathedral. Consequently, BP’s MSCP in Gedimino was not similar with the MSCP constructed by Pinus Proprius ... the City of Vilnius did have legitimate grounds to distinguish between the two projects. Indeed, the refusal by the Municipality of Vilnius to authorize BP’s project in Gedimino was justified by *various concerns*, especially in terms of *historical and archaeological preservation and environmental protection*¹⁵⁸.

L’11 settembre 2007, il ricorso della Parkerings è stato, quindi, interamente rigettato, mentre ciascuna parte ha dovuto far fronte alle proprie spese legali, suddividendo con la controparte i costi del collegio arbitrale e del segretariato dell’ICSID¹⁵⁹.

¹⁵² *Parkerings-Companiet AS v. Republic of Lithuania*, ICSID Case No. ARB/05/8, Award, par. 382.

¹⁵³ “Another feature does ... call the Tribunal attention: the MSCP planned by BP extends significantly in the Old Town as defined by UNESCO and especially near the historical site of the Cathedral. The record shows that various administrative Departments and Commissions in Lithuania were opposed to the MSCP as planned by BP. On 20 October 2000, the State Monument Protection Commission of the Republic of Lithuania objected to the parking plan for the following reason:

Projects of such type and scale like the project of the construction of planned underground garages in the Old Town of Vilnius should be developed concurrently taking into consideration the possible direct and indirect environmental impact of planned works and also the impact on cultural properties. In the opinion of the State Monumental Protection Commission, the planned garages [...] would change the character of the Old Town of global value; destroy large areas of unexplored cultural layer. Also, the intensity of traffic and air pollution in the Old Town is likely to increase. The Old Town might become less attractive in terms of tourism and to the residents and visitor, and this would be a great loss. [The State Monumental Protection Commission] resolves: to object the project of construction of the underground garages in the Old Town of Vilnius [...] ...”

(*Parkerings-Companiet AS v. Republic of Lithuania*, ICSID Case No. ARB/05/8, Award, par. 385, corsivo nell’originale)

¹⁵⁴ *Parkerings-Companiet AS v. Republic of Lithuania*, ICSID Case No. ARB/05/8, Award, par. 388.

¹⁵⁵ Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe, adottata a Granada il 3 ottobre 1985 (*The Granada Convention*, ETS No. 121), testo disponibile sul sito del Consiglio d’Europa al link <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=121>.

¹⁵⁶ *European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage (Revised)*, adottata a La Valletta il 16 gennaio 1992 (*The Valletta Convention*, ETS No. 143), testo disponibile sul sito del Consiglio d’Europa al link <https://rm.coe.int/168007bd25>.

¹⁵⁷ Il parcheggio multipiano della Parkerings.

¹⁵⁸ *Parkerings-Companiet AS v. Republic of Lithuania*, ICSID Case No. ARB/05/8, Award, parr. 392 – 396, i corsivi sono nostri.

¹⁵⁹ *Parkerings-Companiet AS v. Republic of Lithuania*, ICSID Case No. ARB/05/8, Award, par. 465.

5. La tutela del patrimonio dell'umanità al di là della World Heritage List: il caso Glamis Gold

Due anni dopo, il contenzioso sorto a proposito dell'articolato quadro giuridico predisposto dalle autorità statunitensi per preservare i luoghi sacri della tribù indiana Quechan mostra un approccio sempre più attento e sensibile alla tutela del patrimonio culturale e naturale promossa dalla Convenzione UNESCO del 1972 -la quale, come si evidenzierà nel presente paragrafo, richiede la preservazione di ciò che ha un eccezionale valore universale a prescindere dalla sua inclusione nella *World Heritage List*. La disputa sulle terre ancestrali dei Quechan nasce dalla fitta serie di interventi amministrativi e normativi dello Stato della California, e di enti federali e del Governo statunitense, sull'*Imperial Project*, il piano per l'apertura di un'estesa attività mineraria di estrazione di oro e argento della società canadese Glamis Gold¹⁶⁰. Detta attività doveva, infatti, svolgersi nel settore meridionale dell'Area di conservazione del deserto californiano, una zona considerata sacra dai nativi americani, e perciò protetta dalla normativa statunitense. In particolare, dopo una prolungata interlocuzione con uffici statali e federali, avviatasi nel 1994, l'*Imperial Project*, nell'aprile 2003, venne autorizzato a condizione, tra l'altro, che la Glamis Gold procedesse sistematicamente e prontamente al riempimento di tutti i vuoti di miniera per ricreare i contorni del territorio esistenti prima dell'estrazione. La parte del deserto californiano su cui la Glamis Gold intendeva operare, per l'appunto, era il luogo del *Trail of Dreams*, un percorso di valore spirituale per i Quechan, attraversato per eseguire riti cerimoniali, la cui importanza culturale per i nativi americani è simile a quella della Mecca o di Gerusalemme per i fedeli delle religioni monoteiste.

Trascorsi pochi mesi, nel luglio 2003, la società canadese decise di richiedere un arbitrato contro gli Stati Uniti nel quadro dell'Accordo NAFTA¹⁶¹. Per la Glamis Gold, la serie di misure californiane e federali rappresentava un "continuum of acts"¹⁶² che privavano l'investimento del

¹⁶⁰ La nostra ricostruzione dei fatti è basata principalmente su quanto riportato dal lodo arbitrale: v. *Glamis Gold Ltd. v. United States of America*, ICSID Award, 8 June 2009, par. 27-90. Su tale lodo v. J.C. KAHN, *Striking NAFTA Gold: Glamis Advances Investor-State Arbitration*, in *Fordham International Law Journal*, 2009, pp. 101-155; E. OBADIA, *Introductory Note to NAFTA/UNCITRAL: Glamis Gold Ltd. V. United States*, in *International Legal Materials*, 2009, pp. 1035-1037; M.C. RYAN, *Glamis Gold Ltd. v. The United States and the Fair and Equitable Treatment Standard*, in *McGill Law Journal*, 2011, pp. 919-958; S.W. SCHILL, *Glamis Gold Ltd. v. United States, NAFTA Chapter 11 Arbitral Tribunal, June 8, 2009*, in *American Journal of International Law*, 2010, pp. 253-259; E. WHITSITT, D. VIS-DUNBAR, *Glamis Gold Ltd. v. United States of America: Tribunal sets a high bar for establishing breach of "Fair and Equitable Treatment" under NAFTA*, in *Investment Treaty News*, 14 July 2009.

¹⁶¹ Si tratta del *North American Free Trade Agreement*, l'Accordo nordamericano per il libero scambio tra Canada, Messico e Stati Uniti firmato il 17 dicembre 1992 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1994 (in *International Legal Materials*, 1993, pp. 289 ss.). Il NAFTA è stato rinegoziato durante l'amministrazione Trump ed è ora sostituito dall'Accordo USMCA (*United States-Mexico-Canada Agreement*), entrato in vigore il 1° luglio 2020. L'USMCA non si limita a liberalizzare gli scambi e proteggere gli investimenti, ma tutela anche i diritti dei lavoratori, è più attento alle esigenze del commercio agroalimentare, preserva i diritti di proprietà intellettuale, disciplina il commercio digitale, prevede regole per la lotta contro la corruzione nonché discipline specificamente dedicate alle piccole e medie imprese. Il testo è rinvenibile nel sito ufficiale creato dalle tre Parti contraenti dell'USMCA <https://can-mex-usa-sec.org/secretariat/agreement-accord-acuerdo/index.aspx?lang=eng>. Con specifico riferimento alla disciplina dedicata agli investimenti nel NAFTA v. T. WEILER (ED.), *NAFTA Investment Law and Arbitration: Past Issues, Current Practice, Future Prospects*, Ardsley, N.Y., 2004. Sui medesimi aspetti riguardo all'USMCA v. D. GARCIA-BARRAGAN, A. MITRETODIS, A. TUCK, *The New NAFTA: Scaled-Back Arbitration in the USMCA*, in *Journal of International Arbitration*, 2019, pp. 739-754.

¹⁶² *Glamis Gold Ltd. V. United States of America*, ICSID Award, par. 358.

suo valore, venendo ad integrare l'ipotesi di una espropriazione indiretta, e dunque una violazione dell'art. 1110 dell'Accordo NAFTA¹⁶³. Inoltre, ad avviso della ricorrente, l'obbligo di procedere al riempimento dei vuoti di miniera rendeva l'attività estrattiva antieconomica, e non sarebbe stato "rationally related to its stated purpose of protecting cultural resources and [was] thus ... arbitrary"¹⁶⁴, contravvenendo all'art. 1105 dell'Accordo NAFTA, che prescrive anche il rispetto del trattamento giusto ed equo (*fair and equitable treatment*, FET) degli investimenti stranieri¹⁶⁵.

Il Tribunale arbitrale, con il lodo dell'8 giugno 2009, respinse in toto il ricorso della Glamis Gold. Gli arbitri ritennero che le misure attaccate non avessero un impatto economico sufficiente a determinare una espropriazione dell'investimento della ricorrente ("the California backfilling measures did not result in a radical diminution in the value of the Imperial Project"¹⁶⁶), rimanendo, quindi, redditizia l'attività estrattiva esercitata secondo la normativa locale. Alle osservazioni mosse dall'impresa canadese, che lamentava la violazione dello standard FET poiché le misure nazionali, lungi dal preservare le risorse culturali, in realtà le avrebbero distrutte ("[o]nce you take the material out [of] the ground and if there are cultural resources on the surface, they're destroyed. Putting the dirt back in the pit actually doesn't protect those resources"¹⁶⁷), il Tribunale rispose appoggiando le considerazioni dello Stato convenuto, il quale evidenziava che, in assenza della disciplina contestata, fosse e cumuli di rifiuti avrebbero compromesso il paesaggio tradizionale ed il suo valore culturale¹⁶⁸. Gli arbitri considerarono quindi la normativa statunitense come razionalmente collegata alle finalità dichiarate di preservare il patrimonio culturale ed evitare il degrado ambientale, sottolineando che "governments must compromise between the interests of competing parties"¹⁶⁹. Consapevole della natura pubblica del sistema di tutela degli investimenti di cui al Capitolo 11 dell'Accordo NAFTA, il Tribunale

¹⁶³ È la disposizione dedicata dall'Accordo NAFTA alla disciplina sull'espropriazione, che stabiliva il divieto di nazionalizzazione o espropriazione diretta e indiretta, a meno che le misure nazionali non fossero state adottate per motivi di pubblico interesse, su base non discriminatoria, rispettando il *due process of law*, e prevedendo un equo indennizzo basato sui criteri esposti ai parr. 2 – 6 della disposizione in oggetto.

¹⁶⁴ *Glamis Gold Ltd. v. United States of America*, ICSID Award, par. 867.

¹⁶⁵ L'articolo richiamato disponeva, infatti, che "Each Party shall accord to investments of investors of another Party treatment in accordance with international law, including fair and equitable treatment and full protection and security". La clausola sul FET è quella invocata più di frequente nel contenzioso arbitrale internazionale sugli investimenti, poiché prevede uno standard di tutela di base per l'investitore anche laddove non si riscontrino violazioni dei divieti di discriminazione o espropriazione. Tale "catch-all provision" protegge le legittime aspettative dell'investitore create dalla condotta dello Stato beneficiario dell'investimento. Sul punto si rinvia a V. VADI, *Gravity and Grace: Foreign Investments and Cultural Heritage in International Investment Law*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2022, pp. 1007-1050, alle pp. 1032-1033, la quale richiama le efficaci considerazioni del caso *Unghaube* sulle circostanze che gli investitori devono provare per invocare una aspettativa ragionevole rispetto allo Stato convenuto: "claimants must demonstrate reliance on specific and unambiguous State conduct, through definitive, unambiguous and repeated assurances, and targeted at a specific person or identifiable group" (*Unghaube v. Republic of Costa Rica*, ICSID Case No. ARB/09/20, Award, 16 May 2012, par. 270).

¹⁶⁶ *Glamis Gold Ltd. v. United States of America*, ICSID Award, par. 366, il corsivo è nostro.

¹⁶⁷ *Glamis Gold Ltd. v. United States of America*, ICSID Award, par. 387.

¹⁶⁸ "[I]t appears to the Tribunal that the government had a sufficient good faith belief that there was a reasonable connection between the harm and the proposed remedy and that Claimant is using too narrow a definition of artifacts. Respondent points out that there are, in addition to pot shards, spirit circles, and the like, sight lines, teaching areas and viewsheds that must be protected and would be harmed by significant pits and waste piles in the near vicinity" (*Glamis Gold Ltd. v. United States of America*, ICSID Award, par. 805).

¹⁶⁹ *Glamis Gold Ltd. v. United States of America*, ICSID Award, par. 804. Per le conclusioni del Tribunale arbitrale si vedano i parr. 534-536 e 830, nonché l'*executive summary* del lodo arbitrale ai parr. 10-26.

rimarcava la necessità di una dettagliata motivazione per indurre al rispetto del lodo arbitrale e rafforzarne così la legittimità¹⁷⁰. A fondamento delle considerazioni svolte e delle conclusioni raggiunte, gli arbitri, pertanto, richiamarono anche la Convenzione UNESCO del 1972 (laddove prevede che il danneggiamento o la distruzione di un bene del patrimonio culturale e naturale è un deleterio impoverimento del patrimonio di tutti i popoli)¹⁷¹, e in particolare il suo art. 12, il quale stabilisce che gli Stati parti contraenti sono tenuti a preservare il patrimonio indipendentemente dal fatto che sia inserito nella *World Heritage List*, poiché l'eccezionale valore universale non viene creato dal formale riconoscimento operato dal Comitato UNESCO ma è insito al bene da tutelare¹⁷².

6. Il sito UNESCO di Le Morne: il contenzioso tra l'imprenditore britannico Gosling e la Repubblica di Mauritius

Infine, da ultimo ma non ultimo, la giurisprudenza arbitrale internazionale sugli investimenti, nella recente causa *Gosling*¹⁷³, ha dato un ulteriore contributo alla definizione del rapporto tra siti UNESCO e tutela degli investimenti. Si tratta di una controversia sorta tra Thomas Gosling, cittadino britannico, diverse società da quest'ultimo controllate, registrate sia in Gran Bretagna che alle Mauritius, e lo Stato insulare africano¹⁷⁴. I ricorrenti, nella richiesta di arbitrato

¹⁷⁰ “[I]t is important that a NAFTA tribunal provide particularly detailed reasons for its decisions. All tribunals are to provide reasons for their awards and this requirement is owed to private and public authorities alike. In the Tribunal’s view, however, it is particularly important that the State Parties receive reasons that are detailed and persuasive for three reasons. First, States are complex organizations composed of multiple branches of government that interact with the people of the State. An award adverse to a State requires compliance with the particular award and such compliance politically may require both governmental and public faith in the integrity of the process of arbitration. Second, while a corporate participant in arbitration may withdraw from utilizing arbitration in the future or from doing business in a particular country, the three NAFTA State Parties have made an indefinite commitment to the deepening of their economic relations. In this sense, not only compliance with a particular award, but the long-term maintenance of this commitment requires both governmental and public faith in the integrity of the process of arbitration. Third, a minimum level of faith in the system is maintained by the mechanism for the possible annulment of awards. However, the time and expense of such annulments are to be avoided. The detailing of reasons may not avoid the initiation of an annulment procedure, but it is hoped that such reasons will aid the reviewing body in a prompt resolution of such motions” (*Glamis Gold Ltd. v. United States of America*, ICSID Award, par. 8).

¹⁷¹ “[D]eterioration or disappearance of any item of the cultural or natural heritage constitutes a harmful impoverishment of the heritage of all the nations of the world” (secondo considerando del Preambolo della Convenzione UNESCO del 1972).

¹⁷² Cfr. *Glamis Gold Ltd. v. United States of America*, ICSID Award, parr. 83-84, e la nota 194 del par. 84, dove il Tribunale enfatizza che “[t]he Convention makes special note that the fact of a site’s non-inclusion on the register does not signify its failure to possess ‘outstanding universal value’” (il corsivo è nostro). Infatti, ai sensi dell’art. 12 WHC “[t]he fact that a property belonging to the cultural or natural heritage has not been included in either of the two lists mentioned in paragraphs 2 and 4 of Article 11 [ossia la *World Heritage List* e la *List of World Heritage in Danger*] shall in no way be construed to mean that it does not have an outstanding universal value for purposes other than those resulting from inclusion in these lists”. L’attenzione prestata a tale disposizione dal Tribunale arbitrale del caso *Glamis Gold* richiama una importante giurisprudenza australiana che già negli anni ’90 aveva rilevato, in base alla disposizione richiamata, il dovere degli Stati di identificare il patrimonio di eccezionale valore universale e di proteggerlo, a prescindere dall’avvenuta iscrizione nella Lista del patrimonio mondiale. Per i riferimenti di tale giurisprudenza e una sua analisi cfr. P.J. O’KEEFE, *Case Note – Foreign Investment and the World Heritage Convention*, in *International Journal of Cultural Property*, 1994, pp. 259-265.

¹⁷³ *Thomas Gosling and others v. Republic of Mauritius*, ICSID Case No. ARB/16/32, Award of 18 February 2020.

¹⁷⁴ Sulla parte in fatto del presente contenzioso v. *Thomas Gosling and others v. Republic of Mauritius*, ICSID Case No. ARB/16/32, Award, parr. 41-84.

sottoposta all'ICSID il 13 settembre 2016, sostenevano che il governo di Port Louis aveva impedito la costruzione di complessi turistici di lusso nella regione di Le Morne in violazione dell'Accordo bilaterale tra Regno Unito e Mauritius sulla promozione e protezione degli investimenti del 1986¹⁷⁵. Nel 2003, infatti, proprio quando il governo africano assumeva due consulenti per ottenere l'inserimento di Le Morne nella *Tentative List* della Convenzione del 1972, avviando il percorso istituzionale per iscrivere quel sito nella Lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO, Gosling iniziava ad esplorare la possibilità di investire nelle Mauritius, senza, però, considerare con la dovuta attenzione le restrizioni che il conferimento del titolo UNESCO avrebbe potuto implicare per la gestione dei terreni rientranti nella *buffer zone* di Le Morne, penisola di eccezionale bellezza e di profondo significato culturale e storico per l'identità mauriziana -in quel luogo si rifugiavano coloro che, nei secoli passati, riuscivano a sfuggire alla tratta degli schiavi, preferendo lanciarsi dalla rupe di Le Morne Brabant piuttosto che essere ricatturati¹⁷⁶. Così, l'imprenditore britannico, in ossequio alla normativa interna, acquisì e si accordò con società locali per acquistare una proprietà a Le Morne, per poi stabilire con i vari pubblici uffici i contatti necessari ad ottenere le autorizzazioni alla realizzazione del suo investimento immobiliare turistico.

Tuttavia, mentre, il 7 maggio 2004, Gosling presentava il suo progetto al governo di Mauritius, il Parlamento della Repubblica insulare adottava il *Le Morne Heritage Trust Fund Act*¹⁷⁷. Con tale normativa veniva, per l'appunto, istituito un fondo fiduciario volto a raccogliere le risorse necessarie a preservare e promuovere quella regione mauriziana, sia come patrimonio naturale che come simbolo del ripudio della schiavitù, osservando anche le prescrizioni via via definite nell'interazione tra il governo africano e gli organi dell'istituzione specializzata delle Nazioni Unite al fine di ottenere il prestigioso riconoscimento di patrimonio UNESCO. A seguito della bocciatura, nel periodo tra marzo e maggio 2006, di diverse versioni del dossier

¹⁷⁵ Cfr. *Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of Mauritius for the Promotion and Protection of Investments*, firmato a Port Louis il 20 maggio 1986, ed entrato in vigore il 13 ottobre 1986 a seguito dello scambio degli strumenti di ratifica, in *United Nations Treaty Series*, 1988, Vol. 1505, pp. 63 ss.

¹⁷⁶ In particolare, è tristemente noto quanto avvenne nel 1835: a seguito dell'abolizione della schiavitù da parte del Regno Unito, con *lo Slavery Abolition Act* del 28 agosto 1833, entrato in vigore il 1° agosto 1834, un gruppo di soldati inglesi fu spedito a Le Morne per annunciare la libertà agli schiavi fuggiti, ma questi ultimi non compresero ciò che stava accadendo, e, temendo di ritornare in cattività, si gettarono dal promontorio di Le Morne. Più ampiamente su questi aspetti si veda il dossier predisposto dalla Repubblica mauriziana per richiedere l'iscrizione alla Lista Unesco del patrimonio mondiale: *The Le Morne Cultural Landscape - Application for Inscription on the World Heritage List*, Republic of Mauritius, 2007, alle pp. 13 ss. (disponibile al link <https://whc.unesco.org/uploads/nominations/1259.pdf>).

¹⁷⁷ The Parliament of Mauritius, *An Act to Provide for the Establishment and Management of Le Morne Heritage Trust Fund (Le Morne Heritage Trust Fund Act 2004)*, Act No. 10 of 2004, 28 May 2004, testo disponibile al link <https://www.eco-lex.org/details/legislation/le-morne-heritage-trust-fund-act-2004-no-10-of-2004-lex-faoc061973>

predisposto dal primo gruppo di consulenti per l'iscrizione di Le Morne, Mauritius assunse due nuovi esperti, indicati dall'UNESCO. Nel marzo 2007, la relazione ed il piano di gestione formulati da tali esperti vennero ritenuti soddisfacenti dal quartiere generale di Parigi, aprendo, così, la strada alla proclamazione, l'8 luglio 2008, del paesaggio culturale di Le Morne a patrimonio UNESCO¹⁷⁸.

Le diverse tappe di avvicinamento all'obiettivo politico da tempo perseguito dallo Stato insulare africano avevano progressivamente eroso le possibilità di consistente sviluppo edilizio nella zona di rispetto del sito di Le Morne, sino al totale divieto di costruire qualunque struttura turistica proprio sul terreno oggetto di investimento di Gosling, una misura adottata da Mauritius l'8 ottobre 2007.

Ad avviso dei ricorrenti, la condotta dello Stato insulare africano violava tre disposizioni del BIT tra Regno Unito e Mauritius: l'art. 5 sulla espropriazione indiretta¹⁷⁹, l'art. 2 sul trattamento giusto ed equo¹⁸⁰, e l'art. 3 sul principio di non discriminazione¹⁸¹.

In particolare, l'8 ottobre 2007, adottando il *Revised Planning Policy Guidance-2* ("Revised PPG2"), Port Louis avrebbe sostanzialmente privato gli investitori dei "contractual development rights" -vale a dire i diritti contrattuali di sviluppo- che i ricorrenti asserivano di aver acquisito grazie alla *Letter of Intent* (LOI) emessa il 30 dicembre 2005 dal *Board of Investments* (BOI) mauriziano e alla successiva lettera del 2 giugno 2006 di quest'ultimo, con la quale il BOI esortava gli investitori a sottoporre i documenti richiesti nella Lettera di intenti per poter emanare il certificato di investimento. Tuttavia, Gosling e le società da lui controllate, nonostante il sollecito dell'Ufficio preposto, non avevano rispettato il termine di sei mesi fissati dalla LOI per consegnare tutte le attestazioni necessarie, e, di conseguenza, nessun certificato era stato mai predisposto. Inoltre, il tenore della *Letter of Intent* non rivelava alcuna concessione di diritti contrattuali di sviluppo. Al contrario, l'autore della LOI, l'Ufficio per gli investimenti mauriziano, sottolineava nel suo testo che la presentazione di tutti gli atti elencati non comportava affatto l'emanazione automatica del certificato di investimento: "after the requested 'documents are submitted, the issue of an Investment Certificate under the Integrated Resort Scheme will be considered'"¹⁸². Con ancor più precisione, la Lettera di intenti si concludeva chiarendo che

¹⁷⁸ Si veda la presentazione UNESCO del sito di Le Morne *Le Morne Cultural Landscape*, <https://whc.unesco.org/en/list/1259/> (dicembre 2020).

¹⁷⁹ "Investments of nationals or companies of either Contracting Party shall not be nationalised, expropriated or subjected to measures having effect equivalent to nationalisation or expropriation (hereinafter referred to as "expropriation") in the territory of the other Contracting Party except for a public purpose related to the internal needs of that Party and against prompt, adequate and effective compensation" (art. 5, par. 1 del BIT Regno Unito / Mauritius, il corsivo è nostro),

¹⁸⁰ "Investments of nationals or companies of either Contracting Party shall at all times be accorded *fair and equitable treatment* and shall enjoy full protection and security in the territory of the other Contracting Party" (art. 2, par. 2 del BIT Regno Unito / Mauritius, il corsivo è nostro).

¹⁸¹ "Neither Contracting Party shall in its territory subject investments or returns of nationals or companies of the other Contracting Party to *treatment less favourable* than that which it accords to investments or returns of its own nationals or companies or to investments or returns of nationals or companies of any third State. Neither Contracting Party shall in its territory subject nationals or companies of the other Contracting Party, as regards their management, use, enjoyment or disposal of their investments, to *treatment less favourable* than that which it accords to its own nationals or companies or to nationals or companies of any third State" (art. 3 del BIT Regno Unito / Mauritius, il corsivo è nostro).

¹⁸² *Thomas Gosling and others v. Republic of Mauritius*, ICSID Case No. ARB/16/32, Award, par. 229.

essa non creava alcuna “contractual relation” tra il BOI e gli investitori, e che l’Ufficio mauriziano “will not be liable to any claim for compensation for any expenditure incurred by the company in the event that the project is not implemented as a consequence of the non-obtention of any permits and clearances required in furtherance of the realization of the project or for any other reason not within the control of the Board of Investment”¹⁸³.

Analizzando tale documentazione, il Tribunale arbitrale, a maggioranza, ha osservato che già quest’ultimo paragrafo, da solo, “should be sufficient to show that the LOI did not confer any development rights to the Claimants”¹⁸⁴. Quindi ha riportato che l’iscrizione di Le Morne nella Lista del patrimonio mondiale dell’UNESCO era un “overriding policy objective”¹⁸⁵, anzi “the paramount interest”¹⁸⁶ del Governo mauriziano. Di tale forte volontà politica, sottolinea ancora il Tribunale ICSID, i ricorrenti erano ben consapevoli, anche perché lo stesso Primo ministro mauriziano, già nella riunione con gli investitori del 30 settembre 2004, li aveva informati ed aveva fatto mettere a verbale che il Governo aveva deciso di proporre all’UNESCO la candidatura di Le Morne, con la conseguenza che i progetti di investimento proposti “may not be compatible with this nomination and the recommendations of the UNESCO report”¹⁸⁷. In un tale contesto

[i]t is doubtful that the LOI and the letter of June 2, 2006 by themselves would have been sufficient to generate, in a *prudent* businessman, expectations to proceed with an investment such as the Claimants had planned to carry out¹⁸⁸.

Dunque, conclude il Tribunale, “[t]he reliance of the Claimants seems misplaced”¹⁸⁹ poiché la Lettera di intenti non può essere considerata equivalente all’ottenimento di tutte le necessarie autorizzazioni governative. La documentazione prodotta nel contenzioso arbitrale non ha, pertanto, rivelato l’esistenza di alcun “contractual development right”¹⁹⁰ per i ricorrenti, con la conseguenza che la condotta statale non può essere qualificata come una espropriazione indiretta, quindi come una violazione dell’art. 5 del BIT anglo-mauriziano¹⁹¹.

Gosling e gli altri investitori tentarono anche di sostenere che la condotta di Mauritius avrebbe violato lo standard del trattamento giusto ed equo, previsto dall’art. 2 dell’Accordo sugli investimenti tra Regno Unito e Mauritius. Modificando i parametri di edificabilità dei terreni prossimi a Le Morne per ottemperare alle prescrizioni richieste dagli esperti UNESCO, il Governo di Port Louis avrebbe agito in modo incoerente ed imprevedibile, per cui il cambiamento di linea politica nelle prospettive di sviluppo per la *buffer zone* non avrebbe rispettato il principio di buona fede. Il Tribunale arbitrale respinge anche queste accuse:

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ *Thomas Gosling and others v. Republic of Mauritius*, ICSID Case No. ARB/16/32, Award, par. 230.

¹⁸⁵ *Thomas Gosling and others v. Republic of Mauritius*, ICSID Case No. ARB/16/32, Award, par. 226.

¹⁸⁶ *Thomas Gosling and others v. Republic of Mauritius*, ICSID Case No. ARB/16/32, Award, par. 238.

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ *Thomas Gosling and others v. Republic of Mauritius*, ICSID Case No. ARB/16/32, Award, par. 236, il corsivo è nostro.

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ *Thomas Gosling and others v. Republic of Mauritius*, ICSID Case No. ARB/16/32, Award, par. 226 e 255.

¹⁹¹ *Thomas Gosling and others v. Republic of Mauritius*, ICSID Case No. ARB/16/32, Award, par. 242.

[t]he Respondent's objective had always been to inscribe Le Morne as a heritage site. The Claimants were aware of this objective ... The Respondent was entitled to change its policy in respect of development in Le Morne and had never given any assurance that it would not change it¹⁹².

In particolare, riguardo all'argomento del mancato rispetto della buona fede nel rivedere la disciplina di pianificazione della *buffer zone*, poiché lo Stato insulare africano sarebbe stato opaco e carente nel confronto con gli investitori, il Tribunale arbitrale ha, al contrario, osservato che il governo locale aveva sempre agito in modo trasparente, chiedendo ad uno degli esperti scelti su indicazione dell'UNESCO di organizzare incontri con gli investitori per informare ed informarsi sui rispettivi progetti. Pertanto, anche lo standard del trattamento giusto ed equo di cui all'art. 2 del BIT doveva considerarsi rispettato¹⁹³.

L'ultimo argomento sollevato dai ricorrenti era quello del trattamento discriminatorio rispetto agli altri investitori nella zona di rispetto di Le Morne. Infatti, altri proprietari terrieri nella *buffer zone* avevano accettato gli indennizzi del governo mauriziano, indennizzi che Gosling e i suoi partner consideravano equi, mentre quelli a loro proposti non erano giudicati adeguati. Ancora una volta il Tribunale arbitrale non accoglie le doglianze dei ricorrenti, concludendo nel senso della correttezza della politica di indennizzo di Mauritius. Detta politica, invero, era commisurata alle opportunità di sviluppo delle varie zone di Le Morne che risultavano possibili in base ai requisiti posti dall'UNESCO. La considerazione dell'assenza di discriminazione nella quantificazione del valore dei terreni viene, quindi, ancorata al momento successivo all'adozione dei criteri più severi indicati dagli esperti UNESCO, i quali hanno distinto tra parti edificabili e non edificabili della *buffer zone*¹⁹⁴. I ricorrenti non si trovavano, pertanto, in "like circumstances"¹⁹⁵ rispetto agli altri proprietari terrieri: il divieto a costruire nella loro proprietà "was justified by objective criteria of fauna, flora, and visual integrity on the basis of the recommendations of the UNESCO's experts"¹⁹⁶, con la conseguente assenza di violazione dell'art. 3 del BIT tra Regno Unito e Mauritius.

Respingendo tutti i reclami sul merito dei ricorrenti, il Tribunale non ha riconosciuto alcun risarcimento a Gosling e alle sue società, che, invece, avevano chiesto un indennizzo pari a 18 milioni di euro. Riguardo alle spese processuali, alla luce del fatto che il Tribunale aveva rigettato la maggioranza delle obiezioni sulla giurisdizione avanzate dallo Stato convenuto, come

¹⁹² *Thomas Gosling and others v. Republic of Mauritius*, ICSID Case No. ARB/16/32, Award, par. 249. Si sottolinea come anche l'arbitro dissenziente Alexandrov abbia riconosciuto che l'iscrizione di Le Morne nella *World Heritage List* fosse nell'interesse pubblico dello Stato delle Mauritius e della sua popolazione: "[i]t is undisputed that the inscription of *Le Morne* as a UNESCO World Heritage Site was in the public interest of Mauritius and its people, and that it was a noble goal consistent with the objective of preserving the history of the place, honoring the dignity of the slaves who lived and died there, creating a symbol of freedom and human dignity, and – last but not least – preserving the physical beauty of Le Morne. In sum, [the] Respondent was fully entitled to prohibit any development at *Le Morne*, including in the buffer zone, in the interests of the people of Mauritius – and it did so" (*Thomas Gosling and others v. Republic of Mauritius*, ICSID Case No. ARB/16/32, *Dissenting Opinion of Arbitrator Stanimir Alexandrov*, par. 27).

¹⁹³ *Thomas Gosling and others v. Republic of Mauritius*, ICSID Case No. ARB/16/32, Award, par. 250.

¹⁹⁴ *Thomas Gosling and others v. Republic of Mauritius*, ICSID Case No. ARB/16/32, Award, par. 256.

¹⁹⁵ *Thomas Gosling and others v. Republic of Mauritius*, ICSID Case No. ARB/16/32, Award, par. 169.

¹⁹⁶ *Thomas Gosling and others v. Republic of Mauritius*, ICSID Case No. ARB/16/32, Award, par. 254.

pure le questioni di merito sollevate dagli investitori, è stato ritenuto appropriato far pagare a ciascuna parte le sue spese legali, unitamente alla metà dei costi del procedimento arbitrale¹⁹⁷.

7. Conclusioni

L'analisi della giurisprudenza arbitrale qui proposta indica una chiara, costante e crescente attenzione alla tutela del patrimonio mondiale culturale e naturale anche nel contenzioso internazionale sugli investimenti. Tale dinamica riflette e contribuisce ad affermare la considerazione della tutela del *world heritage* come un importante obiettivo e dovere di interesse pubblico da parte della Comunità internazionale, data anche l'adesione pressoché unanime alla Convenzione del 1972. La WHC, infatti, ha riconosciuto il carattere universale dei beni suscettibili di essere qualificati come patrimonio dell'umanità, ponendo il dovere di contribuire alla loro preservazione non solo in capo allo Stato sul cui territorio si trova in bene UNESCO, ma richiamando anche il dovere di cooperazione degli altri Stati e la responsabilità della "international community as a whole"¹⁹⁸ per tutelarli, superando il tradizionale assunto secondo il quale i beni culturali ricadevano unicamente "within the domain of domestic jurisdiction"¹⁹⁹. L'interpretazione delle disposizioni degli accordi sugli investimenti -che, in base all'art. 31, par. 3, lett. c) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, deve tenere conto di ogni norma pertinente di diritto internazionale applicabile alle relazioni fra le parti-²⁰⁰ va, quindi, compiuta anche alla luce dei principi della Convenzione del 1972, considerando, altresì, che "some elements of cultural heritage protection already belong to customary international law"²⁰¹.

Inoltre, i lodi esaminati sul rapporto tra tutela degli investimenti e Convenzione del 1972 mostrano il contributo della giurisprudenza arbitrale internazionale alla definizione dell'obbligo di *due diligence* in capo agli investitori, i quali, in base a detto dovere, sono tenuti a realizzare investimenti che siano "responsabili". Ciò significa che un investitore deve svolgere anche una adeguata analisi del quadro giuridico interno ed internazionale, come pure delle circostanze sociali, economiche e politiche dello Stato beneficiario dell'investimento, sia prima di realizzare il suo investimento nel Paese ospite che successivamente all'avvio della sua attività imprenditoriale. La carenza di *due diligence* imputabile all'investitore, infatti, implica l'impossibilità per quest'ultimo di avvalersi della protezione dei BITs, o dei capitoli dedicati agli investimenti negli accordi economici, poiché le aspettative degli imprenditori, per ricadere nella tutela del diritto

¹⁹⁷ Il Tribunale arbitrale ha deciso sulla ripartizione dei costi processuali applicando il potere discrezionale previsto dall'art. 61, par. 2 dell'ICSID, ai sensi del quale "[i]n the case of arbitration proceedings the Tribunal shall, except as the parties otherwise agree, assess the expenses incurred by the parties in connection with the proceedings, and shall decide how and by whom those expenses, the fees and expenses of the members of the Tribunal and the charges for the use of the facilities of the Centre shall be paid. Such decision shall form part of the award". V. *Thomas Gosling et al. v. Mauritius*, ICSID Case No. ARB/16/32, Award, par. 286.

¹⁹⁸ Cfr. l'art. 6, par. 2 della WHC.

¹⁹⁹ Così V. VADI, *Culture Clash? World Heritage and Investors' Rights in International Investment Law and Arbitration*, in *ICSID Review*, 2013, pp. 123-143, a p. 126.

²⁰⁰ "A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose ... There shall be taken into account, together with the context ... (c) any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties" (art. 31, *Vienna Convention on the Law of Treaties*, in *United Nations Treaty Series*, vol. 1155, 1980, p. 331).

²⁰¹ V. VADI, *Cultural Heritage in International Investment Law and Arbitration*, Cambridge, 2014, p. 268.

internazionale degli investimenti, devono risultare legittime e ragionevoli²⁰², una connotazione negata dalla mancata valutazione diligente, fattuale e giuridica, da parte dell'investitore, delle condizioni in cui il suo investimento si svolge²⁰³.

L'obbligo di *due diligence*, peraltro, si afferma ulteriormente e acquisisce spessore grazie al sempre più ampio *corpus di soft law* internazionale che si occupa della condotta degli imprenditori nell'esercizio della loro attività economica. I *Ruggie Principles*, infatti, chiedono alle “[b]usiness enterprises ... [to] respect human rights”²⁰⁴, avendo cura di indicare che “[i]n order to identify, prevent, mitigate and account for how they address their adverse human rights impacts, business enterprises should carry out *human rights due diligence*”²⁰⁵.

Più in generale, i codici volontari sulla responsabilità sociale delle imprese sono sempre più frequentemente richiamati dai recenti e innovativi accordi di diritto internazionale dell'economia. Ad esempio, l'Accordo CETA tra Unione europea e Canada, nel Preambolo e nelle disposizioni in cui afferma l'impegno delle parti alla promozione dello sviluppo sostenibile, dunque della dignità del lavoro, della protezione dell'ambiente e dell'uso ottimale delle materie prime, le esorta “a perseguire le migliori pratiche in materia di comportamento responsabile delle imprese” e ad incoraggiare “le imprese operanti nel loro territorio o sotto la loro giurisdizione a rispettare gli orientamenti e i principi riconosciuti a livello internazionale in materia di responsabilità sociale delle imprese”²⁰⁶ -tra cui le Linee guida dell'OCSE destinate alle imprese multinazionali²⁰⁷ e la Guida dell'OCSE sul dovere di diligenza per una catena di approvvigionamento responsabile di minerali provenienti da zone di conflitto e ad alto rischio²⁰⁸. Un tale rinvio certo incide nel definire la portata della diligenza che un investitore deve avere allorché decida di operare in un Paese terzo: tale operatore economico dovrà adeguatamente informarsi e rispettare la legislazione nazionale e gli obblighi internazionali assunti dallo Stato beneficiario dell'investimento sul rispetto dell'ambiente, dei diritti fondamentali, ed anche per la tutela del patrimonio culturale e naturale. Sotto quest'ultimo profilo, si ricordano anche le recenti *Global Guid*

²⁰² “The assessment of the reasonableness or legitimacy must take into account all circumstances, including not only the facts surrounding the investment, but also the political, socioeconomic, cultural and historical conditions prevailing in the host State”. *Duke Energy Electroquil Partners et Electroquil S.A. v. Republic of Ecuador*, ICSID Case No. ARB/04/19, Award of 18 August 2008, par. 340.

²⁰³ In tal senso, si veda *Stadtwerke München GmbH, RWE Innogy GmbH, and others v. Kingdom of Spain*, ICSID Case No. ARB/15/1, Award of 2 December 2019: “the Tribunal is required to conduct an objective examination of the legislation and the facts surrounding the making of the investment to assess whether a prudent and experienced investor could have reasonably formed a legitimate and justifiable expectation of the immutability of such legislation. For such an expectation to be reasonable, it must also arise from a rigorous due diligence process carried out by the investor” (par. 264, i corsivi sono nostri).

²⁰⁴ Art. 11 dei *Ruggie Principles*. V. UNHRC Res. 17/4, *Guiding Principles on Business and Human Rights*, 16 June 2011.

²⁰⁵ Art. 17 dei *Ruggie Principles*, il corsivo è nostro.

²⁰⁶ Così il decimo considerando del Preambolo e l'art. 25.4, par. 2 lett. c) dell'Accordo CETA. Cfr. anche gli artt. 22.3 e 24.12 dell'Accordo CETA.

²⁰⁷ OECD, *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, Paris, 2011.

²⁰⁸ OECD, *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*, Third Edition, Paris, 2016.

elines dell'UNESCO per il settore imprenditoriale, in particolare per le compagnie di estrazione, per assicurare che le loro attività non mettano in pericolo i beni UNESCO attraverso il cd "no-go commitment"²⁰⁹.

Un altro elemento paradigmatico degli accordi sugli investimenti di ultima generazione, o dei *mega-regionals*, è la codificazione del diritto degli Stati di mantenere il loro "right to regulate" anche per tutelare i beni culturali e naturali laddove ciò sia suscettibile di incidere sulla tutela degli investimenti stranieri²¹⁰, purché la disciplina di protezione del patrimonio non risulti arbitraria o ingiustificatamente discriminatoria. Si consideri, ad esempio, il progetto di accordo sulla protezione degli investimenti tra Unione europea e Singapore, che all'art. 2, par. 3, lett. d) prevede la possibilità per ciascuna parte contraente di non rispettare il principio del trattamento nazionale degli investimenti qualora ciò risulti "necessari[o] per la tutela del patrimonio nazionale di valore artistico, storico o archeologico"²¹¹. Attraverso queste nuove disposizioni pattizie -che, peraltro, danno seguito alla *policy coherence* richiesta agli Stati dall'art. 9 dei *Ruggie Principles*²¹² - i tribunali arbitrali chiamati a dirimere controversie sull'applicazione dei più moderni strumenti pattizi avranno chiare prescrizioni aggiuntive, le quali confermano l'approccio dei lodi arbitrali da noi qui analizzati e la loro positiva dinamica a favore della tutela del patrimonio dell'umanità.

Non deve poi sfuggire che l'assenza di *due diligence* negli investitori può esporre questi ultimi ai *counterclaims* degli Stati convenuti nei contenziosi arbitrali. Ciò, ad esempio, è quanto accaduto nel caso *Urbaser*, in cui il Tribunale arbitrale ha stabilito la possibilità, per l'Argentina, di proporre una domanda riconvenzionale per sostenere la violazione, da parte dell'investitore, del diritto fondamentale dell'accesso all'acqua della popolazione sudamericana²¹³. Ancora, nel panorama della regolamentazione dell'economia, si affacciano significativi progetti volti ad affermare, articolandolo, l'obbligo di *due diligence*, e in tale contesto è rilevante il dibattito in seno all'Unione europea per dotarsi di una disciplina vincolante sulla "dovuta diligenza" delle imprese²¹⁴.

²⁰⁹ UNESCO *Guidance for the World Heritage 'No-Go' Commitment – Global Standards for Corporate Sustainability*, December 2022.

²¹⁰ La più recente proposta di includere il diritto a normare dello Stato beneficiario di un investimento è all'art. 1.2, par. 2 dell'Accordo tra Unione europea ed Angola per la facilitazione degli investimenti sostenibili, i cui negoziati si sono recentemente conclusi, nel novembre 2022: "The Parties retain the right to regulate within their territories to achieve legitimate policy objectives, such as the protection of public health, social services, public education, safety, the environment including climate change, public morals, social or consumer protection, privacy and data protection, or the promotion and protection of cultural diversity". Si tratta del primo accordo avente come obiettivo centrale quello di promuovere investimenti sostenibili: cfr. *EU-Angola Sustainable Investment Facilitation Agreement (SIFA)*, disponibile al link https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/southern-african-development-community-sadc/eu-angola-negotiations_en.

²¹¹ V. COM(2018) 194 final, *Proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo sulla protezione degli investimenti tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Singapore, dall'altra*, Bruxelles, 18.4.2018.

²¹² "States should maintain adequate domestic policy space to meet their human rights obligations when pursuing business-related policy objectives with other States or business enterprises, for instance through investment treaties or contracts" (Art. 9 dei *Ruggie Principles*).

²¹³ Cfr. *Urbaser S.A. and Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia, Bilbao Biskaia Ur Partzuergoa v. The Argentine Republic*, ICSID Case No. ARB/07/26, Award of 8 December 2016, par. 1182-1221.

²¹⁴ V. COM(2022) 71, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937*, Bruxelles, 23.2.2022.

Un investitore, quindi, per essere prudente²¹⁵ e agire in *due diligence*, deve anche verificare l'impatto che il suo investimento è suscettibile di avere sul luogo prescelto per la sua attività sotto il profilo del rispetto del patrimonio mondiale culturale e naturale promosso ormai da più di cinquant'anni dalla WHC, a ragione considerata "the jewel of UNESCO treaties"²¹⁶. Solo così il suo investimento potrà essere considerato responsabile, poiché rispettoso di uno dei valori della Comunità internazionale, e, quindi, pienamente preservato dal diritto internazionale degli investimenti.

²¹⁵ Si v. *supra* il par. 6, ove il Tribunale richiede la presenza della qualità di "prudent investor" prima di riconoscere che gli interventi normativi dello Stato beneficiario dell'investimento abbiano violato la tutela di quest'ultimo. V. *Thomas Gosling and others v. Republic of Mauritius*, ICSID Case No. ARB/16/32, Award, par. 236.

²¹⁶ S. VON SCHORLEMER, *Compliance with the UNESCO World Heritage Convention: Reflections on the Elbe Valley and the Dresden Waldschlisschen Bridge*, in *German Yearbook of International Law*, 2008, pp. 321-390, a p. 322.

La candidatura dei Portici di Bologna a Patrimonio UNESCO

Federica Legnani

Abstract

The Municipality of Bologna has established a Site Manager (SM) office, with the task of protecting and promoting the World Heritage Porticoes. The SM collaborates with UNESCO, draws up reports on the state of conservation, participates in international projects; implements and updates the Management Plan, coordinates governance, supports local initiatives.

In the management of a serial urban site such as the Porticoes of Bologna, it is important to balance the protection of the exceptional universal value with the needs of the contemporary city.

The main activities carried out by the SM in the first three years of activity were:

- production of reports on the state of conservation, visits by UNESCO and ICOMOS experts
- participation in national and international networks
- participation in calls for proposals by the Ministry of Culture
- participation in a call for proposals by the Ministry of Tourism dedicated to UNESCO sites and creative cities
- creation of accessible information plaques, new website

Il Comune di Bologna ha istituito un'Unità Intermedia, Site Manager (SM), con il compito di tutelare e promuovere i Portici Patrimonio Mondiale. Il SM collabora con l'UNESCO, redige report sullo stato di conservazione, partecipa a progetti internazionali; attua e aggiorna il Piano di Gestione, coordina la governance, supporta iniziative locali.

Nella gestione di un sito seriale urbano come i Portici di Bologna è importante bilanciare la tutela del valore universale eccezionale con le esigenze della città contemporanea.

Le principali attività svolte dal SM nei primi tre anni di attività sono state:

- produzione di report sullo stato di conservazione, visite di esperti UNESCO e ICOMOS
- partecipazione a reti nazionali e internazionali
- partecipazione a bandi del Ministero della Cultura
- partecipazione ad un bando del Ministero del Turismo dedicato ai siti e alle città creative UNESCO
- realizzazione di targhe informative accessibili, nuovo sito web

L'articolo sottolinea l'impegno del SM nel portare avanti le diverse iniziative, rafforzare le collaborazioni e promuovere un confronto internazionale sulle sfide che i siti urbani devono affrontare

Parole chiave: tutela; gestione; valorizzazione; sfide

Federica Legnani: Comune di Bologna

✉ federica.legnani@comune.bologna.it

I Portici di Bologna sono entrati a far parte della Lista dei beni Patrimonio Mondiale il 28 luglio 2022: si è concluso così positivamente un lungo percorso formalmente iniziato nel 2006 con l'iscrizione dei Portici alla Lista tentativa nazionale.

È stato un viaggio a tappe, caratterizzato da soste anche lunghe, tanto da far temere che diventassero vere e proprie interruzioni, ma poi ha sempre prevalso il desiderio dell'intera cittadinanza di veder riconosciuta universalmente l'eccezionalità di un sistema di percorsi coperti che innerva tutta la città, che si compone di singoli elementi, che a loro volta sono parte degli edifici sovrastanti e dunque spesso di proprietà privata. Se poi si aggiunge la storicità di questo sistema, che ha origine nel medioevo e che si è perpetuato fino ai giorni nostri senza essere mai messo in discussione nei suoi assunti, è chiaro a chiunque che non esiste al mondo nulla di simile: questa consapevolezza è stato il principale assunto posto a base del Dossier di Candidatura. Sono stati gli studi della professoressa Bocchi i primi ad indagare in modo scientifico le origini medioevali dei portici, rintracciando i documenti manoscritti, primo fra tutti lo Statuto Comunale del 1288, con cui si imponeva che le nuove costruzioni fossero dotate di portico, realizzato non più a discapito della carreggiata stradale, ma sul lotto privato e rispettando l'allineamento con gli edifici vicini. Proprietà privata ad uso pubblico, con tutto quello che ne consegue in termini di manutenzione e pulizia, ed in perpetuo, fissando così uno dei caratteri più peculiari di Bologna. La professoressa Bocchi è stata perciò la prima ad essere chiamata quale esperta consulente, assieme ad altri professori del Dipartimento di Architettura dell'Università di Bologna, per porre le basi del Dossier di Candidatura, lavorando in stretto contatto con l'Ufficio Unesco dell'attuale Ministero della Cultura. Una delle prime tappe è stato il convegno internazionale "I Portici di Bologna nel contesto europeo", che si è tenuto a novembre 2013, un'importante occasione di confronto fra illustri studiosi per comprendere come, attraverso i secoli e nelle diverse città europee, i portici si siano evoluti o se siano, viceversa, scomparsi, quali impatti abbiano avuto e hanno sulle comunità locali e quali impressioni lasciano ai visitatori per studio, per lavoro o per turismo.

Contestualmente il gruppo di consulenti, assieme ai tecnici del Comune di Bologna e con l'ufficio Unesco di Roma hanno lavorato per stabilire la migliore strategia per la candidatura. Era infatti importante identificare con chiarezza il bene candidato, tenendo conto delle molteplici nature del Portico che è al tempo stesso un sistema infrastrutturale a scala urbana ed un elemento architettonico a scala edilizia. Non solo, i portici a Bologna hanno una valenza artistica e monumentale, se appartengono ad esempio ai grandi palazzi senatori, ma hanno un interesse esclusivamente testimoniale se appartengono alle case popolari storiche delle piccole vie del centro cittadino. Identificare chiaramente l'oggetto della candidatura per individuarne l'eccezionale valore universale, disegnarlo su mappa e descriverlo in modo da poterlo comparare con altre città del mondo era una sfida tutt'altro che semplice, che si è deciso di affrontare, su precise indicazioni ministeriali, proponendo un sito seriale, composto da alcuni edifici, strade e piazze con portico, invece che l'intero sistema dei percorsi urbani coperti. Si è dunque ritenuto che la complessità dei portici bolognesi potesse essere raccontata al meglio attraverso una serie di componenti, episodi significativi di una storia molto lunga ed ancora attuale, diffusa nello spazio urbano e nel paesaggio. A questa importante decisione è seguito un lungo periodo di inattività, che si è interrotto nel 2018 con l'assegnazione della delega all'Unesco all'Assessora Valentina Orioli, che ha immediatamente dato un nuovo impulso alla Candidatura, formando

un gruppo di lavoro interno al Comune, riprendendo le interlocuzioni con l'ufficio Unesco di Roma e incaricando la Fondazione Links di Torino per la stesura del Dossier. Tutte queste azioni hanno portato ad avere il Dossier pronto per la consegna alla Commissione Nazionale Unesco per il dicembre 2019. Sono stati mesi di lavoro molto intensi, durante i quali sono stati ripresi tutti gli studi, i ragionamenti e i pensieri lasciati così a lungo sospesi, continuando ad avvalersi della preziosa consulenza dei professori dell'Università di Bologna, avendo a disposizione le competenze di tutti i settori dell'amministrazione comunale, tra cui Urbanistica, Cultura e i Sistemi Informativi. Sono stati fatti incontri pubblici con la cittadinanza per raccogliere osservazioni e critiche, ma anche suggerimenti e nuove idee. Con le principali istituzioni cittadine (molte delle quali proprietarie di edifici con portico collocati all'interno della serie candidata) è iniziato un dialogo cooperativo, che ha portato all'istituzione della Cabina di Regia e alla sottoscrizione di un protocollo per la futura gestione del sito. Ad inizio gennaio 2020 la Commissione Nazionale Unesco ha deciso che la candidatura italiana da presentare al Comitato del Patrimonio Mondiale nel 2021 siano i Portici di Bologna. Con la consegna a Parigi del Dossier, è iniziato ufficialmente l'iter, che prevede l'esame del Dossier da parte di Icomos (Consiglio internazionale dei monumenti e dei siti) e l'eventuale successiva discussione nel corso del Comitato del 2021.

Poche settimane dopo è scoppiata la pandemia di Covid 19. L'iter di valutazione, ovviamente, ha risentito del clima di incertezza generato da questo evento, che ha messo a rischio le normali procedure, portando al rinvio del Comitato del Patrimonio Mondiale che avrebbe dovuto tenersi in Cina alla fine di giugno del 2020. Nonostante tutto ciò, è stato possibile organizzare la visita ispettiva, che si è svolta regolarmente a fine settembre 2020. Ne è stato incaricato l'architetto Olivier Poisson, storico dell'architettura ed esperto di restauro, che fino al 2018 è stato responsabile del monitoraggio dei dossier francesi e che ha seguito in prima persona numerose candidature nazionali. L'architetto Poisson ha inoltre collaborato con le delegazioni di altri paesi all'interno del Comitato del Patrimonio Mondiale ed essendo stato per anni residente all'Accademia di Francia a Roma (Villa Medici) parla un ottimo italiano, cosa che ha agevolato non poco lo svolgimento della visita ispettiva. Per partecipare alla visita, è arrivato a Bologna anche l'Ambasciatore delegato permanente presso l'Unesco, un modo prestigioso e concreto per sottolineare l'importanza che lo Stato Italiano ha attribuito a questa candidatura. Nel corso della visita, sono state mostrate tutte le singole componenti del sito seriale, come anche i documenti storici conservati negli archivi che ne attestano l'autenticità come sistema urbano, è stata incontrata la cabina di regia riunita in seduta plenaria, sono stati approfonditi alcuni temi nel corso di riunioni con esperti e consulenti. Complessivamente, l'impressione che la visita ispettiva Icomos ha lasciato in città è stata molto positiva. Pochi giorni dopo, è arrivata la prima richiesta di informazioni aggiuntive riguardo in particolare la descrizione dei beni candidati, la generale giustificazione per l'iscrizione, i criteri scelti, i confini proposti per le singole componenti e l'analisi comparativa. Questi temi sono stati ripresi e discussi durante il Panel Meeting sullo stato di avanzamento della valutazione del Dossier di candidatura. In tempi normali il Panel Meeting si sarebbe svolto a Parigi in presenza, e sarebbe stato l'occasione per incontrare personalmente i valutatori, anche se nell'ambito di un rigoroso protocollo formale. A causa della pandemia, il Panel Meeting si è svolto da remoto, azzerando di fatto tutto il "contorno" che normalmente accompagna occasioni di questo genere, come ad esempio i commenti

a caldo tra i partecipanti, ma anche semplicemente l'osservazione della mimica degli interlocutori, spesso di grande aiuto quando si dialoga in una lingua straniera. Le richieste di chiarimento da parte di Icomos hanno messo subito in evidenza i dubbi rispetto all'approccio presentato nel Dossier, dubbi che sono poi stati esplicitati nell'Interim Report e nelle richieste di informazioni addizionali ricevute a metà dicembre. Tuttavia, accanto ai dubbi, Icomos ammetteva la possibilità che il sito dei portici avesse l'eccezionale valore universale richiesto per diventare patrimonio mondiale, ma che lo stesso non fosse stato chiaramente dimostrato. Da allora, l'interlocuzione con Icomos verterà tutta proprio su questo punto: l'eccezionale valore universale sembra esserci, ma su quale esso sia e come lo si dimostri Icomos e i proponenti non avevano idee convergenti. La sensazione è stata che ci fossero incomprensioni, anche amplificate dalla modalità di confronto in remoto, per questo è stata richiesta la possibilità di avere un nuovo incontro con gli esperti Icomos. In preparazione a questo nuovo incontro, si è cercato di mettere a punto modifiche anche sostanziali ai contenuti del dossier, in particolare sono stati allargati i confini delle componenti del sito seriale fino a comprendere i contesti urbani di riferimento, seguendo l'indicazione di meglio definire il senso di ciascuna componente e della serie nel suo insieme, costruendo una narrazione più coerente con quanto richiesto da Icomos. A questo Panel ha partecipato anche la professoressa Nadja Aksamija, professoressa di Storia dell'Architettura alla Wesleyan University del Connecticut (USA), che si è offerta di aiutare il Comune, l'Università e il Ministero in questa ultima parte della valutazione del Dossier. Naturalmente, l'aver avuto per portavoce una professoressa con cattedra negli USA, assolutamente competente e con inglese impeccabile, ha costituito un grande vantaggio rispetto alla prima interlocuzione, vantaggio che tuttavia non è stato sufficiente a fugare tutti i dubbi di Icomos. Infatti il giudizio con il quale Icomos ha presentato il Dossier al Comitato del Patrimonio Mondiale è stato "deferral". In sostanza Icomos consigliava il deferimento della candidatura e dunque la presentazione di un Dossier del tutto nuovo, che avrebbe dovuto ripercorrere tutto l'iter già intrapreso nei mesi precedenti, selezione nazionale e visita ispettiva compresi. Nel giudizio di Icomos si leggeva che il nuovo Dossier avrebbe dovuto approfondire gli Statuti Comunali medievali, l'evoluzione dei portici come tipologia, da elemento architettonico di un edificio a percorso urbano coperto con funzione, riformulare il criterio per l'iscrizione, ridefinire i confini, fornire maggiori garanzie sul livello di protezione delle componenti e, infine, rafforzare il sistema di gestione e monitoraggio alla luce del nuovo focus della candidatura.

Anche se era stata indubbiamente apprezzata la disponibilità a rivedere parte dell'impostazione della candidatura, allargando i perimetri delle componenti, inglobando in molti casi altri edifici e monumenti, rafforzando l'identità e il senso di ciascuna componente e dell'insieme della serie, tutto ciò non era bastato a modificare l'impressione che Icomos aveva avuto fin dall'inizio. Il processo di valutazione dei Dossier è un impegno molto grande, gli esperti sono chiamati a leggerne dozzine in pochi mesi, ad immergersi in realtà culturali e storiche spesso molto distanti fra loro. Si può supporre che anche il lavoro degli esperti Icomos possa essere stato fortemente condizionato dalla pandemia e, soprattutto, dalla impossibilità di incontrarsi.

Una volta arrivata la valutazione finale di Icomos, l'interlocuzione tecnica ha lasciato il posto a quella diplomatica. Il giudizio di Icomos è diventato la base della discussione fra i paesi membri del Comitato e lo stato proponente: esso può essere accolto così com'è o può essere anche del tutto ribaltato.

Dopo la sospensione del 2020, l'Unesco ha deciso di fare un'unica sessione, la 44°, nell'estate del 2021 a Fuzon in Cina, con la modalità on line. Essendo accorpate due annualità, l'Italia presentava la candidatura sia del ciclo di affreschi del 14° secolo di Padova per il 2020 sia de I Portici di Bologna per il 2021: per la prima Icomos raccomandava l'iscrizione, per I Portici il deferimento.

L'azione diplomatica è iniziata in sordina ed è stata condotta con grande discrezione da parte della Rappresentanza italiana permanente all'Unesco e dei Ministeri degli Esteri e della Cultura. Tutto si è svolto a livello internazionale, in una interlocuzione fra Stati Membri. Solo pochi giorni prima dell'appuntamento per la discussione del Dossier in Comitato, sono stati richiamati tecnici e consulenti per mettere a punto la tattica da adottare per il confronto, a cui parteciperà anche Icomos. Nel frattempo si sono strette alleanze, si individuano le ostilità, si ragiona su ogni singola parola da utilizzare nel breve discorso che viene concesso. Ovviamente non ci sarebbe stata azione diplomatica se il Dossier avesse avuto grandi pecche, tali da non poter essere difendibile, ma la condivisione dell'impostazione da parte dei Ministeri degli Esteri e della Cultura, che hanno sempre accompagnato il Comune in tutto il processo, la consapevolezza dello sforzo fatto approntando modifiche anche sostanziali per accogliere parte delle riserve di Icomos, la sensazione di avere avuto un giudizio particolarmente severo, hanno sostenuto la decisione di intraprendere questo tentativo.

Le discussioni sui Dossier in Comitato dei giorni precedenti facevano ben sperare, alcuni dei giudizi di deferimento, o addirittura di non iscrizione, erano stati completamente ribaltati, consentendo l'ingresso in lista dei rispettivi siti.

Nella sede del Ministero della Cultura di Roma e nella sede della Rappresentanza italiana Permanente a Parigi la tensione al momento della discussione era tangibile. La presentazione di Icomos ha riproposto i dubbi e le perplessità già note, come se in tutti i mesi precedenti non ci fossero stati momenti di confronto e modifiche al Dossier. La presentazione dello stato italiano, attentamente preparata dai tecnici del Ministero della Cultura e dal professor Ceccarelli dell'Università di Bologna, pur nella sua brevità, ha fornito convincenti argomentazioni a confutazione dei rilievi di Icomos, rendendo così possibile una discussione articolata fra gli Stati Membri. Alla fine hanno prevalso i pareri favorevoli e, seppure accompagnato da una lista di compiti da svolgere in breve tempo, è arrivato il giudizio positivo del Comitato e i Portici di Bologna entrano ufficialmente nella Lista del Patrimonio Mondiale.

A 50 anni dalla Convenzione UNESCO del 1972 sulla protezione del patrimonio culturale mondiale: riflessioni alla luce dell'esperienza italiana

Claudia Tubertini

Abstract

The globalisation of cultural heritage law, and, as a consequence of it, the impact of UNESCO's treaties and activities, is increasingly evident in national cultural heritage systems. In Italy, however, the full achievement of the objectives of the Convention on the Protection of World Cultural Heritage has to face not only the variety of legal status of the asset involved, but also the fragmentation of powers between the various territorial levels which are responsible for the protection and enhancement of UNESCO sites and monuments. The coordination of these levels, and between them and the private actors, plays a fundamental role in order to balance conservation and exploitation of the sites; in this perspective, a more stronger interpretation of the obligations deriving from the UNESCO Convention should lead to a widespread application of the collaborative method in this, so essential, material sphere, as it is now believed in other spheres of public intervention where constitutional rights are at stake.

La globalizzazione della legislazione sul patrimonio culturale e, di conseguenza, l'impatto dei trattati e delle attività dell'UNESCO, è sempre più evidente nei sistemi nazionali di tutela patrimonio culturale. In Italia, tuttavia, il pieno raggiungimento degli obiettivi della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale mondiale deve affrontare non solo la varietà dello status giuridico dei beni coinvolti, ma anche la frammentazione delle competenze tra i vari livelli territoriali titolari delle funzioni di protezione e valorizzazione dei monumenti e siti UNESCO. Il coordinamento di questi livelli di governo, e tra questi e gli attori privati, svolge un ruolo fondamentale nel bilanciamento tra gestione e conservazione dei siti; in questa prospettiva, un'interpretazione più incisiva degli obblighi derivanti dalla Convenzione UNESCO dovrebbe portare ad un'applicazione generalizzata del metodo collaborativo in questo ambito materiale così essenziale, come si ritiene ormai necessario anche negli altri settori di intervento pubblico in cui entrano in gioco diritti costituzionali.

Parole chiave: Beni culturali; UNESCO; Patrimonio mondiale dell'Umanità; protezione; valorizzazione; Piani di gestione.

Claudia Tubertini: Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

✉ claudia.tubertini@unibo.it

1. *Il carattere multilivello della protezione dei siti UNESCO: il condizionamento effettivo degli organi sovranazionali*

Secondo la consolidata opinione della dottrina, il diritto dei beni culturali costituisce ormai un sistema normativo autonomo nel quale la crescente influenza della dimensione internazionale ha generato importanti trasformazioni nella struttura, nei metodi e negli strumenti che lo caratterizzano. Un primo elemento distintivo di questo sistema è infatti proprio il carattere multilivello delle norme che lo costituiscono: fonti di diritto internazionale, fonti di diritto dell'Unione europea, norme interne, nazionali e sub-statali sono destinate a convivere e ad intrecciarsi, spesso generando non pochi problemi di convivenza, a partire dalla stessa individuazione del perimetro – più ampio o più ristretto – dei beni oggetto di regolazione²¹⁷. L'affermazione dell'unità ed universalità della cultura e del patrimonio culturale, secondo il fenomeno ormai da tempo definito della globalizzazione dei beni culturali²¹⁸, del resto, ha acuito la necessità di trovare forme di convivenza tra le istituzioni chiamate, a diverso livello, a concorrere alla realizzazione degli obiettivi a cui tutto il diritto dei beni culturali da sempre è orientato, ed il temperamento tra gli obiettivi primari a cui esse sono rispettivamente destinate: tutela e valorizzazione; conservazione e fruizione.

In questo contesto un indubbio ruolo di primo piano assume la Convenzione Unesco di Parigi del 1972 sulla protezione del patrimonio mondiale, culturale e naturale, che conta l'Italia come Stato da lungo tempo aderente²¹⁹ ed essenziale contributore, sia in termini di supporto finanziario che di numerosità dei beni riconosciuti e protetti. E' a questa Convenzione che, come è noto, si deve l'introduzione nel sistema normativo dei beni culturali dell'innovativa nozione di *Cultural Heritage*, comprensiva di monumenti, siti e complessi (agglomerati) tanto di valore storico-culturale che naturalistico, di cui gli Stati aderenti sono chiamati a concorrere per l'identificazione, la protezione, la conservazione e la valorizzazione. L'innovazione è stata determinante per il nostro diritto interno, tradizionalmente ancorato ad una definizione atomistica e circoscritta delle "cose" oggetto tutela; altrettanto innovativa è stata, per il nostro Paese, la qualificazione operata dalla Convenzione del patrimonio culturale come un insieme nel quale convivono beni artistici e naturali, anticipando così di molto tempo la definizione di patrimonio culturale poi adottata, a livello interno, dal Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004.

²¹⁷ C. Barbati, in C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Pipera, G. Scialoja, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino, 2020, p. 25.

²¹⁸ A. Bartolini, *Beni Culturali*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali, VI, Milano, Giuffrè, 2013, p. 107 ss., e *Il bene culturale e le sue plurime concezioni*, in «*Diritto amministrativo*», 2019, p. 223 ss.; L. Casini (a cura di), *La globalizzazione dei beni culturali*, Bologna, Il Mulino, 2010; N. Bassi, *Il demanio planetario: una categoria in via di affermazione*, «*Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*», 2011, p. 619 ss.; R. Chiarelli, *Profili costituzionali del patrimonio culturale*, Torino, 2010.

²¹⁹ Cfr. legge 6 aprile 1977, n. 184 sulla ratifica ed esecuzione della convenzione. Tra i molti scritti dedicati alla Convenzione, si v. F. Francioni, A. Del Vecchio, P. De Caterini (a cura di), *Protezione internazionale del patrimonio culturale: interessi nazionali e difesa del patrimonio comune della cultura*, Milano, Giuffrè, 2000; J.A.R. Nafziger, T. Scovazzi (a cura di), *Le patrimoine culturel de l'humanité*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2008; F. Francioni (a cura di), *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2008; C. Forrest, *International Law and the Protection of Cultural Heritage*, Abingdon, Routledge, 2010; A. Cannone (a cura di), *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, Bari, Cacucci, 2014; E. Baroncini (a cura di), *Il diritto internazionale e la protezione del patrimonio culturale mondiale*, Bologna, BUP, 2019; AA.VV., *Forever Young. Celebrating 50 Years of the World Heritage Convention*, Mucchi, Modena, 2023.

D'altro lato, la stessa Convenzione ha riconosciuto la sovranità degli Stati nel determinare le politiche e le strategie interne di attuazione dei suoi obiettivi, salvo restando l'impegno ad astenersi dall'adottare deliberatamente provvedimenti che possano danneggiare direttamente o indirettamente il patrimonio dell'umanità. La conseguenza di tale "sovranità statale" – ragione principale, a detta degli studiosi di diritto internazionale, del suo ineguagliato successo in termini di numero di Stati aderenti – è che la qualificazione di un bene o di un complesso di beni come "*World Cultural Heritage*" non modifica lo status legale dello stesso, ma obbliga solo lo Stato aderente a riconoscere che il bene così identificato costituisce un bene alla cui protezione è chiamata a cooperare l'intera comunità internazionale (art. 6)²²⁰. D'altro lato, spetta agli Stati contraenti (art. 3) «identificare e delimitare i differenti beni situati sul suo territorio e menzionati agli artt. 1 e 2», e da tale delimitazione vengono posti a carico degli stessi sia obblighi nazionali che internazionali, al fine di assicurare alla future generazioni la trasmissione del proprio patrimonio culturale; deve essere, come sancito dalla Convenzione, iniziativa dello Stato garantire una conservazione e protezione efficace «adottando una politica generale che valorizzi la funzione del patrimonio culturale e naturale nella vita collettiva per integrare la protezione di questo patrimonio nei programmi di pianificazione generale» (art. 5 lett. a).

La seconda conseguenza di questa riconosciuta sovranità statale è che l'organismo internazionale al quale è affidata primariamente l'implementazione della Convenzione, ossia il Comitato del patrimonio culturale e naturale (*World Heritage Committee*), è sprovvisto, almeno formalmente, di poteri normativi, essendo prevista da parte dello stesso solo l'adozione e l'aggiornamento di "linee guida" (*Operational Guidelines*) per la regolazione e la gestione dei principali aspetti applicativi della Convenzione.

Il risultato è quello di un sistema normativo nel quale si combinano, come si è detto, elementi di diritto internazionale ed elementi di diritto interno, che vengono a formare lo "statuto multilivello dei beni Unesco". Appartengono al primo livello, quello internazionale, i requisiti richiesti per il riconoscimento quale bene appartenente al patrimonio dell'umanità e la procedura di inclusione nella lista; la definizione degli obiettivi assegnati agli Stati firmatari; i poteri di intervento dell'Unesco e dei suoi organi, mentre al secondo livello, quello interno, restano le forme di individuazione dei beni culturali, e, soprattutto, le rispettive competenze e poteri delle amministrazioni nazionali di tutela e valorizzazione e la scelta degli strumenti idonei all'attuazione degli obiettivi della Convenzione.

Queste caratteristiche del sistema normativo multilivello di protezione dei siti Unesco hanno trovato conferma anche da parte della nostra Corte Costituzionale la quale, chiamata a verificare la compatibilità con la Convenzione di varie disposizioni del Codice dei Beni culturali e del paesaggio, ha escluso che nel nostro ordinamento i beni Unesco godano di una tutela a sé stante, in quanto, anche a causa della loro notevole diversità tipologica, beneficiano delle forme di protezione differenziate apprestate ai beni culturali e paesaggistici, secondo le loro specifiche caratteristiche. In definitiva, tanto gli interessi ultrastatali, quanto l'interesse diffuso dell'intera

²²⁰ A. L. Tarasco, *Il patrimonio culturale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, p. 34.

popolazione mondiale alla conservazione del sito, sono concretamente realizzabili solo mediante l'esercizio dei poteri legislativi ed amministrativi statuali e la libera scelta da parte dello Stato dei provvedimenti più adeguati (Corte Cost., sent. 22/2016)²²¹.

In base a questo modello, quindi, il ruolo delle istituzioni sovranazionali dovrebbe considerarsi quale meramente sussidiario e complementare a quello degli Stati, risolvendosi in una attività di monitoraggio, supporto operativo e finanziario in caso di emergenza (attraverso il *World Heritage Fund*) e di *moral suasion* che non permette azioni dirette sui beni inclusi nella lista, salvo la misura estrema della loro cancellazione (*Delisting*) dalla lista stessa (misura concepita, evidentemente, come sanzione reputazionale diretta nei confronti dello Stato, che comporta tuttavia una ritrazione delle istituzioni sovranazionali dall'intervento su quei beni che essa stessa ritiene in maggior pericolo). Proprio partendo da questa constatazione è in atto da tempo un dibattito sull'opportunità e sulle modalità di misure di *enforcement* degli obblighi posti a capo degli Stati²²².

Eppure, non si può dubitare che l'azione globale dell'Unesco condizioni *de facto* l'esercizio delle prerogative statali, così come, parallelamente, la stessa attività amministrativa interna incida sulla complessiva efficacia della protezione programmata a livello globale, nell'ambito di un modello si fonda proprio sull'applicazione nazionale di standards e principi di tutela globale. Come è stato efficacemente sottolineato, «l'organismo sopranazionale che fissa lo standard, in difetto di strutture proprie, deve necessariamente ricorrere alle amministrazioni statali e substatali per realizzare delle efficaci politiche di protezione dei singoli Siti e tutelare gli interessi di riferimento; le amministrazioni statali e substatali che attuano le singole misure esercitano i relativi poteri all'interno di una cornice di valori ed interessi espressi a livello sopranazionale, ed adottano decisioni caratterizzate da una rilevanza giuridica che trascende l'ambito territoriale di riferimento e produce i suoi effetti giuridici a livello sopranazionale²²³».

Ma è stata, indubbiamente, la prassi d'applicazione della Convenzione, e, specificamente, il modo in cui è stata interpretata e progressivamente attuata la funzione di monitoraggio, ad aver determinato una interpretazione sempre più stringente degli obblighi di conservazione in capo agli Stati, chiamati in varie occasioni a modificare, in esito a lunghe e articolate consultazioni con gli organi della Convenzione, decisioni di particolare rilievo quanto alla pianificazione territoriale o allo sviluppo d'infrastrutture: tanto da potersi concludere che, «pur con i suoi limiti e la sua precettività variabile e debole, la Convenzione Unesco inserisce gli stati firmatari in un

²²¹ Sui riflessi critici di questa sentenza v. S. Mabellini, *La poliedrica natura dei siti Unesco sotto la lente della Corte Costituzionale*, «Giurisprudenza Costituzionale», 2016, p. 146 ss.; A. Guerrieri, *Corte Costituzionale e siti Unesco: quali tutele nel nostro ordinamento? Uno sguardo alla disciplina interna relativa ai beni patrimonio dell'Umanità*, «Rivista Giuridica di Urbanistica», 4/2016, p. 116 ss.; M. Timo, *Il riconoscimento del centro storico di Napoli come patrimonio culturale mondiale non produce vincolo paesaggistico automatico*, «Giustamm-Rivista di diritto pubblico», 3/2018.

²²² Si è sostenuto, in particolare, la possibilità di estendere anche alla violazione delle linee guida Unesco l'orientamento del Consiglio di Stato che, a proposito di linee guida adottate dall'Autorità nazionale anticorruzione, ha ritenuto che la loro inosservanza possa essere oggetto di censura sotto forma di vizio di eccesso di potere degli atti adottati in loro violazione. Sul punto, si v. A. Guerrieri, *La tutela dei siti Unesco nell'ordinamento italiano, tra prospettiva interna e comparata*, «Diritto dell'economia», 2019, p. 461 ss.

²²³ A. Cassatella, *Tutela e conservazione dei beni culturali nei Piani di gestione Unesco: i casi di Vicenza e Verona*, «Aedon», 1/2011.

sistema di obbligazioni, singole e collettive, ulteriori rispetto a quelle già assunte nell'ordinamento di appartenenza, nei confronti non soltanto degli organi della Convenzione, ma della collettività globale»²²⁴.

È da questa prassi che emerge, infatti, il ruolo centrale assunto dagli organismi consultivi dell'Unesco non solo in merito alla designazione dei siti, ma anche nel controllo sul rispetto degli obblighi di conservazione e nella gestione dell'assistenza internazionale²²⁵.

2. La prospettiva del diritto interno: la tutela coordinata dei siti Unesco ed il ruolo dei piani di gestione

Il condizionamento diretto da parte dell'Unesco sulle scelte di diritto interno si è senz'altro rafforzato a seguito della Dichiarazione di Budaspest del 2002, con la quale il *World Heritage Committee* dell'Unesco ha invitato gli Stati membri dell'Organizzazione a rafforzare le iniziative a tutela del patrimonio culturale mondiale, incentivando l'effettiva protezione dei singoli beni già iscritti (o di cui si auspica l'iscrizione) nella *World Heritage List*, in modo da garantire un equilibrato bilanciamento degli interessi sottesi alla conservazione e fruizione dei vari siti, rilevanti non solo sul Piano culturale, ma anche economico e sociale. E' da questa dichiarazione, infatti, che si è inserito quale elemento necessario della proposta di inserimento di un bene nella lista Unesco la redazione di un piano di gestione, la predisposizione di tutti gli strumenti necessari per la sua attuazione, nonché l'impegno alla pubblicazione di rapporti periodici sul grado di protezione ed implementazione delle tutele delle singole aree inserite nella lista dell'Unesco. Nella prassi si è affermata la regola per la quale i rapporti periodici debbano contenere, oltre all'indicazione delle misure adottate, anche una relazione sullo stato di conservazione del bene. A seguito della presentazione dei rapporti, il Comitato analizza le questioni sollevate può rivolgere raccomandazioni agli Stati. La prassi ha poi affiancato a tale modalità di controllo ordinario anche un controllo straordinario (*Reactive Monitoring*) volto a fronteggiare situazioni a carattere eccezionale, ed anche missioni ispettive, allo scopo di determinare le condizioni del bene, la possibilità d'adottare misure correttive o l'efficacia di quelle prese dallo Stato territoriale²²⁶.

Lo strumento del piano di gestione è stato recepito dal legislatore italiano con la legge 20 febbraio 2006, n. 77, «Misure speciali di tutela e fruizione dei siti italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella lista del patrimonio mondiale, posti sotto la tutela dell'UNESCO». dove si è previsto che l'elaborazione del Piano di gestione del Sito non sia necessaria solamente ai fini dell'iscrizione nella *World Heritage List*, ma costituisca anche una dotazione obbligatoria dei Siti che abbiano già ottenuto tale riconoscimento da parte dell'Unesco, nell'ottica di garantire una protezione e tutela continua di tali beni ed elevare gli stessi standard di tutela alle indicazioni contenute nella dichiarazione di Budapest.

È interessante notare come la legge preveda (art. 3, c. 3) che gli «accordi tra i soggetti pubblici istituzionalmente competenti alla predisposizione dei piani di gestione e alla realizzazione

²²⁴ P. Chirulli, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, «Diritto Amministrativo», 2019, p. 706.

²²⁵ cfr. M. Gestri, *Le grandi navi nella laguna di Venezia e la Convenzione Unesco del 1972*, in *Lo Stato*, n. 16, 2021, p. 315 e I.C. Macchia, *Il mantenimento dell'outstanding universal value dei siti Unesco: esempi significativi nella prassi degli organi della convenzione del 1972 e delle autorità nazionali*, in E. Baroncini (a cura di), *Il diritto internazionale e la protezione del patrimonio culturale mondiale*, Bologna, *AmsActa* UNIBO, 2022, p. 132 ss

²²⁶ M. Gestri, *op. cit.*, pp. 318-319.

dei relativi interventi sono raggiunti con le forme e le modalità previste dal Codice». L'obiettivo della cooperazione tra soggetti diversi (pubblici e privati, Stato, regioni ed enti locali) sono dunque quelli della realizzazione di una gestione necessariamente «integrata», dove valorizzazione e tutela si presentano in posizione equi ordinata e tra loro coordinate in vista della realizzazione del comune obiettivo della più efficiente gestione del sito, in una prospettiva, dunque, quasi rovesciata rispetto a quella assunta dal Codice²²⁷. Del resto, i principi dettati dal Codice in materia di valorizzazione privilegiano la cooperazione tra i vari livelli istituzionali, e a tal fine prevedono strumenti consensuali nei rapporti tra amministrazioni (artt. 102 e 112) destinati prevalentemente a realizzare una gestione integrata dei beni culturali, da intendersi proprio quale ricerca di una reale interazione tra le attività svolte dagli enti territoriali competenti che possa condurre alla realizzazione di percorsi unitari di valorizzazione, ad itinerari che possano consentire la fruizione ad un pubblico sempre più ampio che, infine, favorire un maggiore coinvolgimento dei soggetti privati sia in quanto potenziali operatori, sia, anche, come proprietari di beni da destinare alla pubblica fruizione (art. 104)²²⁸.

Sia pure nel rispetto del principio di sovranità degli Stati, è quindi la necessità di dotare ciascun sito di un piano di gestione ad implicare il necessario superamento della dicotomia tra tutela e valorizzazione, in vista di un documento orientato, appunto, «gestione», termine che evoca, in senso letterale, tutte quelle attività – come all'interno dei contesti aziendali – necessarie non solo a conservare l'insieme dei beni nel suo stato, ma anche ad aumentarne la capacità produttiva²²⁹. Tale strumento rappresenta, inoltre, un riflesso della stessa accezione ampia di patrimonio culturale adottata dalla Convenzione: è all'interno dei siti Unesco che comprendono intere porzioni di città, centri storici, paesaggi, dove appare più evidente la necessità di una gestione unitaria, che permetta di contemperare la necessità di tutela dei siti e quella di regolamentare l'uso del territorio e le attività di vita quotidiana, sociali, commerciali che nello stesso si svolgono.

Lo stesso metodo collaborativo, del resto, appare presupposto già dal procedimento per il riconoscimento del bene e la sua inclusione nella lista: la presentazione della candidatura chiama infatti già in causa tutti i soggetti, pubblici e privati, chiamati poi a collaborare nel piano di gestione²³⁰.

Nonostante questi indubbi elementi positivi, la debole precettività giuridica del piano di gestione costituisce a tutt'oggi il principale limite dello strumento in questione. I piani appaiono infatti, per come disciplinati dalla citata l. 77/2006, ed interpretati successivamente²³¹, meri atti

²²⁷ C. Vitale, *La fruizione dei beni culturali tra ordinamento internazionale ed europeo*, in L. Casini (a cura di), *La globalizzazione dei beni culturali*, cit., pp. 177-178

²²⁸ C. Videtta, *Beni culturali nel diritto amministrativo*, in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, 2012.

²²⁹ A. Guarnieri, op. cit., p. 19. Sull'opportunità di una lettura della funzione di valorizzazione che ricomprenda, oltre alla conservazione dei beni e alla fruizione collettiva degli stessi, l'utilizzo delle potenzialità economiche che il bene racchiude, M. C. Cavallaro, *I beni culturali: tra tutela e valorizzazione economica*, «Aedon», 3/2018.

²³⁰ La *World Heritage Committee*, che si riunisce una volta all'anno, valuta le candidature avvalendosi dei propri organi consultivi (per i beni materiali, l'ICOMOS, *International Council on Monuments and sites*, uno dei tre organismi consultivi dell'Unesco) seguendo una articolata istruttoria della durata approssimativa di un anno e mezzo.

²³¹ Secondo Linee Guida MiBAC del 2004 Piani di gestione sono chiamati ad assolvere una mera opera di coordinamento su tutte le altre pianificazioni per a) Mantenere nel tempo la integrità dei valori che hanno consentito la iscrizione alla World Heritage List; b) Ridefinire e rendere compatibile un processo locale condiviso da più soggetti e autorità per coniugare la tutela e la conservazione con lo sviluppo integrato delle risorse d'area.

programmatici destinati ad essere concretizzati in successivi atti conformativi della proprietà. L'art.3, comma 2, della Legge n. 77 del 2006, infatti, da un lato sancisce la funzione strategica dei Piani di gestione a cui assegna il compito di definire le priorità di intervento e le relative modalità attuative, nonché le azioni esperibili per reperire le risorse pubbliche e private necessarie, dall'altro lato, delinea la sua funzione di coordinamento nella misura in cui in esso vanno definite le opportune forme di collegamento con programmi o strumenti normativi che perseguano finalità complementari, tra i quali quelli disciplinanti i sistemi turistici locali e i piani relativi alle aree protette. I piani di gestione non possono quindi considerati come fonti sovraordinate rispetto agli altri piani urbanistici che perseguano finalità complementari, essendo da escludere la sussistenza di un rapporto di tipo propriamente gerarchico rispetto al sistema di pianificazione urbanistica e settoriale.

Questa declinazione del Piano di gestione nell'ordinamento interno non elide la circostanza che l'obbligo di adozione dei Piani di gestione, sia per i siti già iscritti nella World Heritage List, sia per quei patrimoni di eccezionale valore che si candidano all'iscrizione, trovi la propria fonte in un impegno che lo Stato italiano ha pattiziamente assunto nei confronti dell'Unesco. Dunque, l'adozione del piano di gestione e il raggiungimento degli obiettivi di salvaguardia e valorizzazione in esso perseguiti assolvono alla duplice funzione di adempimento di un obbligo internazionale e di tutela su scala locale di interessi internazionali. Non si comprende, quindi, perché non sia stata accolta la lettura, pure avanzata in dottrina, di considerare i piani di gestione veri e propri parametri di legittimità interposti da utilizzare da parte del giudice chiamato a sindacare la legittimità degli atti attuativi susseguenti²³². Proprio il rispetto del piano di gestione, del resto, ha permesso in alcune eclatanti situazioni di messa in pericolo di beni già inseriti nella *World Heritage List* alle istituzioni sovranazionali di effettuare controlli e di esercitare sugli stati una forte pressione, condizionando di fatto l'esercizio di prerogative decisionali formalmente riservate alle istituzioni nazionali e spingendole a non adottare soluzioni urbanistiche ed edilizie incompatibili con il citato piano²³³.

Un'altra caratteristica dei piani di gestione è quello della loro atipicità, riflesso inevitabile della pluralità di beni ed attori che possono essere coinvolti in esso, ma anche conseguenza della mancanza di una loro compiuta disciplina legislativa e del carattere solo latamente prescrittivo delle *Guidelines* elaborate in materia dall'Unesco, che contengono una elencazione meramente esemplificativa dei contenuti dei piani²³⁴. La differenziazione dei contenuti riguarda in primo luogo le strutture organizzative istituite per la loro attuazione, la loro durata e la periodicità

²³² A. Cassatella, *Tutela e conservazione dei beni culturali nei piani di gestione dei siti Unesco*, cit..

²³³ Si veda l'esempio del centro storico di Vicenza e delle azioni di controllo intraprese dall'ICOMOS, che a seguito di una visita di controllo ha suggerito specifici adempimenti procedurali (come la valutazione d'impatto sul patrimonio culturale (*Heritage impact assessment*) del tutto estranei all'ordinamento giuridico interno (A. Cassatella, *Vicenza: un centro storico tra dimensione locale e sovranazionale*, in M. Malo (a cura di), *I centri storici come parte del patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino, 2019, p. 171 ss..

²³⁴ G. Garzia, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nel sistema dei piani di gestione dei siti Unesco*, «Aedon», 2/2014, il quale sottolinea che anche la struttura del piano non è disciplinata, a parte la previsione di eventuali c.d. "zone cuscinetto" (o "buffer zone") necessarie per collegare il sito tutelato con l'area esterna allo stesso, favorendo la costituzione di una cornice di protezione al sito e che rende - sotto questo specifico aspetto - il piano di gestione assimilabile al sistema di pianificazione proprio delle aree naturali protette.

effettiva di aggiornamento. Ne deriva un quadro variegato, che ovviamente porta ad una altrettanta varietà nell'efficacia dei piani sinora sperimentati, anche per quanto concerne il maggiore o minor grado di coinvolgimento della cittadinanza nella loro progettazione, monitoraggio ed implementazione²³⁵. Sotto questo ultimo profilo, conta anche il differente grado di sviluppo che tuttora presenta l'applicazione, nel campo dei beni culturali, degli strumenti della cd. amministrazione condivisa dei beni comuni²³⁶. La previsione di una sede deputata alla raccolta, al controllo ed alla verifica di sistema dei piani di gestione potrebbe certamente aiutare a effettuare una adeguata comparazione delle esperienze, a favorire la circolazione di *best practices* e a raggiungere una migliore omogeneità qualitativa dei piani.

3. *L'impatto del sistema di riparto delle competenze sulla protezione dei siti Unesco: la collaborazione necessaria*

La riflessione sull'efficacia del sistema di protezione dei siti Unesco in Italia non può dirsi completa senza aggiungere qualche riflessione sull'attuale sistema di ripartizione delle competenze in materia di beni culturali in Italia, così come derivante dall'evoluzione della legislazione ordinaria e soprattutto dalla riforma costituzionale del 2001.

Si è visto che la natura stessa dei beni Unesco e la molteplicità degli obiettivi che la Convenzione si prefigge portano inevitabilmente ad un necessario coordinamento, in primo luogo, tra più amministrazioni, oltre che tra attori pubblici e privati.

Nel caso dell'Italia, questa esigenza è ancor più forte in conseguenza della attuale ripartizione costituzionale delle competenze che vede lo Stato titolare della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela e delle Regioni in materia di valorizzazione. A ciò si aggiungono gli enti locali, che in relazione ai beni di cui sono titolari hanno, in base al consolidato orientamento della Corte Costituzionale, un dovere di valorizzazione, così come allo Stato continua ad essere attribuito il compito di valorizzare i beni di sua proprietà. In buona sostanza, dopo la riforma costituzionale del 2001 si è passati da un criterio fondato su tipi di beni ad un criterio per tipi di funzioni (tutela per lo più come competenza esclusiva statale, valorizzazione come competenza concorrente regionale), corretto in ragione dell'appartenenza dei beni (valorizzazione allo Stato ed agli enti locali per i beni rientranti nella sua disponibilità). Per i beni paesaggistici, il significativo ruolo regionale e locale, unito alla competenza statale in materia di tutela, comporta pur sempre una necessaria quanto complessa cogestione.

La Corte Costituzionale ha sottolineato in più occasioni la stretta ed ontologica interconnessione tra tutela e valorizzazione per la natura unitaria delle esigenze che esprimono (si veda,

²³⁵ Per una rassegna di alcuni processi inclusivi messi in atto da siti italiani della *World Heritage List*, E. Ercole, *Governance, partecipazione e inclusione nei piani di gestione dei siti della World Heritage List dell'Unesco*, «*Annali del Turismo*», VI, 2017, p. 186 ss. Sulla tendenza del diritto internazionale al passaggio da un modello prevalentemente incentrato sulle esigenze di protezione del patrimonio culturale ad uno maggiormente indirizzato a promuoverne un uso a fini sociali, facendolo strumento di inclusione sociale e chiamando la società civile a concorrere alla sua gestione e utilizzazione, S. Mabellini, *La proprietà conformata dei beni culturali come archetipo per lo status dei "beni comuni"?*, «*Rivista di diritti comparati*», Special Issue II, 2020, pp. 41-42.

²³⁶ B. Accettura, *Politiche di valorizzazione e funzione sociale dei beni culturali. Pratiche di cittadinanza attiva*, «*Federalismi.it*», n. 16/2019, p. 12 ss.; F. Donà, *Partecipazione e sussidiarietà nella valorizzazione dei beni culturali: strumenti disponibili e prospettive future*, *ivi*, n. 25/2020, p. 57 ss.

da ultimo, la sent. 140/2015), facendone derivare la necessaria applicazione del principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni.

La connessione non è, del resto, solo tra tutela e valorizzazione ma anche tra queste e altre politiche pubbliche, a cominciare da quelle relative al governo del territorio ed al turismo. Per il raccordo tra lo Stato e le Autonomie territoriali, al momento, non vi sono sedi organizzative dedicate, diverse da quelle generali rappresentate dal cd. Sistema delle Conferenze (Stato-Regioni, Stato-Città ed Unificata), ormai divenute il perno delle relazioni interistituzionali nel nostro paese, e da tempo oggetto di proposte volte ad una loro riforma²³⁷. Sotto questo profilo, si concorda con chi ha criticato l'avvenuta soppressione delle Commissioni regionali per i beni e le attività culturali, previste dagli art 154 e 155 del d.lgs. 11/198 come strutture consultive e propositive per la programmazione delle attività di valorizzazione e la mancata loro sostituzione con altre soluzioni organizzative idonee ad assicurare il raccordo tra e strutture statali e le autonomie territoriali²³⁸.

Questo sistema di competenze binario, se non tripartito (tenuto conto del rilevante ruolo delle amministrazioni locali) è da tempo oggetto di dibattito e di proposte volte al suo superamento, ora nella direzione di un più deciso riconoscimento della competenza regionale e locale, ora in senso accentrato. Si scontrano, infatti, due dinamiche opposte: una di tipo ascendente (la cultura è sempre più globale, il diritto alla fruizione del patrimonio culturale si trasforma, sia pur con qualche difficoltà, in un diritto fondamentale slegato dalla cittadinanza, con relativa competenza primaria dello Stato), una di tipo discendente (per molti beni culturali vi è un forte radicamento nel territorio, con conseguente nesso con la collettività di riferimento, che fonda e giustifica la richiesta di una loro cura e gestione locale; si vedano le dinamiche sottese anche al già citato fenomeno della cd. amministrazione condivisa per la cura dei beni comuni)²³⁹.

Nel caso dei beni Unesco, più che la necessità di andare verso una totale centralizzazione degli assetti organizzativi – con relativa pubblicizzazione in senso organizzativo dell'interesse pubblico sottostante la tutela Unesco – si avverte un'esigenza di efficace coordinamento tra i vari enti pubblici territoriali coinvolti nella gestione, al fine di garantire una tutela piena ed uno sfruttamento equilibrato del sito. Che la mancanza di coordinamento possa, se non impedire, quantomeno ritardare l'intervento dello Stato a protezione del bene Unesco è risultato, purtroppo, evidente in varie occasioni. La vicenda del passaggio della cd. Grandi Navi per la laguna di Venezia, e del divieto introdotto dal legislatore statale solo nel 2021, dopo numerosi e reiterati inviti – e la minaccia di cd. *delisting* – da parte del Comitato Unesco²⁴⁰, hanno solo reso evidente al grande pubblico un problema che era già emerso anche in altre, e non meno significative, situazioni.

I siti Unesco, come si è detto, a seconda delle loro caratteristiche tipologiche, sono ora beni culturali, ora beni paesaggistici, ora beni ambientali; talvolta hanno solo una di queste caratteristiche, altre volte tutte e tre. L'idea che lega tra loro i beni Unesco – a cui è comune il livello

²³⁷ Sul punto mi sia consentito rinviare a C. Tubertini, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, «Diritto pubblico», 2021, p. 667 ss.

²³⁸ G. Sciuolo, *Patrimonio culturale e sviluppo delle istituzioni*, in M. Malo (a cura di), *Declinazioni di patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 88 ss.

²³⁹ Evidenza questa duplice traiettoria P. Chirulli, op. cit. p. 701.

²⁴⁰ Sulla ricostruzione di questa vicenda, rinvio nuovamente a M. Gestri, op. cit., p. 322.

di protezione apprestata per l'intera umanità e le generazioni future, così come sancito dalla Convenzione del 1972 – richiederebbe invece di superare la concezione individuale, facendone prevalere una d'assieme. Da ciò, a cascata, le naturali conseguenze su un piano di tutela ed organizzazione²⁴¹.

Sul punto, una indicazione può trarsi direttamente dalla Costituzione, che a fronte del pluralismo istituzionale delineato nella materia dei beni culturali (artt. 117 e 118) e della doverosità dell'impegno richiesto a tutte le articolazioni della Repubblica (art. 9), sembra suggerire anzitutto la strada della cooperazione fra soggetti pubblici, laddove allude (art. 118) a specifiche "forme di coordinamento tra Stato e Regioni" nella materia della tutela dei beni culturali. Da questa norma si può infatti ricavare una indicazione di metodo, ovvero, la collaborazione come criterio di azione necessario in questo settore, tenuto conto che oltre al pluralismo delle competenze esistono la molteplice appartenenza dei beni culturali, l'intreccio fra politiche dei beni culturali e altre politiche pubbliche e la dislocazione di dette politiche fra vari attori istituzionali. Il fatto che si tratti di un'esigenza nella pratica ancora largamente disattesa²⁴² non esclude che si debba procedere comunque in questa direzione. Su questo, proprio la corretta lettura ed interpretazione degli obblighi discendenti dalla Convenzione Unesco dovrebbe condurre ad una applicazione diffusa del metodo collaborativo in questo, così essenziale, ambito materiale, così come ormai si ritiene in altri ambiti dove sono in gioco diritti di rango costituzionale²⁴³.

²⁴¹ A. Guerrieri, op. cit., p. 30.

²⁴² Come rilevato da G Sciullo, *I beni culturali quali risorsa collettiva da tutelare - una spesa, un investimento*, «Aedon», 1/2017, e, nuovamente e più recentemente, da M. Cammelli, G. Piperata, *Patrimoni culturali: innovazioni da completare; tensioni da evitare*, «Aedon», 1/2022. Sulla necessaria convergenza tra le istituzioni pubbliche e tra queste e quelle private la gestione dei siti e beni protetti dalle Convenzioni Unesco, in particolare nelle aree economicamente svantaggiate, cfr. anche G. Armao, *Tutela e valorizzazione integrata del patrimonio culturale dei siti Unesco. Il caso del sito seriale "Palermo arabo-normanna e le Cattedrali di Cefalù e Monreale"*, «Aedon», 1/2018.

²⁴³ Sulla necessità di preservare l'attuale nostro sistema articolato di competenze potenziando i meccanismi di raccordo tra Stato, Regioni ed Enti locali, rinvio a C. Tubertini, *Collaborazione necessaria e differenziazione responsabile: riflessioni sparse su emergenza pandemica e sistema plurilivello*, «Istituz. Federalismo», num. spec. 2020, p. 89 ss.

Attività investigative e strumenti di contrasto ai fenomeni criminosi connessi al cultural heritage: un terreno fertile per rimuovere, in futuro, i dubbi presenti

Marco Fusaroli

Abstract

The concept of common heritage of mankind, introduced in a completely "revolutionary" way by the UNESCO Convention in 1972, has undoubtedly sensitized also the penal discipline of national legal systems, in the broader panorama of safeguarding policies adopted by the international community. It is, in this regard, emblematic of the progression in the global context of the need, which has matured over time, to introduce pactual sources - of "broad sharing" among states - aimed at shaping a specific form of criminal protection for cultural property: essential to protect the heritage of humanity.

Precisely from the experience formed by the succession of international agreements on the first systems of multilateral guarantee and cooperation, the first Treaty on the criminal defense of artistic and cultural heritage outside the context of war was signed in Nicosia in 2017: with the main objective of preparing a common line marked by the prevention and fight against illicit trafficking and destruction of cultural property.

It is of recent coinage the alignment of our legal system with the Convention, which took place through the entry into force of Law No. 22 of March 9, 2022, bearing the Provisions on Crimes against Cultural Heritage, which took charge of systematically reorganizing the previous substantive discipline with a view to tightening the punitive treatment and revising investigative methods.

So, a first step has been taken by our legislature toward the internal reorganization of systems to combat criminal phenomena related to cultural heritage. A new Title VIII-bis was coined in the Penal Code headed "Of crimes against cultural heritage," and undercover investigations were extended - a novelty that had also been the subject of bills n. 646/2013 and n. 2864/2017 discussed in the 17th Legislature - to the newly introduced crimes of laundering and self-laundering of cultural heritage.

Well, the purpose of the paper is to analyze the novelties of the reform, calibrated precisely on the peculiarities of the detection of these forms of offenses, comparing them with past issues.

Il concetto di patrimonio comune dell'umanità, introdotto in via del tutto "rivoluzionaria" dalla Convenzione UNESCO nel 1972, ha indubbiamente sensibilizzato - tra i numerosi ambiti d'incidenza - anche la disciplina penalistica degli ordinamenti nazionali, nel più ampio panorama delle politiche di salvaguardia adottate dalla Comunità internazionale. È, a tal proposito, emblematica la progressione nel contesto mondiale dell'esigenza, maturata nel tempo, di introdurre fonti pattizie - di "larga condivisione" tra gli Stati - volte a plasmare una forma specifica di tutela penale per i beni culturali: essenziale per proteggere il patrimonio dell'umanità.

Proprio dall'esperienza formatasi dal susseguirsi di accordi internazionali sui primi sistemi di garanzia e cooperazione multilaterale, nel 2017 è stato firmato a Nicosia il primo Trattato sulla difesa penale del patrimonio artistico e culturale al di fuori del contesto bellico, con il precipuo obiettivo di predisporre una linea comune improntata sulla prevenzione e sulla lotta al traffico illecito e alla distruzione di beni culturali.

È di recente conio l'allineamento del nostro ordinamento alla Convenzione, avvenuto mediante l'entrata in vigore della Legge n. 22 del 9 marzo 2022, recante le Disposizioni in materia di reati contro il patrimonio culturale, che si è fatta carico di riorganizzare sistematicamente la disciplina sostanziale previgente nell'ottica di un inasprimento del trattamento sanzionatorio e di una revisione dei metodi investigativi.

Dunque, un primo passo è stato mosso dal nostro legislatore verso la riorganizzazione interna dei sistemi di contrasto ai fenomeni criminosi connessi al *cultural heritage*. È stato coniato il nuovo titolo VIII-bis nel codice penale rubricato "Dei delitti contro il patrimonio culturale" e sono state estese le indagini sotto copertura – novità che era stata anche oggetto dei disegni di legge n. 646/2013 e n. 2864/2017 discussi nella XVII legislatura – ai neo-introdotti delitti di riciclaggio e autoriciclaggio di beni culturali.

Ebbene, la finalità del contributo è quella di analizzare le novità della riforma, calibrate proprio sulla peculiarità dell'accertamento di tali forme di illecito, raffrontandole con le problematiche passate.

Parole chiave: operazioni sotto copertura; reati contro il patrimonio culturale; intercettazioni; trojan horse.

Marco Fusaroli: Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

✉ marco.fusaroli3@unibo.it

1. Premessa

Il presente contributo si pone l'obiettivo di esaminare l'attuale quadro normativo attinente alle attività investigative in materia di reati connessi al *cultural heritage* alla luce della recente legge 9 marzo 2022, n. 22, con cui sono state recepite nel nostro ordinamento le linee di indirizzo dettate dalla Convenzione di Nicosia del 2017. Al fine di introdurre l'analisi, verrà brevemente passata in rassegna la "risposta" fornita dal diritto punitivo all'esigenza di tutela dei beni culturali prima della ratifica della Convenzione, così da comprendere in che modo la novella sia intervenuta sulla disciplina penale, sia sostanziale che processuale.

Lo scopo che ci si pone è quello di proporre una lettura integrata del precedente assetto e le recenti novità normative, considerando la possibilità, ora, di ricorrere all'utilizzo delle intercettazioni, anche mediante captatore informatico, per registrare le comunicazioni tra presenti e allo strumento delle *undercover investigation*.

La necessità di predisporre un arsenale investigativo, anche di elevato livello tecnologico, quale strumento per contrastare efficacemente le attività illecite sottese alla circolazione dei beni culturali era divenuta ormai ineludibile. Le esigenze di un'armonizzazione normativa si potevano (e si possono) trarre anche dall'esperienza applicativa delle agenzie europee; in particolare, dal report Europol del 2021 è emerso il sempre più frequente passaggio del traffico illecito dei beni culturali dal "tradizionale" mercato nero "fisico", al *marketplace online* spesso localizzato nel *deep web*, al fine di sfruttare le innumerevoli potenzialità di anonimato che la rete offre, oltre al problema del cosiddetto «grey market»²⁴⁴.

Chiara, dunque, come tale scenario, che testimonia forme di criminalità sempre più evolute, sia destinato a confrontarsi anche con le spinose questioni concernenti le investigazioni in ambiente digitale.

2. Il diritto punitivo nella prospettiva domestica della tutela del patrimonio culturale e artistico: un primo sguardo alle implicazioni processuali

Come anticipato, nel nostro ordinamento l'impianto normativo dedicato alla tutela penale dei beni culturali è ampiamente mutato attraverso la recentissima riforma che si è occupata di mettere mano sia alla disciplina sostanziale, mediante l'introduzione di nuove fattispecie di reato, sia alla disciplina processuale, in particolare in relazione alle indagini preliminari.

Rispetto al diritto penale, la situazione *ante* novella ci metteva dinanzi ad un insieme di disposizioni ampiamente contraddittorie e incoerenti²⁴⁵, inidonee a tener conto (nelle fattispecie astratte) delle modalità esecutive che, nel tempo, sono andate perfezionandosi in questo settore²⁴⁶.

²⁴⁴ Si v. V. Manes, *La circolazione illecita dei beni artistici e archeologici. Riposte penali ed extrapenali a confronto*, in *Circolazione dei beni culturali mobili e tutela penale: un'analisi di diritto interno, comparato e internazionale*, Milano, 2015, p. 90, secondo l'autore, diversamente da altri traffici illeciti, il commercio di opere d'arte non è del tutto illegale, essendo parte integrante di un mercato, in realtà, astrattamente lecito: la materia risulta, per tale motivo, particolarmente opaca.

²⁴⁵ G.P. Demuro, *I delitti contro il patrimonio culturale nel codice penale: prime riflessioni sul nuovo titolo VIII-bis*, in *D.p.c. riv. trim.*, f. 1/2022, p. 7.

²⁴⁶ V., da ultimo, il comunicato stampa del Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale, in www.media.beniculturali.it, 12 giugno 2021, ove si dà atto della partecipazione all'operazione internazionale "Pandora V". In tale comunicato, si

La tutela penale dei beni afferenti al patrimonio artistico era tradizionalmente affidata a due gruppi di norme incriminatrici: uno si rinveniva nel codice penale e l'altro nella legislazione complementare²⁴⁷.

Nel codice Rocco, per vero, non si rilevava una espressa classe di reati posti a presidio dell'opera d'arte: l'articolato normativo si dedicava piuttosto a presidiare in via generale l'integrità della *res* o il suo trasferimento²⁴⁸.

Nella legislazione complementare spiccava la parte quarta del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (artt. 169 ss.), al cui interno figurava un sistema sanzionatorio caratterizzato dalla coesistenza del diritto amministrativo e di quello penale, con il secondo confinato spesso in un ruolo ausiliario rispetto al primo²⁴⁹.

Infatti, il catalogo di reati – previsto al titolo II – era connotato da illeciti di pericolo in cui la sanzione penale conseguiva alla trasgressione delle disposizioni amministrative in materia di gestione e trasferimento dei beni culturali.

A fronte di una disciplina siffatta – «frammentaria e disomogenea»²⁵⁰ – si potevano riscontrare frequenti difficoltà sul piano dell'accertamento giudiziario. Non era, infatti, ammesso l'utilizzo degli strumenti investigativi più invasivi, contemplati dalla legge processuale, per condurre in maniera efficace le attività d'indagine in relazione a tali fenomeni criminosi; si pensi – in particolare – alle intercettazioni o alla possibilità di ricorrere all'utilizzo di indicazioni di copertura per partecipare in incognito alle attività di scambio, soprattutto nel *deep web*²⁵¹.

Ebbene, dando corso all'allineamento del nostro ordinamento alla Convenzione di Nicosia mediante l'entrata in vigore della l. n. 22/2022, recante le *Disposizioni in materia di reati contro il patrimonio culturale*, il legislatore si è fatto carico di riorganizzare sistematicamente la disciplina

evidenzia che «le attività hanno permesso di effettuare un esteso controllo del web (siti di case d'asta, pagine di commercio elettronico specialistico e generico, piattaforme social media) finalizzato all'individuazione di beni culturali di sospetta provenienza, da rendere oggetto di approfondimento durante la fase operativa [...]».

²⁴⁷ F. Mazzacuva, *La tutela dell'opera d'arte contemporanea*, in A. Corrado-S. F. D'urso, *L'arte contemporanea nella realtà giuridica*, Milano, 2021, pp. 251 ss.; peraltro, le origini di tale assetto bifronte della tutela – disperso tra il *Kensrafrecht* codicistico e il *Nebenstrafrecht* appannaggio della legislazione complementare – sono molto remote, si tratta infatti di un "sottosettore" del diritto penale che ha mantenuto nel tempo una sostanziale continuità di tipo strutturale, a partire dalla l. n. 1089/1939, sul punto S. Manacorda, *La circolazione illecita dei beni culturali nella prospettiva penalistica: problemi e prospettive di riforma* in AA.VV. *Circolazione dei beni culturali mobili e tutela penale: un'analisi di diritto interno, comparato e internazionale*, Milano, 2015, p. 7.

²⁴⁸ F. Mantovani, *Lineamenti della tutela penale del patrimonio artistico*, in *Riv. it. dir. pen. proc.*, 1976, pp. 55 ss. G. Pioletti, *Sulla probatio diabolica della legittimità del possesso di cose d'interesse archeologico*, in *Cass. pen.*, 1997, pp. 517 ss.; V. Manes, *La tutela penale*, in AA.VV., *Diritto e gestione dei beni culturali*, Bologna, 2011, pp. 289 ss.; C. Perini, *Itinerari di riforma per la tutela penale del patrimonio culturale*, in www.lalegislazionepenale.eu, 19 febbraio 2018; A. Visconti, *La repressione del traffico illecito di beni culturali nell'ordinamento italiano. Rapporti con le fonti internazionali, problematiche applicative e prospettive di riforma*, in www.lalegislazionepenale.eu, 19 dicembre 2021.

²⁴⁹ La sanzione penale sembrava relegata, nell'impianto normativo previgente, in una posizione del tutto secondaria. In tale scenario, come acutamente veniva osservato da S. Manacorda, op. cit. p. 7, la tutela rimaneva, così, prevalentemente appannaggio dello strumento amministrativo; sul punto si veda, altresì, L. D'agostino, *Dalla "vittoria di Nicosia" alla "navetta legislativa: i nuovi orizzonti normativi nel contrasto ai traffici illeciti di beni culturali*, in *D.p.c. riv. trim.*, f. 1/2018, p. 83; A. Massaro, *Illecita esportazione di cose di interesse artistico: la nozione sostanziale di bene culturale e le modifiche introdotte dalla legge n. 124 del 2017*, in *D.p.c. riv. trim.*, f. 5/2018, pp. 111 ss.

²⁵⁰ S. Manacorda, op. cit. p. 6.

²⁵¹ V. già L. Lupària, *Tutela dei beni culturali e processo penale*, in AA.VV. *Patrimonio culturale. Profili giuridici e tecniche di tutela*, Roma, 2017, p. 194.

previgente nell'ottica di un ricorso diretto e compatto al diritto punitivo²⁵². Le modifiche apportate al codice penale hanno avuto – come anticipato e come vedremo nel prosieguo della trattazione – un'importante ricaduta sul sistema processuale.

3. *Le attività investigative nella sfera del cultural heritage prima e dopo la l. n. 22 del 2022: in particolare, le intercettazioni e il trojan horse*

La legge n. 22/2022 – dal punto di vista processuale – ha ampliato gli spazi entro i quali sono ammesse le operazioni sotto copertura, facendovi rientrare, ora, anche i reati in materia di beni culturali: in particolare, il riciclaggio e l'autoriciclaggio di opere d'arte. Inoltre, la creazione di nuove figure delittuose caratterizzate da un trattamento sanzionatorio particolarmente afflittivo determina conseguenti ricadute anche sulla disciplina delle indagini preliminari.

Infatti, le elevate cornici edittali predisposte ora per i delitti contemplati nel titolo VIII-*bis* del codice penale consentono di ricorrere all'uso delle intercettazioni, anche mediante l'utilizzo del *trojan horse*²⁵³, per captare le comunicazioni tra presenti.

Per comprendere in che modo il legislatore è intervenuto, e il conseguente impatto nell'ordinamento processuale, è necessario ripercorrere sinteticamente le problematiche, riscontrate nella prassi, antecedenti alla novella.

In proposito, si deve considerare come le inchieste in materia si siano sempre sensibilmente differenziate in funzione dello specifico scenario in cui si situa l'attività penalmente illecita, a seconda che questa sia inserita in dinamiche proprie della criminalità organizzata (anche a carattere internazionale), oppure risulti realizzata al di fuori di un contesto associativo penalmente rilevante.

²⁵² Nello specifico è stato predisposto un nuovo titolo VIII-bis rubricato «Dei delitti contro il patrimonio culturale» in cui rientrano: il furto di beni culturali, art. 518-*bis* c.p.; l'appropriazione indebita di beni culturali, art. 518-*ter* c.p.; ricettazione di beni culturali, art. 518-*quater* c.p.; impiego di beni culturali provenienti da delitto, art. 518-*quinqies* c.p.; il riciclaggio di beni culturali, art. 518-*sexies* c.p.; l'autoriciclaggio di beni culturali, art. 518-*septies* c.p.; la falsificazione in scrittura privata relativa a beni culturali, art. 518-*octies* c.p.; la fattispecie di violazioni in materia di alienazioni di beni culturali, art. 518-*novies* c.p.; importazione illecita di beni culturali, art. 518-*decies* c.p.; l'uscita o esportazione illecite di beni culturali, art. 518-*undecies* c.p.; la distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento e uso illecito di beni culturali o paesaggistici, art. 518-*duodecies* c.p.; la devastazione e saccheggio di beni culturali e paesaggistici, art. 518-*terdecies* c.p.; la contraffazione di opere d'arte, art. 518-*quaterdecies* c.p. e la correlata causa di non punibilità, art. 518-*quinqiesdecies* c.p.; la contravvenzione del possesso ingiustificato di strumenti per il sondaggio del terreno o di apparecchiature per la rilevazione dei metalli, art. 707-*bis* c.p.

²⁵³ In letteratura, F. Centorame, *Le indagini tecnologiche ad alto potenziale intrusivo fra esigenze di accertamento e sacrale inviolabilità dei diritti della persona*, Riv. it. dir. proc. pen., f. 2/2021, p. 499; R. Aprati, *Prime riflessioni sull'assetto normativo del captatore informatico*, in Cass. pen., f. 2/2021, p. 441; M. Torre, *Il virus di Stato nel diritto vivente tra esigenze investigative e tutela dei diritti fondamentali*, in Dir. pen. proc., 2015, pp. 1167 ss.; A. Balsamo, *Le intercettazioni mediante virus informatico tra processo penale italiano e Corte europea*, in Cass. pen., f. 5/2016, p. 2286; R. Orlandi, *Usi investigativi dei cosiddetti captatori informatici. Criticità e inadeguatezza di una recente riforma*, in Riv. it. dir. proc. pen., f. 2/2018, p. 538; M. Bontempelli, *Il captatore informatico in attesa della riforma*, in www.archiviodpc.dirittoopenaleuomo.org, 14 dicembre 2018; F. Cajani, *Odissea del captatore informatico*, in Cass. pen., f. 10/2016, pp. 4141 ss.; O. Calavita, *L'odissea del trojan horse. Tra potenzialità tecniche e lacune normative*, in D. p. c. riv. trim., f. 11/2018, pp. 45 ss.; F. Caprioli, *Il "captatore informatico" come strumento di ricerca della prova in Italia*, in *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, 2017, pp. 483 ss.; M. Griffo, *Il captatore informatico ed i suoi multiformi impieghi: le intrusioni non finiscono mai*, in *Diritto di difesa la rivista dell'UCPI*, f. 2/2020, p. 693.

A ben vedere, infatti, nel primo caso gli strumenti a disposizione degli organi inquirenti erano incisivi già prima della riforma del 2022, anche in ragione della possibilità di avvalersi delle disposizioni sul crimine transnazionale contenute nella legge 16 marzo 2006, n. 146, con cui è stata ratificata la Convenzione di Palermo²⁵⁴; nella seconda ipotesi, invece, le singole condotte illecite andavano necessariamente accertate mediante gli ordinari dispositivi d'indagine.

Le osservazioni empiriche più recenti hanno constatato che il traffico illecito di beni culturali viene spesso consumato attraverso reti temporanee e occasionali di soggetti che, sebbene sovente affiliati ad un sodalizio criminoso, agiscono autonomamente nel contesto illecito legato ai *cultural goods*²⁵⁵. Tale ultimo scenario non individua un *network* delittuoso in grado di rientrare nel paradigma tipico dei reati associativi e raramente può rimandare alla nozione di "gruppo criminale organizzato" secondo la definizione contenuta nell'art. 3 della l. n. 146/2006²⁵⁶; ne conseguiva la frequente impossibilità di ricorrere, in materia, ai mezzi predisposti dalla normativa sul crimine organizzato transnazionale.

Oltre a ciò, prima della riforma del 2022 era spesso preclusa la possibilità di azionare lo strumento delle intercettazioni, ostacolata dalla cornice edittale dei reati in materia di *cultural heritage* – previsti in passato dal d.lgs. n. 42/2004 – che risultava per tutte le fattispecie inferiore ai limiti sanciti dall'art. 266, comma 1, c.p.p.²⁵⁷.

Si consideri, in proposito, che il reato punito con la pena più grave era "l'uscita o esportazione illecita di beni culturali" di cui all'art. 174, sanzionato con la reclusione da uno a quattro anni o con la multa da euro 258 a euro 5.165.

In tale scenario si registrava dunque una sensibile divaricazione: nel caso in cui l'illecito fosse stato realizzato "isolatamente", le intercettazioni non sarebbero state consentite; se fosse stato commesso nel contesto della criminalità organizzata, non soltanto sarebbero state ammesse le intercettazioni, bensì (addirittura) sarebbe stato possibile compiere le operazioni mediante l'uso del captatore informatico nel peculiare regime di cui all'art. 266, comma 2-bis, c.p.p. al fine di registrare le comunicazioni tra presenti²⁵⁸.

²⁵⁴ In particolare, le indagini sotto copertura disciplinate dall'art. 9 della l. 146/2006, su cui subito si tornerà.

²⁵⁵ Su tutti, P.B. Campbel, *The illicit antiquities trade as a transnational criminal network: characterizing and anticipating trafficking of cultural heritage*, in *International Journal of network: characterizing and anticipating traffickin in cultural property*, New York, 2011, pp. 21 ss.

²⁵⁶ Sul punto, nella giurisprudenza di legittimità, Cass. pen., S.U., 31 gennaio 2013, n. 18374.

²⁵⁷ Tale disposizione disciplina il requisito minimo di ammissibilità delle intercettazioni: la cornice edittale (pene superiori nel massimo a cinque anni secondo quanto previsto dalla lettera a) e, per i delitti contro la p.a., pene non inferiori nel massimo a cinque anni per quanto concerne la lettera b), ovvero talune tipologie di reato specificamente richiamate (di cui alle lettere c), d), e), f), f-bis), f-ter), f-quater), f-quinquies).

²⁵⁸ La disposizione consente sempre l'utilizzo del captatore informatico nei procedimenti per delitti di cui all'art. 51, commi 3-bis (tra i quali rientra l'associazione per delinquere di stampo mafioso) e 3-quater, c.p.p. per l'intercettazione delle comunicazioni tra presenti e, previa indicazione delle ragioni che ne giustificano l'utilizzo, anche nei luoghi di privata dimora. In materia di intercettazioni mediante captatore informatico per le ipotesi di cui al comma 2-bis si rinvia a P. Bronzo, *Ammissibilità e divieti di utilizzazione delle intercettazioni tramite captatore informatico*, in (a cura di) G. Giostra-R. Orlandi *Revisioni normative in tema di intercettazioni*, Torino, 2021, pp. 257 ss.; nella manualistica A. Camon, *Le prove*, in AA.VV., *Fondamenti di procedura penale*, Milano, 2020, pp. 375 ss.

Orbene, per ovviare a tale situazione, in dottrina si era ipotizzato di equiparare le fattispecie relative al traffico illecito di beni culturali alla figura delittuosa del contrabbando²⁵⁹. Tale soluzione esegetica avrebbe infatti permesso di estendere la disciplina delle intercettazioni, facendo leva proprio sul testo dell'art. 266, comma 1, lett. e) c.p.p. che consente di ricorrere all'istituto in parola, tra gli altri casi, anche con riguardo alla fattispecie di contrabbando. Per avvallare questa tesi, si era richiamata la giurisprudenza costituzionale che riconosce lo stretto legame esistente tra la fattispecie di contrabbando e l'illecita circolazione dei beni culturali, stanti le caratteristiche e le peculiari modalità di realizzazione che accomunano entrambi i paradigmi criminali, in particolare: la transnazionalità e l'uso di mezzi elusivi o fraudolenti²⁶⁰.

Il problema che presentava una soluzione di questo tipo – motivo per cui in passato non ha mai trovato conforto nella prassi – era il rischio di eccedere in una forzatura ermeneutica in grado di andare oltre il dato semantico della legge²⁶¹.

Ebbene, le modifiche apportate al diritto punitivo dalla l. n. 22 del 2022 hanno permesso di superare la questione.

Tramite la predisposizione di un sistema di figure delittuose organico e racchiuso in un titolo del codice penale dedicato, appunto, ai «delitti contro il patrimonio culturale», il quadro sanzionatorio risulta ora consono alla gravità dei fenomeni criminosi descritti nelle fattispecie e, dunque, suscettibile di permettere la collocazione di tali reati nel novero di quelli per cui sono ammesse le intercettazioni ai sensi dell'art. 266, comma 1, lett. a) c.p.p.

Non solo, stando alla previsione del comma 2 dell'art. 266 c.p.p. – che ammette, seppur con talune limitazioni rispetto alle ipotesi contemplate dal comma 2-bis della medesima norma, il ricorso al captatore informatico per le intercettazioni ambientali²⁶² – ora è consentito agli organi inquirenti di captare le comunicazioni tra presenti mediante l'utilizzo del *trojan horse* anche nel contesto di indagini che abbiano ad oggetto i reati contro i beni culturali e artistici.

Come abbiamo avuto modo di vedere, le novità apportate dalla l. n. 22/2022 sulla disciplina sostanziale hanno permesso di fare passi in avanti nelle tecniche di accertamento delle figure delittuose connesse alla sfera del *cultural heritage*; tuttavia, è rimasto ancora irrisolto il problema legato al possibile impiego di strumenti informatici o digitali – qualora non sia disciplinato dal

²⁵⁹ Soluzione prospettata da L. Lupària, *La tutela penale dei beni culturali*, cit. p. 249.

²⁶⁰ Corte cost., 19 gennaio 1987, n. 2; peraltro, l'assonanza si percepiva anche dal dato normativo, considerando che l'art. 174 d.lgs. n. 42/2004, al comma terzo, richiamava espressamente le norme in materia di contrabbando: «Il giudice dispone la confisca delle cose, salvo che queste appartengano a persona estranea al reato. La confisca ha luogo in conformità delle norme della legge doganale relative alle cose oggetto di contrabbando».

²⁶¹ Si condividono sul punto le perplessità di M. Pittiruti-V. Gramuglia, *Nuove tecnologie e strumenti di contrasto al traffico illecito di beni culturali*, in (a cura di) C. Chinnici, *Il traffico illecito di beni culturali*, Roma, 2021, pp. 239 ss.; sul rapporto tra contrabbando e illecita circolazione dei beni culturali, nella dottrina sostanzialistica, v. R.E. Omodei, *Note critiche sui nuovi reati a tutela del patrimonio culturale: incoerenze normative e questioni aperte*, in *Lexambiente Riv. trim. dir. pen. amb.*, f. 2/2022.

²⁶² Il testo del comma 2 è il seguente: «Negli stessi casi [in riferimento alle ipotesi del comma 1] è consentita l'intercettazione di comunicazioni tra presenti che può essere eseguita anche mediante l'inserimento di un captatore informatico su un dispositivo elettronico portatile. Tuttavia, qualora queste avvengano nei luoghi indicati dall'art. 614 del codice penale, l'intercettazione è consentita solo se vi è fondato motivo di ritenere che ivi si stia svolgendo l'attività criminosa». Sulle stringenti limitazioni, nel ricorso al captatore per le intercettazioni ambientali, che caratterizzano la predetta disposizione, si rinvia a R. Orlandi, *Usi investigativi dei cosiddetti captatori informatici*, cit., pp. 544-545.

legislatore – da parte degli organi inquirenti²⁶³. Si tratta, peraltro, di una questione di portata generale, indubbiamente non confinata all'accertamento della specifica attività criminosa qui oggetto di esame²⁶⁴.

A tal proposito, ai fini della presente relazione, è necessario soffermarsi brevemente sulle funzioni del captatore informatico, analizzando le due diverse vocazioni investigative che caratterizzano l'istituto: quella di *online surveillance*, nel cui solco rientrano le intercettazioni di comunicazioni tra presenti, e quella di *online search*, definita anche perquisizione da remoto.

Segnatamente, le attività di *online surveillance*, dal punto di vista tecnico operativo, consentono di carpire un flusso informatico intercorrente tra le periferiche (video, microfono, tastiera, webcam) e il microprocessore di un dispositivo elettronico mediante l'inoculazione di un *virus* (cosiddetto "*trojan virus*") sul dispositivo stesso, permettendo alla polizia giudiziaria di monitorare in tempo reale tutto ciò che viene visualizzato sullo schermo, digitato attraverso la tastiera, detto attraverso il microfono oppure visto attraverso la webcam del sistema bersaglio²⁶⁵.

Invece, le attività di *online search* consistono in una copiatura totale o parziale delle unità di memoria che permette la trasmissione dei dati in tempo reale dal dispositivo elettronico su cui viene introdotto il *virus* agli organi inquirenti in modalità nascosta o protetta tramite la rete *internet*²⁶⁶.

Tuttavia, tale secondo meccanismo di approvvigionamento di dati risulta sprovvisto di una base normativa, visto che non può essere ricondotto al concetto di intercettazione²⁶⁷. Infatti, l'intercettazione ambientale mediante il *trojan horse* rappresenta, allo stato, l'unica funzione – tra quelle potenzialmente realizzabili mediante il ricorso a tale strumento – espressamente disciplinata dal legislatore²⁶⁸.

²⁶³ Per un approfondimento sul tema del rapporto tra reati contro i beni culturali e indagini digitali si rinvia a M. Pittiruti-V. Gramuglia, op.cit., pp. 225 ss.

²⁶⁴ Il problema in parola viene affrontato da diversi autori nella parte terza del volume curato da A. Scafati, *Le indagini atipiche*, Torino, 2019, pp. 443 ss.

²⁶⁵ F. Centorame, *Le indagini tecnologiche ad alto potenziale intrusivo*, cit., p. 49, secondo la quale l'installazione può avvenire con due modalità: mediante un accesso manuale sul dispositivo, oppure – più frequentemente – attraverso l'inoculazione occulta tramite la rete internet ovvero con un semplice invio di una mail.

²⁶⁶ M. Griffo, *Il captatore informatico ed i suoi multiformi impieghi*, cit., p. 693.

²⁶⁷ R. Orlandi, *Usi investigativi dei cosiddetti captatori informatici*, cit. p. 544; v. inoltre F. Nicolichia, *I controlli occulti e continuativi come categoria probatoria*, Milano, 2020, pp. 131 ss.

²⁶⁸ Prima che il legislatore intervenisse sul punto è stata la Giurisprudenza di legittimità a ricondurre tali operazioni, qualora avessero avuto ad oggetto la captazione di conversazioni, telefonate, flussi di dati, al perimetro delle intercettazioni di cui agli art. 266 ss. c.p.p. Sul punto, *ex multis*, Cass. pen., Sez. VI, sent. del 26 maggio 2015, Musumeci. Tuttavia, in dottrina si nutrono forti dubbi rispetto a tale catalogazione. Infatti, qualora l'attività di captazione segua tutti gli spostamenti del possessore del *mobile device*, diventa privo di significato il riferimento che viene fatto nell'art. 266, comma 2, c.p.p. ai "presenti". La cimice informatica estende il proprio raggio d'azione «alla folla indeterminata e indeterminabile di persone», per lo più estranee ai fatti d'indagine, che in qualunque luogo conversano, «non necessariamente con il possessore del cellulare». Può allora ragionevolmente dubitarsi che, rispetto a tali attività, i limiti "mirati" a determinati luoghi, beni o persone, contemplati nella disposizione, siano effettivamente rispettati. Sul punto A. Capone, *Intercettazioni e Costituzione, problemi vecchi e nuovi*, in *Cass. pen.*, f. 3/2017, pp. 1263 ss.

La giurisprudenza di legittimità²⁶⁹ ha tentato di dare una collocazione nel nostro ordinamento alla perquisizione da remoto mediante il captatore informatico con risultati discutibili e ampiamente criticati dalla dottrina²⁷⁰.

Ebbene, è indubbio il potenziale investigativo del captatore, in funzione di *online search*, nella raccolta degli elementi di prova, in particolare se si pensa ai modi in cui si manifesta la fenomenologia criminosa nella materia di cui si discute. Tuttavia, stante l'assenza di previsioni normative di sorta che disciplinino i casi e i limiti entro i quali sia ammesso il ricorso a tale mezzo investigativo, non pare possibile fare uso del *trojan horse* per introdursi occultamente in un dispositivo e raccogliere i dati ivi contenuti.

4. La figura dell'agente sotto copertura nel contesto della tutela penale dei beni culturali

I connotati di spiccata specialità che caratterizzano i fenomeni criminosi qui considerati hanno spinto il legislatore ad intervenire cercando di predisporre un insieme di strumenti investigativi che si adegua alle esigenze delle singole fattispecie, considerando peraltro il progressivo trasferimento delle azioni criminose nel contesto del *cyberspazio*. L'adeguamento dei meccanismi di accertamento alle nuove frontiere delle attività illecite sottese alla circolazione dei beni culturali – ora collocate nel contesto del *web* – non era più procrastinabile²⁷¹.

²⁶⁹ La recente elaborazione della giurisprudenza di legittimità ha giustificato l'impiego in dibattimento dei risultati ottenuti mediante il captatore utilizzato per compiere le perquisizioni da remoto, collocandolo nell'alveo dell'art. 189 c.p.p. che, come noto, consente nel nostro ordinamento l'ammissione di prove atipiche. Cfr. Cass. pen., Sez. V, sent. del 14 ottobre 2009, n. 16556; da ultimo, in modo conforme, Cass., pen., Sez. V, sent. del 30 maggio 2017, n. 48370.

²⁷⁰ La soluzione di giustificare l'impiego del captatore per le perquisizioni da remoto mediante il combinato disposto degli artt. 348, comma 2, e 189 c.p.p. viene fortemente criticata in letteratura; dal momento che l'utilizzo della prova atipica quale canale d'ingresso del materiale carpito tramite le attività di *online search* entrerebbe in palese contrasto con le garanzie fondamentali del soggetto sottoposto a procedimento penale, in particolare: l'inviolabilità del domicilio digitale rientrando nel contesto dell'art. 14 Cost. e il diritto alla "riservatezza informatica" ricavabile dal catalogo aperto dell'art. 2 Cost. (è di questo avviso R. Orlandi, *Usi investigativi dei cosiddetti captatori informatici*, cit., p. 553); il concetto di domicilio informatico o digitale come limite alle attività investigative, su cui v. A. Camon, *Cavalli di Troia in Cassazione*, in *Arch. n. proc. pen.*, 2017, p. 19; S. Signorato, *Modalità procedurali dell'intercettazione tramite captatore informatico*, in (a cura di) G. Giostra-R. Orlandi, *Le indagini digitali. Profili strutturali di una metamorfosi investigativa*, Padova, 2018, pp. 49 ss.; F.N. Ricotta, *Questioni sull'utilizzo della backdoor a scopo di investigazione*, in *Cass. pen.*, f. 7-8/ 2022, pp. 2836 ss. Sul concetto di riservatezza informatica O. Murro, *Dubbi di legittimità costituzionale e problemi di inquadramento sistematico della nuova disciplina dei tabulati*, in *Cass. pen.*, f. 1/2022, pp. 2440 ss. In ogni caso, in dottrina si è fatto un altro tentativo: quello di ricondurre la "perquisizione da remoto" alla disciplina delle perquisizioni informatiche di cui all'art. 247, comma 1-bis, c.p.p. Si è tuttavia osservato come le due distinte figure non abbiano nulla in comune, se non parte del nome, e sia dunque preferibile escludere tale soluzione esegetica. Per un approfondimento sulle criticità di questa soluzione si veda sempre R. Orlandi, op. cit., p. 553; F. Caprioli, *Il "captatore informatico" come strumento di ricerca della prova in Italia*, cit., p. 489; M. Griffò, *Il captatore informatico e i suoi multiformi impieghi*, cit., p. 698; M. Pittiruti-V. Gramuglia, op. cit., p. 240.

²⁷¹ Tale esigenza si giustifica, come osservato in dottrina in materie simili, dal fatto che «[l']evoluzione della tecnica, la disponibilità di strumenti informatici sempre più performanti e polifunzionali, l'espansione della rete, nel creare nuovi contesti di "vita", hanno avuto, come noto, una notevole ricaduta sulle dinamiche criminali, offrendo occasioni per delinquere prima inesistenti, consentendo l'apertura di "mercati" illegali telematici, inaugurando innovative modalità di perpetrazione dei reati»: così, P. Troisi, *Operazioni digitali sotto copertura*, in (a cura di) A. Scafati, *Le indagini atipiche*, Torino, 2019, p. 620, sul punto v. anche A. Scafati, *Un ciclo giudiziario "travolgente"*, in *Proc. pen. giust.*, f. 4/2016, pp. 114 ss.

Ebbene, l'art. 2 della legge n. 22/2022, ha modificato l'art. 9 della legge n. 146 del 2006 in materia di criminalità organizzata che racchiude lo statuto generale della disciplina delle indagini *undercover*: la disposizione è ora arricchita, al comma 1, dalla nuova lettera *b-bis*²⁷². Nel catalogo di reati, contemplato dalla disposizione, rispetto ai quali è possibile ricorrere alle operazioni sotto copertura, sono state, come anticipato *supra*, inserite le più significative fattispecie di riciclaggio e autoriciclaggio di opere d'arte²⁷³.

La scelta del legislatore di ricomprendere le nuove fattispecie coniate nel codice penale nel novero dell'art. 9, l. n. 146/2006 non è da considerare una soluzione estemporanea. Prima di arrivare a questo approdo, sono stati fatti diversi tentativi mediante la presentazione di disegni di legge discussi in Parlamento²⁷⁴.

Si considerino, in particolare, i propositi del D.D.L. n. 646 del 2013, presentato a suo tempo al Senato, in cui si predisponavano linee programmatiche per il Governo affinché disciplinasse un insieme di misure investigative e probatorie di carattere speciale²⁷⁵.

Una previsione simile era stata peraltro avanzata in un altro disegno di legge: il n. 2864 del 2017, discusso anch'esso nella XVII legislatura. Tale progetto risultava, però, più ambizioso e organico: oltre ad intervenire sull'art. 9 della l. n. 146/2006 – nell'ottica di ampliare il catalogo di reati rispetto ai quali fosse consentito il ricorso alle indagini “mascherate” – prevedeva di demandare la competenza a condurre le indagini alla procura distrettuale antimafia e antiterrorismo, grazie ad una modifica che sarebbe stata apportata all'art. 51 c.p.p.²⁷⁶

Queste soluzioni, fino ad oggi, non erano mai divenute legge, considerando anche i rischi sottesi ad un modello speciale di accertamento in un settore periferico della giustizia penale. I timori sono sempre stati fondati sulla possibile creazione di pericolose spaccature nell'architettura del sistema processuale, tali da alterarne i principi portanti, come insegnano – del resto – tutte le esperienze (vecchie e attuali) di messa a punto di “doppi binari” processuali²⁷⁷.

²⁷² Di recente E. Andolina, *Le operazioni sotto copertura nei reati contro i beni culturali*, in *Proc. pen. e giust.*, f. 1/2023, p. 207.

²⁷³ Per un quadro generale sulla figura delle indagini sotto copertura v. A. Camon, *Le indagini preliminari*, in (a cura di) AA.VV., *Fondamenti di procedura penale*, Milano, 2020, pp. 416 ss.; G. Barrocu, *Le indagini sotto copertura*, Napoli, 2011; C. De Maglie, *L'agente provocatore. Un'indagine dommatica e politico-criminale*, Milano, 1991; A. Falcone, *L'agente sotto copertura*, Roma, 2014; con espresso riferimento alle operazioni sotto copertura nel contesto digitale, P. Troisi, op. cit., pp. 619 ss.; V. Fanchiotti, voce *Agente sotto copertura (diritto processuale penale)*, in *Enc. dir.*, *Annali*, vol. VIII, Milano, 2015, p. 19.

²⁷⁴ Dossier n. 177 della XVII Legislatura, consultabile sul portale ufficiale del Senato: www.senato.it.

²⁷⁵ In particolare, l'art. 1 del disegno prevedeva infatti di “infarcire” la normativa di misure c.d. *extra ordinem*. Al comma 2, lett. p), della predetta norma si prevedeva la possibilità di affidare all'Arma dei Carabinieri poteri simili a quelli propri della Polizia postale in tema di pedofilia *on line*, conferendo agli inquirenti la facoltà di utilizzare, nell'espletamento delle indagini, siti civetta e identità digitali mascherate per l'acquisto simulato di opere d'arte tramite l'iscrizione e la partecipazione a *social network*.

²⁷⁶ Opzione che, peraltro, veniva da tempo proposta in dottrina, tra i molti, V. Melillo, *La cooperazione giudiziaria internazionale nei reati contro il patrimonio culturale*, in (a cura di) S. Manacorda-A. Visconti, *Beni culturali e sistema penale*, Milano, 2013, pp. 57 ss.; di altro avviso invece L. Lupària, *La tutela penale dei beni culturali*, cit., p. 250.

²⁷⁷ A.A. Dalia, *Un nuovo modello processuale per la criminalità organizzata*, in AA.VV., *Verso la riscoperta di un modello processuale*, Milano, 2003, pp. 89 ss.; R. Orlandi, *Inchieste preparatorie nei procedimenti di criminalità organizzata: una riedizione dell'inquisitio generalis?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1996, pp. 568 ss.; più di recente, in relazione all'estensione delle operazioni sotto copertura ai reati contro la pubblica amministrazione, B. Fragrasso, *L'estensione delle operazioni sotto copertura ai delitti contro la pubblica amministrazione: dalla giurisprudenza della Corte EDU, e dalle corti americane, un freno allo sdoganamento della provocazione poliziesca in archiviopcd.dirittopenaleuomo.org*, 5 marzo 2019.

Un certo peso nella concretizzazione dei progetti avanzati in passato si deve allora ricondurre alla matrice internazionale: la già richiamata Convenzione di Nicosia invitava gli Stati firmatari a adeguare i propri sistemi investigativi interni alle esigenze di efficientismo nell'accertamento processuale e nel contrasto a tali fenomeni criminosi.

Sulla scorta delle linee d'indirizzo dettate dal diritto pattizio, il legislatore ha optato per il solo arricchimento del novero dei reati richiamati dall'art. 9, l. n. 146/2006.

Rispetto a tale previsione, è possibile constatare che, nel prevedere mezzi straordinari di accertamento dei crimini in materia di *cultural heritage*, la scelta del Parlamento sia stata quella di assestarsi sul cosiddetto "modello unificato" delle operazioni sotto copertura, non prediligendo l'introduzione di specifiche modalità d'azione "tipizzate" *ad hoc* per i fenomeni criminosi di cui si discute²⁷⁸.

5. Scenari futuri

La protezione del patrimonio artistico e culturale è un'esigenza cruciale in un Paese come il nostro che, ad oggi, ha offerto all'UNESCO un cospicuo numero di siti tra quelli che sono protetti dalla Convenzione. Un argomento come questo diviene ancor più delicato quando si coinvolge la materia penale per rinforzare drasticamente i meccanismi di tutela.

Come abbiamo visto, con la recente l. 22/2022 il legislatore non solo si è occupato di rivedere il sistema delle fattispecie delittuose connesse al *cultural heritage* bensì ha, per la prima volta, pensato anche al relativo accertamento processuale.

La sfida per l'avvenire – tenendo d'occhio il "panorama Nicosia" e i relativi sviluppi – sarà mantenere l'equilibrio tra esigenze di efficienza investigativa e garanzie dell'indagato nel solco dell'equo processo.

Soltanto i dati empirici che emergeranno dall'esperienza futura ci permetteranno di capire se la strada imboccata dal legislatore sia quella giusta.

La legge n. 22/2022 sicuramente non ha risolto – e non risolverà – tutti i problemi del passato; è, tra l'altro, troppo presto per stilare un bilancio. Con ogni probabilità, le difficoltà di addentrarsi nella scoperta e nell'accertamento dei fenomeni delittuosi connessi al patrimonio culturale e artistico continueranno a rinvenirsi, seppur in modo ridotto. Tuttavia, è indubbio

²⁷⁸ Sul tema dello statuto generale delle operazioni copertura si veda A. Cisterna, *Attività sotto copertura, arriva lo statuto*, in *Guida dir.*, f. 17/2006, pp. 78 ss.; G. De Amicis-O. Villoni, *La ratifica della convenzione Onu sulla criminalità organizzata transnazionale e dei suoi protocolli addizionali*, in *Giur. merito*, f. 7-8/2006, pp. 1626 ss.; B. Piattoli, *Tecniche speciali di investigazione nel crimine organizzato transnazionale. La riscrittura delle «undercover operation» e le ricadute nel processo*, in (a cura di) E. Rosi, *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano*, Milano, 2007, p. 355. Con specifico riferimento alla materia in discussione E. Andolina, op. cit., pp. 208 ss. È necessario, però, segnalare che rispetto ad altre materie il legislatore ha optato per la predisposizione di modelli autonomi di operazioni sotto copertura in deroga allo statuto generale contenuto nell'art. 9 l. n. 146/2006. Tra di esse, la legge 3 agosto 2007, n. 124, che, all'art. 17, che ha introdotto delle garanzie funzionali a favore del personale dei servizi di informazione per la sicurezza che ponga in essere condotte previste dalla legge come reato, legittimamente autorizzate poiché indispensabili per le finalità istituzionali di tali servizi. Ancora, l'art. 29 della legge 19 dicembre 2019, n. 157, che introduce una nuova figura di agente sotto copertura in materia di giochi al «fine di prevenire il gioco da parte dei minori ed impedire l'esercizio abusivo del gioco con vincita in denaro, contrastare l'evasione fiscale e l'uso di pratiche illegali in elusione del monopolio pubblico del gioco». Sul punto cfr. S. Setti, *Le garanzie funzionali degli agenti dell'intelligence*, in *Camm. dir.*, f. 10/2016, pp. 2 ss.; G. Cotti, *Agenti sotto copertura per il contrasto al gioco illecito, tra attività amministrativa e procedimento penale. Brevi note a margine del D.L. n. 124 del 2019*, in *Rass. Adv. Stato*, f. 2/2019, pp. 60 ss.; da ultimo B. Fragasso, *Provocazione di polizia e responsabilità penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, f. 2/2022, p. 716.

che la novella del 2022 ha mosso un primo passo verso la riorganizzazione dei mezzi di contrasto contemplati nel nostro ordinamento interno in relazione ai crimini contro i beni culturali.

Il monito è, però, sempre quello di non dimenticare che le attività d'indagine non devono mai prevaricare i diritti fondamentali dell'individuo.

III SESSIONE

La tutela e valorizzazione del patrimonio culturale tra tradizione classica e nuove prospettive digitali

I resti umani di interesse scientifico nell'ambito del patrimonio culturale: un inquadramento nel panorama italiano e internazionale

Maria Giovanna Belcastro, Annalisa Pietrobelli, Teresa Nicolosi

Abstract

Anthropological research is based on the study of human remains, which record biological, environmental, ecological and cultural data, representing precious scientific and historical sources as well as useful tools for understanding human evolution. However, their sensitive nature places them in a sort of *grey area* between research legitimacy and ethical, religious, social and political issues. These topics open a debate on the juridical definition of this kind of heritage, also considering the widespread diffusion of human remains in different national and international academic institutions and museums. The scientific community and authorities face significant responsibilities regarding the management of human remains in order to avoid improper use and dispersion and to ensure the scientific research, coping with emerging disputes or restitution requests. This contribution aims to reflect upon the meaning and value of human remains of archeological, historical and forensic interest in the scientific and social field and upon their definition within the legal framework of cultural heritage.

La ricerca antropologica si basa sullo studio dei resti umani che registrano dati biologici, ambientali, ecologici e culturali, rappresentando quindi un prezioso archivio scientifico e storico e un utile strumento per comprendere la nostra storia evolutiva. Tuttavia, la loro natura sensibile li pone in una *zona grigia* tra legittimità della ricerca e istanze di ordine etico, religioso, sociale e politico. Questi temi aprono una riflessione sulla definizione giuridica di questo patrimonio, considerando anche la larga diffusione dei resti umani presso diverse istituzioni, accademie e musei sul territorio nazionale e internazionale, ponendo la comunità scientifica e gli enti preposti alla loro gestione di fronte a rilevanti responsabilità, per evitarne usi impropri e dispersione, per salvaguardare la ricerca scientifica e per far fronte a emergenti dispute o richieste di restituzione. Il contributo si propone, quindi, di riflettere sul significato e sul valore dei resti umani di interesse archeologico, storico e forense in ambito scientifico e sociale e sulla loro definizione nel quadro normativo del patrimonio culturale.

Parole chiave: collezioni antropologiche; valorizzazione del patrimonio antropologico; resti umani; etica.

Maria Giovanna Belcastro: Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

✉ mariagiovanna.belcastro@unibo.it

1. *La ricerca antropologica e le tipologie di resti umani*

Il contributo si propone di riflettere sul significato e sul valore dei resti umani di interesse archeologico, storico e forense in ambito scientifico, museale e sociale, sulla loro definizione nel quadro normativo del patrimonio culturale e sul ruolo delle tecnologie digitali per la loro valorizzazione.

In ambito scientifico, la ricerca antropologica si basa sullo studio dei resti umani delle collezioni archeologiche e scientifiche museali, che, grazie alla plasticità del tessuto osseo, registrano dati biologici, ambientali e culturali, rappresentando un prezioso archivio per la ricostruzione della storia evolutiva umana, dei rapporti tra le popolazioni del passato e tra comunità umane attuali, tra umani e altri organismi viventi e, in generale, tra l'umanità e l'ambiente – aspetti, tutti, rilevanti nelle società contemporanee caratterizzate da emergenti sollecitazioni legate ai cambiamenti climatici, a nuovi conflitti, alla salvaguardia dei diritti umani e alle conseguenze sociali, culturali, economiche e politiche a questi associati.

I resti umani a cui ci si riferisce sono di diversa tipologia, provenienza e datazione (Belcastro e Mariotti, 2021): in Italia essi sono conservati presso diversi enti (Soprintendenze, Università, Musei) e si riferiscono prevalentemente a serie osteologiche provenienti da contesti archeologici. Questi resti, databili dalla preistoria a periodi storici, vengono comunemente rinvenuti durante campagne di scavo condotte dalle Soprintendenze, emanazioni territoriali del Ministero della Cultura (MiC), le quali possono affidare per concessione attività di scavo e ricerca a soggetti pubblici (Università) e privati.

Altre collezioni sono quelle scientifiche di interesse biomedico, tra cui si annoverano quelle scheletriche cosiddette identificate, per le quali sono noti parametri biologici (e.g., sesso, età alla morte, causa di morte) e spesso anche alcuni parametri socioculturali (e.g., attività lavorativa) riferiti agli individui in esse inclusi. Queste collezioni sono state raccolte quando nascevano le istituzioni antropologiche universitarie e museali, tra la metà del XIX e l'inizio del XX secolo, attraverso scambi, donazioni, spedizioni, esumazioni cimiteriali e, in alcuni casi, attraverso acquisti o ruberie (Caffel e Jakob, 2019; Belcastro et al., 2022a). Esse sono confluite nel tempo nelle strutture museali universitarie, dove attualmente si trovano associate a tante altre collezioni naturalistiche, ma spesso sono escluse dai più grandi circuiti culturali e turistici nazionali e civici. In un sistema articolato e complesso di competenze, responsabilità e risorse finanziarie, la salvaguardia di queste serie scheletriche è di fondamentale importanza per la ricerca scientifica, ma anche per il loro rilevante valore sociale. Inizialmente utilizzate soprattutto per descrivere la variabilità umana in chiave classificatoria (e.g., differenze razziali) e spesso in una prospettiva eurocentrica e sessista (Smith, 2006), oggi le stesse collezioni rappresentano una rilevante documentazione per la ricerca antropologica che nel tempo ha profondamente modificato, superato e, per certi aspetti, sovvertito i propri paradigmi (Mulligan e Raff, 2021 e riferimenti ivi compresi). Grazie alla scoperta di nuova documentazione fossile e all'introduzione di tecniche e metodi di indagine ancora oggi in rapida evoluzione (e.g., paleogenetica, paleoproteomica, tecnologie digitali per la restituzione virtuale dei reperti e per la realizzazione di banche dati virtuali), l'Antropologia è diventata una scienza multidisciplinare che pone la storia dell'umanità in un quadro evolutivo ecologico-ambientale dinamico (e.g., Belcastro et al., 2020; Belcastro et al., 2022b).

Alle collezioni archeologiche e scientifiche museali si aggiungono poi altre tipologie di resti umani, come le reliquie di santi, martiri e altre figure religiose, conservate e protette dalla Chiesa Cattolica. La Curia è direttamente incaricata della gestione di questi resti in accordo con le Soprintendenze e, non di rado e per casi particolari (e.g., identificazione di reliquie, processi di beatificazione), viene avviata una consulenza antropologica. Queste reliquie, raccolte fin dal IX secolo, riempiono chiese, cripte e ossari e spesso sono esposte come oggetto di venerazione e devozione da parte dei fedeli, ma anche di curiosità per molti visitatori. Questa modalità di trattamento delle reliquie ha rivestito un ruolo importante nel territorio italiano, e in generale nei paesi cattolici, favorendo l'attitudine a una certa familiarità con i resti umani, ossei o mummificati (e.g., Catacombe dei Cappuccini a Palermo).

A queste categorie, si aggiungono i resti umani appartenenti a personaggi famosi, artisti ed esponenti di famiglie nobiliari (e.g., i Medici a Firenze). Lo studio antropologico può restituire l'osteobiografia di questi personaggi e verificare la corrispondenza tra il dato biologico/antropologico e quello storico/storiografico. Basti pensare agli studi condotti sullo scheletro di Dante Alighieri, sepolto a Ravenna, volti all'identificazione delle spoglie e alla ricostruzione delle sembianze del sommo poeta, come massimo esponente del genio mediterraneo (Frassetto, 1933).

Si menzionano, infine, i resti scheletrici posti al confine tra interesse archeologico e forense, come quelli dei soldati della Grande Guerra nel fronte italiano ancora oggi rinvenuti, spesso in seguito allo scioglimento dei ghiacci, soprattutto nelle aree alpine orientali. Questi resti possono essere ancora potenzialmente identificati e restituiti alle famiglie e alle comunità di origine. Nel caso in cui questo sia possibile, le Soprintendenze lavorano in stretto contatto con le autorità giudiziarie e con le forze dell'ordine. Convenzionalmente, la fine della Seconda Guerra Mondiale è comunemente considerata il limite per l'intervento esclusivo dell'autorità giudiziaria nel caso di ritrovamento di resti umani (Cattaneo e Grandi, 2004).

La varietà e il valore dei resti umani conservati in Italia sono, quindi, straordinari. Tuttavia, la scarsa conoscenza di questo patrimonio, non chiaramente definito dal punto di vista giuridico, e la sua stessa natura sensibile lo pongono in una *zona grigia* tra legittimità della ricerca e istanze di ordine etico, religioso, sociale e politico. I resti umani, infatti, mancano ancora di una definizione univoca, probabilmente perché al confine tra *oggetto* e *persona*, espressione materiale di umanità e rappresentazione tangibile della morte e della proiezione umana in una realtà ultraterrena. La contrapposizione tra *oggetto* e *persona* è evidente nel loro uso come trofei o elementi ornamentali (e.g., Cripta dei Frati Cappuccini a Roma), da una parte, e nella considerazione che ricevono nelle festività dei morti, dall'altra, durante le quali presso alcune comunità (e.g., *Ma'nene* in Indonesia) i corpi mummificati vengono riesumati per simulare una *viva* e piena integrazione dei defunti nella comunità anche dopo la morte.

Questi temi aprono una riflessione su questo peculiare patrimonio biologico e culturale rappresentato dalle collezioni antropologiche scientifiche e museali dentro la comunità scientifica e in seno alle istituzioni preposte alla loro gestione, che devono assumere una sempre maggiore responsabilità dotandosi di regole e linee guida per la loro tutela e salvaguardia. L'obiettivo è quello, infatti, di evitarne usi impropri e dispersione, di garantire il loro utilizzo nella ricerca scientifica, di far fronte a dispute emergenti legate a richieste di restituzione da parte di gruppi portatori di interesse e di prefigurarne il destino, anche in relazione alle nuove crisi sociali, politiche e ambientali e all'attuale processo di revisione sul valore delle collezioni legate a una

scienza *coloniale* che molti musei antropologici stanno affrontando (Pezzini, 2011; Grechi, 2021).

2. *Il valore di ricerca dei resti umani in ambito evoluzionistico, bioarcheologico e forense*

Attualmente, la ricerca scientifica in campo antropologico a livello nazionale e internazionale trae significativo beneficio dallo studio dei resti umani delle collezioni antropologiche (archeologiche e identificate), come *documento* tangibile della nostra storia evolutiva. A partire dallo studio della variabilità scheletrica umana moderna e dal confronto con quella di altre specie umane estinte, è possibile ricostruire aspetti macroevolutivi e l'emergenza nel tempo di quelle caratteristiche che rendono *Homo sapiens* peculiare nel mondo animale, per alcune caratteristiche di ordine biologico di estrema specializzazione (e.g., bipedismo, encefalizzazione, sviluppo del linguaggio articolato), per la scarsa variabilità genetica che ci rende tutti uguali pur nelle differenze fenotipiche che si riferiscono a variazioni geografiche (le razze umane non esistono) e per molti aspetti di ordine socioculturale – elementi che esprimono una straordinaria capacità di adattamento biologico e culturale all'ambiente (e.g., emergenza di strutture sociali complesse, forme di simbolismo, uso e produzione di tecnologia, riti funerari, dispersioni e migrazioni, cambiamenti nelle strategie di sussistenza e di dieta, cura delle malattie; Aiello e Dean, 1990; Aufderheide e Rodríguez-Martín, 1998; McBrearty e Brooks, 2000; Buikstra e Beck, 2009; Larsen, 2015; Stringer, 2016; Ruff, 2018; Tattersall e DeSalle, 2019). Le collezioni possono anche documentare variazioni della variabilità scheletrica legate ad aspetti microevolutivi e in archi temporali più ristretti, come si osserva nel trend secolare nel XX secolo, in cui si registra un'accelerazione nei processi dello sviluppo e il raggiungimento delle dimensioni corporee da adulto a un'età più precoce e con valori maggiori (Krogman e Iscan, 1986; Buikstra e Ubelaker, 1994).

Lo studio dei resti umani risulta poi cruciale in ambito forense, in quanto permette di sviluppare e testare nuovi protocolli per la ricostruzione del profilo biologico (e.g., identificazione personale sulla base dell'attribuzione del sesso e della stima dell'età, stima della statura, stato di salute) a partire dallo studio delle collezioni antropologiche identificate, che consente di osservare e interpretare la variabilità scheletrica umana moderna su base popolazionistica, attraverso inferenze statistiche.

3. *Tecnologie digitali per la ricerca e la disseminazione*

Lo studio dei resti umani in campo antropologico si avvale correntemente delle tecnologie digitali che consentono di produrre modelli virtuali degli elementi scheletrici. Le tecniche maggiormente applicate in questo ambito sono state sviluppate nel campo della diagnostica per immagini, come la tomografia computerizzata (CT), o della scansione di superficie, che utilizza tecniche di rilievo con laser scanner e fotogrammetria. In quanto tecniche non invasive, queste consentono di analizzare virtualmente l'elemento scheletrico in esame, garantendone al contempo la conservazione e l'analisi morfologica complessa, mettendone anche in luce elementi non altrimenti apprezzabili (e.g., cavità e volumi interni, microstrutture dell'osso; Weber e Bookstein, 2011). In questo contesto, la digitalizzazione delle collezioni osteologiche umane assume un ruolo centrale, consentendo di potenziarne l'utilizzo e la condivisione in ambito

scientifico (Uldin, 2017; Profico et al., 2018), di salvaguardare le stesse dal degrado per le generazioni future di studiosi e cittadini e di individuare nuovi linguaggi scientifici e narrativi in ambito museale.

Si ricordano, tra gli esempi virtuosi, il [New Mexico Decedent Image Database](#) (Edgar et al., 2020), che include immagini provenienti da tomografia computerizzata di più di 15.000 individui identificati, e il database [MorphoSource](#), un importante *repository* di modelli virtuali di resti scheletrici umani e animali, realizzato per facilitare studi morfologici tridimensionali. Questi database sono cruciali per la ricerca scientifica perché, grazie al loro utilizzo, i ricercatori possono accedere liberamente a collezioni fisicamente lontane o difficilmente accessibili (e.g., ologotipi di reperti fossili). La realizzazione di questi archivi virtuali facilita anche le attività didattiche e museali, attraverso percorsi di carattere educativo (e.g., [Smithsonian's Human Origins Program](#)). L'utilizzo di queste risorse ha anche lo scopo di salvaguardare l'integrità dei reperti in risposta ai più moderni protocolli scientifici (e.g., ricostruzioni digitali delle mummie conservate presso il [Museo Egizio di Torino](#) sottoposte a tomografia computerizzata) e di favorire, attraverso l'uso del *medium* virtuale, una maggiore comprensione del loro valore, riducendo quelle criticità che possono emergere alla vista o con la manipolazione diretta dei reperti che, per quanto detto sopra, rappresentano un patrimonio sensibile, come definito anche dal Codice Etico dell'International Council of Museums (ICOM). Si ricordano, infine, le potenziali applicazioni del Metaverso in ambito museale.

Questi mezzi, tuttavia, sollevano nuovi interrogativi sulla gestione e sulla proprietà delle copie di resti umani. Inoltre, sono ancora in fase di verifica e valutazione le risposte del pubblico all'uso dei reperti digitali in ambito museale (e.g., Alves-Cardoso e Campanacho, 2022; Una Europa Seed Funding project [Museuropa – Local museums and European identities: heritage as a practice of belonging in Europe](#)). L'utilizzo di queste tecnologie non consente, infatti, di superare completamente i problemi di ordine etico (copia *vs* originale) circa la gestione, la condivisione e l'utilizzo dei resti umani digitalizzati, ponendo sfide e interrogativi finora inediti.

4. Il quadro legislativo di riferimento

Lo studio, la musealizzazione e l'esposizione dei resti umani pongono problemi di ordine etico che solo da poco stanno emergendo nel dibattito scientifico italiano (Associazione Nazionale Musei Scientifici, 2011; Cilli et al., 2019; Milicia, 2020; Belcastro e Mariotti, 2021; Belcastro et al., 2022a, b), ma che sono stati affrontati già nei primi anni '90 del secolo scorso negli Stati Uniti e in Australia dove le popolazioni native hanno attivamente operato per giungere a un pieno riconoscimento dei propri diritti, incluso quello della piena gestione del proprio patrimonio biologico, culturale e naturalistico (Smith, 2006; Williams e Giles, 2016 e riferimenti ivi compresi; Turner et al., 2018). Questo è avvenuto anche attraverso l'adozione di pratiche conciliatorie in materia di restituzione ([Aboriginal and Torres Strait Islander Heritage Protection Act, Australia, 1984](#)) e grazie all'emanazione di vere e proprie leggi ([Native American Grave Protection and Repatriation Act, Stati Uniti, 1990](#)). Anche i paesi del Nord Europa, dove all'interno di musei e laboratori erano presenti resti umani e oggetti appartenenti a popolazioni native, si sono dotati di criteri e linee guida per rispondere alle richieste di restituzione e rim-

patrio, utili in generale per la gestione dei resti umani (e.g., [Human Tissue Act, 2004](#); [Recommendations for the Care of Human Remains in Museums and Collections, 2013](#); [BABA Code of Ethics, 2019](#)).

In Italia, i resti umani mancano ancora di uno *status* chiaro. I resti provenienti da cimiteri e ossari sono citati nel Regolamento di Polizia Mortuaria (D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285) con alcuni riferimenti alle istituzioni universitarie per scopi di studio e didattica (artt. 41, 42 e 43). Il loro inquadramento all'interno della normativa in materia di patrimonio culturale, invece, resta ancora incerto. Sebbene possano rientrare in alcune categorie del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), i resti umani di fatto non sono mai esplicitamente citati. Essi potrebbero essere compresi in alcuni articoli più generali (art. 2.2, artt. 10.1 e 10.2, art. 11.1h), come beni di interesse storico, archeologico o etnoantropologico o come raccolte museali:

«[...] cose immobili e mobili appartenenti allo Stato [...], nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico» (art. 10.1)

«Le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico [...]» (art. 10.2)

All'assenza di una definizione, si affianca la mancanza di linee guida per una gestione condivisa nei diversi ambiti di interesse scientifico e museale. Un primo tentativo, promosso dal MiC, in particolare dall'Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione (ICCD) e dall'Istituto Centrale per l'Archeologia (ICA), ha portato alla pubblicazione di un volume ([MiC, 2022](#)) a opera di un gruppo di archeologi e antropologi delle Soprintendenze e delle Università, in cui si enfatizzano ricerca, valorizzazione e tutela dei resti umani di interesse scientifico e museale. Un altro aspetto rilevante è quello relativo al tema della catalogazione nazionale, regolata dall'art. 17 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, e alla definizione della scheda AT, transitata dai beni archeologici – settore in cui era inserita in origine – ai beni naturalistici. La [scheda AT – Antropologia fisica 3.01](#) è utilizzata sia per la catalogazione di resti umani rinvenuti in indagini archeologiche sia per la descrizione di materiali biologici (e.g., i preparati anatomici) appartenenti a collezioni museali naturalistiche, sottolineando il loro intrinseco valore per le potenzialità informative che essi racchiudono. Tuttavia, va rilevato che occorrono specifiche risorse umane ed economiche per le attività di catalogazione, anche considerando l'implementazione dei sistemi informativi periferici che operano depositando le informazioni nel Sistema Informativo Generale del Catalogo (SIGECweb).

In mancanza di un chiaro accordo sulla gestione, musealizzazione ed esposizione dei resti umani, le richieste di restituzione non trovano una risposta univoca e condivisa e le negoziazioni, con esiti diversi, sono avviate dalla singola istituzione o museo. Sul tema dell'esposizione (ma anche dell'acquisizione e della ricerca – artt. 2.5, 3.7 e 4.3) il Codice Etico dell'ICOM definisce i resti umani materiali culturalmente sensibili, associandoli agli oggetti di significato sacro. Ciononostante, la recente sentenza della Suprema Corte di Cassazione del 13 giugno 2019 ha sottolineato la natura di bene culturale dei resti umani. Questa si riferisce alla negata restituzione del cranio del *brigante* Giuseppe Villella, morto nel 1864, ancora esposto presso il Museo Cesare Lombroso di Torino, al comune calabrese di origine che ne aveva fatto richiesta.

La sentenza ha creato un importante precedente per la tutela di collezioni di questo tipo (Giacobini, 2022).

Il dibattito sulla restituzione di resti scheletrici riferibili a gruppi portatori di interesse è cogente in Italia, dove un recente caso di restituzione ha ulteriormente messo in luce il problema del vuoto normativo e della sovrapposizione di diverse sfere di interesse (etica, religione, ricerca scientifica) in cui ricadono i resti scheletrici umani nel patrimonio culturale italiano. Nel 2017, infatti, alcuni resti scheletrici provenienti dal cimitero medievale ebraico della città di Bologna in via Orfeo, rinvenuti dalla Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio della città di Bologna nel 2012-2014 e affidati al Laboratorio di Antropologia Fisica dell'Università di Bologna, sono stati interrati nel settore israelitico del Cimitero della Certosa di Bologna, dietro la richiesta di restituzione, che non ha concesso negoziazione o mediazione, da parte del gruppo internazionale Athra Kadisha Society for the Preservation of Jewish Holy Sites, supportato dal Committee for the Preservation of Jewish Cemeteries in Europe (CPJCE), guidato da una ristretta comunità di ebrei ultraortodossi (Belcastro e Mariotti, 2021). Solo poco tempo prima, si era concordato l'avvio di un progetto scientifico sullo studio antropologico dei resti scheletrici di via Orfeo, riferiti alla comunità ebraica medievale di Bologna, tra le diverse istituzioni coinvolte (Università e Soprintendenza) e la comunità ebraica della città di Bologna. Quest'ultima si era espressa favorevolmente circa lo studio scientifico in programma, considerando le rilevanti ricadute sulla ricerca e sulla valorizzazione della storia della comunità locale, con la quale appunto si era concordata una restituzione dei resti umani una volta concluse le indagini scientifiche. Tuttavia, la significativa pressione esercitata dai gruppi ultraortodossi sulla comunità locale e sulle istituzioni coinvolte ha determinato in via definitiva l'immediata e improrogabile restituzione dei resti scheletrici, autorizzata dalle istituzioni statali preposte alla tutela e alla conservazione del patrimonio culturale, anche vista l'assenza di un ruolo preciso e definito dei resti umani nell'ambito del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio e specifici articoli del Codice (art. 9) in cui la gestione dei Beni culturali di interesse religioso della Chiesa cattolica o di altre confessioni religiose, viene regolata e disposta attraverso specifici accordi e intese.

5. *I resti umani e il patrimonio UNESCO*

Per giungere a un pieno riconoscimento del ruolo dei resti umani all'interno del patrimonio culturale è necessario un lavoro condiviso tra amministrazioni, istituzioni museali, enti di ricerca e comunità. Questo processo trova fondamento nella Convenzione sulla Protezione del Patrimonio Mondiale, con cui l'UNESCO ha introdotto già nel 1972 la nozione di patrimonio comune dell'umanità, secondo la quale non solo gli elementi culturali, ma anche quelli naturali sono tutelati dalla comunità internazionale per la loro conservazione e trasmissione alle generazioni future.

All'interno della lista dei siti patrimonio mondiale dell'umanità, tre sono specificatamente inseriti per il loro inestimabile valore paleoantropologico, conservando i resti di ominini fossili. Il primo è la cosiddetta *Cradle of Humankind* (Culla dell'umanità) in Sudafrica, sito databile a 3.5 milioni di anni fa e inserito nella lista nel 1999. Il secondo è il sito archeologico di Atapuerca in Spagna, databile a 1.300.000-300.000 anni fa, riferibile a una lunga fase evolutiva di *Homo* in Europa, e inserito nella lista nel 2000. Il terzo è il sito di Gorham's Cave a Gibilterra, iscritto

nel 2016 nella lista dei siti patrimonio dell'umanità per la sua eccezionale testimonianza dell'occupazione, delle tradizioni culturali e della cultura materiale di Neanderthal e delle prime popolazioni umane moderne. In tutti e tre i casi, si tratta di siti con resti fossili umani molto antichi. Nessun altro sito è specificatamente definito patrimonio dell'umanità per la sola presenza di resti umani al suo interno. Alcune necropoli, catacombe o cimiteri sono inclusi come siti storici o artistici, ma non sempre il valore scientifico dei resti umani ivi contenuti è ben riconoscibile. In Italia, alla parola chiave *resti umani* corrisponde il sito di Pompei, anche noto per i calchi in gesso eseguiti da Giuseppe Fiorelli a partire dal XIX secolo per ricostruire l'impronta delle vittime dell'eruzione del Vesuvio del 79 d.C. Alla voce *necropoli* vengono elencate le necropoli di Agrigento e Pantalica in Sicilia e le necropoli etrusche di Cerveteri e Tarquinia, dove i resti umani ricoprono un ruolo secondario rispetto a quello delle strutture e del paesaggio. Alla voce *catacombe*, invece, si incontra solo il centro storico di Napoli, dove vengono menzionati i cimiteri e le catacombe romane.

Il riconoscimento del valore intrinseco dei resti umani, ancora non a pieno compreso e svelato, può consentire un avanzamento in ambito scientifico e sociale per la definizione di quello che è davvero patrimonio comune dell'umanità. In questo contesto, lo studio dei resti umani può promuovere una nuova visione del passato che accomuni e che non divida, contribuendo al dibattito sui temi identitari, considerando l'infondatezza delle affermazioni che vogliono enfatizzare le differenze biologiche tra individui e popolazioni. È opportuno, infatti, disinnescare ed evitare rischiose derive identitarie propuginate con argomentazioni di carattere etnico, razziale, religioso e politico, di cui i resti umani possono rappresentare oggetto e soggetto simbolico. Al contempo, la recente ratifica in Italia della Convenzione Quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società ([Convenzione Faro, 2005](#)) riconosce un ruolo attivo e responsabile della collettività nel processo di patrimonializzazione e nella definizione stessa di patrimonio. Considerando la varia e diversificata composizione delle comunità attuali, questi processi innovativi non sono del tutto scevri da potenziali aspetti conflittuali. Pertanto, anche per rafforzare e promuovere il valore di questo peculiare patrimonio biologico e culturale rappresentato dai resti umani in ambito scientifico e museale, occorre soprattutto perseguire attivamente quel processo di integrazione tra scienza e società con l'impegno da parte della comunità scientifica a essere sempre più attivamente presente nella società, ottemperando agli stessi precetti della ricerca scientifica, considerando il diritto della società a ricevere e richiedere informazioni, a partecipare alle decisioni e a collaborare alla definizione di questioni sociali legate a temi scientifici. Queste azioni sarebbero in grado di definire una *governance* partecipativa e una *citizen science* per la custodia e la gestione dei resti umani e dei dati associati che possono essere utilizzati anche per la progettazione condivisa di ricerche future.

6. Conclusioni

Il valore dello studio delle collezioni osteologiche è ampiamente riconosciuto dalle società scientifiche antropologiche a livello internazionale. Ciononostante occorre promuoverlo presso la più ampia comunità scientifica e accademica, ma soprattutto e più in generale presso la società. Solo così il valore della ricerca scientifica assume rilevanza e sostenibilità, rispondendo ai presupposti fondanti della stessa, volti a promuovere e condividere esperienze e conoscenza. In ambito antropologico, l'aspetto più rilevante è quello di rafforzare anche il valore educativo e

sociale dello studio dei resti umani contribuendo a fornire ai diversi pubblici in ambito museale una corretta narrazione, anche attraverso mezzi digitali, per comprendere la nostra storia evolutiva, per riconoscerci come un'unica ampia, seppur diversificata, comunità, per capire la nostra posizione come organismi viventi nel complesso ecosistema di cui siamo parte, per conoscere il ruolo che le tecnologie hanno avuto sin dalla preistoria nel plasmare biologicamente e culturalmente le comunità umane. Queste funzioni rientrano pienamente nella più recente [definizione di museo proposta dall'ICOM](#) nel 2022, secondo la quale il museo, aperto al pubblico, accessibile e inclusivo, promuove diversità e sostenibilità, operando e comunicando eticamente e professionalmente, con la partecipazione della comunità.

Bibliografia:

L. Aiello, C. Dean, *An Introduction to Human Evolutionary Anatomy*, Amsterdam, Elsevier Academic Press, 1990.

F. Alves-Cardoso, V. Campanacho, *To Replicate, or Not to Replicate? The Creation, Use, and Dissemination of 3D Models of Human Remains: A Case Study from Portugal*, «Heritage», 2022, 5(3), pp. 1637–1658. Doi [10.3390/heritage5030085](https://doi.org/10.3390/heritage5030085).

Associazione Nazionale Musei Scientifici, *Document on the request by the Australian Government for the restitution of human skeletal remains deriving from Australian territory and conserved in the Anthropology and Ethnology Section of the Museum of Natural History of the University of Florence*, «Museologia Scientifica», 2011, 5(1–2), pp. 11–21.

A.C. Aufderheide, C. Rodríguez-Martín, *The Cambridge encyclopedia of human paleopathology*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

M.G. Belcastro, V. Mariotti, *The place of human remains in the frame of cultural heritage: the restitution of medieval skeletons from a Jewish cemetery*, «Journal of Cultural Heritage», 2021, 49, pp. 229–238. Doi [10.1016/j.culher.2021.04.002](https://doi.org/10.1016/j.culher.2021.04.002).

M.G. Belcastro, V. Mariotti, A. Pietrobelli, R. Sorrentino, A. García-Taberner, A. Estalrich, A. Rosas, *The study of the lower limb entheses in the Neanderthal sample from El Sidrón (Asturias, Spain): How much musculoskeletal variability did Neanderthals accumulate?*, «Journal of Human Evolution», 2020, 141, 102746. Doi [10.1016/j.jhevol.2020.102746](https://doi.org/10.1016/j.jhevol.2020.102746).

M.G. Belcastro, A. Pietrobelli, T. Nicolosi, M. Milella, V. Mariotti, *Scientific and Ethical Aspects of Identified Skeletal Series: The Case of the Documented Human Osteological Collections of the University of Bologna (Northern Italy)*, «Forensic Sciences», 2022a, 2(2), pp. 349–361. Doi [10.3390/forensicsci2020025](https://doi.org/10.3390/forensicsci2020025).

M.G. Belcastro, G. Manzi, J. Moggi Cecchi (a cura di), *Quel che resta. Scheletri e altri resti umani come beni culturali*, Bologna, Il Mulino, 2022b.

J.E. Buikstra, D.H. Ubelaker, *Standards for Data Collection from Human Skeletal Remains. Proceedings of a Seminar at the Field Museum of Natural History, Fayetteville, Arkansas Archaeological Survey*, 1994.

J.E. Buikstra, L.A. Beck, *Bioarchaeology. The Contextual Analysis of Human Remains*, New York, Routledge, 2009. Doi [10.4324/9781315432939](https://doi.org/10.4324/9781315432939).

A. Caffell, T. Jakob, *'The Dead Teach the Living': Ethical Considerations Concerning the Management of Collections of Human Remains in Universities*, in K. Squires, D. Errickson, N. Márquez-Grant (eds.), *Ethical Approaches to Human Remains. A Global Challenge in Bioarchaeology and Forensic Anthropology*, Cham, Springer, 2019, pp. 179–209. Doi [10.1007/978-3-030-32926-6_9](https://doi.org/10.1007/978-3-030-32926-6_9).

C. Cattaneo, M. Grandi, *Antropologia e Odontologia Forense. Guida allo Studio dei Resti Umani*, Bologna, Monduzzi, 2004.

C. Cilli, S. Foà, G. Gastaldi, G. Giacobini, D. Jalla, G. Malerba, M.T. Milicia, S. Montaldo, *Al Museo Lombroso di Torino il caso del cranio di Giuseppe Villella: un patrimonio in beni culturali, la sua vera storia, le tappe giudiziarie, le implicazioni giuridiche e museologiche*, «Museologia Scientifica», 2019, 13, pp. 139–150.

H.J.H. Edgar, S. Daneshvari Berry, E. Moes, N.L. Adolphi, P. Bridges, K.B. Nolte, *New Mexico Decedent Image Database*, Albuquerque, University of New Mexico, Office of the Medical Investigator, 2020. Doi [10.25827/5s8c-n515](https://doi.org/10.25827/5s8c-n515).

F. Frassetto, *Dantis ossa. La forma corporea di Dante. Scheletro, ritratti, maschere e busti*, Bologna, Tipografia Parma, 1933.

G. Giacobini, *Scheletri, mummie e riproduzioni del corpo umano nei musei scientifici*, in M.G. Belcastro, G. Manzi, J. Moggi Cecchi (a cura di), *Quel che resta. Scheletri e altri resti umani come beni culturali*, Bologna, Il Mulino, 2022.

G. Grechi, *Decolonizzare il museo*, Roma, Mimesis, 2021.

W.M. Krogman, M.Y. Iscan, *The Human Skeleton in Forensic Medicine. 2nd edition*, Springfield, Charles C Thomas Pub Ltd, 1986.

C.S. Larsen, *Bioarchaeology. Interpreting Behavior from the Human Skeleton*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015. Doi [10.1017/CBO9781139020398](https://doi.org/10.1017/CBO9781139020398).

S. McBrearty, A.S. Brooks, *The revolution that wasn't: a new interpretation of the origin of modern human behavior*, «Journal of Human Evolution», 2000, 39(5), pp. 453-563. Doi [10.1006/jhev.2000.0435](https://doi.org/10.1006/jhev.2000.0435).

MiC, *I resti scheletrici umani: dallo scavo, al laboratorio, al museo*, Ministero della Cultura, 2022.

M.T. Milicia, *Il significante vuoto e l'immaginario patrimoniale del brigante*, «Meridiana», 2020, 99, pp. 109-130.

C.J. Mulligan, J.A. Raff (eds.), *Special Issue – Race reconciled II: Interpreting and communicating biological variation and race in 2021*, «American Journal of Physical Anthropology», 2021, 175(2), pp. 311-509. Doi [10.1002/ajpa.24291](https://doi.org/10.1002/ajpa.24291).

I. Pezzini, *Semiotica dei nuovi musei*, Roma, Laterza, 2011.

A. Profico, S. Schlager, V. Valoriani, C. Buzi, M. Melchionna, A. Veneziano, P. Raia, J. Moggi-Cecchi, G. Manzi, *Reproducing the internal and external anatomy of fossil bones: Two new automatic digital tools*, «American Journal of Physical Anthropology», 2018, 166(4), pp. 979-986. Doi [10.1002/ajpa.23493](https://doi.org/10.1002/ajpa.23493).

C.B. Ruff, *Skeletal Variation and Adaptation in Europeans. Upper Paleolithic to the Twentieth Century*, Hoboken, John Wiley & Sons, 2018.

L. Smith, *Uses of Heritage*, New York, Routledge, 2006.

C. Stringer, *The origin and evolution of Homo sapiens*, «Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences», 2016, 371(1698), 20150237. Doi [10.1098/rstb.2015.0237](https://doi.org/10.1098/rstb.2015.0237).

I. Tattersall, R. DeSalle, *The Accidental Homo sapiens. Genetics, Behavior, and Free Will*, New York, Pegasus Books, 2019.

T.R. Turner, J.K. Wagner, G.S. Cabana, *Ethics in biological anthropology*, «American Journal of Physical Anthropology», 2018, 165(4), pp. 939-951. Doi [10.1002/ajpa.23367](https://doi.org/10.1002/ajpa.23367).

T. Uldin, *Virtual anthropology – a brief review of the literature and history of computed tomography*, «Forensic Sciences Research», 2017, 2(4), pp. 165-173. Doi [10.1080/20961790.2017.1369621](https://doi.org/10.1080/20961790.2017.1369621).

G.W. Weber, F.L. Bookstein, *Virtual anthropology. A guide to a new interdisciplinary field*, Berlin, Springer, 2011.

H. Williams, M. Giles, *Archaeologists and the Dead. Mortuary Archaeology in Contemporary Society*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

La valorizzazione del patrimonio culturale dell'umanità attraverso la riproduzione digitale delle sue immagini: problematiche e prospettive

Francesco Boldrin

Abstract

The contribution addresses the issue of digital reproduction of cultural heritage images in light of Article 14 of Directive (EU) 2019/790 and Article 108 of the Italian Code of Cultural and Landscape Heritage. While the EU legislator has promoted access to and dissemination of public domain works by excluding the reproduction of related images from copyright protection regardless of the purpose pursued, in Italy, Article 108 of the Code of Cultural and Landscape Heritage subjects the reproduction of cultural heritage images for profit-making purposes to prior public authorization and the payment of a fee, thereby limiting the free sharing provided for by EU law. The contribution, therefore, focuses on whether, in the current context of open data, the “protectionist” approach underlying the provisions of Italian national law still has a valid and effective reason to exist.

Il contributo affronta il tema della riproduzione digitale delle immagini del patrimonio culturale alla luce dell'art. 14 della Direttiva (UE) 2019/790 e dell'art. 108 del Codice dei Beni Culturali italiano. Mentre il legislatore unionale ha promosso l'accesso e la diffusione delle opere in pubblico dominio, escludendo dalla protezione del diritto d'autore la riproduzione delle relative immagini a prescindere dallo scopo perseguito, in Italia, l'art. 108 del Codice dei Beni Culturali sottopone invece la riproduzione delle immagini del patrimonio culturale per finalità di lucro alla preventiva autorizzazione pubblica e al pagamento di una tassa, con ciò ponendo un limite alla libera condivisione prevista dalla normativa unionale. Si discute, quindi, se, nell'attuale contesto degli open data, la vocazione “protezionistica” che anima le disposizioni del diritto nazionale italiano abbia ancora una ragione valida ed efficace di esistere.

Parole chiave: patrimonio culturale; riproduzione digitale; diritto d'autore; valorizzazione culturale; politiche europee.

Francesco Boldrin: Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

✉ francesco.boldrin2@unibo.it

1. *Il ruolo della tecnologia nella conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale dell'umanità*

La Convenzione UNESCO del 1972 (*inde*, la Convenzione) ha avuto un notevole impatto sulla tutela dei beni culturali e delle bellezze naturali e paesaggistiche. Come è stato osservato da autorevole dottrina, grazie alla Convenzione tali beni non rappresentano più soltanto una ricchezza per lo Stato in cui si trovano materialmente, ma costituiscono un «valore universale eccezionale» che oltrepassa i confini nazionali e della cui tutela, ai fini della trasmissione alle generazioni future, sono responsabili i singoli Stati e la Comunità internazionale.²⁷⁹ Nell'imporre agli Stati contraenti di tutelare il patrimonio mondiale, la Convenzione ricorre sempre alla triade 'protezione-conservazione-valorizzazione': la tutela non è infatti limitata alla protezione e conservazione del patrimonio esistente, ma passa anche per la sua valorizzazione nell'ottica di garantirne la massima fruibilità da parte dell'intero genere umano. I beni del patrimonio culturale e naturale sono, infatti, qualificabili come beni di interesse pubblico non tanto per la loro appartenenza ad uno Stato, ma in quanto destinati per loro natura alla collettività sociale. Pertanto, le azioni degli Stati contraenti dovrebbero essere orientate a garantire, oltre alla tutela statico-conservativa del patrimonio culturale esistente, anche l'accesso a tali beni da parte della collettività globale.

In tale ottica, le innovazioni in campo tecnologico se applicate al patrimonio culturale offrono nuove opportunità di promozione e valorizzazione della cultura, in linea con gli obiettivi perseguiti dalla Convenzione. La fruizione dei beni del patrimonio culturale mediata dallo strumento tecnologico permette infatti di accedere ai contenuti culturali su scala globale. Come è stato osservato, le moderne tecnologie digitali consentono nuove forme di 'consumo' della cultura e hanno incrementato le possibilità di accesso ai beni culturali da parte della collettività, anche attraverso la creazione di nuovi prodotti e originali forme di interazione tra luoghi della cultura e utenti (si pensi, ad esempio, alle biblioteche digitali o ai siti web di musei dove effettuare visite virtuali).²⁸⁰ Si può quindi concordare con quanti hanno affermato che, grazie all'innovazione tecnologica, l'ambito della cultura, tradizionalmente associato ad un pubblico di élite, è stato esteso ad una più ampia platea di pubblico.²⁸¹ Al contempo, le moderne tecnologie digitali possono contribuire a preservare dall'oblio la memoria ed il valore immateriale dei beni culturali distrutti durante i conflitti bellici o a causa di atti di terrorismo o disastri ambientali, consentendo nuove forme di valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale.²⁸²

* Questo articolo riproduce la relazione presentata al Convegno «L'impatto della Convenzione UNESCO del 1972 sui sistemi giuridici nazionali ed internazionale e il rapporto con l'Unione europea» svoltosi a Bologna il 2 dicembre 2022, come contributo al panel della III sessione intitolato «La tutela e valorizzazione del patrimonio culturale tra tradizione classica e nuove prospettive digitali».

²⁷⁹ Assegnista di ricerca in diritto privato nell'Università di Bologna.

²⁷⁹ E. Baroncini, *I siti e la Convenzione Unesco del 1972 nelle controversie arbitrali internazionali sugli investimenti*, in E. Baroncini (a cura di), *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale mondiale nel diritto internazionale*, Bologna, Bologna University Press, 2021, pp. 431-432.

²⁸⁰ In argomento: M.F. Cataldo, *Preservare la memoria culturale: il ruolo della tecnologia*, in *Aedon*, 2, 2020, p. 89; M. Modolo, *Promozione del pubblico dominio e riuso dell'immagine del bene culturale*, in *Archeologia e calcolatori*, 2018, p. 73.

²⁸¹ M.F. Cataldo, *Preservare la memoria culturale...*, cit., p. 90.

²⁸² Si pensi al progetto 'The Million Image Database' per la tutela del patrimonio culturale mondiale promosso dal The Institute for Digital Archeology in collaborazione con l'UNESCO, le Università di Oxford e Harvard, il Museo del futuro di Dubai

In relazione alle innovative modalità di fruizione del patrimonio culturale emerge il tema della riproduzione digitale delle immagini dei beni ad esso riconducibili. Nell'era delle piattaforme online il cittadino non è più un mero fruitore passivo di dati e immagini potendo diventare sempre più parte attiva di questo processo di produzione di informazioni.²⁸³ Al contempo, la riproduzione delle immagini di beni del patrimonio culturale rappresenta uno strumento essenziale per promuoverne la conoscenza presso i cittadini,²⁸⁴ in linea con gli obiettivi della Convenzione. Tale tema vede peraltro intersecarsi e sovrapporsi, come necessario riflesso dei numerosi interessi coinvolti, differenti discipline settoriali e, in particolare, per quanto qui di interesse, la normativa sul diritto d'autore e la disciplina della proprietà dei beni pubblici.

Il presente intervento si limita ad alcune riflessioni in relazione ai limiti alla riproduzione delle immagini del patrimonio culturale che attualmente l'ordinamento giuridico interno prevede a tutela della proprietà dei beni pubblici in un contesto che, anche grazie agli ultimi interventi del legislatore europeo in materia di diritto d'autore, sembra invece andare in direzione opposta attraverso la promozione di una progressiva 'cultura del riuso' che investe anche le riproduzioni del patrimonio culturale.

2. La riproduzione digitale del patrimonio culturale nella Direttiva Copyright e nel Codice dei beni culturali e del paesaggio

La normativa in materia di diritto d'autore posta a livello internazionale ed europeo riserva all'autore dell'opera sia i diritti morali che i diritti patrimoniali, tra cui il diritto esclusivo di riproduzione. I diritti patrimoniali durano fino a settant'anni dalla morte dell'autore,²⁸⁵ decorsi i quali l'opera cade in pubblico dominio. Per quanto concerne le riproduzioni fotografiche del patrimonio culturale, il diritto d'autore può riguardare non solo il bene ritratto nella fotografia, ma anche la fotografia stessa qualora in essa si ravvisino caratteri creativi tali da renderla a sua volta un'opera dell'ingegno secondo le regole proprie del diritto d'autore. Anche se una fotografia non supera quella soglia di creatività necessaria a conferire la tutela autorale, gli artt. 87 e ss. l. n. 633/1941 attribuiscono comunque al fotografo il diritto esclusivo di riprodurre e diffondere l'immagine per un arco temporale di vent'anni dalla sua realizzazione (c.d. diritti connessi).

La normativa sul diritto d'autore di matrice europea è stata recentemente modificata dalla Direttiva (UE) 2019/790 (c.d. Direttiva Copyright)²⁸⁶ che il legislatore unionale ha adottato per favorire l'armonizzazione del quadro giuridico europeo sulla tutela delle opere dell'ingegno e degli altri materiali protetti. Tale direttiva ha rinnovato in modo significativo il sistema delle eccezioni e limitazioni del diritto d'autore e dei diritti connessi, ma in essa si rinviene anche un significativo sforzo per promuovere l'accesso della collettività a contenuti culturali con una par-

ed il governo degli Emirati Arabi Uniti, che, grazie all'impiego di tecnologia avanzata, ha riprodotto l'arco di Palmira, monumento siriano risalente al II-III sec. d.C. distrutto dall'ISIS nel 2015, esponendone la copia 3D in varie città del mondo.

²⁸³ M. Modolo, *Promozione del pubblico dominio...*, cit., p. 73.

²⁸⁴ L. Casini, *Riprodurre il patrimonio culturale? I "pieni" e i "vuoti" normativi*, in *Aedon*, 2018, 3.

²⁸⁵ In ambito euro-unitario la Direttiva 2006/116/CE concernente la durata di protezione del diritto d'autore e di alcuni diritti connessi, riconosce la tutela autorale fino a settanta anni dalla morte dell'autore (art. 1). Nell'ordinamento italiano tale previsione è contenuta nell'art. 25 l. n. 633/1941. Al di fuori dell'Unione europea, nei singoli Stati che hanno firmato la Convenzione di Berna del 1896, la durata della tutela può variare, ma è di almeno cinquant'anni dalla morte dell'autore.

²⁸⁶ Attuata dal legislatore italiano con il d.lgs. n. 177/2021.

ticolare attenzione all'ambiente digitale. In particolare, l'art. 14, rubricato «Opere delle arti visive di dominio pubblico», ha introdotto una nuova regola stabilendo che il materiale derivante da un atto di riproduzione di un'opera delle arti visive²⁸⁷ in pubblico dominio non può essere soggetto al diritto d'autore o a diritti connessi a meno che quel materiale non sia esso stesso originale (nel qual caso potrà beneficiare della tutela autorale). In altre parole, il materiale derivante dalla riproduzione di opere – quali monumenti, dipinti, sculture, etc. – cadute in pubblico dominio è anch'esso in pubblico dominio e quindi non tutelabile dal diritto d'autore. In forza dell'art. 14 della Direttiva Copyright, quindi, i materiali in pubblico dominio rimangono tali una volta digitalizzati, senza cioè che l'atto di riproduzione dia luogo sulla riproduzione ad una tutela autorale non più esistente sull'originale. L'art. 14, escludendo la tutela autorale o secondo i diritti connessi sui predetti materiali, consente peraltro differenti utilizzi degli stessi, inclusi quelli di natura lucrativa. Conseguentemente, in seguito all'intervento del legislatore euro-unitario, chiunque potrà copiare, utilizzare e condividere online fotografie di beni del patrimonio culturale caduti in pubblico dominio trovate su Internet (ad esempio, sul sito web di un ente museale) e riutilizzarle, anche per finalità commerciali.²⁸⁸ L'introduzione del principio del 'libero riuso' statuito dall'art. 14 è stata salutata, in alcuni Stati europei (come Francia e Germania), come la fine delle *fees* sulle immagini pubblicate online dai musei, i quali tendono invece a limitare il riutilizzo di tali materiali anche quando si tratta di riproduzioni di opere ormai in pubblico dominio.²⁸⁹

L'obiettivo perseguito dall'art. 14 della Direttiva Copyright di favorire, anche attraverso la circolazione delle riproduzioni di opere di dominio pubblico, l'accesso alla cultura e la sua promozione, nonché l'accesso al patrimonio culturale (in linea con lo spirito della Convenzione che impone agli Stati contraenti di assicurare la fruizione collettiva e individuale del patrimonio culturale dell'umanità) risulta, tuttavia, in certa misura limitato dalle norme in materia di tutela dei beni culturali tuttora vigenti nell'ordinamento interno. Rispetto alle immagini che riproducono i beni del patrimonio culturale gli enti che li hanno in consegna continuano ad adottare, infatti, un approccio di tipo 'dominicale' che desta alcune perplessità alla luce delle più recenti tendenze legislative – da ultimo testimoniate dalla richiamata Direttiva Copyright – che intendono invece favorire, mediante il riuso, la libera diffusione delle immagini del patrimonio culturale, a prescindere dallo scopo in concreto perseguito (finalità di ricerca, uso personale, scopo di lucro, etc.).

²⁸⁷ Sebbene la Direttiva Copyright non ponga la nozione di «opere delle arti visive», tuttavia qualche indicazione utile può ricavarsi dalla Direttiva 2012/28/UE su taluni utilizzi consentiti di opere orfane, il cui Allegato, al n. 3), contiene un'elencazione, peraltro meramente esemplificativa, di «opere visive» che include «gli oggetti d'arte, la fotografia, le illustrazioni, il design, l'architettura, le bozze di tali opere e di altro materiale riprodotto in libri, riviste, quotidiani e rotocalchi o altre opere». In ambito interno, l'art. 32quater l. n. 633/1941, norma introdotta dal legislatore per dare attuazione alla citata direttiva Copyright, fa riferimento «anche» alle opere delle arti visive di cui all'art. 2, tra le quali rientrano, *inter alia*, le opere della scultura, della pittura, dell'arte del disegno, della incisione e delle arti figurative similari, compresa la scenografia, nonché i disegni e le opere dell'architettura. Pertanto, anche la riproduzione dell'immagine di un monumento di *outstanding universal value* ai sensi della Convenzione (si pensi, ad esempio, al Colosseo) rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 14 Direttiva Copyright.

²⁸⁸ Cfr. Commissione europea, [Domande e risposte: nuove norme UE sul diritto d'autore](#) del 4 giugno 2021.

²⁸⁹ M. Modolo, [La riproduzione del bene culturale pubblico tra norme di tutela, diritto d'autore e diritto al patrimonio](#), in *Aedon*, 2021, 1, p. 30, al quale si rinvia anche per i riferimenti bibliografici sub nota 21.

I beni del patrimonio culturale (come monumenti, sculture, dipinti, etc.) rientrano in larga parte nell'ambito del pubblico dominio, essendo ormai scaduti i termini per la protezione e l'esercizio del diritto d'autore. Tuttavia, pur in assenza di privative autorali, la riproduzione del patrimonio culturale in consegna agli enti museali continua ad essere limitata da alcune specifiche norme del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. n. 42/2004 (*in de*, il Codice). Per quanto riguarda, in particolare, la riproduzione fotografica dei beni culturali il legislatore italiano ha avviato, nell'ultimo decennio, una progressiva – per quanto parziale – liberalizzazione della relativa disciplina. Dalle iniziali norme contenute nel R.D. n. 798/1923, che consentivano di fotografare i beni culturali, qualunque fosse lo scopo perseguito, soltanto previa autorizzazione pubblica e verso pagamento di un canone, si sono susseguiti vari interventi normativi (l. n. 340/1965, l. n. 4/1993, d.lgs. n. 42/2004, l. n. 106/2014 e l. n. 124/2017) che hanno distinto in merito agli scopi della riproduzione escludendo progressivamente l'obbligo di previa autorizzazione e pagamento del canone, fino ad arrivare all'attuale formulazione dell'art. 108, c. 3 e 3bis del Codice che pone, quale regola, la libera riproduzione delle immagini dei beni culturali purché per finalità diverse dal lucro. Ciò significa che soltanto l'ente consegnatario del bene è legittimato a commercializzarne le immagini o comunque ad autorizzarne discrezionalmente la riproduzione per finalità commerciali verso pagamento di un canone. L'attuale impianto normativo codicistico riserva, quindi, a tali enti prerogative simili a quelle del proprietario, rendendo possibile il ricorso alla tutela inibitoria e risarcitoria extracontrattuale nel caso di riproduzioni a scopo di lucro non autorizzate.²⁹⁰ L'art. 108 assicura, dunque, una sorta di diritto d'autore – però perpetuo – sulle immagini di beni del patrimonio culturale in pubblico dominio.

Il legislatore italiano, nel dare attuazione alla Direttiva Copyright, ha fatto espressamente salva l'applicazione della suddetta disposizione codicistica in materia di riproduzione del patrimonio culturale,²⁹¹ disattendendo gli auspici di quanti avevano invece sottolineato l'opportunità di giungere ad una completa liberalizzazione nella riproduzione delle immagini del patrimonio culturale. I limiti ad una piena liberalizzazione del riuso delle riproduzioni dei beni del patrimonio culturale – anche per finalità di lucro – tuttora previsti dal Codice, sembrano in contraddizione con l'obiettivo di favorire l'accesso alla cultura e la sua promozione, nonché l'accesso al patrimonio culturale auspicato dalla Direttiva Copyright,²⁹² che, come si è detto, non differenzia tra gli scopi della riproduzione, ricomprendendo non soltanto le attività realizzate senza scopo di lucro ma anche quelle a fini commerciali.

La scelta del legislatore italiano si presta ad alcune osservazioni critiche in quanto gli argomenti che generalmente sono addotti per escludere la piena liberalizzazione non sembrano pienamente convincenti. Si tratta di motivazioni di natura anzitutto economica: vi è il timore che, ove si giungesse ad una piena liberalizzazione delle riproduzioni del patrimonio culturale anche per scopi di lucro, verrebbero meno le fonti di profitto ad oggi garantite dal canone previsto

²⁹⁰ Cfr. Trib. Palermo, 21 settembre 2017, n. 4901 (che ha condannato un istituto di credito per aver utilizzato la fotografia del Teatro Massimo per una campagna pubblicitaria in assenza dell'autorizzazione della Fondazione Teatro Massimo) e Trib. Firenze, 26 ottobre 2017, in *DeJure* (che ha inibito, in via cautelare, ad un'agenzia di viaggi l'utilizzo dell'immagine del David di Michelangelo per scopi pubblicitari in assenza di autorizzazione da parte della Galleria dell'Accademia di Firenze).

²⁹¹ Cfr. art. 32*quater* l.d.a.

²⁹² Cfr. Considerando 53, Direttiva Copyright.

dall'art. 108. Tuttavia, gli studi che si sono occupati di valutare costi e benefici derivanti dalla piena liberalizzazione evidenziano come la gestione e rendicontazione dei canoni di riproduzione origini un ammontare di costi non corrispondente e giustificato dai conseguenti ricavi.²⁹³ Occorre peraltro considerare che la principale entrata dei musei è costituita dalla bigliettazione legata alla visita fisica dei luoghi, specie nel caso dei poli museali di grande attrazione, o comunque da contributi pubblici di derivazione statale,²⁹⁴ mentre gli introiti derivanti dalla riscossione dei canoni concessori appaiono del tutto marginali.²⁹⁵ Al contempo, le esperienze di alcuni enti museali (ci si riferisce, in particolare, al Museo Egizio di Torino, al Rijksmuseum di Amsterdam e allo Statens Museum for Kunst di Copenaghen che consentono di utilizzare liberamente le immagini delle proprie collezioni, anche per fini commerciali, purché sia citata la fonte del museo) sembrano dimostrare come l'adozione di un sistema pienamente libero quanto alle riproduzioni sia in grado di apportare benefici maggiori in termini di *marketing*, di traffico nei relativi siti web e finanche di diffusione della cultura e della conoscenza rispetto agli esigui introiti derivanti dai pagamenti dei canoni.²⁹⁶ Tanto è vero che un numero crescente di istituti museali a livello globale ha scelto di pubblicare online immagini (ad alta definizione) delle proprie collezioni per consentire a chiunque di scaricarle e riutilizzarle per qualsiasi scopo, incluso quello commerciale.²⁹⁷

L'autorizzazione preventiva sull'uso lucrativo viene inoltre giustificata per garantire la salvaguardia del decoro del patrimonio culturale ed evitare utilizzi poco rispettosi delle relative immagini. Tuttavia, oltre ad essere il decoro un concetto giuridicamente indeterminato,²⁹⁸ dunque di per sé insidioso, considerati gli usi pubblicitari (autorizzati) che in concreto sono stati fatti del patrimonio culturale²⁹⁹ sembra piuttosto che la preoccupazione sia quella di impedire che il privato realizzi un utile economico attraverso un contenuto culturale, potendosi peraltro dubitare che la copia digitale di un bene culturale fisico abbia la capacità di diluirne il valore artistico e culturale. In sostanza, l'esigenza della pubblica amministrazione di filtrare sistematicamente gli usi dell'immagine, attraverso lo strumento dell'autorizzazione, sembra più la conseguenza di una tradizionale, ma non più attuale, «visione "sacrale" e "sacralizzante" del patrimonio culturale che assegna al bene culturale un valore assoluto più che relazionale».³⁰⁰ D'altra parte, si è osservato che le norme codicistiche che intendono limitare utilizzi degradanti del patrimonio culturale (specie l'art. 20) si riferiscono in realtà ad usi di beni materiali mobili e di edifici ed ambienti architettonici, non già all'utilizzo della loro componente immateriale. Pertanto, l'estensione di siffatti divieti e limitazioni anche alle immagini del patrimonio culturale

²⁹³ D. Manacorda, *L'immagine del bene culturale pubblico tra lucro e decoro: una questione di libertà*, in *Aedon*, 1, 2021, pp. 24-25; M. Modolo, *La riproduzione del bene culturale pubblico...*, cit., p. 31.

²⁹⁴ Istat, *Report. I musei, le aree archeologiche e i monumenti in Italia*, 2016, Roma, pp. 10-11; S. Fissi, E. Gori, M. Contri, *Il peso del "privato" nei musei statali italiani: verso strumenti e figure innovative?*, Pavia, Pavia University Press, 2018, p. 271.

²⁹⁵ M. Modolo, *Riuso dell'immagine digitale del bene culturale pubblico: problemi e prospettive*, in *AIB Studi*, 2021, 1, p. 160, nota 21.

²⁹⁶ L. Casini, *Riprodurre il patrimonio culturale...*, cit.; M. Modolo, *Promozione del pubblico dominio...*, cit., p. 81.

²⁹⁷ M. Modolo, *ivi*, il quale richiama le iniziative dei seguenti enti museali: Rijksmuseum di Amsterdam, Statens Museum for Kunst di Copenaghen, Museo Egizio di Torino, Metropolitan Museum of Art di New York, National Gallery di Washington, Library of Congress, Museo nazionale di Stoccolma, Musei comunali di Parigi e Biblioteca nazionale di Spagna.

²⁹⁸ L. Casini, *Riprodurre il patrimonio culturale...*, cit.

²⁹⁹ Ad esempio, si vedano alcuni usi pubblicitari di immagini di opere d'arte raccolti nel sito web [Alipes](#).

³⁰⁰ M. Modolo, *La riproduzione del bene culturale pubblico...*, cit., p. 32.

pare illogica e, in ogni caso, non considera le potenzialità del patrimonio culturale digitale come mezzo di sviluppo e stimolo per la cultura, la creatività e l'economia.³⁰¹

A sostegno della piena liberalizzazione si può osservare, invece, che la fruizione del patrimonio culturale permessa dalla riproduzione digitale mette in discussione i tradizionali paradigmi fondati sul concetto di 'rivalità del consumo' alla base dell'attuale normativa codicistica.³⁰² Si consideri che l'uso del bene fisico, materialmente inteso, si configura come 'rivale' nel senso che nel medesimo arco di tempo esclude possibili utilizzi da parte di altri soggetti, sicché tale forma di fruizione giustifica senz'altro, da un lato, la richiesta di autorizzazione all'ente consegnatario (necessaria per garantire la tutela materiale del bene) e, dall'altro, la richiesta di pagamento di un canone (legittima in quanto volta a risarcire la collettività per un uso di per sé esclusivo ed escludente). L'utilizzo del bene culturale digitalizzato è, al contrario, per definizione 'non rivale', in quanto permette l'uso contemporaneo della stessa immagine digitale ad un numero potenzialmente infinito di utenti, laddove autorizzazioni preventive e canoni d'uso possono determinare, invece, effetti escludenti, limitando le possibilità di riutilizzo proprie del digitale.³⁰³

3. Conclusioni

Il presente intervento ha preso avvio dalla constatazione che l'innovazione tecnologica, in particolare la riproduzione digitale e divulgazione online delle immagini di monumenti, dipinti, sculture, etc., può contribuire alla valorizzazione del patrimonio culturale mondiale garantendone un accesso su scala globale in linea con lo spirito della Convenzione. Nella medesima direzione devono leggersi gli ultimi interventi adottati in ambito europeo – in particolare con la recente Direttiva Copyright³⁰⁴ – che promuovono la cultura del 'libero riuso' (anche per finalità commerciali) delle immagini del patrimonio culturale caduto in pubblico dominio allo scopo di favorire l'accesso e la promozione della cultura e del patrimonio culturale.

La disciplina interna qui richiamata appare invece in controtendenza rispetto a tali obiettivi in quanto consente il libero uso della riproduzione dell'immagine dei beni del patrimonio culturale solo per fini diversi dal lucro. In proposito si sono richiamate, sia pur in modo sintetico, le principali argomentazioni alla base delle posizioni contrarie alla piena liberalizzazione e quelle di segno opposto. Al riguardo, si reputa che l'utilizzo 'non rivale', incluso quello per scopi lucrativi, delle immagini del patrimonio culturale, più che una fonte di pericolo o preoccupazione, possa al contrario rappresentare un'ulteriore risorsa per la sua valorizzazione e disseminazione in grado di avvicinare il grande pubblico all'arte e al patrimonio culturale, aumentan-

³⁰¹ D. Manacorda, *L'immagine del bene culturale pubblico...*, cit., p. 25.

³⁰² D. Manacorda, *ivi*, p. 27.

³⁰³ M. Modolo, *La riproduzione del bene culturale pubblico...*, cit., p. 32.

³⁰⁴ Nel medesimo senso si richiamano anche la Direttiva (UE) 2019/1024 relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, secondo cui il libero riuso anche commerciale dei dati della p.a. può arricchire l'economia degli Stati membri; la Raccomandazione 2011/711/UE sulla digitalizzazione e l'accessibilità in rete dei materiali culturali e sulla conservazione digitale, con cui la Commissione europea ha raccomandato di «promuove[re] un accesso più ampio possibile ai materiali digitalizzati di pubblico dominio nonché il maggior riutilizzo possibile degli stessi a fini commerciali e non commerciali» (cfr. punto 5, lett. b); nonché la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società del 27 ottobre 2005 (c.d. Convenzione di Faro) che riconosce il diritto di chiunque «a trarre beneficio dall'eredità culturale».

done visibilità e accesso. In questo senso, il bene culturale digitalizzato rappresenta uno straordinario strumento di sviluppo, arricchimento e stimolo per la cultura, la creatività e per la stessa economia.

Occorre infine considerare che le iniziative pubblicitarie riguardano per lo più opere note al pubblico e normalmente già oggetto di iniziative di valorizzazione culturale da parte dell'ente consegnatario, ciò che sembra essere il migliore rimedio per contrastare i paventati rischi di diluizione del valore simbolico del bene.³⁰⁵

Il tabù del lucro, che rappresenta l'ultimo ostacolo alla piena liberalizzazione delle riproduzioni del patrimonio culturale, è quindi il fulcro di una questione che, prima ancora che giuridica o economica, sembra piuttosto di natura culturale involgendo il modo stesso di intendere e approcciarsi ai beni del patrimonio culturale. Se si parte dall'assunto che questi sono beni comuni³⁰⁶ appare allora ancora più condivisibile l'opinione di quanti affermano che «tutti dovrebbero avere la medesima possibilità di rielaborare nella forma più libera e creativa la propria personale immagine di passato», anche per finalità commerciali, laddove «offrire a tutti le stesse possibilità di riutilizzo servirebbe semmai a impedire l'eventuale insorgere di concessioni di esclusiva a favore della "clientela" più facoltosa in una prospettiva ... genuinamente democratica».³⁰⁷

L'inarrestabile velocità dell'innovazione tecnologica pare, dunque, imporre una riflessione ulteriore, *de iure condendo*, sull'opportunità di liberalizzare completamente le riproduzioni digitali del patrimonio culturale a prescindere dallo scopo di lucro eventualmente perseguito, nell'ottica di garantirne il più ampio accesso e fruizione. Del resto, nell'attuale contesto tecnologico-digitale il tentativo di contrastare una siffatta liberalizzazione appare un'operazione obiettivamente ardua, se non velleitaria in quanto impossibile da perseguire, sicché appare concreto il rischio di portare avanti battaglie che oltre ad essere anacronistiche potrebbero rivelarsi prive di un realistico margine di successo.

³⁰⁵ M. Modolo, *Promozione del pubblico dominio...*, cit., p. 82.

³⁰⁶ Sull'assimilazione dei beni culturali alla categoria dei beni comuni - che secondo la proposta di legge della Commissione Rodotà costituirebbero un *genus* diverso rispetto ai beni demaniali, ai beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato e a quelli appartenenti al patrimonio disponibile, che configurano la tripartizione 'classica' dei beni pubblici - si veda: E. Caterini, *Introduzione alla ricerca "Diritto e bellezza. Dal bene comune al bene universale"*, in *Le Corti Calabresi*, 2013, 1, p. 648; A.M. Gambino, *Beni extra mercato*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 88 ss.; A. Gentili, *Quale modello per i beni culturali?*, in E. Battelli, B. Cortese, A. Gemma, A. Massaro (a cura di), *Patrimonio culturale. Profili giuridici e tecniche di tutela*, Roma, RomaTre-Press 2017, p. 229; F. Longobucco, *Beni culturali e conformazione dei rapporti tra privati: quando la proprietà 'obbliga'*, ivi, p. 211.

³⁰⁷ M. Modolo, *Promozione del pubblico dominio...*, cit., p. 82.

Dagli aspetti strutturali e giuridici al funzionamento organizzativo: il progetto 4CH per la formazione di un Centro di Competenza per la Conservazione del Patrimonio Culturale

Danila Longo, Beatrice Turillazzi, Leila Signorelli, Giulia Favaretto

Abstract

An important aid in achieving the goals enucleated by the *Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage* lies in the digitisation sphere. It is precisely within this field that the 4CH Project - Competence Centre for the Conservation of Cultural Heritage (2021-2023) is inserted. Funded by Horizon 2020 under the SOCIETAL CHALLENGES program - Europe in a Changing World - Inclusive, Innovative and Reflective Societies (GA 101004468), this project aims to draw up the methodological, procedural and organizational framework of a Competence Centre capable of working seamlessly with a network of - national, regional and local - cultural institutions, providing them consultation, support and services focused on the safeguarding of cultural heritage.

Un importante ausilio per il raggiungimento degli obiettivi enucleati dalla *Convenzione riguardante la protezione sul piano mondiale del patrimonio culturale e naturale* risiede nella sfera della digitalizzazione. È in tale ambito che si inserisce il Progetto 4CH - *Competence Centre for the Conservation of Cultural Heritage* (2021-2023). Finanziato da Horizon 2020 nell'ambito del programma SOCIETAL CHALLENGES - *Europe in a Changing World - Inclusive, Innovative and Reflective Societies* (GA 101004468), tale progetto si propone di redigere il quadro metodologico, procedurale e organizzativo di un Centro di Competenza in grado di lavorare senza soluzione di continuità con una rete di istituzioni culturali - nazionali, regionali e locali - fornendo loro consulenza, supporto e servizi incentrati sulla salvaguardia del patrimonio culturale.

Parole chiave: H2020; 4CH; Centro di Competenza; Conservazione; Patrimonio Culturale.

Danila Longo: Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

✉ danila.longo@unibo.it

1. Introduzione

Poco più di cinquant'anni fa, nel 1972, veniva sancita la *Convenzione riguardante la protezione sul piano mondiale del patrimonio culturale e naturale* elaborata dalla Conferenza generale dell'UNESCO, riunitasi a Parigi in quello stesso anno³⁰⁸.

L'adozione di tale Convenzione da parte dell'UNESCO ha introdotto un documento cardine per la tutela del patrimonio globale. Alcuni principi, come quelli riguardanti l'obiettivo di salvaguardare il patrimonio ricevuto in eredità dal passato, rappresentano infatti tutt'oggi dei punti saldi di riferimento, mentre altri hanno assistito a una parallela evoluzione, riguardante non solo il concetto di patrimonio, che ha progressivamente incluso beni materiali e immateriali sempre più diversificati, ampliandone l'estensione e potenziandone la ricchezza, ma anche i processi finalizzati alla tutela, alla valorizzazione e alla gestione del patrimonio mondiale.

Focalizzando l'attenzione sui punti che rivestono ancora oggi un ruolo essenziale nell'ambito delle pratiche finalizzate alla trasmissione al futuro del patrimonio, di particolare rilevanza risulta l'art. 4 che, al titolo II sulla "Protezione nazionale e protezione internazionale del patrimonio culturale e naturale", esprime: «ciascuno Stato partecipa della presente Convenzione riconosce che l'obbligo di garantire l'identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale [...], situato sul suo territorio, gli incombe in prima persona»³⁰⁹.

Punto di riferimento per l'identità dei popoli, il patrimonio culturale costituisce un'eredità che si è fatta sempre più vasta e articolata. Carica di valori materiali e immateriali, tale eredità rappresenta un patrimonio di cui il presente deve prendersi cura, rendendosi dunque responsabile "in prima persona"³¹⁰.

Proprio in questo senso, l'impegno a istituire servizi di tutela del patrimonio culturale diviene fondamentale al fine di attuare azioni orientate alla salvaguardia del patrimonio esistente e alla sua trasmissione alle generazioni future. Al riguardo, se lo stesso art. 4 della Convenzione UNESCO del 1972 auspica che, al di là delle risorse disponibili messe in campo da ciascun Paese per il perseguimento fattivo di tali azioni, vengano avviati accordi di assistenza e cooperazione internazionale a livello finanziario, artistico, scientifico e tecnico, il successivo art. 5 afferma: «per garantire una protezione e una conservazione le più efficaci possibili e una valorizzazione la più attiva possibile del patrimonio culturale e naturale situato sul loro territorio, gli Stati partecipanti della presente Convenzione [...] si sforzano quanto possibile [...] di istituire sul loro territorio, in quanto non ne esistano ancora, uno o più servizi di protezione, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, dotati di personale appropriato, provvisto dei mezzi necessari per adempiere i compiti che gli incombono»³¹¹. Un ruolo chiave risulta pertanto svolto dai servizi istituiti per il patrimonio e, al riguardo, è il medesimo articolo a richiedere di «favorire l'istituzione o lo sviluppo di centri nazionali o regionali di formazione nel campo della protezione, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e naturale

³⁰⁸ Cfr. [UNESCO, *Convenzione riguardante la protezione sul piano mondiale del patrimonio culturale e naturale*, 1972](#) [pagina consultata il 6 aprile 2023].

³⁰⁹ *Ibid.*

³¹⁰ *Ibid.*

³¹¹ *Ibid.*

e promuovere la ricerca scientifica in questo campo»³¹². Assumendo che le strutture ministeriali presenti nei vari Stati dedicate alla tutela, centrali e periferiche – come il Ministero della Cultura (MiC) italiano –, sono l'espressione tangibile di questa volontà, accanto a esse si va delineando la possibilità di collegare anche altri centri specializzati, a livello interdisciplinare e intersettoriale, favorevoli alla cooperazione e allo sviluppo.

2. Il Progetto 4CH per un Centro di Competenza per la Conservazione del Patrimonio Culturale

Nello scenario odierno, in un clima di crescente complessità nella gestione del patrimonio culturale, trovano una collocazione la nascita e lo sviluppo dei Centri di Competenza, definiti dalla Commissione europea come strutture organizzative utilizzate per coordinare abilità in tecnologie dell'informazione e fornire competenze per il supporto a progetti o programmi, agendo come fonti di conoscenza e risorse rivolte a molteplici ambiti³¹³. Il compito dei Centri di Competenza ad alta specializzazione, in particolare, è quello di svolgere attività di orientamento, formazione e supporto all'attuazione di progetti o programmi di innovazione, ricerca industriale e sviluppo sperimentale, finalizzati alla realizzazione o al miglioramento di prodotti, processi o servizi tramite tecnologie avanzate in ambito di Industria 4.0³¹⁴.

È in questo quadro che si inserisce 4CH - *Competence Centre for the Conservation of Cultural Heritage*³¹⁵ (2021-2023) (Fig. 1), un progetto Horizon 2020 finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del programma SOCIETAL CHALLENGES - *Europe in a Changing World - Inclusive, Innovative and Reflective Societies* (GA 101004468). Costituito da un consorzio comprendente 19 *partner*, tra cui l'Università di Bologna, esso promuove un lavoro parallelo e complementare condotto da enti di ricerca e formazione, associazioni di comunità, agenzie governative, grandi aziende, nonché piccole e medie imprese³¹⁶. Tale progetto si propone, nello specifico, di redigere il quadro metodologico, procedurale e organizzativo di un Centro di Competenza in grado di lavorare senza soluzione di continuità con una rete di istituzioni culturali – nazionali, regionali e locali – fornendo loro conoscenze, consulenza, supporto e servizi incentrati sulla salvaguardia del patrimonio culturale.

L'intento di 4CH è pertanto quello di progettare e sviluppare la struttura, il funzionamento

³¹² *Ibid.*

³¹³ Cfr. [European Commission, *What are Competence Centres?*](#) [pagina consultata l'11 aprile 2023].

³¹⁴ Cfr. [Ministero delle Imprese e del Made in Italy, *Centri di competenza ad alta specializzazione*](#) [pagina consultata l'11 aprile 2023].

³¹⁵ Cfr. [The 4CH Project, *Competence Centre for the Conservation of Cultural Heritage*](#).

³¹⁶ Coordinato dall'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare (INFN - Italia), il Progetto 4CH coinvolge i *partner*: INCEPTION SRL (INCEPTION - Italia), PIN Srl - Servizi Didattici e Scientifici per l'Università di Firenze (PIN - Italia), Associazione Culturale PRISMA (PRISMA - Italia), Fundación Tecnalia Research & Innovation (TECNALIA - Spagna), Visual Dimension BVBA (VD - Belgio), RDF OOD AR DI EF (RDF - Bulgaria), IRON WILL LLC (Iron Will - Romania), Koninklijke Nederlandse Akademie Van Wetenschappen (KNAW - Olanda), Alma Mater Studiorum - Università di Bologna (UNIBO - Italia), Athina Erevnitiko Kentro Kainotomias Stis Technologies Tis Pliroforias, Ton Epikoinonion Kai Tis Gnosis (ATHENA RIC - Grecia), Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC - Portogallo), The Cyprus Institute (CYI - Cipro), Idryma Technologias Kai Erevnas (FORTH - Grecia), Istituto Centrale per il Catalogo Unico delle Biblioteche Italiane e per le Informazioni Bibliografiche (ICCU - Italia), Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione (ICCD - Italia), Connecting Archaeology and Architecture in Europe (CARARE - Irlanda), Michael Culture (MICHAEL - Belgio), Institutul National al Patrimoniului (INP / Romania), Université de Tours (UNI-TOURS - Francia) e Leica Geosystems AG (LEICA - Svizzera).

e i servizi di tale Centro di Competenza. Questi ultimi, nello specifico, saranno orientati a fornire strumenti e tecnologie digitali integrate all'avanguardia per l'analisi, la documentazione, la catalogazione e la tutela del patrimonio, quali soluzioni di Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione, modellazione 3D ed H-BIM, consulenza sulle opportunità di finanziamento, una offerta di piani di formazione, accesso ad archivi di dati, linee guida e buone pratiche, al fine di costituire un supporto utile a migliorare i processi conoscitivi e decisionali relativi al patrimonio all'interno di una piattaforma operativa informatica.

Fig. 1 - Estratto dalla *home page* del sito *web* dedicato al Progetto 4CH ([The 4CH Project. Competence Centre for the Conservation of Cultural Heritage](http://www.the4chproject.com)).



In questo senso, le sfide lanciate dalla Commissione europea riguardano la progettazione di un Centro di Competenza per la conservazione del patrimonio culturale, a partire dalla mappatura delle attività di ricerca sul tema. A ciò sono direttamente collegati il supporto rivolto alle istituzioni culturali nel beneficiare delle opportunità offerte dalle nuove tecnologie digitali, nonché l'apertura della strada a un canale rilevante per la futura ricerca europea sul patrimonio culturale.

Al fine di affrontare i principali obiettivi posti dal programma, il Progetto 4CH ha sviluppato un piano di lavoro articolato su più fronti, dall'implementazione di una base di conoscenza allo sviluppo di indagini, raccolte e analisi della ricerca e degli strumenti digitali, dall'impostazione di attività di formazione allo sviluppo di politiche e strategie, dall'azione rivolta all'intermediazione tra il patrimonio e le industrie connesse alla definizione delle condizioni operative, finanziarie e giuridiche per la creazione e la sostenibilità futura del Centro di Competenza.

All'interno di tale scenario, una delle sfide di 4CH è quella di affrontare le condizioni di rischio del patrimonio culturale, dovute a cause come l'inquinamento, l'incuria e l'abbandono, o a disastri quali alluvioni, terremoti, incendi e guerre, alla base di danni talvolta irreversibili che possono arrivare alla distruzione di intere aree in maniera congiunta ai beni e ai documenti in esse contenuti.

Al contempo, parallela ambizione di 4CH è quella di potenziare l'attrattività e la promozione dei beni patrimoniali, non soltanto sostenendo il turismo locale e le industrie connesse, ma anche favorendo la loro narrazione, nonché l'accesso *online* a servizi e documenti, a cui si collega la promozione della tecnologia digitale orientata alla conoscenza, protezione, valorizzazione e

trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale.

3. *Articolazione e avanzamento del progetto*

Focalizzando l'attenzione sulle fasi iniziali del progetto, un passaggio cruciale ha riguardato l'approfondimento dell'analisi delle strutture dei Centri di Competenza esistenti, dei loro dipartimenti e di altre rilevanti entità, con gli aspetti giuridici connessi. Più specificatamente, oltre ai Centri di Competenza e di Conoscenza della Commissione europea, gli altri *cluster* europei indagati, potenzialmente rilevanti per la definizione del Centro di Competenza a cui sta lavorando 4CH, fanno riferimento a Centri di Competenza di livello nazionale, infrastrutture di ricerca, progetti finanziati dall'Unione europea, *hub* di innovazione digitale, centri di documentazione e altri centri nazionali e internazionali dedicati al patrimonio culturale. Tali analisi, con la relativa lettura trasversale, hanno consentito di gettare le basi per la progettazione mirata non solo della struttura organizzativa e gestionale del Centro di Competenza per la Conservazione del Patrimonio Culturale, ma anche di quella legale, che costituisce uno degli aspetti rilevanti, oggetto di approfondimento nel corso del progetto, in quanto punto cruciale per la sostenibilità del Centro di Competenza, così come definito dalla proposta di progetto.

Un parallelo momento di indagine ha riguardato la costruzione di un quadro relativo all'oggetto di cui si occuperà il Centro di Competenza: la tutela del patrimonio culturale. Seppur con particolare riferimento al patrimonio architettonico – e dunque a beni immobili e tangibili –, il Progetto 4CH considera al contempo la sua relazione tanto con i beni mobili, quanto con la dimensione intangibile, nella consapevolezza del valore insito in tali patrimoni e nelle loro relazioni. Con riferimento a casi virtuosi europei di interventi condotti sul patrimonio costruito, il sopraccitato quadro è stato così delineato sulla base dell'analisi di pratiche operative, approfondite nelle relative abilità emerse e lette nella loro evoluzione in relazione tanto a progetti di ricerca europei sul tema avviati nel corso tempo³¹⁷, quanto a Carte del Restauro, documenti internazionali redatti da Enti quali ICOMOS e UNESCO e linee guida sottoscritte dall'Unione europea per la conservazione, il restauro e la valorizzazione del patrimonio culturale.

A partire dal riferimento a documenti utili all'adozione di un linguaggio comune e condiviso³¹⁸ (Fig. 2), l'insieme di tali analisi ha confermato e sottolineato come all'evoluzione del concetto di patrimonio culturale si sia progressivamente accostata quella delle pratiche di tutela.

Proprio le attività e operazioni finalizzate alla salvaguardia del patrimonio culturale hanno posto in evidenza, a loro volta, i molteplici benefici che i beni patrimoniali sono in grado di generare. Posti al centro dell'attenzione, nel 2015, dal *report* del Progetto CHCFE – *Cultural Heritage Counts for Europe*, cofinanziato dall'Unione europea³¹⁹, tali benefici possono investire molteplici campi, da quelli culturali e sociali, a quelli economici e ambientali (Fig. 3). In questo senso, il patrimonio culturale è stato progressivamente riscoperto nelle sue intrinseche potenzialità inerenti non soltanto l'arricchimento dei luoghi tramite l'arte e la cultura, ma anche ulteriori ambiti, quali la sostenibilità ambientale. A confermarlo è il suo riconoscimento, da parte delle Nazioni Unite, come motore per lo sviluppo sostenibile, così come enucleato dagli SDGs

³¹⁷ I progetti di ricerca europei sul tema sono stati individuati tramite un'indagine effettuata su: [European Commission, *CORDIS - EU research results*](#).

³¹⁸ Si è fatto riferimento, *in primis*, a: [ICOMOS, *Heritage Conservation Terminology*](#) [pagina consultata il 2 agosto 2022].

³¹⁹ Cfr. [CHCFE - *Cultural Heritage Counts for Europe, Report*](#), 2015 [pagina consultata il 6 aprile 2023].

- *Sustainable Development Goals*³²⁰. Parallelamente, il patrimonio culturale è stato progressivamente riscoperto come potenziale attivatore di inclusività, creatività e partecipazione, come può evincersi dal documento della Commissione europea dedicato a *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* (2010)³²¹, dal *New European Bauhaus* promosso dall'Unione europea³²², nonché dalle *call* del *Work Programme 2021-2022* di Horizon Europe e, in particolare, dal punto 5 dedicato al tema *Culture, creativity and inclusive society*³²³.

Fig. 2 – Estratto dalla *Heritage Conservation Terminology*, pubblicata dall'ICOMOS e contenente definizioni di termini provenienti da differenti fonti ([ICOMOS, Heritage Conservation Terminology](#)).

Place	<ol style="list-style-type: none"> 1. Place means site, area, land, landscape, building or other work, group of buildings or other works, and may include components, contents, spaces and views. (<i>Australia Burra Charter</i>). 2. May be a landscape, seascape, feature, area, site, building or other work, group of buildings, or other works or landscapes, together with associated contents and surrounds. (<i>In: Conservation Management Planning: Putting Theory into Practice. The Case of Joya de Cerén, El Salvador – Getty Conservation Institute 2009</i>).
Preservation	<ol style="list-style-type: none"> 1. Preservation means maintaining the fabric of a place in its existing state and retarding deterioration. (<i>Australia Burra Charter</i>) 2. The protection of cultural property through activities that minimize chemical and physical deterioration and damage and that prevent loss of informational content. The primary goal of preservation is to prolong the existence of cultural property. (<i>In AIC Definitions of conservation terminology - http://aic.stanford.edu/geninfo/defin.html</i>). 3. All actions taken to retard deterioration of, or to prevent damage to, cultural property. Preservation involves management of the environment and of the conditions of use, and may include treatment in order to maintain a cultural property, as nearly as possible, in a stable physical condition. With respect to material valued exclusively for its information content, for example some archival material, preservation may include reformatting. (<i>In "Code of Ethics" – Canadian Association for Conservation of Cultural Property and the Canadian Association of Professional Conservators, 2000</i>) 4. A generic term for the broad range of processes associated with the restoration, rehabilitation and adaptive re-use of historic structures. Other activities including the identification, evaluation, interpretation, maintenance and administration of historic resources form an integral part of the movement to retain elements from the past. (<i>In The Heritage Canada Foundation – Preservation Strategy No.3, 1983</i>). 5. Is defined as the act or process of applying measures to sustain the existing form, integrity, and material of a building or structure, and the existing form and vegetative cover of a site. It may include initial stabilization work, where necessary, as well as ongoing maintenance of the historic building materials. (<i>USA Secretary Of The Interior's Standards For Historic Preservation 1979</i>) and (<i>Design Guidelines for Department of Defense Historic Buildings and Districts; US Department of Defense, 2008</i>) 6. The action or process of protecting, maintaining, and/or stabilizing the existing materials, form, and integrity of a historic place or of an individual component, while protecting its heritage value. (<i>In Parks Canada Standards and Guidelines for the Conservation of Historic Places in Canada - https://www.historicplaces.ca/media/18072/01468-parks-s+g-eng-web2.pdf</i>) 7. Refers to actions taken to prevent further changes or deterioration in objects, sites, or structures. (<i>In Getty Research – Art & Architecture Thesaurus Online</i>) 8. This is often used as a synonym of conservation, many people use the word in an all encompassing sense, including also issues related to the broader administrative, economic, legal, political and social context in which conservation takes place (e.g. legal protection, policies, public awareness). (<i>In: Conservation Management Planning: Putting Theory into Practice. The Case of Joya de Cerén, El Salvador – Getty Conservation Institute 2009</i>) 9. The action or process of protecting, maintaining, and/or stabilizing the existing materials, form, and integrity of a historic place or of an individual component while protecting its heritage value. (<i>In 'Building Resilience'. 2016 By Federal Provincial Territorial Ministers of Culture and Heritage in Canada</i>)
Preserve (verb)	<ol style="list-style-type: none"> 1. To maintain in sound condition in order to arrest decay or deterioration, or to retain the components of a building that are of historical or architectural value or interest. In practice, preservation may be applied in the heritage context, as well as to groups or types of buildings. The activity itself normally requires more than maintenance and less than restoration. (<i>Ontario Ministry of Municipal Affairs and Housing, Canada, 1982</i>).
Preventive care	<ol style="list-style-type: none"> 1. The mitigation of deterioration and damage to cultural property through the formulation and implementation of policies and procedures for the following: appropriate environmental conditions; handling and maintenance procedures for storage, exhibition, packing, transport, and use; integrated pest management; emergency preparedness and response; and reformatting/duplication. (<i>In AIC Definitions of conservation terminology - http://aic.stanford.edu/geninfo/defin.html</i>) (Also referred to as preventive conservation). 2.
Preventive conservation	<ol style="list-style-type: none"> 1. Preventive conservation - all measures and actions aimed at avoiding and minimizing future deterioration or loss. They are carried out within the context or on the surroundings of an item, but more often a group of items, whatever their age and condition. These measures and actions are indirect - they do not interfere with the materials and structures of the items. They do not modify their appearance. (<i>In ICOM-CC, 2008</i>) 2. All actions taken to mitigate deterioration and damage to cultural property. This is achieved through the formulation and implementation of policies and procedures in areas such as lighting, environmental conditions, air quality, integrated pest management; handling, packing and transport, exhibition, storage, maintenance, use, security; fire protection, and emergency preparedness and response. (<i>In "Code of Ethics" – Canadian Association for Conservation of Cultural Property and the Canadian Association of Professional Conservators, 2000</i>)
	<ol style="list-style-type: none"> 1. A project dossier contains all information that is important / pertinent to a project. In

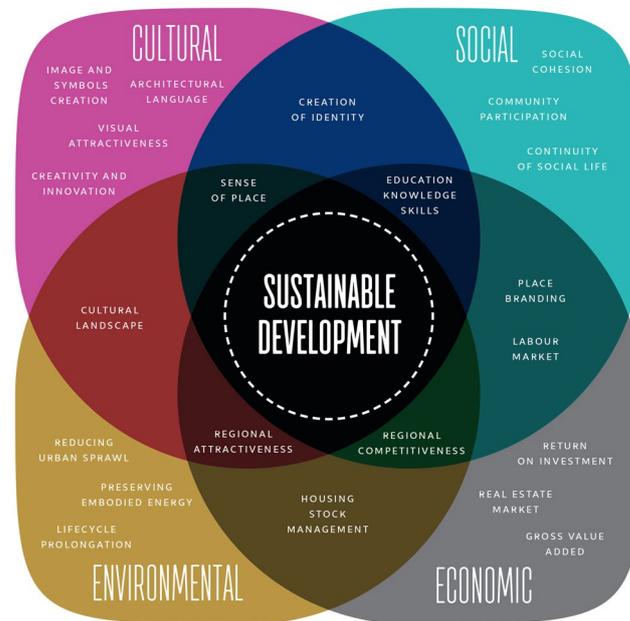
³²⁰ Cfr. [United Nations, Transforming Our World: The 2030 Agenda For Sustainable Development](#), 2015 [pagina consultata il 6 aprile 2023].

³²¹ Cfr. [European Commission, Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth](#), 2010 [pagina consultata l'11 aprile 2023].

³²² Cfr. [European Union, New European Bauhaus](#) [pagina consultata l'11 aprile 2023].

³²³ Cfr. [European Commission, Horizon Europe. Work Programme 2021-2022. 5. Culture, creativity and inclusive society](#), 2022 [pagina consultata l'11 aprile 2023].

Fig. 3 – Differenti sottodomini e loro intersezioni ([CHCFE - Cultural Heritage Counts for Europe. Report](#), 2015).



In materia di patrimonio culturale e della sua salvaguardia, è possibile individuare l’innovativo apporto fornito dalle abilità tecnologiche e digitali, così come confermato dalle recenti strategie dell’Unione europea raccomandanti agli Stati membri l’accelerazione della digitalizzazione del patrimonio culturale, inteso nella sua più ampia e complessa accezione, che conferisce ricchezza al patrimonio stesso. È verso questa direzione che si muove l’Agenda Digitale europea, costituente un pilastro delle strategie del continente, finalizzata a far leva sul potenziale delle TIC per favorire innovazione, progresso e crescita³²⁴. In ambito italiano, a confermare l’attenzione rivolta allo sviluppo digitale sono ulteriori strumenti, quali il Codice dell’Amministrazione Digitale, testo unico che riunisce e organizza le norme riguardanti l’informatizzazione della Pubblica Amministrazione nei rapporti con i cittadini e le imprese³²⁵. Calati sul patrimonio culturale, tali orizzonti hanno condotto alla *Recommendation on a Common European Data Space for Cultural Heritage*, siglata dalla Commissione europea nel 2021 per accelerare i processi di digitalizzazione del patrimonio³²⁶, nonché, in territorio italiano, all’Investimento 1.1 “Strategie e piattaforme digitali per il patrimonio culturale” (M1C3)³²⁷. Suddiviso in 12 sub-investimenti, finanziato dal PNRR e promosso dal Ministero della Cultura, il sopracitato investimento ha

³²⁴ Cfr. [Parlamento europeo, L’agenda digitale europea](#) [pagina consultata l’11 aprile 2023].

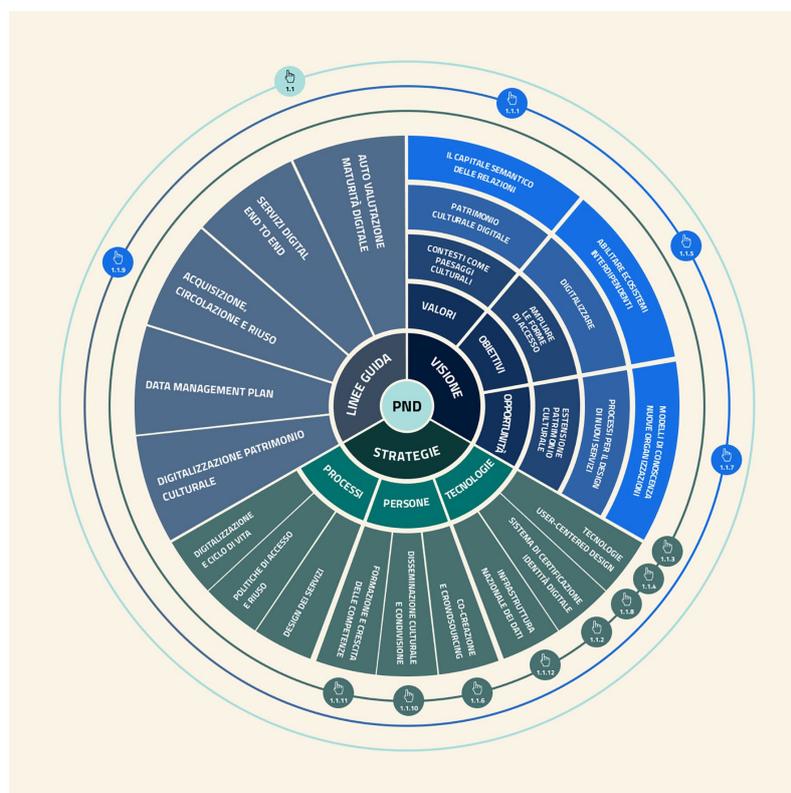
³²⁵ Istituito con D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, e aggiornato con D.Lgs. 30 aprile 2022, n. 36, il Codice dell’Amministrazione Digitale è stato convertito con modificazioni nella L. 29 giugno 2022, n. 79. Cfr. [Presidenza del Consiglio dei Ministri, Agenzia per l’Italia digitale, Codice Amministrazione Digitale](#) [pagina consultata l’11 aprile 2023].

³²⁶ Cfr. [European Union, Commission Recommendation on a common European data space for cultural heritage](#), 2021 [pagina consultata l’11 aprile 2023].

³²⁷ Cfr. [Ministero della Cultura, PNRR Cultura, M1C3 – Investimento 1.1 “Strategie e piattaforme digitali per il patrimonio culturale”](#) [pagina consultata l’11 aprile 2023].

come struttura attuatrice l'Istituto centrale per la digitalizzazione del patrimonio culturale - *Digital Library*³²⁸. In questo ambito, è tale istituto ad aver redatto e pubblicato, nel 2022, il Piano Nazionale di Digitalizzazione (PND) per i beni culturali, ovvero «lo strumento di pianificazione strategica per sviluppare modelli, processi, metodi e regole per implementare il processo di trasformazione digitale, per guidare le azioni delle entità che contribuiscono alla digitalizzazione, per il trattamento delle risorse digitali, per up-skill e re-skill degli operatori»³²⁹ (Fig. 4).

Fig. 4 – Fig. 4. Organigramma circolare del PND, articolato in tre sezioni (visione, strategie e linee guida) tra loro collegate in una dimensione di processo, con le sotto-sezioni ad esse connesse ([Istituto centrale per la digitalizzazione del patrimonio culturale – Digital Library, Il Piano](#)).



Pur sempre tenendo a mente la fondamentale importanza della materialità del patrimonio costruito, inteso come palinsesto stratificato, il Progetto 4CH si collega alle sopracitate linee di indirizzo, cercando di recepire le più aggiornate strategie e normative riguardanti la sfera della digitalizzazione e applicandole alla salvaguardia del patrimonio culturale.

³²⁸ L'Istituto nasce nel 2020 come ufficio dirigenziale di livello generale ed è dotato di autonomia speciale; ha l'obiettivo di coordinare e promuovere i programmi di digitalizzazione del patrimonio culturale del MiC (art. 33 e 35 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2 dicembre 2019, n. 169). Cfr. [Istituto centrale per la digitalizzazione del patrimonio culturale – Digital Library, Strategia 2022-2026](#) [pagina consultata l'11 aprile 2023].

³²⁹ Ministero della Cultura, PNRR Cultura, MIC3..., cit.

4. SUM: un esempio di digitalizzazione a servizio dell'emergenza

È palese dunque l'attualità del tema, quanto il fatto che a livello nazionale e internazionale ci si stia attrezzando per affrontarlo scientificamente. Esso consente oltretutto di agire in modo aggiornato anche sui beni a rischio, come quelli situati nei territori colpiti da conflitti armati. Al riguardo, nell'ambito dell'*heritage in danger* identificato dall'UNESCO³³⁰, un'iniziativa che dimostra come si possa attivamente intervenire per la protezione del patrimonio in pericolo tramite la digitalizzazione è quella messa in campo dal Progetto 4CH attraverso l'operazione SUM - *Save the Ukraine Monuments*³³¹ (Fig. 5). A fronte dell'invasione russa dell'Ucraina, 4CH ha infatti offerto il proprio contributo tramite tale azione che, dopo aver ricevuto una calorosa approvazione da parte della Commissione europea, ha avviato una campagna per mettere al sicuro dati su siti e monumenti patrimoniali dell'Ucraina mediante il salvataggio della documentazione digitale del patrimonio nazionale. Testi, immagini, disegni e modelli 3D sono stati così messi in salvo per proteggere documenti di essenziale rilevanza non solo per intervenire sui beni colpiti dalla guerra (sia nell'immediata emergenza, sia per uno sperabile restauro), ma anche per preservare e trasmettere alle generazioni future testimonianze di storia e cultura.

In conclusione, dunque, se i Centri di Competenza rivestono un ruolo essenziale all'interno delle dinamiche attuali, un Centro di Competenza per la Conservazione del Patrimonio Culturale, in dialogo con le istituzioni preordinate nel campo della tutela già operanti sul territorio, può svolgere una funzione strategica in grado di rispondere alle esigenze dell'approccio dell'Unione europea con riferimento al sistema pattizio enucleato dalla Convenzione UNESCO del 1972, ricoprendo un ruolo di supporto innovativo e aggiornato per la protezione e la valorizzazione del patrimonio dell'umanità.

Fig. 5 – SUM - *Save the Ukraine Monuments* ([The 4CH Project. Competence Centre for the Conservation of Cultural Heritage](#)).

SUM – Save the Ukraine Monuments ЗПУ – Збережемо пам'ятники України



³³⁰ Cfr. [UNESCO, List of World Heritage in Danger](#) [pagina consultata l'11 aprile 2023].

³³¹ Cfr. [European Commission, The European Competence Centre for Cultural Heritage creates an initiative to Save Ukraine Monuments \(SUM\)](#), 2022 [pagina consultata l'11 aprile 2023].

Bibliografia:

- [CHCFE - Cultural Heritage Counts for Europe, Report, 2015.](#)
- [European Commission, Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, 2010.](#)
- [European Commission, CORDIS - EU research results.](#)
- [European Commission, Horizon Europe. Work Programme 2021-2022. 5. Culture, creativity and inclusive society, 2022.](#)
- [European Commission, The European Competence Centre for Cultural Heritage creates an initiative to Save Ukraine Monuments \(SUM\), 2022.](#)
- [European Commission, What are Competence Centres?](#)
- [European Union, Commission Recommendation on a common European data space for cultural heritage, 2021.](#)
- [European Union, New European Bauhaus.](#)
- [Favaretto G., Longo D., Orlandi S., Roversi R., Turillazzi B., Il Progetto 4CH per un Centro di Competenza per la Conservazione del Patrimonio Culturale: nuove tecnologie a supporto della tutela, «Restauro Archeologico», special issue, XXX, 2022, vol. 1, pp. 274-281.](#)
- [ICOMOS, Heritage Conservation Terminology.](#)
- [Istituto centrale per la digitalizzazione del patrimonio culturale – Digital Library, Il Piano.](#)
- [Istituto centrale per la digitalizzazione del patrimonio culturale – Digital Library, Strategia 2022-2026.](#)
- [Ministero della Cultura, PNRR Cultura, MIC3 – Investimento 1.1 “Strategie e piattaforme digitali per il patrimonio culturale”.](#)
- [Ministero delle Imprese e del Made in Italy, Centri di competenza ad alta specializzazione.](#)
- [Parlamento europeo, L’agenda digitale europea.](#)
- [Presidenza del Consiglio dei Ministri, Agenzia per l’Italia digitale, Codice Amministrazione Digitale.](#)
- [The 4CH Project. Competence Centre for the Conservation of Cultural Heritage.](#)
- [UNESCO, Convenzione riguardante la protezione sul piano mondiale del patrimonio culturale e naturale, 1972.](#)
- [UNESCO, List of World Heritage in Danger.](#)
- [United Nations, Transforming Our World: The 2030 Agenda For Sustainable Development, 2015.](#)

La scuola nel territorio per una città... dei bambini

Un progetto partecipato didattico culturale a Pesaro, Città Creativa della Musica Unesca

Vanna Gherardi, Giorgia Leonardi

Abstract

The Paris International Convention of 1972 marked and defined the rules concerning the recovery and protection of cultural property. The research project described in this paper is based on the section about Educational Programmes (VI), specifically Articles 27 and 28. Member States are required to introduce education and information programmes, as well as consolidating the knowledge, respect and attachment of citizens to their cultural and natural heritage. The research "La scuola nel territorio per una città... dei bambini" (2019) in Pesaro, nominated UNESCO Creative City of Music in 2017 has developed on these principles. This research promotes a path of formation, in the sense of an expanded educational system, to increase the social weight of education as a collective asset and the role of the student as an active citizen and participant of the community. The student is involved in a process of enhancement and redevelopment of public spaces through interventions of renovation and transformation co-designed a space of their city.

La Convenzione Internazionale di Parigi del 1972 ha segnato e definito le norme riguardanti il recupero e la protezione dei beni culturali. Il progetto di ricerca che verrà qui descritto pone le sue basi nella sezione sui Programmi educativi (VI), nello specifico negli articoli 27 e 28. Viene richiesto agli Stati membri di introdurre dei programmi d'educazione e informazione, oltre a consolidare la conoscenza, il rispetto e l'attaccamento dei cittadini al proprio patrimonio culturale e naturale. Su questi principi si è sviluppata la ricerca "La scuola nel territorio per una città... dei bambini" (2019) a Pesaro, nominata Città Creativa della Musica UNESCO nel 2017. Tale ricerca promuove un percorso di formazione, nell'accezione di sistema formativo allargato, per incrementare il peso sociale dell'educazione come bene collettivo e il ruolo dell'allievo come cittadino attivo e partecipe della comunità. L'allievo viene coinvolto in un processo di valorizzazione e riqualificazione di spazi pubblici attraverso interventi di rinnovamento e trasformazione co-progettata di uno spazio della propria città.

Parole chiave: scuola e comunità; laboratorio didattico; Cultural Heritage; tradizione popolare; partecipazione collettiva.

Vanna Gherardi: Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

✉ vanna.gherardi@unibo.it

1. *Introduzione al progetto*

La scuola è una realtà di territorio influenzata da altre realtà. L'accezione di sistema formativo allargato conduce a riflettere sull'estensione delle attività educative nel territorio. Estensione intesa come partecipazione di Istituzioni, Enti locali, professionisti e metodi nuovi provenienti dall'esterno che portano l'attività didattica fuori della scuola, a contatto con persone che hanno competenze diverse dagli insegnanti per svolgere attività che nell'ambiente scolastico non trovano stimoli, condizioni e strumenti. La città viene vissuta come un laboratorio, un luogo di ricerca dove si prelevano problemi reali dai quali si articolano attività di ricerca che coinvolgono in prima persona l'allievo. Una relazione tra scuola e territorio che mette in primo piano bambini e adolescenti in una relazione sistemica con l'ambiente e li rende cittadini partecipi. Si realizza così l'intento dell'articolo 31 della Convenzione dei diritti dell'infanzia che prevede spazi pubblici adibiti a luoghi che garantiscono la libertà e il diritto al gioco; diritto riproposto come tema centrale nella Carta dei diritti delle bambine e dei bambini in rapporto allo spazio nelle città (Tonucci, 1997). In tali condizioni sarà anche possibile sviluppare nell'individuo, fin dai primi anni di vita, sensibilità verso il patrimonio culturale e la storia della propria città: in tal senso sarà reso attivo e partecipe nella realizzazione di luoghi cittadini frequentati dalla comunità di appartenenza (Wenger, 1996). La cura e la valorizzazione dei beni culturali e delle tradizioni popolari nascono se a scuola verranno proposte attività che coinvolgono gli studenti nella realizzazione di azioni di salvaguardia del proprio patrimonio culturale territoriale. Su questo principio insiste la nuova legge sull'educazione civica a scuola, le cui linee guida invitano al rispetto e alla valorizzazione del patrimonio culturale e dei beni pubblici comuni.

In tal direzione già la Convenzione Internazionale di Parigi del 1972 (UNESCO, 1972) ha segnato e definito le norme riguardanti il recupero e la protezione dei beni culturali. Come si evince dal documento, la sparizione di un bene del patrimonio culturale e naturale è un impoverimento per tutti i popoli del mondo. Tale condizione, insieme ad altre convenzioni e raccomandazioni internazionali già esistenti, ha portato alla stipula del documento in esame, con il fine di tutelare tali beni unici e partecipare come collettività alla sua protezione e valorizzazione. Una protezione collettiva del patrimonio culturale di valore universale. Gli articoli 4 e 5 sanciscono l'obbligo di garantire la conservazione, la valorizzazione e la trasmissione dei beni presenti sul territorio d'appartenenza alle generazioni future, in quanto primo custodi, assegnando una funzione al patrimonio culturale e naturale nella vita collettiva. Il progetto di ricerca qui descritto pone le sue basi nella sezione sui Programmi educativi (VI), nello specifico negli articoli 27 e 28. Viene richiesto agli Stati membri di introdurre dei programmi d'educazione e informazione, oltre a consolidare la conoscenza, il rispetto e l'attaccamento dei cittadini al proprio patrimonio culturale e naturale.

Su questi principi si è sviluppata la ricerca "La scuola nel territorio per una città... dei bambini" (2019) che riporta i risultati del lavoro promosso dal Centro Ricerche Didattiche Attive dell'Università di Bologna in convenzione con l'Associazione AnimumLudendoColes (in seguito chiamata Ludendo) che a sua volta ha stipulato una convenzione con il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano. Oggetto della convenzione sono studi sulla Progettazione di spazi educativi innovativi, tramite l'elaborazione di percorsi di ricerca e realizzazione di modelli teorici di progettazione di spazi esterni volti a favorire lo sviluppo psicofisico,

la crescita personale e le relazioni intergenerazionali, in senso attivo e partecipativo. È stato elaborato un progetto di ricerca esemplificativo di un percorso di formazione, nell'accezione di sistema formativo allargato, per incrementare il peso sociale dell'educazione come bene collettivo e il ruolo dell'allievo come cittadino attivo e partecipe della comunità. L'allievo viene coinvolto in un processo di valorizzazione e riqualificazione di spazi pubblici attraverso interventi di rinnovamento e trasformazione co-progettata di uno spazio della propria città. Il percorso di ricerca ha coinvolto allievi di scuola primaria e secondaria della città di Pesaro e ha prodotto un'opera ispirata al gioco dell'oca, un lavoro artistico-artigianale realizzato a mano su pietra con l'intervento esperto dello scalpellino e posizionato nel centro storico della città, in un luogo frequentato da tutta la comunità. Il manufatto artistico realizzato introduce i bambini ai giochi popolari della nostra tradizione con l'intento di tramandare la memoria storica alle generazioni future di un personaggio simbolo della città, Gioacchino Rossini, protagonista dell'opera realizzata. Il 2018 è stato un anno di eventi plurimi che hanno interessato la città di Pesaro con le Celebrazioni rossiniane e ha coinciso con *l'Anno europeo del patrimonio culturale*. Sul piano sociale della partecipazione si crea il presupposto di spazio di incontro tra generazioni attorno a un tema comune di tipo culturale (Rossini) e di tipo ludico (Gioco dell'Oca). Questi eventi hanno dato vita al Progetto di ricerca *Giocando con Rossini*.

2. *La scuola nel territorio*

Nell'elaborazione del metodo attivo la crescita dell'individuo è posta in rapporto alle esperienze reali (Dewey, 1897). L'esperienza diventa perciò luogo d'incontro e di interazione tra uomo e natura, dove la dimensione logica si combina con quella pratica e dove l'uomo non è un attore passivo della realtà in cui vive, ma interagisce con ciò che lo circonda. L'attività di apprendimento è in stretto rapporto con il fare e il pensiero nasce dall'esperienza, intesa come esperienza sociale. Se consideriamo l'educazione un processo di vita e non una preparazione a un vivere futuro, veniamo introdotti nel vivo dell'educazione attiva, dove la scuola è processo di vita individuale e sociale al tempo stesso e rende gli individui capaci di collaborare tra loro e di partecipare alle attività della comunità in cui vivono.

Nella vita sociale e culturale delle persone si collocano le proprietà dell'apprendimento, le percezioni e le narrazioni dell'esperienza: la cultura, col suo carattere protesico, trasmette e amplia la conoscenza tra le diverse generazioni attraverso gli artefatti, amplificatori della capacità motoria, comunicativa e cognitiva (Bruner, 1996). Si ottiene una visione dell'educazione come bene comune e questione che coinvolge tutta la comunità.

Nel panorama attuale sta acquistando maggior forza l'idea di una scuola che ha bisogno di entrare in contatto con le realtà esterne e quindi di estendersi sul territorio. Territorio inteso come spazio di vita, coordinazione di risorse, istituzioni, servizi, attività produttive; non solo area spaziale, ma area culturale di cui la scuola è parte integrante e non corpo a sé stante. Parliamo così di sistema formativo allargato, vale a dire un sistema policentrico, «in quanto più istituzioni concorrono a scopi educativi differenziati, e quindi vengono utilizzate le opportunità educative più varie» (De Bartolomeis, 2018, p.52). L'innovazione didattica si realizza attraverso il *progetto*, inteso come modalità generale per organizzare gli interventi educativi della scuola in quanto istituzione in collaborazione con altre istituzioni. La scuola quindi si estende su spazi non scolastici e si avvale di persone specializzate diverse dagli insegnanti per raggiungere le finalità educative pianificate, in un fuori

della scuola inteso come area prossima nella quale vivono gli studenti, nei servizi della città, nei luoghi di produzione, nella campagna, nei cosiddetti beni culturali (musei, teatri, biblioteche).

La metodologia della ricerca esige che la scuola si relazioni con attività che si trovano fuori della scuola attraverso la realizzazione di un sistema di laboratori: l'esterno è utilizzato come luogo di prelievo di problemi (sul campo) e insieme di svolgimento di attività formative che portano ad entrare in rapporto con professionisti di diversi ambiti, con il fine di rendere più stimolante e completa l'esperienza di apprendimento. Le due tendenze innovative di fare ricerca a scuola e di fare ricerca fuori della scuola non devono essere viste come due elementi separati, ma troveranno l'una nell'altra un rafforzamento della propria metodologia. "Non è retorica dire che impariamo dall'artigiano, dall'operaio, dall'artista, dal politico, dall'esperto in questo o quel campo se riusciamo veramente a comunicare con essi, se ci sforziamo di penetrare i loro problemi, di renderci conto delle loro difficoltà e dei loro apporti, se discutiamo per scendere nei particolari" (De Bartolomeis, 1998, p.24). Se la cultura è segnata dalle metodologie della ricerca, stessa cosa avviene a scuola, dove la cultura a cui la didattica si riferisce verrebbe artificiosamente isolata se non si tenesse conto del suo valore in termini di vita sociale, di atteggiamenti, di comportamenti.

A partire dai rapporti con ciò che è l'esterno della scuola, si arrivano ad ipotizzare forme di alternanza scuola-lavoro. L'innovazione sostanziale è segnata non dagli scambi e dal movimento di individui in sistemi dati, bensì dal superamento dei luoghi scolastici delle esperienze educative tali da produrre radicali innovazioni di metodi, di contenuti e di strumenti didattici. L'idea di apprendimento si lega all'idea di partecipazione sociale, intesa come essere partecipanti attivi nelle pratiche all'interno di comunità e nella costruzione di identità. La partecipazione influenza ciò che facciamo, chi siamo e come interpretiamo ciò che facciamo, rendendo l'apprendimento non più attività a sé stante e isolata, bensì legata all'esperienza quotidiana (Wenger, 1996). Realizzare progetti incontra comunità di pratiche, un insieme di relazioni durature tra persone, attività e mondo, in connessione con altre comunità di pratiche presenti nel proprio contesto di vita (Lave & Wenger, 1991). I diversi gruppi di lavoro condividono il linguaggio, il senso di un problema e della relativa soluzione, la rete sociale e una storia comune. All'interno dei gruppi si sviluppano diversi patrimoni: della conoscenza e condivisione della stessa, dell'esperienza, dell'apprendimento, della comunicazione, del lavoro e dell'identità. L'apprendimento è pratica sociale, è atto di appartenenza e di partecipazione alla vita di comunità (Gherardi, 2013).

Spazi partecipati e città estetiche

Negli ultimi cinquant'anni la città, nata come luogo d'incontro e di scambio, ha stravolto tutti i concetti di equilibrio, di benessere e di stare insieme. Il centro, un tempo caratterizzato dall'*agorà*, ora è luogo commerciale e la città segue principalmente programmi di profitto e di interesse. Rinuncia ad essere un luogo d'incontro e di scambio e gli spazi, suddivisi in base ai diversi settori e specializzazioni, diventano luoghi diversi per persone e funzioni diverse (Tonucci, 1997). La città così pensata e progettata con le caratteristiche dell'adulto lavoratore continua a dimenticare il cittadino più debole: il bambino. Di qui la necessità di creare luoghi di gioco per bambini che non siano convenzionali e stereotipati, ma luoghi che vedano presenti una varietà di componenti, nascondigli e che permettano l'interazione tra persone di differenti età. Ciò permetterà di ricreare dialogo tra cittadini e limitare il problema della solitudine e dell'isolamento, assumendo il bambino come parametro di realtà. Progettare spazi inclusivi diventa l'impegno

politico ed educativo.

Nel territorio c'è anche bellezza: della natura, del paesaggio, dei colori con i loro accostamenti e mutamenti. Il territorio con il quale il bambino interagisce nel quotidiano, se abitato da spazi ben costruiti e pianificati che gratificano il bisogno di bellezza, offre una maggiore qualità delle esperienze che sviluppano in lui un senso di rispetto e di gratitudine, favorendo così legami di affettività e senso di appartenenza con quei luoghi. Educare a percepire la bellezza è un compito delicatissimo perché la sensibilità dei piccoli può crescere ma può anche diminuire e — magari per molto tempo — restare ottusa. L'educazione estetica vuole educare al senso di civiltà e alla gentilezza andando contro le violenze e le barbarie e ricreando i legami di affettività e senso di appartenenza a un luogo, una cultura, una civiltà. È formazione del gusto e della tendenza a percepire valori che attingono alla sensibilità, all'immaginazione e all'intelligenza. La forma estetica non è solamente nell'arte e nel letterario, «ma anche nei settori più svariati dell'esperienza dell'attività umana: il paesaggio e la città (...) sono suscettibili di valorizzazione estetica e perciò rientrano nell'ambito del gusto» (Bertin, 1968, p.249). Queste parole di Giovanni Maria Bertin sono un monito verso il rischio di diseducare il senso estetico in chiunque senta inibito il desiderio di fermarsi quando interagisce con lo sguardo e con le azioni in luoghi del vivere quotidiano. Luoghi che non offrono interessi e quindi opportunità di interagire con cose o persone, ma sono percepiti solo come luoghi di passaggio veloce sotto l'imperativo dell'affermazione egocentrica. I valori estetici del sensibile rischiano di essere perduti dall'uomo moderno, proiettato all'efficienza produttiva, del produrre e del fare produrre. È così che le città e gli spazi pubblici si adeguano al cittadino che produce: con strade e piazze di passaggio, cortili di passaggio, dimenticando i bisogni e i diritti dei cittadini più deboli. La valorizzazione degli spazi allora s'impone come recupero dei valori estetici del vissuto esistenziale, come superamento dell'egocentrismo, della violenza, come educazione alla gentilezza, alla disponibilità e alla cortesia. Luoghi ideali per fare dialogare le generazioni.

Il Progetto Giocando con Rossini

Il metodo

Il Progetto Giocando con Rossini, realizzato tra il 2018 e il 2019 a Pesaro, è un Progetto che ha coinvolto la scuola e le forze sociali fuori della scuola nell'ottica del sistema formativo allargato. Propone un apprendimento attivo che coinvolge tutte le dimensioni dell'essere umano: relazionale, cognitiva, affettiva, corporea.

Il Progetto *Giocando con Rossini* vede una co-progettazione del lavoro da parte dei diversi attori coinvolti in un interscambio di vedute tra bambini e ragazzi che continua fino alla fase conclusiva del Progetto stesso (Wenger, 1996). Le fasi del Progetto sono state condivise con gli insegnanti in quanto attività curricolari, nella forma didattica del laboratorio e di momenti formativi. Il Progetto termina con la realizzazione di una seduta-gioco ispirata al tradizionale Gioco dell'Oca, realizzata a mano su pietra da uno scalpellino, in collaborazione con l'Associazione Lu-dendochesiè occupata della progettazione dell'artefatto.

Coinvolgimento dell'amministrazione comunale

L'ideazione del Progetto prende corpo da una prima fase di coinvolgimento dell'amministrazione comunale nell'individuare gli spazi della città in cui poter realizzare una co-progettazione che coinvolgesse gli alunni della scuola primaria. L'incontro con l'Assessore ai lavori pubblici e con gli architetti del Comune ha permesso di coniugare i diversi punti di vista (pedagogia e architettura) in merito agli spazi urbani. Si sono definiti i criteri per individuare l'area più adatta, ossia: a) un'area che non prevedesse solo il coinvolgimento di minori, ma raggiungibile e fruibile da tutte le categorie di cittadini; b) suscettibile di risorse economiche previste dall'amministrazione per il centro storico; c) un'area del territorio da qualificare attraverso una valorizzazione estetica. Parte da qui la macchina sociale che ha messo a dialogare competenze diverse, come pedagogisti, architetti e amministrazione politica, sulla realizzazione di una ricerca inserita nelle Celebrazioni Rossiniane 2018. Il 2018 vede anche una felice coincidenza con l'Anno Europeo del Patrimonio Culturale: Pesaro, nominata *Città Creativa della Musica Unesco*, celebra Rossini e i giochi della tradizione popolare che sono patrimonio immateriale dell'umanità. Prende forma la realizzazione del Progetto che coniuga le coincidenze di date relative a Rossini e al Gioco dell'Oca, annoverato tra i giochi della tradizione, dove decisiva è stata la partecipazione alla ricerca di Ludendo, in convenzione di ricerca con il Centro Ricerche Didattiche Attive dell'Università di Bologna. I giochi della tradizione sono un bene immateriale da salvaguardare secondo il riconoscimento dell'Unesco. La varietà dei giochi di tradizione consente di far vivere situazioni che impegnano in modi assai differenti le relazioni con gli altri, l'emotività, il pensiero, l'invenzione creativa, il corpo in movimento. Inoltre, i giochi di tradizione che si riferiscono a culture "altre" spingono a decentrarsi per comprenderli e, per apprezzare le differenze che li attraversano, stimolano a intervenire sulle regole, anche perché piccole trasformazioni sono sempre possibili in questi giochi che non possiedono regole rigide ed universali (Staccioli, 2008). Da qui la fiducia pedagogica nel valore del gioco: per la sua importanza intrinseca nello sviluppo del bambino, per la sua utilità nel produrre esperienza del reale, per la sua ricchezza sul piano motorio, relazionale e cognitivo che portano a valorizzare la situazione ludica e a ricrearla ove possibile, anche attraverso il potenziamento di realtà ludiche sul territorio.

3. Scuola primaria e secondaria in collaborazione tramite laboratori

Disegni rossiniani per realizzare un Gioco dell'Oca

I partecipanti del laboratorio sono stati gli alunni delle due classi terze della scuola primaria "Chiara Lubich" e gli alunni di una classe quarta della scuola secondaria-liceo artistico "Mengaroni" che hanno progettato le caselle. Il laboratorio è stato strutturato in quattro incontri e ha visto come temi centrali la vita di Rossini e due sue opere: *La Cenerentola* e *Il Barbiere di Siviglia*. Gli obiettivi del laboratorio miravano alla conoscenza del personaggio di Rossini e alla realizzazione di disegni che saranno poi utilizzati per la grafica delle caselle del Gioco dell'Oca. Ogni alunno della primaria, al termine di ogni incontro, è stato impegnato nella realizzazione di un disegno creato in seguito ad un gioco basato sulla vita di Rossini e all'ascolto di letture animate sulle due opere rossiniane da parte di una esperta lettrice del luogo nel corso di più incontri. Durante la fase di realizzazione dei disegni, gli alunni della secondaria hanno insegnato ai bambini alcune tecniche di disegno. Gli incontri hanno promosso lo sviluppo di abilità di disegno grafico; hanno

permessol'azione di *tutoring* da parte degli alunni della scuola secondaria nei confronti dei bambini della primaria; il gioco cooperativo; la narrazione e la drammatizzazione delle due opere di Rossini (Fig. 1). La bozza del progetto del Gioco dell'Oca si definisce e si perfeziona nell'interscambio di opinioni e suggerimenti tra gli allievi della primaria e della secondaria. La produzione grafica, realizzata dagli alunni del liceo artistico attraverso ingrandimenti e rimpicciolimenti operati su tutti i disegni senza modificare il tratto (Fig. 2), è stata completata e predisposta per la composizione di un percorso avente 23 caselle. Questa operazione si è resa necessaria al fine di rendere autori tutti i bambini e favorire il riconoscimento del loro personale contributo alle caselle realizzate.

I bambini, successivamente, sono stati coinvolti in un ulteriore laboratorio nel quale hanno concordato le regole del Gioco dell'Oca.

Fig. 1 - Momenti del laboratorio per realizzare i disegni del Gioco dell'Oca rossiniano: studentessa del liceo artistico che opera lo *scaffolding* con la bambina della primaria; gioco cooperativo sulla vita di Rossini; lettura animata dell'opera de *Il Barbiere di Siviglia* da parte della lettrice esperta.



Fig. 2 - Esempificazione del lavoro svolto dal liceo artistico: dal disegno realizzato dai bambini alla grafica prodotta per una casella del Gioco dell'Oca, incisa successivamente su pietra (vedi Fig.3).



L'alternanza scuola-lavoro del liceo artistico

Gli alunni del liceo artistico hanno partecipato a un'esperienza di alternanza scuola-lavoro attraverso una serie di laboratori e attività culturali. La finalità dell'esperienza riguarda la realizzazione operativa del prospetto ideato: documentazione sui materiali, incontri con esperti scalpellini, archeologi e geologi. Questa operazione è stata organizzata da Ludendo e ha visto un succedersi di visite e laboratori nel territorio di Viterbo, area di estrazione della pietra basaltina (Basaltina s.r.l) e luogo del laboratorio dello scalpellino, esperto nellavorazione di questo materiale. Le visite alla cava e al sito archeologico di Celleno hanno permesso di cogliere, in un percorso interdisciplinare, gli aspetti estetici, culturali ed economici delle risorse di un territorio non conosciuto.

La seconda fase dell'esperienza ha avuto come scenario il laboratorio dello scalpellino. Il prospetto realizzativo del Gioco dell'Oca costruito dagli alunni di scuola primaria e del liceo artistico in collaborazione con Ludendo è stato utilizzato come base dimostrativa del lavoro di incisione. Si è mostrato un momento importante di formazione per i ragazzi, i quali hanno avuto modo di sperimentare con operazioni concrete la destrezza manuale e conoscitiva dell'artista scalpellino: l'utilizzo dello scalpello e come l'inclinazione permette di incidere la pietra basaltina, attivando un'operazione di learning by doing deweyano.

Fig. 3 - Visita al laboratorio dello scalpellino. L'esperto mostra ai ragazzi del liceo artistico come si utilizza lo scalpello e le varie tecniche per incidere la pietra.
Lo scalpellino supporta e guida il gesto di una ragazza ipovedente.



L'alternanza scuola-lavoro dell'Istituto di Istruzione Superiore Agrario

Ulteriore esperienza di alternanza scuola-lavoro che è confluita nel Progetto ha coinvolto l'Istituto di Istruzione Superiore Agrario "Cecchi" che ha realizzato la planimetria dell'area interessata per il posizionamento della seduta-gioco, oltre a progettare e nella sistemare il verde dell'area scelta, accanto alla biblioteca principale della città. Il percorso di progettazione del verde è stato guidato dal criterio del clima e del terreno locale per individuare le piante più adatte.

La macchina sociale del Progetto Giocando con Rossini

L'ultimo momento del Progetto ha visto la messa in posa dell'artefatto con la successiva presentazione del lavoro ai concittadini, con la presenza dei bambini, degli adolescenti, degli insegnanti e dell'amministrazione, autori della progettazione e realizzazione del Progetto Giocando con Rossini (Fig. 4). La partecipazione genera appartenenza; è attraverso la partecipazione alle pratiche della comunità che si definisce l'identità della persona e della comunità, facendo così da sfondo agli apprendimenti successivi. L'arredo urbano realizzato è un bene comune di tutta la comunità perché pensato e realizzato dai cittadini stessi, i quali si rispecchiano e si riconoscono nell'opera pubblica. Si sviluppa un atteggiamento di cura e salvaguardia verso l'opera pubblica e di conseguenza verso il territorio perché frutto di un lavoro collettivo. Nel luogo in cui è stato collocato il Gioco dell'Oca, il bambino e l'adulto potranno incontrarsi, giocare, dialogare e tramandare la storia della nostra cultura

e della nostra tradizione popolare.

Uscendo e agendo sul territorio, il Progetto ha dato l'opportunità agli allievi di sentirsi cittadini attivi e partecipi nella loro città; ha saputo valorizzare la cultura del proprio territorio e riqualificare uno spazio pubblico che è tornato ad essere di uso pubblico.

La scuola, in quanto istituzione formativa, ha un ruolo fondamentale per veicolare la nostra cultura e il nostro patrimonio. Per far comprendere ai cittadini, soprattutto a quelli più giovani, che vivono in un territorio ricco di beni culturali e naturali, è necessario fare esperienza per portare il cittadino alla conoscenza del proprio patrimonio locale. Fondamentale risulta quindi la collaborazione e la sinergia tra amministrazione locale, associazioni, privati e scuola, per creare quella rete che viene richiesta dalla Convenzione del 1972 e volta a tutelare e valorizzare le nostre ricchezze, uniche, dandogli un valore pluridimensionale.

Fig. 4 - Il giorno dell'inaugurazione a Pesaro alla presenza della cittadinanza, delle autorità locali e degli artefici del Progetto *Giocando con Rossini*.



Bibliografia:

- Bertin G.M. (1968), *Educazione alla ragione*, Armando, Roma.
- Bruner J. (1976), *The role of tutoring in problem solving*, «Journal of Child Psychology and Psychiatry», 17.
- (1996), *The Culture of Education*, Harvard University Press, Cambridge.
- Caillois R. (1967), *Les jeux et les hommes. Le masque et le vertige*, Gallimard, Parigi. Trad. it. (1981), *I giochi e gli uomini. La maschera e la vertigine*, Bompiani, Milano.
- Coggi C., Ricchiardi P. (2005), *Progettare la ricerca empirica in educazione*, Carocci editore, Roma.
- De Bartolomeis F. (1998), *La scuola nel nuovo sistema formativo*, Edizioni Junior, Bergamo.
- (2018), *Fare scuola fuori della scuola*, Aracne, Roma.
- Dewey J. (1974), *Democrazia ed educazione*, La Nuova Italia Editrice, Firenze. Ed. or. (1916), *Democracy and Education*, The Macmillan Company, New York.
- (1897), *My Paedagogical Creed*, E.L. Kelloggs, New York, in
- Dewey J., Ratner J. (1940), *Education Today*, G.P. Putnam's Sons, New York. Trad. it. (1950), *L'educazione di oggi*, La Nuova Italia, Firenze. Trad. it. (1954), *Il mio credo pedagogico*. Antologia di scritti sull'educazione, La Nuova Italia, Firenze.
- Gherardi V. (2013), *Metodologie e didattiche attive. Prospettive teoriche e proposte operative*, Aracne, Roma.
- Lave J., Wenger E. (1991), *Situated Learning. Legitimate Peripheral Participation*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Pourtois J.P. (1986), *La ricerca-azione in pedagogia*, in Becchi E., Vertecchi B. (a cura di), *Manuale critico della Sperimentazione e della Ricerca Educativa*, FrancoAngeli, p. 134–151.
- Staccioli G. (2008), *Il gioco e il giocare. Elementi di didattica ludica*, Carocci, Firenze.
- Tonucci F. (1997), *La città dei bambini*, Zeroseiup, Bergamo.
- UNESCO, (1972), *Recupero e protezione di beni culturali - ecologia convenzione riguardante la protezione sul piano mondiale del patrimonio culturale e naturale*, Parigi.
- Vygotskij L.S. (1966), *Il ruolo del gioco nello sviluppo mentale del bambino*, in Bruner J.S., Jolly A., Sylva K., *Il gioco*, Armando, Roma.
- Wenger E. (1996), *Communities of practice: learning, meaning and identity*, Cambridge University Press, New York. Trad. it. (2006), *Comunità di pratica. Apprendimento, significato e identità*, Raffaello Cortina Editore, Milano.

IV SESSIONE

Il contributo dell'Unione europea alla tutela del patrimonio culturale

La lotta al traffico illecito di beni culturali nell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea

Pieralberto Mengozzi

Abstract

The illicit trafficking of cultural goods, besides impoverishing the culture of a people and depriving a place and an artefact of the unique beauty of the integrity of a monument or a work of art, is also a source of funding for terrorist activities and civil wars. This paper analyses the legal framework that the European Union has equipped itself with over the years to combat such illicit trafficking by harmonising and coordinating the legal instruments and actions of the Member States for a more effective fight against the unlawful removal and circulation of cultural goods and their restitution.

Il traffico illecito di beni culturali, oltre a depauperare la cultura di un popolo e a privare un luogo e un manufatto della bellezza unica dell'integrità di un monumento o di un'opera d'arte, costituisce anche una fonte di finanziamento di attività terroristiche e guerre civili. Il presente lavoro analizza il quadro normativo di cui si è dotata negli anni l'Unione europea per contrastare tale traffico illecito armonizzando e coordinando gli strumenti giuridici e le azioni degli Stati membri per una più efficace lotta contro l'illegittima sottrazione e circolazione dei beni culturali e la loro restituzione.

Parole chiave: libera circolazione dei beni nella UE; traffico illecito dei beni culturali; restituzione dei beni culturali.

Pieralberto Mengozzi: Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

✉ pieralberto.mengozzi@unibo.it

1.

Con sentenza del 10 dicembre 1968 nella causa 7/68³³², promossa dalla Commissione contro l'Italia, si trattava di stabilire se rientrassero nella nozione di merce gli oggetti di interesse artistico, storico, archeologico od etnografico che si assumeva essere non beni di scambio e quindi sottratti alla disciplina dell'Unione. In quel caso la Commissione aveva avviato un procedimento d'infrazione in quanto l'Italia continuava ad applicare, dopo il 1° gennaio 1962, una tassa progressiva prevista dalla Legge n. 1089 del 1° giugno 1939 (Tutela delle cose d'interesse artistico o storico) all'esportazione negli altri Stati membri della Comunità di oggetti presentanti un interesse artistico, storico, archeologico o etnografico³³³. La Commissione aveva invitato l'Italia a sopprimere tale tassa nei confronti degli altri Stati membri, in quanto considerava tale tassa di effetto equivalente ad un dazio doganale all'esportazione e quindi in contrasto con il Trattato. La Corte di giustizia, nella sua sentenza del 10 dicembre 1968, pur avendo affermato che i beni culturali rientrano nella nozione di "merci", dato che "si devono intendere come tali i prodotti pecuniariamente valutabili e quindi atti a costituire oggetto di negozi commerciali", ha, però, stabilito che l'art. 36 del Trattato CEE (oggi art. 36 TFUE)³³⁴ autorizza le restrizioni all'esportazione di oggetti di quel tipo giustificate, come nella fattispecie, da ragioni di tutela del patrimonio nazionale artistico, storico ed archeologico. In considerazione del loro oggetto, della loro portata e dei loro effetti queste si distinguono nettamente, per la loro natura, dai dazi doganali e dalle tasse analoghe che si ripercuotono sulle condizioni economiche delle importazioni ed esportazioni, senza tuttavia intervenire in maniera cogente nelle decisioni degli operatori economici.

A questa interpretazione di detto articolo avrebbe potuto ovviare l'Atto Unico Europeo del 1986, entrato in vigore il 1° luglio 1987, stabilente l'eliminazione di ogni frontiera fisica e dei relativi controlli negli scambi intracomunitari, se non fosse intervenuta una dichiarazione interpretativa ad esso annessa. In questa è stato precisato che quell'atto non pregiudicava il diritto degli Stati membri di adottare le misure necessarie per la lotta contro il traffico di opere d'arte e delle antichità. Questa dichiarazione lasciava, però, sussistere il fatto che la differenza di regime di esportazione dei beni in questione verso Stati terzi poteva riguardare solo beni nazionali e

³³² Sentenza della Corte del 10 dicembre 1968, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana, Causa 7-68, EU:C:1968:51. Su di essa cfr. U. Montella, *Sulla incompatibilità con le disposizioni del Trattato CEE della tassa all'esportazione di opere di interesse artistico, storico, archeologico e etnografico*, in *Rivista di giurisprudenza italiana*, 1969, p. 1 ss.; P. Pescatore, *Le commerce de l'art et le marché commun*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1985, p. 451 ss.

³³³ A seconda dei casi tale legge italiana stabiliva il divieto assoluto di esportazione (art. 35), subordinava l'esportazione al rilascio di una licenza (art. 36), costituiva un diritto di prelazione a favore dello Stato (art. 39), oppure stabiliva una tassa progressiva *ad valorem* con scaglioni che vanno dall'8 al 30 % (art. 37).

³³⁴ Per un rilievo secondo cui il Trattato istitutivo della CEE del 25 marzo 1957 non aveva dato spazio ad una politica culturale a causa di una visione economica e del fatto che all'epoca non era stata acquisita una piena consapevolezza del valore financo mercantile della cultura, ma hanno tenuto conto del valore dei beni culturali prevedendo la cosiddetta eccezione culturale di cui a detto art. 30 cfr. M. Castellaneta, *Il marchio del patrimonio europeo e il meccanismo UE sulla valorizzazione del patrimonio culturale*, in *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, a cura di A. Cannone, Bari, 2014, p. 38. È in linea ed a seguito di detta percezione che il Parlamento europeo, con propria risoluzione del 13 maggio 1974 (in GUCE C 62 del 30 maggio 1974, p. 5 ss.), ha fatto puntuale riferimento al concetto di patrimonio culturale europeo esprimendo una preoccupazione sul relativo depauperamento dovuto a comportamenti dell'uomo e sulla necessità di un intervento anche per la conservazione delle testimonianze del passato. Su tale risoluzione cfr. O. Calligaro, *"From "European cultural heritage" to "cultural diversity"? The changing concepts of European cultural policy"*, in *Politique européenne*, 2014, p. 60 ss.

non provenienti da altri Stati membri. Conseguenza ne è stata che operatori miranti ad esporre tali beni in Stati terzi li veicolavano verso Paesi membri più permissivi.

Al fine di far fronte a questa pratica il Consiglio ha adottato il Regolamento 3911/92 del 9 dicembre 1992³³⁵, stabilente un'armonizzazione dei regimi di uscita dall'Unione europea, poi integrato dalla Direttiva 93/7/CEE del 15 marzo 1993³³⁶, relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro. Detto Regolamento, attraverso un sistema di licenze comunitarie all'esportazione, ha stabilito un controllo uniforme di detti beni alle frontiere esterne. Esso ha previsto che dette licenze, valide in tutta l'Unione, siano rilasciate dallo Stato membro nel cui territorio quei beni si trovino lecitamente il 1° gennaio 1993; oppure, dopo tale data, dallo Stato membro sul cui territorio si trovavano dopo essere stati lecitamente e definitivamente spediti da un altro Stato membro, oppure dopo essere stati importati da un Paese terzo. Il Regolamento 116/2009³³⁷, che l'ha modificato, contiene in un allegato un elenco di beni culturali, precisando che esso li disciplina se il loro valore è superiore ad una determinata soglia e non pregiudica il diritto degli Stati membri di definire quali siano i beni rientranti nel patrimonio di cui all'attuale art. 36 TFUE³³⁸.

2.

La Direttiva 93/7/CEE integra il Regolamento 3911/92 in quanto mira a far fronte ad illeciti che si verificano con riferimento alla circolazione di beni culturali nell'area comunitaria³³⁹. Lo fa presentando numerosi elementi di contatto con la Convenzione Unidroit del 1995³⁴⁰, in quanto, nonostante sia stata redatta due anni prima, lo è stata tenendo largamente conto della bozza di lavoro che ha condotto alla sua adozione. Se ne distingue innanzitutto per il fatto che essa obbliga tutti gli Stati membri UE e sulla sua corretta ed uniforme interpretazione vigila la

³³⁵ Regolamento (CEE) n. 3911/92 del Consiglio del 9 dicembre 1992 relativo all'esportazione di beni culturali, in GUCE L 395 del 31 dicembre 1992, p. 1 ss.

³³⁶ Direttiva 93/7/CEE del Consiglio del 15 marzo 1993 relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro, in GUCE L 74 del 27 marzo 1993, p. 74 ss.

³³⁷ Regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio del 18 dicembre 2008 relativo all'esportazione di beni culturali, in GUUE L 39 del 12 febbraio 2009, p. 1 ss.

³³⁸ Per quanto riguarda la procedura di rilascio delle licenze di esportazione, la Commissione ha emanato il Regolamento di esecuzione (UE) n. 1081/2012 del 9 novembre 2012 (recante disposizioni d'applicazione del Regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio relativo all'esportazione di beni culturali, in GUUE L 324 del 22 novembre 2012, p. 1 ss.) il quale, tra l'altro, prevede tre tipi di licenze: la licenza normale (la cui validità non può eccedere 12 mesi), la licenza aperta specifica (relativa ad uscite per mostre) e la licenza specifica generale (operante con riferimento ad esportazioni di beni appartenenti a collezioni permanenti di musei o di altre istituzioni).

³³⁹ Lo sviluppo avutosi con il Regolamento 3911/92 e con la Direttiva 93/7/CEE trova spiegazione innanzitutto nel legame contenuto nell'inserzione nel Trattato di Maastricht del 1992 dell'art. 128 che stabilisce un nesso tra aspetti culturali e identità europea in relazione all'introduzione della cittadinanza europea (M. Castellaneta, *Il marchio del patrimonio europeo e il meccanismo UE sulla valorizzazione del patrimonio culturale*, cit. p. 40) e, poi, nel clima che ha preceduto l'adozione a Nizza della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (che nel testo varato a Strasburgo il 12 dicembre 2007 affermerà che "l'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica" e ciò conformerà nel Trattato di Lisbona non solo grazie all'art. 167 TFUE ma anche attraverso il continuo richiamo del valore della diversità culturale e della funzionalità della cultura rispetto alla cittadinanza europea).

³⁴⁰ Convenzione dell'Unidroit sui beni culturali rubati o illecitamente esportati del 24 giugno 1995 ratificata dall'Italia con Legge n. 213 del 7 giugno 1999 in GU n. 153 del 2 luglio 1999, p. 5 ss.

Corte di giustizia, alla quale i giudici nazionali possono rivolgersi tramite il rinvio pregiudiziale³⁴¹. E poi a) in quanto volge a disciplinare il ritorno di beni culturali illecitamente esportati mentre la Convenzione li riguarda anche ove siano stati rubati e b) questa prevede che la restituzione di beni culturali possa essere richiesta o da uno Stato membro o dal legittimo proprietario, essa, in ragione del fatto che il diritto comunitario, per il principio di attribuzione, lascia alla legislazione del singolo Stato membro la regolamentazione degli interessi di natura privatistica, prevede che solo questo ne possa richiedere la restituzione.

Quanto alla applicabilità della Convenzione Unidroit e della direttiva opera il paragrafo 3 dell'art. 13 della prima che contiene una clausola di "deconnessione", a termini della quale a) "nei loro reciproci rapporti gli Stati contraenti, membri di un'organizzazione di integrazione economica o di organismi regionali, possono dichiarare che applicano le regole interne di tali organizzazioni od organismi e che non applicano quindi nelle loro relazioni la disposizione della presente Convenzione, la cui sfera di applicazione coincida con quella di queste regole" e b) per le materie non disciplinate da dette regole interne trovano applicazione le norme previste dalla Convenzione.

3.

La Direttiva 93/7/CEE è destinata a trovare applicazione in relazione ai beni classificati come beni del "patrimonio nazionale" ai sensi dell'attuale art. 36 TFUE, ed indicati nell'allegato ad essa accluso. Essa prevede che a) lo Stato membro richiedente può domandare, contro il possessore davanti al giudice competente dello Stato membro richiesto, la restituzione del bene culturale uscito illecitamente dal proprio territorio (art. 5)³⁴², b) questi, qualora accolga detta richiesta, accordi al possessore l'indennizzo che ritenga equo in base alle circostanze del caso concreto, a condizione di essere convinto che il possessore abbia usato, all'atto dell'acquisizione, la "diligenza richiesta" e c) lo Stato membro richiedente sia tenuto a pagare tale indennizzo al momento della restituzione (art. 9).

In ragione dei numerosi punti di contatto che la direttiva presenta con la Convenzione Unidroit, nel quadro dell'applicazione della direttiva, tende a porsi un problema insorto in quello della Convenzione. L'art. 7 lett. b) ii) della Convenzione prevede un equo indennizzo a favore del possessore precisando che questi abbia il "diritto al pagamento, al momento della sua restituzione, di un equo indennizzo a condizione che non abbia saputo o dovuto ragionevolmente sapere che quel bene era stato rubato o illecitamente esportato". Al fine della verifica di detta condizione, il paragrafo 4 del suo art. 4 stabilisce che egli debba provare di avere prestato la dovuta diligenza nel compiere l'acquisto, fissando una serie di criteri oggettivi, quali, ad esempio, la qualità delle parti, il prezzo pagato, la consultazione di ogni registro relativo ai beni culturali rubati ragionevolmente accessibile e di ogni altra informazione e documentazione

³⁴¹ Sul punto cfr. M. Marletta, *La restituzione dei beni culturali: normativa comunitaria e Convenzione Unidroit*, Padova, 1997, p. 205.

³⁴² Sul problema dell'individuazione del concetto di buona fede dell'acquirente a cui è legato l'obbligo di restituzione da parte dell'acquirente *a non domino*, lasciato irrisolto dalla Convenzione Unesco del 1970 cfr. M. Frigo, *La protezione dei beni culturali nel diritto internazionale*, Milano, 1986, p. 27 nonché G. Magri, *La circolazione dei beni culturali nel diritto europeo: limiti e obblighi di restituzione*, Napoli, 2011, p. 30 ss.; Idem, *Voce Beni Culturali*, in *Digesto delle discipline privatistiche sezione civile - Aggiornamento*, 2011, p. 131 ss.; L. Mengoni, *Gli acquisti "a non domino"*, Milano, 1994, p. 88.

pertinenti che egli possa ragionevolmente ottenere e della consultazione di organismi ai quali poteva avere accesso e di ogni altra iniziativa che una persona ragionevole possa intraprendere nelle medesime circostanze.

Sarebbe spettato in sede di adattamento alla Convenzione dei propri ordinamenti interni precisare ed integrare detti criteri.

La legge italiana n. 213 del 7 giugno 1999, che ha provveduto al riguardo, ha precisato che ai fini di detto indennizzo a) “il soggetto interessato deve provare di avere acquisito il possesso del bene in buona fede” (art. 4, paragrafo 2) e b) il suo mancato pagamento determina a favore di detto soggetto la sua ritenzione, subordinando la consegna del bene al rimborso allo Stato delle spese sostenute per il procedimento di restituzione o di ritorno.

Queste precisazioni appaiono in contrasto con la regola della presunzione della buona fede di cui all’art. 1147 del codice civile italiano, secondo il quale “è possessore di buona fede chi possiede ignorando di ledere l’altrui diritto” a differenza di quanto disposto dall’art. 1153 di detto codice, a termini del quale “colui al quale sono alienati beni mobili da parte di chi non ne è proprietario, ne acquista la proprietà mediante il possesso, purché sia in buona fede (c. 1147) al momento della consegna e sussista un titolo idoneo al trasferimento della proprietà”.

Per dimostrare che l’ordine di esecuzione alla Convenzione è conforme all’art. 1147 e non al 1153, si rileva che nel rapporto esplicativo della Convenzione Unidroit è detto chiaramente che a) la decisione di utilizzare la nozione di “diligenza richiesta” (*due diligence*), anziché quella più tenue di buona fede, deriva dal convincimento che il comportamento normalmente richiesto per l’acquisto di beni non è sufficiente allorché tali beni abbiano valore culturale, b) l’espressione buona fede è stata evitata in tutto detto testo al fine di indirizzare il giudice nel senso di una rigorosa valutazione del comportamento dell’acquirente *a non domino* ai fini della corresponsione dell’indennizzo e c) il richiamo alla buona fede, nonostante sia contenuto nel paragrafo 2 dell’art. 4 della legge n. 213 del 7 giugno 1999, è incompatibile con il disposto dell’art. 4, paragrafo 4 della Convenzione, relativo ai criteri di riferimento per l’accertamento della diligenza richiesta (*due diligence*) che vengono recepiti nel nostro ordinamento in virtù dell’ordine di esecuzione. In ragione di ciò si ritiene che detta legge n. 213, se letteralmente intesa, non si presterebbe a realizzare un corretto adattamento dell’ordinamento italiano agli obblighi posti dalla Convenzione e, quindi, potrebbe determinare per il nostro Paese la Commissione di illeciti internazionali³⁴³. Se ne desume la necessità di interpretarla alla luce della duplice funzione che essa ha di inserire nell’ordinamento italiano norme procedurali di applicazione della Convenzione e di contenere un ordine di esecuzione introducendo in esso norme sostanziali destinate ad essere applicate nel quadro del funzionamento delle prime. Attraverso l’ordine di esecuzione quella legge ha inserito nell’ordinamento interno tutte le variazioni che sono necessarie perché esso si adatti alle esigenze derivanti dalla Convenzione³⁴⁴. Con la conseguenza che l’ordine di esecuzione ha assorbito il riferimento che in detta legge n. 213 il legislatore italiano ha fatto alla

³⁴³ Sul punto cfr. F. Squillante, *La tutela dell’acquirente a non domino di beni culturali rubati secondo la convenzione UNIDROIT ed il disegno di legge per l’esecuzione della Convenzione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1999, p. 130 ss.

³⁴⁴ Cfr. G. Morelli, *Nozioni di diritto internazionale*, Padova 1967, p. 90; L. Condorelli, *Il giudice italiano e i trattati internazionali. Gli accordi self-executing e non self-executing nell’ottica della giurisprudenza*, Padova, 1974; B. Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, 2014, p. 355 ss.

buona fede mediante l'inserimento nell'ordinamento italiano del concetto di *due diligence*, quantomeno nel senso di qualificare il comportamento del possessore di un bene culturale necessario perché esso possa ottenere un indennizzo per la sua restituzione come una "buona fede qualificata"³⁴⁵.

Quanto così rilevato a proposito della Convenzione Unidroit non può non valere per l'interpretazione della disciplina dell'indennizzo prevista dalla Direttiva 93/7/CEE che, conformemente alla Convenzione Unidroit, afferma che il giudice competente dello Stato richiesto, al momento della restituzione, accorda al possessore di beni culturali acquisiti *a non domino* l'indennizzo che ritenga equo in base alle circostanze del caso concreto, a condizione di essere convinto che all'atto dell'acquisizione egli abbia utilizzato la diligenza richiesta.

4.

Il regime così stabilito dalla Direttiva 93/7/CEE è stato modificato dalla Direttiva 2014/60/UE del 15 maggio 2014³⁴⁶, che al pari della precedente si applica alla restituzione dei beni culturali classificati o definiti da uno Stato membro tra i beni del patrimonio nazionale usciti illecitamente dal suo territorio. Questa a) ha ampliato l'ambito di applicazione della precedente Direttiva 93/7/CEE superando la lista dei beni allegata al testo di questa, b) ha esteso a tre anni il termine entro il quale l'autorità competente di uno Stato membro, venuta a conoscenza dell'illecito trasferimento di un bene e del luogo di sua situazione, può rivendicarne la consegna e c) ha ripreso quasi puntualmente quanto precisato nella Convenzione Unidroit del 1995 indicando, però, agli Stati membri criteri uniformi per stabilire la diligenza richiesta al soggetto possessore o detentore del bene in questione per riconoscergli di averlo acquisito legittimamente al fine di ottenere un equo indennizzo in cambio del suo rilascio: ha precisato che per compiere tale determinazione si tiene conto di tutte le circostanze dell'acquisizione, in particolare della documentazione sulla provenienza del bene, delle autorizzazioni di uscita prescritte dal diritto dello Stato membro richiedente, della qualità delle parti, del prezzo pagato, del fatto che il possessore abbia consultato o meno i registri accessibili dei beni culturali rubati ed ogni informazione pertinente che avrebbe potuto ragionevolmente ottenere o di qualsiasi altra pratica cui una persona ragionevole avrebbe fatto ricorso in circostanze analoghe. Ha, così, precisato l'applicabilità del regime relativo alla materia ai beni rubati ed ha accentuato il carattere particolare della diligenza richiesta al possessore *a non domino* per subordinare la restituzione a questo del bene richiesto.

³⁴⁵ Cfr. F. Squillante, *La tutela dell'acquirente a non domino di beni culturali rubati secondo la convenzione UNIDROIT ed il disegno di legge per l'esecuzione della Convenzione*, cit., p. 136.

³⁴⁶ Direttiva 2014/60/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro e che modifica il Regolamento (UE) n. 1024/2012, in GUUE L 159 del 28 maggio 2014, p. 1 ss.

5.

Da più ampio respiro è caratterizzato il Regolamento 2019/880³⁴⁷, del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo all'introduzione ed all'importazione nel territorio dell'Unione di beni culturali emanato il 17 aprile 2019 seguito all'intensificarsi del traffico di detti beni come conseguenza di situazioni di conflitto armato, quali quelle interessanti l'Iraq e la Siria. Esso riprende, con particolare intensità, l'idea contenuta nella Convenzione dell'Aia per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato del 14 maggio 1954, entrata in vigore il 7 agosto 1956³⁴⁸, secondo cui il danneggiamento di beni culturali appartenenti ad un qualsiasi popolo pregiudica il patrimonio comune dell'intera umanità³⁴⁹. Esso, oltre ad avere una portata di applicazione soggettiva ulteriore rispetto a quella della Convenzione dell'Aia e del primo Protocollo ad essa aggiuntivo, si differenzia particolarmente da quanto contenuto in detto protocollo per la preoccupazione insorta a seguito di conflitti armati interessanti Stati, quali quei due di cui sopra, di ostacolare il finanziamento del terrorismo a cui il traffico da esso proveniente è divenuto largamente strumentale. È per far fronte a detta esigenza che esso non contiene una clausola avente un carattere analogo a quanto previsto al paragrafo 9 della parte terza del primo Protocollo alla Convenzione dell'Aia del 1954, secondo il quale è consentita ai suoi Stati contraenti di dichiarare di non intendersi legati alle disposizioni che li obbligano a 1) impedire l'esportazione di beni da un territorio occupato, 2) sequestrare i beni culturali provenienti anche indirettamente nel suo territorio da qualsiasi territorio occupato e 3) restituire al termine delle ostilità i beni illecitamente trasferiti dal territorio di questo. Si limita, però, a prevedere una sua semplice operatività soltanto con riferimento all'importazione di determinati beni culturali, precisando che quella di altri sia subordinata al fatto che essi siano stati creati o scoperti da un periodo di tempo variante tra i 100, i 200 ed i 250 anni e siano soggetti ad una licenza di importazione o ad una dichiarazione dell'importatore con la previsione che la presentazione dell'una o dell'altra siano adottate quando sia operativo il sistema elettronico creato per lo scambio di informazioni tra le autorità degli Stati membri e comunque entro il 25 giugno 2025. Il che implica che, contrariamente a quanto in generale costituisce caratteristica dei regolamenti comunitari ed in linea con le resistenze incontrate al varo di tale regolamento da parte degli ambienti commerciali³⁵⁰, il completo funzionamento del sistema sia soggetto a tempi non brevi.

³⁴⁷ In GUUE L 151 del 7 giugno 2019, p. 1 ss.

³⁴⁸ Prevede la propria applicabilità anche nell'ipotesi di conflitto armato coinvolgente Stati non contraenti detta Convenzione qualora essi dichiarino di accettare le sue previsioni fin quando vi diano effettiva applicazione e qualora un conflitto si sviluppi solo nel territorio di una delle parti contraenti.

³⁴⁹ L'Italia l'ha ratificata con la legge n. 279 del 7 febbraio 1958, in GU n. 87 dell'11 aprile 1959, supplemento ordinario. Su tale Convenzione cfr. E. GREPPI, *La protezione generale dei beni culturali nei conflitti armati: dalla Convenzione dell'Aja al Protocollo del 1999*, in *La tutela internazionale dei beni culturali*, a cura di P. Benvenuti e R. Sapienza, Giuffrè, 2007, p. 79.

³⁵⁰ Cfr. al riguardo *Philippe Marchiset* (consulente legale della Lega internazionale dei librai antiquari la quale, a causa degli eccessivi obblighi imposti ai commercianti e ai bibliofili, ha condotto una forte campagna contro il Regolamento) ha sottolineato che: "il testo rimane un grosso ostacolo al commercio, un grosso rischio per la sicurezza delle transazioni e un'indebita limitazione alla libera diffusione della cultura". In senso conforme cfr. E.A. Posner, *The International Protection of Cultural Property: Some Skeptical Observations*, in *Chicago Journal of International Law*, 2014-2015, p. 213 ss.

6.

Gli sviluppi che, nel tempo, a questo modo, si sono determinati hanno contribuito alla lotta al traffico illecito di beni culturali in due modi tra loro strettamente connessi. Essi hanno, innanzitutto, consolidato l'idea espressa nella Convenzione dell'Aja del 14 maggio 1954 secondo cui quei beni costituiscono patrimonio comune dell'umanità. Poi hanno conferito al loro regime giuridico autonomia rispetto a quello degli altri beni mobili vigente negli Stati membri superando il principio in questi largamente seguito secondo cui il possesso di questi in buona fede, anche se pervenuti *a non domino*, vale proprietà.

In sintonia con il particolare *status* riconosciuto a quei beni quegli atti hanno stabilito, a carico di chi li venga a detenere mediante un trasferimento da parte di chi non costituisca il loro legittimo proprietario, non solo un dovere di riconsegnarlo ove gliene sia fatta legittima richiesta, ma anche di farlo pretendendo di ottenere un indennizzo solo ove egli dimostri di averne conseguito il possesso o la detenzione rispettando una serie di criteri veramente impegnativi. È stato così rilevantemente elevato un ostacolo non solo al traffico illecito di beni culturali, ma anche alla sua strumentalizzazione al finanziamento del terrorismo.

La Convenzione Unesco del 1972 e l'impatto sulle politiche europee: lo sviluppo del marchio del patrimonio europeo

Alessandra Quarta

Abstract

The European Union's action on cultural heritage has developed over the years with numerous initiatives. No less important is the fact that a significant proportion of the properties on the World Heritage List belong to a European State, which shows how the Union has been subject to the international action of UNESCO and its influences. The European Heritage Label introduced by Decision No. 1194/2011/EU of the European Parliament and of the Council in 2011 is part of this context. This paper will first give a quick overview of the EU's general approach to the issue of cultural heritage and then go on to analyse the European Heritage Label specifically. In the paper's final part, the sites specifically selected for Italy will be considered, analysing their peculiarities and then drawing conclusions on the strengths and weaknesses of this European measure.

L'azione dell'Unione europea in tema di patrimonio culturale si è sviluppata nel corso degli anni con numerose iniziative. Non meno importante è il fatto che una notevole parte dei beni iscritti nella Lista del Patrimonio Mondiale appartenga ad uno Stato europeo, e ciò dimostra come l'Unione sia stata soggetta all'azione internazionale dell'UNESCO e alle sue influenze. All'interno di questo contesto si inserisce il Marchio del patrimonio europeo introdotto con la Decisione N. 1194/2011/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio nel 2011. La presente relazione vuole in primis fare un rapido excursus sull'approccio generale dell'UE al tema del patrimonio culturale per poi passare ad analizzare nello specifico il marchio del patrimonio europeo. Nella parte finale della relazione verranno presi in considerazione i siti specificatamente selezionati per l'Italia analizzandone le peculiarità per arrivare poi a trarre le conclusioni in merito ai punti di debolezza e di forza di questa misura europea.

Parole chiave: marchio del patrimonio europeo; cultura; Unione europea; politica culturale dell'UE.

Alessandro Quarta: Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

✉ alessandra.quarta5@unibo.it

1. Introduzione

Il tema del patrimonio culturale presenta di per sé numerose dimensioni, spesso complementari tra loro, e che anche all'interno dell'Unione europea sono sviluppate da diverse prospettive.

Inizialmente, l'interesse della Comunità europea infatti si è concentrato maggiormente sulla creazione di un mercato comune all'interno del quale, tuttavia, non esisteva una disciplina specifica per il patrimonio culturale. Dal punto di vista dei Trattati, la sola norma che interessava direttamente questa tematica era l'art. 30 del TCEE³⁵¹ (ora art. 36 TFUE) grazie al quale si poteva derogare al divieto di imporre restrizioni alle importazioni e alle esportazioni tra i Paesi membri, per motivi legati alla conservazione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale. È stato proprio sulla base di questo articolo che la Corte di Giustizia dell'Unione europea è intervenuta, bilanciando la libera circolazione delle merci e la tutela dei beni culturali, impedendo qualsiasi abuso dell'eccezione culturale prevista dalla disposizione appena citata³⁵².

Si dovrà attendere il 1992 per avere una vera e propria competenza europea in ambito culturale – grazie all'art. 128 CE³⁵³ (ora art. 167 TFUE) del Trattato di Maastricht – con cui l'UE contribuisce allo sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle diversità nazionali e incoraggiando la cooperazione tra gli Stati.

Altrettanto importante è ciò che l'UE è stata in grado di sviluppare a livello di relazioni esterne; la cooperazione instaurata da anni con l'UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*)³⁵⁴ è ancora molto salda e garantisce numerosi vantaggi a entrambe le organizzazioni. Spesso molte iniziative UNESCO hanno influenzato direttamente o indirettamente quelle europee. Fin dall'inizio della cooperazione, l'UE ha incoraggiato i Paesi membri a perseguire gli obiettivi fissati dall'UNESCO; ne è un esempio il fatto che la Raccomandazione della Commissione del 20 dicembre 1974 agli Stati membri sulla protezione del patrimonio architettonico e naturale riconosce il ruolo centrale della Convenzione UNESCO del 1972.

È anche per questo stretto legame tra le due istituzioni che l'analisi del marchio del patrimonio europeo risulta interessante ai fini della giornata odierna in cui si celebrano i Cinquant'anni della Convenzione UNESCO del 1972.

³⁵¹ Si faccia riferimento a quello che in un primo momento era l'art.36 del TCEE poi numerato art.30 nella versione consolidata con il Trattato di Maastricht fino all'introduzione del Trattato di Lisbona.

³⁵² Si veda, tra gli altri, *Judgment of the Court of 10 December 1968. Commission of the European Communities vs Italian Republic Case 7-68; Judgment of the Court of 11 July 1985. Cinéthèque SA and others v Fédération nationale des cinémas français. Reference for a preliminary ruling: Tribunal de grande instance de Paris - France. Distribution of films in the form of video recordings - National prohibitions. Joined cases 60 and 61/84; Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 4 May 1993. Federación de Distribuidores Cinematográficos v Estado Español and Unión de Productores de Cine y Televisión. Reference for a preliminary ruling: Tribunal Supremo - Spain. National rules intended to promote the distribution of national films. Case C-17/92.*

³⁵³ Articolo 128 del Trattato CEE. Cfr. R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2020.

³⁵⁴ L. PALADINI, *I rapporti tra Unione europea ed UNESCO*, in *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale mondiale nel diritto internazionale*, a cura di E. BARONCINI, Bologna, 2021, p.45-81; L. PALADINI, *La cooperazione tra l'UNESCO e l'UE: aspetti istituzionali e materiali*, in *DPCE online*, 2020.

2. Il marchio del patrimonio europeo

L'idea iniziale del marchio del patrimonio europeo risale al 2006, quando il Ministro della Cultura francese con il sostegno dei suoi colleghi spagnoli e ungheresi ha avviato questa nuova iniziativa sotto forma di schema intergovernativo e, nonostante le criticità dovute alle questioni prettamente pratiche, il potenziale dell'idea è stato riconosciuto. Infatti, nel 2008, il Consiglio ha adottato delle Conclusioni per trasformare l'idea in un'azione ufficiale dell'Unione; la decisione sull'iniziativa è stata poi adottata nel 2011³⁵⁵.

Come indicato a chiare lettere sul sito internet ufficiale della Commissione europea, il marchio del patrimonio europeo è stato introdotto con l'obiettivo di far rivivere la narrazione europea e la storia che ne è alla base. Partendo da ciò quindi i siti vengono scelti in base al valore simbolico che racchiudono a livello storico per l'Unione. Il marchio, fin dalla sua introduzione, vuole essere sviluppato come un riconoscimento di alta qualità e ciò lo avvicina in parte a diverse misure internazionali già previste da altri attori della Comunità internazionale.

Inoltre, la Decisione all'art.5 indica nello specifico che *“La Commissione e gli Stati membri garantiscono il valore aggiunto e la complementarietà dell'azione rispetto ad altre iniziative nel campo del patrimonio culturale, come la Lista del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO, la Lista rappresentativa del Patrimonio Culturale Immateriale dell'Umanità dell'UNESCO e gli Itinerari Culturali Europei del Consiglio d'Europa”*.

Per il momento, gli Stati europei che hanno aderito all'iniziativa sono Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Romania, Slovenia, Spagna, Ungheria.

Analizzando ora le disposizioni della Decisione possiamo notare come l'art.2 definisca i siti ammissibili a questo riconoscimento:

a) siti, ossia un monumento, un sito naturale, subacqueo, archeologico, industriale o urbano, un paesaggio culturale, un luogo della memoria, un bene culturale in generale, compreso il patrimonio culturale immateriale (se associato a un luogo) e il patrimonio culturale contemporaneo.

b) sito transnazionale, ossia un sito composto da più siti, situati geograficamente in diversi Stati membri, che convergono su un tema specifico per presentare una candidatura congiunta o un sito la cui posizione geografica è a cavallo dei territori di almeno due Stati membri. Per questo tipo specifico di sito, l'articolo 12 prevede condizioni speciali di ammissione.

c) siti tematici nazionali, ossia diversi siti, geograficamente situati nello stesso Stato membro, che convergono su un tema specifico per presentare un'applicazione comune. L'articolo 13 stabilisce requisiti speciali per l'ammissione di questo tipo specifico di siti.

³⁵⁵ Decisione n.1194/2011/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 che istituisce un'azione dell'Unione europea per il marchio del patrimonio europeo.

Le domande sono sottoposte a una preselezione nazionale e, in seconda battuta, a una valutazione a livello europeo.

Ciascun Paese che partecipa all'iniziativa può individuare fino a due siti ogni due anni. La preselezione segue i criteri e il modulo di domanda sviluppato dalla Commissione europea³⁵⁶.

La selezione dei siti a livello europeo è effettuata da un panel di esperti³⁵⁷, sotto la responsabilità della Commissione europea; questo è composto da tredici professionisti indipendenti, con una notevole esperienza e una solida competenza nei settori rilevanti per gli obiettivi dell'azione. Di questi specialisti, quattro sono nominati dal Parlamento europeo, quattro dal Consiglio dell'UE, quattro dalla Commissione europea e uno dal Comitato delle Regioni secondo le rispettive procedure. Il panel europeo valuta quindi le candidature dei siti preselezionati e sceglie un massimo di un sito per ogni Stato che partecipa all'iniziativa.

Dopo aver ottenuto il marchio, ciascun sito viene monitorato periodicamente per verificare che continui a soddisfare i criteri previsti e gli obiettivi stabiliti con la presentazione della candidatura. La fase di controllo è gestita dallo Stato membro che è per questo motivo responsabile della raccolta dei dati utili a redigere la relazione che, ogni quattro anni, deve essere inviata alla Commissione.

In base a quanto indica l'art.16, nel caso in cui i siti abbiano problemi a seguire i criteri o gli obiettivi imposti, il panel europeo avvia uno scambio di opinioni per cercare di porre rimedio alla situazione in maniera concorde; tuttavia, se le condizioni del sito non migliorano entro 18 mesi dall'avvio del dialogo, il panel informa la Commissione.

Nel caso in cui trascorrono ulteriori 18 mesi dalla notifica alla Commissione e le raccomandazioni indicate a livello europeo non sono state attuate il panel emette una raccomandazione alla Commissione perché venga rimosso il marchio dal sito in questione.

La perdita del marchio può altresì derivare da una scelta del sito stesso e in questo caso il sito rinunciatario dovrà darne notizia al proprio Stato. Solo quest'ultimo dovrà, in un secondo momento, informare la Commissione della rinuncia; sarà quest'ultima poi a informare il Parlamento, il Consiglio e il Comitato delle Regioni.

L'ultima selezione che è stata completata in tutte le sue fasi risale al 2021. In quest'occasione sono stati insigniti dodici siti di eccezionale importanza, tra i quali possiamo citare come esempi Ventotene (Italia), Parco minerario di Almadén, Almadén (Spagna), e il Sito Archeologico di Nemea, Antica Nemea (Grecia)³⁵⁸.

³⁵⁶ Cfr. art. 10 della Decisione.

³⁵⁷ Cfr. art. 8 della Decisione.

³⁵⁸ I dodici siti selezionati nel 2021 sono: Ventotene (Italia), Museo della Cultura e Sito Archeologico di Vučedol, Vukovar (Croazia); Sito Archeologico di Nemea, Antica Nemea (Grecia); Arte Tracia nei Rodopi Orientali: Tomba Aleksandrovo, Haskovo (Bulgaria); Parco minerario di Almadén, Almadén (Spagna); Echternach Saint Willibrord Heritage, Ville d'Echternach (Lussemburgo); Centro storico di Turaida, Sigulda (Lettonia); Medieval Mural Painting in the Gemer and Malohont Regions, Rimavské Brezovo (Slovacchia); Oderbruch, Seelow (Germania); Danube European Commission Building, Galați (Romania); Seminaarinmäki Campus, Jyväskylä (Finlandia); MigratieMuseumMigration (MMM), Bruxelles (Belgio).

La prossima selezione terminerà nell'arco del 2023³⁵⁹ mentre il prossimo rapporto di monitoraggio si terrà nel 2024.

3. I siti selezionati in Italia

L'Italia, Paese con un forte interesse per le attività legate alla cultura in tutte le sue forme, ha colto l'importanza di un'azione di tale portata; proprio per questa ragione ha aderito alla misura sin da quando era solo uno schema intergovernativo.

Il primo sito insignito – nel 2014 – per l'Italia è stato il Museo Casa Alcide De Gasperi (Pieve Tesino, Italia)³⁶⁰.

Dal 2007 le attività che il sito propone sono gestite dalla Fondazione De Gasperi con attività di stampo divulgativo, culturale e con un focus sulla partecipazione civile e la conoscenza delle istituzioni internazionali e comunitarie.

L'obiettivo centrale del sito in questione è quello di avvicinare quanto più possibile i giovani all'Europa, mostrando loro l'attività di uno dei personaggi chiave dal punto di vista storico: De Gasperi.

Grazie alla sua rilevanza nella storia europea, il Museo è anche parte di un'altra iniziativa europea: la Rete di Case e Fondazioni politiche di personalità europee di spicco, istituita nel 2017, con cui si individuano le case e fondazioni di personalità di spicco che hanno dato un contributo notevole al processo di integrazione europea.

Ulteriore progetto è l'Agosto degasperiano, un programma di eventi che si aggiunge alla tradizionale Lectio degasperiana e con cui si intende aprire nuove prospettive sul presente. La Lectio degasperiana è un evento pubblico con cui si vuole rendere omaggio alla memoria dello statista trentino.

Dalla selezione di questo sito emerge chiaramente l'interesse a preservare e, soprattutto, a trasmettere alle generazioni future la storia dell'Europa con tutto ciò che comporta; ed è per questo motivo la fondazione che gestisce il Museo organizza numerose attività rivolte sia ai giovani che agli adulti in generale.

Un altro sito insignito, nel 2017, è il Forte Cadine; questo sito è di proprietà della Provincia autonoma di Trento e la sua gestione è affidata alla Fondazione Museo storico del Trentino.

³⁵⁹ I siti candidati alla preselezione nazionale italiana del 2023 erano 13: Aquileia, terra di dialogo proposto dalla Fondazione Aquileia di Aquileia (Udine); Archivio di Stato di Palermo proposto dalla Soprintendenza archivistica della Sicilia-Archivio di Stato di Palermo; Area archeologica Foro Romano e Palatino proposto dal Parco archeologico del Colosseo; Complesso monumentale di San Vincenzo al Volturno proposto dalla Direzione Regionale Musei Molise; Galleria del Grano Pasta Museum proposto dalla associazione Galleria del Grano di Gragnano (Napoli); I luoghi dell'Operazione Avalanche proposto Amministrazione Comunale Città di Battipaglia (Salerno); Il patrimonio immateriale arbereshe di Piana degli Albanesi – Hora e Arbëreshëvet proposto dal comune di Piana degli Albanesi (Palermo); Il telescopio di Galileo: una storia europea proposto dal Museo Galileo – Istituto e Museo di Storia della Scienza di Firenze; Museo dei Bozzetti "Pierluigi Gherardi" proposto dal Comune di Pietrasanta (Lucca); Ponte San Leonardo di Termini Imerese proposto dall'Associazione Rodarte onlus di Palermo; Roma, Campidoglio, Musei Capitolini – Sala degli Orzi e Curiazi proposto da Roma Capitale – Sovrintendenza Capitolina ai Beni Culturali; Sant'Anna di Stazzema proposto dal Parco Nazionale della pace di Sant'Anna di Stazzema (Lucca); Tempio Voltiano proposto dai Musei Civici del Comune di Como.

Di questi siti i due selezionati, a livello nazionale, per partecipare alla fase finale della selezione sono il Complesso monumentale di San Vincenzo al Volturno e Sant'Anna di Stazzema.

³⁶⁰ Cfr. R. SASSU, *European Heritage Label. L'Europa inizia qui*, Laboratorio Web per la Cultura, Roma, 2019, pp.75-76.

La principale misura organizzata in questo sito, oltre al restauro generale e all'allestimento che riproduce l'ambiente bellico, è l'offerta di visite guidate all'interno. Dal 2019 il Forte di Cadine fa parte dell'EHL@Network, una rete di diciannove siti che sta implementando strategie e buone pratiche per la promozione e la comunicazione del patrimonio culturale europeo. Ancora, nel dicembre 2020 il Forte e la Fondazione hanno vinto il bando "Giornate europee del Patrimonio 2020" promosso dal Consiglio d'Europa e dalla Commissione Europea per lo sviluppo di un nuovo progetto didattico per le scuole superiori. L'iniziativa, intitolata "*Fort-Europe Nice to Meet You*", coniuga la storia delle fortificazioni austro-ungariche con le attuali tematiche europee.

Tutte queste differenti iniziative dimostrano, ancora una volta, come una caratteristica vincente del marchio del patrimonio europeo sia la capacità di creare una rete con cui intraprendere ulteriori attività. La scelta di questo sito è emblematica in quanto rispecchia la necessità di creare una rete di memoria anche sugli aspetti negativi della storia europea per essere consapevoli da quali comportamenti prendere le distanze.

Nella selezione 2019 è risultato meritevole del marchio il sito di Ostia. In questo modo, per la prima volta in Italia, il marchio del patrimonio europeo è stato assegnato a un sito di proprietà del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo.

Come principale porto di Roma, Ostia divenne un luogo di grande importanza strategica e commerciale nell'area del Mediterraneo. Alla fine del II secolo d.C. la città era ancora fiorente e ospitava una popolazione di oltre 50.000 persone e rimase tale fino a metà del III secolo quando iniziò il suo declino.

L'area archeologica di Ostia Antica era un luogo in cui circolavano merci e si mescolavano culture e religioni diverse; come punto di accesso a Roma, Ostia era quindi un punto di incontro di diversi popoli che vivevano sotto l'Impero Romano e un luogo con un'influenza di vasta portata sulla terra, attraverso il bacino del Mediterraneo e oltre.

Il suo valore europeo risiede proprio nell'essere un luogo in cui si sono sviluppati diversi scambi e in cui si è sviluppato il concetto di diversità fondamentale per l'attuale Unione europea.

Il sito di Ostia è prevalentemente archeologico e per questo motivo sono state mantenute diverse aree visitabili dai turisti. Sono stati installati diversi pannelli che accompagnano il visitatore all'interno del parco; per adattarsi alle nuove tecnologie e alle sfide della pandemia gli stessi pannelli sono stati resi disponibili online sul sito ufficiale del sito archeologico in modo da poter essere utilizzati anche in digitale. Parallelamente, sono stati sviluppati diversi servizi educativi rivolti a bambini di diverse fasce d'età, a partire dai più piccoli fino agli studenti universitari e, anche in questo caso, è stata creata una versione digitale di questi servizi per consentirne la fruizione a distanza.

È stato inoltre sviluppato il progetto "Piccoli Ciceroni", grazie al quale alcuni studenti, dopo un adeguato studio e formazione, sono in grado di illustrare le caratteristiche del sito e di fare da guida ai loro coetanei, al fine di sviluppare ulteriormente l'interazione dei giovani con il patrimonio che li circonda.

Come dimostrano le varie iniziative intraprese, l'attenzione che questo sito ha verso i giovani cittadini è molto spiccata e coinvolge anche in maniera attiva le scuole del territorio.

Consapevole dell'importanza di avvicinare i cittadini a queste tematiche il sito di Ostia ha continuato a sviluppare iniziative innovative e, come dimostra l'attenzione agli aspetti digitali, al passo con i tempi.

Nell'ultima selezione, quella del 2021, il marchio è stato assegnato all'isola di Ventotene; è proprio qui che, durante il loro esilio come oppositori al regime fascista, Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi firmarono il Manifesto di Ventotene.

Data la rilevanza storica dell'isola, il forte interesse per le tematiche europee è molto sviluppato anche al giorno d'oggi: infatti, l'isola ha introdotto diverse iniziative di stampo europeo. Una di queste è la "Chiave d'Europa", che intende dare un riconoscimento a quelle persone che, alla guida di governi o istituzioni prestigiose, danno un contributo importante per sostenere l'Europa e valorizzare Ventotene per quello che significa. Ad oggi, il premio è stato assegnato al precedente Presidente del Parlamento europeo David Sassoli e alla Presidente della Commissione Ursula Von Der Leyen.

Nel 2019, l'isola di Ventotene si è candidata per ottenere il Diploma d'Europa e nel dossier di candidatura l'isola ha dimostrato di essere ben consapevole delle proprie caratteristiche e del fatto che grazie ad esse può essere considerata unica.

Nello sviluppo dei vari progetti sopra citati, le istituzioni locali hanno sempre avuto un occhio di riguardo per il coinvolgimento attivo della popolazione, anche in ragione del numero ridotto di abitanti. È sempre stato molto importante il coinvolgimento dei cittadini nelle varie attività, non solo per poter esprimere le proprie opinioni personali, ma anche per sviluppare una coscienza consapevole e matura da trasmettere alle generazioni future.

4. Conclusioni

Per concludere possiamo dire che, essendo l'UE composta da così tanti Stati differenti tra loro, potrebbe essere difficile descrivere esattamente le caratteristiche fondamentali del patrimonio europeo in modo uniforme e univoco per tutti gli Stati membri. Valutando la cosa dalla prospettiva dei cittadini poi, se questi dovessero scegliere, si sentirebbero più legati al loro patrimonio nazionale che quello dell'UE. Quest'ultimo non è necessariamente un aspetto negativo se si pensa che, in questo modo, si possono mantenere le identità nazionali, ma è senza dubbio necessario rafforzare il sentimento europeo e il marchio del patrimonio europeo potrebbe essere una delle misure utili affinché ciò avvenga.

Va ricordato che l'interesse dell'Unione in campo culturale è passato dall'essere riservato alla circolazione dei beni culturali in qualità di eccezione a coinvolgere le diversità culturali dei vari Paesi cercando di tutelarle nel miglior modo possibile.

Una delle caratteristiche del marchio del patrimonio europeo è il fatto che, pur essendo inerente al patrimonio, non ne enfatizza la conservazione o la protezione come invece fanno altre misure generalmente adottate tra cui, naturalmente, quella prevista dalla Convenzione del 1972.

La mancanza di finanziamenti economici per questi luoghi, in aggiunta, li costringe anche a dover sviluppare in maniera autonoma una notevole visibilità per trovare altre soluzioni per raccogliere i fondi necessari al mantenimento del sito ma anche per sviluppare le attività e gli obiettivi stabiliti nel piano che hanno elaborato al momento della candidatura.

Data la scarsa conoscenza di questa iniziativa, almeno tra chi non è esperto del settore, non si ritiene di condividere le preoccupazioni per una possibile espansione sostanziale dei siti insigniti del marchio con una conseguente snaturalizzazione del messaggio che si vuole trasmettere.

Questo è senza dubbio l'aspetto che differenzia il marchio da misure come la Lista UNESCO redatta grazie alla Convenzione del 1972 che, senza dubbio, gode di una reputazione che si espande a livello internazionale. C'è però chi sostiene che questa limitata diffusione del marchio lo renda uno strumento di nicchia e per questo motivo abbia un valore aggiunto. In virtù di ciò, vi è anche chi afferma che non sia auspicabile una maggiore diffusione per non rendere la misura eccessivamente diffusa.

In definitiva, la scelta di creare un sistema che sia complementare e che aggiunga valore alle iniziative esistenti a livello mondiale pare essere la scelta ottimale in quanto permette agli Stati di prevedere un sistema basato su tutele diverse che non si escludono tra loro ma, al contrario, sono destinate a coesistere.

Va ricordato che ciò che si prevede a livello europeo deve sempre essere coordinato con i quadri nazionali a causa della mera competenza complementare dell'Unione, e questo è ben chiaro alle Istituzioni europee quando prevedono le misure da adottare sul territorio.

Considerando l'attenzione posta nella scelta dei siti a cui assegnare il marchio, è evidente come questa misura sia caratterizzata anche da aspetti legati alla politica generale dell'UE. Infatti, si può notare che, a differenza di altre misure internazionali già citate, in questo caso c'è anche una visione d'insieme più generale degli altri siti già inclusi nella misura. Il patrimonio culturale infatti ha un forte impatto sul sentimento europeo e sugli animi delle popolazioni e per questo motivo deve essere considerato nella sua interezza, pur manifestandosi in modi differenti; è uno strumento per costruire un'Europa ancora più unita e soprattutto consapevole dei propri valori.

Il marchio così come pensato sembra essere una misura funzionale le cui problematiche paiono essere per lo più legate alla mancata uniforme diffusione a livello mediatico che crea squilibri anche dal punto di vista economico perché i siti già in partenza economicamente più forti sono in grado di sostenere le proprie iniziative e aumentare la visibilità mentre siti con maggiori difficoltà economiche avrebbero bisogno di aiuti da parte dell'Unione stessa.

Elenco delle autrici, degli autori, delle curatrici e dei curatori

- Nicola Aicardi, Professore ordinario di Diritto amministrativo, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna
- Chiara Alvisi, Professoressa ordinaria di Diritto privato, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna
- Elisa Baroncini, Professoressa ordinaria di Diritto internazionale, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna
- Maria Giovanna Belcastro, Professoressa ordinaria di Antropologia, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna
- Donatella Biagi Maino, Professoressa associata di Museologia e critica artistica e del restauro, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna
- Francesco Boldrin, Assegnista di ricerca in Diritto privato, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna
- Michele Caianiello, Professore ordinario di Diritto processuale penale e Direttore del Dipartimento di scienze giuridiche, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna
- Massimo Carcione, Funzionario e ricercatore del Centro di Documentazione della Benedicta, Regione Piemonte
- Francesco Paolo Cunsolo, Dottorando in beni culturali e ambientali, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna
- Giulia Favaretto, Ricercatrice in Restauro Architettonico, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna
- Marco Fusaroli, Dottorando in Scienze Giuridiche, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna
- Vanna Gherardi, Professoressa Associata di Didattica e pedagogia sociale, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna
- Marcella Gola, Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna
- Niccolò Lanzoni, Professore a contratto in *International Law*, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna
- Federica Legnani, Responsabile Portici Patrimonio Mondiale, Comune di Bologna
- Giorgia Leonardi, Docente di ruolo presso l'Istituto Comprensivo "Anselmo Bucci", Montefelcino (PU)
- Danila Longo, Professoressa Ordinaria di Tecnologia dell'Architettura, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna
- Giuseppe Maino, Fisico teorico, The New York Academy of Sciences, New York, USA
- Vittorio Manes, Professore ordinario di Diritto penale, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna
- Pietro Manzini, Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna
- Pieralberto Mengozzi, Professore associato di Diritto dell'Unione europea, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna

- Teresa Nicolosi, Dottoranda in beni culturali e ambientali, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna
- Annalisa Pietrobelli, Dottoranda del corso di Scienze della Terra, della Vita e dell'Ambiente, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna
- Ivano Pontoriero, Professore associato di Diritto romano e diritti dell'antichità, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna
- Alessandra Quarta, Dottoranda in beni culturali e ambientali, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna
- Leila Signorelli, Professoressa Associata di Restauro Architettonico, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna
- Claudia Tubertini, Professoressa associata di Diritto amministrativo, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna
- Beatrice Turillazzi, Professoressa Associata di Tecnologia dell'Architettura, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna

Il volume raccoglie gli atti del Convegno organizzato nel dicembre 2022 dal Dipartimento di scienze giuridiche dell'Università di Bologna per celebrare i 50 anni della Convenzione UNESCO del 1972 sul patrimonio dell'umanità.

Parte del Progetto dell'Università di Bologna "Patrimonio dell'Umanità. 50 anni dalla Convenzione UNESCO: riflessioni nei Campus dell'Alma Mater Studiorum" guidato dalla Prof.ssa Giuliana Benvenuti, l'evento ha riunito gli studiosi dell'Ateneo per studiare l'impatto che la World Heritage Convention ha sui sistemi giuridici internazionali e nazionali, e il suo rapporto con l'Unione europea. Strumento innovativo, di grande equilibrio e intelligenza, la Convenzione UNESCO del 1972 è il pilastro per la tutela dei beni di eccezionale valore universale, e ha una importanza centrale per un Paese come l'Italia, che vanta il maggior numero di siti UNESCO al mondo.

I risultati dei lavori del Convegno sono ora presentati al pubblico in questo volume open access, per promuovere la conoscenza della World Heritage Convention e stimolare ulteriormente il dibattito sulla sua rilevanza, fornendo anche diversi spunti per rafforzare e migliorare il funzionamento della Convenzione UNESCO del 1972.