

dell'Arma dei Carabinieri **Rassegna**

2

Anno LXXI
aprile - giugno 2024





dell'Arma dei Carabinieri
assegna

Insero n. 2-2024

IL PATRIMONIO CULTURALE E LA SUA TUTELA
STATO DELL'ARTE E NUOVE PROSPETTIVE

 dell'Arma dei Carabinieri
Rassegna

Il patrimonio culturale
e la sua tutela
Stato dell'arte e nuove prospettive

*a cura di
Stefania Mabellini*

INSERTO



Sommario

Introduzione <i>Stefania Mabellini</i>	5
La riproduzione dei beni culturali tra tutela e valorizzazione del patrimonio storico e artistico <i>Valentina Tamburrini</i>	9
Beni culturali e diritto internazionale penale <i>Rita Lopez</i>	19
Il mercato dell'arte alla luce dei più recenti interventi normativi <i>Stefania Mabellini</i>	45
La tutela dei beni culturali e ambientali: un esame criminologico <i>Cristina Colombo</i>	57
Priorità condivise e soluzioni aperte: recenti sviluppi nel mosaico di strumenti internazionali contro la circolazione illecita dei beni culturali <i>Federica Mucci</i>	71
Usucapione e opere d'arte trafugate <i>Carla Solinas</i>	89

in Patrimonio
Roma, 2017,
w.patriaindi-
zionale penale.
ti armati: la l.
n Riv. it. dir.
di beni cultu-
lio d'Europa,
alistica versus
9;
alistica dei beni
artistico, in
ordinamento
prospettive di

PRIORITÀ CONDIVISE E SOLUZIONI APERTE RECENTI SVILUPPI NEL MOSAICO DI STRUMENTI INTERNAZIONALI CONTRO LA CIRCOLAZIONE ILLECITA DEI BENI CULTURALI

Professoressa Federica Mucci*

A settant'anni dalla conclusione del I Protocollo aggiuntivo alla Convenzione de L'Aja del 1954, il contributo evidenzia alcuni importanti recenti sviluppi nell'articolazione ed applicazione degli strumenti giuridici internazionali atti a contrastare la circolazione illecita di beni culturali in tempo di pace e durante i conflitti armati.

L'efficacia del complesso mosaico di diritto internazionale pubblico e privato rilevante in questa materia è tendenzialmente crescente grazie alla sempre maggiore consapevolezza della specifica natura del valore culturale dei beni, che può influenzare a livello sistematico l'interpretazione ed applicazione del diritto. Tuttavia, la soluzione di ciascuna richiesta di restituzione dipende dalle fonti applicabili nella specifica situazione, in quanto il quadro generale di obblighi assunti dagli Stati è ancora lacunoso, anche a causa di alcune irrisolte e complesse questioni sostanziali.

Interessanti soluzioni di carattere più generale possono a volte essere impostate attraverso azioni di diplomazia culturale, purché solidamente fondate sulla condivisione del principio etico degli scambi.

Seventy years after the conclusion of the First Additional Protocol to the 1954 Hague Convention, this contribution highlights some important recent advances in the articulation and application of international legal instruments designed to counter the illicit circulation of cultural property in peacetime and during armed conflicts.

The effectiveness of the complex mosaic of public and private international law relevant to this matter has tended to grow, due to the increasing awareness of the specific nature of the cultural value of property, which may influence the interpretation and application of the law on a systematic level. However, the solution to each restitution claim depends on the sources applicable in the specific situation, as the general framework of obligations undertaken by states is still lacking, also because of some unresolved and complex substantive issues.

More general interesting solutions can sometimes be shaped through actions of cultural diplomacy, solidly based on sharing the ethical principle of exchanges.

* Associata di Diritto internazionale presso il Dipartimento di Storia, Patrimonio culturale, Formazione e Società dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

SOMMARIO: 1. A partire dal tempo di guerra, emergono solo alcune priorità inequivocamente condivise. - 2. La soluzione forte del Regolamento UE 2019/880. - 3. L'importante ruolo del diritto uniforme e possibili soluzioni in diritto internazionale privato. - 4. Il ricorso agli strumenti di *soft law* e alla diplomazia culturale.

1. A partire dal tempo di guerra, emergono solo alcune priorità inequivocamente condivise

Quando, settant'anni or sono, veniva conclusa la Convenzione de L'Aja del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, per la prima volta si qualificava con un unico aggettivo giuridicamente rilevante una serie di tipologie di beni fino ad allora normalmente accomunate nella tutela a livello nazionale, ma non nella qualificazione normativa¹. Tale innovativo approccio unificante la *ratio* della tutela si affiancava all'esplicita affermazione della natura globale e condivisa dell'interesse protetto².

Nella Convenzione questi tratti così moderni convivono con aspetti, tipici del diritto bellico, ben più risalenti e poco confacenti all'efficace tutela internazionale di interessi condivisi³. Soluzioni più efficaci e - nell'ambito dello *jus in bello* - insolitamente istituzionalizzate a livello internazionale sono poi state innestate nella Convenzione del 1954 attraverso la conclusione, nel 1999, del suo II Protocollo aggiuntivo, che fa tesoro dell'esperienza nel frattempo maturata per la protezione internazionale del patrimonio culturale in tempo di pace⁴.

In parte, per quanto qui più specificamente interessa, le lacune della Convenzione riguardano i beni culturali mobili, e in particolare l'obbligo della loro restituzione al termine del conflitto se sono stati trasferiti all'estero per motivi di protezione. Durante il negoziato, infatti, si era infine deciso di scor-

1 All'epoca, le normative nazionali generalmente facevano riferimento agli "oggetti di interesse storico, archeologico ed artistico". Di tal genere era, ad esempio, la denominazione utilizzata nella legge italiana 1° giugno 1939, n. 1089: "art. 1 - Sono soggette alla presente Legge le cose, immobili e mobili, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnografico (...)".

2 La natura condivisa dell'interesse protetto è mirabilmente espressa nel Preambolo. Vi si afferma che le Alte Parti contraenti hanno convenuto le disposizioni previste nel testo convenute che i danni arrecati ai beni culturali, a qualsiasi popolo essi appartengano, costituiscono un danno al patrimonio culturale della intera umanità, poiché ogni popolo contribuisce alla cultura mondiale.

3 La Convenzione è allo stesso tempo l'ultima delle convenzioni concluse a L'Aja sul diritto dei conflitti armati e la prima conclusa per la protezione dei beni culturali sotto l'egida dell'UNESCO (la sua mancata ratifica comporta un danno reputazionale secondo Juli Campagna, *War or Peace: It Is Time for the United States to Ratify the 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflicts*, in *Florida Journal of International Law*, 2005, pp. 271-274.)

4 Sulla natura degli interventi migliorativi della Convenzione de L'Aja del 1954 apportati attraverso la conclusione del suo II Protocollo aggiuntivo nel 1999 v. Umberto Leanza, *Il rafforzamento della tutela internazionale del patrimonio culturale in tempo di guerra nel nuovo diritto dei conflitti armati*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Napoli, 2004, Vol. III, pp. 2037ss.

porare tale argomento dal testo della Convenzione, dedicando ad esso un I Protocollo aggiuntivo, ciò per favorire la ratifica più ampia possibile della Convenzione, poiché alcuni Stati avevano espresso difficoltà ad aderire al testo del trattato, qualora vi fosse stato incluso tale obbligo, tant'è che ancora oggi lo stato delle ratifiche del I Protocollo non è pari a quello della Convenzione⁵.

Ciò indica chiaramente che tra i due nuclei di obblighi fondamentali per la protezione del patrimonio culturale nei conflitti armati - divieto di attacco o danneggiamento, fatta salva la necessità militare, e divieto di sequestro e saccheggio dei beni culturali mobili completato dall'obbligo di restituzione - il secondo era quello su cui vi era più difficoltà a convergere⁶. Tra gli Stati che hanno ratificato la Convenzione ma non il suo I Protocollo aggiuntivo figurano anche gli Stati Uniti d'America, mentre il Regno Unito nel 2017 ha ratificato entrambi gli strumenti, più di sessant'anni dopo la loro conclusione⁷. Il I Protocollo era stato trasmesso nel 1999, insieme alla Convenzione, dal Presidente degli Stati Uniti al Congresso in vista della ratifica - seppure esprimendo il parere che al momento dell'accessione si dovesse dichiarare di non essere vincolati dalla sezione I -, ma infine la sola Convenzione, nel 2009, è stata ratificata⁸.

5 Al 7 maggio 2024, la Convenzione conta 135 Stati contraenti e il suo I Protocollo aggiuntivo 112 (<https://www.unesco.org/>).

6 Non è certo qui possibile analizzare i limiti del diritto consuetudinario in questa materia; si evidenzia soltanto che, per quanto riguarda la protezione dei beni culturali mobili durante i conflitti armati, quantomeno il divieto di sequestro e saccheggio veniva già codificato nelle Convenzioni de L'Aja del 1899 e 1907, quindi è possibile sostenere che esso già preesistesse nel diritto generale non scritto (v. Manlio Frigo, *Restitution of Cultural Property and Decolonization of Museums. Issues of Consistency Between Fulfilment of Legal Obligations, Ethical Principles and Identity Links*, in Laura Pineschi (edited by), *Cultural Heritage, Sustainable Development and Human Rights*, London/New York, 2024, pp. 175-192 a pp. 188-189). Tuttavia le violazioni persistono, e anche la prassi contemporanea registra fatti preoccupanti (in merito a quanto sta accadendo ai beni culturali mobili durante il conflitto in Ucraina v. Evelien Campfens, Andrzej Jakubowski, Kristin Hausler, Elke Selzer, *Research for CULT Committee - Protecting cultural heritage from armed conflicts in Ukraine and beyond*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2023, p. 19 e pp. 95-96, <https://www.europarl.europa.eu/>, ultima consultazione 7 maggio 2024).

7 In merito alla ratifica britannica v. Agnieszka Jachec-Neale, *UK's Cultural Property (Armed Conflicts) Act 2017 - Legislation 60 Years in Making*, in *Santander Art and Culture Law Review*, 2017, pp. 215-236.

8 Il motivo della mancata firma - all'epoca - del I Protocollo da parte degli USA, e poi della proposta di accessione condizionata alla dichiarazione eccettuativa della sezione I era da connettersi ad alcuni aspetti del testo, qui di seguito commentati (v. W.J. Clinton, *Letter of Transmittal*, January, 6, 1999, in 106th Congress - 1st Session, Senate, Treaty Doc. 1999 106-1, <https://www.congress.gov/>, ultima consultazione 7 maggio 2024). Tali aspetti in effetti rappresentano soltanto una esigua traccia di ciò che, sulla base del contributo di contenuti apportato dall'Unidroit all'epoca del negoziato, si era pensato potesse essere incluso nel testo del I Protocollo (in merito v. Giuditta Giardini, *The Principle of International Restitution of Cultural Property, in the 1954 Hague Convention: the UNIDROIT Contribution*, in *Uniform Law Review*, 2018, pp. 42-809).

Se si considera che invece la Convenzione UNESCO del 1970 sulla circolazione illecita dei beni culturali mobili è stata ratificata nel 1983 dagli Stati Uniti e che essa è in parte applicabile alla fuoriuscita di beni culturali da territori occupati⁹, l'impressione che se ne ricava è che il vero ostacolo alla ratifica del I Protocollo del 1954 sia la sua formulazione "forte" per quanto riguarda gli obblighi di restituzione a carico degli Stati¹⁰.

Le obiezioni che erano state espresse rispetto ad alcuni specifici aspetti della redazione (l'impiego del termine "esportazione", che si riteneva generasse confusione, in quanto non definito) e della regolamentazione sostanziale (in particolare l'obbligo dello Stato occupante di indennizzare i possessori in buona fede che detengono i beni culturali esportati dal territorio occupato, la cui attuazione si riteneva troppo onerosa e complessa per il diritto statunitense e di altri Stati) potevano, infatti, essere superate dichiarando di escludere la sezione I, come proposto nella lettera di trasmissione al Congresso del Presidente Clinton nel 1999¹¹.

Si sarebbero così limitati gli obblighi sottoscritti a una disposizione di tre righe, che tuttavia è particolarmente chiara riguardo al fatto che i beni culturali provenienti da una delle Parti contraenti e da essa depositati nel territorio di un'altra Parte allo scopo di proteggerli dai pericoli del conflitto armato *shall be returned* alla fine delle ostilità¹².

9 In particolare v. artt. 11 ss. Per un'analisi dei rapporti tra le due convenzioni e gli strumenti ad esse connessi v. Kevin Chamberlain, Laura Pineschi, *The 1970 UNESCO and 1995 UNIDROIT Conventions and the 1954 Hague Convention and Its Protocols*, in Ana Filipa Vrdoljak, Andrzej Jakubowski, Alessandro Chechi (edited by), *The 1970 UNESCO and 1995 UNIDROIT Conventions on Stolen or Illegally Transferred Cultural Property*, Oxford, 2024, pp. 727-748.

10 Peraltro, va rilevato che tale obbligo può non essere sufficiente a produrre direttamente il risultato della restituzione. Tra gli Stati che ospitavano i principali mercati d'arte ed antichità, i Paesi Bassi sono l'unico ad avere ratificato sia la Convenzione che il I Protocollo già nel 1958, dimostrando, però, nel caso giurisprudenziale *Greek Orthodox Church of Cyprus v. Lans*, Rotterdam Civil Court, 4 febbraio 1999 di adottare un'interpretazione restrittiva degli obblighi sanciti da tali strumenti convenzionali (v. in merito Francesco Francioni, *La protezione internazionale dei beni culturali: un diritto consuetudinario in formazione?*, in Paolo Benvenuti, Rosario Sapienza (a cura di), *La tutela internazionale dei beni culturali nei conflitti armati*, Milano, 2007, pp. 3-33.)

11 Per una ricostruzione della posizione statunitense durante il negoziato e poi nel periodo successivo, v. Chip Colwell-Chanthaphonh, John Piper, *War and Cultural Property: the 1954 Hague Convention and the Status of U.S. Ratification*, in *International Journal of Cultural Property*, 2001, pp. 217-245.

12 Cfr. sezione II, par. 5 del I Protocollo aggiuntivo alla Convenzione de L'Aja del 1954. In alcune specifiche circostanze potrebbe esistere il sospetto che il ritorno dei beni alla fine delle ostilità metta in serio pericolo i beni stessi e che il modo migliore di proteggerli sia conservarli altrove (cfr. Kate Fitz Gibbon, *Can Taliban be Trusted to Preserve Afghan Heritage?*, in *Cultural Property News*, 21 aprile 2023, <https://culturalpropertynews.org/>, ultima consultazione 7 maggio 2024). Va in proposito rilevato che la sezione II del Protocollo del 1954 riguarda

Nell'ambito di queste brevi riflessioni, che non hanno alcuna pretesa ricostruttiva del complesso quadro giuridico internazionale in materia di prevenzione e contrasto della circolazione illecita di beni culturali mobili, si intende semplicemente esordire mettendo in luce la perdurante difficoltà da parte di alcuni Stati ad accettare compiuti obblighi di restituzione formulati in modo generale, seppure da applicarsi ai soli spostamenti di beni culturali durante i conflitti armati¹³. Peraltro, tale difficoltà era stata chiaramente rivelata anche dalla sorte della Dichiarazione di principi relativa agli oggetti culturali spostati in connessione con la seconda guerra mondiale, di cui la Conferenza generale dell'UNESCO nel 2009 ha soltanto preso nota, senza adottarla, a causa della mancanza di consenso tra gli Stati¹⁴.

specificamente il caso di deposito temporaneo all'estero su iniziativa dello Stato. A simili specifiche evenienze si dovrebbe comunque far fronte attraverso un'interpretazione e applicazione sempre più avanzata, sistematica e coerente delle norme, favorendone l'ulteriore sviluppo, non rinviando *sine die* l'adesione ai principali strumenti giuridici internazionali. Con riferimento ai beni provenienti dall'Afghanistan va, inoltre, rilevato che gli Stati Uniti hanno scelto di limitare l'importazione, anche se ciò non dovrebbe comportare la restituzione al governo talebano, non riconosciuto dagli USA. Ai sensi della legge sull'attuazione della Convenzione UNESCO del 1970, il Dipartimento di Stato statunitense ha infatti stabilito che le circostanze in Afghanistan giustificano restrizioni d'importazione unilaterali d'emergenza. Pubblicate nel Federal Register nel febbraio 2022, le restrizioni hanno avuto effetto immediato, per impedire che i materiali oggetto di traffico illecito entrassero nel mercato dell'arte statunitense, riducendo così l'incentivo al saccheggio del patrimonio culturale afgano e contrastando i profitti derivanti dalla vendita di questi oggetti culturali da parte di terroristi e organizzazioni criminali (v. U.S. Customs and Border Protection, Department of Homeland Security; Department of the Treasury, *Emergency Import Restrictions Imposed on Archaeological and Ethnological Material of Afghanistan*, Doc. 87 FR 9439, in <https://www.federalregister.gov/>, ultima consultazione 7 maggio 2024). La richiesta di restrizione all'importazione era stata formulata dal governo afgano nell'aprile del 2021, prima dell'ascesa al potere dei Talebani e non ci sono precedenti che suggeriscano che gli Stati Uniti possano restituire manufatti ai Talebani (in base all'esperienza maturata rispetto all'applicazione dello stesso tipo di misura in precedenza adottata per le importazioni di manufatti siriani); in merito v. Taylor Dafoe, *The U.S. Has Banned Imports of Afghan Antiquities to Quash the Market for Illicit Artifacts, But Some Experts Say It Could Do More Harm Than Good*, in *Artnet, Law and Politics*, 22 febbraio 2022, <https://news.artnet.com/>, ultima consultazione 7 maggio 2024.

- 13 In merito agli accordi di pace che contemplano puntuali obblighi di restituzione di beni culturali quale riparazione, letti nell'ambito di un'analisi volta a cogliere spunti ricostruttivi di carattere più generale, v. Ana Vrdoljak, *Enforcement of Restitution of Cultural Heritage through Peace Agreements*, in Francesco Francioni, James Gordley (edited by), *Enforcing International Cultural Heritage Law, Cultural Heritage Law and Policy*, Oxford, 2013, pp. 22-39.
- 14 Cfr. UNESCO 35C/Resolution 41 (p. 53), *Records of the UNESCO General Conference, 35th session, Paris, 6-23 October 2009*. La 35° sessione della Conferenza generale ha preso nota della *Draft of the Declaration of Principles relating to cultural objects displaced in connection with the Second World War*, <http://unesdoc.unesco.org/>, ultima consultazione 7 maggio 2024. Alla bozza della Dichiarazione di Principi sono allegati gli emendamenti richiesti dalla Russia e dalla Polonia su cui non si è raggiunto il consenso (in merito alla legge russa sulla restituzione compensativa del 1998, emendata nel 2000, v. Patricia Kennedy Grimsted, *Legalizing "Compensation" and the Spoils of War: The Russian Law on Displaced Cultural Valuables and the Manipulation of Historical Memory*, in *International Journal of Cultural Property*, 2010, pp. 217-255).

Ben diversa e molto più solida convergenza di interessi si è riscontrata per casi in cui la circolazione illecita di beni culturali mobili durante i conflitti armati era molto direttamente collegata alla minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, convergenza che ha determinato, come noto, l'adozione di alcuni paragrafi dedicati all'obbligo di favorire il ritorno dei beni culturali in risoluzioni vincolanti del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite a partire dal conflitto in Iraq del 2003, fino a giungere nel 2017 all'adozione di una risoluzione interamente dedicata ai beni culturali, non limitata al solo tema del ritorno dei beni mobili illecitamente esportati¹⁵.

2. La soluzione forte del Regolamento UE 2019/880

L'efficacia del quadro di norme internazionali per la protezione dei beni culturali mobili dalla circolazione illecita in tempo di guerra può, dunque, senz'altro essere ancora migliorata, innanzitutto attraverso l'ampliamento delle ratifiche della Convenzione de L'Aja del 1954 e dei suoi Protocolli aggiuntivi¹⁶, ma il divieto di sequestro e saccheggio è ormai già dalla fine del XIX secolo imposto dal diritto consuetudinario e in certi casi il ritorno dei beni culturali delocalizzati durante situazioni belliche è stato individuato quale una prioritaria questione di pace e sicurezza internazionale.

Il regime per la circolazione in tempo di pace ha invece tardato ad affacciarsi nell'ordinamento giuridico internazionale, non presenta molti elementi su cui si riscontra una forte convergenza di interessi e sta molto gradualmente affrontando una serie di questioni davvero molto complesse, la cui soluzione è indispensabile per ottenere un'efficace cooperazione internazionale¹⁷. Tali que-

15 Nella Risoluzione 2347/2017 il Consiglio di sicurezza nel preambolo individua anche "la distruzione illecita" e "il tentativo di negare le radici storiche e la diversità culturale" quali minacce alla sicurezza e alla stabilità, impostando, tra l'altro, le basi per la collaborazione dell'UNESCO alle forze di pace - se necessario in base al loro mandato (v. par. 19). Tale collaborazione è realizzata tramite la messa a disposizione dei "caschi blu della cultura", *task forces* di cui l'UNESCO può disporre grazie ad accordi conclusi con alcuni Stati, per prima l'Italia nel 2016, con il fondamentale apporto dei Carabinieri del Comando per la tutela del patrimonio culturale (v. Umberto Leanza, *La proposta italiana per i Caschi blu della cultura*, in Ida Caracciolo, Umberto Montuoro (a cura di), *L'evoluzione del peacekeeping. Il ruolo dell'Italia*, Torino, 2017, pp. 139-144 e Marco Silvi, *La proposta italiana dei Caschi blu della cultura presso l'UNESCO*, *ibidem*, pp. 145-154).

16 Come, peraltro, ricordato anche nel commento alla Disposizione n. 15 delle *Draft Model Provisions on the Prevention and Fight against Illicit Trafficking of Cultural Property* nella loro attuale formulazione (cfr. *Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*, 7th Meeting of States Parties, Parigi, 30-31 maggio 2023, UNESCO Doc. C70/23/7.MSP/8, <https://unesdoc.unesco.org/>, ultima consultazione 7 maggio 2024).

17 L'obiettivo incontrovertibilmente condiviso è la necessità di prevenire la perdita di conoscenze determinata dalla natura clandestina dell'asportazione e della circolazione dei beni (v. Convenzione UNESCO del 1970, Preambolo, ove si afferma che i beni culturali assumono il loro valore reale solo se sono conosciuti con la più grande precisione la loro origine, la loro storia e il loro ambiente).

stioni riguardano problematiche di natura eminentemente tecnica, legate al necessario raccordo tra sistemi giuridici o a difficoltà materiali degli operatori del settore, ma spesso la difficoltà a convergere su soluzioni tecniche generalmente accettabili è anche dovuta a approcci di base divergenti rispetto all'apertura alla circolazione internazionale dei beni culturali¹⁸, nonché a diverse concezioni di quali siano veramente le priorità politiche, che condizionano anche i fattori rilevanti nella individuazione dello Stato/degli Stati le cui normative devono essere prese in considerazione¹⁹. Il dibattito su questi argomenti è molto vivace e offre infiniti ed interessanti stimoli di approfondimento a livello interdisciplinare ivi inclusa la riflessione sul ruolo moderno dei "musei universali"²⁰.

Dal punto di vista del diritto internazionale pubblico, la Convenzione UNESCO del 1970 concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali ha rappresentato un punto di svolta per la prassi internazionale, ma più per l'affermazione di principi etici che attraverso la compiuta predisposizione di quanto sarebbe servito per garantire un'efficace cooperazione internazionale nella prevenzione della circolazione illecita dei beni culturali mobili.

- 18 Lo scontro tra l'ideologia liberista, favorevole al commercio, e quello protezionista, orientato a mantenere i beni nei confini nazionali, è al centro dell'analisi presentata in un famoso articolo degli anni '80, che tacciava la Convenzione UNESCO del 1970 di "nazionalismo culturale" (v. John Henry Merryman, *Two Ways of Thinking About Cultural Property*, in *The American Journal of International Law*, 1986, pp. 831-853.) Interessante notare che l'approccio legislativo dell'Italia, Stato certamente molto impegnato nella lotta alla circolazione illecita dei beni culturali, è in realtà oscillante, "permanentemente diviso tra apertura e conservazione" (v. Stefania Mabellini, *Il mercato dell'arte alla luce dei più recenti interventi normativi*, in questo stesso fascicolo, a p. 45). In realtà, quasi tutti gli Stati limitano legislativamente la fuoriuscita dal Paese dei beni culturali (Stati Uniti e Svizzera sono le principali eccezioni a tale proposito (v. Merryman, op. cit., p. 832).
- 19 In merito cfr. *infra*, paragrafi 3 e 4 con riferimento da un lato a soluzioni basate sull'apprezzamento del giudice delle specifiche circostanze di ciascun caso lette alla luce di principi generali di diritto, d'altro lato allo sviluppo di modelli normativi di natura non vincolante - in particolare all'Unidroit sui temi della proprietà statale dei reperti archeologici e delle cautele necessarie in caso di "beni culturali orfani" - e all'esercizio della diplomazia culturale; tutte soluzioni connotate dal fatto di essere adattabili a contesti diversi. Una soluzione "aperta" è prevista anche, con riferimento alla legge applicabile ai profili contrattuali, nel Regolamento "Roma I" dell'UE, in base al quale "può essere data efficacia anche alle norme di applicazione necessaria del paese in cui gli obblighi derivanti dal contratto devono essere o sono stati eseguiti, nella misura in cui tali norme di applicazione necessaria rendono illecito l'adempimento del contratto. Per decidere se vada data efficacia a queste norme, si deve tenere conto della loro natura e della loro finalità nonché delle conseguenze derivanti dal fatto che siano applicate, o meno"; v. in merito Zeno Crespi Reghizzi, *Profili di diritto internazionale privato del commercio dei beni culturali*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2019, pp. 361 ss.
- 20 Oltre ai giuristi, soprattutto gli archeologi e gli antropologi si occupano di tali argomenti. Per un riferimento sintetico v. Craig Forrest, *International Law and the Protection of Cultural Heritage*, London/New York 2010, pp. 157-165.

Non impone, infatti, a carico degli Stati di destinazione un vero e proprio divieto di importare beni culturali privi del certificato di esportazione, se non nell'unico caso dei beni rubati da musei o istituzioni ad essi assimilabili²¹.

Diversi Stati durante il negoziato della Convenzione avevano affermato che l'estensione di tale obbligo a tutti i beni culturali per cui la Convenzione stessa prevede a carico dello Stato di origine l'obbligo di predisporre una certificazione per l'esportazione sarebbe stato troppo oneroso per gli operatori alle dogane in entrata e anche il *Customs Cooperation Council*, invitato a commentare il progetto di convenzione, ha riconosciuto che sarebbe stato problematico per le autorità doganali determinare se un oggetto fosse ricompreso nell'ambito di applicazione della Convenzione. La limitazione solo ai beni inventariati rubati da istituzioni pubbliche ha determinato la mancata applicazione del divieto di importazione, tra l'altro, ai beni scavati clandestinamente da siti archeologici, che per alcuni Stati in particolare rappresentano una delle principali emergenze riguardo alla fuoriuscita illegale di beni culturali²².

Ebbene, nel diritto dell'Unione europea è imminente ormai la compiuta applicabilità di una disciplina ben più efficace, in quanto volta - come non ha fatto la Convenzione UNESCO del 1970 - a sanzionare con l'impossibilità di importare nell'UE beni culturali fuoriusciti dallo Stato di origine in violazione delle sue norme sull'esportazione. Il Regolamento UE 2019/880 rappresenta dunque, a livello regionale europeo, la soluzione "forte" di cooperazione internazionale necessaria per sostenere l'effettivo rispetto delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati terzi in cui tali beni culturali sono stati creati o scoperti o, in alternativa, del diverso Paese terzo in cui i beni culturali erano localizzati prima di essere spediti nell'Unione, qualora il Paese in cui i beni culturali sono stati creati o scoperti non possa essere determinato in modo attendibile o quando l'esportazione dei beni culturali in questione abbia avuto luogo prima che la Convenzione UNESCO del 1970 entrasse in vigore, ossia il 24 aprile 1972 (a condizione che i beni culturali si siano trovati in tale Paese terzo per un periodo superiore a cinque anni per scopi diversi dall'utilizzo temporaneo, dal transito, dalla riesportazione o dal trasbordo)²³.

21 Il divieto di importare beni culturali rubati da un museo o altra istituzione culturale è disposto, senza alcuna forma di attenuazione, solo all'art. 7(b)(i).

22 V. in proposito Charlotte Woodhead, *Article 7(b)(i) of the 1970 UNESCO Convention*, in Ana Filipa Vrdoljak, Andrzej Jakubowski, Alessandro Chechi (edited by), op. cit., pp. 227-244.

23 V. Regolamento (UE) 2019/880 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*, L. 151 del 7 giugno 2019, pp. 1-14, <https://eur-lex.europa.eu/>, ultima consultazione 7 maggio 2024. Qualora tali condizioni siano soddisfatte per più di un Paese, l'ultimo di questi Paesi prima dell'introduzione dei beni culturali nel territorio doganale dell'Unione dovrebbe

In base al Regolamento, per l'importazione delle categorie di beni culturali più esposte al rischio di saccheggio e distruzione (elencate nella parte B dell'allegato) è richiesta una licenza, rilasciata dalle autorità competenti di uno Stato membro sulla base di una domanda corredata dalla necessaria documentazione. La licenza è valida in tutta l'Unione, ma non è considerata prova di legittima provenienza o proprietà dei beni culturali in questione²⁴. Per le categorie di beni elencate nella parte C dell'allegato, invece, è la persona che intende importare i beni nel territorio doganale dell'Unione a dover certificare, mediante una dichiarazione, la legalità dell'esportazione degli stessi dal Paese terzo, assumendosene la responsabilità e fornendo informazioni sufficienti affinché tali beni culturali possano essere identificati dalle autorità doganali²⁵. La Commissione è responsabile dell'istituzione di un sistema elettronico centralizzato per la presentazione delle domande di licenze di importazione e delle dichiarazioni dell'importatore, nonché per l'archiviazione e lo scambio di informazioni tra le autorità degli Stati membri, in particolare per quanto riguarda le dichiarazioni dell'importatore e le licenze di importazione. L'applicabilità dell'obbligo di licenza/dichiarazione di importazione è quindi stata differita al momento in cui tale sistema elettronico diviene operativo, o al più tardi al 28 giugno 2025²⁶.

Queste le caratteristiche di base del Regolamento, che non è il caso di analizzare qui compiutamente. Interessa in particolare evidenziare come esso sia proprio volto prioritariamente a prevenire i saccheggi di siti archeologici impedendo il proficuo commercio di beni culturali riportati alla luce illegalmente, in quanto tale fenomeno "ha raggiunto proporzioni industriali e (...) costituisce un grave reato che arreca considerevoli sofferenze a coloro che ne sono colpiti direttamente e indirettamente"²⁷.

essere quello pertinente. Il Regolamento UE 2019/880 non si applica ai beni culturali creati o scoperti nel territorio doganale dell'Unione, la cui protezione è già contemplata dal regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio e dalla direttiva 2014/60/UE del Parlamento europeo e del Consiglio (v. art. 1.2).

24 V. art. 4 del Regolamento UE 2019/880.

25 V. art. 5 del Regolamento UE 2019/880.

26 Due anni dopo la Commissione dell'UE ha adottato il Regolamento di esecuzione, che dispone i dettagli delle modalità relative all'esenzione dagli obblighi documentali, alla licenza di importazione e alla dichiarazione dell'importatore, nonché al sistema elettronico per l'importazione di beni culturali (Regolamento di esecuzione (UE) 2021/1079 della Commissione del 24 giugno 2021 recante modalità di applicazione di talune disposizioni del Regolamento (UE) 2019/880 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea* l. 234 del 2 luglio 2021, pp. 67-89, <https://eur-lex.europa.eu/>, ultima consultazione 7 maggio 2024).

27 V. Considerandum n. 3 del Regolamento 2019/880.

Solo su scala regionale e limitatamente all'importazione da Stati terzi rispetto all'Unione - ma con la diretta applicabilità tipica dei regolamenti dell'Unione - è finalmente affrontata con decisione questa grave problematica, del tutto esclusa dall'applicazione dell'unica disposizione "forte" della Convenzione UNESCO del 1970²⁸. Ciò che nel 1970 era ritenuto di impossibile applicazione oggi è in via di realizzazione, anche grazie agli enormi progressi nell'efficienza dello scambio e condivisione delle informazioni tra gli apparati istituzionali degli Stati.

3. L'importante ruolo del diritto uniforme e possibili soluzioni in diritto internazionale privato

La Convenzione UNESCO del 1970 non si occupa di definire le caratteristiche che il comportamento dell'acquirente in buona fede deve avere al fine del diritto all'indennizzo in caso di restituzione del bene allo Stato di origine in seguito alla circolazione illecita. Su tale aspetto, di notevole rilievo teorico e pratico, è stata predisposta una disciplina di diritto uniforme nella Convenzione Unidroit del 1995 sui beni culturali rubati o illecitamente esportati, improntando un vero e proprio obbligo di *due diligence*²⁹.

La Convenzione Unidroit presenta molti elementi di interesse, *inter alia* in materia di allungamento dei tempi di prescrizione dell'azione di restituzione³⁰. Essa, inoltre, assimila ai beni rubati i beni culturali frutto di scavi illeciti, o frutto di scavi leciti ma illecitamente tratti, avendo dunque l'effetto di estendere ad essi il divieto di importazione di cui all'articolo 7(b)(i) della Convenzione UNESCO del 1970. L'assimilazione, però, è possibile solo se è coerente con la legge dello Stato dove lo scavo ha avuto luogo³¹.

28 Cfr. *supra*, par. 2. Gli ambienti del commercio di beni culturali non hanno mancato di rilevare le notevoli complessità pratiche comportate dall'obbligo di documentazione previsto dal Regolamento, che non richiede licenza o dichiarazione di importazione per i beni in transito (v. Lauso Zagato, *The EU Contribution against the Illicit Trafficking of Cultural Goods Recent Developments*, in *Stolen Heritage Multidisciplinary Perspectives on Illicit Trafficking of Cultural Heritage in the EU and the MENA Region*, 31 March 2021, <https://edizionicafoscari.unive.it/>, pp. 23-34, ultima consultazione 7 maggio 2024; l'Autore mette in luce le criticità aperte in merito dallo scenario post-Brexit).

29 Obbligo di *due diligence* e controllo all'importazione sono due importanti progressi nella protezione internazionale dei beni culturali mobili, come ricorda Marie Cornu, *Article 5(a) of the 1970 UNESCO Convention*, in Ana Filipa Vrdoljak, Andrzej Jakubowski, Alessandro Chechi (edited by), op. cit., pp. 108-121. La diligenza dovuta dipende dalla valutazione di tutte le circostanze dell'acquisto, ivi comprese le caratteristiche delle parti, il prezzo pagato, la consultazione dei registri di oggetti rubati e di qualsiasi altra informazione, documentazione o agenzia ragionevolmente accessibile, nonché l'adozione di iniziative che ci si aspetterebbe da una persona ragionevole (cfr. art. 4.4 della Convenzione Unidroit del 1995).

30 Cfr. art. 3, par. da 3 a 6 della Convenzione UNIDROIT del 1995.

Senza alcuna pretesa di esaustività, si nota che in dottrina sono stati commentati alcuni casi, presentatisi nella giurisprudenza interna, di applicazione di criteri di politica pubblica, moralità pubblica, o ordine pubblico internazionale che si distaccano da quelli applicati alle normali transazioni commerciali per conformarsi alle caratteristiche specifiche dei beni culturali. Ciò ha portato a volte all'applicazione delle leggi dello Stato che ha il legame più stretto con il caso a scapito della *lex rei sitae*, quando quest'ultima non consente l'adeguata protezione del bene culturale; a volte all'estensione dei termini di prescrizione per impedire a criminali, professionisti dell'arte imprudenti e collezionisti disonesti di trarre profitto dalla scadenza dei termini; e altre volte ancora a un'interpretazione mirata delle leggi straniere, orientata a qualificarle come leggi che dispongono un diritto reale dello Stato sui beni culturali, in modo da poterle richiamare attraverso i criteri di collegamento (cosa che non sarebbe, invece stata possibile se si fossero ritenute leggi sull'esportazione - la soluzione dei casi in questione dipendeva dalla configurazione legislativa della titolarità statale sui reperti archeologici, elemento-chiave, come si è visto, anche per l'applicabilità di alcune delle norme della Convenzione Unidroit)³².

Tali soluzioni, tuttavia, ispirate all'esigenza di una specifica disciplina anche in diritto internazionale privato per i beni culturali (c.d. *lex culturalis*), sono ancora sporadiche³³. A volte è la legge direttamente a disporre la possibile applicazione in genere di norme di applicazione necessaria straniera, e quindi anche di quelle sui limiti all'esportazione di beni culturali, ma sempre in base a una

31 Cfr. art. 3.2 della Convenzione Unidroit del 1995. Insieme, le due convenzioni colmano molte delle lacune che impedivano ai tribunali di combattere con più forza il traffico illegale di beni culturali (v. in tal senso, Folarin Shyllon, *The Interface and Interdependence between the UNESCO Convention on Illicit Traffic in Cultural Property and the UNIDROIT Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects*, in *Unidroit, 25 Years later. The 1995 UNIDROIT Convention - Cultural Objects at the Crossroad of Rights and Interests*, Roma, 2023, pp. 159-169).

32 V. Alessandro Chechi, *When Private International Law Meets Cultural Heritage Law. Problems and Prospects*, in *Yearbook of Private International Law*, 2017/2018, pp. 269-293, che commenta in tal senso i casi Schultz e Barakat, rispettivamente statunitense del 2003 con riferimento all'applicazione di una legge egiziana e britannico del 2007 con riferimento all'applicazione di una legge iraniana, nonché a casi tedeschi e svizzeri, rispettivamente degli anni '70 e '90, quindi ancora più interessanti in quanto all'epoca tali Stati non erano parti né della Convenzione UNESCO del 1970, né della Convenzione Unidroit del 1995 ma vi facevano riferimento in quanto espressione di un ordine pubblico internazionale quantomeno in formazione, se non già consolidato.

33 È ritenuto in dottrina che una vera e propria *lex culturalis* vedrà la luce soltanto se si ridurrà l'attuale predominio degli interessi finanziari e commerciali e l'avidità di profitto dei trafficanti, dei mercanti d'arte e collezionisti (cfr. Alessandro Chechi, op. cit., a p. 293).

valutazione del giudice caso per caso³⁴.

Un celebre caso giudiziario in merito alla restituzione di un bene culturale mobile in cui ha trovato applicazione, tra l'altro, il limite di ordine pubblico al richiamo di leggi straniere è quello che riguarda la confisca, da parte dell'Italia, dell'*Atleta vittorioso*, su cui si è appena pronunciata anche la Corte europea dei diritti umani³⁵.

4. Il ricorso agli strumenti di *soft law* e alla diplomazia culturale

Come è emerso da quanto ricordato in queste brevi riflessioni, le differenze tra i sistemi giuridici nazionali in merito ad alcuni istituti in particolare influenzano pesantemente il risultato della domanda di restituzione internazionale di beni culturali mobili. Non può che auspicarsi, per il futuro, il progresso delle soluzioni di diritto uniforme e una crescente sensibilità per l'applicazione delle norme di diritto internazionale privato orientata alla specifica tutela degli interessi culturali.

I lavori dell'Unidroit per predisporre specifiche soluzioni di diritto uniforme per la tutela dei beni culturali, dopo la convenzione del 1995, si sono orien-

34 Cfr. in merito Zeno Crespi Reghizzi, op. cit. L'A. ricorda l'art. 19 della legge federale svizzera sul diritto internazionale privato del 18 dicembre 1987 e commenta che benché alcuni sistemi di diritto internazionale privato contemplino espressamente la possibilità che le norme di diritto pubblico del paese di origine ricevano applicazione soltanto in quanto norme di applicazione necessaria di uno Stato terzo, si tratta di una soluzione tutt'altro che generalizzata.

35 La Corte di cassazione italiana ha deciso che la legge della California - Stato ove la statua si trovava fisicamente, al Getty Museum che la aveva acquistata - non sarebbe stata applicata sia perché la causa riguardava la validità della confisca, e non la legittimità dell'acquisto, sia perché l'art. 16 della legge n. 218 del 1995 esclude l'applicazione di leggi straniere qualora essa porti a risultati incompatibili con l'ordine pubblico nazionale, cosa che nel caso di specie sarebbe accaduta poiché l'oggetto era stato esportato in violazione della legge italiana e acquistato da un museo che non poteva essere ritenuto estraneo al crimine (v. Corte di Cassazione, sentenza n. 22 del 2 gennaio 2019, pp. 38-39; per una sintesi della vicenda giudiziaria v. Alessandro Chechi, Raphael Contel, Marc-André Renold, *Case Victorious Youth - Italy v. J. Paul Getty Museum*, maggio 2019, in *Art-Law Center* - University of Geneva, <https://plone.unige.ch/>, ultima consultazione 7 maggio 2024). Il Getty Trust è ricorso alla Corte di Strasburgo, che non ha rilevato alcuna violazione dell'art. 1 del I Protocollo aggiuntivo alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo e le libertà fondamentali. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha concluso che la Corte di Cassazione non ha oltrepassato il margine di apprezzamento, considerando sia l'ampio margine di discrezionalità dello Stato in merito a ciò che è "conforme all'interesse generale", in particolare per quanto riguarda le questioni relative al patrimonio culturale, sia il forte consenso del diritto internazionale ed europeo in merito alla necessità di proteggere i beni culturali dall'esportazione illegale e di restituirli al loro Paese d'origine, sia il comportamento negligente del Trust (v. Corte europea dei diritti umani, *The J. Paul Getty Trust and Others v. Italy*, sentenza del 2 maggio 2024, <https://hudoc.echr.coe.int/>, ultima consultazione 7 maggio 2024).

tati all'adozione di strumenti di *soft law*³⁶. Così è stato per il fondamentale tema del titolo che lo Stato ha sui beni culturali non ancora scoperti. Su tale argomento l'Unidroit, in collaborazione con l'UNESCO, ha predisposto nel 2012 un modello normativo, che si offre agli Stati senza essere concepito quale accordo suscettibile di ratifica³⁷. Una ulteriore questione attualmente allo studio riguarda gli "oggetti orfani". Si tratta di oggetti su cui deve concentrarsi l'attenzione degli operatori del settore in quanto la loro provenienza è, in tutto o in parte, non identificabile o non documentata; la loro esatta definizione è estremamente complessa³⁸.

L'orientamento all'adozione di modelli giuridici non vincolanti non riguarda solo gli aspetti di diritto privato uniforme. Per incrementare l'efficacia della Convenzione UNESCO del 1970, gli Stati parti della Convenzione hanno avviato nel 2019 la predisposizione di *Model provisions*, che dovrebbero essere adottate nella loro formulazione definitiva nel 2025.

Le *Model provisions* sono state dichiaratamente concepite perché la Convenzione UNESCO del 1970 è la pietra miliare di un ordine culturale internazionale, in quanto ha posto la lotta al traffico illecito, la prevenzione del saccheggio e la restituzione dei beni culturali allo Stato d'origine al centro dell'agenda

36 Anche l'UNESCO ha adottato atti non vincolanti su questi argomenti, la Convenzione del 1970, come spesso accade nelle organizzazioni internazionali, è stata preceduta dall'adozione di una raccomandazione nel 1964. Il ricorso al *soft law* in questa materia non è limitato alle iniziative dell'Unidroit, che tuttavia sono di centrale importanza. Si ricordano in particolare le regole di condotta adottate nel 1999 dall'UNESCO sotto la denominazione *International Code of Ethics for Dealers in Cultural Property*. Tali regole sono proposte direttamente agli operatori, che sono incoraggiati ad adottarle volontariamente, allo scopo di orientare chiaramente e rendere evidente la loro scelta di comportamento, Il Codice è stato adottato prima, nel gennaio 1999, dal Comitato UNESCO per la restituzione dei beni culturali e poi, nel novembre dello stesso anno, dalla 30ª Conferenza generale dell'Organizzazione. Nel 2021 se ne è proposto l'emendamento per aggiornarlo alle nuove sfide, ivi incluse le vendite online (i lavori sono ancora in corso, v. *Subsidiary Committee of the Meeting of States Parties to the UNESCO Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property, Ninth Session, 27-28 maggio 2021, Proposed revision of the International Code of Ethics for Dealers in Cultural Property*, UNESCO Doc. C70/21/9.SC/9, <https://unesdoc.unesco.org/>, ultima consultazione 7 maggio 2024.)

37 Cfr. UNESCO/Unidroit, *Model Provisions on State Ownership of Undiscovered Cultural Objects*, <https://www.unidroit.org/>, ultima consultazione 7 maggio 2024; v. in merito Patty Gerstenblith, *Recognising State Ownership of Archaeological Artifacts: the UNIDROIT Convention and Model Provisions*, in *UNIDROIT, 25 Years later cit.*, pp. 118-131.

38 Dopo due riunioni di un gruppo di esperti designato, nell'ambito dell'argomento delle collezioni private, a studiare specificamente la questione degli "oggetti orfani" (v. UNIDROIT, *Private Art Collections - Orphan Objects*, Exploratory Expert Group 2nd meeting, 29-30 marzo 2023, *Summary Report*, S70B/Orphan objects/EEG/Doc. 4, e il precedente *summary report* del sotto-gruppo sulle definizioni relativo alla riunione del 3 marzo 2022, S70B/Orphan objects/EEG/Doc. 3), la prima riunione del gruppo di lavoro sugli "oggetti orfani" è stata programmata per il 2 e 3 maggio 2024 (v. <https://www.unidroit.org/>, ultima consultazione 7 maggio 2024).

degli Stati e delle organizzazioni internazionali, ma la sua attuazione “può essere fragile, in particolare a causa del fatto che non è direttamente applicabile nel diritto interno degli Stati (ad eccezione degli Stati con un sistema giuridico monista). Le *Model Provisions* mirano a compensare questa fragilità proponendo agli Stati, sulla base della Convenzione e in linea con le sue *Operational Guidelines*, dei modelli per la redazione di disposizioni legislative nazionali che incorporano i principi e gli obblighi della Convenzione nel loro diritto interno”³⁹.

Si ricorda che si è inteso finora portare l’attenzione su alcuni recenti sviluppi di quello che a buon diritto può essere definito il mosaico degli strumenti internazionali per la protezione dei beni culturali mobili dalla circolazione illecita. In tale mosaico, si è notato che il disegno di diritto internazionale pubblico mostra già talune delle sue caratteristiche di base. A livello universale, sicuramente nel caso delle situazioni di minaccia o violazione della pace e della sicurezza internazionale. Meno decisamente, almeno per quanto riguarda l’assunzione di specifici obblighi di restituzione, per i beni fuoriusciti durante le occupazioni belliche. In modo ancora più sfumato per la cooperazione operativa strutturata tra Paesi esportatori e Paesi importatori. A livello regionale europeo, il quadro è più chiaro grazie alle iniziative legislative dell’Unione, ma limitato alle competenze attribuite. In diritto internazionale privato, la specificità della protezione dei beni culturali mobili si affaccia in ordine sparso quale tema degno di attenzione. Molti aspetti-chiave del quadro giuridico internazionale, tuttavia, sono ancora lacunosi nell’*hard law*, e ciò determina grande incertezza rispetto alle sorti delle richieste internazionali di restituzione dei beni culturali, quantomeno a livello universale.

Ebbene, il motivo dell’utilizzo di strumenti di *soft law* è, in generale, la considerazione che sugli argomenti in questione è più utile fare affidamento sulla collaborazione degli Stati liberamente orientata a un modello comune, poiché non è opportuno o possibile convergere su misure di *hard law* non esistendone

39 (Traduzione nostra) v. Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property, 7th Meeting of States Parties, 30-31 maggio 2023, *Examination of the draft Model Provisions on the Prevention and Fight Against the Illicit Trafficking of Cultural Property*, UNESCO Doc C70/23/7.MSP/8, a p. 5, nonché il documento disponibile da aprile in vista della riunione del Subsidiary Committee dell’Assemblea degli Stati parti prevista per il 27-28 maggio 2024, UNESCO Doc C70/24/12.SC/7, entrambi in <https://unesdoc.unesco.org/>, ultima consultazione 7 maggio 2024. Riguardo, invece, alle Operational Guidelines della Convenzione UNESCO del 1970 v. Tullio Scovazzi, Paolo Giorgio Ferri, *Recent Developments in the Fight against the Illicit Export of Archaeological Objects: the Operational Guidelines to the 1970 UNESCO Convention*, in *Art Antiquity and Law*, 2015, pp. 195-228. Va ricordato che nel 2017 il Commonwealth ha adottato il suo standard normativo non vincolante (v. *Scheme and Model Bill for the Protection of Cultural Heritage Within the Commonwealth*, <https://thecommonwealth.org/>, ultima consultazione 7 maggio 2024).

i presupposti, o in quanto sarebbe troppo oneroso conformarvisi per un numero congruente di soggetti, o in quanto manca una sufficiente convergenza di interessi. Va a tal proposito rilevato che il quadro delle aspettative e degli interessi in gioco nel vasto settore delle richieste internazionali di restituzione di beni culturali è ben più vasto rispetto al già molto complesso intreccio di questioni sottese al contrasto della circolazione internazionale qualificabile come illecita, o semplicemente illegale⁴⁰.

Più che ragionevoli argomenti sono avanzati per sostanziare richieste di ritorno di beni culturali mobili de-localizzati in passato, in particolare durante il periodo coloniale, in modi non necessariamente all'epoca illeciti o illegali, ma che possono comportare oggi situazioni contrarie all'attuale assetto del diritto internazionale dei diritti umani, o semplicemente situazioni di disagio non ancora compiutamente affrontate dal diritto⁴¹. Numerose risoluzioni dell'assemblea generale delle Nazioni Unite hanno da tempo affrontato l'argomento del rientro dei beni culturali de-localizzati in epoca coloniale; sono rimaste a lungo per lo più inascoltate, anche se si inizia recentemente a cogliere qualche interessante segno di cambiamento nell'atteggiamento della prassi⁴². Ci si riferisce, in particolare, alla legge del 3 luglio 2022 per il riconoscimento dell'alienabilità dei beni legati al passato coloniale dello Stato belga e per la definizione di un quadro giuridico per la loro restituzione, che pone il Belgio all'avanguardia nelle restituzioni internazionali delle collezioni coloniali, essendo il primo Paese al mondo con un quadro legislativo che consente la restituzione su larga scala delle collezioni coloniali, sebbene la nuova legislazione mantenga un campo di applicazione piuttosto ristretto (solo oggetti culturali provenienti dalle ex colonie belghe, e non archivi o resti umani) ed escluda le comunità locali all'interno dello Stato di origine dal coinvolgimento nei procedimenti di restituzione⁴³.

40 Sulla distinzione tra circolazione internazionale illecita e illegale o illegittima v. Marcellio Toscano Franca, *Article 3 of the 1970 UNESCO Convention: Definition of 'Illicit'*, in Ana Filipa Vrdoljak, Andrzej Jakubowski, Alessandro Chechi (edited by), op. cit., pp. 78-92. Riguardo alla circolazione illecita, va ricordato che tra i recenti strumenti di diritto - stavolta penale - uniforme si annovera l'importante Convenzione di Nicosia del 2017 (v. in merito Jérôme Fromageau, *La Convention du Conseil de l'Europe sur les infractions visant les biens culturels (Convention de Nicosie)*, in *Unidroit*, 25 Years later cit., pp. 205-213).

41 Per un'analisi e un inquadramento di queste rivendicazioni nel sistema giuridico internazionale v. Ana Filipa Vrdoljak, *International Law, Museums and the Return of Cultural Objects*, Cambridge, 2006.

42 V. in merito Andrea Caligiuri, *Legal aspects concerning the restitution of cultural property removed during colonial occupation*, in *QIL*, Zoom-out, 2024, pp. 47-61, <http://www.qil-qdi.org/>, ultima consultazione 7 maggio 2024.

43 V. Marie-Sophie de Clippele, Bert Demarsin, *Pioneering Belgium: Parliamentary Legislation on the Restitution of Colonial Collections*, in *Santander Art and Culture Law Review*, 2022, pp. 323-334.

La legge belga del 2022 è interessante anche perché separa l'aspetto del trasferimento del titolo giuridico di proprietà dall'aspetto della disponibilità materiale del bene; quest'ultima, infatti, dipenderà dalla conclusione di specifici accordi bilaterali di cooperazione scientifica e culturale. Sicuramente sull'appropriatezza della sola "restituzione intangibile" del titolo di proprietà agli Stati sorti dal processo di decolonizzazione si aprirà un approfondito dibattito⁴⁴, ma tale soluzione presenta il vantaggio di sottolineare l'esigenza di un approccio etico del diritto anche quando una restituzione materiale risulta impossibile o inopportuna, almeno nel breve periodo, in particolare per un grande numero di beni.

Ciò richiama alla mente, *mutatis mutandis*, un'altra prassi in materia di restituzione e circolazione dei beni culturali mobili, sviluppata dall'Italia in circostanze molto diverse, ma caratterizzata, anch'essa, da una separazione tra l'accertamento della titolarità dei beni e il loro rientro materiale nello Stato di origine. Si tratta della conclusione di accordi, che hanno in realtà natura di contratti, tra lo Stato italiano alcuni musei stranieri. Gli accordi consentono allo Stato di ottenere la restituzione dei beni culturali ed evitare l'esito incerto di un contenzioso sulla loro proprietà davanti a un tribunale straniero e nel contempo ai musei stranieri di preservare la propria reputazione di istituzioni culturali, seriamente danneggiata dai procedimenti giudiziari che svelano passate acquisizioni molto negligenti, o addirittura collusive con ambienti criminali. Entrambe le parti concordano, poi, sul rafforzamento delle loro relazioni attraverso future attività di cooperazione, tra cui la concessione di prestiti per periodi medio-lunghi da parte dell'Italia di beni culturali di valore equivalente rispetto a quelli che vengono restituiti⁴⁵.

Gli accordi vanno nella direzione di risolvere per via negoziale le controversie sulla restituzione dei beni culturali, al fine di raggiungere una soluzione equa che tenga conto di tutte le circostanze rilevanti, come l'integrità del contesto culturale, il significato dell'oggetto per gli Stati interessati, la correttezza etica della rimozione, il trattamento dell'oggetto da parte degli attuali detentori e l'impegno dello Stato d'origine per la sicurezza. Purché sempre ancorata al principio che non è accettabile presentare quale *fait accompli* il risultato delle

44 V. Manlio Frigo, op. cit., a p. 182.

45 Sono stati conclusi accordi con il Metropolitan Museum of Art di New York, il Museum of Fine Arts di Boston, il Princeton University Art Museum, il John Paul Getty Museum di Los Angeles, il Cleveland Museum of Art e il Dallas Museum of Art, ma anche il Tokyo Fuji Art Museum e il Ny Carlsberg Glyptotek di Copenhagen (v. Tullio Scovazzi, *The Agreements between the Italian Ministry of Culture and American Museums on the Return of Removed Cultural Properties*, in Simona Pinton and Lauso Zagato (edited by), *Cultural Heritage. Scenarios 2015-2017*, Venezia, 2017, pp. 119-129).

negligenze nei comportamenti di acquisizione, la scelta - quando opportuno e possibile - di concludere l'accordo invece di cercare la soluzione giudiziale delle controversie non sembra affatto da biasimare⁴⁶. La soluzione concordata presenta, infatti, il vantaggio di costruire ponti di cooperazione con altri Stati, entità e individui, offrendo l'occasione per la programmazione di iniziative di politica culturale in generale, compresi i prestiti, le mostre temporanee, le attività congiunte di scavo, esposizione, ricerca e restauro. Ciò in linea non solo con l'esigenza della composizione di tutti gli interessi in gioco, ma anche con il valore internazionale, fondamentale e condiviso, della diversità culturale per il dialogo e lo sviluppo⁴⁷.



-
- 46 Sull'argomento delle vie alternative alla soluzione giudiziale v. anche Marie Cornu, Marc-André Renold, *New Developments in the Restitution of Cultural Property: Alternative Means of Dispute Resolution*, in *International Journal of Cultural Property*, 2010, pp. 1-31.
- 47 Alla diversità culturale per il dialogo e lo sviluppo, valore già insito sia nella Carta delle Nazioni Unite che nella Costituzione dell'UNESCO, le Nazioni Unite hanno dedicato la Giornata mondiale indetta nel 2002, un anno dopo l'adozione della Dichiarazione universale sulla diversità culturale da parte della Conferenza generale dell'UNESCO; la Giornata ricorre tutti gli anni il 21 maggio.