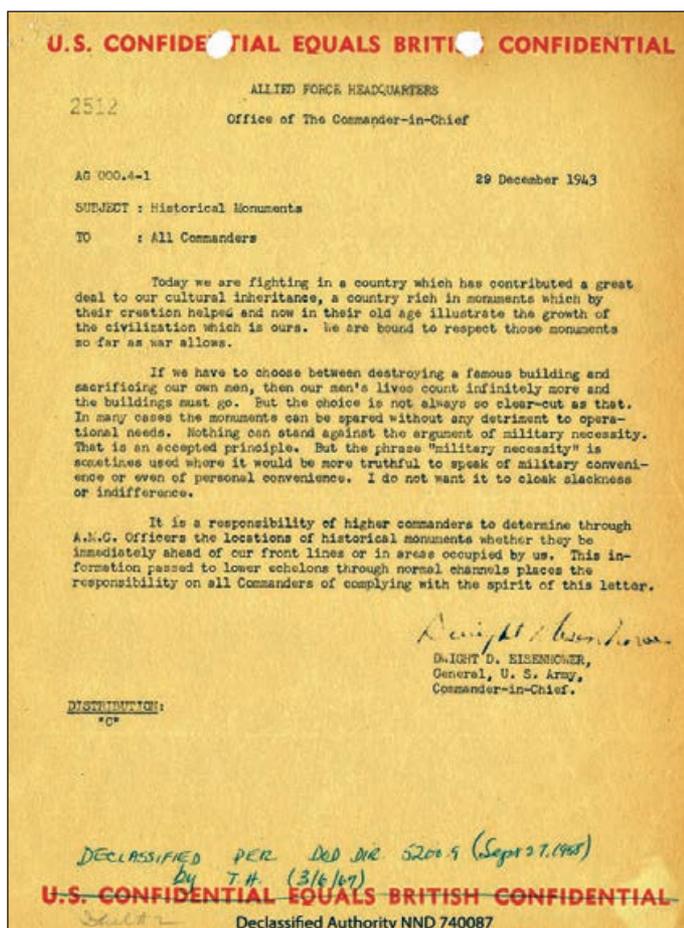


LA DIFESA E LA PROTEZIONE DEI BENI CULTURALI IN CASO DI CONFLITTO ARMATO

di Ferdinando Fedi

Articolo tratto dall'intervento che l'autore ha svolto durante il XVI Convegno internazionale della Società italiana per la Protezione dei Beni Culturali (SIPBC) in occasione del 60° anniversario della Convenzione dell'Aja (Tortona, 16-19 ottobre 2014)



Il ruolo della Difesa in tema di protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato è chiaramente definito sin dai primi articoli della Convenzione dell'Aja del 1954. All'art. 7 per sottolineare il dovere delle forze armate di ogni Paese di diffondere la cultura del rispetto dei beni culturali nell'ambito del personale militare viene usato il verbo 'inculcare' che è un termine forte, brutto esteticamente e raramente usato nel linguaggio giuridico degli accordi. Una scelta sintattica così decisa è forse conseguente alla conside-

Direttiva del Gen. Eisenhower sulla protezione dei beni culturali



Foto relative alla distruzione dell'Old Bridge sito nella città vecchia di Mostar

razione che i conflitti armati hanno costituito e costituiscono una delle principali cause di danneggiamento e distruzione del patrimonio culturale mondiale, non solo per motivi di necessità di conseguire un obiettivo militare ma anche perché nella strategia del soggetto aggressore l'attacco ai beni culturali equivale al tentativo di annullare l'identità e la memoria storica del nemico, di cui i beni culturali costituiscono viva testimonianza. Esempio di questi giorni è la distruzione da parte di unità dell'ISIS del **museo di Mosul**, in Iraq, e della **tomba del profeta Younis**, il biblico Giona, nella moschea di al-Nabi mentre risale al 2012 l'incendio della **biblioteca di Timbuctu**, nel Mali, sede della più antica università del Maghreb, da parte delle milizie islamiche di Aqmi e Ansar. In Siria sono stati danneggiati cinque dei sei oggetti patrimonio culturale mondiale presenti nel Paese, tra cui l'antica città di **Palmira** e i vecchi quartieri di **Aleppo**.

Negli ultimi anni è stata compiuta una vera e propria mattanza di tesori mondiali dell'arte: le tombe sufi incendiate in Tunisia, le Chiese carbonizzate e i musei copti saccheggiati in Egitto, Sabratha in Libia. Tra il 2004 e il 2008 l'UNESCO aveva elencato sei siti '*patrimonio dell'umanità*' minacciati dalle guerre. Dal 2009 ad oggi la lista è salita a ventuno, e pure con una certa dose di ottimismo perché vengono prese in considerazione le meraviglie del mondo più conosciute e non si sa quante altre rovine mai censi-

te sono state devastate. Alla base di molti casi di devastazione si può far risalire anche l'iconoclastia, ovvero la lotta contro il culto dell'immagine da parte delle frange più integraliste dell'Islam.

Gli attacchi contro i beni culturali costituiscono, pertanto, gravi violazioni del diritto internazionale umanitario e nell'ambito di un conflitto possono essere considerati reati nazionali, crimini di guerra o crimini contro l'umanità.

Queste considerazioni non disgiunte dalla riflessione che l'Italia detiene il 50% di tutto il patrimonio culturale del mondo, ha il numero più elevato di beni considerati '*patrimonio dell'umanità*'(49) e con le proprie Forze armate è uno dei primi contributori dell'ONU per la partecipazione a missioni di supporto alla pace, hanno indotto lo Stato Maggiore della Difesa a elaborare una direttiva che delineasse in generale gli elementi salienti delle norme, delle convenzioni e dei protocolli intervenuti in materia al fine di diffondere nell'ambito delle Forze Armate sino ai minori livelli ordinativi, il regime preventivo e sanzionatorio vigente in materia.

La direttiva è stata esposta in sede di Comitato all'UNESCO, ai cui lavori relativi ai beni da sottoporre a protezione rafforzata partecipavano rappresentanti dello SMD, ed ha ricevuto l'apprezzamento delle Autorità UNESCO che hanno colto lo spunto per esortare tutti i Paesi a seguire l'esempio italiano.

Essa spiega come negli ultimi sessant'anni si sia verificata una significativa evoluzione della materia sia sul piano concettuale che su quello normativo, con particolare attenzione a quest'ultimo per i risvolti diretti che ha sul personale operante.

L'esperienza della Seconda guerra mondiale, con i risvolti tragici anche per il patrimonio culturale, ha mostrato la sostanziale inefficacia degli strumenti normativi allora esistenti e ha indotto la comunità internazionale a un nuovo percorso normativo, il cui esito è la Convenzione dell'Aja del 1954.

Le norme internazionali e nazionali da applicare sono rivolte prevalentemente ai militari, che pertanto devono essere preparati e conoscere le convenzioni di base, secondo una tradizione che per l'Italia si deve far risalire alla emanazione di un codice militare di guerra nel 1941, contenente un capitolo dedicato alle violazioni del diritto umanitario, unico per quel tempo.



Danneggiamento di monumenti in Bosnia Erzegovina

In proposito il Codice Militare Penale di Guerra al Capo III del titolo IV, “*degli atti illeciti di guerra*” reca una disciplina sanzionatoria che, in particolare all’art. 187, prevede una reclusione non inferiore a quindici anni per chiunque, in paese nemico, senza essere costretto dalla necessità delle operazioni militari con qualsiasi mezzo distrugge o provoca grave danneggiamento a monumenti storici, opere d’arte o scientifiche, stabilimenti destinati ai culti, all’istruzione, alle arti e alle scienze.

Pur in assenza di specifici strumenti nazionali o internazionali spesso i militari si sono comunque volontariamente assunti responsabilità con direttive e iniziative personali.

Eisenhower in una famosa circolare alle truppe del dicembre 1943 dichiarava: “*Oggi noi combattiamo in un paese che ha grandemente contribuito alla nostra eredità culturale, un paese ricco di monumenti che con la loro creazione hanno aiutato, ed ora nella loro veneranda età illustrano la crescita di una civiltà che è la nostra. Siamo chiamati a rispettare questi monumenti nella misura in cui la guerra lo consente....cercando di risparmiarli senza alcun detrimento per le esigenze operative. Niente può reggere al confronto con le necessità militari, questo è un principio accettato. Ma la frase ‘esigenze operative’ è usata qualche volta in casi in cui sarebbe più veritiero parlare di convenienze militari, o persino di convenienze personali. Io non voglio dare questa patente a casi di mollezza od indifferenza.*”

E così **Harold Nicolson**, ambasciatore inglese noto anche come scrittore : “*Non sono tra quanti ritengono che i siti religiosi siano, in quanto tali, più impor-*

tanti delle vite umane (...); né esiterei, in quanto comandante militare, a ridurre in polvere qualche edificio di sola importanza storica se pensassi che in questo modo potrei guadagnare un vantaggio tattico, o diminuire il pericolo cui sono esposti i miei uomini. Le opere di maggiore valore artistico ricadono, tuttavia, in una categoria completamente diversa. È assolutamente desiderabile, ai miei occhi, che queste opere siano preservate dalla distruzione, anche ove la loro preservazione dovesse comportare il sacrificio di vite umane. Io sarei assolutamente pronto a farmi fucilare, se fossi certo che con questo mio sacrificio io potrei preservare gli affreschi di Giotto ... La mia scelta sarebbe governata da un principio sicuramente incontrovertibile: ciò che non è rimpiazzabile è più importante di ciò che è rimpiazzabile, e persino la perdita della più preziosa delle vite umane è in definitiva meno disastrosa che non la perdita di un bene che mai più, in nessun caso, potrà essere creato di nuovo.”

Sir **Charles Portal**, raffinato Capo di Stato Maggiore della Raf, ammonì severamente il Comandante dei bombardieri inglesi dopo l'incursione su Milano del 24 ottobre 1942 durante la quale il Duomo rischiò di essere abbattuto, poiché “ *aveva messo pesantemente e senza necessità a dura prova la lealtà di qualsiasi ufficiale che avesse a cura la sorte dei tesori artistici e la reputazione della RAF al cospetto del mondo civilizzato di oggi e del giudizio dei posteri*”.



Tomba di Askia, costruita nel 1485 per la sepoltura di Toure, l'antico Re dell'Impero Songhai, sita nella città di Gao, in Mali

Esemplare poi l'esperienza del Cap. **Anthony Clarke**. Di assedio nel 1944 con la sua compagnia di fanteria inglese a Sansepolcro, vicino ad Arezzo, decise di non ottemperare agli ordini di cannoneggiamento della città. L'ufficiale sfidava un processo presso la Corte Marziale poiché, da uomo colto e innamorato del Bello in tutte le sue manifestazioni, ricordava di aver letto in un libro di Aldous Huxley che in quella cittadina si trovava *la Resurrezione* di Piero della Francesca, 'il miglior dipinto al mondo'. Rifiutò pertanto di bombardarla e salvò il dipinto da sicura distruzione. Non fu condannato.

CONTENUTI

Rispetto alle precedenti Convenzioni, quella del 1954 è il primo strumento di portata generale esclusivamente dedicato al tema della protezione del patrimonio culturale in cui compare, per la prima volta in un trattato internazionale, la definizione di «**beni culturali**». In ordine alla categoria di «conflitto armato», la Convenzione opta per una definizione ampia: sono ricompresi non solo i casi di guerra dichiarata tra Stati ma è recata l'estensione ai «conflitti di carattere non internazionale».

La Convenzione prevede due livelli di protezione dei beni culturali, quello «generale», relativo ai beni compresi nella definizione di cui all'art. 1, che possono essere identificati in tempo di guerra da un apposito segno distintivo e quello «speciale», da applicare solo ad alcuni beni purché inseriti in un apposito «Registro» internazionale tenuto dal direttore generale dell'UNESCO, per i quali è obbligatoria la segnalazione durante il conflitto attraverso il segno distintivo.

La protezione generale si fonda su due principi, di salvaguardia e di rispetto dei beni culturali. Il principio di salvaguardia si traduce nell'obbligo in capo agli Stati membri di predisporre un'adeguata tutela dei beni culturali già in tempo di pace, attraverso l'adozione di misure «appropriate» mentre per rispetto si intende che le Parti si impegnano a rispettare i suddetti beni sia sul proprio territorio che su quello delle Parti contraenti, astenendosi dall'utilizzarli per scopi che potrebbero esporli a distruzione o deterioramento in caso di conflitto e impedendo furti e saccheggi. La disposizione è particolarmente significativa perché estende l'ambito di applicazione della Convenzione dal momento bellico al tempo di pace, dimostrandosi in linea con la più accorta impostazione della tutela dei beni culturali, che, per essere efficace, deve fondarsi sul principio di prevenzione.

Il sistema normativo del 1954 interviene anche, per la prima volta in un testo giuridicamente vincolante in relazione a uno degli aspetti più pro-

blematici della tutela dei beni culturali in tempo di guerra: l'illecito trasferimento dei beni mobili. Accanto al divieto sancito dalla Convenzione «di furto, di saccheggio o di sottrazione di beni culturali sotto qualsiasi forma», rileva la disciplina introdotta dal Protocollo. Lo Stato occupante è obbligato a impedire l'esportazione dei beni culturali dal territorio occupato e, in caso di violazione di questo obbligo, lo Stato nel cui territorio si trovano i beni importati ha l'obbligo di sequestrarli e restituirli alla fine delle ostilità.

PROTOCOLLO DEL 1999

L'effettiva applicazione della Convenzione nel corso degli anni si è dimostrata problematica, pertanto, nel 1999 una nuova conferenza diplomatica ha adottato il **II Protocollo** che ha introdotto un nuovo regime, detto di **protezione rafforzata** (enhanced protection), che ha sostituito quella speciale.

Per inserire tali beni nell'apposito elenco presso l'UNESCO è prevista una procedura molto rigorosa e complessa che vede impegnati il Segretariato, il Bureau e il Comitato.

I beni da proporre, che devono essere un patrimonio culturale della massima importanza per l'umanità è necessario che siano protetti da adeguate misure giuridiche e amministrative nazionali e che non siano usati per scopi militari o per proteggere siti militari.

Le proposte che soddisfano le suddette caratteristiche vengono istruite dal Bureau dell'UNESCO, cui fanno parte a turno nove Paesi, e poi sottoposte al Comitato Intergovernativo per la definitiva iscrizione.

Al momento risultano iscritti solo dieci beni in tutto il mondo e in Italia gode di questo regime Castel del Monte, in Puglia.

L'art. 15 del Secondo Protocollo del 1999 ha sancito inoltre il **principio della responsabilità penale individuale** dell'autore della violazione con riferimento ad una serie di condotte, configurabili come reati, poste in essere contro i beni culturali, quali, ad esempio il fare oggetto di un attacco un bene culturale sotto protezione ai sensi della Convenzione e del Secondo Protocollo; utilizzare un bene culturale sotto protezione o la zona circostante a sostegno di un'azione militare; distruggere o appropriarsi di beni culturali protetti dalla Convenzione o dal Secondo Protocollo; compiere furti, saccheggi, appropriazioni indebite o atti di vandalismo contro beni culturali.



Bombardamento della Cattedrale di Rheims

Le norme legislative devono stabilire, inoltre, la giurisdizione e norme di estradizione per i fatti compiuti all'estero. La legge n. 45/2009 di ratifica del Secondo Protocollo ha adempiuto tale obbligo da parte del nostro Paese in modo molto soddisfacente.

LIMITAZIONI

I beni protetti, chiamati anche a protezione generale, in tempo di pace non sono soggetti ad alcuna limitazione nell'utilizzo da parte delle Autorità Militari, infatti in Italia alcuni edifici prestigiosi sono sede di scuole o Unità Militari, vedasi ad es. la Reggia di Caserta che ospita la scuola sottoufficiali dell'Aeronautica Militare, il palazzo Ducale di Modena che ospita l'Accademia militare o il complesso di Santa Maria Novella a Firenze che ospita la Scuola Marescialli dei Carabinieri.

Divieto di utilizzo militare, anche in tempo di pace, è invece previsto per i beni a protezione speciale (art. 9 della Convenzione) e, soprattutto, per i beni a protezione rafforzata (Art.10 del Secondo Protocollo) per i quali una specifica dichiarazione del Capo di Stato Maggiore della Difesa ne esclude l'uso assoluto, anche temporaneo ed occasionale, sia per fini addestrativi che per fini operativi.

Al fine di procedere al rilascio della suddetta dichiarazione sarà necessario prima di tutto escludere che il bene non sia interessato ad alcuna pianificazione operativa e che lo stesso e le aree immediatamente adiacenti non saranno utilizzate per fini militari o per proteggere postazioni militari.

GIURISPRUDENZA

Facendo un percorso a ritroso ed esaminando le condanne dei criminali che hanno violato norme sulla protezione dei beni culturali, meglio si può intendere a quale categoria di reati appartengono le violazioni stesse.

Il **Tribunale di Norimberga** non prevedeva incriminazioni specifiche per i beni culturali, al di là delle generiche indicazioni quali *‘saccheggio di beni pubblici e privati’*, *‘distruzioni senza motivo di città’* o *‘devastazioni non giustificate da esigenze militari’*, pertanto, aveva condannato Hermann **Goring** per saccheggio, il feldmaresciallo **Keitel** per distruzioni e Hans **Frank** per *‘economic exploitation’*.

Esso aveva confinato la categoria dei crimini contro l’umanità in una norma che configurava il reato di *‘persecuzione’*. L’attacco ai beni culturali è stato considerato *‘persecuzione’* nel caso di **Alfred Rosenberg**, condannato poiché su ordine di Hitler aveva organizzato e diretto le *‘Einsatzstab Rosenberg’* per depredare e saccheggiare sistematicamente musei, biblioteche e collezioni d’arte. Anche **Baldur Von Schirach** fu condannato per aver telegrafato a Martin **Bormann** l’ordine di bombardare una città di cultura inglese per rappresaglia all’uccisione di **Heidrich**.

Rilevante contributo alla precisazione dei contorni dei crimini commessi a danno dei beni culturali – post Convenzione – è offerto dalla copiosa giurisprudenza del **Tribunale dell’Aja** per i crimini commessi nell’ex Jugoslavia. Le sentenze del tribunale hanno sancito l’applicabilità delle norme sia ai conflitti internazionali che a quelli interni e l’applicabilità delle stesse in materia di responsabilità penale individuale per gravi attacchi a beni culturali e artistici, spesso in connessione con quelli religiosi.

Inoltre, la giurisprudenza presenta una significativa evoluzione sotto il profilo del diritto penale sostanziale, prendendo in considerazione *in primis* i crimini di guerra poi estendendo alcune gravi violazioni a crimini contro l’umanità, quando i beni culturali sono anche simboli religiosi, sino ad arrivare a delineare il crimine di genocidio quando *“gli attacchi ai beni culturali artistici e religiosi sono realizzati con l’intendimento di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, come tale.”*

In tale direzione sono andate molte sentenze ove sono state qualificate le azioni armate contro beni culturali come attacchi con lo scopo di distruggere l’identità del gruppo, tra cui quelle nei casi *Milosevic e Mladic*, imputati di persecuzione razziale, che sono stati condannati per crimini contro l’umanità anche per la sistematica distruzione di edifici religiosi della comunità musulmana e croata comprese moschee, chiese e biblioteche.



Bombardamento dell'Abbazia di Monte Cassino

I conflitti nei Balcani dell'ultimo decennio del secolo scorso si sono caratterizzati anche per la ferocia con la quale sono stati condotti attacchi contro i Beni Culturali simbolo. Essi non sono stati meri danni collaterali nell'ambito di un attacco ad obiettivo militare legittimo. In molte situazioni, è stato valutato, che sono stati considerati oggetto di pulizia etnica intesa come volontà di distruggere oggetti che costituiscono il patrimonio che rappresenta l'identità più profonda di un popolo. Non possono essere diversamente interpretati gli attacchi alla **Biblioteca di Sarajevo** o al **ponte di Mostar**, in quanto privi di qualsiasi possibile collegamento con la necessità militare.

Anche nel conflitto del Kosovo del 1999 si può ravvisare la presenza di questo intento deliberato di colpire nel profondo la cultura e l'identità di una comunità. Basti pensare alla distruzione di circa 200 moschee e di circa 90 monasteri ortodossi.

CONCLUSIONI

Lo Statuto di Roma che ha istituito la Corte Penale Internazionale, ispiratosi soprattutto alla giurisprudenza di Norimberga, è in vigore dal 1° luglio 2002 e all'art.8 prevede come crimine di guerra 'l'attacco diretto intenzionalmente contro edifici dedicati al culto, all'educazione, all'arte,



Mali: tomba distrutta

a monumenti storici, a ospedali...purchè tali edifici non siano utilizzati per fini militari'. L'Italia, pur avendo ratificato lo Statuto, solo nel 2012 ha approvato una legge di adeguamento senza risolvere, però, il problema della doppia incriminazione non avendo introdotto nel nostro ordinamento un catalogo di delitti speculari a quello per cui ha la giurisdizione la Corte.

La specifica fattispecie è stata inserita nella legge delega di approvazione del nuovo codice penale militare delle missioni all'estero.

Ad oggi le forze armate italiane partecipano con circa 5000 uomini a 33 missioni che si svolgono in 25 Paesi del mondo. Tra i compiti anche quelli di training and mentoring, ove nei programmi formativi spiccano con frequenza le materie dedicate alla protezione dei beni culturali. È doveroso, pertanto, che la normativa del settore sia più che mai conosciuta e diffusa tra i militari.

~~SECRET~~

COPY
2/12

RESTRICTED

26 May 1944

AG(SHAEF/G-5/751)

SUBJECT: Preservation of Historical Monuments.

TO : G.O.C. in Chief, 21 Army Group,
Commanding General, 1st U.S. Army Group,
Allied Naval Commander, Expeditionary Force,
Air C-in-C, Allied Expeditionary Force.

1. Shortly we will be fighting our way across the Continent of Europe in battles designed to preserve our civilization. Inevitably, in the path of our advance will be found historical monuments and cultural centers which symbolize to the world all that we are fighting to preserve.

2. It is the responsibility of every commander to protect and respect these symbols whenever possible.

3. In some circumstances the success of the military operation may be prejudiced in our reluctance to destroy these revered objects. Then, as at Cassino, where the enemy relied on our emotional attachments to shield his defense, the lives of our men are paramount. So, where military necessity dictates, commanders may order the required action even though it involves destruction of some honored site.

4. But there are many circumstances in which damage and destruction are not necessary and cannot be justified. In such cases, through the exercise of restraint and discipline, commanders will preserve centers and objects of historical and cultural significance. Civil Affairs Staffs at higher echelons will advise commanders of the locations of historical monuments of this type, both in advance of the front lines and in occupied areas. This information, together with the necessary instructions, will be passed down through command channels to all echelons.

CLASSIFICATION CHANGED
TO RESTRICTED
By authority of CATA
By JOHN A. BAUERMEISTER
2nd Lt. Inf.
23 AUG 1945
Date

(Signed)

DWIGHT D. EISENHOWER,
General, U. S. Army.

Copies to:

The Under Secretary of State, The War Office,
Commanding General, European Theater of
Operations, U.S. Army (copies for FECZ), (20 copies)
The Under Secretary of State, The Air Ministry,
The Secretary, The Admiralty.

Public Monuments and Fine Arts Section 35 (10 copies)
Historical Section 35
30C & 6 Scottish Command

~~SECRET~~

RESTRICTED

11 430

COPY