

<i>pag.</i>		<i>pag.</i>
51	<i>Ulteriori ipotesi applicative e di "completamento" in merito all'impiego dei Caschi blu della cultura</i>	167
	Umberto Montuoro	
59	<i>La reazione della Comunità internazionale alle distruzioni massicce intenzionali del patrimonio culturale</i>	173
	Federica Mucci	
71		
	4° PANEL	
	<i>Peacekeeping e violazione dei diritti umani</i>	195
85	Edoardo Greppi	
	<i>Violazione dei diritti umani: il problema della shared responsibility tra Stato di invio e organizzazione internazionale</i>	205
89	Paolo Fois	
	<i>I peacekeeper: profili di responsabilità, tra norme sull'immunità e codici di condotta</i>	219
105	Silvia Angioi	
	<i>Il diritto penale militare nelle operazioni militari</i>	245
125	Marco De Paolis	
	<i>Compagnie militari private e violazione dei diritti umani</i>	263
	Natalino Ronzitti	
	<i>L'operato dei peacekeeper nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo</i>	273
139	Angela Di Stasi	
145		
	5° PANEL	
	<i>Peacekeeping, diritti umani e sicurezza</i>	293
155	Mauro Politi	

| Federica Mucci* |

*La reazione della Comunità internazionale
alle distruzioni massicce intenzionali
del patrimonio culturale***

ABSTRACT

The recent massive intentional destruction of cultural objects by ISIS and its affiliates in Iraq and Syria, as well as by homologous fundamentalists in other parts of the world (Mali, Yemen), is immediately perceived as an overall attack to culture. At first glance, it could not be wholly equated with what happened during the wars in the former Yugoslavia in the 1990s. There, each faction targeted “the enemy’s” cultural properties, while the recent attacks by fundamentalists are not directed to a specific cultural heritage, and so “cultural cleansing” assumes an all-encompassing meaning. The destructions perpetrated in Afghanistan by the Taliban in 2001 were directed to all not-islamic cultural objects and now ISIS does not spare even islamic cultural sites. It has severely damaged the citadel of Tikrit, birthplace of Saladin, and it has been reported that it threatens to destroy the Kaaba in the Grand Mosque in Mecca.

On the other hand, today’s destructions, just as most of those that occurred during the conflict in the former Yugoslavia, are part of an overall policy, which dramatically comprises various other serious violations of the core international law rules protecting peace and human rights. In more than one occasion, ISIS has concretely linked the destruction of stone architectures to the brutal killing of human beings (suffice it here to remember the beheading of Khaled al-Asaad, worldwide famous Syrian archaeologist, octogenarian head of antiquities and now “martyr” for the ancient city of Palmyra).

Is this “cultural cleansing” by ISIS, then, really different in both scale and nature from the destruction of cultural properties we witnessed during the conflict in the former Yugoslavia? Perhaps it is: because the attacks are systematic and used as a tactic of war, to intimidate populations, to disseminate hatred, to weaken the grounds for peace; because of the

* Professore associato di diritto internazionale, Università degli studi di Roma “Tor Vergata”.

** Il presente lavoro costituisce una rielaborazione ed aggiornamento dell’articolo, pubblicato in lingua inglese, *Intentional destruction of cultural heritage by ISIS: the reaction of the International Community against this specific aspect of the aggression to peace and human rights*, in *Peace Processes Online Review*, vol. 2, n. 1, Winter-Spring 2016, pp. 1-15 (http://www.peaceprocesses.it/images/pdf/federica_mucci_-_massive_intentional_destruction_of_cultural_heritage_by_isis.pdf). Si è scelto di tradurre dall’originale inglese anche le citazioni testuali.

explicit link with the aggression to fundamental human rights; because these attacks are unequivocally very serious, being directed to several sites whose outstanding universal value has been formally recognised by UNESCO; and, particularly because the recent attacks by fundamentalists are not directed to a specific cultural heritage.

Under humanitarian law, however, the origin of targeted cultural heritage is irrelevant. As already clearly stated in the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, concluded at The Hague in 1954, coherently with the principles underlying the entire international protection of cultural heritage, «*damage to cultural property belonging to any people whatsoever means damage to the cultural heritage of all mankind, since each people makes its contribution to the culture of the world*».

From this point of view, then, attacking cultural heritage is a violation that entails responsibility of the State and of the individual, independently of the cultural origin of the damaged property. The non-recognition of the statehood of ISIS, just as it was for the non-recognition of the Taliban regime in Afghanistan, must not be seen as a legal obstacle precluding the International Community from adopting countermeasures.

Can, hence, cultural sites be effectively protected from direct, wilful aggression?

International law could not prevent or stop the destruction in the Balkans or in Afghanistan. In the first case it intervened at the stage of the assessment of responsibility, through the jurisprudence of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia – ICTY – referring to the massive destruction of mosques, Christian churches, the old city of Dubrovnik and the old bridge of Mostar, and a Second Additional Protocol was concluded in 1999, to increase the effectiveness of the The Hague 1954 Convention. In the second case the International Community took the opportunity to reaffirm prohibitions under general international law, thus strengthening them for the future, prohibitions that had maybe not been so clearly stated until that moment, through the adoption, in 2003, of the UNESCO Declaration of Principles Concerning the Intentional Destruction of Cultural Heritage, after the destruction of the giant Buddhas of Bamiyan by the Talibans in 2001.

Now, facing massive intentional destruction by ISIS and its affiliates, UNESCO strongly condemned these acts from the beginning and outcries coming from the UN agency devoted to culture are developing into concrete proposals to the UN, for the creation of specialized task forces, generally referred to under the emphatic name of “blue helmets of culture”, to be employed for the preservation of cultural sites. This measure, proposed to the Executive Council of UNESCO by Italy in March 2015 and realised through the conclusion of a first Memorandum of Understanding between Italy and UNESCO on 16 February 2016, is so conceived as to be possibly effective also at the preventive level (though applicable only in those situations where UN forces are employed on the territory).

It is important that no misunderstanding arises as to the operative meaning of the institution of UNESCO “task forces”. In no way it entails an intervention by the United Nations system in a conflict situation “just because of” large scale direct attacks to cultural heritage, as the common reference to such mechanisms under the name of “blue helmets of culture” might suggest. The idea has been concisely expressed by the UNESCO World Heritage Committee in its Bonn Declaration on World Heritage (2015). The members of the Committee «*recommend that the Security Council analyzes the possibility of introducing a specific dimension of heritage protection in the mandates of peacekeeping missions where appropriate*».

It is precisely with a view to timely providing for the necessary professional expertise, which must be well integrated in the UN forces when their mandate includes action for the

protection of cultural heritage, that these «*mechanisms for the rapid mobilization of national experts*» should be established. To be absolutely clear on this point, the General Conference of UNESCO has introduced an amendment to the draft resolution, to state that it adopted the *Strategy for Reinforcing UNESCO's Action for the Protection of Culture and the Promotion of Cultural Pluralism in the Event of Armed Conflict* «*with the understanding that its implementation will be carried out in full coordination and collaboration with concerned Member States and within the framework of United Nations bodies and their mandate*».

Apparently, the level of the damage lately produced has reached a peak, and more adequate measures, such as the employment of the UNESCO task forces, are required. This step forward of the international practice is wholly in line with the words of the 2003 UNESCO Declaration, a solemn affirmation of the *opinio juris* of the International Community in this area. Explicitly triggered by the destruction of the giant statues of Buddha in Afghanistan, the Declaration is projected into the future, as a milestone on the path towards legal certainty about the accountability of both States and individuals for conducts of intentional destruction of cultural heritage («*expressing serious concern about the growing number of acts of intentional destruction of cultural heritage*»).

The idea that there should be no “gaps” in the international legal system on this issue is clear; being the Declaration *per se* a non-binding act, its legal significance is to be appreciated for the possible indirect effects it produces on the interpretation and application of other international law sources and – if associated with practice – on the development of general international law. As a matter of fact, the Declaration specifically refers to general international law: the General Conference is «*mindful of the development of the rules of customary international law as also affirmed by the relevant case-law, related to the protection of cultural heritage in peacetime as well as in the event of armed conflict*».

The establishment of UNESCO “task forces” is not the only relevant development in international practice, following the 2003 UNESCO Declaration. The Declaration’s structure (presenting two successive chapters respectively dedicated to peacetime activities and to the event of armed conflict, including the case of occupation) reveals the urgency of ensuring protection from intentional destruction both in time of peace and of war, and independently of the exact legal qualification of the conflict. With reference to individual criminal responsibility, it provides that «*States should take all appropriate measures, in accordance with international law, to establish jurisdiction over, and provide effective criminal sanctions against, those persons who commit, or order to be committed, acts of intentional destruction*».

In contemporary practice, we are witnessing the first international criminal case completely dedicated to acts of intentional destruction of cultural heritage. On 26 September 2015, Ahmad Al Faqi Al Mahdi was surrendered to the ICC by the authorities of Niger. The trial began on 22 August and concluded on 24 August 2016; the judgment was delivered on 27 September. He was accused of having committed, individually and jointly with others, war crimes regarding intentionally directing attacks against several buildings in the cultural site of Timbuktu (Mali), inscribed in the UNESCO World Heritage List, and admitted guilt.

This is a very interesting test-bed for existing relevant international law instruments. The International Community was outraged by the destruction of Timbuktu’s cultural heritage, just as it was by the destruction of the Buddhas of Bamiyan. In the case of Timbuktu, the destructions could more easily be deemed to be «*associated with the conflict*» (in the

words of the Elements of Crimes of the ICC) than in the case of the Buddhas, thus it wasn't necessary to resort to the category of crimes against humanity to avoid impunity for this act. Nevertheless, the appeal that ICC "learn from the lesson" of the evolutionary jurisprudence of the ICTY and consider the destruction of the ancient cultural heritage of Timbuctu as a crime against humanity, in addition to being a war crime, has been voiced among scholars. The European Parliament, in a resolution of 30 April 2015, explicitly requested to add not properly "cultural genocide" but "cultural cleansing" to the list of crimes against humanity of the ICC Statute (*«calls on the European Union to take the necessary steps, in collaboration with UNESCO and the International Criminal Court, to extend the international law category of crimes against humanity so that it encompasses acts which wilfully damage or destroy the cultural heritage of mankind on a large scale»*). In addition to UNESCO task forces and recent international practice and *opinio juris* about individual criminal responsibility, a third relevant element must not be forgotten in assessing the contemporary status of general international law on the issue of the protection of cultural heritage: action directed to the protection of cultural heritage has been included in Security Council resolutions adopted on the basis of Chapter VII of the Charter. On one hand, the mandate of the UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA) included since its inception, in April 2013, the support for cultural preservation, explicitly mentioning the mission *«to assist the transitional authorities of Mali, as necessary and feasible, in protecting from attack the cultural and historical sites in Mali, in collaboration with UNESCO»*. It realised for the first time a cooperation with UNESCO, to be developed and structured in the future through UNESCO task forces. On the other hand, resolutions about Iraq (2003), and Iraq and Syria in connection with international terrorism (2015), tackle with the specific issue of international traffic of cultural objects. Looting on a large scale and international trafficking of movable cultural properties is practiced by ISIS fundamentalists and other individuals, groups and entities associated with Al-Qaida as a source of funding to support recruitment efforts and to strengthen operational capability to organize and carry out terrorist attacks. The adoption by the UN Security Council of Resolution 2199, on 12 February 2015, which extends to Syria the prohibition of trade in cultural objects already in place for Iraq since 2003, is defined by the Director-General of UNESCO as *«a milestone in order to increase the protection of cultural heritage in Iraq and Syria»*. These recent developments of international practice are of the utmost interest and should always be considered in the overall framework of the international protection of peace and human rights. Underlining the extreme seriousness of the wilful destruction of cultural heritage could almost seem disrespectful, considering the other cruelties to which human beings were and are being subjected. In fact, it makes no sense at all to consider the preservation of cultural heritage separately from the protection of human rights. By definition, cultural heritage is identified because of its value, its significance for the life of present and future generations, and direct aggression to cultural heritage usually occurs in situations of general and serious violation of human rights. Combating the destruction of cultural heritage is an important contribution to the protection of human rights and must not be perceived as distracting attention from them. On the contrary, the effective protection of human rights is enhanced if this relevant feature of their aggression is properly addressed.

SOMMARIO: 1. Caratteri distintivi, per quantità e qualità, delle recenti distruzioni intenzionali perpetrate dall'ISIS e da altri movimenti armati fondamentalisti. – 2. Il quadro giuridico internazionale: chiari divieti in base al diritto dei conflitti armati ed inaccettabile incertezza delle regole applicabili alle distruzioni intenzionali non associate ad un conflitto armato. – 3. I più recenti elementi rilevanti della prassi e dell'*opinio juris*, a conferma del quadro di sviluppo progressivo del diritto generale preconizzato dalla Dichiarazione di principi dell'UNESCO del 2003. – a) La costituzione di *task force* messe a disposizione dell'UNESCO. – b) La reiterazione di decisioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite sull'argomento del contrasto al traffico illecito di beni culturali mobili provenienti da aree di conflitto. – c) La richiesta di includere specifiche norme incriminatrici nello Statuto della Corte penale internazionale nell'ambito dei crimini contro l'umanità. – 4. Un caso appena giunto al giudizio della Corte penale internazionale.

1. Caratteri distintivi, per quantità e qualità, delle recenti distruzioni intenzionali perpetrate dall'ISIS e da altri movimenti armati fondamentalisti

La distruzione intenzionale di elementi del patrimonio culturale da parte dell'ISIS (organizzazione terroristica internazionale, auto-proclamato Califfato dello Stato islamico dell'Iraq e della Siria dal 2014, precedentemente auto-proclamato Stato islamico dell'Iraq e del Levante), rappresenta solo un aspetto, sia pur rilevante, di una politica generale che – drammaticamente – contempla diverse altre gravi violazioni di norme fondamentali del diritto internazionale a protezione della pace e dei diritti umani. Ogni persona di buon senso in qualunque parte del mondo ha accolto con estremo sgomento la notizia di tali atti (basti ricordare la distruzione del tempio di Bel, a Palmira). Tuttavia, sottolineare l'estrema gravità della distruzione intenzionale del patrimonio culturale può quasi sembrare irrispettoso, in considerazione delle vite spezzate dalla violenta azione dell'ISIS e di tutte le crudeltà a cui tanti esseri umani sono stati e sono soggetti. L'UNESCO ha subito decisamente condannato tali atti. Recentemente, il grido di allarme proveniente dall'agenzia specializzata delle Nazioni Unite che si occupa di cultura ha preso la forma di proposte concrete, volte alla creazione di *task force* specializzate, a cui ci si riferisce spesso con l'enfatico nome di "Caschi blu della cultura"¹.

¹ La proposta è stata presentata al Consiglio esecutivo dell'UNESCO da Italia e Spagna nel marzo 2015 (cfr. 196/EX Decision 169), poi formulata dal Consiglio esecutivo alla Conferenza generale nell'aprile 2015 (cfr. 197/EX Decision 170) ed infine approvata dalla Conferenza generale, su rapporto della Commissione Cultura, alla 17ª riunione plenaria della sua 38ª sessione, il 17 novembre 2015, nell'ambito della risoluzione che adotta la strategia per rafforzare l'azione dell'UNESCO per la protezione della cultura e la promozione del pluralismo culturale in caso di conflitto armato (cfr. UNESCO Doc. 38 C/Resolution 48; la Strategia è descritta nel documento di lavoro della Conferenza generale n. 38 C/49 *«Reinforcement of UNESCO's Action for the Protection of Culture and the Promotion of Cultural Pluralism in the Event of Armed Conflict»*, del 2 novembre 2015).

In realtà, non ha alcun senso prendere in considerazione la tutela del patrimonio culturale in modo disgiunto rispetto alla protezione internazionale dei diritti umani. Per definizione, infatti, il patrimonio culturale viene identificato in ragione del suo valore, del suo significato per la vita delle persone, e l'aggressione al patrimonio culturale generalmente si verifica in situazioni di violazione grave e generalizzata dei diritti umani. Il contrasto alla distruzione del patrimonio culturale rappresenta un contributo importante alla protezione dei diritti umani e non deve essere percepito come un elemento che distrae attenzione da tale obiettivo primario. Al contrario, l'efficace protezione dei diritti umani ne risulta rafforzata se si affronta con la dovuta convinzione questo grave aspetto della loro violazione.

Non è certamente questa la prima volta che il patrimonio culturale viene distrutto in modo intenzionale. Nel lontano passato, l'iconoclastia ha causato perdite inimmaginabili in luoghi e periodi diversi, ed anche in epoca moderna e contemporanea si sono verificati numerosi gravi episodi di distruzione intenzionale². È possibile che i siti culturali siano protetti in modo efficace, in base al diritto internazionale, dagli atti di aggressione diretta e pienamente volontaria?

Al volgere del ventesimo secolo è avvenuto in almeno due tristemente celebri occasioni che si prendesse di mira su vasta scala il patrimonio culturale, o sulla base di ideologie che negano il suo valore quale vettore di significato, o per colpire gli elementi più preziosi dell'identità di uno specifico gruppo umano: negli anni Novanta, durante il conflitto armato nell'ex Jugoslavia e nel 2001, sotto il regime dei Talebani in Afghanistan, con diverse conseguenze sul piano dell'ordine giuridico internazionale. In entrambi i casi il diritto internazionale non ha potuto prevenire o fermare la distruzione, bensì ha determinato l'accertamento delle responsabilità (giurisprudenza del Tribunale internazionale penale per l'ex Jugoslavia relativa ai molteplici casi di distruzione di moschee, di chiese cattoliche, della città vecchia di Dubrovnik e del ponte di Mostar), o ha riaffermato un divieto di diritto internazionale generale che forse non era pienamente affermato fino a quel momento, consolidandolo così per il futuro (adozione, nel 2003, della Dichiarazione di principi dell'UNESCO sulla distruzione intenzionale del patrimonio culturale, in seguito alla distruzione dei monumentali budda di Bamyán da parte dei Talebani nel 2001).

L'impiego delle *task force* dell'UNESCO, la cui istituzione è stata proposta dall'Italia, potrebbe anche avere una potenziale efficacia preventiva, sebbene sia applicabile solo a situazioni che vedono forze impegnate sul territorio sotto l'egida delle Nazioni Unite. Questa maggiore convinzione della comunità internazionale nel contrastare la distruzione intenzionale del patrimonio potrebbe essere ascritta ad una sorta di "effetto catastrofe", quale quello che a volte

si è verificato in altri settori relativi alla protezione di interessi comuni (come nel caso della protezione dell'ambiente marino), con ciò intendendosi che la dimensione del danno che si produce è tale da generare l'esigenza di misure preventive più adeguate per evitare che perdite di così grave entità si verifichino di nuovo. La si potrebbe, tuttavia, ascrivere anche ad una percezione diversa della natura stessa delle distruzioni intenzionali recentemente perpetrate, in particolare nel Medio Oriente, a causa della loro frequenza, della loro estrema brutalità e del loro scopo intimidatorio.

Non si può dimenticare, infatti, che in più di un'occasione l'ISIS ha concretamente collegato la distruzione di architetture in pietra all'uccisione brutale di esseri umani. Non soltanto la decapitazione di Khaled al-Asaad, archeologo siriano famoso in tutto il mondo, ottantenne sovrintendente ed ora "martire" dell'antica città di Palmira, ma anche diverse altre uccisioni ("esecuzioni") nel sito di Palmira, in certi casi avvenute prendendo di mira nello stesso momento le costruzioni antiche e le persone attraverso l'utilizzo di esplosivi, mostrano chiaramente il filo che accosta la protezione (e il disprezzo) della vita umana e del patrimonio, facendo degli attacchi rivolti ad entrambi tali elementi in modo combinato un potente veicolo della propaganda del terrore.

Veramente questa "pulizia culturale" perpetrata dall'ISIS è diversa «*sia in scala che in natura*»³ dalla distruzione dei beni culturali a cui abbiamo assistito durante il conflitto nell'ex Jugoslavia? Forse lo è, perché gli attacchi sono sistematici e «*usati come una tattica di guerra, per intimidire le popolazioni, per diffondere l'odio, per indebolire il fondamento della pace*»⁴, per il sopra menzionato chiaro collegamento con l'aggressione a diritti umani fondamentali, perché questi attacchi sono inequivocabilmente molto gravi, essendo rivolti verso molti siti il cui eccezionale valore universale era stato formalmente riconosciuto dall'UNESCO e, soprattutto, perché gli attacchi recenti da parte dei fondamentalisti non sono rivolti ad uno specifico patrimonio culturale (quello "del nemico") e perciò la "pulizia" assume un significato totalizzante. Forse, al contrario, non lo è, se consideriamo che la maggior parte di tali elementi possono essere riscontrati anche nel conflitto svoltosi nei Balcani. Ad ogni modo, le nuove misure preventive che la Comunità internazionale sta predisponendo si devono ad una maggiore consapevolezza della concreta aggressione a valori fondamentali costituita da tali atti.

³ Cfr. *Address by Ms Veronique Dauge, Head of Culture Unit of the UNESCO Regional Bureau for Science and Culture in Europe (Venice, Italy)*, in occasione della seconda sessione del Comitato per il miglioramento della qualità della vita e sugli scambi tra società civili e culture dell'Assemblea parlamentare dell'Unione per il Mediterraneo (PA-UfM) sul tema "Blue Helmets for Culture: a common commitment in memory of Khaled alAsaad", Camera dei Deputati, Roma, 6 novembre 2015 (<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002356/235612e.pdf>).

⁴ *Idem*.

² Cfr. P. MATTHIAE, *Distruzioni, saccheggi e rinascite. Gli attacchi al patrimonio artistico dall'antichità all'Isis*, Mondadori Electa, Milano, 2015.

2. *Il quadro giuridico internazionale: chiari divieti in base al diritto dei conflitti armati ed inaccettabile incertezza delle regole applicabili alle distruzioni intenzionali non associate ad un conflitto armato*

Le distruzioni perpetrate in Afghanistan dai Talebani erano dirette a tutti gli oggetti culturali non islamici ed ora l'ISIS non risparmia nemmeno i siti culturali islamici. Ha gravemente danneggiato la cittadella di Tigris, luogo di nascita del Saladino, e si riferisce che intenda distruggere la Kaaba nella grande moschea della Mecca⁵. La natura indiscriminata quanto all'origine dell'elemento culturale oggetto di distruzione intenzionale, che viene scelto indipendentemente dalla sua appartenenza ad una specifica identità di gruppo, è una delle ragioni principali per cui gli atti di distruzione del patrimonio culturale compiuti dall'ISIS e dai suoi epigoni in Iraq e in Siria, nonché da omologhi fondamentalisti in altre parti del mondo (Mali, Yemen) sono immediatamente percepiti come un attacco alla cultura in generale e, ad una prima impressione, non possono essere comparati con quanto accadde nell'ex Jugoslavia, dove ogni fazione prendeva di mira i beni "del nemico".

In base al diritto umanitario, tuttavia, l'origine del bene culturale preso di mira è irrilevante. Come già chiaramente affermato nella Convenzione per la protezione del patrimonio culturale in caso di conflitto armato conclusa a L'Aja nel 1954, coerentemente con i principi che sono alla base di tutte le norme internazionali a protezione del patrimonio culturale, «*il danneggiamento di un bene culturale appartenente ad un qualsiasi popolo rappresenta un danno per il patrimonio culturale di tutta l'umanità, poiché ogni popolo contribuisce alla cultura del mondo*»⁶.

Attaccare il patrimonio culturale, dunque, costituisce un crimine di guerra che comporta responsabilità dello Stato e dell'individuo, indipendentemente dall'origine culturale del bene danneggiato. Il mancato riconoscimento della soggettività dell'ISIS, così come fu per il mancato riconoscimento del regime dei Talebani in Afghanistan, non deve essere considerato un ostacolo che impedisce alla Comunità internazionale di adottare contromisure, se si è in presenza di sovranità effettiva ed indipendente su di un territorio⁷. Tuttavia, l'efficacia delle norme che regolano la responsabilità degli Stati potrebbe rivelarsi

assai problematica con riferimento all'ISIS, così come lo fu per i Talebani in Afghanistan.

Ciò considerato, assume ancora maggiore importanza l'aspetto della responsabilità penale individuale. Lo Statuto della Corte penale internazionale (CPI), così come lo Statuto del Tribunale per l'ex Jugoslavia, include il danneggiamento intenzionale dei monumenti storici tra i crimini di guerra, sia in conflitti internazionali che in conflitti interni⁸. Il danneggiamento di beni culturali quale danno collaterale, invece, non è nella competenza della CPI se si verifica in conflitti non internazionali. Durante il negoziato dello Statuto della CPI si è discusso della possibile inclusione del genocidio culturale nell'ambito dei crimini contro l'umanità, così come se ne era già discusso durante il negoziato della Convenzione contro il genocidio. Neanche nello Statuto infine è stato incluso il genocidio culturale come crimine a sé stante⁹.

A questo proposito, tuttavia, va presa in considerazione la giurisprudenza del Tribunale penale per l'ex Jugoslavia, che ha fatto riferimento alla distruzione dei beni culturali come «*un'espressione quasi pura della nozione di "crimini contro l'umanità"*» e «*un attacco non solo contro la storia ed il patrimonio della regione, ma anche contro il patrimonio culturale dell'umanità*»¹⁰. Nel primo caso, il Tribunale ha rilevato una connessione con i crimini contro l'umanità sulla base del fatto che la distruzione dei beni culturali, se perpetrata con intento discriminatorio, rappresenta un attacco all'identità religiosa di un popolo, e l'intera umanità è lesa dalla distruzione di una cultura religiosa e dei «*suoi connessi oggetti culturali*»¹¹. Il punto fondamentale è rappresentato dalla persecuzione religiosa e, così come per la prova del dolo specifico (la *mens rea*) del genocidio, la giurisprudenza del Tribunale ha stabilito che la distruzione intenzionale di oggetti culturali è rilevante se tali oggetti

⁸ Cfr. artt. 8(b)(ix) e 8(e)(iv) dello Statuto della CPI.

⁹ Cfr. S. NEGRI, *Cultural Genocide in International Law: Is the Time Ripe for a Change?*, in *Transnational Dispute Management*, numero speciale su *Art and Heritage Disputes in International and Comparative Law*, Vol. 10, issue 5, October 2013, pp. 1-9 (https://www.academia.edu/10425012/Cultural_Genocide_in_International_Law_Is_the_Time_Ripe_for_a_Change).

¹⁰ Cfr. rispettivamente Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia, Trial Chamber, 26 febbraio 2001, *Prosecutor v. Kordić and Čerkez*, caso n. IT-95-14/2-T, § 207 e Trial Chamber, 18 marzo 2004, *Prosecutor v. Miodrag Jokić*, caso n. IT-01-42/1-S, § 51.

¹¹ Il patrimonio religioso è stato sistematicamente attaccato durante il conflitto nella ex Jugoslavia. È stato calcolato che il 92% delle moschee ed il 57% delle chiese cattoliche situate in Bosnia Erzegovina incluse nel rilevamento sono state distrutte o gravemente danneggiate tra marzo 1992 ed novembre 1995 (cfr. A. RIEDLMAYER, *Destruction of Cultural Heritage in Bosnia-Herzegovina, 1992-1996: A Postwar Survey of Selected Municipalities*, 2002, i dati registrati da Riedlmayer, utilizzati dal tribunale per l'ex-Jugoslavia, sono disponibili ad accesso aperto su internet all'indirizzo indicato (<http://archnet.org/system/publications/contents/3481/original/DPC1420.pdf?1384775281>); lo studio di Riedlmayer è uno dei due rapporti di esperti sulla distruzione del patrimonio culturale che furono preparati nel 2002 per l'Ufficio del procuratore del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (cfr. H. WALASEK (edited by), *Bosnia and the Destruction of Cultural Heritage*, Routledge, Farnham-Burlington, 2015, p. 152).

⁵ Cfr. J.A. SEKULOW-R. WESTON, *The Dangers Isis and its Progeny Pose to Regional and Global Peace*, Oxford Centre for the Study of Law and Public Policy, Oxford, 2014 Research Papers (<http://oxfordpolicycentre.org/research-papers/20141012%20ISIS%20Paper%20FINAL.pdf>).

⁶ Si veda il preambolo della Convenzione. Questa impostazione estremamente moderna ed evoluta della Convenzione viene ulteriormente rafforzata dal suo II Protocollo aggiuntivo, concluso nel 1999. L'Iraq e la Siria sono Parti della Convenzione ma non del suo II Protocollo.

⁷ V. in merito F. FRANCONI-F. LENZERINI, *The Destruction of the Buddhas of Bamiyan and International Law*, in *European Journal of International Law*, 2003, pp. 619-651, spec. p. 629 s.

hanno una particolare importanza per una specifica comunità umana. Nel secondo caso, sebbene non si sia riferito ai crimini contro l'umanità, il Tribunale ha affermato che, se attaccare gli edifici civili è una grave violazione del diritto internazionale umanitario, rivolgere un attacco particolarmente distruttivo contro un sito specialmente protetto, come la città vecchia di Dubrovnik, è «*un crimine di gravità anche maggiore*».

Questa giurisprudenza, dunque, pur nell'ambito di un quadro giuridico che non contempla il crimine di "genocidio culturale", da un lato ribadisce l'estrema rilevanza dell'elemento culturale nelle fattispecie dei crimini contro l'umanità di genocidio e persecuzione, d'altro lato sottolinea la specificità e la gravità dell'attacco rivolto contro elementi molto importanti del patrimonio culturale quale crimine di guerra. Questo approccio alla distruzione intenzionale nell'ambito dei crimini contro l'umanità, pertinente nel caso della ex Jugoslavia, assai probabilmente non si rivelerebbe altrettanto conferente nel caso dei recenti attacchi al patrimonio culturale, data la loro qualità pressoché indiscriminata dal punto di vista dell'origine culturale dei beni.

Altra cosa, naturalmente, sarebbe fare un ulteriore passo avanti, determinata dalle più recenti manifestazioni della prassi internazionale, e qualificare la distruzione del patrimonio culturale come un crimine contro l'umanità indipendentemente dall'origine culturale dei beni distrutti. Ciò comporterebbe un effettivo "salto di qualità" nel livello della protezione del patrimonio culturale disposta dal diritto internazionale, rendendola più efficace e onnicomprensiva. Sarebbero, infatti, così inequivocamente penalizzate anche le distruzioni intenzionali che non sono associate con il conflitto armato.

Un caso esemplare è offerto dalla distruzione dei buddha di Bamyán. Tale atto avrebbe potuto non essere qualificato come un crimine di guerra, in quanto le statue gigantesche non furono distrutte nel corso dei combattimenti, poiché in quel periodo le ostilità non erano in corso nella valle di Bamyán e nel resto della regione, che si trovavano sotto il controllo dei Talebani. La loro demolizione non è stata in alcun modo facilitata o motivata dal conflitto e lo stato giuridico di occupazione militare non è incontrovertibilmente applicabile ai conflitti armati non internazionali¹². Né sarebbe stato facile, date le circostanze, rilevare una specifica violazione degli obblighi dello Stato per la protezione del patrimonio culturale in tempo di pace (si è ipotizzata, in dottrina, una violazione dell'obbligo generale di protezione disposto dalla Convenzione

¹² Cfr. R. O'KEEFE, *Protection of Cultural Property*, in A. CLAPHAM-P. GAETA, *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 516. È ormai assai complessa l'operazione di "sistemizzazione" delle diverse tipologie di conflitto; con riferimento alla questione dei "gruppi non statali" cfr. D. AKANDE, *Are Extraterritorial Armed Conflicts with Non-State Groups International or Non-International?*, in *European Journal of International Law: Talk*, 18 ottobre 2011 (<http://www.ejiltalk.org/are-extraterritorial-armed-conflicts-with-non-state-groups-international-or-non-international>).

UNESCO sul patrimonio mondiale¹³). Mentre, dunque, la condanna morale da parte della Comunità internazionale (che aveva inutilmente tentato di far recedere i Talebani dal loro intento) di tale grave atto di distruzione intenzionale è stata forte ed immediata, la risposta dell'ordinamento giuridico internazionale non era chiara. Questa incertezza delle regole era inaccettabile e la reazione della Comunità internazionale è sollecitamente arrivata attraverso l'adozione di una solenne dichiarazione di principi.

3. I più recenti elementi rilevanti della prassi e dell'opinio juris, a conferma del quadro di sviluppo progressivo del diritto generale precostituito dalla Dichiarazione di principi dell'UNESCO del 2003

L'adozione, nel 2003 da parte della Conferenza generale dell'UNESCO, della Dichiarazione sulla distruzione intenzionale del patrimonio culturale, strettamente collegata all'oggetto della Dichiarazione universale del 2001 sulla diversità culturale, è una solenne affermazione dell'*opinio juris* della Comunità internazionale. Direttamente conseguente alla distruzione dei buddha di Bamyán (si apre «*ricordando la tragica distruzione dei buddha di Bamyán, che ha colpito l'intera Comunità internazionale*»), la Dichiarazione è proiettata nel futuro, ponendosi come una pietra miliare sulla strada verso la certezza del diritto riguardo la responsabilità degli Stati e degli individui per gli atti di distruzione intenzionale del patrimonio culturale («*esprimendo seria preoccupazione con riferimento al crescente numero di atti di distruzione intenzionale del patrimonio culturale*»).

È chiaramente espressa l'idea che non ci debbano essere lacune nel sistema giuridico internazionale su tale questione e, tra le misure che si richiede agli Stati di adottare onde colmare tali lacune, viene indicato che gli Stati dovrebbero divenire parti contraenti delle convenzioni internazionali già concluse, se ancora non l'hanno fatto, e promuovere nuovi strumenti giuridici che garantiscano un livello più elevato di protezione, nonché promuovere un'applicazione coordinata degli strumenti già esistenti e di quelli da concludersi in futuro. Quest'ultimo richiamo è particolarmente importante, in considerazione del fatto che nessuno strumento giuridico può essere realmente efficace se non adeguatamente interpretato ed applicato e la necessità di promuovere nuovi strumenti deve essere valutata sulla base dell'assenza o inadeguatezza di quelli esistenti.

Poiché la Dichiarazione è, di per sé, un atto non vincolante, la sua rilevanza giuridica va valutata per i possibili effetti indiretti che produce sull'interpreta-

¹³ Cfr. F. FRANCONI-F. LENZERINI, *op. cit.*

zione ed applicazione delle altre fonti di diritto internazionale e, se affiancata dalla prassi internazionale, sullo sviluppo del diritto internazionale generale. In effetti, la Dichiarazione fa un riferimento esplicito al diritto internazionale generale: la Conferenza generale è «*consapevole dello sviluppo delle norme di diritto internazionale consuetudinario, come anche affermato dai rilevanti casi giurisprudenziali relativi alla protezione del patrimonio culturale, sia in tempo di pace che durante i conflitti armati*».

La Dichiarazione esorta, dunque, ad interpretare ed applicare gli strumenti giuridici esistenti in piena adesione con la loro *ratio*, anche di fronte alle sfide giuridiche poste da situazioni e minacce nuove o in evoluzione, come il terrorismo internazionale e il ruolo degli attori non statali. La struttura della Dichiarazione (che presenta due capitoli successivi, rispettivamente dedicati alle attività in tempo di pace ed al conflitto armato, incluso il caso dell'occupazione) rivela l'urgenza di garantire la protezione dalla distruzione intenzionale sia in tempo di pace che in caso di conflitto armato, indipendentemente dall'esatta qualificazione del conflitto armato.

a) *La costituzione di task force messe a disposizione dell'UNESCO*

In questo scenario, assume un rilievo particolare la già ricordata recente decisione dell'UNESCO di dotarsi di meccanismi che rendano possibile la veloce mobilitazione di *task force* composte da esperti del patrimonio culturale, da impiegare per la protezione della cultura e la promozione del pluralismo culturale in caso di conflitto armato¹⁴. Essa, infatti, rappresenta una "risposta operativa" della Comunità internazionale al tipo di emergenza così solennemente puntualizzata con l'adozione della Dichiarazione del 2003, una risposta che potrebbe anche avere una qualche efficacia preventiva, come si è già rilevato, sebbene sia estremamente difficile mettere in atto misure propriamente preventive rispetto al prodursi del danno costituito dalla distruzione intenzionale, in considerazione del dovuto rispetto della sovranità statale e del divieto dell'uso della forza¹⁵.

¹⁴ V. *supra*, § 1.

¹⁵ Gli Stati che hanno ratificato le principali convenzioni internazionali di livello universale sulla protezione del patrimonio culturale hanno assunto l'obbligo di adottare vari tipi di misure preventive, sia in tempo di pace che in tempo di guerra, tuttavia, poche misure possono essere adottate direttamente a livello internazionale. Si può ritenere che alcune tra le più efficaci misure preventive di livello internazionale in questo settore siano costituite dalla raccomandazioni adottate dal Comitato UNESCO del patrimonio mondiale quando, essendo stati valutati negativamente progetti nazionali di intervento su siti iscritti nella Lista del patrimonio mondiale, "minacciano" l'iscrizione nella Lista dei siti in pericolo o la cancellazione dalla Lista del patrimonio. La loro efficacia preventiva dipende da una commistione di ragioni giuridiche e politiche e presuppone la buona fede dello Stato interessato. Per motivi diversi, tale efficacia preventiva non si è avuta nei due casi di cancellazione di siti dalla Lista, relativi ad un sito naturale dell'Oman e ad un sito culturale della Germania.

È importante che non si ingenerino malintesi per quanto riguarda il significato operativo dei meccanismi per la rapida mobilitazione di *task force* dell'UNESCO, composte da esperti del patrimonio culturale, istituite per la protezione della cultura e la promozione del pluralismo culturale in situazioni di conflitto armato, la cui realizzazione è stata approvata dalla Conferenza generale nell'autunno del 2015 ed ha trovato una prima conferma concreta nell'accordo Italia-UNESCO del 16 febbraio 2016, concluso nell'ambito della coalizione globale promossa dall'UNESCO "Unite4Heritage"¹⁶. In nessun modo tali meccanismi comportano l'intervento del sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite in una situazione di conflitto "solo in ragione" di attacchi diretti al patrimonio culturale su vasta scala, come forse il riferirsi loro comunemente come "Caschi blu della cultura" potrebbe far pensare. L'idea è stata concisamente espressa dal Comitato del patrimonio mondiale nella Dichiarazione di Bonn sul patrimonio culturale. I membri del Comitato «*raccomandano che il Consiglio di Sicurezza consideri la possibilità di introdurre una specifica dimensione di protezione del patrimonio nel mandato delle forze per il mantenimento della pace, ove necessario*»¹⁷.

I "meccanismi di mobilitazione rapida" sono, appunto istituiti dall'UNESCO, nell'ambito della «*Strategia per rafforzare l'azione dell'UNESCO per la protezione della cultura e la promozione del pluralismo culturale in caso di conflitto armato*», per poter provvedere a fornire tempestivamente gli esperti necessari, che dovrebbero essere integrati nelle forze delle Nazioni Unite quando il loro mandato include azioni per la protezione del patrimonio culturale. Che l'istituzione ed il mandato delle forze internazionali nell'ambito delle quali le *task force* sono chiamate ad operare non possa essere stabilito dall'UNESCO è evidente ma, per essere assolutamente chiara sul punto, la Conferenza generale ha introdotto un emendamento al progetto di risoluzione, affermando così esplicitamente che la Strategia viene adottata «*sul presupposto che la sua at-*

¹⁶ Cfr. *Memorandum of Understanding between the Government of the Italian Republic and the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization on the Italian National Task Force in the Framework of UNESCO's Global Coalition Unite4Heritage* for initiatives in favor of Countries facing emergencies that may affect the protection and safeguarding of culture and the promotion of cultural pluralism, il testo del Memorandum è disponibile sul sito ufficiale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/MibacUnif/Comunicati/visualizza_asset.html_6557617.html). La *task force* italiana è formata da esperti altamente qualificati in tutti i settori legati alla salvaguardia, restauro e protezione del patrimonio culturale e naturale e da Ufficiali specializzati del Comando Carabinieri Tutela del Patrimonio Culturale. È stata costituita su coordinamento del Ministero dei beni culturali e con la partecipazione del Ministero degli affari esteri, del Ministero della difesa e del Ministero dell'Istruzione. La *task force* si attiverà su richiesta di uno Stato membro dell'UNESCO che fronteggia una crisi o un disastro naturale.

¹⁷ Dichiarazione adottata dal Comitato del patrimonio mondiale alla sua 39ª sessione (Bonn, 29 giugno 2015).

tuzione sarà effettuata in pieno coordinamento e collaborazione con gli Stati membri interessati e nell'ambito degli organi delle Nazioni Unite e del loro mandato»¹⁸.

La Strategia dell'UNESCO non si limita, naturalmente, all'organizzazione di *task force* di esperti per contribuire alle missioni di mantenimento della pace delle Nazioni Unite. I due obiettivi della risposta dell'UNESCO alla sfida posta dalla distruzione sistematica della cultura concepita come strumento di guerra sono, da un lato, rafforzare la capacità degli Stati membri di prevenire, mitigare e porre rimedio alla perdita di beni culturali e di diversità a causa dei conflitti, attraverso il riconoscimento del ruolo fondamentale delle comunità locali, "portatori e custodi" del patrimonio culturale e, d'altro lato, incorporare l'azione a protezione della cultura nell'azione umanitaria, nelle strategie di sicurezza e nei processi di costruzione della pace, attraverso azioni concordate con altri stakeholders che operano al di fuori del campo culturale. Allo scopo di prevenire gli attacchi, l'UNESCO svilupperà ulteriormente le sue attività tecniche volte ad assistere gli Stati membri nell'identificare, attenuare e ridurre i rischi potenziali. Quando il patrimonio è danneggiato, distrutto o ad elevato rischio, l'UNESCO fornirà assistenza a sostegno degli interventi di primo soccorso e delle misure di contenimento del danno, ivi compreso il consolidamento dei monumenti danneggiati, il rafforzamento della sicurezza nei musei e nei siti, nonché la possibile evacuazione di beni culturali dai siti, dai musei e da altri depositi, se a rischio. «A seconda delle necessità e delle circostanze, tale assistenza può assumere la forma di addestramento professionale, assistenza e consulenza tecnica o intervento diretto dell'UNESCO e di altre istituzioni internazionali, su richiesta delle autorità nazionali»¹⁹.

È possibile riferirsi a due passate esperienze nella prassi internazionale. Una, positiva, è costituita da un caso recente di intervento diretto delle Nazioni Unite e dell'UNESCO, sulla base di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (CdS), adottate ex Capo VII della Carta, che includevano la protezione dei siti culturali e storici nell'ambito del mandato dell'operazione di mantenimento della pace affidata alla Missione multidimensionale integrata di stabilizzazione in Mali (MINUSMA). Il mandato della MINUSMA ha sempre incluso il sostegno per la tutela della cultura²⁰ e i buoni risultati che ha prodotto sono ricordati nella risoluzione della Conferenza generale che adotta

¹⁸ Cfr. UNESCO Doc. 38 C/Resolution 48, cit., § 1.

¹⁹ Cfr. Conferenza generale dell'UNESCO, *Reinforcement of UNESCO's Action*, cit.

²⁰ Cfr. Risoluzione 2100 (2013), in cui il mandato affidato alla forza per il sostegno alla conservazione dei beni culturali è così espresso: «assistere le autorità transizionali del Mali, per quanto necessario e fattibile, nel proteggere dagli attacchi i siti culturali e storici del Mali, in collaborazione con l'UNESCO».

la Strategia dell'UNESCO, la quale è elaborata anche per meglio strutturare la collaborazione con le Nazioni Unite inaugurata in tale occasione. L'esperienza negativa più evidente è costituita dai fatti avvenuti durante l'azione della Coalizione internazionale in Iraq nel 2003. La rimozione massiccia di beni culturali dall'Iraq, favorita dall'inadeguatezza della Coalizione nel far fronte alle emergenze relative alla protezione del patrimonio culturale, ha profondamente colpito la Comunità internazionale, tanto quanto i recenti atti di distruzione intenzionale. Non solo i siti culturali ed i musei, compreso il museo nazionale di Bagdad, sono stati massicciamente saccheggiati senza che la Coalizione si attivasse per impedirne il saccheggio, ma la biblioteca nazionale è stata completamente distrutta da un incendio appiccato dalla folla e il sito archeologico di Babilonia è stato seriamente danneggiato dalle stesse forze internazionali alleate, che lo hanno utilizzato come base militare²¹. Se la Coalizione avesse contato sulla consulenza e sul sostegno di forze specializzate nella protezione del patrimonio culturale, probabilmente il quadro non sarebbe stato così fosco con riferimento alla sua interazione con il patrimonio culturale.

b) *La reiterazione di decisioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite sull'argomento del contrasto al traffico illecito di beni culturali mobili provenienti da aree di conflitto*

Il rafforzamento dell'azione dell'UNESCO per la protezione della cultura e la promozione del pluralismo culturale in caso di conflitto armato è stato deciso sulla base della convinzione che il rifiuto della cultura e della diversità culturale a cui la Comunità internazionale ha assistito nell'ultimo decennio, associato ad un'aggressiva propaganda del terrore, mette in luce «come la distruzione del patrimonio culturale sia molto più che una tragedia culturale e sia diventata una questione di sicurezza, e perché la protezione della cultura non possa essere disgiunta dalle operazioni umanitarie e debba costituire una componente strategica di qualsiasi strategia per la pace»²².

Prima della MINUSMA, era già avvenuto che l'argomento della protezione del patrimonio culturale fosse incluso in una risoluzione del Consiglio di Sicurezza adottata sulla base del Capo VII della Carta. Si trattava, in quel caso, di un tipo di misura diverso dall'intervento diretto: agli Stati membri delle Nazioni Unite veniva richiesto di facilitare, con l'assistenza dell'UNESCO e del-

²¹ Cfr. M.D. THURLOW, *Protecting Cultural Property in Iraq: How American Military Policy Comports with International Law*, in *Yale Human Rights and Development Journal*, 2005, pp. 153-187 e UNESCO, *Final Report on Damage Assessment in Babylon by the International Coordination Committee for the Safeguarding of the Cultural Heritage of Iraq*, 26 giugno 2009 (UNESCO Doc. CLT/EO/CIP/2009/RP/114).

²² Cfr. Conferenza generale dell'UNESCO, *Reinforcement of UNESCO's Action*, cit., § 1.

l'Interpol, il rientro sicuro in Iraq dei beni culturali che erano stati illegalmente rimossi dal Paese²³.

L'emergenza che si era presentata in Iraq a causa della vera e propria emorragia di beni culturali mobili durante il conflitto si è ripresentata, *mutatis mutandis*, con riferimento al saccheggio su vasta scala ed al traffico internazionale di beni culturali mobili praticato dai fondamentalisti dell'ISIS e da altri individui, gruppi ed entità associate con *Al-Qaida*, che li praticano per finanziare le proprie attività di reclutamento e rafforzare la propria capacità di organizzare e compiere attacchi terroristici. L'adozione, da parte del Consiglio di Sicurezza, della risoluzione n. 2199, del 12 febbraio 2015, che estende alla Siria il divieto del commercio di beni culturali già in vigore per l'Iraq dal 2003, è definita dal Direttore generale dell'UNESCO una «*pietra miliare al fine di migliorare la protezione del patrimonio culturale in Iraq ed in Siria*»²⁴.

Un riferimento alla risoluzione n. 2199 è anche stato introdotto, durante il dibattito nella Commissione Cultura, nella risoluzione della Conferenza generale dell'UNESCO che ha adottato la Strategia, perché la risoluzione del Consiglio di Sicurezza è considerata un passo in avanti di fondamentale importanza per il rafforzamento dell'azione dell'UNESCO a protezione del patrimonio culturale²⁵. Essa non si limita a vincolare tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite ad adottare «tutte le misure appropriate» per prevenire il traffico illecito di beni culturali provenienti dall'Iraq e dalla Siria, bensì vincola specificamente gli Stati a vietare il commercio internazionale di tali beni.

È importante che gli ordinamenti interni degli Stati si adattino a tale obbligo in modo adeguato. Un ostacolo oggettivo che si incontra nell'applicare la risoluzione dipende dal fatto che è necessario stabilire con esattezza la data dell'uscita dei beni dall'Iraq o dalla Siria per stabilire se essi rientrano nell'ambito di applicazione del divieto e ciò è spesso molto difficile. Sarebbe certamente di aiuto riferirsi a un modello comune che codifichi una procedura da seguire per svolgere una ricerca approfondita sull'origine del bene culturale²⁶.

²³ Cfr. Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione 1483(2003), § 7.

²⁴ Cfr. UNESCO Doc. CL/4100, del 6 marzo 2015. L'inclusione in risoluzioni del CdS adottate sulla base del Capo VII della Carta di misure che devono essere adottate dagli Stati membri per la protezione del patrimonio culturale, iniziata con la Risoluzione 1483(2003), è una prova evidente della rilevanza di tale questione ai fini della protezione della pace e della sicurezza (cfr. F. MUCCI, *La Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 1483 del 22 maggio 2003: riflessioni sull'intervento diretto delle Nazioni Unite in materia di tutela dei beni culturali*, in P. BENVENUTI-R. SAPIENZA (a cura di), *La tutela internazionale dei beni culturali nei conflitti armati*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 325-341.

²⁵ Cfr. UNESCO Doc. 38 C/INF.24, del 18 novembre 2015, *Oral Report by the Chairperson of the Culture Commission Mr Arunas Gelunas (Lithuania) at the seventeenth plenary meeting*.

²⁶ Cfr. V. NĚGRI, *Cultural Heritage through the prism of Resolution 2199 (2015) of the Security Council, Legal Study on the protection of cultural heritage through the resolutions of the Security Council of the United Nations*, UNESCO, 2015.

Il Direttore generale dell'UNESCO, nel comunicare la risoluzione n. 2199 agli Stati membri, ha ricordato loro che hanno a disposizione diversi strumenti che possono essere utilmente usati per il contrasto del traffico illecito di beni culturali, in particolare la banca dati delle opere d'arte rubate dell'Interpol, la banca dati dell'UNESCO sulle normative nazionali per la protezione del patrimonio culturale e la lista rossa di emergenza dei beni culturali a rischio del Consiglio internazionale dei musei²⁷.

A tal proposito va ricordato che una competenza specifica molto apprezzata a livello internazionale è stata sviluppata dal Comando Carabinieri Tutela del Patrimonio Culturale, che rappresenta un'importante componente della prima *task force* istituita sulla base della Strategia del 2015, messa a disposizione dell'UNESCO dall'Italia.

c) *La richiesta di includere specifiche norme incriminatrici nello Statuto della Corte penale internazionale nell'ambito dei crimini contro l'umanità*

La Dichiarazione di principi dell'UNESCO del 2003 afferma la responsabilità sia degli Stati che degli individui per la «*distruzione intenzionale di elementi del patrimonio culturale di grande importanza per l'umanità*». Con riferimento alla responsabilità penale individuale, essa afferma che «*gli Stati dovrebbero adottare tutte le misure necessarie, in conformità con il diritto internazionale, per stabilire la propria giurisdizione e comminare sanzioni penali adeguate nei confronti dei soggetti che commettono, o ordinano di commettere, atti di distruzione intenzionale*».

Proprio con riferimento alla responsabilità penale individuale si rilevano nuovi elementi, nella prassi internazionale recente, che attestano una ripresa del dibattito sulla possibilità di configurare una responsabilità penale internazionale a titolo di crimine contro l'umanità per atti rivolti verso il patrimonio culturale. Non tanto in considerazione degli argomenti contrari alle disposizioni di tale natura già presentati in occasione sia del negoziato della Convenzione contro il genocidio, sia di quello sullo Statuto della CPI, che riguardavano l'ipotesi di «genocidio culturale», quanto in risposta alle esperienze più recenti di distruzione massiccia intenzionale che, come si è visto, si caratterizzano per il loro carattere non selettivo in base all'origine culturale dei beni, la proposta di disposizioni penali internazionali, basate su un'incriminazione ritenuta esistente già nel diritto internazionale generale, si configura stavolta in modo diverso rispetto al passato.

È questa la posizione del Parlamento europeo che, in una risoluzione del 30 aprile 2015, «*esorta l'Unione europea ad adottare le iniziative necessarie, in collaborazione con l'UNESCO e la Corte penale internazionale, per estende-*

²⁷ Cfr. UNESCO Doc. CL/4100 cit.

re la categoria giuridica dei crimini contro l'umanità in modo da ricomprendervi quegli atti che intenzionalmente danneggiano o distruggono il patrimonio culturale dell'umanità su vasta scala»²⁸.

In effetti, come si è visto²⁹, introdurre un emendamento allo Statuto della CPI per includere gli atti di distruzione intenzionale del patrimonio culturale tra i crimini contro l'umanità determinerebbe davvero un "valore aggiunto" nella protezione internazionale del patrimonio culturale, perché colmerebbe una lacuna nel sistema di tutela, non lasciando più margine di dubbio sulla condanna di tali atti sia in tempo di pace, sia in associazione con qualsiasi tipo di conflitto armato. Se un tale sviluppo si rivelasse possibile nel prossimo futuro, a causa della indiscussa gravità dei fatti degli ultimi anni che ha innalzato il livello di consapevolezza della Comunità internazionale, ciò segnerebbe un avanzamento di notevole rilevanza nella qualificazione dell'interesse protetto e, sperabilmente, nell'effetto di sensibilizzazione e deterrente che un siffatto regime di responsabilità penale individuale produrrebbe.

4. Un caso appena giunto al giudizio della Corte penale internazionale

In conclusione, va rilevato che si è appena svolto il primo processo penale internazionale che ha esclusivamente ad oggetto atti di distruzione intenzionale del patrimonio culturale. Il 26 settembre 2015, in esito ad un mandato di arresto spiccato il 18 settembre, Ahmad Al Faqi Al Mahdi è stato consegnato alla CPI dalle autorità del Niger. Una volta confermate le accuse, il processo si è svolto tra il 22 ed il 24 agosto del 2016; la sentenza è stata resa per il 27 settembre 2016. Al Mahdi era accusato di avere commesso, da solo ed insieme ad altri, crimini di guerra consistenti nell'aver intenzionalmente attaccato numerosi edifici nel sito culturale di Timbuktu (Mali), iscritto nella Lista UNESCO del patrimonio mondiale.

L'intera Comunità internazionale fu colpita dalla massiccia distruzione del patrimonio culturale di Timbuktu, avvenuto nel 2012 ad opera di forze ribelli fondamentaliste. A differenza di quanto avvenne per i monumentali budda di Bamyán, nel caso di Timbuktu le distruzioni sono più direttamente «*associate al conflitto*» (espressione usata negli Elementi dei crimini della CPI) e quindi il titolo di imputazione per crimini di guerra – unico attualmente previsto nello Statuto per gli atti di distruzione intenzionale del patrimonio culturale – era percorribile dalla Corte. Tuttavia, in dottrina si erano levati appelli perché la

Corte «*imparasse dalla lezione*» della giurisprudenza evolutiva del Tribunale per l'ex Jugoslavia e considerasse la distruzione del patrimonio del Mali un crimine contro l'umanità, oltre che un crimine di guerra³⁰.

Intanto il Mali ha ricostruito, con il sostegno dell'UNESCO, i monumenti che erano stati distrutti.

²⁸ Cfr. Parlamento europeo, Risoluzione del 30 aprile 2015 sulla distruzione dei siti culturali perpetrata dall'ISIS/Da'esh (2015/2649(RSP)), § 17.
²⁹ Cfr. *supra*, § 2.
³⁰ Cfr. F. FRANCONI-J. GORDLEY (edited by), *Enforcing International Cultural Heritage Law*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 63 s. A. GREEN MARTÍNEZ, *Destruction of Cultural Heritage in Northern Mali: A Crime Against Humanity?*, in *Journal of International Criminal Justice*, vol. 13(5), 2015, pp. 1073-1097. La partecipazione delle vittime ai processi di fronte alla CPI potrebbe essere un modo «*to inject cultural recognition and awareness*» (cfr. K. HON, *Bringing Cultural Genocide in By the Backdoor: Victim Participation at the ICC*, in *Seton Hall Law Review*, 2013, pp. 359-407, spec. p. 407).

Il volume contiene gli atti del *Workshop "L'evoluzione del peacekeeping. Il ruolo dell'Italia"*, tenutosi presso il Centro Alti Studi per la Difesa a Roma, dal 21 al 27 aprile 2016. Il Convegno, che ha visto la partecipazione di numerosi studiosi, di alti Ufficiali delle Forze armate e dei vertici della magistratura militare, è stato concluso dal Ministro della Difesa. Il tema delle operazioni di mantenimento della pace sotto l'egida delle Nazioni Unite è stato affrontato secondo una duplice prospettiva. Da un canto, si è seguito un approccio dualistico, teorico e pratico, che ha permesso di mettere a confronto le ricostruzioni dottrinali sul *peacekeeping* con la visione pragmatica degli operatori di pace, mentre, dall'altro, l'ottica è stata dinamica poiché il *peacekeeping* è stato analizzato nei suoi sviluppi a partire dalle prime operazioni di pace e nelle sue prospettive future. Particolare attenzione è stata data ad alcuni grandi temi, di stretta attualità, nel dibattito contemporaneo sul *peacekeeping*: il rispetto dei diritti umani da parte dei *peacekeeper*, il ruolo del *peacekeeping* nel garantire la sicurezza interna e internazionale e la proposta italiana sui caschi blu della cultura, ossia l'inserimento della protezione dei beni culturali nelle operazioni di mantenimento della pace.

IDA CARACCILO, è professore ordinario di diritto internazionale nel Dipartimento di Scienze politiche dell'Università della Campania "Luigi Vanvitelli". Professore visitatore nell'Università di Parigi 8. È membro della Corte permanente di arbitrato e conciliatore nella Corte di arbitrato e conciliazione dell'OSCE. Collabora con il Centro Alti Studi per la Difesa e con il Servizio per gli Affari giuridici del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Autrice di numerose pubblicazioni in diritto internazionale pubblico sia in italiano sia in inglese.

UMBERTO MONTUORO, Tenente Colonnello Commissario dell'Aeronautica Militare. Avvocato. Sottotenente di complemento nell'Esercito ha prestato servizio di prima nomina, in qualità di redattore, nell'Ufficio Stampa del Gabinetto del Ministro della Difesa. Ha svolto assistenza universitaria, presso la cattedra di diritto internazionale, del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Roma *Tor Vergata*. Ha svolto, nel 2001, attività di collaborazione presso la *Redazione Esteri* del Tg1, RAI. È autore di oltre cinquanta pubblicazioni di carattere politico-giuridico. Già allo Stato Maggiore Difesa, Ufficio Generale Affari Giuridici, ove ha partecipato a circa cinquanta missioni internazionali. Già Capo Servizio Amministrativo, Funzionario Delegato e Consigliere giuridico del 31 Stormo (Flotta di Stato) Ciampino. *Legal Advisor* dell'*Italian National Contingent Commander AIR* nella missione *Unified Protector* (Libia, maggio-giugno 2011). In forza al CASD, svolge le funzioni di Consigliere giuridico e di Capo Sezione Studi del Dipartimento di diritto internazionale umanitario e delle operazioni militari.

€ 49,00

