



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 1/2016

5. IL MEMORANDUM D'INTESA TRA IL GOVERNO ITALIANO E L'UNESCO PER L'ISTITUZIONE DI UNA *TASK FORCE* PER LA PROTEZIONE DEI BENI CULTURALI

Il 16 febbraio 2016, a Roma, il Governo italiano e l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO), rappresentati rispettivamente dal Ministro degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, Paolo Gentiloni, e dal Direttore generale, Irina Bokova, hanno siglato un *Memorandum of Understanding* per la creazione della *Italian National Task Force in the framework of UNESCO's Global Coalition under Unite4Heritage*.

L'accordo rappresenta un passaggio importante del percorso iniziato nel giugno del 2015 a Bonn, in Germania, durante la sessione annuale del *World Heritage Committee*, con l'adozione della *Bonn Declaration on World Heritage*, e dell'iniziativa *Unite4Heritage*. Con la Dichiarazione, il Comitato della Convenzione per la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale del 1972 ha condannato i barbarici attacchi commessi dal c.d. Stato islamico dell'Iraq e del Levante (ISIL o Daesh) e l'uso massiccio e indiscriminato di armi e di esplosivi nelle zone di guerra. Tra le zone distrutte, o in pericolo, si fa riferimento ai beni culturali di Hatra, Bamiyan, Timbuktu, Aleppo, Crac de Chevaliers, Bosra, Palmyra, Marib, the Old City of Sana'a e Aden. La Dichiarazione chiede alle parti in conflitto di evitare attacchi indiscriminati e di rispettare i beni culturali e naturali, in linea con gli obblighi che discendono dal diritto internazionale umanitario, dalla Convenzione dell'Aia del 1954 sulla protezione dei beni culturali durante i conflitti armati e dal suo Protocollo del 1999. La Dichiarazione raccomanda, inoltre, al Consiglio di sicurezza dell'ONU di verificare «*the possibility of introducing a specific dimension of heritage protection in the mandates of peacekeeping missions where appropriate; delivering for instance complementary training modules focusing on the protection of cultural property both tangible and intangible, during and in the aftermath of armed conflicts*».

Unite4Heritage è un'iniziativa a carattere universale, nata come campagna di sensibilizzazione e divenuta una *global call for action*, con la quale l'UNESCO ha invitato gli Stati a intraprendere iniziative per valorizzare e tutelare i beni culturali nel mondo, soprattutto per combattere le radicalizzazioni culturali e le violenze che mettono a repentaglio beni artistici di inestimabile valore, non solo da un punto di vista economico-culturale ma anche in quanto fattori di sviluppo e riconciliazione, e di contrastare il traffico illecito di questi beni che è diventato una fonte di finanziamento importante dei gruppi terroristici internazionali.

È opportuno ricordare come già il Consiglio di sicurezza abbia affrontato la questione della tutela del patrimonio artistico e culturale nei confronti degli atti perpetrati dai combattenti islamisti in Iraq e Siria con la [risoluzione 2199 \(2015\)](#) del 12 febbraio 2015. Con tale risoluzione il Consiglio, dopo aver condannato la distruzione del patrimonio culturale in Iraq e Siria da parte dei gruppi terroristici dell'ISIL, del Fronte Al Nusra e di tutti i gruppi affiliati ad Al Qaida e aver osservato che dette entità si servono dei proventi derivanti dalla vendita illecita di tali beni artistici trafugati, ha deciso che *«all Member States shall take appropriate steps to prevent the trade in Iraqi and Syrian cultural property and other items of archaeological, historical, cultural, rare scientific, and religious importance illegally removed from Iraq since 6 August 1990 and from Syria since 15 March 2011, including by prohibiting crossborder trade in such items, thereby allowing for their eventual safe return to the Iraqi and Syrian people and calls upon the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, Interpol, and other international organizations, as appropriate, to assist in the implementation of this paragraph»* (par. 17 del dispositivo; per approfondimenti si veda, R. CADIN, [Considerazioni generali e risoluzione 2199 \(2015\) sulle fonti di finanziamento dello Stato Islamico e di altri gruppi terroristici](#), in *questa Rivista*, 2015/1, p. 153 ss.).

In seguito, in occasione della Conferenza internazionale sulla “Cultura come strumento di dialogo fra i popoli”, tenutasi a Milano il 1° agosto 2015, 80 ministri della cultura hanno adottato la c.d. “[Dichiarazione di Milano](#)”, con la quale, esprimendo la loro ferma condanna all’uso della violenza contro il patrimonio culturale mondiale e richiamando la cultura come strumento di dialogo, di solidarietà, crescita e sviluppo sostenibile, hanno esortato la comunità internazionale ad adoperarsi per la salvaguardia e il recupero dei beni culturali. I ministri hanno rivolto un appello alle Nazioni Unite e all’UNESCO affinché il rafforzamento della tolleranza e i principi del dialogo e del rispetto reciproco fra popoli e culture diverse siano al centro dell’azione della comunità internazionale.

Infine, la 38° Conferenza generale dell’UNESCO, il 17 novembre 2015, ha adottato la [risoluzione C/48](#) sul *Reinforcement of UNESCO’s action for the protection of culture and the promotion of cultural pluralism in the event of armed conflict*. La risoluzione segue il percorso tracciato dalle decisioni [196/29](#) e [197/10](#) adottate dal Consiglio esecutivo dell’Organizzazione per ribadire il ruolo dell’Organizzazione nella tutela del patrimonio culturale e naturale nelle aree di conflitto e post-conflitto. La risoluzione C/48 invita gli Stati membri a supportare *«the elaboration of the action plan for the implementation of the strategy, including by defining mechanisms for the rapid mobilization, in cooperation with governments of Member States, of national experts in, for example, movable, immovable and intangible heritage, who can cooperate with UNESCO in the implementation of the 1954, 1970, 1972, 2003 and 2005 Conventions, the 1995 UNIDROIT Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects and other relevant international legal instruments as agreed upon, as well as by contributing to the recently established UNESCO Heritage Emergency Funds»*. Il par. 4 di tale risoluzione, in particolare, invita il Direttore generale a esplorare, in collaborazione con gli Stati membri, *“practical ways for effectively implementing such a mechanism for the rapid intervention and mobilization of national experts, coordinated by UNESCO and in collaboration with the United Nations and other concerned international organizations where appropriate”*.

Il *Memorandum of Understanding* del febbraio scorso tra Italia e UNESCO risponde a tali esigenze e istituisce una *task force* per intervenire nel territorio di Stati che affrontano emergenze, crisi o situazioni di catastrofi naturali, concernenti la salvaguardia e la protezione

dei beni culturali e naturali. La *task force* sarà coordinata dal Ministero dei beni e attività culturali e del turismo (MIBACT), con la partecipazione del Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI), il Ministero della Difesa e il Ministero dell'Istruzione, università e ricerca (MIUR), e sarà formata da un lato da esperti altamente qualificati (storici dell'arte, studiosi, restauratori, professori universitari) e adeguatamente selezionati tenendo in considerazione le necessità di salvaguardia, restauro e tutela dei beni culturali e naturali, e dall'altro lato da ufficiali specializzati provenienti dal Comando Carabinieri Tutela patrimonio culturale. Quest'ultimo è un reparto specializzato dell'Arma dei Carabinieri, articolato in quattro sezioni (Antiquariato, Archeologia, Falsificazione, Arte contemporanea), che si occupa di sicurezza e salvaguardia del patrimonio culturale nazionale. Tra le varie attività, il Comando è specializzato anche nella formazione degli operatori, nella messa in sicurezza e recupero delle opere d'arte in situazioni di crisi e di calamità naturali, nonché nelle attività di prevenzione e tutela dei beni.

In relazione alle modalità d'intervento, il *Memorandum* specifica che, su richiesta di uno Stato membro dell'UNESCO che stia fronteggiando una situazione di crisi o di disastro naturale, «*the Government shall consider such request and accordingly the Italian Task Force may be able to operate preventively as well as in the context and in the aftermath of a crisis*» per svolgere cinque tipologie di attività. In primo luogo, il gruppo sarà in grado di valutare i danni e i rischi al patrimonio culturale e naturale; potrà elaborare piani operativi per adottare misure urgenti di salvaguardia dei beni culturali e artistici in pericolo; fornirà supporto tecnico e svolgerà attività di formazione per assistere le autorità nazionali e gli altri attori locali coinvolti nell'attuazione dei piani d'emergenza per la protezione del patrimonio artistico e naturale; potrà inoltre fornire assistenza nel trasferimento dei beni; infine la *task force* adotterà misure per contrastare il traffico illecito di beni e proprietà culturali e artistiche grazie al supporto del Comando specializzato dei Carabinieri. Si tratta di attività importanti, sia dal punto di vista della tutela del bene, come richiesto dalla risoluzione 48/C della 38° Conferenza generale dell'UNESCO, che dal punto di vista del contrasto ai gruppi terroristici e alle loro forme di finanziamento, in linea con quanto richiesto dalla risoluzione 2219 (2015) del Consiglio di sicurezza.

Il Governo italiano, per garantire il necessario coordinamento con l'UNESCO, dovrà istituire un *focal point* per i rapporti con l'*Emergency Preparedness and Response Unit* (CLT/EPR) dell'Organizzazione. Quest'ultimo è l'ufficio competente per le attività di *capacity building* e di assistenza tecnica legate alla preparazione e risposta alle emergenze concernenti il patrimonio culturale e naturale; e coordina le azioni nel quadro di *Post-Disaster Needs Assessment* (PDNA) e *Post-Conflict Needs Assessment* (PCNA). Per quanto concerne la disciplina di dettaglio delle operazioni e le procedure amministrative, il *Memorandum* rimanda a una fase successiva, da definire sulla base delle indicazioni che verranno stabilite durante la prossima sessione del Consiglio esecutivo dell'UNESCO, che si terrà dal 4 al 15 aprile 2016, e saranno soggette ad un accordo operativo da stipulare tra il governo italiano e l'UNESCO. È probabile che tali linee guida si baseranno sulle norme generali e convenzionali di diritto internazionale umanitario applicabile alla protezione dei beni culturali durante i conflitti armati e alle norme di diritto internazionale relative all'assistenza in caso di disastri naturali. Il funzionamento della *task force* e le operazioni saranno finanziate dall'Italia. L'accordo prevede anche l'obbligo del Governo italiano di formulare rapporti periodici all'UNESCO sulle attività del gruppo.

Il *Memorandum* siglato a Roma s’inserisce, dunque, nel solco del percorso iniziato con il risveglio dell’opinione pubblica internazionale nei confronti di atti di violenza ingiustificata nei confronti dei beni culturali, diretti alla distruzione di tali beni al fine di eliminare la memoria storico-artistica e le tradizioni delle zone colpite, nonché alla sottrazione dei beni di maggiore valore economico per la loro vendita illegale. L’iniziativa italiana è in linea con la risoluzione C/48 adottata dalla Conferenza generale dell’UNESCO nel 2015 e rappresenta uno strumento importante e innovativo per una rapida risposta in caso di crisi e disastri naturali, riaffermando il valore del patrimonio culturale per la costruzione delle identità di un popolo e la sua coesione sociale. Il valore aggiunto di una *task force* di carattere “multidisciplinare”, in quanto formata da esperti di tutela del patrimonio artistico e da forze specializzate nella lotta al traffico illecito di beni culturali, sarà certamente rappresentato dalla capacità di tenere in debita considerazione le esigenze di tutela del patrimonio artistico, rispetto ad una visione prettamente di tipo militare o da esigenze principalmente di carattere umanitario, che restano comunque preminenti. L’iniziativa rappresenta, inoltre, una concreta risposta alle richieste dell’UNESCO e, essendo la prima *task force* di questo tipo, potrà costituire un modello da seguire per gli altri Stati che intendono adottare misure analoghe.

Per quanto concerne la procedura per la costituzione della *task force*, è necessario il consenso da parte di uno Stato in situazione di crisi o colpito da un disastro naturale, implicito nella richiesta d’intervento che lo Stato interessato deve presentare. Il Governo italiano dovrà valutare il suo intervento «*accordingly*» con tale richiesta. La previsione del consenso statale è un requisito essenziale perché qualsiasi intervento nel territorio di un altro Stato deve essere autorizzato da quest’ultimo. In tal senso, la prassi è univoca e caratterizza anche la disciplina delle operazioni di *peace-keeping*, modello a cui tali operazioni sembrano, almeno tendenzialmente, ispirarsi. In via generale, in situazioni di questo tipo il consenso dello Stato ospitante al dispiegamento e al funzionamento della missione è una condizione fondamentale. Anche nel caso in cui tali attività possano essere inquadrare nella cooperazione economico-sociale e di assistenza tecnica, il principio del necessario consenso dello Stato beneficiario è del tutto pacifico.

In realtà, pare riduttivo catalogare rigidamente le missioni in esame nell’ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo (in particolare, sotto il profilo dell’assistenza tecnica) o, al contrario, nel settore della sicurezza (ad esempio, con riferimento al contrasto al finanziamento di gruppi terroristici). Infatti, si tratta di attività che hanno finalità miste inerenti la sicurezza e lo sviluppo di Paesi in situazione di crisi che sono inestricabilmente collegate tra loro e non possono essere artificialmente isolate o qualificate come essenziali l’una rispetto all’altra. In ultima analisi, si può affermare che in casi del genere il concetto di “sicurezza umana” dà una rappresentazione adeguata del fenomeno sotto osservazione. Ciò detto, è interessante osservare che la tipologia d’intervento in esame - che si colloca nel quadro dell’UNESCO e si concretizza in un rapporto bilaterale, anche se mediato dall’Organizzazione, tra lo Stato che richiede l’intervento e l’Italia che fornisce se del caso assistenza - “richiama” le formule di cooperazione multilaterale, consolidatesi anche grazie alla prassi italiana a partire dagli anni ottanta del secolo scorso (S. MARCHISIO, *Legal Features of Multilateral Aid*, in *It. YB int. Law*, 1988, p. 105 ss.). Tuttavia, in questo caso, lo Stato che interviene in soccorso non delega all’UNESCO l’intervento, indicandone le modalità, ma agisce direttamente ponendo lo

stesso intervento sotto l'egida dell'organizzazione internazionale («*the Italian Task Force may use the name 'Italian National Task Force in the framework of UNESCO's Global Coalition Unite4Heritage' only in the context of activities to be undertaken under the present Memorandum of Understanding and with the prior written authorization of UNESCO*»).

Il Memorandum, inoltre, non affronta il problema della sicurezza della *task-force*. Nel rispondere a tale quesito, si deve tenere presente, ancora una volta, che il *team*, formato in larga parte da studiosi, non sarebbe probabilmente in grado di affrontare una situazione di pericolo grave, dunque si presume che lo Stato richiedente aiuto debba adottare tutte le misure necessarie per garantire la protezione delle persone che prestano assistenza. In assenza di espliciti riferimenti normativi, e in attesa delle decisioni del Consiglio esecutivo dell'UNESCO sulle modalità operative da seguire, si può fare riferimento alla disciplina concernente la protezione delle persone che forniscono assistenza in caso di gravi incidenti, crisi umanitarie e situazioni di disastri naturali. L'art. 3(b) della Convenzione per l'assistenza in caso di incidente nucleare o di emergenza radiologica del 1986 prevede che lo Stato richiedente debba garantire la protezione del personale, delle attrezzature e dei materiali introdotti sul suo territorio dalla parte che presta assistenza (cfr. G. GAJA, *Incidente a Chernobyl ed obbligo di informazione*, in *Riv. dir. int.*, 1986, p. 828 ss.). Di tenore simile sono le norme contenute in trattati regionali o bilaterali concernenti l'assistenza in caso di disastri naturali, come la Convenzione interamericana per facilitare l'assistenza in caso di disastri del 1991 che all'art. IV dispone che lo Stato assistito debba «*make its best efforts to protect personnel, equipment, and materials brought into its territory by or on behalf of the assisting State for such purpose*». Tale ipotesi è supportata anche dai lavori della Commissione del diritto internazionale e dal Settimo Rapporto del Relatore speciale Ospina sulla protezione delle persone in caso di disastri, con il quale si chiede l'inserimento dell'art. 14 bis nel relativo Progetto di articoli, secondo cui «*the affected State shall take all necessary measures to ensure the protection of relief personnel, equipment and goods present in its territory for the purpose of providing external assistance*».

L'accordo è stato accolto con molto entusiasmo, sia da parte italiana, che da parte dell'UNESCO, oltre che dai [media](#), i quali hanno coniato l'appellativo di «*caschi blu della cultura*». Tale definizione potrebbe generare confusione perché richiama le operazioni di *peace-keeping* e dunque l'idea di una missione decisa dal Consiglio di sicurezza nell'espletamento della sua responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Come visto in precedenza, la *task force* italiana non è inquadrabile in tale ambito, ma si pone sotto una differente disciplina giuridico-istituzionale, quella appunto del *Memorandum* d'intesa, in cui sono fondamentali la richiesta da parte di uno Stato membro dell'UNESCO «*in una situazione di crisi*» e la valutazione dell'Italia in merito a tale richiesta di intervento. Si attendono dunque le prime applicazioni. Situazioni di crisi che mettono in pericolo i beni culturali di uno Stato purtroppo non mancano, a cominciare da quelle in Siria o in Libia. Certo, come si è più volte sottolineato, in casi del genere sarebbe prima necessario individuare un governo in grado di impegnare effettivamente lo Stato interessato sul piano internazionale.

GIANFRANCO GABRIELE NUCERA