Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di Laurea in

**Economia e Gestione delle Arti**
**e delle attività culturali**

*Ordinamento ex D.M. 270/2004*

Tesi di Laurea

# Il traffico illecito di beni culturali provenienti da zone di conflitto armato

**Relatore**
Ch. Prof. Lauso Zagato

**Correlatore**
Ch. Prof.ssa Cristina Tonghini

**Laureando**
Elisa Poggese
Matricola 785332

**Anno Accademico**
2017 / 2018

# INDICE GENERALE

INTRODUZIONE....7

Oggetto del lavoro e campo d'indagine....7

Struttura del lavoro....8

CAPITOLO I FONTI....15

A) Fonti universali vincolanti....15

1.1 Il I Protocollo alla Convenzione dell'Aia del 1954....15

1.2 La Convenzione UNESCO del 1970 concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà di beni culturali....17

1.3 La Convenzione UNIDROIT del 1995 sui beni culturali rubati o illecitamente esportati....19

1.4 La Convenzione di Palermo....23

1.5 Le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite....23

B) Fonti universali di soft law....27

1.6 Le Risoluzioni non vincolanti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite...27

1.7 Atti dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite....29

1.8 Le Linee Guida internazionali per la prevenzione del crimine e per la giustizia penale relative al traffico di beni culturali e reati correlati....30

1.9 Atti del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite....31

1.10 Gli atti dell'UNESCO....32

1.11 Le Raccomandazioni del FATF....35

C) Fonti regionali....37

1.12 L'unione Europea....37

1.13 Il Consiglio d'Europa....41

1.14 Lega Araba e ALECSO....45

1.15 OIC, IRCICA e ISESCO....47

1.16 Il MENAFATF e la Dichiarazione di Manama....50

1.17 Accordi tra Stati e organizzazioni....51

D I) Fonti nazionali: paesi fonte....54

1.18 La legge irachena.....54

1.19 La legge siriana.....59

D II) Fonti nazionali: paesi mercato e di transito.....63

1.20 La legge degli Stati Uniti.....63

1.21 La legge del Regno Unito.....66

1.22 La legge tedesca.....68

1.23 La legge norvegese.....76

1.24 La legge bulgara.....79

CAPITOLO II Il sistema del traffico illecito.....81

A) Quadro generale della normativa vigente.....81

2.1 Il I Protocollo alla Convenzione dell'Aia del 1954: contesto e origini.....81

2.2 La (mancata) applicazione del I Protocollo.....87

2.3 La Convenzione UNESCO del 1970 sull'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà di beni culturali: debolezze e punti di forza.....95

2.4 La Convenzione UNIDROIT del 1995.....101

B) Caratteristiche del traffico illecito: i Paesi fonte.....107

2.5 Il caso dell'Iraq. Il patrimonio culturale come collante dell'identità nazionale .....107

2.6 La prima guerra del Golfo e le sue conseguenze a lungo termine.....109

2.7 La seconda guerra del Golfo e il sacco del museo di Baghdad.....113

2.8 Di chi è la colpa? Responsabilità e interessi nel sacco del Museo di Baghdad .....117

2.9 L'ISIS e i beni culturali. L'iconoclastia come mezzo di propaganda.....123

2.10 Il finanziamento dello Stato Islamico tramite il traffico illecito di beni culturali.....126

2.11 Quanto ha ricavato davvero l'ISIS dal traffico illecito?.....130

2.12 Gli scavi di sussistenza. Un problema etico.....135

2.13 L'economia del traffico illecito: i Paesi fonte.....136

C) Caratteristiche del traffico illecito: i Paesi mercato.....141

2.14 L'economia del traffico illecito: dai Paesi di transito al mercato.....141

2.15 Case d'asta, eBay e Dark Web. Mercato tradizionale e digitale.....144
2.16 La regolamentazione del mercato: protezionismo o internazionalismo?...148
D) Casi studio.....152
2.17 Il caso della collezione Schøyen e le coppe d'incantesimo aramaiche.....152
2.18 Il caso Hobby Lobby.....159
2.19 Osservazioni sui casi studio presi in esame.....166
CAPITOLO III PROSPETTIVE PER IL FUTURO.....169
A) Azioni nelle aree di crisi.....169
3.1 L'applicazione delle leggi nazionali.....169
3.2 Il progetto Unite4Heritage e le attività internazionali nella regione.....173
3.3 Patrimonio universale e identità locali. Un difficile equilibrio.....176
B) I limiti degli strumenti internazionali vigenti.....183
3.5 Stato e patrimonio culturale.....183
3.6 L'atteggiamento dei Paesi mercato e le loro responsabilità.....187
C) Reazioni internazionali.....190
3.7 L'efficacia delle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite....190
3.8 L'adattamento degli Stati Uniti alla Convenzione del 1970.....192
3.9 La proposta di Regolamento sull'importazione di beni culturali nell'Unione Europea.....197
3.10 Dentro e fuori dell'Unione: alcune criticità del sistema europeo.....204
3.11 La legge tedesca sui beni culturali del 2016: una legge modello?.....207
CONCLUSIONI.....213
Risultati raggiunti.....213
Difformità rispetto all'ipotesi iniziale e mutamenti in itinere.....218
Spunti di approfondimento.....220
Considerazioni finali.....221
Allegato.....223
Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the import of cultural goods.....223
Bibliografia.....243

Sitografia.....254
Filmografia.....255
Ringraziamenti.....257

# INTRODUZIONE

## OGGETTO DEL LAVORO E CAMPO D'INDAGINE

Lo scopo di questo lavoro è illustrare le dinamiche che alimentano traffico illecito di beni culturali provenienti da zone di conflitto armato, e confrontarle con gli strumenti giuridici a disposizione per contrastarlo. Tale problematica ha ricevuto, negli ultimi anni, un'attenzione senza precedenti da parte sia delle organizzazioni internazionali che dell'opinione pubblica, specialmente a causa delle azioni dell'ISIS in Siria e Iraq. Lo Stato Islamico, infatti, non solo si è reso protagonista di numerosi episodi di iconoclastia e distruzione volontaria del patrimonio culturale, ma ha anche fatto del traffico di beni archeologici una delle proprie fonti di finanziamento, alla stregua del mercato illecito di armi e petrolio. Tale emergenza ha evidenziato i limiti di molti degli strumenti giuridici esistenti, e aperto la strada a numerosi provvedimenti *ad hoc*, tra cui una serie di Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, e una proposta di Regolamento UE allo scopo di prevenire le importazioni di beni culturali illecitamente esportati all'interno dell'Unione. Ciò che rimane un'incognita è quanto e se questi provvedimenti avranno un effetto duraturo, una volta rientrata l'emergenza e scemata la risonanza mediatica delle azioni dell'ISIS: il traffico illecito trova da sempre terreno fertile nelle zone di guerra, o in cui vi sia crisi economica o politica, e risponde alla domanda di un mercato che, generalmente, è situato in Paesi più ricchi.

Ai fini di questa analisi, tuttavia, si è preferito restringere il campo d'indagine alla crisi siriano-irachena e ai suoi prodromi (i conflitti iracheni del 1991 e 2003). Allo stesso modo, le fonti giuridiche scelte per essere oggetto di commento sono, oltre a quelle internazionali, le leggi nazionali di Siria e Iraq reperibili in traduzione inglese, e quelle di alcuni Stati occidentali scelti come esempio dei punti di forza e di debolezza degli ordinamenti giuridici dei Paesi di destinazione e transito del traffico illecito. La decisione di focalizzare l'attenzione sulla risposta europea e statunitense al problema del traffico illecito è in parte dettata dalla maggiore facilità nel reperimento delle fonti, per quanto si sia tentato, laddove possibile, di fare riferimento anche a testi prodotti nella regione mediorientale. Una volta raccolte le fonti e delineato il contesto in cui si sono svolti i fatti in esame, si è tentato di rispondere al quesito attorno a cui ruota questo lavoro: gli strumenti normativi a disposizione sono sufficienti per un contrasto a lungo termine al traffico illecito proveniente da zone di conflitto armato, e in caso contrario, quali sono i punti critici che dovrebbero essere migliorati?

## Struttura del lavoro

Il primo capitolo illustra, in sintesi, le fonti giuridiche rilevanti per il contrasto al traffico illecito, la maggior parte delle quali verrà discussa più approfonditamente nei capitoli successivi. La sezione A del capitolo illustra le fonti universali vincolanti, cioè le Convenzioni internazionali (nello specifico, sono incluse la Convenzione dell'Aia del 1954 e il suo I Protocollo, la Convenzione UNESCO del 1970, la Convenzione UNIDROIT del 1995 e un cenno alla Convenzione di Palermo) e le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza adottate ai sensi del capo VII della carta delle Nazioni Unite. Nella se-

zione B sono trattate invece le fonti di soft law, quegli atti, cioè, che non hanno valore vincolante ma raccomandano agli Stati delle linee guida da seguire. In questa categoria rientrano le Risoluzioni non vincolanti del Consiglio di Sicurezza e gli atti dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, oltre che del Consiglio Economico e Sociale. Rientrano nella *soft law* anche gli atti dell'UNESCO: Raccomandazioni, Risoluzioni e linee guida emanate dall'organizzazione, oltre alle collaborazioni con altri enti come l'INTERPOL e l'UNIDROIT per la definizione di strumenti di supporto alla lotta al traffico illecito. Sono state inoltre incluse tra le fonti di *soft law* anche le Raccomandazioni del FATF (Financial Action Task Force), un'organizzazione intergovernativa con lo scopo di aumentare la trasparenza nel commercio e nella finanza internazionali, contrastando il riciclaggio di denaro e il finanziamento al terrorismo.

La sezione C è dedicata invece alle fonti regionali, cioè emanate da organizzazioni che raggruppano Stati accomunati dall'appartenenza alla stessa regione geografica, come l'Europa o il Medio Oriente, o da un retaggio culturale condiviso, come gli Stati islamici. In questa sezione rientrano gli atti dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa, oltre a quelli della Lega Araba e del suo organo culturale, l'ALECSO, e quelli dell'Organizzazione per la Cooperazione Islamica (OIC), a sua volta dotata di diramazioni culturali (l'IRCICA e l'ISESCO). Ha meritato un cenno anche il MENAFATF, l'equivalente del FATF per gli Stati del Medio Oriente e del Nord Africa. Infine, si è ritenuto opportuno dedicare un paragrafo agli accordi tra le diverse organizzazioni regionali, e ad altre organizzazioni internazionali come il G7.

Il primo capitolo è chiuso dalla sezione D, riguardante le fonti nazionali, divise a loro volte tra Paesi fonte e Paesi mercato e di transito. I Paesi fonte su cui si è scelto di focalizzarsi sono Iraq e Siria, con le rispettive leggi sulle antichità. I Paesi mercato presi

in esame sono invece Stati Uniti, Regno Unito, Germania e Norvegia, oltre alla Bulgaria, inclusa in quanto frequente punto d'accesso del traffico illecito nell'Unione Europea.

Nella sezione A del secondo capitolo la normativa vigente viene analizzata più in profondità, citando esempi concreti dell'applicazione delle principali Convenzioni utili al contrasto del traffico illecito, ed esaminandone successi e insuccessi. La sezione B illustra le caratteristiche del traffico illecito dal punto di vista dei Paesi fonte presi in esame, cioè l'Iraq e la Siria. Le vicende irachene dagli anni '90 a oggi possono essere viste come un grande caso di studio relativo alle dinamiche con cui il traffico illecito si lega a vari fattori: il rapporto delle comunità locali col proprio patrimonio culturale, la situazione politica ed economica del Paese d'origine, le ingerenze internazionali, gli interessi dei diversi attori del mercato e della comunità accademica. Per quanto riguarda la Siria, ci si è concentrati sulla comparsa dell'ISIS sul teatro della guerra civile scoppiata nel 2011, e su come l'iconoclastia e lo sfruttamento economico del patrimonio culturale da parte dello Stato Islamico non siano due atteggiamenti in conflitto, bensì strettamente legati e che concorrono al medesimo risultato finale. In questa sezione viene anche esaminato il fenomeno degli scavi illeciti come forma di sussistenza per le popolazioni locali, e la loro ricaduta negativa sull'identità culturale del Paese d'origine, oltre all'impossibilità di una sostenibilità economica a lungo termine.

La sezione C guarda al traffico illecito dal punto di vista dei Paesi di destinazione, illustrando il percorso, spesso tortuoso, intrapreso dai beni illecitamente esportati per offuscare la loro reale provenienza ed essere introdotti sul mercato. Tale mercato include anche la compravendita online, sia tramite social network e applicazioni di messaggistica di uso comune, sia tramite il Dark Web e l'utilizzo di criptovalute, preferite soprattut-

to per operazioni di riciclaggio. L'ultimo paragrafo della sezione viene dedicato alla scuola di pensiero favorevole alla deregolamentazione del mercato delle antichità, favorita da molti *stakeholder* nei Paesi di destinazione, in opposizione al protezionismo della maggior parte dei Paesi fonte nei confronti del proprio patrimonio culturale.

La sezione D conclude il secondo capitolo con due casi studio aventi oggetto la restituzione di beni culturali illecitamente esportati dall'Iraq rispettivamente in Norvegia e negli Stati Uniti. Il caso Schøyen e il caso Hobby Lobby si sono risolti con esiti diversi, ma entrambi nascono dalla mancata applicazione della *due diligence* da parte del compratore nell'ambito di acquisizioni palesemente poco chiare. La differenza nella soluzione dei due casi sta non tanto negli ordinamenti giuridici coinvolti (norvegese e britannico nel caso Schøyen, statunitense nel caso Hobby Lobby), quanto nella diversa volontà delle istituzioni coinvolte ad applicare le norme esistenti, per quanto lacunose.

L'oggetto del terzo capitolo è lo stato attuale del contrasto al traffico illecito da una prospettiva europea e statunitense, valutando l'adeguatezza delle norme vigenti di fronte alle nuove sfide poste dai continui mutamenti del contesto internazionale. La sezione A tratta delle azioni attualmente in corso nelle aree di crisi, partendo dall'applicazione delle leggi nazionali di Siria e Iraq, e continuando con gli interventi da parte di organizzazioni internazionali e Stati esteri, come il progetto #Unite4Heritage sviluppato dall'UNESCO in collaborazione con il governo italiano. L'applicazione delle normative nazionali diventa difficile, se non impossibile, in situazioni di conflitto armato o instabilità politica; ma anche l'intervento internazionale è ostacolato dai medesimi fattori, oltre che da considerazioni, da parte dei singoli Stati, sull'opportunità politica ed economica del proprio coinvolgimento. Non va sottovalutata nemmeno la tensione esistente tra l'universalismo 'stile UNESCO' e il diverso rapporto che i popoli hanno con il proprio

patrimonio culturale – una definizione essa stessa spesso contestata in area arabo-islamica, dove si tende a preferire il termine 'antichità'. Viene infine commentato un recente studio sulla possibilità, per organizzazioni internazionali come l'UNESCO, di avere come interlocutori, oltre agli Stati, anche gli ANSA (Armed Non State Actors) per quanto riguarda la protezione del patrimonio in caso di conflitto armato di carattere non internazionale; l'indagine è giunta a risultati per certi versi sorprendenti.

Ciò si ricollega alla sezione B, dove si analizzano i limiti degli strumenti internazionali vigenti; il primo di questi è proprio il riconoscimento dello Stato come unico responsabile del patrimonio culturale del proprio territorio, una situazione che crea potenziali ambiguità e conflitti quando entrano in gioco minoranze e comunità locali che in quello Stato non si riconoscono, o che da esso vengono attivamente oppresse. Vengono inoltre ribadite le responsabilità dei Paesi mercato, specialmente per quanto riguarda la riluttanza ad adottare tempestivamente le Convenzioni internazionali relative alla circolazione e alla tutela dei beni culturali.

Nella sezione C sono approfondite le azioni concrete intraprese a livello internazionale per il contrasto al traffico illecito, a partire da un'analisi dell'efficacia delle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza e della loro effettiva implementazione da parte degli Stati, in particolare quelli più rilevanti per il mercato delle antichità. Vengono poi presi in esame alcuni strumenti giuridici nazionali e regionali: in primo luogo, il *Cultural Property Implementation Act* con cui gli Stati Uniti hanno adattato il proprio ordinamento alla Convenzione del 1970. Dal punto di vista europeo, si è ritenuto opportuno trattare anche della proposta di Regolamento UE sull'importazione dei beni culturali dell'Unione Europea; inoltre si sono prese in considerazione le potenziali criticità poste dalle discrepanze tra norme UE e quelle dei Paesi EFTA/SEE, prendendo come esempio

la Svizzera e la Norvegia. Come Paese mercato interno all'UE viene presentata la Germania, con una nuova legge sui beni culturali approvata nel 2016, particolarmente rilevante per l'attenzione dedicata alla regolamentazione delle importazioni e alle potenziali cause di restituzione.

Chiudono il lavoro le conclusioni, dove vengono elencati i risultati ottenuti, le eventuali discrepanze rispetto alle premesse iniziali, e gli aspetti emersi in corso d'opera ritenuti meritevoli di maggior approfondimento.

Infine, una nota sulla compilazione della bibliografia. Nel testo a seguire sono presenti, soprattutto nel secondo capitolo, numerosi riferimenti ad articoli di giornale, usati per contestualizzare le informazioni di carattere storico e cronachistico. In alcuni casi, tuttavia, tali articoli sono stati utilizzati come delle vere e proprie fonti, come per esempio nella ricostruzione della vicenda Hobby Lobby, riguardo la quale non esiste ancora una letteratura scientifica cui fare riferimento. In simili situazioni, pur non trattandosi di articoli accademici, tali testi sono stati ugualmente inseriti in bibliografia in quanto essenziali per la stesura di questo lavoro.

# CAPITOLO I
# FONTI

## A) FONTI UNIVERSALI VINCOLANTI

### 1.1 Il I Protocollo alla Convenzione dell'Aia del 1954

La Convenzione del 1954 per la protezione dei Beni Culturali in caso di conflitto armato tratta delle misure che gli Stati parti sono tenuti a prendere per la tutela dei beni culturali in uno scenario bellico. Questo comprende sia l'eventualità che lo Stato parte si trovi a subire un'aggressione o un'occupazione, sia che sia esso stesso l'aggressore od occupante, obbligandolo al rispetto dell'integrità dei beni presenti in territorio nemico[1].

Insieme alla Convenzione è stato emanato anche il I Protocollo Aggiuntivo, che tratta esclusivamente dell'esportazione illecita di beni culturali in territorio occupato (parte I), e della loro restituzione (parte II, consistente del solo par. 5). Il Protocollo vincola le Parti contraenti a impedire l'esportazione di beni culturali da un territorio da esse occupato (par. 1), e, nel caso l'esportazione illecita non sia stata impedita, a restituire al

[1] La Convenzione, presentata alla conferenza intergovernativa dell'Aia dal 21 aprile al 14 maggio 1953, e aperta alla firma il 14 maggio 1954, è il primo trattato internazionale interamente dedicato alla protezione del patrimonio culturale in caso di conflitto armato. Adottata all'indomani dei numerosi casi di distruzione e sottrazione illecita di beni culturali avvenuti durante la Seconda Guerra Mondiale, è depositata presso l'UNESCO, organo promotore della stesura della Convenzione stessa. Nel testo, inoltre, all'art. 1 appare per la prima volta il termine 'bene culturale' (*cultural property*), a cui viene attribuito un carattere universale («[…] *property of great importance to the cultural heritage of every people*»).

termine del conflitto i beni sottratti, vietando di trattenerli come riparazioni di guerra (par. 3); i legittimi possessori di tali beni devono inoltre essere risarciti (par. 4). Nel caso dei beni provenienti da un territorio occupato fossero importati illecitamente presso una Parte contraente – indipendentemente dal suo coinvolgimento diretto nel conflitto – essa è tenuta a porli sotto sequestro, o ad adempiere alla richiesta della Parte che ha subito l'esportazione illecita qualora il sequestro non sia avvenuto d'ufficio (par. 2). Infine, il quinto paragrafo prevede la possibilità che le Parti belligeranti affidino ad altre Parti contraenti beni culturali messi potenzialmente in pericolo dallo svolgersi del conflitto. Al cessare delle ostilità, la Parte presso cui i beni sono stati depositati è obbligata a riconsegnarli alle autorità competenti del territorio di provenienza.

Nella III parte, viene consentita l'adesione al Protocollo non solo agli Stati presenti alla Conferenza dell'Aia del 1954 (par. 6), ma anche a qualunque Stato venga invitato ad aderire dal Consiglio esecutivo dell'UNESCO (par. 8). Viene anche lasciata la possibilità agli Stati di scegliere se aderire al Protocollo nella sua interezza, o solo a una tra la prima e la seconda parte (par. 9).

A febbraio 2019, sono 110 gli stati che hanno aderito al I Protocollo, contro i 133 parte al testo principale della Convenzione. Nella lista delle ratifiche del Protocollo spiccano, ai fini di questo lavoro, la recente adesione del Regno Unito alla Convenzione e a entrambi i suoi Protocolli, ratificati il 12 settembre 2017, e l'assenza degli Stati Uniti dalla lista degli Stati parti al I Protocollo. Entrambi gli strumenti sono stati ratificati da Siria, Iraq, Iran, Turchia e Svizzera; Israele ha invece ratificato la Convenzione dell'Aia, ma non il I Protocollo.

## 1.2 La Convenzione UNESCO del 1970 concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà di beni culturali

La Convenzione, adottata dall'UNESCO al termine del sedicesimo meeting il 14 novembre 1970, si occupa del traffico illecito di beni culturali in tempo di pace, trattando anche il tema della restituzione. Nel preambolo, viene sottolineato l'obbligo al rispetto dei beni culturali propri e altrui, e come il traffico illecito danneggi i rapporti tra nazioni[2].

L'art. 1 riporta una definizione di bene culturale con una lista di esempi specifici, in cui sono inclusi, alla lettera c, i beni archeologici provenienti sia da scavi regolari, sia da scavi clandestini. Parimenti la lettera c dell'art. 4 sottolinea come solo i beni culturali «acquisiti da missioni archeologiche, etnologiche o di scienze naturali, con il consenso delle autorità competenti del paese di origine di tali beni» possano considerarsi patrimonio culturale di una nazione.

[2] La spinta principale per la stesura della Convenzione arrivò all'indomani della Risoluzione n. 1514 (XV) del 14/12/1960 sulla concessione dell'indipendenza ai popoli e ai paesi sottoposti a dominio coloniale, emanata dalla Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Tra le istanze più pressanti presentate dai nuovi stati indipendenti emerse la necessità di proteggere il proprio patrimonio culturale, sia richiedendo la restituzione dei beni presenti sul territorio degli Stati ex colonizzatori, sia tramite strumenti per contrastare il saccheggio e il traffico illecito in una fase in cui le loro istituzioni erano ancora deboli. In questo clima la Conferenza Generale dell'UNESCO, al suo undicesimo meeting del 1960, autorizzò con la Risoluzione 4.412 il Direttore Generale a preparare un rapporto sul traffico illecito di beni culturali, inclusa la possibilità di preparare uno strumento internazionale sull'argomento. Dopo aver emanato nel 1964 la *Recommendation on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Export, Import and Transfer of Ownership of Cultural Property*, nel 1968 l'UNESCO diede il via ufficialmente ai lavori per la stesura della Convenzione che sarebbe stata presentata nel 1970 (cfr. Lyndel V. Prott, *Strengths and Weaknesses of the 1970 Convention: An Evaluation 40 years after its adoption*, Paris, UNESCO Headquarters, 20-21 June 2012, http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/Prott_2_en.pdf )

Gli articoli dal 5 all'8 elencano gli obblighi degli Stati parti, tenuti a contrastare il traffico illecito tramite la propria legislazione, con azioni di polizia e tramite iniziative di sensibilizzazione del pubblico e degli addetti ai lavori; si chiede inoltre di implementare misure sanzionatorie verso chi commette l'illecito (art. 8). L'art. 7, lettera b.ii, disciplina la restituzione di beni importati illecitamente, ma acquistati da privati in buona fede. In tal caso, lo Stato presso cui si trova il bene esportato è tenuto a restituirlo allo Stato d'origine che presenti richiesta di restituzione, mentre è responsabilità dello Stato richiedente sia fornire tutte le prove necessarie per dimostrare la provenienza del bene, sia corrispondere un indennizzo all'acquirente che ha agito in buona fede. Entrambi gli Stati sono tenuti ad agevolare le procedure di restituzione (per esempio astenendosi dall'imporre obblighi di dogana sui beni in questione), ma le spese relative ricadono tutte sullo Stato richiedente. Questa norma vale solo per le importazioni illecite avvenute dopo l'entrata in vigore della Convenzione nei confronti degli Stati interessati.

L'art. 9 stabilisce che uno Stato membro i cui beni archeologici o etnologici vengano saccheggiati può chiedere aiuto agli altri Stati parti alla Convenzione. Gli Stati aderenti si impegnano a partecipare a operazioni internazionali di contrasto al traffico illecito, mentre l'art. 10 si occupa delle misure da prendere a livello nazionale, tra cui l'obbligo per gli antiquari di tenere un registro di tracciabilità dei beni che commerciano, e di informare l'acquirente dell'eventuale divieto di esportazione del bene in questione.

Ai fini di questo lavoro, l'art. 11 risulta rilevante. Questo prende in considerazione l'eventualità che i beni importati possano provenire da uno Stato occupato da una potenza straniera. In tal caso sono illeciti l'esportazione e il trasferimento di proprietà forzati, anche qualora l'occupazione non sia la causa diretta di tale traffico.

L'art. 12 ribadisce l'obbligo di rispetto del patrimonio culturale degli Stati con cui si hanno relazioni internazionali, mentre l'art. 13, che illustra l'obbligo di adeguare la propria legislazione per l'applicazione della Convenzione, alla lettera d prevede il diritto di ogni Stato parte a rendere inalienabili i propri beni, e l'obbligo per gli altri Stati parti di rispettare tale inalienabilità.

L'art. 19 apre la Convenzione alla ratifica e all'accettazione da parte degli Stati membri dell'UNESCO, ma il documento è anche aperto all'adesione di Stati non membri qualora invitati dal Consiglio esecutivo dell'Organizzazione (art. 20). Gli Stati parti della Convenzione sono inoltre tenuti ad applicarla anche a qualunque territorio per le cui relazioni internazionali siano responsabili (art. 22).

Gli Stati che hanno aderito alla Convenzione o l'hanno accettata sono 135 a dicembre 2017. L'UNESCO ha inoltre istituito un Comitato sussidiario per il meeting degli Stati parti[3], col compito di agevolare l'applicazione della Convenzione e interagire con il Comitato intergovernativo per il ritorno e la restituzione (ICPRCP)[4].

## 1.3 La Convenzione UNIDROIT del 1995 sui beni culturali rubati o illecitamente esportati

L'UNIDROIT (Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato) ha stilato la Convenzione sui beni culturali rubati o illecitamente esportati nel 1995, su stimolo dell'UNESCO come strumento complementare alla Convenzione del 1970[5].

[3] http://www.UNESCO.org/new/en/culture/themes/illicit-trafficking-of-cultural-property/subsidiary-committee/

[4] http://www.UNESCO.org/new/en/culture/themes/restitution-of-cultural-property/#c163842

[5] L'UNIDROIT (Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato, in francese I*nstitut international pour l'unification du droit privé*) è un'organizzazione indipendente con sede a Roma. Il suo scopo è lo studio e l'armonizzazione, tramite bozze di leggi e di trattati, del diritto privato internazio-

La Convenzione si concentra sulle richieste di carattere internazionale concernenti la restituzione e ritorno dei beni esportati illecitamente o rubati (art. 1), fornendo all'art. 2 una definizione breve dei beni in esame, poi approfondita da un elenco specifico in appendice.

Il cap. II concerne le norme relative alla restituzione dei beni culturali rubati: all'art. 3 impone l'obbligo di restituzione da parte del possessore di un bene rubato (art. 3 par. 1), e considera rubati anche i beni provenienti da scavi archeologici illegali (art. 3 par. 2). I parr. 3-8 definiscono i limiti temporali affinché la parte lesa faccia richiesta di restituzione, e i termini per la caduta in prescrizione. All'art. 4 par. 1 si trovano le condizioni per cui il possessore del bene culturale rubato ha diritto all'indennizzo, cioè l'acquisto in buona fede e la prova di aver agito con la dovuta diligenza, e il par. 2 indica la persona che ha ceduto il bene culturale al possessore come colui che dovrebbe provvedere all'indennizzo; tuttavia il par. 3 prende anche in considerazione la possibilità che sia il richiedente stesso a dover pagare l'indennizzo, anche se ciò non pregiudica il diritto del richiedente di rifarsi su altri per essere rimborsato. I parr. 4 e 5 trattano invece rispettivamente della procedura di verifica della dovuta diligenza e del trattamento dovuto al possessore, che non può essere più favorevole di quello della persona che gli ha ceduto il bene a titolo ereditario o gratuito.

---

nale, specialmente quello commerciale. L'obiettivo della Convenzione del 1995 è quello di essere un complemento al testo dell'UNESCO del 1970, tenendo conto dei risultati visti in venticinque anni dall'entrata in vigore di quest'ultima. La Convenzione fu adottata a una Conferenza diplomatica tenutasi a Roma il 24 giugno 1995, ed entrò in vigore il primo luglio 1998.
Lo scopo dichiarato del testo è non solo quello di trovare un difficile equilibrio tra i diritti del compratore in buona fede e il diritto alla restituzione da parte del legittimo possessore del bene illecitamente esportato, ma soprattutto quello di disincentivare il traffico illecito rendendolo poco vantaggioso (cfr. «The 1995 UNIDROIT Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects - an overview», https://www.unidroit.org/overviecp/english ).

Il capitolo III tratta del ritorno dei beni esportati illecitamente. In questo caso non si parla di una questione tra privati bensì di una richiesta che avviene tra Stati contraenti. All'art. 5 sono descritte le condizioni per la richiesta di ritorno, come la mancata riconsegna del bene in seguito a un'esportazione temporanea autorizzata (par. 2), o la dimostrazione, da parte dello Stato richiedente, che l'esportazione pregiudichi significativamente l'integrità del bene e/o del patrimonio culturale di cui fa parte (par. 3). Il limite per la presentazione della richiesta di ritorno è fissato a tre anni a partire dal momento in cui lo Stato richiedente viene a conoscenza di dove e presso chi si trovava il bene, e a cinquant'anni dalla data di esportazione o della riconsegna pattuita e non rispettata.

L'art. 6 tratta dell'eventuale indennizzo al possessore del bene, con norme coerenti con quelle descritte all'art. 4 per la procedura di restituzione, con la differenza che in questo caso il possessore può scegliere se rimanere proprietario del bene (pur riconsegnandolo allo Stato richiedente), oppure cederlo a titolo oneroso o gratuito a una persona di sua scelta, residente nello Stato richiedente e che offra le necessarie garanzie. L'art. 7 infine elenca le eccezioni all'applicazione delle norme di restituzione e ritorno: se l'esportazione non è più illecita al momento della richiesta, oppure se l'esportazione del bene è avvenuta quando l'autore era ancora in vita o comunque entro cinquant'anni del suo decesso. Tuttavia, nessuna di queste eccezioni è da considerarsi valida se il bene in questione è strumento per l'uso tribale o rituale di una comunità autoctona.

Il capitolo IV fornisce le disposizioni generali per l'applicazione della Convenzione, quali a chi sottoporre la controversia, il rapporto della Convenzione con la legislazione interna degli Stati, e precisa (art. 10) che non è retroattiva. Per quanto concerne la restituzione, trattata nel capitolo II, la Convenzione si applica solo a casi in cui l'illecito è avvenuto dopo l'entrata in vigore della Convenzione presso lo Stato in cui viene pre-

sentata la richiesta, e a condizione che il furto sia avvenuto dopo l'entrata in vigore della Convenzione nello Stato richiedente; l'oggetto deve inoltre trovarsi in uno stato aderente alla Convenzione nel momento della richiesta. Le disposizioni riguardanti le norme sul ritorno trattate nel terzo capitolo invece prevedono che l'esportazione illegale debba essere avvenuta dopo l'entrata in vigore della Convenzione sia presso lo Stato richiedente, sia presso quello in cui si trova il bene. L'art. 10 par. 6 precisa comunque che i limiti per l'applicazione della Convenzione non pregiudicano l'applicazione di qualsiasi altro strumento a disposizione degli Stati per contrastare il furto e l'esportazione illecita di beni culturali avvenuti prima dell'entrata in vigore della Convenzione.

Nelle disposizioni finali del capitolo V la malleabilità della Convenzione viene ribadita all'art. 13. Agli Stati parti è concessa la possibilità di stringere tra loro accordi bilaterali specifici, e la Convenzione si subordina (parr. 1 e 3) agli altri strumenti internazionali pertinenti allo stesso ambito che siano adottati dagli Stati; nonché, eventualmente, alle norme interne delle organizzazioni di integrazione economica e degli organismi regionali di cui gli Stati fanno parte.

La Convenzione non prevede l'adeguamento delle legislazioni statali, ed è quindi da considerarsi *self-executing*. L'unico obbligo degli Stati parti è quello illustrato all'art. 17 di depositare, entro sei mesi dalla ratifica della Convenzione, una copia della propria legislazione sull'esportazione dei beni culturali. La Convenzione finora è stata ratificata da 41 paesi, con altri 11 Stati parti che però non l'hanno adottata; tra questi ultimi si può sottolineare la presenza della Svizzera. In nessuna delle due liste appaiono USA e Regno Unito, due dei più prominenti paesi di destinazione del mercato dei beni culturali, né Siria e Iraq.

## 1.4 La Convenzione di Palermo

La Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale del 2000, detta Convenzione di Palermo, pur non trattando specificamente di beni culturali, può ugualmente fornire degli strumenti per contrastarne il traffico illecito[6]. Appaiono rilevanti l'art. 6, riguardante la criminalizzazione del riciclaggio di denaro, e gli artt. da 12 a 14, sulla confisca dei beni e dei profitti derivanti dal crimine organizzato transnazionale. In particolare l'art. 13 definisce l'obbligo di cooperazione tra gli Stati parti per quanto riguarda la confisca e restituzione «*to the greatest extent possible within its domestic legal system*».

## 1.5 Le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite

Le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza adottate ai sensi del capo VII della Carta delle Nazioni Unite sono vincolanti per gli Stati membri.

Una prima Risoluzione che può risultare rilevante per il contrasto del traffico illecito di beni culturali provenienti dai conflitti mediorientali è la numero 661 del 1990, che chiedeva agli Stati di impedire l'importazione di beni di qualsiasi genere provenienti da Iraq e Kuwait nel contesto delle sanzioni imposte all'Iraq in seguito all'invasione

[6] La Convenzione è stata adottata dalle Nazioni Unite il 15 novembre del 2000 con la Risoluzione 55/25, e aperta alla firma al termine della Conferenza sul crimine organizzato transnazionale tenutasi a Palermo dal 12 al 15 dicembre 2000; è poi entrata in vigore a livello internazionale il 29 settembre 2003 a seguito del deposito dello strumento di ratifica. La Convenzione prevede che gli Stati parti si impegnino nella lotta al crimine organizzato sia a livello locale, sia tramite la cooperazione internazionale, ed è stata ratificata da 147 Stati. Vi sono inoltre tre Protocolli aggiuntivi: il Protocollo delle Nazioni Unite sulla prevenzione, soppressione e persecuzione del traffico di esseri umani, in particolar modo donne e bambini, il Protocollo contro il traffico di migranti via terra, mare e aria, e il Protocollo sulla lotta contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni.

del Kuwait il 2 agosto 1990. Sebbene non tratti di beni culturali, verrà comunque richiamata in atti successivi (vedi *infra*) soprattutto in quanto la sua entrata in vigore fornisce un orizzonte temporale preciso per la regolamentazione delle esportazioni di beni culturali provenienti dall'Iraq.

Un'altra Risoluzione di rilievo è la 1267 del 1999, in cui il regime dei talebani che allora governava l'Afghanistan viene denunciato come complice del terrorismo internazionale, e gli viene intimato di consegnare Osama bin Laden alle autorità di uno degli Stati in cui Al Qaeda aveva eseguito attentati terroristici. Inoltre, gli Stati vengono esortati a intraprendere delle misure di contrasto al terrorismo internazionale, tra cui, al par. 4.b, il contrasto a forme di finanziamento, anche indiretto, del regime talebano, con l'unica eccezione dei fondi destinati a operazioni umanitarie.

La Risoluzione 1373 del 2001 fu emanata all'indomani degli attacchi dell'11 settembre, ed è dedicata interamente al contrasto del terrorismo internazionale, con particolare attenzione al finanziamento, di cui si occupa l'intero primo paragrafo. Sebbene i punti b, c e d del paragrafo specifichino situazioni in cui si chiede agli Stati di perseguire situazioni in cui il finanziamento al terrorismo deriva da un coinvolgimento attivo delle persone incriminate, il punto a lascia più spazio di manovra, decretando che tutti gli Stati dovranno, genericamente, «*prevent and suppress the financing of terrorist acts*». La Risoluzione, inoltre, non si riferisce a un'organizzazione terroristica o regime in particolare. Non è il caso della Risoluzione 1989 (2011), che tratta del contrasto al finanziamento ad Al Qaeda nello specifico; degno di nota è il par. 7, in cui come forma di finanziamento vengono inclusi anche i proventi di attività criminali di vario tipo, con una menzione specifica del traffico di droga.

La Risoluzione 1483 (2003) detta le misure da intraprendere per contribuire alla stabilità e alla sicurezza in Iraq, paese allora coinvolto nella seconda guerra del Golfo. Il par. 7 del testo chiede agli Stati membri di facilitare il ritorno dei beni culturali sottratti illegalmente in Iraq fin dal 1990 (facendo riferimento alla Risoluzione n. 661[7]), e di vietare il commercio di qualunque bene si possa sospettare essere stato esportato illegalmente.

La Risoluzione 2170 del 2014 nomina a sua volta esplicitamente organizzazioni terroristiche quali ISIS/ISIL, Al Qaeda e ANF, con riferimento all'occupazione di territori in Siria e Iraq. Vi è inoltre una menzione esplicita della distruzione di beni culturali in seguito ad azioni terroristiche, in una lista che comprende anche numerosi atti di violenza sui civili e violazioni dei diritti umani quali la negazione del diritto all'istruzione. Il finanziamento del terrorismo viene trattato nei parr. 11-17, incluso uno specifico richiamo alla Risoluzione 1373, ma rispetto al testo del 2001 vi sono ulteriori specifiche. Il par. 14, in particolare, condanna ogni forma di commercio, diretto e indiretto, utile al finanziamento di ISIS, ANF, Al Qaeda e organizzazioni satellite affiliate a quest'ultima. In questa norma è presente un richiamo al già citato par. 7 della Risoluzione 1989 (2011), oltre che alla Risoluzione 1267 (1999).

La Risoluzione 2199 del 2015 è a sua volta dedicata al contrasto delle attività terroristiche delle organizzazioni elencate nella Risoluzione 2170 (2014). Il testo è diviso secondo le diverse aree di intervento per il contrasto al finanziamento e supporto del terrorismo, quali il commercio di petrolio (e il commercio in senso lato, incluso il traffico di droga) con raffinerie legate ad Al Qaeda, ISIS o ANF, i rapimenti dietro richiesta di riscatto, e il traffico d'armi. Agli Stati è anche richiesto di impedire l'accesso al sistema

[7] 2929mo meeting delle Nazioni Unite, «The Situation between Iraq and Kuwait», https://undocs.org/S/RES/661(1990)

bancario internazionale ai membri delle sopraccitate organizzazioni terroristiche, e di congelare e risorse economiche e finanziarie di cui si servono i terroristi. Infine, il traffico illecito di beni culturali viene trattato specificamente, e non nel contesto più ampio del commercio illecito. Nella sezione denominata «*Cultural Heritage*» la Risoluzione condanna la distruzione sia deliberata che casuale di beni culturali in Iraq e Siria, particolarmente da parte di ISIS e ANF (par. 15), e al par. 16 riconosce che queste organizzazioni sono coinvolte sia direttamente che indirettamente nel traffico illecito di beni culturali sottratti illegalmente nella regione; tali profitti vengono poi reinvestiti a supporto delle loro attività terroristiche. Richiamando il par. 7 della Risoluzione 1483 (2003), il par. 17 chiede agli Stati di favorire la restituzione di tutti beni sottratti illegalmente in Iraq a partire dal 6 agosto 1990, e dal 15 marzo 2011 per quanto riguarda la Siria. Questa azione di salvaguardia include anche la proibizione di importare o esportare tali beni a scopo commerciale; nel testo è enfatizzato come lo scopo finale sia «*their eventual safe return to the Iraqi and Syrian peopl*e». Con la successiva Risoluzione 2253 (2015), il CdS ha rafforzato questa ed altre Risoluzioni, reiterando l'obbligo degli Stati a impegnarsi nella lotta al finanziamento al terrorismo, e prolungando l'incarico degli organi di monitoraggio deputati a sorvegliare l'implementazione di tali norme.

# B) FONTI UNIVERSALI DI SOFT LAW

## 1.6 Le Risoluzioni non vincolanti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite

Oltre alle Risoluzioni vincolanti, il Consiglio di Sicurezza può emanare anche Risoluzioni non derivanti dal capo VII della Carta delle Nazioni Unite, che sono quindi da considerare atti di *soft law*.

Con la Risoluzione 2249 del 2015, il CdS condanna gli attacchi terroristici effettuati dall'ISIS in Libano, Francia, Russia e Turchia. Tra le ragioni per cui l'ISIS costituirebbe «*a global and unprecedented threat to international peace and security*» sono menzionate le numerose violazioni dei diritti umani perpetrate dall'organizzazione, la sistematica distruzione del patrimonio culturale, e il traffico di beni culturali. Vale inoltre la pena di inserire in questo elenco la Risoluzione 2268 del 2016, che sebbene non tratti direttamente di traffico di beni culturali e finanziamento al terrorismo, chiede la cessazione delle ostilità in Siria e di garantire l'accesso al paese da parte delle organizzazioni umanitarie.

La Risoluzione 2347 del 2017 è dedicata interamente al traffico illecito e alla distruzione di beni culturali ad opera di ISIS, Al Qaeda e organizzazioni a loro associate. Malgrado la Risoluzione non sia un atto di *hard law*, essa fa riferimento a numerosi atti vincolanti emanati dal CdS, richiamando in particolare le già citate risoluzion1 1373 (2001), 2199 (2015) e 2253 (2015) sul contrasto del finanziamento al terrorismo internazionale. Inoltre vengono richiamate la Convenzione di Palermo sul crimine organizzato transnazionale, la Convenzione dell'Aia del 1954 e i suoi Protocolli sulla protezio-

ne dei beni culturali in caso di conflitto armato, nonché diverse convenzioni UNESCO tra qui quella del 1970 sull'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà di beni culturali[8]. Si fa anche menzione degli sforzi da parte del Consiglio d'Europa per il contrasto al traffico illecito di beni culturali, e alle raccomandazioni del FATF sulle misure di contrasto al finanziamento del terrorismo, in particolare in riferimento alla *customer due diligence*. In breve, pur non costituendo un atto di *hard law*, la Risoluzione 2347 si rifà alla maggior parte delle linee guida già esistenti – vincolanti e non – per supportare le proprie indicazioni. Oltre alla generica condanna della distruzione e del saccheggio dei beni culturali in caso di conflitto armato, «*notably by terrorist groups*», la Risoluzione al par. 2 ricorda che il traffico illecito di tali beni potrebbe essere considerato finanziamento al terrorismo dal Comitato 1267/1989/2253 per le sanzioni all'ISIS e Al Qaeda, mentre al par. 3 condanna gli scavi illegali e la sottrazione di beni culturali commessi da tali organizzazioni sia direttamente, sia da loro associati. I parr. 8-11 chiedono agli Stati di implementare misure per impedire il traffico illecito di beni culturali provenienti da zone in cui è in atto un conflitto, in particolare ad opera di organizzazioni terroristiche. Nel par. 9 si fa riferimento all'art. 2(b) della Convenzione di Palermo, ricordando che il traffico illecito di beni culturali, qualora andasse a beneficio di organizzazioni criminali o terroristiche, è da considerarsi «*a serious crime*». All'art. 17 inoltre la Risoluzione suggerisce una lista di azioni che gli Stati dovrebbero intraprendere per migliorare il contrasto al traffico illecito, molte delle quali riguardano la costruzione di database dei beni culturali e la richiesta di documentazione dettagliata nelle procedure di importazione ed esportazione dei beni.

[8] Le altre convenzioni UNESCO citate sono quelle del 1972 (sulla tutela del patrimonio culturale e naturale mondiale), del 2003 (Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale) e del 2005 (Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità di espressioni culturali).

L'art. 19 prevede l'introduzione di una componente culturale nelle missioni di peacekeeping (i cosiddetti 'caschi blu della cultura'[9]), laddove, su richiesta delle autorità competenti, vi sia bisogno di assistenza nella protezione del patrimonio culturale nelle aree di crisi, incluso il contrasto al traffico illecito.

## 1.7 Atti dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite

All'interno delle Nazioni Unite, non è solo il Consiglio di Sicurezza a occuparsi della protezione dei beni culturali. Anche l'Assemblea Generale ha emanato numerose Risoluzioni, nel suo caso non vincolanti, riguardanti il tema del traffico e dell'esportazione illeciti di beni culturali[10], con particolare attenzione al ritorno e restituzione dei beni culturali ai paesi d'origine[11]. Le più recenti in particolare prendono atto del rapporto tra traffico illecito e conflitti armati o finanziamento al terrorismo; si veda per esempio la Risoluzione 70/76 del 17 dicembre 2015, che riconosce il ruolo delle organizzazioni terroristiche non solo nella distruzione dei beni culturali, ma anche nel traffico, equiparandole al crimine organizzato; viene inoltre sottolineato come i beni culturali in Medio Oriente siano attualmente a rischio in modo particolare, e non viene fatta distinzione tra conflitti interni e internazionali per quanto riguarda il saccheggio e la distru-

---

9 http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/MibacUnif/Comunicati/visualizza_asset.html_65557617.html

10 Una lista completa delle Risoluzioni è disponibile sul sito dell'UNESCO: «*Resolutions adopted by the United Nations General Assembly about Return and Restitution of Cultural Property*», http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/restitution-of-cultural-property/united-nations/

11 Si vedano in particolare: A/RES/58/17 (2003) con riferimento alla Risoluzione del CdS 1483 (2003), in particolare il par. 7 sulla restituzione dei beni culturali sottratti in Iraq; A/RES/61/52 (2007), che richiama la Risoluzione precedente ed esorta gli Stati ad applicare le direttive UNESCO, e a cooperare per l'applicazione di norme comuni riguardo l'esportazione dei beni culturali come l'applicazione dello standard Object ID; e A/RES/64/78 (2009) che reitera e aggiorna i contenuti della Risoluzione 61/52.

zione del patrimonio culturale. La Risoluzione esorta anche gli Stati ad aderire alle Convenzioni UNESCO, alla Convenzione dell'Aia e alla Convenzione UNIDROIT, di cui viene reiterata l'importanza. Al punto 14 si chiede agli Stati di implementare legislazioni, sulla base dell'art. 2 della Convenzione di Palermo, per rendere il traffico e lo scavo illecito di beni culturali un reato grave («*a serious crime*»). Agli Stati viene anche richiesto di far sì che tutti gli attori del mercato dell'arte siano tenuti a fornire documentazione verificabile riguardo i beni che commerciano; ciò include anche il mercato su internet (punto 15). Gli Stati dovrebbero inoltre applicare le Linee Guida internazionali per la prevenzione del crimine e per la giustizia penale relative al traffico di beni culturali e reati correlati (*International Guidelines for Crime Prevention and Criminal Justice Responses with Respect to Trafficking in Cultural Property and Other Related Offences*), divulgate con la Risoluzione dell'Assemblea Generale 69/196 del 26 gennaio 2015 (vedi paragrafo successivo).

## 1.8 Le Linee Guida internazionali per la prevenzione del crimine e per la giustizia penale relative al traffico di beni culturali e reati correlati

Le Linee Guida sono divise in quattro capitoli. Il primo parla della prevenzione del crimine tramite l'informazione e la raccolta dati; si occupa inoltre del ruolo delle istituzioni culturali e del settore privato, del monitoraggio del mercato dei beni culturali, di importazione ed esportazione, scavi archeologici, istruzione e informazione del pubblico. Il capitolo II contiene le linee guida riguardanti la giustizia penale: l'adesione e implementazione dei trattati internazionali rilevanti, la criminalizzazione di determinate condotte e le sanzioni amministrative, la responsabilità delle persone giuridiche, la con-

fisca e sequestro dei beni e le misure investigative. Il terzo capitolo si occupa della cooperazione internazionale, inclusi argomenti come la giurisdizione, l'estradizione, la confisca e sequestro dei beni, e la cooperazione tra le diverse forze dell'ordine e autorità investigative; in questo capitolo sono presenti anche le linee guida per il ritorno, restituzione o rimpatrio dei beni culturali. Infine, il capitolo IV contiene le indicazioni per l'applicazione delle Linee Guida.

## 1.9 Atti del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite

Il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC)[12] si è occupato a più riprese, in tempi recenti, di traffico illecito di beni culturali. Una serie di Risoluzioni dedicate al contrasto del traffico illecito di beni culturali[13] esorta gli Stati a implementare misure preventive contro il traffico illecito, e chiede all'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (UNODC) di entrare nella rete già formatasi tra UNESCO, ICOM, INTERPOL, UNIDROIT e WCO cooperando con queste organizzazioni, tra le altre cose, per favorire ritorno e restituzione dei beni. La Risoluzione 2010/19 reitera e rafforza gli stessi concetti, sottolineando, alla stregua della Risoluzione 2003/29, l'importanza per gli Stati di aderire alla Convenzione dell'Aia del 1954. La Risoluzione ECOSOC 2011/42, «*Strengthening crime prevention and criminal justice responses to protect cultural property, especially with regard to its trafficking*» invece pone l'accento sulla Convenzione di Palermo sul crimine organizzato

[12] L'ECOSOC è uno dei sei organi principali delle Nazioni Unite. Si occupa di delle policy riguardanti temi economici, sociali e ambientali. Emana raccomandazioni e coordina l'implementazione di obiettivi comuni in questi ambiti. http://www.un.org/en/ecosoc/about/

[13] La Risoluzione 2003/29, intitolata «*Prevention of crimes that infringe on the cultural heritage of peoples in the form of movable property*», e le Risoluzioni 2004/34 e 2008/23, intitolate «*Protection against trafficking in cultural property*»

transnazionale, esortando gli Stati ad aderirvi; in generale il problema del traffico illecito dei beni culturali viene esaminato dalla prospettiva della sua connessione alla criminalità organizzata piuttosto che nel contesto dei conflitti armati o del finanziamento al terrorismo, opzione quest'ultima che non è contemplata nel documento.

## 1.10 Gli atti dell'UNESCO

Dopo la Convenzione del 1970 e la *Recommendation on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Export, Import and Transfer of Ownership of Cultural Property* che l'aveva preceduta nel 1964, l'UNESCO ha continuato a emanare atti che interessano in maniera più o meno diretta il contrasto al traffico illecito di beni culturali. Sebbene la Convenzione del 1972 sulla protezione del patrimonio culturale e naturale non tratti questo problema, la raccomandazione emanata nella stessa data[14] invita gli Stati membri dell'UNESCO a sanzionare, coerentemente con la legislazione interna, il danneggiamento volontario di siti o beni di interesse culturale, e a confiscare il materiale utilizzato per scavi illeciti. Nel 1978 l'UNESCO ha invece emanato una Raccomandazione dedicata esclusivamente alla protezione dei beni culturali mobili[15]; il testo si focalizza sui rischi di danneggiamento dovuti al trasporto di tali beni e alla loro esposizione al pubblico, ma viene toccato anche il tema del furto e degli scavi illeciti. Soprattutto, gli Stati vengono invitati a collaborare, usando ogni mezzo di comunicazione disponibile, in modo da contrastare il traffico illecito (art. 25 (c)).

---

[14] *Recommendation concerning the Protection, at National Level, of the Cultural and Natural Heritage*, 16 novembre 1972. La Raccomandazione è un atto a sé stante, in modo da includere anche gli Stati che non avevano ratificato da subito la Convenzione.

[15] *Recommendation for the Protection of Movable Cultural Property*, 28 novembre 1978

Durante la stessa Conferenza Generale è stato anche aggiornato lo statuto del Comitato intergovernativo per la promozione del ritorno dei beni culturali, istituito in concomitanza della Convenzione del 1970. La Risoluzione 33/C del 2005 conferisce al Comitato, oltre a un ruolo di controllo, consulenza e divulgazione già stabilito nello statuto del 1978[16], la possibilità di fare da mediatore nelle dispute tra Stati riguardanti la restituzione, senza che questo costituisca un arbitrato vincolante a livello giuridico (art. 4 par. 1).

Il Comitato ha anche redatto, nel 1999, un Codice deontologico per i commercianti in beni culturali (*International Code of Ethics for Dealers in cultural property*). La creazione del Codice è stata ritenuta necessaria a fronte di una crescente preoccupazione di fronte al problema del traffico illecito di beni culturali; nel preambolo viene inoltre sottolineato l'apporto dato dal commercio di tali beni alla disseminazione e alla conoscenza del patrimonio culturale mondiale. Risultano rilevanti in particolare gli artt. 3 e 4. Se il commerciante ha motivo di credere (*reasonable cause*) che un bene sia stato illecitamente scavato o esportato, egli si impegna a non partecipare a nessuna transazione che abbia per oggetto quel bene, a meno che non gli sia esplicitamente richiesto dallo Stato cui il bene appartiene. In generale, gli interessi dello Stato possessore prevalgono su quelli del mercante, che si impegna a collaborare alle operazioni di ritorno.

Nel 2011, lo stesso Comitato ha pubblicato le *Model Provisions on State Ownership of Undiscovered Cultural Objects*. Si tratta di un modello di normativa stilato da un gruppo di esperti nominati dalle segreterie di UNESCO e UNIDROIT. Lo scopo del documento è di facilitare gli Stati nella creazione di un quadro normativo per la protezione

[16] *Statutes of the Intergovernmental Committee for Promoting the Return of Cultural Property to its Countries of Origin or its Restitution in case of Illicit Appropriation* (Adopted by 20 C/Resolution 4/7.6/5 of the 20th session of the General Conference of UNESCO, Paris, 24 October-28 November 1978)

del patrimonio culturale, tramite l'adozione di leggi che riconoscano i beni culturali non ancora scoperti (cioè quelli sotterranei e subacquei) come proprietà dello stato. In particolare la previsione n.4 indica che i beni culturali scavati illecitamente, oppure frutto di scavi legali ma illecitamente detenuti, sono da considerarsi oggetti rubati. Questa norma, ispirata all'art. 3 (2) della Convenzione UNIDROIT, autorizzerebbe gli Stati a considerare lo scavo illecito di beni culturali un reato penale. La previsione n.5 rafforza la precedente dichiarando l'inalienabilità dei beni descritti nella n.4: ogni trasferimento di proprietà, anche lecito, è da considerarsi nullo, con l'unica eccezione in cui il destinatario del trasferimento abbia un valido titolo di proprietà al momento del trasferimento[17].

L'UNESCO ha inoltre collaborato con INTERPOL e ICOM alla stesura di una lista di azioni da intraprendere per il contrasto al traffico illecito di beni culturali su internet[18], riguardanti in gran parte l'obbligo per le piattaforme di vendita di collaborare con le indagini e rendere accessibili i propri dati. Nel documento si fa riferimento all'INTERPOL Stolen Works of Art Database[19], in cui sono presenti sezioni specifiche per i beni che risultano rubati da Siria e Iraq, oltre che dalla Libia e dall'Afghanistan.

Altri strumenti di supporto legale e pratico proposti dall'UNESCO per il contrasto al traffico illecito sono il modello di certificato di esportazione per oggetti culturali[20] stilato insieme al WCO, lo standard Object ID[21] per l'inventariazione dei beni culturali promosso dall'ICOM, e il codice etico dell'ICOM per i musei[22]. Sebbene nessuno di

---

17 L'esempio portato nelle linee guida delle *Model Provisions* è quello in cui un museo archeologico statale decidesse di vendere uno dei propri beni, oppure lo facesse un privato che aveva legalmente acquisito il bene da prima dell'entrata in vigore della normativa. In entrambi i casi il museo e il privato sarebbero i possessori del bene, e hanno diritto a disporne come meglio credono.

18 *Basic Actions concerning Cultural Objects being offered for Sale over the Internet*, 2006.

19 https://www.interpol.int/Crime-areas/Works-of-art/Database

20 *Model Export Certificate for Cultural Objects*, 2005

21 http://archives.icom.museum/object-id/index.html

22 *ICOM Code of Ethics for Museums*, stilato nel 1986 e riveduto nel 2004, http://icom.museum/the-vision/code-of-ethics/

questi strumenti abbia un valore legale vincolante, essi contribuiscono alla costruzione di una *best practice* condivisa anche dagli organismi di polizia (come nel caso dell'adozione dello standard Object ID da parte, tra gli altri, dell'INTERPOL e del Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale).

## 1.11 Le Raccomandazioni del FATF

Nell'ambito del contrasto al finanziamento del terrorismo internazionale, l'organo che ha emanato atti di soft law più rilevanti è probabilmente il FATF (*Financial Action Task Force*)[23]. Le raccomandazioni di carattere generale sono raccolte nel documento «*The FATF Recommendations – International Standards On Combating Money Laundering and the financing of terrorism & proliferation*», pubblicato nel 2012 e costantemente aggiornato[24]. Le raccomandazioni n. 10 e 11 dettano delle linee guida affinché le transazioni internazionali vengano registrate dalle istituzioni finanziarie; tale registro dovrebbe rimanere accessibile alle autorità competenti per almeno cinque anni. Le stesse istituzioni dovrebbero applicare la *customer due diligence*, assumendosi la responsabilità di indagare nel caso vi sia il ragionevole dubbio che la transazione sia illecita o, in particolare, vi sia il sospetto di riciclaggio di denaro o finanziamento al terrorismo (R. 10 (iii)).

---

[23] Questo organismo intergovernativo istituito a Parigi nel 1989, ha lo scopo di implementare misure per il contrasto al riciclaggio di denaro, al finanziamento del terrorismo e in generale alle pratiche illecite che minacciano l'integrità del sistema finanziario internazionale. Il FATF si esprime tramite Raccomandazioni non vincolanti, volte a creare la volontà politica negli Stati membri ad applicare riforme interne per aderire agli standard suggeriti dall'organizzazione.

[24] L'edizione cui si fa riferimento è quella del novembre 2017. http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html

Nel 2015 il FATF ha pubblicato un rapporto riguardante il finanziamento all'ISIS, «*Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)*». Il documento rileva che l'ISIS utilizza metodi di finanziamento fino ad allora non presi in considerazione dal FATF, come l'estorsione di denaro e la confisca di beni che transitano sui territori occupati dal gruppo terroristico. Questa macroarea è considerata dal rapporto come la principale fonte di finanziamento dello Stato Islamico, e include il traffico illecito di beni culturali. Tuttavia i dati quantitativi su quest'ultimo scarseggiano, rilevando anche che questa attività illecita non è esclusiva dei territori occupati dall'ISIS ma interessa tutta l'area coinvolta dal conflitto siriano. Il FATF propone di contrastare il traffico illecito agendo sui canali commerciali, richiedendo accurata documentazione sui beni culturali venduti; sarebbero case d'asta, mercanti d'arte e qualunque altra istituzione che si occupa di commercio di antichità a essere responsabili di richiedere tale documentazione. Le banche dovrebbero rifiutare transazioni provenienti dalla vendita di beni provenienti da Iraq o Siria. Inoltre si propone di richiedere a questi attori di denunciare qualunque sospetto di attività illecite o fraudolente, come per esempio della documentazione contraffatta. Il FATF surroga le proprie proposte richiamando la Risoluzione 2199 (2015) del CdS delle Nazioni Unite (v. *supra*), il Regolamento della Commissione Europea 1210/2003, art. 3, che proibisce il commercio di opere illegalmente esportate dall'Iraq, e il Regolamento 36/2012, che impone sanzioni commerciali alla Siria che possono interessare anche il traffico di beni culturali.

# C) FONTI REGIONALI

## 1.12 L'UNIONE EUROPEA

L'Unione Europea ha emanato diversi atti riguardanti il contrasto al terrorismo e concernenti i rapporti dei Paesi membri con Siria e Iraq durante i recenti conflitti.

Il già citato art. 3 del Regolamento 1210/2003 del Consiglio dell'Unione Europea proibisce agli Stati membri sia di importare beni culturali usciti illecitamente dall'Iraq, sia di esportarvi beni provenienti dal territorio dell'Unione. Fanno eccezione i beni esportati legalmente dall'Iraq prima del 6 agosto 1990, e, in direzione inversa, quelli che vi fanno ritorno in ottemperanza alla Risoluzione NU 1483 (2003). Inoltre, vale sempre la regola per cui, nel caso esista anche solo il ragionevole sospetto che i beni in questione siano usciti dall'Iraq senza il consenso del legittimo proprietario o in violazione della legge irachena, il loro commercio è comunque vietato.

Il Regolamento 116/2009[25] regola l'esportazione dei beni culturali al di fuori del territorio dell'Unione, imponendo l'uso di una licenza di esportazione (art. 2) valida per tutti gli Stati membri, che deve essere presentata alla dogana (art. 4). Il Regolamento chiede agli Stati di applicare sanzioni «efficaci, proporzionate e dissuasive» senza ulteriori specifiche, lasciando a loro l'interpretazione della norma.

[25] Regolamento (CE) N. 116/2009 del Consiglio dell'Unione Europea del 18 dicembre 2008 relativo all'esportazione di beni culturali

Il Regolamento UE 36/2012[26] impone misure restrittive al commercio e al trasferimento di fondi tra stati UE e Siria, ma non tratta nello specifico di beni culturali, a differenza del Regolamento sull'Iraq.

Nel 2015, il Parlamento Europeo ha emanato una Risoluzione sulla distruzione di siti culturali a opera dell'ISIS/Da'ish (2015/2649(RSP)[27]). Si tratta di un atto di *soft law* in cui vengono richiamate varie fonti di diritto internazionale sia riguardanti i rapporti con Siria e Iraq e la lotta al terrorismo, sia riguardanti la protezione del patrimonio culturale tanto in caso di conflitto quanto in tempo di pace. Tra queste la Convenzione dell'Aia e il suo secondo Protocollo, le Convenzioni UNESCO del 1970, 1972, 2003 e 2005 e la Convenzione UNIDROIT. La Risoluzione si rifà anche ai già citati Regolamenti UE e alla Risoluzione 2199 (2015) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Il testo parla di contrasto alla distruzione del patrimonio culturale, ma non tralascia il traffico illecito di beni culturali che, alla lettera H, viene definito il terzo in ordine di grandezza dopo il commercio illegale di stupefacenti e di armi; nello stesso capoverso è riconosciuta l'inadeguatezza degli attuali meccanismi nazionali e internazionali di fronte a questo problema. Nel capoverso successivo, si sottolinea come la lotta al commercio illecito di beni culturali non sia una prerogativa dell'UE in quanto non preso in considerazione dai trattati; ma si può ritenere ugualmente competenza dell'Unione in quanto riguarda «il mercato interno, lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG), la cultura e la politica estera e di sicurezza comune (PESC)».

---

[26] Regolamento (UE) N. 36/2012 del Consiglio dell'Unione Europea del 18 gennaio 2012 concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Siria e che abroga il regolamento (UE) n. 442/2011

[27] Risoluzione del Parlamento europeo del 30 aprile 2015 sulla distruzione di siti culturali ad opera dell'ISIS/Da'ish (2015/2649(RSP))

Alla luce di queste considerazioni, la Risoluzione 2649 invita il vicepresidente della Commissione/alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza (in breve VP/AR), nonché gli Stati membri, ad applicare la Risoluzione CdS 2199 (2015) (art. 2), e a rafforzare i controlli alle frontiere, riconoscendo che l'Unione Europea, insieme agli Stati Uniti e all'area del Golfo, è una delle maggiori destinazioni del traffico illecito di beni culturali provenienti da Siria e Iraq (art. 4). Negli articoli successivi, la Risoluzione invita gli Stati membri e le varie istituzioni europee a sostenere organi quali UNESCO, ICOM, ICOMOS, ICCROM, e a implementare le loro iniziative. La commissione Europea è invitata a collaborare con organi di polizia e controllo come Interpol ed Europol, nonché con OMD e UNIDROIT, oltre alle organizzazioni di tutela della cultura già citate, in modo da definire un approccio coordinato al contrasto al traffico illecito di beni culturali. Un aspetto relativamente inedito è quello trattato ai punti 6 e 9, che trattano del supporto tecnologico alla catalogazione e monitoraggio del patrimonio culturale. Il VP/AR viene invitato a coinvolgere il centro satellitare dell'Unione europea di Torrejón, «fornendo materiale ottenuto dall'analisi di immagini satellitari, ai fini del monitoraggio e della catalogazione dei siti archeologici e culturali in Siria e in Iraq e del sostegno alle attività degli archeologi siriani, onde evitare ulteriori saccheggi e risparmiare la vita dei civili», mentre si chiede alla Commissione di collaborare con progetti analoghi sviluppati al di fuori dell'Unione.

Al punto 14 viene chiesto alla Commissione Europea di potenziare e migliorare il funzionamento di EU CULTNET, una «rete informale di autorità di contrasto e di esperti competenti nel settore dei beni culturali» istituita nel 2012[28]. Una delle attuali

[28] *Draft Council Resolution on the creation of an informal network of law enforcement authorities and expertise competent in the field of cultural goods (EU CULTNET)*, Bruxelles, 4 ottobre 2012 http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014232%202012%20INIT

priorità della Commissione Europea per quanto riguarda la tutela della cultura nell'Unione è quella di armonizzare la legislazione degli Stati membri in materia di traffico illecito di beni culturali, e di contrastare il finanziamento al terrorismo internazionale derivante da tale traffico[29]. EU CULTNET si inserisce in questo contesto, occupandosi specificamente di coordinare operazioni di polizia e controllo doganale sia tra gli Stati membri, sia tra essi e Stati esterni all'UE, in collaborazione con organizzazioni quali Europol, Interpol e CEPOL. Inoltre EU CULTNET si propone di rafforzare, a livello nazionale, il coordinamento tra forze dell'ordine e istituzioni culturali sia pubbliche che private.

Alla luce delle criticità emerse negli ultimi anni, la Commissione Europea ha inoltre avviato la stesura di un Regolamento sull'importazione dei beni culturali. Sebbene la proposta di legge miri a fornire una normativa applicabile in qualunque caso, e non specificamente legata al terrorismo internazionale o ai conflitti in corso in Medio Oriente (evenienze queste già coperte dai Regolamenti 1210/2003 e 36/2012), le conseguenze del nuovo Regolamento per quanto riguarda il contrasto al finanziamento al terrorismo è comunque tenuto in considerazione nella valutazione d'impatto[30]. I punti chiave della proposta di Regolamento sono l'introduzione di una nuova definizione di «beni culturali» comune alla UE, e comunque basata sulle Convenzioni UNESCO e UNIDROIT; l'introduzione di un nuovo sistema di licenze per l'importazione di beni culturali 'a rischio' come i reperti archeologici[31]; gli importatori dovranno ottenere le licenze dalle autorità competenti del Paese membro dell'Unione in cui si intende importare il bene, prima che l'importazione avvenga. Per altre categorie di beni culturali occorrerà provve-

[29] https://ec.europa.eu/culture/policy/culture-policies/trafficking_en

[30] https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/cultural_goods_impact_assessment_en.pdf

[31] Il Regolamento prevede comunque una soglia di applicabilità per cui il bene in questione deve essere datato di almeno 250 anni al momento dell'importazione che si sospetta essere illecita.

dere una dichiarazione firmata o un affidavit come prova che i beni sono stati esportati legalmente dal Paese terzo. Le autorità doganali europee avranno inoltre il potere di sequestrare i beni culturali qualora non vi sia una dimostrazione valida che essi siano stati esportati lecitamente dal Paese terzo.

In definitiva, secondo la proposta di Regolamento l'importazione di un bene culturale è illecita quando il bene è stato esportato da un Paese terzo illegalmente. La legalità o meno dell'esportazione è determinata dalle leggi dello Stato fonte, oppure dallo Stato terzo in cui il bene si trovava prima di entrare nell'Unione Europea, a condizione che tale Stato sia parte della Convenzione UNESCO del 1970. Nel caso lo Stato terzo non sia né lo Stato fonte, né parte della Convenzione del '70, la responsabilità di provare la liceità del trasferimento ricade sulla persona che importa il bene. L'implementazione delle misure è lasciata ai singoli Stati membri, che, alla stregua del Regolamento del 2008 sull'esportazione dei beni culturali, decideranno autonomamente le sanzioni da applicare in caso di illecito.

Il Regolamento è stato approvato dalla Commissione Europea ed è in attesa della decisione del Comitato responsabile, programmata per l'11 luglio 2018. Una volta approvato, è previsto che il Regolamento entri in vigore a partire dal 1° gennaio 2019.

## 1.13 Il Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa è attivo da tempo nel campo della tutela dei beni culturali. Già nel 1969 quest'istituzione redasse una Convenzione sulla protezione del patrimonio

archeologico, detta Convenzione di Londra[32], che però incontrò scarso successo raccogliendo solo tre ratifiche: Italia, Islanda, e Marocco. Ancora meno seguito ha avuto la Convenzione di Delfi del 1985 sulle infrazioni coinvolgenti i beni culturali, che non è stata ratificata da alcuno Stato. Ha avuto migliore fortuna il tentativo del 1992, dove la versione aggiornata della Convenzione, presentata alla Valletta, conta ad oggi 47 ratifiche; si tratta comunque di una Convenzione di portata limitata, considerando che il suo obiettivo esplicito è quello di tutelare il patrimonio archeologico europeo.

Nel 2015, l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa ha adottato la Risoluzione n. 2057, sul patrimonio culturale in situazioni di crisi e post-crisi[33]. Anche questo documento è rivolto principalmente all'implementazione di misure interne agli Stati membri e non ai loro rapporti con Paesi extraeuropei. Tuttavia vale la pena di sottolineare come al punto 7 si raccomandi agli Stati, in concerto con organizzazioni internazionali quali le Nazioni Unite, di rafforzare le previsioni della Convenzione dell'Aia e della Convenzione di Ginevra sulla protezione dei civili e suoi protocolli; al punto 7.2 si invita a consolidare l'idea, tramite mezzi giuridici, che la distruzione e il saccheggio dei beni culturali sono crimini contro l'umanità, sviluppando ulteriori meccanismi per portare i responsabili davanti a corti nazionali e internazionali.

Sulla scorta di questa Risoluzione, e alla luce della situazione internazionale, il Consiglio ha aperto alla firma, nel 2017, la Convenzione sui reati relativi ai beni culturali[34]. Il documento va espressamente ad aggiornare e sostituire la sfortunata Convenzione di Delfi, e fa riferimento alle varie Convenzioni UNESCO, alla Convenzione

---

32 https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/066?_coeconventions_WAR_coeconventionsportlet_languageId=it_IT

33 *Cultural heritage in crisis and post-crisis situations*, http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=21785&lang=EN

34 *Council of Europe Convention on Offences relating to Cultural Property*, Nicosia, 19 maggio 2017, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680704b30

UNIDROIT, alle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza e dell'Assemblea delle Nazioni Unite già trattate sopra. La Convenzione adotta una definizione ampia di bene culturale (*cultural property*), includendovi, per esempio, anche pezzi di arredamento e collezioni filateliche, ponendo inoltre la soglia minima di applicazione a un secolo di età. L'art. 4 definisce «scavi e rimozioni illegali» (*unlawful excavation and removal*) qualunque scavo archeologico o ritrovamento subacqueo avvenga senza l'autorizzazione dello Stato parte in cui avviene; tale illecito è definito un reato penale al par. 1, ma il par. 2 specifica che gli Stati possono depositare presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa una dichiarazione per cui intendono invece applicare sanzioni non penali al reato. La stessa opzione si applica all'art. 5, sull'importazione illecita, dove è vietata l'importazione negli Stati parti di beni che risultino rubati in un altro Stato, scavati o sottratti illecitamente in un altro Stato secondo la definizione data dall'art.4, oppure che rientrano nella categoria dei beni culturali tutelati dall'art. 2 della Convenzione oppure dalla Convenzione UNESCO del '70. La condizione per cui l'importazione (salvo diversa dichiarazione dello Stato parte) risulti un reato penale è che chi importa il bene fosse a conoscenza della sua provenienza illecita. Una precisazione simile si trova agli artt. 7 e 8, sull'acquisizione e messa in commercio del bene: chi acquista o rivende l'oggetto in questione deve occuparsi di verificarne la provenienza. Se il bene risulta rubato o illecitamente importato è punibile non solo chi ha coscientemente commesso l'illecito, ma anche chi non abbia applicato la dovuta diligenza nell'assicurarsi che il bene abbia provenienza lecita. Di conseguenza, la falsificazione dei documenti relativi al bene è a sua volta un illecito penale (art. 9).

La Convenzione definisce anche la giurisdizione entro cui applicare le sue norme: non solo il territorio degli Stati parti, ma anche su navi o aerei battenti la loro bandiera,

o nel caso l'illecito venga commesso da un loro cittadino (art. 12). In quest'ultimo caso, lo Stato può riservarsi il diritto di non applicare la norma, presentando una dichiarazione in merito al momento della firma o del deposito dello strumento. Gli Stati parti sono inoltre tenuti ad applicare la giurisdizione nel caso un cittadino estero commetta uno degli illeciti descritti dalla Convenzione si trovi nel loro territorio e non possa essere estradato nel Paese d'origine. La Convenzione, infine, si subordina alle leggi interne di ciascuno Stato parte.

Secondo l'art. 13, anche le persone giuridiche sono perseguibili. Dipende dalla legislazione interna degli Stati parti se siano soggette a procedimenti penali, civili o amministrativi, senza che ciò sia di pregiudizio alla responsabilità penale della persona fisica che ha concretamente commesso il reato. L'art. 14 invece porta degli esempi di sanzioni che gli Stati parti devono applicare alle persone, fisiche o giuridiche, che commettono gli illeciti contemplati dalla Convenzione. Al par. 4 si specifica che gli Stati parti si impegnano alla restituzione dei beni culturali illecitamente importati allo Stato cui legittimamente appartengono. La Convenzione prevede anche delle aggravanti, come l'abuso della fiducia data dalla posizione professionale di chi commette il reato, se il reato è stato commesso da un funzionario pubblico, se è stato commesso da un'organizzazione criminale o se il colpevole è recidivo.

Il capitolo IV tratta delle misure preventive, che non differiscono in maniera sostanziale da quelle già viste in altri strumenti: a livello interno, un'attenta opera di catalogazione dei beni, la disseminazione dei principi della Convenzione, la regolamentazione del mercato dell'arte e delle acquisizioni dei musei. Spiccano i paragrafi specifici riguardo il monitoraggio delle possibili compravendite illecite su internet e la richiesta agli *internet service provider* di collaborare alla prevenzione del traffico illecito di beni

culturali applicando dei regolamenti appositi. A livello internazionale, si chiede agli Stati parti di collaborare in maniera trasparente e facilitare lo scambio di informazioni, oltre che ad agire insieme per la protezione del patrimonio culturale in caso di instabilità o conflitto.

Infine, la Convenzione non annulla diritti e obblighi già definiti da altri strumenti internazionali cui sono soggetti gli Stati parti. Tuttavia si specifica che gli Stati parti non devono nemmeno agire in contraddizione con la Convenzione (art. 25); essi hanno comunque il diritto di proporre emendamenti (art. 26).

## 1.14 Lega Araba e ALECSO

L'ALECSO è un'istituzione specializzata della Lega Araba[35], il cui scopo è la diffusione della cultura, dell'istruzione e della scienza a livello regionale e nazionale[36]. L'ALECSO opera spesso a stretto contatto con l'UNESCO e le sue organizzazioni partner. Dal 2005 l'ALECSO aderisce al progetto ATHAR (*Architectural-Archaeological Tangible Heritage in the Arab Region*) istituito dall'ICCROM, collaborando alla sua ap-

[35] La Lega Araba (formalmente *League of Arab States*) è un'organizzazione regionale fondata nel 1945 dai governi dell'Egitto, dell'Iraq, della Giordania (allora Transgiordania), del Libano, dell'Arabia Saudita e della Siria. Lo scopo era di dare un'espressione politica agli Stati dell'area del Nord Africa, del Corno d'Africa e del Medio Oriente, e favorirne la decolonizzazione. La Lega Araba si è poi concentrata soprattutto sulla cooperazione economica tra gli Stati membri, favorendo per esempio la creazione di una Camera di Commercio araba. Allo stato attuale la Lega comprende 22 membri tra cui la Siria, temporaneamente sospesa a partire dal 2011 a causa della repressione del governo durante la guerra civile (http://www1.adnkronos.com/IGN/News/Esteri/La-Siria-viene-sospesa-dalla-Lega-Araba-Damasco-E-illegale-dipendete-dagli-Usa_312637607788.html).

[36] L'ALECSO (*Arab League Education, Culture and Science Organization*) è stata istituita nel 1970, sulla base dell'art. 3 della Carta per l'unità culturale araba (Arab Cultural Unity Charter). Ha sede a Tunisi e ne fanno parte i 22 Stati membri della Lega Araba. Gli obiettivi dell'istituzione sono lo sviluppo delle risorse umane nei Paesi arabi; la modernizzazione e riforma dell'istruzione, cultura, scienza e comunicazione; il mantenimento e il supporto della lingua araba e della cultura islamica dentro e fuori del mondo arabo; la promozione del dialogo e della cooperazione tra il mondo arabo-islamico e altre culture.

plicazione nel mondo arabo. L'ATHAR si occupa soprattutto di formazione di operatori del settore culturale, e nel 2016 ha pubblicato un manuale sull'evacuazione d'emergenza delle collezioni di beni culturali (*Endangered Heritage – Emergency Evacuation of Heritage Collections*). Occorre però notare che il testo fa riferimento a generiche «situazioni di crisi» e «disastri», senza entrare nel merito di possibili scenari bellici[37].

L'ALECSO ha inoltre pubblicato una lista di direttive sulla protezione della cultura e del patrimonio culturale, aggiornate al 2016. Il primo punto rilevante è il 4, in cui si dichiara il supporto alle organizzazioni intergovernative che si occupano della salvaguardia del patrimonio danneggiato nei Paesi arabi. Al punto 5 si parla della protezione del patrimonio culturale iracheno dalle conseguenze della guerra, e della collaborazione con organizzazioni intergovernative per favorire il ritorno dei beni saccheggiati. Infine il punto 7 delinea l'obiettivo di organizzare la partecipazione araba alle organizzazioni culturali, in primis UNESCO e ISESCO.

La stessa Lega Araba ha preso delle iniziative che interessano il contrasto al traffico illecito di beni culturali. Tra queste la dichiarazione adottata, al 3° Meeting dei Ministri degli Esteri di Atene, tenutosi il 10 e 11 giugno 2014. Si tratta di un accordo per cooperare insieme all'Unione Europea nel contrasto al crimine transnazionale, anche nell'ottica di lotta al terrorismo e al suo finanziamento. Nello stesso anno, la Lega Araba ha emanato la Risoluzione 7804 (2014)[38], che richiama la Risoluzione 2170/2014 del CdS (vedi *supra*) nelle sue direttive per la lotta al finanziamento del terrorismo.

---

37 https://www.iccrom.org/it/publication/endangered-heritage-emergency-evacuation-heritage-collections

38

## 1.15 OIC, IRCICA E ISESCO

L'OIC (*Organisation of Islamic Cooperation*)[39] ha recentemente emanato degli atti che interessano la protezione del patrimonio culturale degli Stati membri. In occasione del tredicesimo summit dell'organizzazione, tenutosi a Istanbul il 14 e 15 aprile 2016[40], è stato pubblicato un Comunicato finale contenente una serie di dichiarazioni. Tra queste, le dichiarazioni da 179 a 181 riguardano la protezione del patrimonio culturale specialmente in Iraq, Siria, Libia e Mali, con enfasi sulla cooperazione sia tra Stati membri, sia con partner internazionali quale l'UNESCO.

Nello stesso anno, nell'ambito della 43ma sessione del Consiglio dei Ministri degli Esteri degli Stati membri[41], l'OIC ha emanato la Risoluzione 10/43-C, «*Protection and preservation of the Islamic and world historical and cultural heritage*». Fin dal titolo, si nota l'inclusione del patrimonio culturale mondiale oltre a quello islamico; anche il testo della dichiarazione ha un respiro internazionale, richiamando la Dichiarazione di Milano del 2015[42] e le iniziative dell'UNESCO per la protezione del patrimonio culturale, nello specifico i 'caschi blu della cultura'[43]. Viene data enfasi, inoltre, alla Risoluzione 2199 (2015) del CdS sul contrasto al traffico illecito operato da ISIS e ANF. La Risoluzione tratta una varietà di temi concernenti la cultura e l'ambiente, ma di particolare

---

39 L'OIC, nota anche come *Organization of the Islamic Conference*, o come OCI nella dicitura francese *Organisation de la coopération islamique*, è un'organizzazione islamica fondata nel 1971 a Jeddah , Arabia Saudita. Lo scopo dell'OIC è di promuovere la solidarietà tra Paesi islamici, coordinando attività in campo sociale, economico, scientifico e culturale. Inoltre l'organizzazione mira a tutelare i diritti dei cittadini musulmani in Stati non membri, in particolare in Palestina. Nel 2018 l'OIC è presente su quattro continenti con 57 Stati membri, tra cui figurano Siria, Iraq, Iran e Turchia.

40 The 13th Islamic Summit Conference, «*Unity and Solidarity For Justice and Peace*», Istanbul, Turchia, 14-15 April 2016 https://www.oic-oci.org/confdetail/?cID=6&lan=en

41 43rd session of the OIC Council of Foreign Ministers, «*Education and Enlightenment – Path to the Peace and Creativity*», Tashkent, Uzbekistan, 18-19 ottobre 2016.

42 Vedi *infra*.

43 http://www.onuitalia.com/eng/2016/02/16/unesco-created-in-rome-the-first-blue-helmets-of-culture/

rilievo appaiono lo sforzo verso la formazione e l'istruzione, in modo da creare consapevolezza riguardo il patrimonio culturale degli Stati membri e favorirne la protezione anche da parte del popolo, e l'esortazione alla cooperazione internazionale sia tra Stati, sia tra istituzioni. Risalta il punto 5, dove viene ribadito il carattere universale del patrimonio culturale, ripreso al punto 7, che approva le iniziative del Segretario Generale dell'OIC in favore del dialogo tra civiltà e religioni. Infine, al punto 8 si trova una condanna netta degli episodi di distruzione del patrimonio culturale tangibile e intangibile «in tutte le sue forme» in Iraq, Libia, Mali, Palestina, Siria e altri Stati membri. Gli Stati, insieme a organizzazioni come IRCICA e ISESCO (vedi *infra*) e i loro partner, sono esortati a monitorare la situazione del patrimonio culturale e a intraprendere tutte le misure necessarie per contrastare atti di vandalismo e distruzione.

All'interno dell'OIC è presente un Direttorato che si occupa delle questioni in materia di famiglia, società e cultura; questo ufficio ha gestito il colloquio OIC-Francia del 14-15 maggio 2017 a Jeddah (vedi *infra*) riguardo la tutela del patrimonio culturale all'interno dell'Organizzazione[44].

L'OIC, inoltre, possiede anche due organi dedicati esclusivamente alla cultura. Il primo è l'ISESCO[45], un organo specializzato tra i cui obiettivi figurano «*to list, study, and take care of the civilizational and cultural heritage of the Member States*» e «*to identify the means likely to protect and maintain cultural heritage*»[46]. Vale la pena sottolineare che nella medesima presentazione del Direttorato della Cultura dell'ISESCO, il patrimonio culturale cui si fa riferimento è quello islamico, di cui tuttavia si riconosce

[44] «*Preservation and Conservation of Cultural Heritage in OIC Member States*», Jeddah, 14-15 maggio 2017

[45] Islamic Educational, Scientific and Cultural Organisation. https://www.oic-oci.org/page/?p_id=65&p_ref=34&lan=en#isesco

[46] https://www.isesco.org.ma/directorates-culture/

la diversità interna: «*Division of Cultural Policies* [...] *is in charge of the following:* […] *to find means to preserve and raise awareness about and the Islamic cultural identity;* […] *To devise suitable strategies and policies to fend off cultural invasion and threats to the Islamic culture and identity*», e «*Division of Heritage and Cultural Diversity* [...] *is in charge of the following:* […] *To highlight and protect the essential features of cultural diversity in Member States; To highlight the Islamic perspective on cultural diversity.*» Oltre a elencare i diversi obiettivi delle proprie divisioni, il Direttorato della Cultura ISESCO sta sviluppando degli specifici progetti, tra cui «*Protection of civilizational heritage, cultural plurality and coexistence within and outside the Islamic world through consolidation of the mechanisms of cultural exchange and cultural mediation and respect for cultural diversity*». Tra gli obiettivi del progetto figurano la protezione del patrimonio culturale islamico sia tangibile che intangibile, e la promozione della diversità e del pluralismo tramite meccanismi di scambio culturale.

In aggiunta all'ISESCO, l'altro organo culturale dell'OIC è l'IRCICA[47], un organo specializzato che si concentra soprattutto sulla ricerca e lo studio della cultura islamica nelle sue diverse sfaccettature. Fondato nel 1980, nel 2000 ha assorbito l'International Commission for the Preservation of Islamic Cultural Heritage (ICPICH), acquisendone le funzioni[48] , tra cui la protezione e la conservazione del patrimonio culturale islamico.

IRCICA, ISESCO e Segretariato Generale dell'OIC hanno organizzato la Conferenza di Istanbul dell'1 e 2 novembre 2017 («*International Conference on protecting*

[47] Research Center for Islamic History, Art and Culture https://www.oic-oci.org/page/?p_id=64&p_ref=33&lan=en#IRCICA

[48] Una sintesi della storia e degli obiettivi dell'ICPICH si può consultare all'indirizzo https://uia.org/s/or/en/1100007483

*the Cultural Heritage of the Muslim World*»)[49]. Tra i temi trattati, oltre alla protezione del patrimonio culturale in tempo di pace, anche quello della protezione del patrimonio in Paesi musulmani «in stadio avanzato di conflitto» («*Protection of heritage in Muslim countries in advanced stage of conflicts, on the request of their governments*»[50]). La Conferenza ha prodotto la Dichiarazione di Istanbul; tra gli obiettivi elencati, si trova «*evolve mechanisms to document and publicize Islamic cultural heritage that is challenged due to civil wars, communal conflicts and constraints of physical and social access*». La Dichiarazione menziona inoltre l'implementazione della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale nel mondo islamico, cioè il progetto dell'OIC, tramite l'ISESCO, di creare una propria lista del patrimonio culturale basandosi sui principi della Convenzione UNESCO del 1972[51]; alla stessa stregua si richiama il progetto dell'ALECSO per la protezione del patrimonio architettonico e urbano nel mondo arabo[52], in cui tra gli obiettivi figura la protezione delle città in pericolo in Iraq, Siria, Libia e Yemen.

## 1.16 Il MENAFATF e la Dichiarazione di Manama

A fianco del FATF (vedi *supra*) diversi Stati del Medio Oriente e del Nord Africa si sono associati nel MENAFATF[53]. Nel 2014, i Paesi membri riuniti a Manama (Regno

---

49 https://www.ircica.org/international-conference-on-protecting-cultural-heritage-ofthe-muslim-world-held-in-istanbul-1-2-november-2017/irc1195.aspx

50 *Ibid.*

51 «Islamic World Heritage Committee» https://www.isesco.org.ma/islamic-world-heritage-committee/

52 «Heritage Architectural and Urban Observatory in Arab Countries» http://www.alecso.org/en/2016-03-02-13-19-31.html

53 Middle East and North Africa Financial Action Task Force, o Groupe d'Action Financière du Moyen-Orient et de l'Afrique du nord (GAFIMOAN). Istituita nel 2004 come organo regionale sul modello del FATF, è una rete di Stati arabi e nordafricani il cui scopo primario è l'implementazione delle 40

del Bahrain) in un meeting sul contrasto al finanziamento del terrorismo hanno pubblicato la «Manama Declaration on Combating the Financing of Terrorism»[54], costituita da sette raccomandazioni. Sebbene in nessun punto della Dichiarazione si faccia menzione esplicita del traffico illecito di beni culturali, l'intento del documento è di allinearsi in generale col diritto internazionale, e nello specifico con le raccomandazioni del FATF e con le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza relative al contrasto del terrorismo. Ciò include implicitamente anche gli atti relativi al traffico illecito di beni culturali. Da sottolineare la prima raccomandazione della Dichiarazione, che dedica un punto alle misure preventive per il contrasto al finanziamento del terrorismo, tra cui l'applicazione della *customer due diligence*.

## 1.17 Accordi tra Stati e organizzazioni

Negli ultimi anni, sono stati discussi diversi progetti di cooperazione per la lotta al terrorismo internazionale e al traffico illecito di beni culturali che hanno coinvolto Stati e organizzazioni regionali, sia occidentali, sia appartenenti al mondo arabo e islamico. Sebbene non si possano considerare fonti giuridiche in senso stretto, vale la pena riportarli brevemente.

raccomandazioni del FATF sul riciclaggio di denaro e il finanziamento al terrorismo (vedi *supra*), e in generale la cooperazione per risolvere i problemi relativi a questi temi all'interno della regione. La specificità di questa organizzazione rispetto al FATF è esplicitata nella lista degli obiettivi (cfr. http://www.menafatf.org/about) dove si dichiara di voler creare un sistema di contrasto a riciclaggio e terrorismo in maniera coerente con la cultura, legislazione e quadri costituzionali degli Stati membri. Il MENAFATF conta ventuno Stati membri, tra cui Siria e Iraq, mentre non fanno parte dell'organizzazione Turchia, Iran e Israele.

[54] Il meeting, denominato «Manama Meeting on Combating the Financing of Terrorism», si è tenuto a Manama, capitale del Bahrain e sede del MENAFATF, il 9 novembre 2014. https://www.mofa.gov.bh/Default.aspx?tabid=7824&language=en-US&ItemId=4622

Nel 2014, al 3° meeting dei Ministri degli Esteri della Lega Araba e dell'Unione Europea[55], è stata adottata la Dichiarazione 140611/03. La sezione riguardante la cooperazione strategica tra i due organi regionali tratta del contrasto al crimine transnazionale, anche nell'ottica di lotta al terrorismo. Al punto 11, nell'ambito della cooperazione istituzionale, si fa esplicita menzione del traffico illecito di beni culturali: «*The Ministers agreed to enhance cooperation on translation and digitization of heritage, illicit trafficking of antiquities and cultural property, protection of World Heritage, and to support the full implementation of the relevant UNESCO conventions.*»

Nel 2015 si è tenuta la Conferenza Internazionale dei Ministri della Cultura, «Culture as an Instrument of Dialogue among Peoples»[56], già richiamata nella Risoluzione 10/43-C dell'OIC (vedi *supra*). La Conferenza si è tenuta nel contesto di Expo Milano 2015, e la Dichiarazione ribadisce l'importanza del patrimonio culturale tangibile e intangibile sia nella costruzione dell'identità di un popolo, sia come veicolo di pace e tolleranza. Il documento si chiude con una dichiarazione d'intenti: «*The Ministers, indicating Culture as a tool for dialogue, solidarity, growth and sustainable development, express their strongest condemnation of the use of violence against the world's cultural heritage and they urge respect and mutual understanding as instruments of dialogue among peoples. They also express their solidarity with the countries affected by natural disasters. Therefore, they urge that the international community work towards the protection and recovery of Cultural heritage*.»

---

55 Third European Union–League of Arab States Foreign Affairs Ministerial Meeting, Atene, Grecia, 10-11 giugno 2014. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/7987/declaration-adopted-third-eu-las-foreign-affairs-ministerial-meeting-june-2014_en

56 Milano, 31 luglio-1 agosto 2015. http://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1441188687687_DICHIARAZIONE_DEI_MINISTRI_DELLA_CULTURA_5_DF_INGL_definitiva.pdf

Tale testo è stato ripreso anche al meeting dei Ministri della Cultura del G7 tenutosi a Firenze nel 2017[57]. La Dichiarazione del G7 ribadisce il ruolo guida dell'UNESCO nella tutela del patrimonio culturale mondiale, e richiama la Risoluzione 2347(2017) del CdS (vedi *supra*) e l'introduzione dei 'caschi blu della cultura'. La Dichiarazione fa inoltre appello agli Stati perché adottino misure contro il saccheggio e il traffico di beni culturali in aree di crisi, oltre a chiedere maggiori controlli nei porti franchi e nelle zone di libero scambio. Si esortano inoltre le forze di polizia a una maggiore collaborazione nell'ottica della protezione del patrimonio culturale mondiale.

[57] Dichiarazione dei Ministri della Cultura del G7 in occasione della riunione «La cultura come strumento di dialogo tra i popoli», Firenze, Italia, 30-31 marzo 2017. http://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1490881204940_DECLARATION-Dichiarazione.pdf

# D I) FONTI NAZIONALI: PAESI FONTE

## 1.18 La legge irachena

L'articolo 113 della nuova Costituzione irachena entrata in vigore nel 2005[58] definisce 'tesori nazionali' le antichità, i siti archeologici, gli edifici con funzione culturale, i manoscritti e le monete antiche, che devono quindi essere tutelati dalla legge. Attualmente, la legge in vigore per quanto riguarda la tutela dei beni culturali è la n. 55 sulle antichità e patrimonio dell'Iraq del 3 novembre 2002[59]. Essa sostituisce la legge n. 59 del 1936 fino ad allora in vigore e i suoi emendamenti (n. 120 del 1974 e n. 164 del 1975), nonché la legge n. 40 del 1926 sulla prevenzione del contrabbando di antichità.

La legge 55 dichiara i propri obiettivi nel primo capitolo: la conservazione del patrimonio culturale iracheno in quanto parte sostanziale della ricchezza della nazione, e rendere pubblico tale patrimonio al popolo iracheno e alla comunità internazionale per dimostrare il ruolo fondamentale dell'Iraq nello sviluppo della cultura mondiale. L'importanza dei musei per la divulgazione viene infatti sottolineata (art. 2.4), così come quella di catalogare i beni culturali (divisi tra 'antichità' e 'patrimonio'; vedi *infra*) in maniera capillare in tutto il paese (art. 2.9).

---

[58] L'attuale Costituzione irachena è stata approvata tramite referendum il 15 ottobre 2005, andando a sostituire la *Law of Administration for the State of Iraq for the Transitional Period (TAL),* adottata dal governo provvisorio all'indomani del conflitto in Iraq. http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=10027

[59] Si tratta quindi di una legge promulgata dal regime di Saddam Hussein, deposto in seguito all'invasione dell'Iraq nel marzo 2003 da parte di una coalizione multinazionale guidata da USA e Regno Unito.

L'art. 3 introduce il concetto per cui i beni culturali, sia mobili che immobili, sono oggetto di controllo statale. L'art. 4 fornisce le definizioni dei termini usati nella legge, tra cui 'antichità' e 'patrimonio'[60]. 'Antichità' dfinisce i beni mobili e immobili, prodotti da mano umana, più antichi di duecento anni; ciò include anche i resti umani e animali presenti sul sito (art. 4.7). 'Patrimonio' è il termine usato per beni mobili e immobili, meno antichi di duecento anni, di cui sia riconosciuto il valore storico, nazionale, religioso o artistico (art. 4.8). Infine, all'art. 4.10 rientra nella definizione di scavo archeologico anche la sola ispezione («*sensing and sounding*») di un'area allo scopo di individuare beni archeologici mobili o immobili.

Il secondo capitolo tratta dei beni immobili, mentre il terzo è dedicato ai beni mobili. Sia le antichità che i manufatti rientranti nella definizione di 'patrimonio' devono essere registrati presso le autorità competenti, anche qualora questi ultimi fossero proprietà di un privato (art. 16). L'art. 17.1 vieta il possesso di qualunque antichità mobile; le uniche eccezioni concesse sono monete e manoscritti, e le antichità che si trovavano nei luoghi descritti all'art. 10, cioè antichità immobili correntemente in uso come moschee, santuari, chiese e altri luoghi di preghiera, monasteri, locande, edifici ospitanti opere pie islamiche dette *waqf* (art. 17.3, lettere A e B). Nel caso l'antichità fosse già in possesso di un privato al momento dell'entrata in vigore della legge, il proprietario deve denunciarlo all'autorità competente perché essa venga registrata; qualunque trasferimento di proprietà (verso un altro cittadino iracheno) deve essere sottoposto all'approvazione dell'Autorità per le antichità. Inoltre l'Autorità si riserva il diritto di prendere in prestito il bene per motivi di studio o documentazione, rimborsando il proprietario (art. 17.4). Se il proprietario delle antichità descritte all'art. 17.3 si dimostra negligente, per-

[60] *Antiquities* e *heritage* nella traduzione inglese ufficiale, reperibile presso il sito dell'UNESCO: https://whc.unesco.org/en/statesparties/iq/laws/

dendo, danneggiando o non utilizzando più i beni in questione, l'Autorità ha il diritto di confiscarli (art.17.5). Nel caso di monete antiche e manoscritti registrati presso l'Autorità per le antichità, quest'ultima può acquistarli dal proprietario, dopo aver concordato un prezzo stabilito dal Comitato artistico (art. 18.1); al venditore non sarà permesso pubblicare il contenuto dei manoscritti registrati senza il permesso scritto dell'Autorità (art. 18.2).

L'art. 19 norma l'eventualità in cui una persona scopra da sola un'antichità mobile o immobile. Entro 24 ore dal ritrovamento del bene, lo scopritore è tenuto a informare la più vicina autorità o pubblico ufficiale, che provvederanno a informare l'Autorità per le antichità. L'Autorità stabilirà un compenso per la persona responsabile del ritrovamento, che dovrà corrispondere come minimo al 'valore intrinseco' dell'oggetto, al netto della sua antichità o rilevanza storica.

L'art. 20 invece si occupa dell'importazione. Sia nel caso di antichità mobili, sia di manufatti considerati patrimonio, è necessario presentare una licenza di importazione alla dogana, che provvederà a informare l'Autorità per le antichità. L'Autorità potrà confiscare il bene se esso risulta sottratto illegalmente dal paese d'origine, e provvederà alla restituzione, «*taken reciprocity into consideration*» (art. 20.4). L'Autorità ha anche la possibilità, previa approvazione del Consiglio dei Ministri, di scambiare antichità irachene con quelle appartenenti a istituzioni straniere, allo scopo di arricchire le collezioni dei musei iracheni (art. 21.2). All'art. 22 si proibiscono i falsi, i calchi e le copie di 'alcuni tipi di antichità' non specificati, nonché l'alterazione delle caratteristiche del bene tramite scritte o incisioni sulla superficie; solo l'Autorità per le antichità può eseguire calchi o copie e concedere a terzi la licenza per farlo. Infine l'art. 22.3 vieta l'esporta-

zione di qualunque antichità o manufatto del patrimonio in contravvenzione alla legge in esame.

Il quarto capitolo (artt. 22-28) tratta del patrimonio immobile, mentre il quinto norma gli scavi archeologici. L'autorizzazione per effettuare scavi viene rilasciata dall'Autorità per le antichità a scienziati, comitati scientifici e istituzioni sia irachene che straniere di provata affidabilità. Tali scavi possono avvenire in terreni sia pubblici che privati (art. 30.1), secondo un calendario stabilito dall'Autorità per le antichità (art. 30.2). All'art. 30.2 si stabilisce che gli autori dello scavo[61] devono riportare il sito alle condizioni originali una volta conclusa l'operazione, e devono risarcire eventuali danni. L'art. 31 presenta delle linee guida sulla composizione delle spedizioni archeologiche, che dovranno essere supervisionate dal ministro o da una figura autorizzata. L'art. 32 elenca i parametri che il richiedente deve rispettare per ottenere la licenza per mettere in opera lo scavo; l'Autorità per le antichità ha il diritto di effettuare ispezioni in qualsiasi momento (art. 33) e di sospendere gli scavi nel caso vengano rilevate irregolarità. Se queste ultime non vengono corrette, il ministero può ritirare l'autorizzazione (art. 34). L'art. 35 norma la circolazione dei risultati dello scavo. I reperti, ma anche la documentazione fotografica, le mappe e le piante del sito sono da considerarsi proprietà dello Stato e non possono essere pubblicati o portati al di fuori dell'Iraq senza autorizzazione scritta. Tuttavia, una volta in possesso del permesso l'autore dello scavo ha diritto a tenere frammenti, calchi, fotografie e mappe, che possono essere portati per motivi di studio al di fuori dell'Iraq senza dover pagare tasse doganali; questo a condizione che i risultati della ricerca vengano fatti pervenire all'Autorità irachena entro un anno dall'acquisizione del materiale. L'Autorità per le antichità è anche responsabile della re-

[61] Il paragrafo fa riferimento alle persone individuate dall'art. 29, ma come riportato in conclusione al capitolo 4, non esiste un articolo 29 nella legge.

stituzione delle antichità irachene rubate dall'estero, per vie legali secondo il diritto internazionale o tramite mezzi diplomatici (art. 37).

Nel sesto capitolo si trovano le sanzioni. Chiunque non dichiari il possesso di un'antichità entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge può incorrere in una pena detentiva fino a 10 anni di reclusione, o nel pagamento di una multa pari al doppio del valore del bene (art. 38); le stesse pene si applicano a chi possieda un manufatto del patrimonio, incluse monete e manoscritti, e li smarrisca o danneggi in maniera totale o parziale, sia per negligenza o volontariamente (art. 39). L'art. 40 norma le sanzioni in caso di furto, sia per quanto riguarda le antichità sia per i manufatti del patrimonio registrati presso l'Autorità per le antichità. Chiunque rubasse[62] uno di questi beni potrà incorrere in una pena detentiva che va da un minimo di 7 a un massimo di 15 anni, oltre al pagamento di una multa pari a sei volte il valore del bene. Se l'autore del furto è anche responsabile della custodia o del trasporto del bene rubato, la pena può arrivare all'ergastolo, mentre nel caso in cui si abbia un'associazione a delinquere di due o più persone con l'aggravante dell'uso delle armi, è possibile applicare la pena di morte (art. 40.1). Tale pena è prevista anche per chiunque tenti di esportare illecitamente un'antichità al di fuori dell'Iraq, mentre per l'esportazione illecita dei beni del patrimonio la pena massima sono 3 anni di reclusione e una multa non superiore a 100.000 dinari iracheni.

Gli scavi illeciti, eseguiti senza la licenza dell'Autorità per le antichità, e che risultino nel danneggiamento del sito, sono puniti con una detenzione massima di 10 anni e una multa pari al doppio dei danni stimati. I reperti recuperati e tutta la strumentazione vengono inoltre confiscati; la pena sale a 15 anni di reclusione se l'autore dello scavo il-

[62] Non è chiaro se questa previsione equipari il furto a una situazione in cui una persona non solo non dichiari il possesso del bene all'Autorità come nel caso dell'art. 38 ma operi attivamente per non consegnarlo all'Autorità: «*Whoever stole an artifact or heritage antiquity in the possession of the Antiquity Authority, in the state of not restoring it* […]» (enfasi mia).

lecito è a sua volta un membro dell'Autorità per le antichità (art. 42). Anche il danneggiamento di siti registrati come antichità o di monumenti appartenenti al patrimonio è punito con sanzioni pecuniarie e pene detentive fino a 10 anni. Gli artt. 44 e 45 riguardano il traffico delle antichità. Chi traffica antichità è punibile con la detenzione fino a 10 anni e una multa massima di un milione di dinari; il tetto massimo della multa raddoppia nel caso in cui il responsabile sia un membro dell'Autorità per le antichità. In tal caso il bene oggetto del traffico può essere confiscato (art. 44). Vi sono sanzioni anche per il traffico di falsi (art. 45): è prevista una multa di 100.000 dinari, con in più una pena detentiva al massimo di tre anni se il responsabile fa parte dell'Autorità per le antichità. Gli strumenti necessari alla contraffazione vengono inoltre confiscati.

Infine, l'art.48 elenca i poteri attribuiti al presidente dell'Autorità per le antichità, che viene equiparato a un giudice penale per questioni relative ad alcuni degli articoli della legge in esame[63], e ad altri membri dell'istituzione come ispettori, guardie e custodi, che vengono equiparati alla polizia sempre nell'ambito d'azione della legge.

## 1.19 La legge siriana

In Siria, i beni culturali sono tutelati dalla Legge sulle antichità[64], composta da sessantotto articoli. L'art. 1 definisce cosa si intende per 'antichità': tutti i beni, mobili e immobili, prodotti, scritti, o disegnati da mano umana più antichi di duecento anni secondo il calendario cristiano. Possono essere considerate antichità anche opere più re-

[63] Art. 48.1, lettera B: «*The chairman of the Antiquity Authority , shall be the only party to make a decision in the legal suits resulted by the offences prescribed in the articles 12, 15, 19/A, 20/A.C, 22/A.C and 36 of this LAW.*»

[64] Decreto legislativo n. 222 del 26 ottobre 1963, il cui emendamento più recente risale al 28 febbraio 1999.

centi, se riconosciute di importanza artistica, storica o nazionale tramite un decreto ministeriale. L'art. 3 definisce nel dettaglio le antichità mobili e immobili, con una soglia di applicazione bassa: tra le antichità immobili si trovano per esempio anche strutture quali dighe e canali, mentre tra quelle mobili si include qualunque oggetto sia stato creato per essere separato dal terreno (a meno che non risulti parte integrante di un'antichità immobile), qualunque siano il suo materiale o la sua destinazione d'uso.

L'art. 4 dichiara tutte le antichità proprietà dello Stato, con le sole eccezioni riguardanti le antichità immobili: quelle la cui proprietà privata sia ufficialmente documentata, quelle che i proprietari registrano presso l'autorità per le antichità (cfr. art. 2), e quelle che tale autorità non ritiene necessario registrare. Lo Stato si riserva il diritto di evacuare individui o istituzioni che occupano antichità immobili di sua proprietà (art. 5); non è garantito un indennizzo, che viene valutato di volta in volta e la cui entità viene stabilita da una commissione apposita o da un decreto presidenziale. Inoltre, il proprietario non può disfarsi delle antichità presenti su un suo terreno, perché comunque appartenenti allo Stato; è anche vietato effettuarvi scavi archeologici di propria iniziativa (art. 6). L'articolo 7 della legge vieta anche il vandalismo, la modifica, e il danneggiamento delle antichità sia mobili che immobili.

Il secondo capitolo (artt. 13-29) della legge sulle antichità regola in maniera più approfondita i beni culturali immobili. L'articolo più rilevante nella prospettiva della lotta al traffico illecito è il 23, laddove si vieta al proprietario dell'immobile di danneggiarlo, restaurarlo, modificarlo, o di spostarlo in parte o nella sua interezza, senza previa autorizzazione delle autorità. Quest'ultima previsione si può ricollegare all'art. 3, dove nella lista delle antichità immobili sono presenti anche oggetti come fregi, capitelli e altri dettagli architettonici che potrebbero potenzialmente essere oggetto di commercio.

Il terzo capitolo (artt. 30-40) regola le antichità mobili. L'art. 30 stabilisce che le antichità possedute dallo stato non possono essere vendute o donate, mentre quelle considerate trascurabili a causa della grande quantità di oggetti simili possono essere cedute, ma sempre previa autorizzazione da parte dello Stato.

La persona che scopra casualmente un'antichità mobile è tenuta ad avvertire le autorità entro 24 ore dal ritrovamento, ed è responsabile della conservazione e dell'integrità del bene prima che esso venga preso in custodia (art. 35). Alla persona responsabile del ritrovamento viene corrisposta una ricompensa nel caso lo Stato decidesse di trattenere il bene per poterlo esporre al pubblico, oppure l'antichità può esserle restituita dopo l'inserimento nel registro. Anche chi viene a conoscenza del ritrovamento di un bene mobile e ne avvisa le autorità ha diritto a essere ricompensato (art. 36). In generale, è concesso a persone e istituzioni di tenere presso di sé antichità mobili, col vincolo dell'iscrizione nel registro delle antichità e la responsabilità della loro conservazione e protezione (art. 32).

Il quarto capitolo (artt. 41-55) delinea la normativa sugli scavi archeologici. L'art. 42 vieta categoricamente qualsiasi tipo di scavo dovuto a iniziativa individuale; il diritto di effettuare scavi è prerogativa dell'autorità per le antichità, che può però concedere licenze di scavo a enti e spedizioni archeologiche che garantiscano adeguati standard scientifici ed economici (art. 44); per l'ottenimento della licenza è anche necessario presentare un programma dettagliato dello scavo (art. 45). Le spedizioni archeologiche in possesso di licenza effettuano gli scavi sotto stretta supervisione delle autorità statali (art. 46). Tutte le antichità scoperte nel corso degli scavi sono comunque proprietà dello Stato (art. 52). Tuttavia, le autorità siriane possono cedere all'organizzazione responsabile dello scavo alcune delle antichità meno rare ritrovate, in modo da diffondere la cul-

tura della Siria nel mondo e incentivare il coinvolgimento di studiosi stranieri[65]. Questo articolo, inoltre, fa più volte menzione delle diverse civiltà che si sono avvicendate nella storia della Siria, pertanto non pone limiti temporali o di carattere religioso a ciò che può essere considerata un'antichità importante.

Il quinto capitolo definisce le sanzioni (artt. 56-68). All'art. 56 il contrabbando, o il tentativo di contrabbando, è punito con la reclusione da 15 a 25 anni e con una multa che può andare dalle 500.000 lire siriane al milione. L'art. 57 riunisce furto, scavo illecito e traffico illecito con una pena di reclusione dai 10 ai 15 anni, e una multa dalle 100.000 alle 500.000 lire. Il danneggiamento, la distruzione o la falsificazione sono puniti con la reclusione da 5 a 10 anni e con una multa dalle 25.000 alle 500.000 lire; se i falsi vengono commerciati spacciandoli per antichità autentiche, ciò verrà sanzionato come se si trattasse di traffico illecito di antichità. Il massimo della pena deve essere applicato in caso l'illecito avvenga ai danni di una proprietà statale (art. 58).

Nel caso la persona responsabile della protezione di un bene fosse al corrente dell'illecito e non avesse fatto nulla per impedirlo, l'art. 63 prevede che venga sanzionata alla stessa maniera dell'effettivo esecutore dell'illecito. Inoltre, nel caso fosse impossibile recuperare le antichità rubate o vendute illecitamente, oppure queste siano state distrutte, il responsabile è tenuto a pagare una somma equivalente al loro valore, stimato dalle autorità competenti (art.68).

[65] Vale la pena notare che negli articoli precedenti le «organizzazioni e associazioni scientifiche e le missioni archeologiche» non sono mai qualificate come internazionali o straniere. Tuttavia è logico dedurre, in particolare dall'art. 52, che ci si riferisca proprio a quelle.

# D II) FONTI NAZIONALI: PAESI MERCATO E DI TRANSITO

## 1.20 La legge degli Stati Uniti

Gli Stati Uniti hanno ratificato la Convenzione UNESCO sull'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà di beni culturali del 1970 nel 1972, ma l'adattamento del diritto interno è avvenuto solo nel 1983, con la promulgazione della legge nota[66] come *Cultural Property Implementation Act* (CPIA)[67] . Di fatto, si tratta di un adattamento che riguarda solo l'art. 7(b)(1), che impegna gli Stati parti a proibire l'importazione di beni culturali rubati che siano documentati come appartenenti a musei o ad altre istituzioni e monumenti pubblici o religiosi di altri Stati parti della Convenzione, e l'art. 9 (vedi *supra*), sulla richiesta di assistenza agli altri Stati membri in caso di saccheggio. Il CPIA include altri limiti: gli Stati Uniti, su richiesta degli altri Stati parti, stipulano accordi bilaterali di durata quinquennale, rinnovabili (sezione 303). Quindi l'implementazione dei due articoli della Convenzione non riguarda automaticamente tutti gli altri Stati parti, bensì solo quelli che hanno avviato la procedura per un accordo bilaterale e lo hanno ottenuto. Le richieste d'aiuto da parte di uno Stato parte della Convenzione sulla base dell'art. 9 vengono sottoposte al vaglio del *Cultural Property Advisory Committee*, che invia una raccomandazione al presidente; quest'ultimo può allora esercitare l'autorità di imporre un limite alle importazioni di beni culturali dal paese richiedente. Si tratta di una misura d'emergenza che può restare in vigore per un

[66] Il CPIA è stato pubblicato sia come Public Law 97-446, che come 19 U.S.C. 2601 *et seq.*; per chiarezza, qui si farà riferimento solo alla numerazione delle sezioni della Public Law 97-446. https://eca.state.gov/cultural-heritage-center/cultural-property-protection/process-and-purpose/background

[67] Convention on *Cultural Property Implementation Act*, https://eca.state.gov/files/bureau/97-446.pdf

massimo di 8 anni, o fino al raggiungimento di un nuovo accordo (sezione 304). La sezione 305 autorizza il Segretario del dipartimento del Tesoro a pubblicare una lista descrittiva che designi le categorie di materiale archeologico ed etnologico la cui importazione è ristretta dagli accordi bilaterali o dalle misure di emergenza, dandone poi notizia alle parti interessate. La maniera in cui l'importazione viene limitata è dettagliata nella sezione 307. Nessun materiale presente nella lista che venga esportato dallo Stato parte può essere importato negli Stati Uniti senza un permesso scritto rilasciato dal paese d'origine. In alternativa la documentazione deve provare che l'esportazione è avvenuta prima che le misure restrittive venissero implementate; la legge infatti non è retroattiva. Tali restrizioni valgono anche nel caso in cui il bene entrasse negli Stati Uniti tramite un paese diverso da quello d'origine.

L'art. 7(b)(i) della Convenzione, sull'importazione di beni culturali rubati appartenenti a musei, monumenti religiosi e pubblici, e istituzioni analoghe in uno Stato parte, è implementato dalla sezione 308. Secondo questa previsione, nessun bene proveniente da uno Stato parte dalla Convenzione UNESCO del 1970 può essere importato negli Stati Uniti dopo l'entrata in vigore della Convenzione nello Stato parte, o dopo la data di entrata in vigore del CPIA (12 aprile 1983) nel caso tale Stato abbia adottato la Convenzione prima degli USA. La responsabilità dell'applicazione delle sezioni 303 e 304 del CPIA, incluse le negoziazioni e le azioni diplomatiche necessarie al raggiungimento degli accordi bilaterali sui beni culturali, ricade sul Dipartimento di Stato, che si rifà alle raccomandazioni del *Cultural Property Advisory Committee.* La regolamentazione delle importazioni normata nella sezione 307 è invece affidata al Dipartimento della Sicurezza interna e al Dipartimento del Tesoro.

Ai fini di questo lavoro, è utile riportare le misure di emergenza adottate dagli Stati Uniti riguardo l'importazione di beni culturali dall'Iraq nel 2004[68] e 2008[69], e la legge del 2016 riguardante la Siria e più in generale la protezione dei beni culturali provenienti da aree di conflitto o soggette a disastri naturali[70].

L'atto del 2004 fa riferimento alla sezione 304 del CPIA, ma con l'eccezione per cui la lettera (c) non si applica: la misura di emergenza non viene quindi adottata su richiesta dello Stato iracheno ma è un'iniziativa del governo statunitense. È vietata l'importazione di materiale archeologico ed etnografico dall'Iraq uscito dal paese d'origine a partire dalla data della Risoluzione 661(1990) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, specialmente se questo materiale proviene dal Museo Nazionale o dalla Biblioteca Nazionale dell'Iraq.

Tale atto viene aggiornato, nel 2008, dal regolamento denominato *Import Restrictions imposed on Archaeological and Ethnogical Material of Iraq*, che richiama la Risoluzione del Consiglio di sicurezza 1483(2003), e contestualmente anche la Risoluzione 661(1990) oltre al CPIA e alla Convenzione UNESCO del 1970. Alle *Import Restrictions* è allegata una lista dettagliata del materiale archeologico ed etnologico dell'Iraq, suddiviso sulla base del materiale. Infine, il regolamento prevede che l'autorità competente possa agire, se lo ritiene opportuno, senza attendere i tempi di pubblicazione dell'atto, perché prevale l'interesse della protezione del patrimonio iracheno. Il regolamento è in vigore fino a nuovo avviso.

---

68 Sezioni 3001 e 3002 del Miscellaneous Trade and Technical Corrections Act, raccolte come Emergency Protection for Iraqi Cultural Antiquities Act of 2004, http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/usa/usa_iq2004hr1047_enorof

69 Import Restrictions imposed on Archaeological and Ethnogical Material of Iraq, http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/usa/usa_iq2008dlfrn_enorof

70 Act to protect and preserve international cultural property at risk due to political instability, armed conflict, or natural or other disasters, and for other purposes, http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/usa/us_actcltobjects_2016_enorof

Il più recente aggiornamento della legislazione statunitense in materia di protezione del patrimonio culturale internazionale è il *Protect and Preserve International Cultural Property Act* del 2016 (H.R. 1493 – Public Law No: 114-151)[71]. La legge prevede che il Presidente istituisca un comitato per la coordinazione tra le diverse agenzie federali in modo da migliorare gli sforzi per la protezione del patrimonio culturale in Paesi soggetti a instabilità politica, conflitti armati o disastri naturali. La legge contiene anche delle previsioni specifiche riguardanti la Siria, limitando le importazioni di materiale archeologico e etnografico provenienti da quel Paese, indipendentemente dal fatto che la Siria sia o meno Stato parte della Convenzione UNESCO del 1970, e senza dover riconoscere che sia in atto un'emergenza. Ogni anno, il Presidente dovrà verificare che la Siria sia ancora impossibilitata a richiedere un accordo bilaterale agli Stati Uniti per poter implementare la Convenzione del 1970; oppure che non sia nell'interesse degli Stati Uniti accogliere l'eventuale richiesta della Siria. Sono derogati dalle limitazioni sull'importazione quei beni culturali che vengono temporaneamente portati negli Stati Uniti da un possessore straniero per motivi di protezione, e vi è garanzia che tali beni verranno restituiti su richiesta del possessore; inoltre, vi deve essere garanzia che la deroga non favorirà il traffico illecito o il finanziamento del terrorismo.

## 1.21 La legge del Regno Unito

Oltre alla recente adozione del I Protocollo della Convenzione dell'Aia (vedi *supra*), per quanto riguarda il contrasto al traffico illecito di beni culturali il Regno Unito[72]

[71] Protect and Preserve International Cultural Property Act, 9 maggio 2016. https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1493

[72] Con l'eccezione della Scozia, come precisato all'art. 6(3)

si è dotato nel 2003 del *Dealing in Cultural Objects (Offences) Act*. La legge in questione segue l'adesione del Regno Unito alla Convenzione UNESCO del 1970. Sebbene il governo britannico non abbia ritenuto necessario operare un adattamento del proprio ordinamento giuridico alla Convenzione, la legge del 2003 è intesa come complementare agli impegni assunti con l'adesione al trattato (che comunque non viene mai richiamato esplicitamente nel testo)[73].

L'oggetto della legge è il «reato di commercio di beni culturali corrotti» («*offence of dealing in tainted cultural objects*»), la cui definizione è data all'art. 2: un bene culturale è 'corrotto' quando è stato scavato illegalmente, o rimosso da un monumento o edificio di interesse storico, architettonico o archeologico. È irrilevante che il bene provenga dal territorio del Regno Unito o da uno Stato estero, così come se l'illecito sussista per la legge britannica o da quello del paese d'origine (art. 2(4)). L'art. 1 invece tratta della responsabilità individuale. Si ritiene colpevole di un reato chiunque commerci in beni culturali corrotti, essendo al corrente della loro provenienza illecita; invece è irrilevante se sappia se l'oggetto in questione è un bene culturale. Il colpevole può essere condannato con atto di accusa al pagamento di un'ammenda, a un massimo di sette anni di reclusione, o entrambi; oppure, in caso di procedimento sommario, a un massimo di sei mesi di reclusione o al pagamento dell'ammenda minima prevista, o a entrambi. L'art. 3 definisce cosa si intende per 'commercio' in questa legge: non solo l'acquisizione o l'alienazione del bene culturale corrotto, ma anche la facilitazione di queste operazioni per conto terzi. La legge prende anche in considerazione l'eventualità che il reato sia commesso da una persona giuridica[74] (art. 5). In tal caso è ritenuta responsabile la

[73] *Dealing in Cultural Objects (Offences) Act – Explanatory notes*, https://www.eui.eu/Projects/InternationalArtHeritageLaw/Documents/NationalLegislation/UnitedKingdom/dealingwithculturalobjectsact-explanatorymemo.pdf

[74] «*Corporate body*» nel testo originale.

persona giuridica in quanto tale, ma anche il dirigente che, per connivenza o negligenza nelle sue funzioni di supervisione e controllo, ha permesso che l'illecito avvenisse. Nel caso gli affari della società siano gestiti dai suoi stessi membri in assenza di una gerarchia, il membro responsabile dell'illecito varrà comunque considerato come un dirigente. La legge entra in vigore a partire da due mesi dalla data dell'approvazione (30 ottobre 2003) e non ha valore retroattivo.

Nello stesso anno, il Regno Unito ha implementato la Risoluzione n. 1483(2003) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite tramite lo *Statutory Instrument* n.1519, noto come '*The Iraq (United Nations Sanctions) Order 2003*'; nell'atto figura una previsione specifica sul divieto di detenere, importare o mettere in vendita beni culturali iracheni che avessero lasciato il Paese d'origine dopo il 6 agosto 1990. Soprattutto risulta rilevante la retroattività della norma: «*It is immaterial whether the removal was illegal under the law of a part of the United Kingdom or of any other country or territory*» (art.8, par. 4)[75].

## 1.22 La legge tedesca

La Germania ha approvato nel 2016 una legge sulla protezione dei beni culturali (*Kulturgutschutzgesetz*)[76]. Si tratta di una legge ad ampio raggio di applicazione: si occupa della protezione del patrimonio culturale nazionale, dell'importazione ed esportazione dei beni culturali e del loro mercato, del ritorno dei beni culturali illecitamente

[75] http://www.legislation.gov.uk/uksi/2003/1519/contents/made

[76] Il testo consultato è la traduzione inglese ufficiale pubblicata dal governo tedesco, reperibile sul portale UNESCO all'indirizzo http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/germany/ger_lawclt_en

importati o esportati, e dell'obbligo di restituzione dei beni nel caso di prestiti internazionali. Il testo della legge richiama alcune convenzioni internazionali: la Convenzione dell'Aia del 1954 e il suo I Protocollo, e la Convenzione UNESCO del 1970 sull'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà di beni culturali; inoltre viene recepita la direttiva europea 2014/60/EU[77].

I capitoli dal 3 al 6 sono quelli rilevanti per il contrasto al traffico illecito. Il terzo capitolo, sul movimento dei beni culturali in entrata e in uscita dal territorio federale, tratta dell'importazione alla parte 3. L'importazione di beni culturali è proibita (sez. 28) nel caso il bene sia definito di importanza nazionale nello stato d'origine (membro dell'Unione Europea[78] o parte della Convenzione UNESCO del 1970), ed esso ne sia stato esportato in violazione delle normative nazionali sui beni culturali. L'importazione è proibita anche in caso di violazione delle leggi europee in materia, e infine (sez. 28(3)) nel caso il bene sia stato rimosso in seguito a un conflitto armato, in violazione del I Protocollo della Convenzione dell'Aia. Le uniche eccezioni previste per questi casi sono se il bene si trovava già legalmente in Germania prima del 6 agosto 2016, e se il bene è stato temporaneamente trasferito in Germania a scopo di protezione in caso di conflitto armato, richiamandosi anche qui al I Protocollo. È responsabilità della persona che importa il bene provare che il trasferimento non contravviene alla sezione 28, fornendo la documentazione adeguata, per esempio una licenza di esportazione emessa dal paese d'origine (sez. 30).

---

77 Direttiva 2014/60/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012 (Rifusione), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014L0060

78 La legge contiene, nella maggior parte delle sue sezioni, previsioni distinte per gli Stati membri dell'Unione Europea e gli Stati parti della Convenzione del 1970. Ai fini di questo lavoro, ho ritenuto opportuno concentrarmi su questi ultimi in quanto i casi presi in esame riguardano conflitti dell'area mediorientale. Le previsioni riguardanti gli Stati UE saranno citate nel caso includano gli Stati membri della Convenzione, o per motivi di chiarezza.

La parte 4 del terzo capitolo è dedicata al movimento illecito di beni culturali. Si parla di importazione illecita (sez. 32) quando vi è violazione della sezione 28, e nel caso il bene sia stato esportato in contravvenzione alle leggi dello Stato d'origine; per i paesi membri dell'UE la soglia di applicazione viene fatta risalire al 31 dicembre 1992, mentre per gli Stati parti della Convenzione del 1970 la legge si applica a partire da dopo il 26 aprile 2007, data della ratifica della Convenzione da parte della Germania. Viene anche contemplata la possibilità che il bene possa essere stato esportato da uno Stato poi scissosi in più Stati diversi, rendendo difficile identificarne l'origine. In tal caso basta che la legislazione di uno degli Stati in questione preveda che il bene culturale possa uscire dal territorio nazionale solo con una licenza: se tale licenza manca, l'importazione in Germania è considerata illecita. Una volta accertato che l'importazione è illecita, le autorità competenti sono autorizzate a confiscare il bene, con l'obbligo di custodirlo (sez. 33 e 34). La confisca può essere revocata; nel caso di importazione illecita, ciò può avvenire quando lo Stato d'origine (membro UE o parte della Convenzione) presenta una richiesta di ritorno del bene, a meno che non siano decadute le motivazioni per la confisca (sez. 35(2)). I costi relativi alla confisca, custodia, conservazione e restituzione del bene devono essere coperti dalla persona che ne ha perso il possesso (sez. 39).

Il capitolo 4 norma l'introduzione sul mercato dei beni culturali. La sez. 40 contiene i casi in cui il commercio di un bene culturale è vietato: quando il bene risulta perduto, rubato o proveniente da scavi illeciti (sez. 40(1)), e quando si tratta di un bene esportato illecitamente dalla Germania sulla base della sez. 21. La persona responsabile di aver introdotto sul mercato un bene contravvenendo alla sez. 40(1) è obbligato a compensare l'acquirente per le spese relative all'acquisizione e alla conservazione del

bene, ma l'obbligo decade se la persona che ha effettuato il trasferimento di proprietà è a sua volta in buona fede.

La legge dedica le sezioni da 41 a 44 alle previsioni sulla *due diligence*. In generale, il rivenditore del bene è tenuto a controllare la liceità della provenienza del bene, incluso applicare il ragionevole dubbio che un illecito sia stato commesso quando il bene viene venduto per un prezzo molto basso senza motivo apparente, o quando viene richiesto il pagamento in contanti per cifre superiori a 5000 euro (sez. 41(2.1, 2.2)). Queste previsioni riguardano chiunque si trovi nella posizione di introdurre un bene culturale sul mercato; la sez. 42 contiene obblighi aggiuntivi per i mercanti d'arte, che sono quindi tenuti anche a controllare l'identità del fornitore, la provenienza del bene e la sua eventuale presenza in registri e database di pubblico accesso, e le eventuali limitazioni e divieti sulla circolazione del bene in oggetto. Sul mercante ricade anche l'obbligo della documentazione: deve sia produrre un documento identificativo dell'oggetto, con una descrizione scritta e una riproduzione visiva, sia ottenere dal venditore del bene una dichiarazione scritta (in forma analogica o elettronica) in cui questi affermi di essere autorizzato ad alienare il bene. Alla sez. 45 vi è un obbligo aggiuntivo per cui i mercanti sono tenuti a conservare i registri relativi ai documenti e certificati cui si riferisce la sez. 42. Gli obblighi della sez. 42 non si applicano nel caso del mercato dei libri d'antiquariato e degli audiovisivi, e per i beni culturali non archeologici o il cui valore non eccede i 2500 euro. Inoltre, la sez. 46 contiene l'obbligo di collaborare con le autorità in caso di indagini e fornire, se richiesto, tutta la documentazione cui si fa riferimento nella sez. 45.

Alla sezione 43 vi sono altre condizioni in cui l'applicazione della *due diligence* può essere ridotta quando a introdurre sul mercato il bene è l'autore dell'opera, oppure

una persona terza, sia che si tratti di un intermediario scelto dall'autore per la vendita dell'opera, sia che si tratti di qualcuno che ha acquistato l'opera direttamente dall'autore.

L'esercizio della *due diligence* nelle sezioni 41 e 42 è da intendersi come applicato con «*reasonable effort*», cioè entro i limiti delle possibilità, anche economiche, del responsabile (sez. 41(1) e 42(1)). Questa previsione non si applica nei casi elencati alla sez. 44, sulla *due diligence* rafforzata. Il primo, quando è stato provato o anche solo presunto che il bene fosse stato sottratto al proprietario originale tra il 1933 e il 1945 a causa della persecuzione nazista, a meno che il bene non fosse stato poi restituito agli eredi o questi avessero raggiunto un altro tipo di accordo in merito. Il secondo caso riguarda i beni appartenenti alla lista dei beni culturali in pericolo dell'ICOM e provenienti da stati membri dell'Unione o parti della Convenzione del 1970. Il terzo caso comprende i beni la cui importazione, esportazione o commercio sono proibiti dai regolamenti dell'Unione Europea.

Le conseguenze legali per la violazione delle previsioni sul mantenimento di registri da parte del rivenditore (sez. 47) sono competenza dell'autorità di supervisione del commercio, che verrà coinvolta solo in seguito a ripetute e provate violazioni. Anche il compratore del bene culturale di cui è stato richiesto il ritorno ha il diritto di accedere ai registri (sez. 48); questa norma è applicabile solo se il trasferimento di proprietà è avvenuto dopo il 6 agosto 2016.

Il capitolo 5 tratta del ritorno dei beni culturali illecitamente importati in Germania, dal punto di vista del diritto pubblico; si occupa quindi esclusivamente dei rapporti tra Stati. È compito dello Stato richiedente determinare l'eventuale privato possessore del bene, sulla base della propria legislazione interna (sez. 54). Per le richieste di ritorno

sulla base della Convenzione del 1970 da parte di altri Stati membri (sez. 52), la legge tedesca prevede una soglia di applicazione a partire dal 26 aprile 2007, data della ratifica della Convenzione da parte della Germania. Tuttavia, se non può essere provato che il bene culturale sia stato illecitamente rimosso dal paese d'origine prima di tale data, si presumerà che l'esportazione sia avvenuta dopo il 26 aprile 2007. È possibile fare richiesta di ritorno anche sulla base della Convenzione dell'Aja e dei suoi Protocolli (sez. 53). In questo caso, la data a partire da cui la previsione è applicabile è l'11 novembre 1967, e la richiesta deve venire dall'autorità competente del paese d'origine del bene; il ritorno non è quindi automatico, fatto salvo per i beni custoditi sulla base dell'obbligo di salvaguardia del II Protocollo. In tal caso il ritorno deve essere automaticamente avviato alla fine del conflitto armato.

Il termine per le richieste di ritorno (sez. 55) è di trent'anni dall'esportazione illecita del bene dal paese d'origine (membro dell'Unione Europea[79] o parte della Convenzione UNESCO del 1970), indipendentemente dalla data in cui l'illecito è stato reso noto. Per tutti gli altri Stati, il termine è di tre anni.

Le sezioni da 58 a 65 descrivono la procedura per il ritorno, che può essere risolta con un accordo extragiudiziale oppure tramite richiesta ufficiale dello Stato. Gli organi preposti a ricevere la richiesta sono l'autorità federale per la cultura e i media in caso la richiesta arrivi da uno Stato membro dell'UE, o il Ministero degli affari esteri per le procedure di ritorno sulla base della Convenzione del 1970 o della Convenzione dell'Aja[80]. Nell'eventualità che più Stati richiedano il ritorno dello stesso bene, il ritorno

[79] La sez. 55(1) contiene previsioni specifiche per gli Stati membri, per i quali il termine è di 75 anni nel caso di beni provenienti da collezioni pubbliche; la richiesta non decade mai nel caso i beni in oggetto siano inventariati e soggetti a protezione speciale dalla legislazione del paese d'origine.

[80] Il Ministero (sez. 59(2)) è responsabile anche dei casi di ritorno di beni importati illecitamente in Germania in diretta violazione delle leggi dell'Unione Europea, invece che della solo legislazione interna dello Stato membro richiedente.

avverrà solo quando essi saranno pervenuti a un accordo ufficiale, da far pervenire al Ministero degli esteri tedesco. È competenza del *Land* in cui il bene si trova svolgere le indagini e l'eventuale confisca (sez. 61), mentre, per quanto riguarda gli Stati parti della Convenzione, le operazioni di mediazione tra lo Stato richiedente e la persona tenuta a restituire il bene sono responsabilità del Ministero degli affari esteri in collaborazione con l'autorità federale per la cultura e i media. Quando un bene che si sospetta essere stato illecitamente importato in Germania viene scoperto e confiscato, questi stessi organi sono responsabili di informare il presunto paese d'origine dell'oggetto.

Per avviare una procedura di ritorno, uno Stato parte deve fornire documentazione sull'identità e provenienza del bene richiesto, oltre che sulla data presunta dell'esportazione illecita e sull'attuale collocazione del bene. Deve inoltre essere ufficialmente dichiarato che il bene richiesto è di importanza nazionale per lo Stato richiedente, oltre all'illiceità dell'esportazione. Lo Stato richiedente deve anche coprire i costi per l'implementazione della procedura di ritorno.

Le sezioni da 66 a 68 trattano di indennizzi e rimborsi: la persona responsabile dell'esportazione illecita del bene rimborsa lo Stato richiedente, che a sua volta indennizza il possessore finale del bene illecitamente esportato qualora egli abbia osservato la *due diligence*. L'indennizzo non può superare il totale delle spese, e non è previsto un indennizzo per i potenziali profitti persi.

Le previsioni riguardanti i compiti delle autorità doganali si trovano alle sezioni 81 e 82. La dogana ha l'autorità, nei limiti delle proprie competenze e seguendo le direttive trasmesse dall'autorità federale per la cultura e i media, di fermare e sequestrare i beni in entrata e in uscita che siano soggetti a restrizioni o divieti sulla base della legge in oggetto. Le autorità doganali potranno inoltre affidare i beni a una terza parte perché

possano essere messi in custodia. I beni potranno essere rilasciati nel caso l'autorità competente si sia espressa contro il sequestro, o non abbia risposto alla notifica del sequestro da parte delle autorità doganali entro i termini stabiliti[81]. Infine, chi importa o esporta un bene culturale da o verso un paese terzo, è obbligato a dichiararlo alle autorità doganali.

Il capitolo 9 (sezioni da 83 a 88) contiene le previsioni sulle sanzioni amministrative e penali. Queste ultime prevedono la detenzione fino a un massimo di cinque anni o una pena pecuniaria per chiunque importi beni che sapeva essere stati illecitamente importati in Germania, per l'importazione illecita, per il commercio di beni illecitamente importati o illecitamente scavati. Le sanzioni amministrative sono di un massimo di 30.000 euro per violazioni delle previsioni sull'accurata documentazione e registrazione del bene culturale che si vuole introdurre sul mercato (v. sez. 42(1)), e di un massimo di 100.000 per la violazione delle previsioni sulla documentazione da presentare alle autorità doganali per provare la liceità dell'importazione di un bene culturale in Germania (v. sez. 30), e per la mancata o tardiva dichiarazione dell'esportazione del bene (v. sez. 82(3)). La sez. 86 norma l'eventuale sfruttamento dei beni culturali sequestrati o confiscati, che non può essere autorizzato nel caso di beni che potrebbero essere soggetti a richiesta di ritorno entro i limiti di tempo stabiliti, o la cui introduzione sul mercato è proibita sulla base della sez. 40 o 43 (v. *supra*).

[81] Tre giorni lavorativi per i sequestri sulla base di violazioni alla legge in esame, o dieci giorni lavorativi sulla base della sez. 33 (v. *supra*).

## 1.23 La legge norvegese

La principale legge sul patrimonio culturale della Norvegia è la legge 50 del 9 giugno 1978. Le previsioni rilevanti per il contrasto al traffico illecito, tuttavia, riguardano solo la salvaguardia del patrimonio culturale norvegese, e il ritorno di beni culturali illecitamente esportati da altri Stati appartenenti allo Spazio Economico Europeo. È stato quindi necessario integrare la legge con regolamenti aggiuntivi.

I regolamenti sull'importazione ed esportazione dei beni culturali (*Forskrift om handel med kulturgjenstander*) sono stati emanati dal Ministero della cultura e degli affari ecclesiastici norvegese nel 2007[82]. Sebbene anche in questo caso la normativa interna sia più approfondita, il capitolo III, relativo all'importazione illecita di beni culturali, estende la tutela non solo agli Stati membri SEE, ma anche agli Stati parti delle Convenzioni UNESCO del 1970 e UNIDROIT del 1995, e in generale agli Stati parti di qualunque trattato la Norvegia ratifichi relativamente al traffico illecito e al ritorno di beni culturali. Il regolamento definisce 'bene culturale' qualunque bene sia definito come tale nello Stato d'origine, e 'importazione illecita' i casi in cui il trasferimento sia avvenuto in contravvenzione alle leggi dello Stato d'origine, o siano assenti i certificati che provano la liceità dell'esportazione dallo Stato d'origine; presentare questi ultimi è un obbligo della persona che importa il bene. Inoltre, è considerato importazione illecita anche il mancato ritorno del bene alla scadenza dei termini di un'importazione lecita temporanea, e altre violazioni affini.

[82] Nel capitolo II, relativo all'esportazione di beni culturali parte del patrimonio norvegese, la responsabilità di emanare le licenze di esportazione viene però delegata alle istituzioni elencate alla sez. 6: per esempio, le licenze per l'esportazione di beni librari e archivi audiovisivi devono essere richieste alla Biblioteca nazionale di Norvegia, quelle per i beni riconducibili alle belle arti al Museo nazionale di arte, architettura e design, ecc.

Il capitolo IV contiene due brevi previsioni sulle sanzioni in caso di illecito e sulle operazioni di controllo. Queste ultime sono responsabilità dell'autorità doganale. Le sanzioni rimandano invece alla legge sui beni culturali del 1978, che prevede (sez. 27) delle non definite sanzioni pecuniarie o la reclusione fino ad un anno, aumentabile a due in caso di particolari aggravanti. La previsione non distingue tra illeciti commessi volontariamente o per negligenza, così come vengono equiparati l'effettivo esecutore dell'illecito e chi lo abbia eventualmente facilitato[83].

La Norvegia ha inoltre emanato degli ulteriori regolamenti sul ritorno dei beni culturali rubati o illecitamente esportati (*Forskrift om tilbakelevering av stjålne og ulovlig utførte kulturgjenstander*), approvati nel 2001 e il cui ultimo emendamento risale al 2016, con l'implementazione della Direttiva 2014/60/UE. Nella sua versione più recente, l'atto contiene una definizione più dettagliata di 'bene culturale' rispetto ai regolamenti del 2007. I beni culturali degli Stati esteri devono essere riconosciuti come tali in base all'art. 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea[84] , oppure essere inventariati da un'istituzione ecclesiastica o religiosa. Sono riconosciuti come beni culturali anche quelli provenienti da collezioni pubbliche di Stati membri del SEE parti della Convenzione UNIDROIT o della Convenzione del 1970. Tra gli Stati esterni al SEE vengono presi in considerazione solo quelli che hanno ratificato la Convenzione UNIDROIT; in tal caso sono considerate collezioni pubbliche quelle di istituzioni con scopi culturali o scientifici che nello Stato in questione sono considerate di pubblico interesse. Allo stesso modo, gli Stati non membri del SEE per cui il regolamento preveda la resti-

[83] Il capitolo IV rimanda inoltre alle sanzioni previste dalla legge n.5 su dogane e dazi del 1966. Tale atto però è stato sostituito dalla legge 119 del 21 dicembre 2007, successiva quindi al presente regolamento, entrato in vigore il 1 gennaio dello stesso anno.

[84] «[...]national treasures possessing artistic, historic or archaeological value» al cap. 3, art. 36 della versione inglese del Trattato, nella versione italiana «patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale».

tuzione di beni culturali devono essere parti della Convenzione UNIDROIT. Nel loro caso, al di fuori delle collezioni pubbliche, si parla di esportazione illecita solo per oggetti di importanza culturale o rituale per popolazioni indigene, indipendentemente dall'età del bene[85].

Lo Stato d'origine del bene illecitamente esportato deve inoltrare una richiesta al Ministero della cultura norvegese, che provvederà a identificare l'attuale possessore del bene; il Ministero è inoltre responsabile di avvisare il paese d'origine quando viene a conoscenza di un bene che si suppone sia stato illecitamente importato in Norvegia. Sono sempre responsabilità del Ministero tutte le attività di intermediazione e azione diplomatica per facilitare il ritorno del bene e la comunicazione tra attuale possessore del bene e Stato richiedente. Nel caso in cui sia stata la Norvegia a notificare lo Stato d'origine della presenza di un bene culturale illecitamente importato sul proprio territorio nazionale, lo Stato d'origine ha sei mesi per confermare che si tratta di un bene di importanza culturale tramite le autorità competenti. In tal caso, il Ministero della cultura norvegese collaborerà con lo Stato d'origine per garantire la conservazione del bene e contrastare eventuali tentativi di ostacolare la restituzione (es. ulteriori richieste di restituzione da parte di Stati terzi). Tutte le spese relative alla conservazione del bene sono a carico dello Stato d'origine.

Le parti coinvolte possono comunque scegliere di ricorrere all'arbitrato, o di rivolgersi a un'autorità terza per risolvere la disputa sulla restituzione.

[85] Il regolamento si applica altrimenti ai beni culturali con più di 50 e non in possesso del loro autore originale.

## 1.24 La legge bulgara

La legge bulgara sui beni culturali è entrata in vigore il 10 aprile 2009. Il testo, costituito da 230 articoli più un'appendice di previsioni aggiuntive, si concentra soprattutto sulla tutela del patrimonio culturale nazionale, includendo poche previsioni rilevanti per il contrasto al traffico illecito di beni culturali provenienti da paesi esterni all'Unione Europea.

La sezione V norma il commercio di beni culturali mobili. L'art. 113 obbliga chiunque voglia operare un trasferimento di proprietà di un bene culturale a notificare il Ministero della cultura perché possa esercitare il diritto di prelazione, ma solo per i beni classificabili come 'tesori nazionali' bulgari. Gli artt. 116 e 117 riportano l'obbligo, per le persone che commerciano in beni culturali, di tenere un registro dei trasferimenti di proprietà avvenuti, identificando il bene in oggetto e il precedente e il nuovo possessore; di nuovo, è richiesto un certificato che autorizzi la vendita in caso di tesoro nazionale. Il Ministero della cultura terrà a sua volta un registro dei mercanti in beni culturali, ed è responsabile dell'emissione dei certificati di autorizzazione alla vendita. Chi commercia in beni culturali non può essere anche impegnato professionalmente nella loro conservazione. Nel caso delle aste, i mercanti devono richiedere al Ministero una licenza specifica, che ha durata di cinque anni (artt. 119 e 120).

La sez. VI, sull'esportazione permanente o temporanea di beni culturali, e la VII, sul ritorno di beni culturali illecitamente esportati, riguardano solo gli Stati membri UE e i beni culturali di importanza nazionale bulgari, mancando previsioni applicabili agli Stati extraeuropei.

# CAPITOLO II
# IL SISTEMA DEL TRAFFICO ILLECITO

## A) QUADRO GENERALE DELLA NORMATIVA VIGENTE

### 2.1 Il I Protocollo alla Convenzione dell'Aia del 1954: contesto e origini

Il I Protocollo alla Convenzione dell'Aia fu emanato insieme alla Convenzione stessa, il 14 maggio 1954. Dietro alla decisione di stilare contemporaneamente due documenti distinti, a cui gli Stati potevano aderire separatamente, c'era il desiderio di rendere il più possibile inclusiva la Convenzione; diversi Stati, infatti, erano messi in difficoltà dalle previsioni concernenti la restituzione dei beni culturali esportati dal paese d'origine nel corso di un conflitto armato, che fino ad allora, come si vedrà, non era mai stata regolamentata in maniera precisa e definitiva. Non solo, come ravvisato dall'UNIDROIT[86], il diritto interno degli Stati partecipanti alla Conferenza dell'Aja presentava troppe differenze in materia, ma alcuni Stati, primi fra tutti gli Stati Uniti, non avrebbero nemmeno apposto la propria firma al testo della Convenzione se quest'ultima avesse incluso previsioni sulle restituzioni[87]. Tale situazione evidenzia il conflitto d'interessi di

[86] L'UNIDROIT aveva fornito la propria consulenza ai lavori per la stesura della Convenzione.

[87] Zagato L., *La protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato all'alba del secondo Protocollo 1999*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2007, p. 49

fondo tra i cosiddetti 'paesi fonte', da cui provengono la maggior parte dei beni culturali mobili in commercio (specialmente di natura archeologica), e i 'paesi mercato', tradizionalmente di area anglosassone e nordeuropea, anche se stiamo assistendo all'apertura di nuovi mercati, leciti e illeciti, in aree precedentemente note solo come fonti, quali l'Asia e il Medio Oriente[88]. A tutt'oggi[89] le ratifiche del primo Protocollo sono 110, contro le 133 della Convenzione. Come già sottolineato in precedenza, spiccano la tardiva adesione del Regno Unito (2017) e l'assenza degli Stati Uniti[90] tra gli Stati parti al Protocollo; si tratta di due tra i maggiori paesi mercato nel mondo occidentale[91].

La Convenzione e il suo Protocollo, però, erano prima di tutto una reazione all'impatto della Seconda guerra mondiale sul patrimonio culturale, e ai fenomeni di saccheggio e appropriazione illecita che erano avvenuti durante il conflitto. In particolare la Germania nazista aveva istituito una divisione speciale, la *Einsatzstab Reichsleiter Rosenberg* (ERR), allo scopo di appropriarsi di opere d'arte ritenute importanti e trasferirle sul territorio nazionale[92]. Si calcola che circa 600.000 beni culturali siano stati saccheggiati da collezioni private e pubbliche tra Europa e Unione Sovietica, dalla ERR così come da altre unità, inclusa la collezione d'arte di Göring, costruita tramite pressioni politiche e operazioni al confine tra lecito e illecito[93].

---

88 «Where does it occur?», Observatory Illicit Traffic, https://www.obs-traffic.museum/where-does-it-occur

89 Liste degli Stati parti consultate il 13/07/2018.

90 Gli USA hanno inoltre ratificato la Convenzione del 1954 solo nel 2009, all'indomani dunque delle due guerre del Golfo.

91 HARDY S., *Illicit trafficking, provenance research and due diligence: the state of the art*, UNESCO, 2016, p. 7

92 PROTT L.V., *War, heritage and normative action*, in «Museum International», Vol 45, Issue1, January/December 1993, p. 46

93 WIDMAN S., *The revelations of a Nazi art catalogue*, in «The New Yorker», 12 febbraio 2016, https://www.newyorker.com/books/page-turner/the-revelations-of-a-nazi-art-catalogue

Questa problematica era già stata affrontata mentre il conflitto era ancora in corso[94]: nel 1943, diciotto governi alleati stilarono la Dichiarazione di Londra[95], con la quale si riservavano il diritto di invalidare qualunque scambio commerciale di beni appartenenti a persone residenti nei territori occupati. I beni in questione potevano essere di qualunque natura, quindi non solo culturali, e la Dichiarazione si applicava sia a beni saccheggiati, sia a transazioni apparentemente lecite e volontarie (sottintendendo che la volontarietà, in questo caso, poteva non essere genuina). Nella dichiarazione si esortano anche i paesi neutrali ad agire in questo senso, rivolgendosi sia ai governi che ai singoli cittadini. Di fatto la Svezia, il Portogallo e la Svizzera, dopo la fine della guerra presero provvedimenti per restituire i beni sottratti illecitamente ai loro legittimi proprietari in territori occupati, a patti che l'illecito fosse dimostrabile[96]. Quando si arrivò al processo di Norimberga, il saccheggio di opere d'arte venne considerato un crimine di guerra nei processi contro Rosenberg, Göring e altri esponenti nazisti meno noti[97]; sebbene nessuno di questi sia stato condannato solo per distruzione, danneggiamento o saccheggio di beni culturali, tali crimini facevano comunque parte dei loro capi d'accusa, anche in maniera sostanziale. Al di fuori del processo di Norimberga, vi fu almeno un caso, però, in cui il solo saccheggio di beni culturali costituì motivo sufficiente per la condanna, oltre che l'unico capo di imputazione[98]. Tuttavia, la restituzione delle opere d'arte ai legittimi

[94] Previsioni contro la distruzione e il saccheggio di monumenti, edifici storici, chiese, istituzioni scientifiche, ecc. erano comunque già presenti nelle Convenzioni dell'Aja del 1907 sulla guerra terrestre e navale, considerate come norme consuetudinarie già dal tribunale di Norimberga; cfr. ZAGATO, *La protezione dei beni culturali,* pp. 153-154

[95] *Inter-Allied Declaration Against Acts of Dispossession Committed in Territories Under Enemy Occupation or Control*, https://www.lootedartcommission.com/inter-allied-declaration

[96] PROTT, *War, heritage and normative action*, p. 46

[97] ZAGATO, *La protezione dei beni culturali,* pp. 152-153

[98] Si tratta del caso di Wilhelm Ernest Palézieux, architetto svizzero e consigliere artistico del governatore generale Hans Frank in Polonia durante l'occupazione nazista. Palézieux aveva messo in pratica il piano nazista di trasferimento delle opere d'arte polacche in Germania prima dell'arrivo delle truppe sovietiche. Dopo la guerra, secondo la legge n. 10 del 20 dicembre 1945 emanata dalle Autorità

proprietari non costituì una priorità immediata per la comunità internazionale, specialmente nell'ottica delle riparazioni riguardanti le vittime dell'Olocausto. Da parte israeliana furono sollevati anche dibattiti etici su quanto fosse opportuno, per le vittime, ricercare una compensazione materiale da chi era stato il loro carnefice[99]. Dal lato tedesco, invece, Konrad Adenauer inaugurò nel 1951 la *Wiedergutmachung*[100], cioè la 'riparazione'[101], tuttora in corso, tramite risarcimenti morali e materiali per le vittime del regime nazista[102].

La Germania, inoltre, fu a sua volta oggetto di saccheggi da parte di esponenti delle forze alleate, sia dal lato angloamericano (si veda per esempio il caso Elicofon[103]), sia, in maniera più sistematica, da quello sovietico, che fece dell'appropriazione dei beni culturali del nemico sconfitto una missione di Stato. Dopo la resa della Germania, infatti, l'URSS istituì appositamente delle 'brigate dei trofei', costituite da civili esperti d'arte e di storia. Queste unità sottrassero un'ingente quantità di beni culturali da quella che sarebbe diventata la Germania Est. Tali 'trofei' furono portati nei musei sovietici, all'espresso scopo di compensare le perdite subite dalla Russia durante l'occupazione tedesca, in cui le truppe naziste si erano appropriate dei beni culturali riconducibili alla

---

alleate d'occupazione, Palézieux fu estradato in Polonia per essere giudicato da un tribunale nazionale, che lo condannò a 5 anni di detenzione per saccheggio. V. ZAGATO, *La protezione dei beni culturali,* p. 153. Per un breve profilo di Palézieux, v. la voce *Palézieux, Wilhelm Ernst de*, in Deutsches Zentrum Kulturgutverluste, http://www.lostart.de/Content/051_ProvenienzRaubkunst/DE/Verantwortliche/P/Pal%C3%A9zieux,%20Wilhelm%20Ernst%20de.html?cms_lv2=5476&cms_lv3=83052

99 O'DONNELL T., *The Restitution of Holocaust Looted Art and Transitional Justice: The Perfect Storm or the Raft of the Medusa?*, in «The European Journal of International Law», Vol. 22, no. 1, p. 54

100 «Compensation for National Socialist injustice», https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/internatrecht/-/228224

101 Volendolo tradurre in maniera precisa, il termine *Wiedergutmachung* implica un 'rimettere a posto le cose', 'pagare i debiti' che viene generalmente rifiutato dalla comunità ebraica. Cfr. HENRY M., *Fifty Years of Holocaust Compensation*, in « The American Jewish Year Book», Vol. 102, 2002, pp. 3-84

102 O'DONNELL T., *The Restitution of Holocaust Looted Art and Transitional Justice*, p. 54

103 GATTINI A., *Restitution by Russia of Works of Art Removed from German Territory at the End of the Second World War*, in «European Journal of International Law», Volume 7, Issue 1, 1 January 1996, p.68

cultura germanica e avevano distrutto quelli identificati come 'slavi'[104]. L'evidente disparità tra il punto di vista sovietico e i principi della Dichiarazione di Londra, che pure l'URSS aveva sottoscritto, spiega come mai le operazioni delle brigate dei trofei fossero mantenute segrete[105]. Negli anni successivi, con i beni al sicuro nei magazzini dei musei russi, l'URSS permise il ritorno nella DDR di parte dei beni culturali illecitamente sottratti, con la giustificazione di averli «salvati» da una situazione conservativa precaria in Germania al tempo della guerra[106]. Entro gli anni '60 l'URSS dichiarò di aver restituito tutti i beni culturali sottratti, quando si stima che ne fossero riemersi poco più della metà; quando il crollo della Cortina di ferro nei primi anni '90 portò alla luce ulteriori depositi di arte rubata, si rianimò nuovamente il dibattito su ritorno e restituzione[107].

Negli stessi trattati di pace della Seconda guerra mondiale il concetto di riparazioni di guerra non esclude del tutto i beni culturali. Nei trattati di pace del 1947 riguardanti Italia (art. 75 par. 9), Ungheria (art. 24, par. 3) e Bulgaria (art. 22, par. 3), vi sono previsioni che obbligano lo Stato che abbia sottratto oggetti di interesse storico, artistico o archeologico a ricompensare lo Stato d'origine cedendogli un bene analogo, di pari valore (*restitution in kind* nel testo, anche se sarebbe più accurato parlare di *reparation by replacement*[108]). Questo a condizione che lo Stato che ha commesso l'illecito possegga tali oggetti. Inoltre, i trattati riguardanti Finlandia e Romania non contengono una simile previsione, limitandosi a un più generico obbligo di restituzione dei beni sottratti illeci-

---

104 MONTEN L.M., *Soviet World War II Trophy Art in Present Day Russia: The Events, the Law, and the Current Controversies*, in «DePaul Journal of Art, Technology & Intellectual Property Law», vol. 15, issue 1, 2004, pp. 39-43. Da notare anche come i sovietici non distinsero tra opere già presenti in Germania prima della guerra e beni che erano stati a loro volte illecitamente sottratti dai nazisti, spesso a vittime dell'olocausto; cfr. *ivi*, p.49.

105 MONTEN, *Soviet World War II Trophy Art in Present Day Russia,* p. 43

106 MONTEN, *Soviet World War II Trophy Art in Present Day Russia,* pp. 50-53

107 MONTEN, *Soviet World War II Trophy Art in Present Day Russia,* p. 37

108 Di norma, nei documenti internazionali *restitution in kind* indica una restituzione in forma specifica, e non una compensazione. V. ZAGATO, *La protezione dei beni culturali,* pp. 216-217

tamente[109]. Non si può quindi parlare di consuetudine, visto che la previsione sulla *restitution in kind* non è uniformemente applicata nemmeno nel contesto circoscritto dei trattati di pace di un unico conflitto, e considerata anche la vaghezza della definizione di 'pari valore' quando si parla di beni spesso descritti come inestimabili, o il cui valore è intrinsecamente legato alla loro connessione con la cultura del luogo d'origine (e quindi difficilmente sostituibili da un bene 'straniero')[110].

La conclusione – o mancanza di essa – della disputa tra Germania e Russia per la restituzione dei beni sottratti dall'Armata Rossa è in questo senso esemplare. La maggior parte degli esperti è concorde nel dire che, secondo la consuetudine internazionale, i beni culturali in questione sono stati illecitamente sottratti. La Germania avrebbe quindi pieno diritto di richiederne il ritorno. Tuttavia le nuove negoziazioni tra Russia e Germania, nel corso degli anni '90, si sono velocemente arenate fino alla promulgazione della «Legge sui tesori culturali trasferiti nell'URSS durante la Seconda guerra mondiale e custoditi nella Federazione Russa» nel 1998. La legge, supportata dalla Duma e osteggiata dall'allora presidente Boris Eltsin, ribadiva il diritto da parte della Federazione Russa di trattenere i 'trofei' di guerra come forma di compensazione per i danni subiti durante il conflitto, sia da parte della Germania che da parte dei suoi alleati (inclusa l'Italia). La legge fu riesaminata dalla Corte Costituzionale russa nel 1999, che dichiarò che, sebbene alcune procedure parlamentari fossero state violate nel processo di approvazione della legge, la legge in sé non violava la Costituzione. La Corte Costituzionale decretò anche che i beni culturali sottratti ai nazisti al termine della Seconda guerra mondiale e ora presenti sul territorio russo non dovevano essere restituiti ai «paesi aggressori», mentre i paesi che avevano combattuto contro i nazisti, così come le vittime

[109] GATTINI, *Restitution by Russia of Works of Art...*, pp. 70-71
[110] GATTINI, *Restitution by Russia of Works of Art...*, p. 73

dell'Olocausto e del regime nazista, avevano diritto alla restituzione. Il 25 maggio del 2000, fu approvata da Vladimir Putin una legge federale che includeva gli emendamenti della Corte Costituzionale. Secondo la legge ora in vigore, le richieste di restituzione di beni culturali provenienti dall'estero devono essere presentate tramite canali diplomatici e negoziate tra gli Stati di caso in caso, per essere infine sottoposte ad approvazione dall'ufficio apposito appartenente al Ministero della Cultura. Grazie a queste negoziazioni ad hoc la Germania ha ottenuto, nel 2002, la restituzione di alcune vetrate policrome asportate dalla Marienkirche di Francoforte sull'Oder; in cambio, la Russia ha ottenuto, da parte tedesca, la sponsorizzazione del restauro della chiesa dell'Assunzione a Novgorod. Da allora il parlamento russo ha alternato fasi di apertura e di irrigidimento sulla questione delle restituzioni, rese difficoltose anche dall'assenza di un database completo e accessibile dei beni conservati in Russia[111].

## 2.2 La (mancata) applicazione del I Protocollo

Il primo Protocollo alla Convenzione dell'Aja nasce quindi in un momento storico delicato, in cui il mondo, soprattutto occidentale, aveva appena superato un conflitto devastante. Il preambolo della Convenzione, che definisce i beni culturali come appartenenti all'umanità intera, riflette lo sforzo verso la pace e la ricostruzione che caratterizzarono il dopoguerra. D'altronde, nell'articolo 1 si parla di patrimonio culturale «di ogni popolo», e qui si possono ritrovare le istanze delle ex colonie ora indipendenti, senza contare il nuovo riassetto degli equilibri internazionali con la divisione tra blocchi

[111] Cfr. Monten, *Soviet World War II Trophy Art in Present Day Russia*, pp. 67-81, Zagato, *La protezione dei beni culturali*, pp. 54-55, e Kennedy Grimsted P., *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», vol. 17, 2010, pp. 229-238

d'influenza atlantica e sovietica, e la nascita del 'terzo mondo'[112]. Si tratta di un'ambiguità già ravvisata nella Carta delle Nazioni Unite del 1945, dove all'art. 1 ci si propone di perseguire attivamente la pace, e allo stesso tempo viene inserita tra i principi fondanti l'autodeterminazione dei popoli: un processo quest'ultimo che di rado è del tutto pacifico[113]. Inoltre, come si è appena visto, non esisteva un regolamento universalmente accettato sulla salvaguardia dei beni culturali in caso di conflitto armato, soprattutto riguardo ritorno e restituzione. Il I Protocollo si è quindi trovato a dover colmare un vuoto normativo cruciale, e al tempo stesso a dover trovare un equilibrio tra le esigenze molto diverse dei potenziali Stati parti.

Ne è conseguito un testo di difficile applicazione, malgrado i termini apparentemente generici con cui è stato stilato. Nel cosiddetto *Boylan report*, commissionato dall'UNESCO nel 1992, l'efficacia della Convenzione del 1954 e il suo Protocollo viene riesaminata anche alla luce degli allora recenti conflitti in Ex Jugoslavia e nel Golfo Persico. La relazione richiama l'attenzione sull'inadeguatezza di questi strumenti di fronte ai conflitti moderni, sempre più di rado combattuti in maniera convenzionale tra due entità statuali distinte[114].

Tra i rari esempi di conflitti armati internazionali citati da Boylan figura la Guerra dei sei giorni, combattuta tra Israele ed Egitto nel 1967. Israele occupò la penisola del Sinai e la striscia di Gaza, parte del territorio egiziano, oltre alle alture del Golan (in territorio siriano) e alla Cisgiordania e Gerusalemme Est (parte della Giordania). Durante l'occupazione, furono effettuati degli scavi nella penisola del Sinai in cui gli israeliani recuperarono beni archeologici, tra cui 24 manufatti di specifica rilevanza culturale per

[112] DEL VECCHIO, *Atlante storico delle relazioni internazionali*, pp. 331-334

[113] BOYLAN P.J., *Review of the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*, o *Boylan report*, UNESCO, Parigi, 1993, p. 117

[114] *Boylan report*, pp. 116-117

il popolo ebraico; questi ultimi furono esposti al Museo d'Israele di Gerusalemme. In seguito alla firma del trattato di pace, Israele restituì i manufatti tramite un accorto bilaterale firmato dalle rispettive autorità responsabili per i beni archeologici insieme all'Egitto nel 1993[115]. Il documento non cita espressamente la Convenzione o il Protocollo, e consiste solo di due brevi previsioni operative, in cui Israele si impegnava a restituire tutti i manufatti scavati nel Sinai entro il 31 dicembre 1994, e a restituire quelli che erano già stati documentati entro due mesi dalla conclusione dell'accordo[116]. Sebbene non ne venga fatta menzione nel documento ufficiale, è proprio perché Israele aveva ratificato sia la Convenzione che il Protocollo che si è vista obbligata a restituire i beni, che quindi risultavano illecitamente sottratti[117]. Dal punto di vista israeliano, però, i beni erano evidentemente di maggior rilevanza per il popolo ebraico, che essendo rimasto per secoli privo di uno Stato proprio, avrebbe costituito un'eccezione al principio, implicito nella Convenzione e nel Protocollo, per cui un popolo sviluppa la propria cultura rimanendo legato a un determinato territorio[118]. Israele avanzò quindi la proposta di riconoscere la proprietà egiziana dei beni del Sinai, ma di poterli trattenere in prestito permanente a Gerusalemme. L'Egitto ha però negato il prestito, trattenendo nel proprio territorio i beni, che da allora non sono più stati esposti o fatti oggetto di studio[119]. Il caso del Sinai potrebbe evidenziare una debolezza dell'approccio su base puramente territoriale del Protocollo, perché non prevede le ambiguità che possono nascere da una ridefi-

[115] EINHORN T., *Israel*, in NAFZIGER J. A. R., PATTERSON R. K., *Handbook on the Law on Cultural Heritage and International Trade*, Edward Elgar Publishing, 2014, p. 221

[116] EINHORN T., *Restitution of Archaeological Artifacts: The Arab Israeli Aspect*, in «International Journal of Cultural Property», Vol. 5, 1996, p. 142

[117] EINHORN, *Israel,* p. 221

[118] EINHORN, *Restitution of Archaeological Artifacts*, pp.145-149

[119] EINHORN, *Israel,* p. 221

nizione dei confini tra Stati[120]. Inoltre l'applicazione delle previsioni riguardanti la restituzione (par. 1 (3)) è subordinata alla cessazione delle ostilità. Di conseguenza, la restituzione da parte israeliana dei beni scavati nelle alture del Golan è teoricamente possibile, visto che sia Israele che la Siria sono parti del I Protocollo, ma nei fatti non vi è mai stato un trattato di pace tra i due Stati. In Mancanza di questo, un accordo bilaterale sembrerebbe l'unica via per la restituzione[121]. È ancora più complicata la questione della restituzione di beni culturali scavati da Israele nei territori palestinesi occupati[122], perché secondo l'interpretazione israeliana i territori della striscia di Gaza e della West Bank non appartenevano ad alcuno Stato prima dell'occupazione, e quindi non sarebbero soggetti alle previsioni del Protocollo; metterle in pratica sarebbe possibile solo una volta riconosciuta, da parte di Israele, l'esistenza di uno Stato palestinese[123].

Un'altra criticità del Protocollo, rilevante specialmente nel contesto del traffico illecito, è che non prende in considerazione la possibilità che il bene sottratto illecitamente da una potenza occupante venga poi ritrovato in un paese terzo che non è parte del Protocollo; in generale,gli scenari che possono plausibilmente derivare da una situazione di traffico illecito (al di là dell'appropriazione dei beni da parte della potenza occupante) richiedono un lavoro di interpretazione [124]. Sintetizzando le ipotesi esaminate da un autore che ha lavorato a fondo sul tema, l'entrata in gioco di uno Stato terzo crea almeno tre scenari possibili. Il primo, il più semplice, è quello in cui tutti e tre gli Stati

[120] EINHORN, *Restitution of Archaeological Artifacts*, p. 150

[121] ZAGATO L., *La protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato all'alba del secondo Protocollo 1999*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2007, pp. 56-57

[122] Restituzione ventilata durante le trattative tra Israele e OLP nel 1995. *The Israeli-Palestinian Interim Agreement*, Washington, 28 settembre 1995 http://www.mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Peace/Guide/Pages/THE%20ISRAELI-PALESTINIAN%20INTERIM%20AGREEMENT%20-%20Annex%20III.aspx#app-2

[123] ZAGATO L., *La protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato,* pp.57-58

[124] LIJNZAAD L., *Sleeping Beauty, the untold story of the (fi rst) Protocol to the 1954 Hague Convention*, in VAN WOUDENBERG N., LIJNZAAD L. (a cura di), *Protecting Cultural Property in Armed Conflict*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2010, pp. 150-151

sono parti del protocollo. In questo caso, lo Stato terzo che ritrova il bene illecitamente esportato nel suo territorio, ha la responsabilità di custodirlo e restituirlo alle autorità dello Stato occupato al cessare delle ostilità.

Un secondo caso possibile è che siano parti del Protocollo la potenza occupante e lo Stato terzo, ma non lo Stato occupato. Secondo il par. 1, art. 2 del Protocollo, lo Stato terzo è sempre obbligato a custodire e restituire il bene proveniente da uno Stato occupato, indipendentemente dal fatto che abbia ratificato il Protocollo a sua volta («cultural property imported into its territory either directly or indirectly from *any* occupied territory»[125]).

Più spinoso è il terzo scenario, in cui è la potenza occupante a non essere parte del Protocollo. La logica vorrebbe che, alla luce dell'interpretazione del par. 1 appena vista, lo Stato terzo rimanga comunque tenuto a custodire e poi restituire il bene sottratto dal territorio occupato. Tuttavia è discutibile che si tratti di un vero e proprio obbligo, e la scarsa letteratura riguardo il Protocollo non ha finora chiarito la questione[126].

Un altro problema è l'effettiva implementazione della Convenzione e del Protocollo da parte degli Stati che pure li hanno ratificati. È emblematico in questo senso il caso dell'Olanda e le icone cipriote. L'Olanda ratificò la Convenzione dell'Aja e il Protocollo nel 1958. Nel sistema giuridico olandese, la prassi è di ricorrere all'adattamento tramite procedimento ordinario, cioè creando una legge ad hoc che riprenda il testo del trattato internazionale che si è ratificato; normalmente i verbali parlamentari riportano, oltre alla notizia della ratifica, anche la dichiarazione che si procederà ad adattare la legge. Nel caso della Convenzione e del Protocollo, però, ciò non è avvenuto. Tra l'altro, la

---

125 *Protocol to the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed conflict 1954,* l'Aja, 1954 (enfasi mia)

126 LIJNZAAD L., *Sleeping Beauty,* pp.149-151

mancanza di indicazioni sull'applicazione contraddice la Convenzione quando chiede agli Stati di intraprendere tutte le misure necessarie per punire a livello penale o amministrativo chi contravviene alle disposizioni del trattato[127].

La mancata implementazione del Protocollo si rivelò problematica quando l'Olanda fu lo Stato terzo in una disputa riguardante delle icone sottratte durante l'occupazione turca di Cipro nel 1974. Quattro di queste opere erano state vendute, in Olanda, da un mercante armeno a una coppia di cittadini olandesi. Quando questi ultimi provarono a metterle all'asta negli anni '90, la casa d'asta Christie's li avvisò che poteva trattarsi di beni rubati. Nel 1995 la Chiesa cipriota avviò una causa per la restituzione delle icone[128]. Le autorità cipriote si appellarono a quelle olandesi in quanto tutti e tre gli Stati coinvolti erano parti del I Protocollo; ma poiché il Protocollo non era mai stato implementato nel sistema giuridico nazionale olandese[129], la legge interna ebbe la precedenza, e si applicò il principio dell'acquisto in buona fede da parte dei possessori olandesi[130]. Il caso spronò il governo olandese a varare, nel 2007, una legge specifica sul ritorno di beni culturali provenienti da territori occupati, a cui si è dato valore retroattivo: è quindi applicabile a beni esportati da Stati occupati fin dall'entrata in vigore della Convenzione e del Protocollo in Olanda, il 14 gennaio 1959[131]. Di fatto, grazie a questa retroattività le icone sono state infine restituite alle autorità cipriote nel 2013[132]. Il caso olandese induce a chiedersi quanti dei paesi che hanno ratificato il Protocollo lo abbiano effettiva-

127 LIJNZAAD L., *Sleeping Beauty,* p. 152

128 STEVENSON P., *Netherlands returns four stolen icons 18 years after discovery*, CyprusMail Online, 19 settembre 2013, https://cyprus-mail.com/2013/09/19/netherlands-returns-four-stolen-icons-18-years-after-discovery/

129 LIJNZAAD L., *Sleeping Beauty,* p. 153

130 STEVENSON, *Netherlands returns four stolen icons 18 years after discovery*

131 LIJNZAAD, *Sleeping Beauty,* p.153

132 STEVENSON, *Netherlands returns four stolen icons 18 years after discovery*

mente implementato, o se sia invece rimasto lettera morta, eventualmente superato dall'adozione di strumenti giuridici più recenti e completi.

Risulta infatti un unico episodio in cui il I Protocollo è stato esplicitamente richiamato in un atto ufficiale di restituzione tra Stati[133]. All'indomani della prima guerra del Golfo, l'Iraq chiese e ottenne dall'Arabia Saudita la restituzione di un modesto numero di beni culturali nel luglio 1998[134]. Questi erano stati rubati da musei iracheni e contrabbandati nel campo profughi di Rafa, in territorio saudita vicino al confine con l'Iraq; la restituzione avvenne in accordo con l'art. 2 del I Protocollo[135], all'epoca ufficialmente ratificato solo dall'Iraq (mentre entrambi gli Stati erano parti della Convenzione).

I casi elencati sembrano indicare, nella pratica, l'efficacia del Protocollo in caso di restituzione tra Stati 'pura', che non prevede tra i portatori d'interesse anche soggetti privati, se non per l'obbligo della potenza occupante di corrispondere al detentore in buona fede un indennizzo (par. 1 (4)); anche a restituzione avvenuta, si può dire che venga tutelato soprattutto l'interesse dello Stato d'origine a mantenere l'integrità del proprio patrimonio culturale. È allo Stato che viene riconsegnato il bene, escludendo dalle previsioni del Protocollo un proprietario privato[136], e in generale la possibilità che siano presenti più soggetti giuridici a contendersi il bene[137]. In questo senso, il ribaltamento della sentenza del caso delle icone cipriote in seguito all'adattamento della legge olandese al Protocollo, mostra in maniera netta lo spostamento di priorità dall'interesse

133 ZAGATO L., *La protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato all'alba del secondo Protocollo 1999*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2007, pp. 122-123

134 Il comunicato stampa UNESCO relativo alla restituzione è archiviato all'indirizzo https://web.archive.org/web/20010118173300fw_/http://www.unesco.org:80/opi/eng/unescopress/98-146e.htm

135 DRIVER M., *The Protection of Cultural Property During Wartime*, in «Review of European, Comparative & International Environmental Law», Volume 9, Issue 1, aprile 2000, p. 10

136 ZAGATO L., *La protezione dei beni culturali,* pp. 50-51

137 V. il caso Maria Altmann v. Repubblica d'Austria citato in FRIGO M., *La protezione dei beni culturali nei territori occupati. Il divieto di esportare i beni culturali da un territorio occupato e gli obblighi di restituzione*, in BENVENUTI P., SAPIENZA R. *La tutela internazionale dei beni culturali nei conflitti armati*, Giuffré editore, Milano, 2007, pp.152-153

del privato, compratore in buona fede e quindi avente titolo secondo la prassi della *civil law* applicata nei Paesi Bassi, a quello dello Stato da cui il bene è stato illecitamente esportato. La prassi ha dimostrato come, sebbene le norme internazionali pattizie siano rivolte agli Stati, nei fatti esse interessino sempre più spesso soggetti che non sono Stati[138].

Un'altra prospettiva da cui il I Protocollo può risultare criticabile, come si è visto nel caso arabo-israeliano, è il suo non prevedere situazioni in cui i confini tra Stati sono contesi, o la sovranità stessa di uno degli Stati è messa in discussione o non riconosciuta, come nel caso della Palestina. Viceversa, richiamare il I Protocollo in un caso di restituzione e al tempo stesso privilegiare l'appartenenza culturale del bene conteso rispetto a quella territoriale (cioè la posizione di Israele riguardo i reperti scavati nella regione del Sinai) può essere interpretato, da parte dello Stato d'origine del bene, come una messa in discussione della sua sovranità[139]. Questo senza nemmeno entrare nel merito di casi in cui la soggettività internazionale di uno degli attori coinvolti è dubbia, quale potrebbe essere il caso di gruppi come lo Stato Islamico.

La debolezza del Protocollo del 1954 – che pure, come si è visto nell'inquadramento storico, ha fornito alcune linee guida definite dove vi era vaghezza normativa – è stata riconosciuta dall'UNESCO, che ha esortato gli Stati a stringere appositi accordi bilaterali per risolvere le questioni di restituzione[140], tuttavia rinunciando a inserire previsioni sulla restituzione nel II Protocollo del 1999[141]. Si è preferito creare delle norme di riferimento sul movimento dei beni culturali mobili in tempo di pace, come la Conven-

[138] FRIGO M., *La protezione dei beni culturali nei territori occupati,* p. 151

[139] EINHORN, *Restitution of Archaeological Artifacts*, p. 146

[140] ZAGATO L., *La protezione dei beni culturali,* pp. 56-57

[141] ZAGATO L., *La protezione dei beni culturali,* pp. 60-61

zione del 1970 e la successiva integrazione della Convenzione UNIDROIT, che, almeno potenzialmente, trovano comunque applicazione anche in casi di traffico illecito provenienti da zone di conflitto armato.

## 2.3 La Convenzione UNESCO del 1970 sull'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà di beni culturali: debolezze e punti di forza

Se la Convenzione dell'Aja e il suo I Protocollo rappresentano una reazione alla distruzione e ai saccheggi della Seconda guerra mondiale, la Convenzione UNESCO del 1970 è una conseguenza del processo di decolonizzazione iniziato a metà anni '50[142] e riconosciuto dalle Nazioni Unite con la Risoluzione 1514 dell'Assemblea generale, o *Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples.* I nuovi Stati indipendenti erano intenzionati a chiedere la restituzione dei beni culturali autoctoni che erano spesso stati esportati negli Stati colonizzatori; inoltre necessitavano di strumenti e risorse per proteggere il patrimonio presente sul proprio territorio, ma ancora vulnerabile al saccheggio e al traffico illecito.

Le ex potenze coloniali e i paesi mercato erano, prevedibilmente, restii ad acconsentire alla restituzione dei beni culturali acquisiti in passato, mentre vi era un generale consenso sull'assistere i paesi in via di sviluppo a tutelare il patrimonio ancora in loro possesso. Queste istanze furono raccolte dall'UNESCO che nel 1964 istituì un comitato per la stesura di una bozza di convenzione sul traffico illecito[143]. Si può quindi dire che la Convenzione del 1970 fu ispirata da un sentimento di 'nazionalismo culturale', teso a

[142] Del Vecchio E., Del Vecchio M., *Atlante storico delle relazioni internazionali*, CEDAM, Padova, 2004, pp. 327-334

[143] Prott L.V., *Strengths and Weaknesses of the 1970 Convention: An Evaluation 40 years after its adoption*, UNESCO, Parigi, 2012, p. 2

proteggere il patrimonio culturale nazionale dei singoli Stati[144], tenendo in considerazione i rapporti di potere diseguali che sussistevano tra occidente e il cosiddetto 'terzo mondo' e che non erano improvvisamente scomparsi con la fine del sistema coloniale[145].

La tensione tra paesi fonte e paesi mercato rimase presente fino al meeting per la stesura della bozza finale, nell'aprile del 1970: Svizzera e Regno Unito non facevano parte del comitato, mentre gli Stati Uniti si unirono tardivamente ai lavori, in seguito a un cambio della loro strategia diplomatica nei confronti di alcuni paesi in via di sviluppo[146]. Gli Stati Uniti, in ogni caso, divennero parte della Convenzione solo nel 1983 e con un adattamento parziale (v. *supra*), così come c'è stata una ratifica tardiva da parte di molti altri paesi mercato[147]. Questa lentezza nelle adesioni è imputabile anche al carattere non *self-executing* della Convenzione, che ha spesso richiesto a questi Stati dei cambiamenti considerevoli sia a livello giuridico che amministrativo[148]. La tensione tra interessi spesso in contrasto tra loro è alla base di una certa vaghezza del testo della Convenzione, che lo ha reso interpretabile in maniera variabile dagli Stati[149]; Stati che comunque avevano legislazioni interne in materia di circolazione dei beni culturali molto diverse. La Convenzione stessa, a un attento esame, nel testo finale finisce con l'applicare due pesi e due misure a Paesi fonte e Paesi mercato: l'obbligo di produrre la

144 ZAGATO L., *La protezione dei beni culturali,* pp. 27-28

145 PROTT L.V., *The International Movement of Cultural Objects*, in «International Journal of Cultural Property», vol. 12, 2005, pp. 232-236

146 PROTT L.V., *Strengths and Weaknesses of the 1970 Convention*, p. 2

147 Per esempio, la Francia ha ratificato la convenzione nel 1997, il Giappone e il Regno Unito nel 2002, la Svizzera nel 2003, la Germania nel 2007 e l'Olanda nel 2009. v. PROTT L.V., *Strengths and Weaknesses of the 1970 Convention*, p. 2

148 *Ibidem*.

149 Si veda per esempio la dicitura «*as appropriate for each country*» utilizzata nella Convenzione agli artt. 5 e 10; cfr.
TORGGLER B., ABAKOVA M., RUBIN A., *Evaluation of UNESCO's Standard-setting Work of the Culture Sector. Part II – 1970 Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*, UNESCO, Parigi, 2014, pp- 5-6

certificazione che legittimi l'esportazione ricade sullo Stato d'origine, così come quello di proibire l'esportazione dei beni sprovvisti di tale documento (artt. 5 e 6). Non vi è invece nessun obbligo, per lo Stato di destinazione, di vietare l'importazione di beni sprovvisti di certificato[150].

Un altro aspetto che nella Convenzione rimane irrisolto è la necessità, da parte degli Stati, di dimostrare la proprietà del bene, che diventa difficoltoso nel caso di beni non ancora entrati negli inventari, come per esempio quelli provenienti da scavi archeologici illegali; a maggior ragione se, nella legislazione interna dello Stato richiedente, è assente una chiara definizione del bene culturale come proprietà statale[151]. Inoltre, la Convenzione non è retroattiva, e quindi non può essere applicata a casi di esportazione illecita antecedenti al 1970[152]. Fallisce quindi come strumento utile alle ex colonie per chiedere la restituzione dei beni esportati durante il periodo coloniale.

Un'ulteriore criticità è la disparità di risorse dedicate dall'UNESCO all'implementazione della Convenzione del 1970 rispetto ad altri strumenti[153], sia in termini di personale assegnato stabilmente alla Convenzione[154], sia in termini di fondi dedicati alla sua promozione e implementazione; il confronto con le risorse impiegate per la Convenzione del 1972 per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale è particolarmente impietoso[155].

---

150 SCOVAZZI T., *Analisi e significato della pratica italiana*, in SCOVAZZI T., *La restituzione dei beni culturali rimossi con particolare riguardo alla pratica italiana*, Giuffré, Milano, 2014, p. 101

151 Alla luce di questo problema, UNESCO e UNIDROIT hanno pubblicato nel 2011 delle linee guida per quegli Stati sprovvisti di legislazione in merito alla proprietà dei beni culturali non ancora scoperti, le *Model Provisions on State Ownership of Undiscovered Cultural Objects*, consultabili sul sito UNESCO all'indirizzo http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/UNESCO-UNIDROIT_Model_Provisions_en.pdf

152 PROTT L.V., *Strengths and Weaknesses of the 1970 Convention*, pp. 4-5

153 PROTT L.V., *The Fight Against the Illicit Traffic of Cultural Property: The 1970 Convention: Past and Future*, in «International Journal of Cultural Property», vol.18, 2011, pp. 437-438

154 PROTT L.V., *Strengths and Weaknesses of the 1970 Convention*, p. 6

155 Si parla qui di risorse allocate per la diffusione e l'implementazione della Convenzione stessa, sebbene nel 2012 sia stato deciso di investire dei fondi per una campagna di partecipazione rivolta agli

Malgrado i suoi difetti, però, la Convenzione vanta anche importanti successi. Primo fra tutti l'aver facilitato, se non generato, un cambio di atteggiamento da parte degli Stati e dell'opinione pubblica riguardo la provenienza dei beni culturali[156], tanto che anche nel mercato dell'arte e dell'antiquariato è stata rilevata una maggiore attenzione in merito, malgrado rimanga il settore che sta recependo con più difficoltà i principi della Convenzione[157]. Questa nuova mentalità ha fatto sì che, a quasi cinquant'anni dall'entrata in vigore della Convenzione, il numero di ratifiche sia arrivato a 137: un incremento lento ma costante che ha finito per includere, per quanto tardivamente, molti paesi mercato[158]. Si tratta di un risultato migliorabile, tenendo in considerazione che gli Stati attualmente membri dell'UNESCO sono 195, e che molti degli Stati che non hanno ancora ratificato la Convenzione appartengono a regioni particolarmente vulnerabili al traffico illecito, come il sudest asiatico e l'Africa orientale[159]. Tuttavia, si può interpretare come un successo per una Convenzione che contava poco più di 50 ratifiche dopo 15 anni dall'entrata in vigore[160].

Va anche sottolineato che, malgrado le restituzioni di beni culturali avvenute sulla base della sola Convenzione siano state relativamente poche[161], la Convenzione ha fornito dei punti di riferimento (come per esempio la soglia temporale del 1970) per la ste-

Stati (v. *ibidem*); esiste dal 1999 un fondo del Comitato intergovernativo per la promozione del ritorno dei beni culturali, destinato a finanziare operazioni di ritorno derivate da dominazione coloniale, occupazione militare o traffico illecito, e per aiutare lo Stato che richiede aiuto a sviluppare un sistema autonomo per favorire la restituzione e prevenire il traffico illecito. http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/restitution-of-cultural-property/fund-of-the-committee/

156 PROTT L.V., *Strengths and Weaknesses of the 1970 Convention*, p. 3

157 TORGGLER, ABAKOVA, RUBIN, *Evaluation of UNESCO's Standard-setting Work of the Culture Sector,* pp. 47-48

158 TORGGLER, ABAKOVA, RUBIN, *Evaluation of UNESCO's Standard-setting Work of the Culture Sector,* p. 10 e pp. 16-17

159 TORGGLER, ABAKOVA, RUBIN, *Evaluation of UNESCO's Standard-setting Work of the Culture Sector,* pp. 16-17; negli anni immediatamente successivi a questa relazione vi sono state diverse ratifiche da parte di Stati dell'Africa meridionale, un'altra regione in cui la diffusione della Convenzione era rimasta limitata.

160 http://www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=13039&language=E

161 PROTT L.V., *The Fight Against the Illicit Traffic of Cultural Property*, p. 439

sura di accordi bilaterali di restituzione tra Stati, o anche tra Stati e istituzioni come nel celebre caso del Cratere di Eufronio[162], scavato illegalmente nel 1971 e restituito all'Italia nel 2006 non dagli Stati Uniti, bensì dal MET di New York[163]. Come hanno osservato alcuni autori[164], però, l'uso dello spartiacque del 1970 nelle linee guida per le acquisizioni della Association of Art Museum Directors negli Stati Uniti, posizione poi adottata anche da altri Stati tra cui l'Italia, è del tutto arbitrario e possibilmente nocivo, perché rischia di mettere a tacere il dibattito su esportazioni antecedenti ma comunque di liceità discutibile, come quelle risalenti al periodo coloniale o alla Seconda Guerra Mondiale[165].

L'eredità della Convenzione del 1970 è inoltre visibile nel graduale adeguamento ai suoi principi da parte delle legislazioni nazionali, e nella creazione di codici etici come quello dell'ICOM. Ha inoltre aperto la strada alle successive convenzioni UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale, tra cui quella sul patrimonio culturale intangibile del 2003: quest'ultima rafforza la Convenzione del 1970 perché estende la protezione a oggetti e strumenti necessari alle pratiche culturali tradizionali (anche se occorre notare che la Convenzione del 2003 conta un numero maggiore di ratifiche – 178 contro le 137 della Convenzione del 1970)[166]. Inoltre, la Convenzione del 1970 viene richiamata esplicitamente nella bozza di regolamento dell'Unione Europea relativo

---

162 UNESCO, *40th Anniversary of the 1970 Convention. Information kit*, UNESCO, 2011, http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/illicit-trafficking-of-cultural-property/meeting-of-states-parties/40th-anniversary-of-the-1970-convention-2011/

163 CONTEL R., SOLDAN G., CHECHI A., *Case Euphronios Krater and Other Archaeological Objects – Italy and Metropolitan Museum of Art*, Platform ArThemis (http://unige.ch/art-adr), Art-Law Centre, University of Geneva; v. anche SCOVAZZI T., *The Agreements between the Italian Ministry of Culture and American Museums on the Return of Removed Cultural Properties*, in PINTON S., ZAGATO L. (a cura di), *Cultural Heritage. Scenarios 2015-2017*, in «Sapere l'Europa, sapere d'Europa», vol. 4, pp. 119-129

164 V. SCOVAZZI, *Analisi e significato della pratica italiana,*, pp. 190-191, e PROTT, *The Fight Against the Illicit Traffic of Cultural Property*, p. 438

165 SCOVAZZI, *Analisi e significato della pratica italiana,*, p. 191

166 PROTT L.V., *Strengths and Weaknesses of the 1970 Convention*, pp. 3-4

all'importazione di beni culturali[167], che se approvato costituirebbe un importante passo avanti verso l'eliminazione di 'anelli deboli' all'interno dell'UE per quanto riguarda la penetrazione di beni culturali illecitamente esportati da paesi extracomunitari. Finora, infatti, l'unica direttiva europea in merito riguardava la restituzione tra Stati membri dell'Unione (direttiva 2014/60/UE, che sostituisce la direttiva 93/7/CEE)[168]

In conclusione, la Convenzione del 1970 si può definire un testo pionieristico, con i pregi e difetti del caso: da un lato ha aperto la strada a un cambio di atteggiamento (per quanto lento) nei confronti dell'esportazione illecita di beni culturali in tempo di pace, dall'altra è costituita da previsioni che spesso lasciano agli Stati ampio margine di interpretazione. Il risultato è che, nel momento in cui vengono concretamente avviate delle procedure di restituzione, gli Stati raramente applicano la Convenzione alla lettera, preferendo accordi *ad hoc* (invero già previsti dall'art. 15 della Convenzione stessa) o il richiamo di altre fonti pattizie o di legislazione interna. I concetti alla base della Convenzione, però, hanno attecchito, dando inizio a un processo, tuttora in divenire, di adeguamento della giurisprudenza (e dell'opinione pubblica) all'idea che sia nel comune interesse degli Stati porre un freno alla circolazione illecita dei beni culturali[169]. La relativa rapidità con cui i principi della Convenzione UNIDROIT sono stati recepiti come comu-

---

167 «PIn order to avoid circumvention, when the exporting country is not the one where the object was discovered or created ('source country'), a differentiation is made depending on whether the exporting country is a signatory State of the 1970 UNESCO Convention or not. When it is a signatory and thus a country committed to fighting against illicit trafficking of cultural property, the applicant has to demonstrate lawful export from that country; if not, the applicant has to demonstrate lawful export from the source country.» Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo all'importazione di beni culturali, COM/2017/0375, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2017:0375:FIN

168 Direttiva 2014/60/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014 , relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012 (Rifusione), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:32014L0060

169 FRIGO M., *The impact of the UNIDROIT Convention on international case law and practice: an appraisal*, in «Uniform Law Review», vol. 20, Issue 4, 2015, pp. 627-628

nemente accettati (v. *infra*) può essere vista come un effetto a lungo termine della Convenzione del 1970.

## 2.4 La Convenzione UNIDROIT del 1995

A ulteriore riprova che la Convenzione del 1970 non pretende di poter dire l'ultima parola sul problema dell'esportazione illecita, vi è l'esistenza stessa della Convenzione UNIDROIT. Va prima di tutto ricordato che i due enti avevano già collaborato alla stesura della Convenzione del 1954, cui l'UNIDROIT contribuì con rapporto in cui rilevava che il problema della restituzione era troppo complesso per essere inserito nel testo della Convenzione, perché le legislazioni degli Stati partecipanti erano troppo diverse tra loro, e non vi erano le condizioni per armonizzare le esigenze degli Stati d'origine dei beni con quelle dei privati proprietari[170]. Inoltre, per quanto riguarda il I Protocollo, gli Stati estensori avevano scartato sia la proposta originale dell'UNESCO (che prevedeva la possibilità per il possessore originale del bene illecitamente esportato di appellarsi a una corte nazionale per il ritorno), sia quella dell'UNIDROIT (che suggeriva norme ancora più sofisticate sul riconoscimento di sentenze estere e il riconoscimento e implementazione della legislazione di paesi terzi sull'esportazione). Si preferirono, dunque, le previsioni più generiche e prive di riferimenti al diritto privato e alle legislazioni nazionali che hanno poi costituito il testo definitivo del Protocollo[171].

---

[170] Zagato L., *La protezione dei beni culturali,* pp. 48-49

[171] Fitschen T., *Licit International Art Trade in Times of Armed Conflict?*, in «International Journal of Cultural Property», vol. 5, issue 1, 1996, p. 130

Come si è visto, poiché il mandato dell'UNESCO non prevede che quest'ultima organizzazione si occupi di diritto internazionale privato[172], nemmeno la Convenzione del 1970 è riuscita a colmare queste lacune. Fu infatti dietro richiesta dell'UNESCO che l'UNIDROIT cominciò a lavorare a una propria Convenzione che fosse complementare a quella del 1970[173].

La complementarietà tra le Convenzioni UNIDROIT e UNESCO 1970 sembra riflessa anche nella storia della loro diffusione. Alla stregua del testo UNESCO, dopo vent'anni dalla sua entrata in vigore (avvenuta nel 1998 al raggiungimento delle cinque ratifiche) la convenzione UNIDROIT procede con una crescita lenta ma costante della lista di adesioni. Nel 2018 si è a quota 44 Stati parti[174], tra cui si nota una netta prevalenza dei paesi fonte, ma dove non mancano alcuni importanti paesi mercato come l'Olanda, la Svizzera o la Cina[175].

Il caso dell'Olanda, tuttavia, è ancora una volta esemplare. Pur essendo tra i primi Stati parti della Convenzione UNIDROIT, i Paesi Bassi non hanno poi adattato la propria legislazione alla Convenzione, preferendo piuttosto adeguarsi alla Convenzione del 1970 proprio a causa del maggior numero di Stati parti, che l'avrebbero resa di più facile applicazione, e perché diverse previsioni della Convenzione UNIDROIT risultavano in ultima analisi troppo restrittive rispetto alle esigenze del mercato[176]. Tuttavia, nel me-

---

172 PROTT L.V., *UNESCO and UNIDROIT: a Partnership against Trafficking in Cultural Objects*, in «Uniform Law Review», Volume 1, Issue 1, 1996, pp. 59-60 pp. 59–71

173 Secondo commentatori come Lyndel Prott, la Convenzione UNIDROIT di fatto sopperisce alla necessità di rivedere la Convenzione UNESCO del 1970 o di aggiungervi un Protocollo, integrandovisi perfettamente. PROTT L.V., *The Fight Against the Illicit Traffic of Cultural Property*, pp. 438-441

174 Lista consultata il 6/8/2018. https://www.unidroit.org/status-cp

175 UNESCO INSTITUTE FOR STATISTICS, *Globalisation of Cultural Trade: A Shift in Consumption*, 2016, p. 33, https://en.unesco.org/creativity/files/globalisation-cultural-trade-shift-consumption

176 Approval of the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property adopted in Paris on 14 November 1970, http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/netherlands/netherlands_implementationact_conv1970_memo.pdf

morandum esplicativo[177] allegato alla legge di implementazione della Convenzione UNESCO, le autorità olandesi hanno dichiarato di aver tenuto conto degli elementi giudicati migliori nella Convenzione UNIDROIT: ciò si tradusse in una legge che trattava la protezione dei beni culturali degli altri Stati parti come una questione da regolare sulla base del Codice Civile e dal Codice di Procedura Civile. La sezione 6 della legge di implementazione è direttamente derivata dall'art. 4, par. 4 della Convenzione UNIDROIT, che tratta della *due diligence*[178]. L'esempio olandese sembra riflettere la fortuna della Convenzione UNIDROIT, con molti Stati restii ad aderirvi in maniera completa, ma comunque disponibili a recepire almeno parte delle sue direttive.

Un esempio emblematico è il caso *Barakat*, in cui la Corte d'appello di Inghilterra e Galles, nel 2007, ordinò la restituzione di 18 esemplari di vasellame risalenti al 3000 a.C. e provenienti da scavi illegali in Iran. Non solo fu applicata la *lex rei sitae*, riconoscendo allo Stato iraniano la proprietà dei beni, ma la Corte fece esplicito riferimento alla Convenzione del 1970, alla direttiva UE 93/7 e alla Convenzione UNIDROIT; di quest'ultima il Regno Unito non era (e non è) parte. Sebbene nessuno di questi strumenti influisse sulla sentenza finale, il fatto che siano stati citati[179] testimonia come fossero considerati parte di una prassi internazionale comunemente accettata[180].

[177] Implementation of the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property adopted in Paris on 14 November 1970, http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/netherlands/netherlands_implementationact_conv1970_memo.pdf

[178] VAN WOUDENBERG N., *Adherence to the 1995 UNIDROIT Convention: wider than one would think at first sight*, in «Uniform Law Review», vol. 21, Issue 1, 2016, pp. 121-122

[179] «None of these instruments directly affects the outcome of this appeal, but they do illustrate the international acceptance of the desirability of protection of the national heritage. A refusal to recognise the title of a foreign State, conferred by its law, to antiquities unless they had come into the possession of such State, would in most cases render it impossible for this country to recognise any claim by such a State to recover antiquities unlawfully exported to this country.» *Islamic Republic of Iran vs. Barakat Galleries (London)*, par. 163, https://www.unodc.org/cld/case-law-doc/traffickingculturalpropertycrimetype/irn/2007/jiroft_collection_islamic_republic_of_iran_vs._barakat_galleries_london.html

[180] Vedi anche i casi *United States v. Schultz* del 2003 (che non cita la Convenzione UNIDROIT ma è coerente con le sue previsioni) e *Union de l'Inde v Crédit Agricole Indosuez*, 2005, entrambi citati insie-

Il concetto è ribadito anche nella già citata proposta di regolamento UE sull'importazione di beni culturali, che basa la propria definizione di 'bene culturale' sulla Convenzione del 1970 e sulla Convenzione UNIDROIT, «in considerazione della familiarità che molti paesi terzi e la maggior parte degli Stati membri hanno con le disposizioni di tali convenzioni»[181]. La Convenzione UNIDROIT ha comunque già avuto un impatto sul diritto comunitario: la direttiva 2014/60/UE modifica il testo della direttiva 93/7 (v. *supra*) proprio adeguandosi in più punti alla Convenzione, che cita quasi parola per parola all'art. 10 sulla *due diligence*. Si tratta di una scelta pragmatica da parte del legislatore, che invece di creare una definizione propria di *due diligence* ripropone gli esempi concreti della Convenzione UNIDROIT e si allinea con la prassi internazionale[182]. L'influenza della Convenzione sul codice etico dell'ICOM è inoltre importante, considerato come l'ICOM sia diventato uno degli enti più attivi nella lotta al traffico illecito di beni culturali[183].

Infine, la Convenzione UNIDROIT ha ricevuto commenti positivi anche riguardo il suo ruolo nella lotta al traffico illecito di beni culturali provenienti da zone di conflitto armato. In primo luogo, sulla base di una considerazione che può valere anche per la Convenzione del 1970: nella maggior parte dei casi, le ricerche dei beni culturali trafugati e le azioni di restituzione avvengono una volta cessato il conflitto, o comunque in Stati diversi e spesso lontani da quello d'origine[184]. In sostanza, se l'esportazione di beni

---

me al caso Barakat in FRIGO M., *The impact of the UNIDROIT Convention on international case law and practice*, pp. 629-631

181 Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo all'importazione di beni culturali, COM/2017/0375

182 FRIGO M., *The impact of the UNIDROIT Convention on international case law and practice*, pp. 632-633

183 FRIGO M., *The impact of the UNIDROIT Convention on international case law and practice*, pp. 634-635

184 CARACCIOLO I., *La Convenzione UNIDROIT del 1995. Il diritto uniforme quale strumento sussidiario per la restituzione dei beni culturali mobili trafugati nel corso di conflitti armati o in territori occupati,* in BENVENUTI P., SAPIENZA R. *La tutela internazionale dei beni culturali nei conflitti armati,* p. 228

culturali da un territorio occupato costituisce un illecito per il diritto internazionale umanitario, quando si arriva alla restituzione nulla impedisce di avvalersi del diritto convenzionale di pace come utile accessorio.

L'influenza della Convenzione UNIDROIT è stata ravvisata anche nella Risoluzione 2199 (2015) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. In particolare il par. 17[185] è in linea con i principi della Convenzione UNIDROIT, ed è bene ricordare che, trattandosi di una Risoluzione emanata in base al capo VII della Carta delle Nazioni Unite, essa è vincolante per tutti gli Stati membri. La protezione del patrimonio culturale e la lotta al traffico illecito di beni culturali mobili sono qui un obbligo *erga omnes*, indipendentemente dal fatto che gli Stati siano parti o meno di Convenzioni sul patrimonio culturale[186]. Il limite di tale obbligo, però, è di riguardare solo i casi specifici del patrimonio culturale iracheno (a partire dal 1990) e siriano (dal 2011; v. *supra*). Per quanto costituisca un importante precedente, la Risoluzione 2199 non si può definire come un definitivo punto di svolta, trattandosi piuttosto di una misura d'emergenza.

Quali, dunque, le debolezze della Convenzione UNIDROIT? Come già accennato nel commento al caso olandese, alcune previsioni la rendono poco appetibile per i paesi mercato, a partire da una definizione di bene culturale svincolata dall'appartenenza a liste o categorie di beni protetti nello Stato d'origine; manca cioè la previsione «[...]*the term `cultural property' means property which, on religious or secular grounds, is* specifically designated *by each State as being of importance* [...]» che era presente nella Convenzione nel 1970. Sulla base della Convenzione UNIDROIT anche un privato cit-

185 «[...]all Member States shall take appropriate steps to prevent the trade in Iraqi and Syrian cultural property and other items of archaeological, historical, cultural, rare scientific, and religious importance illegally removed from Iraq since 6 August 1990 and from Syria since 15 March 2011, including by prohibiting crossborder trade in such items, thereby allowing for their eventual safe return to the Iraqi and Syrian people [...]» S/RES/2199 (2015)

186 VAN WOUDENBERG N., *Adherence to the 1995 UNIDROIT Convention,* pp. 123-124

tadino, o chiunque altro rivendicasse la proprietà di un bene rubato o illecitamente esportato, può avviare un'azione di restituzione, senza coinvolgere lo Stato[187]. L'allegato alla Convenzione, peraltro, include una lista di beni di cui è possibile chiedere il ritorno molto ampia, e che include, tra gli altri, oggetti d'antiquariato a partire dai cento anni d'età, filatelia e numismatica: è facile intuire come questo rappresenti una potenziale minaccia non solo per il traffico di beni culturali di comprovata importanza storica o artistica, ma anche per il mercato del collezionismo. Va anche ribadito, però, che la maggior parte dei paesi mercato è stata comunque pronta a prendere a modello la Convenzione per quelle categorie di beni considerate di maggiore importanza per il patrimonio culturale di un popolo[188].

Un altro punto debole è ancora lo scarso numero di ratifiche, che sembra creare una sorta di circolo vizioso in quanto gli Stati si sentirebbero maggiormente incentivati ad aderire a Convenzioni largamente diffuse, in modo da avere più garanzie di riceverne la tutela oltre a dover sottostare agli obblighi. Vista l'instabilità della regione e la conseguente vulnerabilità agli scavi e al traffico illeciti, sembrerebbe auspicabile che più Stati del Medio Oriente ratificassero la Convenzione UNIDROIT[189]; tuttavia, uno dei motivi della diffidenza degli Stati arabi nei confronti della Convenzione sembrerebbe essere, al contrario, la sua percepita scarsa efficacia nella lotta al traffico illecito[190]. Allo stato attuale, ne sono parte solo Algeria, Tunisia, Iraq e Afghanistan, mentre la Siria ha ratificato la Convenzione il 24 aprile 2018, con entrata in vigore il primo ottobre dello stesso anno.

---

187 PROTT L.V., *UNESCO and UNIDROIT,* pp. 61-62

188 PROTT L.V., *UNESCO and UNIDROIT,* p. 64

189 CARACCIOLO I., *La Convenzione UNIDROIT del 1995*, p. 237

190 SHYLLON F., *First Special Meeting of the States Parties to the 1995 UNIDROIT Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects*, in «International Journal of Cultural Property», vol. 19, 2012, p. 548

Il numero limitato di ratifiche della Convenzione UNIDROIT, paradossalmente, ne evidenzia il successo (anche se è facile immaginare che, come la Convenzione del 1970 prima di lei, sia destinata a crescere gradualmente), proprio perché molti Stati che *non* ne sono parte l'hanno comunque usata come riferimento nella soluzione di casi di restituzione, o come ispirazione per la propria legislazione interna. Notevole anche la sua penetrazione nel diritto dell'Unione Europea, malgrado siano ancora pochi gli Stati comunitari ad averla ratificata (15 su 28; si contano inoltre le ratifiche di Stati europei non comunitari, come Norvegia, Islanda, Svizzera, Serbia, Bosnia e Macedonia). In definitiva, l'insieme delle singole previsioni della Convenzione UNIDROIT può faticare ad adeguarsi alle esigenze dell'intera comunità internazionale, ma i suoi principi generali – oltre ad articoli particolarmente fortunati come quello sulla *due diligence* – sono stati facilmente recepiti e di conseguenza applicati nella prassi.

# B) CARATTERISTICHE DEL TRAFFICO ILLECITO: I PAESI FONTE

## 2.5 Il caso dell'Iraq. Il patrimonio culturale come collante dell'identità nazionale

Una volta salito al potere in Iraq negli anni '60 del Novecento, il regime guidato da Saddam Hussein cominciò a lavorare attivamente per consolidare tra i cittadini un

senso di identità nazionale, i cui semi erano stati gettati già con la rivolta contro i britannici del 1920[191]. Uno degli strumenti scelti per propagandare l'ideologia nazionalista e panaraba del partito Baath fu proprio il patrimonio culturale di quella che era stata l'antica Mesopotamia, un tempo definita 'l'ombelico del mondo', ma la cui influenza economica e culturale era decaduta in seguito all'annessione all'Impero ottomano. Se da un lato il regime non si fece scrupoli a sfruttare la storia e il patrimonio artistico del paese per scopi ideologici, dall'altro lo *State Board of Antiquities and Heritage* (Consiglio di Stato per le antichità e il patrimonio) acquisì un peso politico secondo solo a quello del Ministero del petrolio, che era divenuto il bene cardine dell'economia irachena[192]. Tramite l'istruzione obbligatoria per entrambi i sessi[193] la storia della Mesopotamia – sebbene in una versione pesantemente politicizzata in cui Saddam Hussein era rappresentato come un moderno Hammurabi o Saladino – entrò a far parte della cultura generale, e contribuì a creare un senso di appartenenza alla nazione irachena, oltre a stimolare nei cittadini un maggiore interesse riguardo le origini del proprio popolo[194].

Il patrimonio culturale non era tutelato solo dalla crescente consapevolezza dei cittadini, ma anche dalla legge. Fin dall'istituzione dello Stato repubblicano nel 1958, in Iraq il saccheggio delle antichità era stato un crimine punibile con pene pecuniarie o con

---

191 FARCHAKH-BAJJALY J., *Who Are the Looters at Archaeological Sites in Iraq?*, in ROTHFIELD R. (a cura di), *Antiquities under Siege. Cultural Heritage Protection after the Iraq War,* AltaMira Press, Lanham, 2008, pp.53-54

192 ROBSON E., *Patrimonio culturale di chi? Gli interessi nazionali e internazionali nell'Iraq postbellico*, in *Alberico Gentili. La salvaguardia dei beni culturali nel diritto internazionale*, Atti del convegno del Centro internazionale di studi gentiliani, San Ginesio, 22-23 settembre 2006, Giuffrè editore, Milano, 2008, p. 432

193 L'obbligo scolastico era stato istituito già negli anni '30, ma fu solo col regime baathista che venne imposto in maniera efficace. Cfr. FARCHAKH-BAJJALY, *Who Are the Looters at Archaeological Sites in Iraq?,* p. 54

194 FARCHAKH-BAJJALY, *Who Are the Looters at Archaeological Sites in Iraq?,* p. 54

la detenzione. Di fatto, gli scavi illeciti e il contrabbando furono efficacemente disincentivati fino alla prima guerra del Golfo nel 1991[195].

## 2.6 La prima guerra del Golfo e le sue conseguenze a lungo termine

La guerra scoppiata nel Golfo persico nel 1990 in seguito all'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq segna un importante spartiacque non solo per la storia irachena, ma anche per la tutela del patrimonio culturale nel paese. Inizialmente, l'invasione del Kuwait sembrava aver significato un arricchimento materiale del patrimonio iracheno: un totale di 25.000 beni culturali mobili provenienti da musei e istituti culturali kuwaitiani erano stati trasferiti ufficialmente ai Musei di Baghdad. A fronte dei richiami del Direttore generale dell'UNESCO, che denunciava come la potenza occupante non stesse rispettando la Convenzione dell'Aja e il suo Protocollo, il governo iracheno sosteneva – in palese malafede – di stare mettendo al riparo beni culturali che rischiavano di essere danneggiati dalle operazioni belliche, ottemperando così agli obblighi della Convenzione. In realtà, non erano state rispettate né la prassi consolidata di intraprendere simili azioni solo su richiesta del Direttore generale, né la procedura descritta nella Convenzione stessa. Al termine del conflitto la Risoluzione n. 686 del Consiglio di Sicurezza impose la restituzione al Kuwait di tutti i beni sottratti dall'Iraq, inclusi quelli di natura culturale. La quasi totalità del materiale rientrò in Kuwait nel giro di pochi mesi, con perdite e danneggiamenti marginali: ai tempi del trasferimento verso Baghdad, il governo iracheno aveva affidato i reperti a personale qualificato, e catalogato accuratamente i beni[196].

[195] Farchakh-Bajjaly, *Who Are the Looters at Archaeological Sites in Iraq?,* p. 54
[196] Zagato, *La protezione dei beni culturali,* pp. 119-121

L'Iraq di Saddam, che la coalizione internazionale guidata dagli Stati Uniti decise di lasciare al potere una volta liberato il Kuwait[197], con la fine della guerra vide l'inizio di una perdita di beni culturali scavati ed esportati illecitamente dal territorio nazionale che non si è ancora arrestata. Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite aveva istituito un embargo nei confronti dell'Iraq già con la Risoluzione n. 661 del 6 agosto 1990; era la prima di una serie di Risoluzioni analoghe[198] che ebbero conseguenze tangibili non solo per la situazione economica generale del paese, ma anche per il sistema, fino ad allora efficiente e ben finanziato, di conservazione e tutela del patrimonio culturale. Di conseguenza, i successivi dodici anni furono caratterizzati da un progressivo deterioramento delle infrastrutture e dalla carenza di personale qualificato[199].

La conclusione del conflitto minò anche gli equilibri interni al paese, demoralizzato dalla sconfitta. Vi furono, in rapida successione, una rivolta sciita nel sud dell'Iraq, e una curda nel nord, represse con violenza dal regime[200]. I primi saccheggi dei musei avvennero mentre le rivolte erano ancora in corso, inducendo l'UNESCO a chiedere di poter intervenire per fornire assistenza; la richiesta però fu bloccata dal Comitato per le Sanzioni[201].

La fiducia nel governo era stata ormai compromessa, e con lei l'orgoglio nazionale di molti cittadini iracheni. Questo accadde soprattutto nel sud del paese, rurale e popolato da tribù beduine migrate nella regione nel XVIII secolo, inclini a riconoscere

---

197 Il cessate il fuoco fu proclamato da George Bush il 28 febbraio 1991. Cfr. *1991: Jubilation follows Gulf War ceasefire*, in «BBC On this Day – 1950-2005», http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/february/28/newsid_2515000/2515289.stm e *La prima guerra del Golfo, 25 anni fa*, in «Il Post», 2 agosto 2015, https://www.ilpost.it/2015/08/02/guerra-del-golfo/

198 ZAGATO, *La protezione dei beni culturali,* pp. 123-124

199 ROBSON, *Patrimonio culturale di chi?*, pp. 432-433

200 *Flashback: the 1991 Iraqi revolt*, in «BBC News», 21 agosto 2007, http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/2888989.stm

201 ZAGATO, *La protezione dei beni culturali,* p. 121

l'autorità del proprio sceicco prima di quella dello Stato, e più restie a identificarsi con l'antica civiltà mesopotamica rispetto alla società urbana del nord[202]. Nel corso degli anni '90, gli scavi illeciti diventarono pratica comune nella zona, come parte di un'economia di sussistenza,. La coalizione angloamericana aveva inoltre istituito delle *no-fly zone* sull'Iraq settentrionale e meridionale proprio in seguito alle rivolte[203], rendendo il controllo dell'area ancora più difficile per lo Stato, già impoverito dalle sanzioni. Il governo tentò di reprimere il fenomeno degli scavi illeciti introducendo la pena di morte nella legge sulle antichità; tale pena fu occasionalmente applicata[204], ma il controllo della regione meridionale rimaneva difficoltoso, e di conseguenza lo scavo illecito e il contrabbando di beni archeologici si consolidarono come una fonte di sostentamento relativamente sicura per intere tribù[205]. Si riuscì a porre un argine al problema verso la fine del decennio, con la creazione di programmi governativi in cui agli abitanti dell'Iraq meridionale venivano offerti formazione e lavoro come assistenti negli scavi archeologici autorizzati. L'operazione, però, se da un lato forniva a quei 'tombaroli' la possibilità di continuare il proprio lavoro in maniera lecita, dall'altro non riuscì a trasmettere loro l'idea che quello che avevano fatto fino a poco prima fosse illecito. La distanza culturale tra i contadini dell'Iraq meridionale e i beni archeologici facilmente reperibili nella

---

202 FARCHAKH-BAJJALY, *Who Are the Looters at Archaeological Sites in Iraq?,* pp. 52-54

203 È importante sottolineare che le *no-fly zone*, malgrado fossero state istituite richiamando la Ris. n. 688(1991) del CdS, non sono mai state autorizzate da quest'ultimo. Boutros Boutros-Ghali, all'epoca segretario generale delle Nazioni Unite, in seguito definì le *no-fly zone* «illegali»: «'The Security Council never approved or in any way ratified these zones,' he said. Does that make them illegal? I asked. 'Yes,' he replied.» PILGER J., *Labour claims its actions are lawful while it bombs Iraq, starves its people and sells arms to corrupt states*, 7 agosto 2000, JohnPilger.com, http://johnpilger.com/articles/labour-claims-its-actions-are-lawful-while-it-bombs-iraq-strarves-its-people-and-sells-arms-to-corrupt-states

204 È documentata l'esecuzione di dieci persone nel 1997, colpevoli di aver rubato la testa di una statua di uomo con testa di toro a Khorsabad; v. BRODIE N., *Focus on Iraq: Spoils of War,* in «Archaeology», vol. 56 n. 4, luglio/agosto 2003, https://archive.archaeology.org/0307/etc/war.html

205 FARCHAKH-BAJJALY, *Who Are the Looters at Archaeological Sites in Iraq?,* pp. 54-55

zona faceva sì che loro non vedessero il dolo nell'integrare il lavoro nei campi con i profitti ricavati dalla vendita dei reperti[206].

Ovviamente, non vi sarebbe stato un profitto senza dei compratori. La Ris. n. 661(1990) aveva vietato agli Stati di importare qualsiasi bene (inclusi quindi quelli culturali) proveniente da Iraq e Kuwait a partire dalla data in cui la Risoluzione era stata emanata. Tuttavia, se si osservano i dati delle maggiori case d'asta di Londra e New York – centri nevralgici del mercato artistico e antiquario – è facile vedere come, nel corso degli anni '90, la vendita di oggetti provenienti dall'Iraq non abbia subito alcuna flessione, e anzi sia incrementata[207]. Anche se non è possibile stabilire quanti di quei reperti fossero frutto di esportazione illecita, e solo una parte di beni culturali mobili venga venduta tramite asta, si può supporre ragionevolmente che il mercato occidentale abbia assorbito almeno parte dell'emorragia di beni culturali iracheni post-1991, anche avvalendosi di leggi e controlli all'epoca piuttosto lassisti o facilmente aggirabili[208]. Nei dodici anni intercorsi tra la fine della prima guerra del Golfo e il sacco del museo di Baghdad il traffico illecito aveva quindi avuto modo di consolidare la propria infrastruttura, dalla manovalanza che effettuava fisicamente gli scavi alle rotte commerciali per far uscire i beni dal Paese e permettere loro di entrare in mercati leciti[209].

---

206 FARCHAKH-BAJJALY, *Who Are the Looters at Archaeological Sites in Iraq?,* p.52 e 54

207 BRODIE N., *The Western Market in Iraqi Antiquities*, in ROTHFIELD R. (a cura di), *Antiquities under Siege,* pp. 64-65

208 La ratifica della Convenzione dell'Aja da parte degli Stati Uniti è avvenuta solo nel 2009 (a tutt'oggi non ne sono stati ratificati i Protocolli), mentre per quanto riguarda il Regno Unito la ratifica di Convenzione e Protocolli è avvenuta nel 2017. Per quanto riguarda la Convenzione del 1970, come si è visto *supra* gli Stati Uniti ne hanno recepito solo due articoli tramite il *Cultural Property Implementation Act* del 1983, mentre il Regno Unito è diventato parte della Convenzione nel 2002, dopo molti ripensamenti (cfr. per esempio *Select Committee on Culture, Media and Sport Seventh Report*, 18 luglio 2000, https://publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmcumeds/371/37106.htm#a10). Questo aspetto verrà approfondito nei successivi paragrafi sul traffico illecito nei Paesi mercato.

209 BRODIE N., *Focus on Iraq*

## 2.7 La seconda guerra del Golfo e il sacco del museo di Baghdad

L'invasione dell'Iraq da parte della coalizione angloamericana nel 2003 – un'operazione di 'guerra preventiva' basata sul presupposto, mai confermato, che Saddam Hussein nascondesse armi non convenzionali e fornisse supporto ai terroristi di Al Qaeda – non fu mai approvata ufficialmente dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Sebbene uno dei risultati dell'operazione fosse stato il rovesciamento del regime di Saddam Hussein, la sua conseguenza principale fu di destabilizzare il Paese, con effetti a tutt'oggi percepibili sia all'interno dell'Iraq, sia nella regione[210].

Il patrimonio culturale iracheno fu colpito gravemente a conflitto appena iniziato. Non solo entrambe le parti del conflitto ignorarono in varie occasioni l'obbligo di rispetto dei siti di importanza culturale[211], ma vi furono saccheggi molto gravi che peggiorarono la situazione già precaria creatasi durante dodici anni di sanzioni internazionali, e che non cessarono presto: nell'inverno 2006-2007 si stimava che ogni anno i siti archeologici iracheni perdessero il 10% del loro patrimonio a causa del saccheggio[212].

L'episodio più clamoroso, che insieme al saccheggio della Biblioteca Nazionale[213] attirò per la prima volta l'attenzione dell'opinione pubblica mondiale, fu il sacco del

---

210 Melani M., *La guerra in Iraq*, Treccani, 2009, http://www.treccani.it/enciclopedia/la-guerra-in-iraq_%28XXI-Secolo%29/ . Vedi anche Valli B., *Così la guerra in Iraq ha sconvolto il Medio Oriente e rafforzato il terrorismo*, «Repubblica», 7 luglio 2016, http://www.repubblica.it/esteri/2016/07/07/news/iraq_blair_bush-143584128/

211 La Guardia Repubblicana irachena si era appostata negli edifici antistanti il Museo di Baghdad (cfr. Bogdanos M., *Thieves of Baghdad*, in Rothfield R. (a cura di), *Antiquities under Siege,* p. 34), mentre l'esercito americano costruì il proprio quartier generale prima nei pressi dell'area archeologica dell'antica Babilonia e poi in quella di Samarra, in entrambi i casi danneggiando i siti sia con la costruzione dell'infrastruttura stessa del campo, sia facendo dei luoghi un obiettivo militare, come nel caso del minareto della moschea di Samarra (v. Lostal M., *International Cultural Heritage Law in Armed Conflict: case-studies of Syria, Libya, Mali, the invasion of Iraq, and the Buddhas of Bamiyan*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2017 p. 148 e 151-155).

212 Rothfield L., *Preserving Iraq's Heritage from Looting*, in Rothfield R. (a cura di), *Antiquities under Siege,* p. 21

213 Zagato, *La protezione dei beni culturali,* p.123

Museo di Baghdad tra il 10 e il 12 aprile 2003, poco dopo l'arrivo delle forze armate della coalizione angloamericana in città. La struttura del museo subì danni irrilevanti[214], ma i beni culturali lì custoditi furono saccheggiati sia da comuni cittadini, sia da ladri professionisti in grado di distinguere i beni di maggior valore dalle riproduzioni e dai pezzi più trascurabili[215]. Testimoni oculari hanno riportato un numero di saccheggiatori variabile tra le tre e quattrocento persone[216]; bisogna anche ricordare che non solo il museo fu soggetto a saccheggio, ma più in generale gli edifici governativi e gli esercizi commerciali furono depredati nei disordini scoppiati appena iniziate le ostilità, mentre l'esercito americano evitava di intervenire[217]. Di fatto, i furti dei beni custoditi nel museo avrebbero potuto essere ancora più consistenti, ma i saccheggiatori non specializzati si concentrarono sugli uffici, rubando soprattutto computer, attrezzatura, mobili e materiale elettrico[218].

Il sacco del museo non si può definire come un evento inatteso e imprevedibile. Il pericolo di saccheggi, anche alla luce dell'incremento del traffico illecito nel corso del decennio precedente, fu denunciato sulla stampa nei mesi che condussero all'invasione, oltre che dal mondo accademico, dall'American Council for Cultural Policy (ACCP). L'ACCP di fatto rappresentava la lobby dei mercanti d'arte e collezionisti americani favorevoli a una più libera circolazione dei beni culturali mobili, e che di conseguenza vedevano con sfavore la rigidità della legge irachena in materia[219]. Fu però proprio l'ACCP che, nel gennaio 2003, riuscì a portare un gruppo di dirigenti del settore cultu-

---

214 YOUKHANNA D. G., GIBSON M., *Preparations in the Iraq Museum in the Lead-Up to War*, in ROTHFIELD R. (a cura di), *Antiquities under Siege,* p. 31

215 BOGDANOS, *Thieves of Baghdad*, pp. 40-41

216 BOGDANOS, *Thieves of Baghdad*, p. 36

217 ROTHFIELD, *Preserving Iraq's Heritage from Looting*, p. 19

218 YOUKHANNA, GIBSON, *Preparations in the Iraq Museum in the Lead-Up to War*, p.32

219 ROTHFIELD, *Preserving Iraq's Heritage from Looting*, p. 7 e 11; v. anche ROBSON, *Patrimonio culturale di chi?*, p. 441

rale (tra cui un solo archeologo) a colloquio al Pentagono, in modo da rendere noto al Dipartimento della Difesa quali siti e istituzioni fossero maggiormente a rischio[220]. Gli avvertimenti però rimasero fondamentalmente lettera morta, così come quelli di altri studiosi che furono interpellati[221]: non vi era stata nessuna pianificazione preliminare per favorire la messa in sicurezza del patrimonio culturale iracheno. Malgrado nelle settimane successive all'incontro con l'ACCP l'ufficio deputato agli affari mediorientali avesse istituito un gruppo di lavoro per rimediare a questa mancanza, la guerra era ormai imminente; la documentazione prodotta non fu mai organizzata in un rapporto ufficiale, e il Pentagono poté facilmente ignorarla in quanto inutilizzabile[222].

Anche la reazione americana durante lo svolgersi dei saccheggi fu poco tempestiva e, in definitiva, insufficiente. È vero che nei mesi successivi all'attacco l'esercito americano rimediò in parte, indagando per recuperare i beni sottratti in collaborazione con le nazioni confinanti con l'Iraq – che avevano intensificato i controlli alle frontiere a causa della minaccia terroristica[223] – e offrendo un'amnistia a chiunque riportasse oggetti trafugati[224]. Entro la fine dell'anno, coordinando gli sforzi tra esercito americano e autorità locali, furono recuperati un totale di quasi 70.000 oggetti provenienti dal Museo di Baghdad[225], ma, fatto salvo per alcuni ritrovamenti di peso come il vaso sacro di Warka[226], la maggior parte dei reperti erano copie o pezzi di valore trascurabile[227]. In-

---

220 ROTHFIELD, *Preserving Iraq's Heritage from Looting*, pp. 14-15

221 WILLIS L. E., *Looting in Ancient Mesopotamia: A Legislation Scheme for the Protection of Iraq's Cultural Heritage*, «Georgia Journal of International & Comparative Law», vol. 34, n. 221, 2005, p. 225

222 ROTHFIELD, *Preserving Iraq's Heritage from Looting*, p.15

223 BOGDANOS, *Thieves of Baghdad*, p. 43

224 MACASKILL E., *Marines accuse Baghdad museum of hampering hunt for treasures*, «The Guardian», 6 maggio 2003, https://www.theguardian.com/world/2003/may/06/internationaleducationnews.arts

225 BOGDANOS, *Thieves of Baghdad*, p. 44

226 DE SIMONE R., *A dieci anni dal saccheggio del Museo di Baghdad l'Istituto Superiore per la Conservazione ed il Restauro completa il restauro del Vaso di Warka*, MiBAC, 5 febbraio 2013, http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/MibacUnif/Comunicati/visualizza_asset.html_662841785.html

227 ROBSON, *Patrimonio culturale di chi?*, pp. 433-434

tanto, già nella settimana successiva al sacco del museo erano apparsi sul mercato online diversi reperti di origine sospetta[228].

Anche dal lato iracheno vi era stata, nei limiti del possibile, un preparazione prima dell'inizio del conflitto, malgrado i responsabili avessero ottimisticamente sperato che il museo sarebbe stato risparmiato dai saccheggi[229]. Era anzi stato ritenuto un luogo sicuro, e si decise di trasportarvi i beni culturali mobili provenienti dai musei di Mosul, Babilonia e Hatra, oltre ad altri musei di località che avrebbero potuto contare su peggiori difese rispetto alla capitale[230]. Anche il Ministero della Cultura iracheno sembrò sottovalutare la minaccia imminente e si mosse con una certa lentezza, ordinando di spostare le collezioni del Museo nelle camere di sicurezza solo tre settimane prima dello scoppiare delle ostilità. Sebbene quel poco preavviso si fosse dimostrato sufficiente per limitare i danni e mettere in sicurezza un buon numero di reperti, con più tempo si sarebbe potuto salvarne di più, anche considerato che solo cinque persone dello staff furono autorizzate a compiere il trasferimento, per evitare fughe di notizie sull'ubicazione delle camere di sicurezza[231].

Lo staff del museo aveva inoltre deciso di rimanere di persona a guardia delle collezioni; fu solo all'avvicinarsi degli scontri che abbandonarono il luogo[232]. Di fatto, fu il ritorno dei responsabili, insieme a una troupe giornalistica tedesca, a disperdere i saccheggiatori dopo tre giorni di razzia incontrollata, mentre le forze della coalizione angloamericana arrivarono a mettere in sicurezza il sito solo il 16 aprile[233].

---

228 BRODIE, *The Western Market in Iraqi Antiquities,* p. 66

229 BOGDANOS, *Thieves of Baghdad*, p. 34

230 YOUKHANNA, GIBSON, *Preparations in the Iraq Museum in the Lead-Up to War*, p. 29

231 YOUKHANNA, GIBSON, *Preparations in the Iraq Museum in the Lead-Up to War*, p. 30. Questo, come si vedrà nel paragrafo successivo, non ha impedito che una delle camere di sicurezza restasse più o meno casualmente aperta.

232 YOUKHANNA, GIBSON, *Preparations in the Iraq Museum in the Lead-Up to War*, p. 30-31

233 BOGDANOS, *Thieves of Baghdad*, p. 36 e 39

## 2.8 Di chi è la colpa? Responsabilità e interessi nel sacco del Museo di Baghdad

Il sacco del Museo non è stato certo l'unico episodio di saccheggio avvenuto in Iraq a causa dell'invasione del 2003. Ma si tratta di un evento importante, su cui è opportuno soffermarsi per diversi motivi: il forte carattere simbolico dell'attacco a un'istituzione che sembrava intoccabile; il fatto che abbia portato all'attenzione dell'opinione pubblica internazionale il problema del saccheggio e della distruzione dei beni culturali nel corso di un conflitto armato; e perché rappresenta un esempio emblematico del tipo di situazione in cui prospera il traffico illecito.

A livello istituzionale, si possono rilevare dei problemi di approccio sia da parte americana che da parte irachena. In primo luogo, le basi culturali del disinteresse del Pentagono verso il *peace keeping*, con un esercito che si identifica come «*warriors, not police*»; un atteggiamento assecondato dalle scelte dell'amministrazione Bush, che aveva deciso di annullare i programmi istituiti durante la presidenza di Bill Clinton per facilitare la cooperazione tra agenzie governative nell'ottica della ricostruzione e amministrazione post conflitto[234]. Questo atteggiamento di base fu rafforzato dall'intenzione di Donald Rumsfeld, allora Segretario della Difesa, di penetrare velocemente in Iraq, con un dispiegamento di forze il più possibile snello e quindi privo di qualsiasi apparato ritenuto superfluo[235]. Ma, al di là delle considerazioni pragmatiche, Rumsfeld si dimostrò apertamente sprezzante nei confronti del problema: non solo minimizzò i saccheggi

---

234 Rothfield L., *«Nobody Thought of Culture». War-Related Heritage Protection in the Early Prewar Period*, The University of Chicago Press, https://www.press.uchicago.edu/Misc/Chicago/729459.html. Il testo è un estratto condensato da Rothfield L., *The Rape of Mesopotamia: Behind the Looting of the Iraq Museum*, The University of Chicago Press, Chicago, 2009, pp. 21-33

235 Rothfield, *«Nobody Thought of Culture»*

come «cose che succedono»[236], ma commentò il sacco del museo nello specifico con queste parole: «*the images you are seeing on television, you are seeing over and over and over. It's the same picture of some person walking out of some building with a vase and you see it twenty times. And you think, my goodness, were there that many vases? Is it possible that there were that many vases in the whole country?*[237]» Difficile interpretare una simile dichiarazione come quella di un governo che mette il patrimonio culturale tra le proprie priorità. Gli Stati dell'Unione Europea avrebbero potuto colmare queste lacune, così come le forze delle Nazioni Unite, essendo generalmente più propensi ad avere piani per il *peace keeping*; molte risorse, però, erano già impegnate in Afghanistan, e più in generale gli Stati europei erano riluttanti a fornire supporto immediato a quella che era vista come un'operazione unilaterale di USA e UK[238].

Gli errori da parte irachena furono, in un certo senso di matrice opposta, perché in tal caso le autorità e le istituzioni culturali sembrarono aver sopravvalutato l'attaccamento della popolazione al proprio patrimonio culturale. Ma la disaffezione nei confronti di Saddam Hussein, che aveva perso la precedente guerra trascinando l'Iraq in una situazione economica sempre meno insostenibile, si era riflettuta sui luoghi del potere del regime e sui suoi simboli. Il Museo di Baghdad, che dal 1991 era rimasto sempre chiuso al pubblico salvo sporadiche aperture straordinarie[239], non era più percepito

---

236 LOUGHLIN S., *Rumsfeld on looting in Iraq: 'Stuff happens'*, CNN.com, 12 aprile 2003, http://edition.cnn.com/2003/US/04/11/sprj.irq.pentagon/

237 *Liberation and Looting in Iraq*, Human Rights Watch, 13 aprile 2003, https://www.hrw.org/news/2003/04/13/liberation-and-looting-iraq-0

238 ROTHFIELD, *«Nobody Thought of Culture»*. L'Italia, che pur non avendo partecipato all'invasione aveva comunque offerto supporto politico e logistico all'invasione sin dalla prima ora, inviò i Carabinieri del Comando per la Tutela del Patrimonio Culturale dal 2003 al 2006 nell'ambito dell'operazione Antica Babilonia. V. *Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale, Origini, funzioni e articolazioni. Legislazione di Tutela 2008*, http://www.carabinieri.it/internet/imagestore/cittadino/informazioni/tutela/culturale/raccolta-normativa.pdf, pp. 13-14, e *Missione Antica Babilonia. La strana guerra degli italiani*, «La Stampa», 20 agosto 2010, http://www.lastampa.it/2010/08/20/italia/cronache/missione-antica-babilonia-la-strana-guerra-degli-italiani-v6xHwOUKgQd30nlJqrEJZP/pagina.html

239 YOUKHANNA, GIBSON, *Preparations in the Iraq Museum in the Lead-Up to War*, p. 29

come un bene comune ma come un negozio di souvenir privato a uso e consumo di Saddam[240].

Altre ombre sono state gettate sulla gestione irachena del sacco del museo una volta avviate le indagini, perché non furono rilevati segni di effrazione nelle due camere di sicurezza che furono saccheggiate[241]. Secondo i responsabili del museo, si trattò di un errore[242]; un'altra possibilità è che le stanze fossero rimaste aperte dopo che i cecchini della Guardia Repubblicana irachena le avevano usate come postazione di tiro. Ma non è possibile escludere del tutto che nello staff del museo vi fosse un complice che aveva agevolato i ladri professionisti – che si erano diretti a colpo sicuro dove erano custoditi i reperti di valore ma facilmente trasportabili – fornendo indicazioni sulla disposizione dei magazzini e su dove trovarne le chiavi. Il caos creato dai saccheggiatori occasionali avrebbe facilmente confuso le tracce[243]. Nelle fasi iniziali dell'indagine, inoltre, le autorità americane trovarono i responsabili del museo poco collaborativi[244], una reazione tutto sommato comprensibile nei confronti di una forza d'invasione, ma che non aiutò a dissipare i sospetti su possibili connivenze tra membri del personale e i trafficanti di beni culturali. Questa teoria emerse di nuovo circa due mesi dopo il saccheggio, quando lo staff del museo si rivoltò contro la vecchia dirigenza, accusandola di aver coperto i saccheggi[245]. Anche le affermazioni imprecise della dirigenza del museo sull'effettiva entità dei danni prestarono il fianco alle accuse di malafede[246].

---

240 BOGDANOS, *Thieves of Baghdad*, pp. 33-34

241 BOGDANOS, *Thieves of Baghdad*, p. 42

242 YOUKHANNA, GIBSON, *Preparations in the Iraq Museum in the Lead-Up to War*, p. 31

243 BOGDANOS, *Thieves of Baghdad*, p.

244 MACASKILL E., *Marines accuse Baghdad museum of hampering hunt for treasures*

245 MACCARTHY R., *Staff revolt at Baghdad museum*, «The Guardian», 17 giugno 2003, https://www.theguardian.com/world/2003/jun/17/arts.highereducation

246 AARONOVITCH D., *Lost from the Baghdad museum: truth*, «The Guardian», 10 giugno 2003, https://www.theguardian.com/artanddesign/2003/jun/10/art.highereducation

La coalizione angloamericana fu a sua volta oggetto di sospetti e accuse. Militari americani furono visti trasportare su un carro armato una statua di granito presa da un edificio governativo, a mo' di trofeo[247]. Non fu un evento isolato: a più di dieci anni di distanza continuano a emergere beni culturali iracheni importati illecitamente negli Stati Uniti come 'souvenir' da membri dell'esercito americano; in alcune occasioni tali oggetti erano stati poi immessi sul mercato. Tuttavia nessuno, a parte un civile condannato a sei mesi di arresti domiciliari per contrabbando, è mai stato perseguito una volta restituiti gli oggetti, evidenziando una certa riluttanza a processare militari, siano essi membri dell'esercito o *contractor* privati[248]. Questi episodi possono essere visti come il frutto di iniziative individuali facilitate dalle circostanze, in questo caso una cultura militare che non aveva del tutto abbandonato la pratica del 'bottino di guerra'[249], e come una conferma del disinteresse dell'esercito americano a formare le truppe in merito all'obbligo di rispetto e salvaguardia dei beni culturali. Tuttavia la passività dell'esercito americano nel corso della prima, intensa fase del saccheggio, lo rese – intenzionalmente o no – complice di un'operazione che era stata palesemente pianificata con cura[250], tanto che lo stesso capo della Commissione di consulenza per i beni culturali della presidenza USA si dimise pochi giorni dopo il sacco del museo, denunciando duramente la palese negligenza del governo[251].

Come gli errori e le inesattezze nella gestione dell'emergenza e nella divulgazione delle notizie da parte irachena hanno prestato il fianco a illazioni sulla buona fede dello

247 COTTIN H., *Looting of Iraqi museum was long planned*, «Workers World», 1 maggio 2003, https://web.archive.org/web/20031210045653/https://www.workers.org/ww/2003/plunder0501.php

248 *Americans with illegal Iraq War souvenirs largely not prosecuted*, «Chicago Tribune», 17 aprile 2015, http://www.chicagotribune.com/news/nationworld/chi-iraq-war-souvenirs-20150417-story.html

249 *Americans with illegal Iraq War souvenirs largely not prosecuted.*

250 ZAGATO, *La protezione dei beni culturali,* p.124, nota 163.

251 *Scempio al Museo di Bagdad. Si dimette un consigliere di Bush*, «La Repubblica», 17 aprile 2003, http://www.repubblica.it/online/esteri/iraqattaccoventotto/consigliere/consigliere.html

staff museale, l'ostinata indifferenza delle autorità americane di fronte al saccheggio del museo può sembrare calcolata nel momento in cui si ricorda il coinvolgimento nella preparazione alla guerra di lobby come l'ACCP; il gruppo infatti chiedeva che l'esercito salvaguardasse i beni culturali iracheni dalla distruzione, ma vedeva con favore la loro immissione sul mercato, indipendentemente dai mezzi con cui ciò sarebbe avvenuto[252].

In definitiva, è difficile, e probabilmente poco realistico, ricondurre il sacco del Museo di Baghdad a un unico responsabile. Un insieme di errori di valutazione e interessi più o meno occulti si sono mescolati nel momento in cui il patrimonio culturale iracheno era più vulnerabile. L'unica certezza sembra essere l'esistenza di un mercato pronto ad accogliere il flusso di beni culturali che si preparava a lasciare il Paese. Nei giorni successivi al sacco, non solo numerosi nuovi reperti erano apparsi sul mercato online, facilmente accessibile anche ai non specialisti[253], ma l'Interpol asseriva di avere informazioni su reperti che avevano già lasciato l'Iraq ed erano ora in vendita in Svizzera e Giappone. Secondo gli investigatori era altamente probabile che tali furti fossero avvenuti su commissione[254], anche se, a fronte di un'analisi generale del mercato illecito, l'effettiva percentuale dei beni archeologici il cui furto viene commissionato a priori rimane difficile da quantificare[255]. Nonostante molti dei beni sottratti dal museo fossero stati poi intercettati al confine giordano o restituiti grazie all'amnistia offerta dalle autorità statunitensi, i trafficanti professionisti potevano fare affidamento su un'infrastruttura di supporto al traffico illecito che aveva avuto dodici anni per consolidarsi, durante il periodo delle sanzioni internazionali, e che aveva trovato in Occidente compratori desi-

[252] ROTHFIELD, *«Nobody Thought of Culture»*. Un altro motivo di polemica fu il coinvolgimento di studiosi e collezionisti israeliani, di cui si parlerà più approfonditamente *infra*.

[253] BRODIE, *The Western Market in Iraqi Antiquities,* p. 66

[254] LANGLEY W., *Raiders of the Lost Art*, «The Telegraph», 20 aprile 2003, https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iraq/1428020/Raiders-of-the-lost-art.html

[255] HARDY S., *Is looting-to-order «just a myth»? Open-source analysis of theft-to-order of cultural property*, «Cogent Social Sciences», vol. 1 n. 1, 2015, pp. 3-4

derosi di costruire ricche collezioni; inoltre, i paesi mercato lasciavano campo aperto al traffico illecito con una legislazione non solo di per sé debole, ma anche scarsamente applicata. Non vi erano incentivi politici, per paesi come il Regno Unito e gli Stati Uniti, per trattare il traffico illecito di beni culturali come un problema che stava danneggiando gravemente i Paesi d'origine[256].

È necessario premettere che, ad anni di distanza dall'invasione dell'Iraq, il mercato delle antichità è ancora popolato da reperti mesopotamici in quantità tale da mantenere bassi i prezzi[257]: il problema del traffico illecito rimane irrisolto. Ma il sacco del Museo di Baghdad ebbe un'esposizione mediatica senza precedenti, scandalizzando l'opinione pubblica internazionale. A partire dall'aprile del 2003, e soprattutto dopo che il CdS delle Nazioni Unite emanasse la Risoluzione n. 1483 nel maggio dello stesso anno[258], i reperti iracheni privi di provenienza certificata presenti alle aste di Londra e New York diminuirono drasticamente fino a sparire. Si può facilmente dedurre che il ritiro dal mercato di quegli oggetti ne denunci la provenienza illecita o perlomeno dubbia: né la Risoluzione 1483 né lo *Statutory Instrument* britannico impedivano di continuare a commerciare beni culturali iracheni importati in maniera lecita. Le case d'asta, però, rappresentano solo una frazione del mercato dei beni archeologici, e, per esempio, i beni culturali di provenienza sospetta continuarono ad apparire in numero costante, se non ad aumentare, sui siti di vendita online. Questo ovviamente senza tenere conto del mercato sommerso: non è detto che un venditore esponga su internet tutto il proprio magazzino, anzi, è pressoché assodato che buona parte del materiale disponibile non sia visibile al pubblico[259].

256 BRODIE, *The Western Market in Iraqi Antiquities,* pp. 64-69

257 V. *Americans with illegal Iraq War souvenirs largely not prosecuted* e ROTHFIELD, *Preserving Iraq's Heritage from Looting*, p. 22

258 implementata nel Regno Unito con lo *Statutory Instrument* n.1519 (v. *supra*, capitolo I)

259 BRODIE, *The Western Market in Iraqi Antiquities,* pp. 69-70

L'indignazione internazionale seguita al sacco del Museo di Baghdad è stata quindi del tutto ininfluente? Misurandone l'impatto solo sulla base della quantità di beni culturali usciti illecitamente dall'Iraq dal 2003 a oggi, sembrerebbe di sì o quasi. Ma questo evento può essere visto come il momento di svolta in cui l'approccio permissivo all'importazione di beni culturali di provenienza ignota o sospetta cominciava a non essere più politicamente vantaggioso. L'opinione pubblica era diventata più attenta al tema della salvaguardia del patrimonio culturale, e fin dalla prima ora era stata generalmente poco favorevole all'invasione dell'Iraq[260] (soprattutto al di fuori degli Stati Uniti[261]); fattore, questo, che ha probabilmente portato a una reazione ancora più negativa di fronte alle immagini del saccheggio, rafforzando l'idea diffusa che si trattasse di una 'guerra per il petrolio', senza alcun interesse a fare il bene del popolo iracheno.

Il coinvolgimento della comunità internazionale nella lotta al traffico illecito di beni culturali provenienti da zone di conflitto armato, però, è un processo ancora in corso. Processo che in tempi più recenti ha subito un'ulteriore accelerazione a causa di una nuova minaccia per la pace in Medio Oriente e per il patrimonio culturale della regione: l'ascesa dello Stato Islamico.

## 2.9 L'ISIS E I BENI CULTURALI. L'ICONOCLASTIA COME MEZZO DI PROPAGANDA

Il danno subito dal patrimonio culturale iracheno come conseguenza della guerra del 2003, come si è visto *supra*, ebbe solo secondariamente una motivazione ideologica.

[260] Vedi CARRETTO E., *Iraq, dal 27 gennaio attacco possibile*, «Corriere della Sera», 13 gennaio 2003, https://www.corriere.it/Primo_Piano/Esteri/2003/01_Gennaio/13/iraq.shtml e *Nove anni in Iraq*, «Il Post», 15 dicembre 2011, https://www.ilpost.it/2011/12/15/nove-anni-in-iraq/

[261] *Public Attitudes Toward the War in Iraq: 2003-2008*, Pew Research Center, 19 marzo 2008, http://www.pewresearch.org/2008/03/19/public-attitudes-toward-the-war-in-iraq-20032008/

Il malcontento popolare nei confronti del regime baathista facilitò il saccheggio dei beni culturali, ma non si può dire che fosse stato riversato odio sul patrimonio culturale in quanto tale: al massimo, si era creato un distacco sufficiente perché i beni culturali venissero usati come merce di scambio dai cittadini in un periodo di profonda incertezza economica e politica. Diversa è la situazione venutasi a creare, in Iraq come in Siria, con l'avvento dello Stato Islamico.

L'organizzazione destinata a diventare lo Stato Islamico (noto come IS, ISIL, ISIS o Daesh) di fatto era nata come costola di Al Qaeda in Iraq, sotto la guida di Abu Musab al-Zarqawi. Oltre a mostrare differenze dottrinali e ideologiche rispetto ad Al Qaeda, però, a partire dall'invasione americana dell'Iraq nel 2003 il gruppo di al-Zarqawi si distinse per la propensione a usare attentati suicidi, l'incitamento alla violenza, e la mancanza di scrupoli nel colpire la stessa popolazione musulmana irachena[262]. Il futuro Stato Islamico (allora Al Qaeda in Iraq o AQI) aveva quindi tradito il principio per cui la guerriglia rende necessaria la penetrazione nel territorio e la fiducia della popolazione civile, preferendo ingrossare le proprie fila con combattenti provenienti dall'estero, i cosiddetti *foreign fighters,* spesso parte dell'élite stessa del gruppo – un altro fattore di sfiducia agli occhi degli iracheni. Oltre ad attirare volontari dall'estero, l'ISIS si è dimostrato capace di penetrare velocemente in zone instabili (come per esempio la Libia nel 2015), e di attirare l'attenzione di numerosi altri gruppi estremisti islamici nel mondo che vi si sono spontaneamente associati. Parallelamente alla gestione dei conflitti nei territori che controlla o cerca di controllare, l'ISIS ha organizzato o ispirato attentati terroristici nel mondo, e soprattutto in Europa. In generale, il gruppo si avvale di efficaci

[262] *Mapping Militant Organizations. The Islamic State*, Stanford University, http://web.stanford.edu/group/mappingmilitants/cgi-bin/groups/view/1

tecniche di propaganda e reclutamento tramite l'uso di internet[263], mostrando un'estrema consapevolezza della propria immagine di fronte all'opinione pubblica mondiale.

Anche in quest'ottica vanno viste le numerose azioni compiute ai danni del patrimonio culturale, come la distruzione del sito archeologico di Palmira: non solo come un'espressione dell'iconoclastia che l'ISIS propugna secondo la propria interpretazione dell'islam, o come un attacco alle culture delle comunità musulmane locali a essa non allineate, ma anche come una deliberata provocazione nei confronti dell'occidente e dell'importanza che esso ripone nell'arte e nell'archeologia[264].

Un precedente si può trovare nel famoso caso della distruzione dei Buddha di Bamiyan in Afghanistan, demoliti dai talebani nel 2001. La decisione di distruggere le statue non sarebbe stata dettata da ragioni puramente religiose, quanto dall'indignazione per l'indifferenza rispetto alle problematiche umanitarie che affliggevano il paese, provato dalle sanzioni economiche imposte dalla stessa comunità internazionale che era pronta a prodigarsi per salvare i Buddha[265]. Tuttavia, nel caso dei talebani l'attacco al patrimonio culturale su larga scala non è diventato sistematico, e anzi esponenti del gruppo hanno precisato come l'opportunità della distruzione dei Buddha fosse stata a lungo discussa, e che probabilmente le statue sarebbero rimaste in piedi se ancora oggetto di culto, alla stregua dei templi induisti presenti in Afghanistan[266]. Nel caso dell'ISIS, invece, l'attacco ai beni culturali è premeditato e sistematico, inteso sia come strumento

---

263 *Mapping Militant Organizations. The Islamic State.*

264 FRAHM E., *Mutilated Mnemotopes. Why ISIS Destroys Cultural Heritage Sites in Iraq and Syria*, http://www.eunic-online.eu/?q=content/mutilated-mnemotopes-0, p.5

265 *The Rediff Interview/Mullah Omar*, Rediff.com, 14 aprile 2004, http://www.rediff.com/news/2004/apr/12inter.htm

266 *Taliban Explains Buddha Demolition*, «The New York Times», 19 marzo 2001, https://web.archive.org/web/20090503215139/http://www.nytimes.com/2001/03/19/world/19TALI.html?ex=1142571600&en=e5ba6c267eada53a&ei=5070

di affermazione della propria identità tramite l'annichilimento di quella del nemico, sia come messaggio lanciato alla comunità internazionale.

## 2.10 Il finanziamento dello Stato Islamico tramite il traffico illecito di beni culturali

Lo scoppio della guerra civile in Siria nel 2011 è coinciso con un aumento del traffico illecito nel Paese, usato come forma di finanziamento dalle varie fazioni coinvolte[267]. A differenza dell'Iraq, buona parte del patrimonio archeologico siriano è a cielo aperto, rendendolo facile preda per il saccheggio[268]; esiste un video[269] in cui i soldati del regime di Assad mostrano degli altorilievi funerari rimossi dall'antica città di Palmira[270]. Secondo le testimonianze di alcuni trafficanti, il regime, a corto di fondi e uomini, sarebbe ricorso alla vendita di reperti archeologici per poter pagare dei mercenari[271]. La comparsa dell'ISIS nel 2013, nei territori settentrionali e orientali della Siria[272], esacerbò la situazione; il gruppo conquistò anche la città di Fallujah in Iraq, dove fino ad allora aveva soltanto compiuto attentati senza arrivare a controllare il territorio, durante i primi mesi del 2014[273].

---

267 Frahm E., *Mutilated Mnemotopes,* p. 3, e Wolfinbarger E., Drake J. Ashcroft E. Hanson K., *Ancient History, Modern Destruction: Assessing the Status of Syria's Tentative World Heritage Sites Using High-Resolution Satellite Imagery*, AAAS.org, 2014, https://www.aaas.org/page/ancient-history-modern-destruction-assessing-status-syria-s-tentative-world-heritage-sites-7

268 Lostal M., *Syria's World Cultural Heritage and Individual Criminal Responsibility*, «International Review of Law», n. 3, 2015, p. 3

269 *Palmyre pillage des objets archeologiques*, 17 agosto 2012, https://youtu.be/4yq1G9hUaPs

270 Hardy S., *How the West buys 'conflict antiquities' from Iraq and Syria (and funds terror)*, Reuters, 27 ottobre 2014, https://www.reuters.com/article/idUS332650940220141027

271 Baker A., Anjar M., *Syria's Looted Past: How Ancient Artifacts Are Being Traded for Guns*, Time, 12 settembre 2012, http://world.time.com/2012/09/12/syrias-looted-past-how-ancient-artifacts-are-being-traded-for-guns/

272 *Syria's civil war explained from the beginning*, AlJazeera.com, 14 aprile 2018, https://www.aljazeera.com/news/2016/05/syria-civil-war-explained-160505084119966.html

273 *Mapping Militant Organizations. The Islamic State.*

A differenza delle altre fazioni coinvolte nella guerra civile siriana, che barattavano perlopiù con armi i beni culturali trafugati[274], e degli scavi di sussistenza praticati spontaneamente in Iraq da diversi anni (v. *supra*), l'ISIS adottò un approccio sistematico non appena consolidata la propria presenza sul territorio e autoproclamatosi 'Stato Islamico'[275]. Agendo come un'entità statuale, impose tributi agli abitanti dei territori conquistati, e istituì un proprio apparato amministrativo e burocratico; cercando le proprie risorse economiche all'interno, l'ISIS riusciva a non dipendere da donazioni e finanziamenti esterni, come era successo alle organizzazioni estremiste che l'avevano preceduta[276].

Lo sfruttamento delle risorse archeologiche era competenza del *Diwan al-Rikaz*, o 'Ministero delle cose preziose sepolte sottoterra': una categoria che spazia dal petrolio, ai reperti archeologici, passando per le risorse minerarie. Il *Diwan al-Rikaz* emetteva licenze di scavo e agiva come un'autorità doganale, confiscando al confine i beni destinati a essere esportati senza autorizzazione[277]. Per gli scavi autorizzati, il *Diwan* esigeva

---

274 BAKER A., ANJAR M., *Syria's Looted Past: How Ancient Artifacts Are Being Traded for Guns,* «Time», 12 settembre 2012, http://world.time.com/2012/09/12/syrias-looted-past-how-ancient-artifacts-are-being-traded-for-guns/

275 PIZZI M., *In declaring a caliphate, Islamic State draws a line in the sand*, AlJazeera.com, 30 giugno 2014, http://america.aljazeera.com/articles/2014/6/30/islamic-state-caliphate.html

276 «Interviews with more than a dozen people living inside or recently escaped from the Islamic State-controlled territory, and Western and Middle Eastern officials who track the militants' finances, describe the group as exacting tolls and traffic tickets; rent for government buildings; utility bills for water and electricity; taxes on income, crops and cattle; and fines for smoking or wearing the wrong clothes. […] a broad consensus has emerged that its biggest source of cash appears to be the people it rules, and the businesses it controls.» ROSENBERG M., KULISH N., MYERS S.L., *Predatory Islamic State Wrings Money From Those It Rules*, «The New York Times», 29 novembre 2015, https://www.nytimes.com/2015/11/30/world/middleeast/predatory-islamic-state-wrings-money-from-those-it-rules.html?action=click&module=RelatedCoverage&pgtype=Article&region=Footer . V. anche STERGIOU D., *ISIS political economy: financing a terror state*, «Journal of Money Laundering Control», vol. 19, n. 2, 2016, pp.189-207, https://doi.org/10.1108/JMLC-06-2015-0021

277 AL-TAMIMI A.J., *Unseen Documents from the Islamic State's Diwan al-Rikaz*, Middle East Forum, 12 ottobre 2015, https://www.meforum.org/articles/2015/unseen-documents-from-the-islamic-state-s-diwan-al

una tassa del 20% sui ricavi[278]; questo sistema di tassazione è stato con ogni probabilità il principale meccanismo di finanziamento che l'ISIS abbia ricavato dal traffico illecito. Nel 2015, dei documenti acquisiti durante un raid delle Forze Speciali americane hanno dimostrato che l'ISIS ricavò 265.000 dollari dalla tassazione del traffico di beni culturali tra il 6 dicembre 2014 e il 26 marzo dell'anno successivo[279].

Oltre ad autorizzare e tassare gli scavatori indipendenti, l'ISIS fu in più occasioni il mandante dei saccheggi, spesso dietro le quinte delle clamorose azioni di distruzione effettuate a favore di telecamera. Un episodio emblematico fu l'esecuzione pubblica, nell'estate del 2015, dell'archeologo Khaled al-Asaad dopo un mese di tortura. Secondo la motivazione ufficiale fornita dall'ISIS, il suo unico crimine era quello di essere il responsabile del sito archeologico di Palmira in Siria, già oggetto di numerose azioni di distruzione da parte del gruppo terroristico. In realtà, al-Asaad era stato arrestato e torturato perché svelasse la collocazione dei beni culturali mobili che erano stati messi al sicuro dall'esercito regolare siriano prima che l'ISIS prendesse il controllo della città, e che i jihadisti intendevano mettere in commercio[280].

Un altro esempio di iniziativa diretta dell'ISIS fu quando, nel luglio 2014 a Mosul, i terroristi attaccarono il santuario di Nabi Yunus (il profeta Giona), venerato sia dai musulmani che dai cristiani. La moschea del XIV secolo fu fatta esplodere, ma una volta conquistato il sito l'ISIS effettuò degli scavi nella collina sottostante. Fin dal diciannovesimo secolo, gli archeologi avevano cercato nella zona i resti del palazzo assiro di Esarhaddon, un sovrano del VII secolo a.C., e la ricerca era stata ripresa negli anni '50

[278] Un quinto del bottino di guerra, o al-khums, era il tributo richiesto dal Califfo ai tempi dell'espansione islamica. V. MORANDI BONACOSSI D., TONGHINI C., *The many facets of heritage destruction in Iraq,* «Kaskal», vol. 15, 2018

[279] TURKU H., *The Destruction of Cultural Property as a Weapon of War: ISIS in Syria and Iraq*, Palgrave McMillan, Cham, pp. 49-50

[280] TURKU, *The Destruction of Cultural Property as a Weapon of War*, pp. 45-46

del Novecento dal governo repubblicano; solo negli anni '80, però, furono finalmente rinvenuti i resti dell'ingresso del palazzo. Tuttavia, il fatto che il sito coincidesse in gran parte con il luogo di culto di Nabi Yunus aveva ostacolato l'avanzare degli scavi. L'ISIS, che ovviamente non era vincolato dalla necessità di preservare l'integrità della moschea appena distrutta, poté proseguire gli scavi, scoprendo infine il palazzo di Esarhaddon[281]. Secondo le ricostruzioni, gli scavi furono materialmente fatti eseguire a dei prigionieri, sotto la direzione di personale specializzato; è stato rinvenuto un documento del 2015 in cui il *Diwan al-Rikaz* conferiva l'incarico a un gruppo di trafficanti provenienti dalla Germania. Lo scopo ultimo era recuperare i beni culturali mobili custoditi nel palazzo; ovviamente, trattandosi di materiale che non era mai venuto alla luce, è impossibile determinare quanto e cosa sia stato trafugato[282].

A Mosul, oltre al santuario di Nabi Yunus l'ISIS distrusse anche numerose statue conservate al Museo di Storia Nazionale, divulgando poi le riprese dell'avvenimento[283]. Il fatto che non siano stati rinvenuti frammenti dei reperti distrutti, però, ha lasciato spazio all'ipotesi che l'ISIS abbia poi raccolto i resti delle opere per poterli rivendere[284]. Nel preferire i beni culturali mobili per la loro facilità di trasporto e di vendita (specialmente le monete[285], appetibili anche per il valore intrinseco del metallo[286]), l'ISIS non

---

281 «[Dice Layla Salih, direttrice del Patrimonio Architettonico di Mosul]: 'Da musulmana non dovrei dirlo, ma, se non fosse stato per Daesh, non avrei avuto la possibilità di vedere questa meraviglia'», VIO E., *Layla e il tesoro del tempio*, D.it, 27 maggio 2017, https://d.repubblica.it/attualita/2017/05/23/news/l_archeologa_layla_salih_mosul_patrimonio_archeologico-3533621/

282 VIO, *Layla e il tesoro del tempio*

283 *ISIS fanatics destroy Mosul's museum*, Tube News, 26 febbraio 2015, https://www.youtube.com/watch?v=AJ9wvHq3eQ8

284 VIO, *Layla e il tesoro del tempio*

285 RUIZ M., *What do we really know about Islamic State's role in illicit antiquities trade?*, «The Art Newspaper», 1 marzo 2016, http://old.theartnewspaper.com/news/news/what-do-we-really-know-about-islamic-state-s-role-in-illicit-antiquities-trade/

286 DURAY D., *Just what is Isil looting in Syria?*, «The Art Newspaper», 26 agosto 2015, https://web.archive.org/web/20160306095117/https://www.theartnewspaper.com/news/conservation/just-what-is-isil-looting-in-syria/

differiva dagli scavatori e trafficanti comuni. La sua particolarità era l'aver inserito lo sfruttamento dei beni culturali in un sistema organizzato, e altamente burocratizzato, di autofinanziamento. Inoltre, come si è visto in casi come quello di Mosul, gli scavi illeciti e il traffico non sarebbero solo avvenuti in parallelo alla distruzione pubblica dei beni culturali immobili, bensì le due attività erano spesso parte integrante l'una dell'altra, con la distruzione del patrimonio che faceva da scudo ideologico a un ben più pragmatico traffico illecito, e, all'occorrenza, rendeva più facilmente trasportabili reperti di grosse dimensioni.

## 2.11 Quanto ha ricavato davvero l'ISIS dal traffico illecito?

Le numerose testimonianze da parte di trafficanti e scavatori di frodo, oltre ai documenti del *Diwan al-Rikaz* recuperati durante i raid militari nei territori occupati dall'ISIS, non sono state sufficienti a creare un consenso unitario sull'effettivo volume di affari generato dal traffico di beni culturali nello Stato Islamico. I rapidi cambiamenti delle zone di influenza tra le diverse fazioni rendono difficile determinare con precisione la responsabilità per i diversi scavi illeciti, molti dei quali precedenti all'arrivo dell'ISIS nella regione[287]. Inoltre, sebbene le cifre raccolte dall'ISIS tramite le attività relative al traffico illecito siano di per sé consistenti (è stato stimato un ricavo di 36 milioni di dollari dal saccheggio della sola al-Nubuk, a ovest di Damasco, nel 2014[288]), vi è una corrente di pensiero scettica sull'effettiva entità dell'emergenza: alla prova dei fatti, la maggior parte dei beni culturali mobili riconducibili ai saccheggi dell'ISIS (come

[287] Barford P., *Syria, Who is Digging Up What Where?*, Portable Antiquity Collecting and Heritage Issues, 16 ottobre 2014, http://paul-barford.blogspot.com/2014/10/syria-who-is-digging-up-what-where.html

[288] Stergiou, *ISIS political economy: financing a terror state*

quelli ritrovati nell'abitazione del capo del *Diwan al-Rikaz*, Abu Sayyaf) sono di scarso valore, mentre gli oggetti di maggiore importanza sarebbero pressoché invendibili, in quanto attirerebbero troppo l'attenzione[289]. Non c'è accordo nemmeno sulla posizione occupata dal traffico illecito nella gerarchia delle fonti di finanziamento dello Stato Islamico: secondo il Dipartimento di Stato americano si sarebbe trattato di un importante canale da bloccare per colpire l'ISIS dal punto di vista economico, posizione condivisa dalla Russia, che fu promotrice della Risoluzione 2199(2015) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, sostenendo che il traffico illecito di beni culturali fosse la terza fonte di finanziamento dello Stato Islamico in ordine di importanza[290]. Invece, secondo i mercanti d'arte occidentali la scarsa appetibilità dei beni provenienti dalla Mesopotamia, in questo momento storico, avrebbe reso improbabile che l'ISIS ne avesse fatto una delle proprie fonti di supporto primarie[291]. Entrambe le posizioni lasciano spazio al ragionevole dubbio di non essere del tutto disinteressate: per Russia e Stati Uniti, presentare il problema del traffico illecito come un punto cruciale per la lotta al finanziamento dell'ISIS può essere visto come un modo per raccogliere consenso in supporto a interventi nella regione occupata dallo Stato Islamico, vista l'attenzione della stampa e dell'opinione pubblica riguardo il tema. Dall'altro lato, gli operatori del mercato antiquario non avrebbero alcun interesse a confermare la presenza in commercio di oggetti che avrebbero direttamente finanziato un gruppo terroristico così sanguinario.

---

289 TAUB B., *The Real Value of the ISIS Antiquities Trade*, «The New Yorker», 4 dicembre 2015, https://www.newyorker.com/news/news-desk/the-real-value-of-the-isis-antiquities-trade

290 HARDY S., *Resolution against terrorist antiquities trading is welcome, but why not resolution against conflict antiquities trading?*, Conflict Antiquities, 15 febbraio 2015, https://conflictantiquities.wordpress.com/2015/02/05/un-sc-resolution-islamic-state-financing-conflict-antiquities-trade/

291 ««There are hundreds of thousands of legally acquired antiquities from Mesopotamia in the United States,» [ancient-art dealer named Randall Hixenbaugh] said. «Palmyra reliefs are generally unpopular. They often go unsold at auction.»» TAUB, *The Real Value of the ISIS Antiquities Trade*

In definitiva difficile, se non impossibile, stabilire quali dei beni esportati illecitamente dalle aree di conflitto irachene e siriane fossero stati saccheggiati dall'ISIS e quali dalle altre fazioni in guerra o da scavatori indipendenti[292]. Anche gli osservatori dell'UNESCO presenti sul campo in Siria allo scopo di investigare il traffico illecito alla fonte dichiararono di non poter avere statistiche affidabili a conflitto ancora in corso, e che probabilmente i frutti del saccheggio avrebbero continuato a emergere sul mercato in un orizzonte temporale di decenni[293].

L'entità del traffico illecito come fonte di finanziamento dello Stato Islamico è stata dunque sopravvalutata? Si tratta di una considerazione che può avere un peso solo se se si guarda esclusivamente all'aspetto economico del problema, che comunque, come si è appena visto *supra*, probabilmente rimarrà un'incognita finché proseguirà l'instabilità nella regione (o a meno che non si faccia una scoperta clamorosa come un archivio che riunisca *tutti* i movimenti finanziari dell'ISIS; ma per ora, occorre affidarsi a ritrovamenti parziali come il libro dei conti di Abu Sayyaf e alle stime degli osservatori). Nel 2018, inoltre, lo Stato Islamico è arrivato a controllare solo una frazione dei territori conquistati nel corso degli anni precedenti, apparentemente confermando la previsione per cui il suo modello economico e di governo non sarebbe stato sostenibile sul lungo periodo, andando incontro a un inevitabile collasso[294]; anche se ovviamente la perdita dei domini territoriali non significa che l'ISIS sia stato sconfitto ideologicamente[295].

---

[292] HARDY S., *Conflict antiquities from Apamea do not finance the Islamic State – they finance the Assad regime*, Conflict Antiquities, 18 marzo 2015, https://conflictantiquities.wordpress.com/2015/03/18/syria-apamea-ebay-islamic-state-assad-regime/

[293] COX S., *ISIS: Looting for Terror*, «BBC File on 4», 17 febbraio 2015, https://www.bbc.co.uk/programmes/p02kv7jh, trascrizione disponibile all'indirizzo http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/17_02_15_fo4_lootingforterror.pdf

[294] STERGIOU, *ISIS political economy: financing a terror state*

[295] ABDELILLAH B., *After the «almost 100 percent» Defeat of ISIS, What about its Ideology?*, AlJazeera.-com, 8 maggio 2018, http://studies.aljazeera.net/en/reports/2018/05/100-percent-defeat-isis-ide-

Ma anche nel periodo in cui ha esercitato un controllo territoriale rilevante, lo Stato Islamico ha rappresentato un'entità difficilmente definibile dal punto di vista giuridico, visto il suo modus operandi multiforme. Nei territori di cui ottiene il controllo agisce come un'entità statuale: impone tributi, istituisce tribunali e proprie forze di polizia. La sua soggettività internazionale, però, non è mai stata riconosciuta da uno Stato sovrano né da un'organizzazione intergovernativa. Non si può nemmeno definire un gruppo di insorti o ribelli, poiché si tratta di un'organizzazione con caratteristiche transnazionali che fa affidamento sui *foreign fighters*, difficile da incasellare nelle categorie di combattenti legittimi o illegittimi finora previste dal diritto internazionale[296]; inoltre, nella maggior parte dei casi non può contare sul sostegno della popolazione locale, che piuttosto vessa e governa con la forza. L'ISIS presenta, d'altro canto, anche le caratteristiche di un'associazione a delinquere dedita ad attività criminali quali il traffico d'armi e di esseri umani, e al tempo stesso quelle di un regime che esercita il proprio controllo sul territorio in una maniera non molto diversa da quella della Stasi nella Germania Est, cioè con un uso massiccio di spionaggio interno e controllo ideologico[297].

L'inquadramento giuridico dell'ISIS e, di conseguenza, la definizione dei crimini da esso perpetrati meriterebbe uno studio a sé. Limitandosi all'ambito del traffico illecito dei beni culturali, si può osservare che, da qualunque prospettiva, le azioni dello Stato Islamico risultano criminose: volendolo considerare un'entità statuale vera e propria, esso contravviene agli obblighi di protezione e rispetto dei beni culturali, oltre che al di-

---

ology-180508042421376.html

296 Cfr. RONZITTI N., *Diritto internazionale dei conflitti armati. Quinta edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2014, pp. 174-181, e EDWARDS H., *Does International Law Apply to the Islamic State? Towards a More Comprehensive Legal Response to International Terrorism*, in «Geneva Centre for Security Policy - Strategic Security Analysis», n.1, gennaio 2017, pp. 4-8

297 REUTER C., *Secret Files Reveal the Structure of Islamic State*, «Spiegel International», 18 aprile 2015, http://www.spiegel.de/international/world/islamic-state-files-show-structure-of-islamist-terror-group-a-1029274.html

vieto di saccheggio riconosciuto dal diritto di Norimberga[298]. Volendo giudicare l'ISIS come 'semplice' criminalità organizzata internazionale, è evidente che l'utilizzo esclusivo di canali di contrabbando per l'esportazione e vendita dei beni culturali saccheggiati – pur autorizzate come legittime dalle autorità dello Stato Islamico – costituisce di per sé un illecito.

Dunque, qualunque norma giuridica si scelga di applicare, l'ISIS sarebbe perseguibile anche in assenza di misure specifiche contro il finanziamento al terrorismo come la Ris. n. 2199(2015). Ma è soprattutto dal punto di vista etico che il problema appare pressante, indipendentemente dalla quantità di denaro entrata nelle casse dello Stato Islamico grazie al traffico illecito. A differenza degli altri attori coinvolti nel traffico di antichità siriane e irachene, l'ISIS non ha derubato questi paesi del proprio patrimonio culturale semplicemente per trarne profitto: i fondi raccolti con questa ed altre risorse servivano proprio a sostenere un sistema di oppressione violenta e terrore ai danni degli stessi abitanti delle aree saccheggiate. A questo si aggiunge anche il deliberato genocidio culturale operato tramite la distruzione dei monumenti, dei luoghi di culto e di molti reperti di grandi dimensioni[299], a cui il traffico illecito contribuisce in quanto i beni culturali immessi sul mercato clandestino – o su quello lecito, ma a patto di cancellarne

[298] V. il Principio VI(b) dei *Principles of International Law Recognized in the Charter of the Nüremberg Tribunal and in the Judgment of the Tribunal, 1950*, sui crimini di guerra: «[...]plunder of public or private property[...]»

[299] Nel c.d. caso Krstić, il Tribunale per la ex Jugoslavia ha esplicitamente collegato la distruzione intenzionale del patrimonio culturale, artistico e religioso di una comunità al crimine di genocidio, poiché «where there is physical or biological destruction there are often simultaneous attacks on the cultural and religious property and symbols of the targeted group as well, attacks which may legitimately be considered as evidence of an intent to physically destroy the group.» (v. *Prosecutor v. Krstić*, Case No. IT-98-33, Judgment 1, August 2, 2001, par. 580). N.B. che la stessa sentenza ha anche sottolineato come la sola distruzione del patrimonio culturale non possa essere chiamata genocidio quando non è associata ad atti di violenza fisica nei confronti degli appartenenti a un determinato gruppo, volti allo scopo di annichilirlo; nel caso dell'ISIS, la definizione è appropriata, in quanto lo sterminio degli 'apostati' che non aderiscono all'interpretazione dell'Islam propugnata dallo Stato Islamico è l'obiettivo dichiarato dell'organizzazione. V. ERIMTAN C., *ISIS and its mission: Religious cleansing, genocide & destruction of the past*, RT.com, 10 maggio 2015, https://www.rt.com/op-ed/257253-syria-iraq-is-politics/

storia e provenienza – vengono di fatto sradicati dal loro contesto, e diventano il più delle volte inaccessibili al popolo del Paese d'origine: il risultato finale non è molto diverso da quello che si avrebbe distruggendoli fisicamente.

## 2.12 Gli scavi di sussistenza. Un problema etico

La pratica degli scavi di sussistenza rappresenta l'altro lato della medaglia delle implicazioni etiche del traffico illecito. Se sfruttando gli scavi di frodo e commerciando beni culturali l'ISIS ha potuto finanziare il proprio regno di terrore ai danni del popolo siriano e iracheno, il giudizio generale sugli scavatori indipendenti, come già visto *supra* nei paragrafi sull'Iraq, non può che essere meno duro.

Nei paesi ricchi di patrimonio archeologico, si può osservare un aumento degli scavi illeciti quando si presentano fattori ambientali sfavorevoli (per esempio la desertificazione o un disastro naturale), crisi umanitarie, crisi sanitarie, corruzione, e mancanza di volontà politica da parte delle istituzioni locali di perseguire tale pratica[300]. Nel caso, per esempio, dell'Italia (ma anche di Paesi come l'Ucraina e il Belize), l'attività dei cosiddetti tombaroli può essere ricondotta alla criminalità organizzata, ma se si osservano Paesi poveri e in regioni instabili come la Palestina, il Niger o la Giordania, gli scavi illeciti vengono effettuati soprattutto dalle fasce più svantaggiate della società, e si intensificano nei periodi di crisi economica[301]. Un contadino nigeriano può sostenere la propria famiglia per due mesi se ritrova un singolo reperto in terracotta: è evidente che lo

[300] Hardy S., *Virtues Impracticable and Extremely Difficult: The Human Rights of Subsistence Diggers*, in González-Ruibal A., Moshenska G., *Ethics and the Archaeology of Violence*, Springer, New York, 2015, p. 230

[301] Hardy, *Virtues Impracticable and Extremely Difficult,* p. 235

scavo di frodo diventa più appetibile di un'economia agricola che rendeva, nel 2001, cinquanta centesimi di dollaro al giorno[302].

Lo scavo illecito diventa quindi, nelle zone di crisi ed economicamente depresse, un mezzo di sussistenza in cui il rischio è spesso contenuto (questo malgrado, come si è visto *supra* nel caso della pena di morte in Iraq, talvolta le autorità tentino la strada della repressione violenta) e il ritorno economico è, paragonato alle altre risorse a disposizione, considerevole. Non va nemmeno sottovalutato come, rispetto ad altre attività lecite e non, lo scavo archeologico procuri un senso di soddisfazione personale a chi lo pratica, fornendo uno scopo che va oltre la mera sopravvivenza in tempi difficili; alcuni scavatori siriani testimoniano che l'attività intrapresa inizialmente per pura necessità ha portato, tramite l'emozione della scoperta, a un rinnovato apprezzamento per il patrimonio culturale della loro terra[303].

## 2.13 L'ECONOMIA DEL TRAFFICO ILLECITO: I PAESI FONTE

Se anche è possibile comprendere come gli scavi clandestini possano apparire un mezzo di sostentamento allettante per le popolazioni locali, si tratta comunque di un'attività non sostenibile sul lungo periodo: anche il patrimonio culturale tangibile, per quanto ricco, è una risorsa finita[304]. Inoltre, l'economia del traffico illecito fa sì che nel Paese d'origine arrivi solo una piccola parte del valore finale del bene culturale esporta-

302 HARDY, *Virtues Impracticable and Extremely Difficult,* p. 230

303 GIGLIO, AL-AWAD, *This Is How Syrian Antiquities Are Being Smuggled And Sold*

304 BRODIE N., *Archaeological Looting and Economic Justice*, in MESSENGER P.M., SMITH G.S., *Cultural Heritage Management, Policies and Issues in Global Perspective*, University Press of Florida, Gainesville, 2010, p. 262

to[305]. Gli scavatori, ma anche gli intermediari che si occupano di far uscire i beni dal Paese, sono in una posizione di debolezza al momento della contrattazione[306]. Anche in tempo di pace e in un paese occidentale come l'Italia, lo scavatore di frodo percepisce un compenso pari, in media, all'1% del valore finale del bene[307]. Nel contesto specifico del conflitto siriano, un bene che lascia un paese di transito come il Libano per 200.000 dollari (dopo essere già passato per le mani di intermediari locali) può arrivare a costare un milione di dollari sul mercato occidentale[308]. Ma l'investimento del paese di destinazione viene compensato dalla circolazione del bene in quanto merce che entra a far parte di quel sistema economico, e, nel caso il bene venga esposto e studiato, vi è un ulteriore ritorno: sussidi pubblici, vendita di biglietti, pubblicazioni accademiche e per il grande pubblico. Dall'altra parte, vi sono i costi di conservazione e curatela. In sostanza, in presenza di scavi illeciti il ritorno economico e culturale è nettamente in favore del Paese di destinazione, mentre alla fonte rimane solo un guadagno parziale, oltre alla perdita spesso irreversibile di una parte di patrimonio culturale. Al contrario, in caso di scavi leciti in cui i beni culturali rimangono nel Paese d'origine anche quando vengono scavati da spedizioni straniere, viene a mancare da entrambe le parti il profitto ricavato dalla vendita, mentre al Paese fonte rimane l'opportunità di esporre e studiare il bene sul lungo periodo. Tale bene potrà comunque, nella maggior parte dei casi, essere studiato anche da accademici stranieri e prestato a istituzioni culturali all'estero, quindi la sua circolazione non sarà necessariamente bloccata[309].

[305] CAMPBELL, P. B., *The Illicit Antiquities Trade as a Transnational Criminal Network: Characterizing and Anticipating Trafficking of Cultural Heritage*, International Journal of Cultural Property, vol. 20, n. 02, 2013, p. 117

[306] GIGLIO, AL-AWAD, *This Is How Syrian Antiquities Are Being Smuggled And Sold*

[307] Questi dati riguardano il traffico illecito in generale e non solo quello proveniente dall'area mediorientale. V. BRODIE N., *Pity the poor middlemen*, in « Culture Without Context», n. 3, 1998, p. 8

[308] COX, *ISIS: Looting for Terror*

[309] BRODIE, *Archaeological Looting and Economic Justice,* pp. 263-265. È inoltre bene ricordare che nelle leggi sulle antichità di Iraq e Siria vi sono delle previsioni che permettono lo studio dei beni archeo-

La soluzione più funzionale per reprimere il traffico illecito nei Paesi fonte sarebbe quindi quella di creare opportunità di crescita economica tramite la valorizzazione del patrimonio culturale; è inoltre importante coinvolgere le comunità locali nella conservazione, in modo da non creare un sentimento di estraneità, o finanche di risentimento, nei confronti delle istituzioni dedite alla tutela dei beni culturali[310]. L'esempio degli scavi illeciti operati dalle tribù sciite in Iraq durante gli anni dell'embargo corrobora questa proposta, poiché una comunità che si sente disconnessa dal patrimonio culturale del proprio territorio è meno stimolata a proteggerlo. Un esempio positivo, invece, è quello del Mali, in cui una combinazione di sviluppo economico, impegno da parte delle autorità nell'applicare la legge, e coinvolgimento delle comunità locali nella creazione e nel mantenimento di musei hanno portato a un decremento delle esportazioni illecite di beni culturali del 75% nel 2001[311].

Questi sforzi, però, sono stati messi alla prova dalla guerra civile nel Paese, in cui peraltro gruppi jihadisti hanno sferrato gravi attacchi al patrimonio culturale[312]. In Siria – un Paese in cui la varietà di minoranze religiose ed etniche aveva trovato nel ricco patrimonio archeologico un motivo di orgoglio comune[313] – prima della guerra civile, le istituzioni culturali potevano contare sulla collaborazione della cittadinanza per la denuncia di scavi illeciti, sopperendo così alla scarsità di risorse a disposizione per il con-

---

logici da parte della comunità accademica internazionale, e forme controllate di circolazione; quindi una legislazione protezionista non implica necessariamente l'inaccessibilità dei beni.

310 HARDY, *Virtues Impracticable and Extremely Difficult,* p. 236

311 HARDY, *Virtues Impracticable and Extremely Difficult,* p. 234

312 *Illicit Trafficking of Cultural Property. Emergency actions in Mali*, UNESCO.org, http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/illicit-trafficking-of-cultural-property/emergency-actions/mali/ . Il conflitto in Mali è stato anche il primo in cui la Corte Penale Internazionale ha processato un jihadista, e con lo specifico capo di imputazione di distruzione intenzionale del patrimonio culturale – i mausolei di Timbuctù. V. LOMBARDI A., *Mali, processo storico all'Aia per la distruzione dei mausolei di Timbuctù*, «La Repubblica», 22 agosto 2016, https://www.repubblica.it/esteri/2016/08/22/news/mali_processo_distruzione-146421835/

313 GIGLIO, AL-AWAD, *This Is How Syrian Antiquities Are Being Smuggled And Sold*

trollo del territorio (vi era per esempio un'unica guardia armata responsabile di sorvegliare l'area, lunga 60 chilometri e comprendente 50 siti archeologici, tra Raqqa e la provincia di Deir ez-Zor)[314]. Il conflitto armato ha quindi avuto un peso non indifferente sulla scelta, da parte della popolazione siriana, di rivolgersi allo scavo e al traffico illecito come mezzo di sostentamento; lo stesso è accaduto in Iraq, in cui, come si è visto, il fenomeno era molto contenuto prima del 1990, ed è stato solo esacerbato dalle sanzioni internazionali e dall'ulteriore instabilità creata dall'invasione del 2003 prima, e dalla comparsa dell'ISIS nel decennio successivo.

Risulta quindi poco realistico aspettarsi che il traffico illecito venga represso nei Paesi fonte quando manca la necessaria stabilità economica e politica perché ciò avvenga. Nemmeno la repressione violenta, pure in un contesto di conflitto armato, appare come una soluzione plausibile: in primo luogo perché, per essere efficace, richiederebbe un dispiego di risorse umane (personale armato e addestrato, o forze dell'ordine[315]) fuori della portata di uno Stato già instabile e in cui, come nei casi presi in esame, le istituzioni non hanno un controllo capillare del territorio. Malgrado Siria e Iraq abbiano leggi sulla protezione del patrimonio culturale molto restrittive, che prevedono per chi scava o esporta illecitamente beni culturali pesanti sanzioni (che nel caso iracheno arrivano a comprendere la pena di morte), è difficile che vengano applicate in una simile situazione di instabilità[316]. Inoltre, in una crisi umanitaria, applicare lo stesso metro di giudizio

---

314 AL KHABOUR A., *Il ruolo della Legge sulle Antichità Siriane per la protezione del patrimonio culturale fino allo scoppio della guerra civile in Siria nel 2011*, in «Astarté. Estudios del Oriente Próximo y el Mediterráneo», Vol I., UCO Press, Universidad de Cordoba, 2018 (in stampa)

315 HARDY, *Virtues Impracticable and Extremely Difficult,* p. 232-234

316 Si confronti con il caso dell'Italia, un altro Paese fonte la cui legislazione in materia di beni culturali è di tipo protezionista, e che ha potuto investire le necessarie risorse economiche e politiche per la formazione di un'intera divisione delle forze dell'ordine specializzata nel contrasto al traffico illecito, il Comando Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale. L'istituzione del Comando TPC e un costante sforzo diplomatico hanno permesso di ottenere la restituzione di molti beni culturali illecitamente esportati dall'Italia, oltre che di ridimensionare il fenomeno degli scavi illeciti sul territorio. V. *Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale. Origini, funzioni e articolazioni*, pp. 10-16

ai comuni cittadini che scavano illecitamente per motivi di sussistenza e alla criminalità organizzata o ai gruppi terroristici, appare quantomeno discutibile dal punto di vista etico.

Va anche sottolineato come la legislazione internazionale in materia di esportazione illecita di beni culturali non prenda in considerazione il loro valore economico potenziale per le comunità locali: la Convenzione del 1970 e la Convenzione UNIDROIT trattano del valore monetario dei beni in caso vi sia necessità di indennizzare il possessore in buona fede di un bene illecitamente esportato; ma non vi è menzione del valore del patrimonio culturale in quanto bene pubblico – un concetto nato nel 1951 e definitivamente adottato dagli economisti negli anni '90[317]. Le uniche organizzazioni ad avere introdotto nelle proprie linee guida la valorizzazione del patrimonio culturale in quanto risorsa per il sostentamento di una comunità sono ICOMOS e ICOM, rispettivamente con l'adozione dell'*International Tourism Charter – Managing Tourism at Places of Heritage Significance* nel 1999[318], e con la proposta del *Charter of Principles for Museums and Cultural Tourism* nel 2000[319]. In entrambi i testi si sottolinea come la gestione del turismo culturale e la conservazione del patrimonio dovrebbero avvenire con il coinvolgimento diretto delle comunità locali, anche tramite la creazione di posti di lavoro. Il traffico illecito, quindi, non impoverisce solo il patrimonio culturale dei Paesi fonte, ma li priva anche di una risorsa per lo sviluppo sociale ed economico a lungo termine: l'idea che si tratti di un «crimine senza vittime» si dimostra sempre meno difendibile.

---

317 BRODIE, *Archaeological Looting and Economic Justice,* p. 269

318 https://www.icomos.org/en/newsletters-archives/179-articles-en-francais/ressources/charters-and-standards/162-international-cultural-tourism-charter

319 http://archives.icom.museum/prop_tour.html

# C) CARATTERISTICHE DEL TRAFFICO ILLECITO: I PAESI MERCATO

## 2.14 L'ECONOMIA DEL TRAFFICO ILLECITO: DAI PAESI DI TRANSITO AL MERCATO

Una volta lasciato il Paese d'origine, i beni culturali provenienti dalle aree di conflitto in Mesopotamia percorrono tratte già collaudate nel corso degli anni dalla criminalità organizzata, spesso di pari passo con il contrabbando di armi e droga[320]. Di norma, la prima tappa dei beni provenienti dalla Siria è il Libano, dove spesso, ormai, essi si fermano: l'attenzione internazionale rivolta negli ultimi anni al traffico illecito ha reso rischioso, almeno per i mercanti di alto profilo, trattare oggetti provenienti dalla Siria anche quando sono presenti sul mercato in maniera lecita. Tuttavia, ciò non significa che si tratti di un vicolo cieco assoluto, poiché non è difficile falsificare la provenienza dei reperti, e non sono da escludere casi di vendita diretta al compratore finale. Anche la Turchia, che condivide con la Siria un confine lungo più di 900 chilometri, e quindi molto difficile da sorvegliare, è un comune punto d'accesso al mercato delle antichità, in cui operano sia intermediari locali che rifugiati siriani, che si sono dedicati al traffico illecito per necessità. I reperti che transitano nel Paese sono inoltre spesso dichiarati come scavati in Turchia, e da lì inviati in Europa[321].

Un altro percorso possibile, invece, passa per i Paesi del Golfo, la cui legislazione lassista permette di introdurre i beni illecitamente esportati dalla Siria come pezzi di artigianato, per farli riemergere come reperti archeologici la cui provenienza è stata 'ripu-

[320] PES J., SHARPE E., *Turkey turns blind eye to plunder, says Syria*, «The Art Newspaper», 17 marzo 2014, http://ec2-79-125-124-178.eu-west-1.compute.amazonaws.com/articles/Turkey-turns-blind-eye-to-plunder-says-Syria/31905

[321] GIGLIO, AL-AWAD, *This Is How Syrian Antiquities Are Being Smuggled And Sold*

lita' e che sono pronti a essere immessi sul mercato[322]. Questa regione è anche un punto d'arrivo per i beni culturali del periodo islamico (mentre quelli pre islamici hanno maggior mercato in Occidente e in Paesi in cui è in ascesa la ricerca di beni di lusso, come Cina e Russia[323])[324]. Inoltre, in tempi recenti anche Paesi del sudest asiatico, come Singapore o la Thailandia, hanno cominciato a essere utilizzati frequentemente come destinazione intermedia per offuscare la reale provenienza dei beni. I mercati asiatici non sarebbero soggetti a controlli doganali stringenti, permettendo di camuffare l'origine mediorientale delle spedizioni nel momento in cui tornano verso occidente[325].

Anche Israele ha costituito, storicamente, un punto d'accesso privilegiato per l'ingresso di beni culturali mediorientali in Occidente, potendo contare da un lato su buone relazioni diplomatiche e una reputazione di affidabilità con l'Europa e gli Stati Uniti, e dall'altro su una legislazione in materia molto permissiva. In Israele è infatti lecito vendere qualunque bene culturale acquisito o scavato precedentemente alla legge nazionale sulle antichità del 1978. Era comune trovare reperti mesopotamici nei negozi di antiquariato fino al 2015, anno in cui il governo israeliano decise di operare controlli più stringenti in materia. In un simile contesto, la provenienza di molti beni esportati illecitamente dal Paese d'origine poteva essere facilmente falsificata[326].

---

322 HARDY S., *How the West buys 'conflict antiquities' from Iraq and Syria (and funds terror)*

323 GIGLIO, AL-AWAD, *This Is How Syrian Antiquities Are Being Smuggled And Sold*

324 LEE MYERS S., KULISH N., *'Broken System' Allows ISIS to Profit From Looted Antiquities*, «The New York Times», 9 gennaio 2016, https://www.nytimes.com/2016/01/10/world/europe/iraq-syria-antiquities-islamic-state.html

325 Per esempio, nel marzo 2016 la polizia di Parigi sequestrò delle steli di marmo rubate provenienti dalla valle dell'Eufrate, allora controllate dall'ISIS. I beni erano passati per il Libano, e dalla Francia erano diretti in Thailandia con una probabile destinazione finale negli Stati Uniti. V. FAUCON B., KANTCHEV G., MACDONALD A., *The Men Who Trade ISIS Loot*, «The Wall Street Journal», 6 agosto 2017, https://www.wsj.com/articles/the-men-who-trade-isis-loot-1502017200

326 NEWTON C., *Hobby Lobby exposes UAE-Israel antiquities trade*, AlJazeera.com, 12 luglio 2017, https://www.aljazeera.com/news/2017/07/hobby-lobby-suit-exposes-illegal-uae-antiquities-market-170712092030538.html

Per quanto riguarda l'ingresso dei beni illecitamente esportati nel mercato occidentale, uno dei punti d'accesso più utilizzati dalla rete del contrabbando è la Bulgaria, uno tra i membri più poveri dell'Unione Europea[327] e a sua volta un Paese fonte di beni archeologici. Inoltre, durante il periodo comunista gli scavi archeologici non furono considerati una priorità dal governo, lasciando molto del patrimonio bulgaro ancora da scoprire. Negli anni di instabilità seguiti al crollo della cortina di ferro, vi fu campo libero per la criminalità organizzata, che nel corso degli anni '90 ebbe modo di costruire una vasta rete di contrabbando verso l'estero; al punto che a tutt'oggi, malgrado i recenti sforzi del governo per arginare il fenomeno, il traffico illecito di beni culturali è la terza attività criminale più prominente per la mafia bulgara, dopo il traffico di droga e la prostituzione. Anche in questo caso, la povertà di alcune zone ha favorito il ricorso allo scavo illecito come fonte di sostentamento per intere comunità; si calcola che nell'intera Bulgaria vi siano almeno 50.000 persone coinvolte a vario titolo nel traffico illecito[328]. Inoltre, la legislazione nazionale protegge soprattutto i beni culturali bulgari; se si aggiungono gravi casi di corruzione tra la polizia di frontiera[329], è facile immaginare come i responsabili dei controlli spesso abbiano chiuso un occhio di fronte alle infiltrazioni della mafia turca che introduce beni archeologici illecitamente esportati all'interno del Paese[330]. Una volta entrati in Europa spesso i beni avrebbero percorso un'ultima tappa

---

327 *Share of Member States in EU GDP*, Eurostat, 10 aprile 2017, https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20170410-1

328 RANDOLPH E., *Land of the tomb raiders: Bulgaria is trying to claw back tens of thousands of ancient artefacts plundered from its historic sites in a £25m-a-year export racket*, «The independent», 10 settembre 2013, https://www.independent.co.uk/news/science/archaeology/features/land-of-the-tomb-raiders-bulgaria-is-trying-to-claw-back-tens-of-thousands-of-ancient-artefacts-8807442.html

329 ANDREEV A., *Border police officials in Bulgaria fired for cooperating with human traffickers*, DW.com, 16 agosto 2016, https://www.dw.com/en/border-police-officials-in-bulgaria-fired-for-cooperating-with-human-traffickers/a-19478782

330 HARDY S., *Antiquities, drugs and arms – organised crime, intelligence operations and dirty wars in Turkey and beyond, Conflict Antiquities*, 9 aprile 2018, https://conflictantiquities.wordpress.com/2018/04/09/organised-crime-intelligence-operations-dirty-wars-turkey/

per completare il percorso di riciclaggio (generalmente in Svizzera o Germania[331]) e sarebbero stati pronti a essere immessi sul mercato, anche legittimo.

## 2.15 Case d'asta, eBay e Dark Web. Mercato tradizionale e digitale

Il circuito delle case d'asta e delle gallerie anglosassoni è stato, storicamente, uno degli sbocchi principali del mercato antiquario, incluso quello di beni culturali provenienti da zone di conflitto armato. Questo continua ad accadere malgrado l'inasprimento delle legislazioni e l'attenzione dell'opinione pubblica sembrino aver reso più selettivi i venditori di alto profilo. Almeno apparentemente: alcuni osservatori hanno rilevato che, nelle gallerie di Londra, è possibile trovare beni archeologici identificabili come provenienti dall'area siriana, e che presentano ancora incrostazioni di terra, dimostrando che si tratta del frutto di scavi recenti. Tuttavia la loro provenienza dichiarata è diversa da quella reale, che può anche essere celata dietro a eufemismi che solo un esperto può interpretare correttamente[332]. Londra raccoglie un numero consistente di trafficanti di antichità[333], ma la ricezione del traffico illecito proveniente dai conflitti nel Levante coinvolge vari punti nevralgici del mercato antiquario occidentale, come per esempio Vienna, Monaco e, soprattutto, New York[334]. Si stima che il 90% degli oggetti d'antiquariato presenti sul mercato americano siano sprovvisti di provenienza documentata e verifica-

---

331 Shabi R., *Looted in Syria – and sold in London: the British antiques shops dealing in artefacts smuggled by Isis*, «The Guardian», 3 luglio 2015, https://www.theguardian.com/world/2015/jul/03/antiquities-looted-by-isis-end-up-in-london-shops

332 Gill D., *Context Matters. From Palmyra to Mayfair: the Movement of Antiquities from Syria and Northern Iraq*, «Journal of Art Crime», n. 73, 2015, p. 75

333 Circa il 60% di loro avrebbe avrebbe la propria base nella capitale britannica secondo la stima di Arthur Brand, un consulente e investigatore specializzato in illeciti relativi al mondo dell'arte e dell'antiquariato, intervistato dalla BBC nel 2015. V. Cox S., *ISIS: Looting for Terror*

334 Lee Myers S., Kulish N., *'Broken System' Allows ISIS to Profit From Looted Antiquities*

bile; la verifica della provenienza è stata prevedibilmente disincentivata (come del resto nel mercato britannico) sia dai mercanti che dai compratori. Nella maggior parte dei casi, il superamento del controllo doganale per l'ingresso negli Stati Uniti è stato considerato prova sufficiente della liceità del trasferimento[335], così come il prezzo del bene; se esso viene venduto per una cifra in linea con la media del mercato, non viene considerato sospetto[336]. Nel caso specifico dei recenti conflitti in Iraq e Siria, le autorità doganali americane hanno rilevato che la quantità di beni archeologici provenienti dai due Paesi era raddoppiata nel periodo tra il 2011 e il 2013[337]: quali che fossero le certificazioni con cui questi oggetti avevano superato il confine, la coincidenza con lo scoppio della guerra in Siria e le sue ripercussioni sull'Iraq[338] costringe a farsi qualche domanda in merito alla loro reale origine.

A fianco di un mercato consolidato storicamente come quello tradizionale delle aste e delle gallerie, la vendita di oggetti d'arte e antiquariato su internet è diventata sempre più diffusa fin dalla fondazione di eBay nel 1995. A differenza del mondo elitario del mercato tradizionale, il mercato online raduna venditori delle estrazioni sociali più svariate, e mette in contatto persone da una parte all'altra del mondo; è stato anche rilevato che, in genere, la qualità degli oggetti reperibili su internet è più scadente rispetto a quelli che vengono venduti tramite i canali tradizionali. Inoltre, c'è una più alta pro-

---

335 PADEGIMAS L., *How New York Investors Financed the Looting of Syria, Ukraine, and Iraq: The Need to Increase Civil Liabilities for "Current Possessors" of Stolen Antiquities in the 21st Century*, «The Global Business Law Review», n. 105, 2016, pp. 111-112

336 PADEGIMAS, *How New York Investors Financed the Looting of Syria, Ukraine, and Iraq,* p. 130

337 KEATING F., *Ancient relics looted by ISIS in Iraq and Syria are showing up on eBay,* Business Insider, 16 marzo 2015, https://www.businessinsider.com/ancient-relics-looted-by-isis-in-iraq-and-syria-are-showing-up-on-ebay-2015-3?IR=T

338 ARANGO T., BARNARD A., SAAD H., *Syrian Rebels Tied to Al Qaeda Play Key Role in War*, nytimes.com, 8 dicembre 2012, https://www.nytimes.com/2012/12/09/world/middleeast/syrian-rebels-tied-to-al-qaeda-play-key-role-in-war.html

babilità di imbattersi in dei falsi [339]. Questo induce a fare due considerazioni: la prima è che questo calo qualitativo indichi un aumento di richiesta, che rende redditizio per i trafficanti prendere di mira istituzioni culturali o siti archeologici che prima non valeva la pena sfruttare[340]. La seconda osservazione è che si tratta evidentemente di un mercato meno soggetto a barriere all'ingresso, sia da parte del compratore che dei venditori. Chiunque, con un minimo investimento e conoscenze informatiche, può mettere online un sito su cui pubblicare il proprio catalogo, o caricarlo su un portale come eBay. Dall'altro lato, anche una persona poco esperta e nemmeno particolarmente abbiente può accedere a questi siti – e cadere nella trappola dei falsi o comprare inavvertitamente beni frutto di attività illecite.

Se da questa prospettiva il mercato online sembrerebbe costituire un male minore rispetto al mercato tradizionale, in grado di far circolare oggetti di maggior valore, occorre non dimenticare che si tratta solo della porzione più in vista delle possibilità offerte dal digitale. Le piattaforme come eBay, Amazon, Etsy, hanno regolamenti per cui si riservano il diritto di rimuovere gli annunci o sospendere i profili di chi stia vendendo merce illegale – anche se di norma questo avviene sulla base di segnalazioni del compratore, che potrebbe non avere le competenze per identificare il bene come falso o illecitamente esportato[341]. Facebook invece viene usato per creare reti che uniscono i trafficanti dai Paesi fonte ai Paesi mercato, in comunità che contano fino a decine di migliaia

339 BRODIE N., *The Internet Market in Antiquities*, in DESMARAIS F., *Countering Illicit Traffic in Cultural Goods: The Global Challenge of Protecting the World's Heritage*, ICOM, Parigi, 2015, p. 11

340 BRODIE, *The Internet Market in Antiquities*, p. 11

341 CAO S., *ISIS Is Apparently Selling Stolen Artifacts on eBay, Amazon, Facebook, WhatsApp*, Observer.-com, 11 gennaio 2017, https://observer.com/2017/11/isis-selling-stolen-artifacts-on-ebay-amazon-facebook-whatsapp/

di iscritti; in questi gruppi è possibile procurarsi beni archeologici 'su ordinazione' in tempi brevi[342].

Le vendite di maggior importanza a volte avvengono sul dark web, ovvero siti parte dell'internet 'invisbile', non indicizzabile dai motori di ricerca e che nascondono la collocazione dei propri server, diventando così il canale privilegiato per le operazioni illegali, dal traffico di droga a quello di armi ed esseri umani. Ma nel concreto, la maggior parte dei trafficanti di beni archeologici si affida a mezzi di più facile e comune accesso, come i servizi di messaggistica istantanea alla stregua di Whatsapp, Telegram o Skype, che garantiscono ugualmente un certo grado di protezione essendo criptati. Queste tecnologie vengono utilizzate anche dagli scavatori, che si filmano durante il lavoro per provare l'autenticità dei reperti[343]. Anche l'utilizzo di criptovalute come i Bitcoin ha preso piede, incluso tra i mercanti antiquari tradizionali che vedono nell'accettazione di tale metodo di pagamento (più veloce e soggetto a costi minori rispetto alle transazioni con carta di credito) un modo per farsi spazio in un mercato dominato dai grandi nomi come Christie's e Sotheby's. Ma i Bitcoin sono anche una valuta molto appetibile per chi opera nell'illegalità, in quanto indipendente dal sistema bancario e non tracciabile. Nel momento in cui un mercato di lusso come quello dell'arte e l'antiquariato si apre al Bitcoin, offre la possibilità di convertire la valuta in un bene tangibile che può essere riciclato in valute riconosciute dalle banche (o donato a istituzioni pubbliche per ottenere sgravi fiscali)[344]. L'uso del Bitcoin è incoraggiato esplicitamente anche all'interno

---

342 HARDY S., *Antiquities trafficking in the digital age*, Conflict Antiquities, 15 agosto 2018, https://conflictantiquities.wordpress.com/2018/08/15/egypt-looting-online-trafficking/

343 HARDY, *Is looting-to-order «just a myth»?,* pp. 15-16

344 PAUL K., *Ancient Artifacts vs. Digital Artifacts: New Tools for Unmasking the Sale of Illicit Antiquities on the Dark Web*, «Arts», vol. 7 n. 2, 2018, doi:10.3390/arts7020012

dell'ISIS; non solo la criptovaluta è anonima, non tracciabile, e disponibile globalmente, ma è anche esente da tassazione[345].

## 2.16 La regolamentazione del mercato: protezionismo o internazionalismo?

Come si è visto *supra*, i Paesi fonte, inclusi Iraq e Siria, tendono ad avere legislazioni restrittive riguardo all'esportazione dei beni culturali considerati patrimonio nazionale, e i beni archeologici vengono considerati automaticamente proprietà dello Stato. Se ciò non avvenisse, il primo possessore del bene sarebbe la persona che lo ritrova, che quindi avrebbe il diritto di trasferirne la proprietà a propria discrezione[346]. Nei Paesi mercato esiste una scuola di pensiero, trasversale agli attori del mercato dell'arte e a rappresentanti delle istituzioni culturali come direttori di musei, secondo cui una regolamentazione meno protezionista da parte dei Paesi fonte funzionerebbe da deterrente per il traffico illecito; era la posizione rappresentata, per esempio, dal gruppo ACCP durante i meeting di preparazione all'invasione dell'Iraq del 2003 (v. *supra*).

Questa posizione, denominata dai suoi proponenti come 'internazionalismo culturale', parte dal presupposto che il libero mercato si regoli da solo, e, dal punto di vista scientifico, sminuisce l'importanza del contesto in cui un reperto viene recuperato[347]. I

---

345 Bob Y.J., *ISIS, other jihadists increase Bitcoin use after fall of Caliphate*, «The Jerusalem Post», 28 gennaio 2018, https://www.jpost.com/Middle-East/ISIS-Threat/ISIS-other-jihadists-increase-Bitcoin-use-after-fall-of-Caliphate-540079

346 Gerstenblith P., *Controlling the International Market in Antiquities: Reducing the Harm, Preserving the Past*, «Chicago Journal of International Law», vol. 8, n.1, 2007, pp.183-184

347 Il direttore del Metropolitan Museum of Art, per esempio, commentò che la maggior parte delle informazioni che si possono ricavare dal Cratere di Eufronio (oggetto di una richiesta di restituzione da parte dello Stato italiano, poi andata a buon fine) si trovano sul reperto, e non «dal buco in cui è stato trovato – si suppone – a Cerveteri». Citato in Gerstenblith, *Controlling the International Market in Antiquities*, p. 182. Il caso è trattato nel dettaglio in Isman F., *I predatori dell'arte perduta: il saccheggio dell'archeologia in Italia*, Skira, Milano, 2009.

sostenitori dell'internazionalismo affermano anche che depenalizzare gli scavi di frodo significherebbe danneggiare un mercato nero spesso gestito dalla criminalità. Un'osservazione tecnicamente corretta, ma che non tiene conto del fatto che la mancanza di deterrenti potrebbe di fatto aumentare gli scavi illegali; l'esperienza di Paesi fonte in cui il mercato di beni culturali non è vietato, bensì regolamentato, sembra puntare in questa direzione[348].

Soprattutto, secondo gli internazionalisti, la libera circolazione dei beni culturali è un modo di proteggerli, specialmente quando i Paesi fonte sono in una situazione di instabilità, o non dispongono delle risorse necessarie per fornire adeguata tutela al loro patrimonio e garantirne il pubblico accesso. Nella sua accezione più radicale, questa scuola di pensiero vorrebbe che il patrimonio culturale dell'antichità fosse *sistematicamente* disperso, in quanto universale; mantenerlo tutto nei propri luoghi d'origine significherebbe esporlo a un maggiore rischio di distruzione a causa di un singolo evento. Il libero mercato, e non la legge, proteggerebbe il patrimonio culturale[349].

Si tratta di un'affermazione la cui buona fede è facile da mettere in dubbio. Non solo perché gli internazionalisti sono per lo più persone ed enti il cui interesse primario è acquisire beni culturali, soprattutto provenienti dall'estero[350], ma perché il mercato di cui si parla finirebbe con l'accentrare il patrimonio culturale mondiale nei Paesi più ricchi, invece che diffonderlo nel mondo[351]. I Paesi fonte, spesso economicamente più de-

---

348 GERSTENBLITH, *Controlling the International Market in Antiquities*, pp. 183-184

349 EMMERICH A., *Let the Market Preserve Art. What were all those antiquities doing in Iraq anyway?*, OpinionJournal, 24 aprile 2003, https://web.archive.org/web/20030430102451/http://www.opinionjournal.com/la/?id=110003399

350 Un esempio è quello degli Stati Uniti, in cui la maggior parte della popolazione discende da immigrati provenienti da altri continenti, quindi teoricamente disconnessi dal patrimonio archeologico precolombiano effettivamente presente sul territorio, e invece 'bisognosi' di poter accedere a testimonianze della cultura dei loro antenati. V. EMMERICH, *Let the Market Preserve Art*

351 BRODIE N., DOOLE J., WATSON P., *Stealing history: the illicit trade in cultural material,* McDonald Institute for Archaeological Research, Cambridge, 2000, p. 12

boli, rischierebbero di essere bloccati in una situazione in cui le loro risorse culturali verrebbero assorbite da un mercato interamente rivolto all'esportazione, creando una fonte di reddito nell'immediato, ma privandoli della possibilità di valorizzare il proprio patrimonio a lungo termine, come si è già discusso *supra* riguardo gli scavi di sussistenza. Anche l'idea che portare tali beni in Occidente (o in generale nei Paesi più ricchi) favorisca la ricerca più che lasciarli nel luogo d'origine risulta fallace. In primo luogo, la maggior parte degli archeologi ritiene di vitale importanza lo studio di un reperto nel suo contesto originale[352]. E in secondo luogo, se anche una tale presa di posizione fosse scientificamente valida, si tratta comunque di anteporre l'interesse della comunità accademica occidentale alle opportunità di sviluppo economico e culturale di zone spesso svantaggiate, che sarebbero ridotte a 'fornitori' della materia di studio: un atteggiamento in cui è difficile non ravvisare una strisciante vena colonialista.

Un'altra obiezione ai regolamenti protezionisti è quella per cui la cultura di un popolo moderno non è necessariamente legata a quella delle civiltà che l'hanno preceduta a distanza di secoli o millenni. Si è visto per esempio come la distanza culturale tra i beduini sciiti del sud dell'Iraq e la civiltà dell'antica Mesopotamia abbia reso ai loro occhi moralmente accettabile venderne i reperti scavati di frodo. È la posizione sostenuta, per esempio, da diversi accademici e giuristi israeliani, come si è visto nel caso dei reperti scavati sul Sinai (v. *supra*). Il caso del popolo ebraico, le cui testimonianze culturali non sono limitate al territorio di Israele a causa di una diaspora durata secoli, può sembrare un'eccezione che fa storia a sé, ma è potenzialmente applicabile a tutte quelle situazioni in cui i confini di uno Stato sono stati tracciati arbitrariamente (si pensi alla maggior parte delle ex colonie africane), oppure in cui esistono minoranze etniche e culturali

[352] GERSTENBLITH, *Controlling the International Market in Antiquities*, pp. 171-173 e BRODIE, DOOLE, WATSON, *Stealing history: the illicit trade in cultural material,* pp. 10-12

identificabili come ‘popolo’ che vivono a cavallo tra più Stati, come i curdi in Medio Oriente o i Sami nel nord della Fennoscandia. Come si è già rilevato nel commento all’applicazione del I Protocollo, la legislazione internazionale, attualmente, non affronta questa problematica, né fornisce punti di riferimento per risolverla, poiché nessuna delle Convenzioni che si occupano di restituzione e ritorno prendono in considerazione l’eventuale titolo di comunità riconoscibili come popolo, ma che non si identificano con uno Stato territoriale esistente.

Questa lacuna del diritto internazionale dei beni culturali meriterebbe di essere approfondita con uno studio che esula dai limiti di questo lavoro. Vi sono comunque degli aspetti rilevanti al tema dell’esportazione illecita in caso di conflitto armato. Il primo, come si è visto nel caso di restituzione tra Israele e Egitto, è che l’appropriazione tramite l’uso della forza dei beni reputati culturalmente rilevanti per il proprio patrimonio rischia di essere controproducente: il diritto vigente lo vieta, e una simile azione mina i presupposti per soluzioni di compromesso pacifico come prestiti, scambi o collaborazioni tra le reciproche istituzioni culturali. Il secondo è che anche in questo caso la liberalizzazione del mercato risolverebbe poco, favorendo al più quei popoli o minoranze in possesso di sufficienti risorse economiche e politiche per far valere il proprio titolo, e lasciando in una posizione subordinata quelli più deboli. Allo stato attuale delle cose, la responsabilità di dirimere le questioni relative al patrimonio culturale transnazionale ricade sulla volontà politica degli Stati, e sul tipo di relazioni che intrattengono con le proprie minoranze e con i Paesi confinanti.

# D) CASI STUDIO

## 2.17 Il caso della collezione Schøyen e le coppe d'incantesimo aramaiche

Il caso delle coppe d'incantesimo aramaiche che ha coinvolto il collezionista norvegese Martin Schøyen e lo University College London (UCL) è esemplare per quanto riguarda gli effetti di una scarsa regolamentazione del mercato in Paesi come la Norvegia e il Regno Unito, la (non) applicazione della *due diligence* e le responsabilità del mondo accademico nell'avallare acquisizioni di dubbia legittimità.

Le coppe di incantesimo in questione sono recipienti in ceramica a semisfera o a base piatta che contengono iscrizioni in aramaico sulla superficie interna. Le iscrizioni, solitamente disposte in un disegno a spirale, contengono incantesimi usati per scacciare gli spiriti maligni dalla casa[353]. Nel loro insieme, le coppe rappresentano un'importante testimonianza delle credenze degli ebrei che abitavano in Mesopotamia nel periodo dell'impero sasanide, tra il quinto e l'ottavo secolo dopo Cristo. A partire dalle prime acquisizioni del British Museum nel 1841 e fino al 1990[354], meno di un migliaio di coppe di incantesimo era stato portato alla luce, ancora meno erano state studiate, e quelle la cui provenienza era nota perché ritrovate in scavi archeologici legittimi venivano tutte dall'Iraq[355]. Bisogna inoltre sottolineare che fin dal 1936 la legge irachena vietava l'esportazione dei beni archeologici; tuttavia, molti mercanti occidentali (come per

---

353 Brodie N., *The market background to the April 2003 plunder of the Iraq National Museum*, in Stone P., Farchakh Bajjaly J., *The Destruction of Cultural Heritage in Iraq*, Boydell, Woodbridge, 2008, p. 44

354 Brodie N., Kersel M., *WikiLeaks, Text, and Archaeology: The Case of the SchøyenIncantation Bowls*, in Rutz M.T., Kersel, M., *Archaeology of Text: Archaeology, Technology, and Ethics*, Oxbow, Philadelphia, 2014, p. 200

355 Brodie N., *Aramaic Incantation Bowls in War and in Peace*, «Journal of Art Crime», vol. 11, n. 9, 2014, p. 10

esempio Sotheby's) usavano applicare la 'regola del 1970', per cui se un oggetto era stato acquisito prima dell'entrata in vigore della Convenzione UNESCO sull'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà di beni culturali, la sua provenienza veniva automaticamente considerata legittima (determinando così anche un apprezzamento del bene in vendita)[356].

Nel caso delle coppe d'incantesimo, però, è dopo il 1990 che queste cominciarono ad apparire in maniera massiccia sul cosiddetto 'mercato invisbile', ovvero senza passare per aste pubbliche o figurare in cataloghi, bensì venendo trasferite direttamente dal mercante al compratore[357]. Secondo le ricostruzioni, le coppe avevano cominciato a uscire dall'Iraq attraverso la Giordania mentre era ancora in corso la prima Guerra del Golfo, e da lì venivano spedite a Londra. Nel 1993, per esempio, fu intercettato a Heathrow un grosso carico di beni archeologici iracheni che comprendeva anche delle coppe di incantesimo; le persone fermate, però, furono tutte rilasciate perché in possesso di una licenza di esportazione giordana, che poi si scoprì essere stata falsificata[358] e riconducibile alle coppe comprate da Schøyen[359].

Nel settembre del 2004, una rete televisiva norvegese, la NRK, trasmise un documentario intitolato *Skriftsamleren* ('Il collezionista di manoscritti'), in cui venivano sollevati sospetti sulla collezione di beni archeologici del magnate norvegese Martin Schøyen. La collezione Schøyen includeva numerosi reperti provenienti dal Medio Oriente, e la maggior parte delle acquisizioni era avvenuta negli anni '90, durante il periodo dell'embargo imposto all'Iraq, che includeva il veto sull'acquisto di beni culturali

356 BRODIE, KERSEL, *WikiLeaks, Text, and Archaeology*, p. 199

357 BRODIE, *The market background to the April 2003 plunder of the Iraq National Museum*, p. 44

358 *The Thieves of Baghdad* (Montaser Marai, 2007). Documentario di Al Jazeera Arabic, https://www.youtube.com/watch?v=X4Q_0p1L_YU&t=5s

359 *Aramaic incantation bowls*, Cultural Heritage Resource, 30 luglio 2009, https://web.stanford.edu/group/chr/drupal/ref/aramaic-incantation-bowls

da lì provenienti. Nel documentario si asseriva che molte importanti acquisizioni della collezione fossero frutto di esportazioni illecite, tra cui quella di un numero di coppe d'incantesimo variabile da 600 a 700[360]. Ciò che è certo, è che nel 1996 il Dipartimento di Studi Ebraici dell'UCL acconsentì a custodire 654 coppe d'incantesimo provenienti dalla collezione Schøyen in modo da permettere al professor Saul Shaked dell'Università di Gerusalemme di studiarle e tradurle, su commissione dello stesso Schøyen; cosa che Shaked fece, pubblicando i risultati della sua ricerca, nel corso del decennio successivo[361]. Va sottolineato che l'interesse di Schøyen per la ricerca non era fine a se stesso: i reperti con iscrizioni tradotte incrementano notevolmente il loro valore[362]. Nel frattempo, ebbe luogo l'invasione dell'Iraq del 2003, e di conseguenza la Ris. n. 1483(2003) del Consiglio di Sicurezza veniva implementata nel Regno Unito con lo *Statutory Instrument* n.1519 (v. *supra*), e in Norvegia con un regolamento del maggio 2003 secondo cui le persone trovate colpevoli di traffico illecito di beni culturali iracheni erano sanzionabili con la reclusione fino a tre anni[363]. Il documentario della NRK arrivò quindi in un contesto giuridico più severo, e soprattutto quando l'opinione pubblica era già stata sensibilizzata sull'argomento da episodi come il sacco del Museo di Baghdad e la distruzione dei Buddha di Bamyan[364]: la trasmissione ebbe quindi delle conseguenze tangibili.

Schøyen negò di avere acquisito illegalmente le coppe, dichiarando che avevano lasciato l'Iraq già negli anni '60. Tuttavia l'UCL annunciò immediatamente di avere av-

360 LUNDÉN S., *TV review: NRK (Norway). Skriftsamleren [The Manuscript Collector]*, «Culture Without Context», n. 16, 2005, p. 6

361 BRODIE, KERSEL, *WikiLeaks, Text, and Archaeology*, p. 200. Shaked era anche il consulente di un altro ricco collezionista in Israele, Shlomo Moussaief, che a sua volta comprò 200 coppe d'incantesimo sul mercato londinese; fermato alla dogana israeliana, Moussaief pagò una piccola sanzione e poi poté aggiungere le coppe alla propria collezione. V. *The Thieves of Baghdad* (Montaser Marai, 2007)

362 THROPE S., *Magic bowls of antiquity,* Aeon, 24 maggio 2016, https://aeon.co/essays/what-should-be-done-with-the-magic-bowls-of-jewish-babylonia

363 LUNDÉN ., *TV review: NRK (Norway). Skriftsamleren [The Manuscript Collector]*, p. 6

visato la Metropolitan Police di essere in possesso di tali reperti, obbedendo così allo *Statutory Instrument* 1519, e formò un comitato di esperti per stabilire la reale provenienza delle coppe d'incantesimo. Di fronte alla proposta dell'UCL di consegnare le coppe alle autorità, la risposta della polizia fu che non vi era motivo di portare avanti la questione e che non c'erano ostacoli nel procedere con la restituzione al signor Schøyen. Ma lo University College scelse di procedere con l'indagine, dichiarando che «UCL's possession has now entered the post-2002 era when new principles and policies have emerged and attitudes have changed»; la menzione del 2002 come data spartiacque si riferisce al fatto che il Regno Unito ratificò la Convenzione del 1970 in quell'anno. Anche se la ratifica non aveva effetto retroattivo, e le previsioni della Convenzione non potevano essere applicate alle coppe d'incantesimo presenti nel Paese fin dal 1996, i musei britannici avevano ormai integrato nelle proprie linee guida per prestiti e acquisizioni la già menzionata 'regola del 1970'. Era quindi impensabile per l'UCL ignorare quella che ormai era pratica comune, ma ciò poneva l'ateneo nella difficile posizione in cui era sia l'attuale possessore dei beni, sia l'istituzione incaricata di dimostrarne la provenienza. Se fossero emerse sufficienti prove che le coppe provenissero dall'Iraq, l'UCL sarebbe stato tenuto a farle ritornare nel Paese d'origine, con Schøyen che avrebbe perso il suo titolo. Al contrario, se la provenienza delle coppe, o della maggior parte di esse, fosse stata localizzata al di fuori dell'Iraq, ciò sarebbe andato a supporto della restituzione a Schøyen. Da par suo, Schøyen si trovava nella situazione in cui la vaghezza della docu-

[364] Altre acquisizioni poco chiare della collezione Schøyen che erano state esaminate dal documentario riguardavano dei frammenti di manoscritti buddhisti provenienti dall'Afghanistan; a detta di Schøyen, erano stati acquistati per metterli al sicuro dalla distruzione da parte dei talebani, ma le indagini della NRK dimostrarono che almeno parte dei manoscritti di Schøyen era presente sul mercato da prima dell'ascesa al potere dei talebani (rendendo quindi irrilevante la motivazione del collezionista), e anzi erano probabilmente stati saccheggiati dal Museo Nazionale di Kabul durante la guerra civile afgana. Altri manoscritti invece sembravano provenire dal Pakistan. V. LUNDÉN ., *TV review: NRK (Norway). Skriftsamleren [The Manuscript Collector]*, pp. 4-6

mentazione sulla provenienza delle coppe, che gli aveva permesso di acquistarle senza problemi quasi dieci anni prima, poteva diventare uno svantaggio, poiché non era sufficiente a provare la legittimità della loro importazione in Europa[365].

Le indagini dell'UCL si conclusero nel 2006, e i risultati furono inviati a Schøyen senza essere resi pubblici. Nel 2007, Schøyen fece causa all'UCL per la restituzione delle coppe, adducendo la motivazione che erano state trattenute troppo a lungo per la conclusione della perizia; poco tempo dopo, le due parti arrivarono a un accordo extragiudiziale, e pubblicarono un comunicato congiunto dove si affermava che, secondo il risultato delle indagini, Schøyen aveva il diritto di mantenere la proprietà delle coppe. Non solo i reperti furono restituiti al collezionista, ma le due parti si accordarono perché l'UCL rimborsasse Schøyen per aver trattenuto le coppe d'incantesimo che lui stesso aveva affidato all'istituto; lo University College, inoltre, si impegnò con accordo di riservatezza a non divulgare i risultati dell'indagine.

Il rapporto, tuttavia, dopo che alcune indiscrezioni erano già trapelate nel 2007, fu ugualmente reso pubblico tramite WikiLeaks nel 2010. Il contenuto era ben diverso da quanto divulgato ufficialmente da Schøyen e dall'UCL: gli esperti che avevano esaminato i beni e indagato la loro provenienza avevano concluso che era molto probabile che fossero stati esportati dall'Iraq dopo il 1990, e che anche se avessero lasciato il Paese precedentemente alla prima Guerra del Golfo, l'esportazione sarebbe comunque risultata illecita sulla base della legge irachena del 1924 e 1936. Di conseguenza, raccomandavano all'UCL la restituzione dei beni al Dipartimento per le Antichità dello Stato iracheno[366]. Va sottolineato che a Schøyen non veniva mossa alcuna accusa di essere attivamente coinvolto nel traffico illecito, né dalla relazione dell'UCL, né dai commentato-

365 BRODIE, KERSEL, *WikiLeaks, Text, and Archaeology*, pp. 201-204
366 BRODIE, KERSEL, *WikiLeaks, Text, and Archaeology*, pp. 204-206

ri che hanno seguito il caso. Ciò che viene rimproverato a Schøyen – e in generale al mondo del collezionismo[367] – è l'aver preferito guardare dall'altra parte, prendendo per buona la documentazione fornita con i beni acquistati senza applicare la *due diligence*[368].

La vicenda, però non si esaurì con l'accordo, invero piuttosto opaco, tra Schøyen e l'UCL. Lo scandalo ebbe ampia risonanza in Norvegia, aggiungendosi alle controversie riguardanti altre acquisizioni della collezione[369]; fecero discutere anche le collaborazioni tra l'ente privato di Schøyen e le istituzioni culturali pubbliche del Paese, che di fatto avrebbero reso queste ultime complici delle acquisizioni illecite del collezionista[370]. Il coinvolgimento di parte della comunità accademica che chiedeva chiarezza, e ora l'attenzione dell'opinione pubblica, fecero sì che il traffico illecito in Norvegia si congelasse, perché i beni provenienti dalle zone di conflitto erano improvvisamente diventati invendibili[371]. Questo prima ancora che le autorità norvegesi aggiornassero le loro norme relative al patrimonio culturale, ratificando la Convenzione UNESCO del 1970 nel 2007 ed emanando, nello stesso anno, i regolamenti sull'importazione ed esportazione dei beni culturali. Quindi, malgrado il caso delle coppe d'incantesimo si sia risolto in via extragiudiziale, si può supporre che abbia avuto un'influenza significativa nello stimolare l'aggiornamento del diritto dei beni culturali in Norvegia.

Infine, un altro aspetto portato alla luce dal caso Schøyen è il problema del patrimonio culturale transnazionale di cui si è detto *supra*. Alcuni accademici, come lo stes-

367 BRODIE, KERSEL, *WikiLeaks, Text, and Archaeology*, p. 208

368 BRODIE, KERSEL, *WikiLeaks, Text, and Archaeology*, p. 206

369 OMLAND A., PRESCOTT C., *Afghanistan's cultural heritage in Norwegian museums?*, «Culture Without Context», n. 11, 2002, pp. 4-7

370 PRESCOTT C., OMLAND A., *The Schøyen Collection in Norway: demands for the return of objects and questions about Iraq*, «Culture Without Context», n. 13, 2003

371 Intervento di Christopher Prescott, *Opening comments: Converting history to commodities; observations from the last 20 years* al workshop «Cultural Heritage, a Tool in Conflict and a Victim of War», Istituto di Norvegia, Roma, 3-4 maggio 2018.

so Saul Shaked, sostengono che far rientrare le coppe d'incantesimo in Iraq significherebbe metterle in pericolo, o quantomeno sottrarle agli studiosi ebrei, quando di fatto esse avrebbero più rilevanza per il patrimonio culturale ebraico che per quello dell'Iraq moderno. Di fatto, durante il regime di Saddam agli archeologi ebrei era specificamente vietato di lavorare in Iraq, impedendo loro di studiare le 600 coppe d'incantesimo custodite nel Museo Nazionale di Baghdad, la collezione pubblica di questi oggetti più grande al mondo[372]. Pubblica almeno in teoria: le coppe non erano mai state esposte[373]. La caduta del dittatore sembrerebbe non avere messo fine all'antisemitismo più o meno velato dell'ambiente archeologico iracheno[374], che avrebbe sospettato una collusione tra gli archeologi israeliani e l'esercito americano. Non c'è però un consenso unanime nell'ambiente accademico internazionale riguardo l'effettivo ostracismo delle istituzioni culturali irachene nei confronti degli studiosi ebrei[375]. Sono state avanzate proposte di compromesso, come custodire provvisoriamente le coppe d'incantesimo in Paesi terzi, per mantenerle accessibili allo studio da parte di tutti e al sicuro dai conflitti in corso, pur riconoscendone la proprietà da parte dello Stato iracheno[376]. Tuttavia, ad oggi, le coppe d'incantesimo aramaiche rimangono in possesso della collezione Schøyen, che ha pubblicato i risultati della ricerca di Shaked nel 2013[377].

372 THROPE, *Magic bowls of antiquity*
373 *The Thieves of Baghdad* (Montaser Marai, 2007)
374 THROPE, *Magic bowls of antiquity*
375 *The Thieves of Baghdad* (Montaser Marai, 2007)
376 THROPE, *Magic bowls of antiquity*
377 *Magic bowls are the only direct epigraphic documents by Jews, Christians, Mandaeans, Manicheans and other minorities*, The Schøyen collection, 1 luglio 2013, https://www.Schøyencollection.com/news-items/sasanian-minorities

## 2.18 Il caso Hobby Lobby

Il caso Hobby Lobby è un altro esempio in cui la mancata applicazione della *due diligence* da parte del compratore ha portato all'acquisto di beni esportati illecitamente da zone di conflitto, anche in questo caso dall'Iraq, molto probabilmente nel contesto della guerra del 2003.

Hobby Lobby è una catena americana di negozi specializzati in materiale per le belle arti e il bricolage. Fondata dalla famiglia Green negli anni '70, l'azienda si impegna, nella propria dichiarazione d'intenti, a «onorare il Signore in tutto ciò che facciamo tramite una gestione dell'azienda coerente con i principi della Bibbia»[378]. Ciò include l'aver istituito una fondazione per promuovere gli studi biblici anche nelle scuole pubbliche, il rifiuto di fornire ai dipendenti la copertura sanitaria per la contraccezione d'emergenza, e l'apertura, nel 2017, di un Museo della Bibbia a Washington[379].

Proprio l'allestimento di tale museo sembra essere la motivazione dietro alle frenetiche acquisizioni di beni archeologici e manoscritti antichi da parte dei Green tra il 2009 e il 2012; il numero degli oggetti accumulati si aggira sui 40.000 pezzi[380]. Il materiale era stato raccolto in quattro continenti, ma la maggior parte di esso proveniva dal Medio Oriente; intere collezioni preesistenti erano state comprate in blocco, e in generale il modus operandi dei Green fu di acquisire grandi lotti di oggetti quasi a scatola chiusa, per, eventualmente, effettuare solo più tardi una cernita. Questo approccio non la-

---

378 *Our Story*, Hobby Lobby, https://www.hobbylobby.com/about-us/our-story

379 *5 things to know about Hobby Lobby's owners*, «The Seattle Times», 1 luglio 2014, https://www.seattletimes.com/nation-world/5-things-to-know-about-hobby-lobbys-owners/

380 Mazza R., *Biblical History at What Cost?*, BiblicalArchaeology.org, 24 luglio 2017, https://www.biblicalarchaeology.org/daily/biblical-artifacts/artifacts-and-the-bible/hobby-lobby-museum-of-the-bible/

sciava spazio per un attento esame della provenienza dei beni prima dell'acquisto[381]: guardando al lasso di tempo 2009-2015 è come se fossero stati acquisiti 18 oggetti al giorno, una quantità di materiale la cui origine era concretamente impossibile da verificare a meno di impiegare un numero molto alto di personale specializzato[382]. Ne è la prova che solo ora, all'indomani delle indagini e della causa che ne conseguì, il museo ha aggiunto al suo sito una sezione dedicata alla provenienza degli oggetti in mostra; e si tratta palesemente di un elenco molto limitato e incompleto[383]. Inoltre, come nel caso dell'incontro tra gli interessi economici di Schøyen e quelli accademici di Shaked, i Green si avvalsero della consulenza di un discusso studioso di manoscritti religiosi di epoca antica e medievale, Scott Carroll, che si occupò di individuare gli oggetti che potevano essere d'interesse per la collezione. Sebbene Carroll avesse informato in almeno un'occasione i Green della probabile provenienza illecita di uno dei lotti di antichità presi in considerazione per l'acquisto, egli non riportò la cosa alle autorità, e mantenne il suo rapporto professionale con la Collezione Green e il Museo della Bibbia fino al 2013[384].

Le attività dei Green, però, cominciarono a essere indagate dalle autorità federali statunitensi fin dal 2011, quando un lotto contenente tra le 200 e le 300 tavolette di terracotta, inviato da Israele alla sede di Hobby Lobby a Oklahoma City, fu bloccato alla dogana di Memphis. Il carico era etichettato come «mattonelle artigianali». Quando la

---

381 VAN BIEMA D., *The Green family's other collection*, Religion News Service, 21 febbraio 2018, https://religionnews.com/2018/02/21/the-green-familys-other-collection/

382 ALBERTSON L., *Thou Shall Not Covet thy Neighbor's Cuneiform*, ARCA, 8 luglio 2017, http://art-crime.blogspot.com/2017/07/thou-shall-not-covet-thy-neighbors.html

383 Museum of the Bible. Provenance, https://www.museumofthebible.org/collections/provenance. Il Museo espone solo una parte degli oggetti raccolti dai Green, che ne conservano il resto nella loro collezione privata.

384 ALBERTSON L., *Contradictory statements on acquisition roles and methods of Scott Carroll/Green family collection*, ARCA, 13 novembre 2017, http://art-crime.blogspot.com/2017/11/contradictory-statements-on-acquisition.html

notizia delle indagini divenne pubblica nel 2015, i Green e i loro rappresentanti asserirono che si trattava di «errori burocratici» e, pur non escludendo di poter essere in possesso di beni illecitamente esportati dai Paesi d'origine, dichiararono che si trattava di un errore dovuto alla loro inesperienza riguardo le *best practices* del mercato delle antichità; questo malgrado fossero stati avvertiti da un esperto di diritto dei beni culturali che i reperti di origine mesopotamica sul mercato erano ad alto rischio di essere stati esportati illecitamente dall'Iraq[385]. La buona fede dell'affermazione dei Green è quindi quantomeno discutibile.

Nel dicembre del 2010 Hobby Lobby stipulò un accordo per comprare da un mercante con base negli Emirati Arabi Uniti circa 5.500 manufatti provenienti dalla Mesopotamia, per un valore complessivo di 1,6 milioni di dollari. La vendita, secondo le autorità doganali statunitensi che condussero l'indagine, era «piena di campanelli d'allarme»; le informazioni fornite ai Green sul luogo in cui i beni erano stati custoditi erano imprecise e contraddittorie. Inoltre, durante un incontro preliminare negli Emirati nel luglio 2010, i reperti furono mostrati al presidente di Hobby Lobby Steve Green in maniera 'informale'[386]: sparsi sul pavimento, ammucchiati su tavolini o tenuti in scatole e borsoni senza alcun materiale protettivo[387]. Un altro aspetto che avrebbe dovuto sollevare

[385] MOSS C., BADEN J., *Exclusive: Feds Investigate Hobby Lobby Boss for Illicit Artifacts*, The Daily Beast, 26 ottobre 2015, https://www.thedailybeast.com/exclusive-feds-investigate-hobby-lobby-boss-for-illicit-artifacts?ref=scroll. L'esperto in questione, che è mantenuto anonimo negli atti ufficiali della causa civile, sarebbe stata Patty Gesternblith: «In 2010, a year before the seized cuneiform tablets arrived in Memphis, the Greens had also already consulted with Dr. Patty Gerstenblith, a cultural heritage law expert with DePaul University 's College of Law, about import restrictions for ancient antiquities who is reported to have advised them about their need for deeper due diligence in their collecting. Given Gerstenblith's impeccable familiarity with the cultural heritage law, it can be assumed that the Greens as collectors were not as ignorantly naive to the road they were embarking down as the firm's press statement this week seems to imply.» V. ALBERTSON, *Thou Shall Not Covet thy Neighbor's Cuneiform*,

[386] *United States Files Civil Action To Forfeit Thousands Of Ancient Iraqi Artifacts Imported By Hobby Lobby*, United States Department of Justice, 5 luglio 2017, https://www.justice.gov/usao-edny/pr/united-states-files-civil-action-forfeit-thousands-ancient-iraqi-artifacts-imported

[387] IZZIDIEN R., *Hobby Lobby settlement whitewashes cultural colonialism in Iraq*, The New Arab, 7 luglio 2017, https://www.alaraby.co.uk/english/comment/2017/7/7/hobby-lobby-settlement-white-

forti dubbi sulla liceità della transazione era che nessun rappresentante di Hobby Lobby incontrò mai di persona il venditore, né il compenso fu inviato a quest'ultimo. Invece, seguendo le istruzioni di un altro mercante, il pagamento fu inviato via bonifico dividendolo tra sette diversi prestanome. L'ordine fu poi evaso tramite diverse spedizioni di piccole dimensioni, tra cui cinque furono intercettate dalla dogana, dando inizio alle indagini. Oltre che da Israele, lotti fermati recavano una falsa provenienza dalla Turchia. Le spedizioni sembrarono sospese fino al settembre 2011, quando Hobby Lobby ricevette un lotto di 1.000 bullae di terracotta[388] facenti parte della stessa acquisizione ordinata negli Emirati; stavolta la provenienza dichiarata dei beni era di nuovo quella israeliana. Le indagini delle autorità federali, però, stabilirono che la provenienza reale della maggior parte dei beni facenti parte dell'acquisizione[389] era l'Iraq, e secondo le perizie erano probabilmente frutto dei saccheggi avvenuti durante l'invasione del 2003[390].

Le indagini delle autorità doganali e della Homeland Security si tradussero nel luglio del 2017 in una causa civile in cui l'autorità federale degli Stati Uniti querelava Hobby Lobby per l'importazione illecita dei manufatti. La causa fu archiviata pressoché immediatamente, col raggiungimento di un accordo in cui Hobby Lobby rinunciava alla proprietà dei beni oggetto dell'indagine e li consegnava alle autorità, pagando una san-

---

washes-cultural-colonialism-in-iraq

388 Le bullae sono contenitori di argilla di forma sferica utilizzati dai Sumeri, prima che questi sviluppassero un sistema di scrittura. Contenevano dei gettoni simboleggianti i beni che venivano scambiati in una transazione, con una funzione simile a una moderna bolla di accompagnamento.

389 Hobby Lobby non ricevette l'intero ordine di 5.500 pezzi prima che venisse intentata la causa civile dell'autorità federale nei suoi confronti. Nell'accordo che portò all'archiviazione della causa, Hobby Lobby si impegnò a informare le autorità appena e se fosse venuta a conoscenza della collocazione dei lotti mancanti. V. INGBER S., *Hobby Lobby's Smuggled Artifacts Will Be Returned To Iraq*, NPR.org, 1 maggio 2018, https://www.npr.org/sections/thetwo-way/2018/05/01/607582135/hobby-lobbys-smuggled-artifacts-will-be-returned-to-iraq

390 MCGLONE P., *Hobby Lobby's illicit artifacts are returned to their Iraqi homeland*, The Washington Post, 2 maggio 2018, https://www-washingtonpost-com.cdn.ampproject.org/c/s/www.washingtonpost.com/amphtml/entertainment/museums/hobby-lobbys-illicit-artifacts-are-returned-to-their-iraqi-homeland/2018/05/02/3f59842a-4e44-11e8-84a0-458a1aa9ac0a_story.html

zione amministrativa di 3 milioni di dollari[391]. La soluzione del caso, all'epoca, sollevò alcune perplessità, soprattutto tra chi riteneva che una sanzione amministrativa, per quanto ingente, fosse una punizione insufficiente per un illecito di tale portata, soprattutto perché al tempo non vi era stata menzione dell'avvio di procedure di ritorno nei confronti dell'Iraq[392]. Di fatto, né la documentazione dell'accordo tra USA e Hobby Lobby, né il comunicato stampa del Dipartimento di Giustizia che annunciava l'archiviazione della causa menzionano i risultati della perizia che ricollegava i lotti confiscati ai saccheggi del 2003[393].

Il caso sembrava chiuso con il pagamento della sanzione, ma un anno dopo l'ICE (Immigration and Customs Enforcement) annunciò che i 3.800 beni culturali iracheni confiscati a Hobby Lobby sarebbero stati restituiti allo stato iracheno[394]. La consegna dei reperti all'ambasciatore dell'Iraq negli Stati Uniti avvenne il 2 maggio 2018 a New York[395]; la destinazione dei beni, nelle intenzioni dello Stato iracheno, era il Museo Nazionale di Baghdad[396].

I comunicati stampa dell'ICE[397] e dell'ambasciata irachena non specificano come sia avvenuto il procedimento di ritorno; tuttavia è possibile ricostruirlo guardando alla legislazione in vigore negli Stati Uniti e alla prassi che si è consolidata nella gestione di

---

391 *United States of America, plaintiff, against Approximately four hundred fifty (450) ancient cuneiform tablets; and Approximately three thousands (3000) ancient clay bullae, Defendants* in rem. *Stipulation of Settlement.* 7 maggio 2017 https://assets.documentcloud.org/documents/4450635/Stipulation-of-Settlement.pdf

392 IZZIDIEN, *Hobby Lobby settlement whitewashes cultural colonialism in Iraq*

393 MCGLONE, *Hobby Lobby's illicit artifacts are returned to their Iraqi homeland*

394 INGBER, *Hobby Lobby's Smuggled Artifacts Will Be Returned To Iraq*

395 *Remarks by H.E. Fareed Yasseen during an Artifacts repatriation Ceromany on May 2nd*, Embassy of the Republic of Iraq, http://www.iraqiembassy.us/article/remarks-by-he-fareed-yasseen-during-an-artifacts-repatriation-ceromany-on-may-2nd

396 INGBER, *Hobby Lobby's Smuggled Artifacts Will Be Returned To Iraq*

397 *ICE returns thousands of ancient artifacts seized from Hobby Lobby to Iraq*, U.S. Immigration and Customs Enforcement, 2 maggio 2018, https://www.ice.gov/news/releases/ice-returns-thousands-ancient-artifacts-seized-hobby-lobby-iraq#wcm-survey-target-id

casi in cui oggetti che violano le normative doganali, per esempio con documenti d'accompagnamento contraffatti, si sospettano essere stati rubati in un altro Paese.

La legge sui beni culturali degli Stati Uniti, il *Cultural Property Implementation Act*, prevede l'istituzione di accordi bilaterali tra gli USA e altri Stati parti della Convenzione del 1970; solo in presenza di tali accordi gli Stati Uniti sarebbero vincolati a impedire l'importazione di beni culturali rubati dal Paese d'origine, e a offrire il proprio aiuto in caso di saccheggio[398]. L'Iraq, però, non ha mai stipulato un accordo bilaterale con gli Stati Uniti: di fatto i due Paesi non hanno intrattenuto relazioni diplomatiche tra il 1990 e il 2003, e anzi, dopo il cambio di regime l'inclusione dell'Iraq tra gli Stati parti della Convenzione del 1970 era stata messa in dubbio[399]. Recependo la Ris. 1483(2003), il Congresso degli Stati Uniti emanò l'*Emergency Protection for Iraqi Cultural Antiquities Act* alla fine del 2004. La legge, oltre a vietare l'importazione di beni culturali usciti dall'Iraq dopo il 1990, faceva le veci di un accordo bilaterale con l'Iraq senza bisogno che quest'ultimo Stato ne inoltrasse la richiesta. Tuttavia, a causa di lungaggini burocratiche, solo nel 2008 vennero finalmente imposte le limitazioni alle importazioni con le più dettagliate *Import Restrictions imposed on Archaeological and Ethnogical Material of Iraq*: ben cinque anni dopo l'invasione e il sacco del Museo di Baghdad (anche se in questo lasso di tempo erano comunque rimaste in vigore parte delle sanzioni imposte all'Iraq nel 1990, che includevano il divieto di importazione di beni culturali)[400].

---

398 V. capitolo I.

399 Gli Stati che avevano fatto parte, per esempio, dell'ex Jugoslavia o dell'Unione Sovietica che hanno scelto di rimanere parti della Convenzione hanno comunque presentato una notifica di successione, confermando ufficialmente la ratifica. L'Iraq non ha subito un processo di secessione, ma la caduta del regime sollevò la questione se si potesse continuare a considerarlo lo stesso Stato, e in ogni caso l'Autorità Provvisoria della Coalizione non aveva il potere di imporre limitazioni sulle esportazioni. V. GESTERNBLITH P., *For Better and For Worse: Evolving United States Policy on Cultural Property Litigation and Restitution*, «International Journal of Cultural Property», n. 22, 2015, p. 369

400 GESTERNBLITH, *For Better and For Worse,* p. 368

All'avvio delle indagini nel 2010, quindi, negli Stati Uniti vi era già una legislazione che avrebbe favorito il ritorno in Iraq dei beni illecitamente importati da Hobby Lobby. Ma analizzando l'accordo con cui è stata archiviata la causa civile, sembra essere stato scelto un percorso che è diventato la prassi per le autorità doganali statunitensi. A partire dal caso *United States v. An Antique Platter of Gold* del 1997[401], gli Stati Uniti hanno cominciato a favorire l'uso della confisca nei casi in cui un bene illecitamente importato risultasse rubato nel Paese d'origine, e a imputare maggiori responsabilità al compratore o importatore. Nel caso citato, per esempio, veniva riconosciuto il titolo di proprietà dello Stato italiano, che secondo la propria legislazione era possessore dei beni archeologici rinvenuti nel proprio territorio. Perché l'autorità degli Stati Uniti proceda alla confisca di un bene fermato alla dogana, secondo il titolo 19, cap. 14, sez. 2606 dello US Code[402], è sufficiente la giusta causa. Al contrario, una volta confiscato il bene è lo Stato ad averne titolo, e può disporne come meglio crede; la prassi divenuta comune è che dopo la confisca l'autorità statunitense proceda a restituire il bene al Paese d'origine. Le *Import Restrictions* del 2008 contengono a loro volta la previsione per cui il Presidente o chi ne fa le veci può applicare, una volta appurata l'emergenza, il titolo 19 §2606 dello US Code; le *Restrictions*, quindi, includendo questa norma, offrono all'autorità federale un sistema per provvedere alla restituzione senza passare necessariamente per vie diplomatiche.

401 https://sherloc.unodc.org/cld/case-law-doc/traffickingculturalpropertycrimetype/usa/1999/united_states_v._an_antique_platter_of_gold.html

402 «[...]the customs officer concerned shall refuse to release the material from customs custody and send it to a bonded warehouse or store to be held at the risk and expense of the consignee, notwithstanding any other provision of law, until such documentation or evidence is filed with such officer. If such documentation or evidence is not presented within ninety days after the date on which such material is refused release from customs custody, or such longer period as may be allowed by the Secretary for good cause shown, the material shall be subject to seizure and forfeiture.» V. https://www.law.cornell.edu/uscode/text/19/2606

In quest'ottica, dunque, si può interpretare la soluzione del caso Hobby Lobby non tanto come una procedura di ritorno avviata tra Stati, ma come una più snella procedura di restituzione in via amministrativa in cui le due persone che si trasferiscono il titolo di proprietà sono degli Stati; appare indicativo che la restituzione ufficiale da parte degli Stati Uniti non sia stata affidata a una carica politica, bensì all'allora direttore dell'ICE.

## 2.19 Osservazioni sui casi studio presi in esame

I casi studio appena descritti illustrano come il mercato illecito di beni culturali provenienti da zone di conflitto armato continui a trovare spazio nei Paesi di destinazione. La risposta della Metropolitan Police alla richiesta di affidare alle autorità le coppe d'incantesimo di Schøyen è esemplificativa della tendenza, nei Paesi mercato, a non trattare il contrasto al traffico illecito di beni culturali come una priorità. A tutt'oggi, la squadra della Metropolitan Police di Londra responsabile delle indagini sui crimini legati all'arte risulta di dimensioni inadeguate rispetto al volume che il mercato dell'arte e dell'antiquariato ha nella capitale britannica[403].

Guardando alla soluzione del caso Hobby Lobby, gli Stati Uniti sembrano dimostrare un impegno più consistente, operando con efficacia maggiore. L'archiviazione della causa con una semplice sanzione amministrativa apre però la strada a ulteriori interrogativi. Poiché si può supporre che beni illecitamente esportati di elevato valore siano acquisiti da compratori con notevole disponibilità economica, è opportuno chiedersi

[403] Chesters L., *Scotland Yard Art and Antiques Unit re-formed*, «Evening Standard», 14 dicembre 2017, https://www.standard.co.uk/news/london/scotland-yard-art-and-antiques-unit-reformed-a3719641.html

fino a che punto le sanzioni monetarie, a illecito avvenuto, possano costituire un deterrente. Nel caso norvegese è anzi stato Schøyen stesso a essere risarcito dall'UCL per il tempo perduto.

Un fattore che ha accomunato Martin Schøyen e la famiglia Green nei rispettivi casi è stata l'assoluta fiducia negli intermediari cui si sono rivolti, anche di fronte a situazioni che potevano sollevare ragionevoli sospetti. Si può forse concedere il beneficio del dubbio ai Green, dato che la loro acquisizione in massa di oggetti biblici non derivava da un interesse pregresso per l'archeologia o il collezionismo. Schøyen, d'altra parte, era invece un collezionista esperto[404], le cui azioni sono difficilmente giustificabili dall'ignoranza delle *best practices*. Il suo atteggiamento appare, piuttosto, esemplificativo di una prassi consolidata nel collezionismo occidentale, in cui non si vedeva, o non si voleva vedere, il dolo nell'acquisizione di un reperto pregiato ma di origine dubbia, specialmente se poi quest'ultimo veniva messo a disposizione del pubblico o della comunità scientifica del Paese di destinazione.

Un numero sempre maggiore di accademici, però, rifiuta tale modus operandi, che appare poco etico specialmente quando i Paesi fonte sono coinvolti in conflitti armati e soggetti a crisi economica e politica, impedendo quindi loro di proteggere adeguatamente il proprio patrimonio culturale.

[404] *History and Future*, The Schøyen Collection, https://www.Schøyencollection.com/about-Schøyen-collection/history-posterity

# CAPITOLO III
# PROSPETTIVE PER IL FUTURO

## A) AZIONI NELLE AREE DI CRISI

### 3.1 L'APPLICAZIONE DELLE LEGGI NAZIONALI

Sia l'Iraq che la Siria possono contare su legislazioni nazionali in materia di tutela del patrimonio culturale dalla lunga storia[405], e caratterizzate da un forte protezionismo. In entrambi i Paesi[406] lo Stato autorizza e controlla gli scavi archeologici, e i beni reperi-

[405] L'Impero Ottomano, di cui all'epoca sia Siria che Iraq erano parte, nella seconda metà del diciannovesimo secolo promulgò diversi decreti per la tutela del patrimonio archeologico, che poteva circolare all'interno dell'Impero ma non essere esportato. Sul finire del mandato britannico, l'Iraq si dotò di una prima legge sulle antichità 1924, che tuttavia lasciava ampio spazio di manovra – ed esportazione – alle spedizioni straniere, nonché ai musei occidentali di occuparsi della conservazione dei reperti. La legge fu aggiornata nel 1936, all'indomani del primo caso di restituzione da parte del Regno Unito dietro richiesta irachena. Tale richiesta riguardava una parte della collezione di beni archeologici islamici reperiti dai britannici a Samarra nel 1914, e conservata al British Museum (v. VRDOLJAK A. F., *Unravelling the cradle of civilization 'layer by layer'*, in LANGFIELD M., LOGAN W., NIC CRAITH M., *Cultural Diversity, Heritage and Human Rights*, Routledge, Londra, 2010, pp. 67-69). Dopo gli emendamenti del 1974 e 1975, la legge fu infine sostituita dalle legge n. 55 del 2002 sulle antichità e il patrimonio. Nel 1926, durante il mandato francese in Siria, l'esportazione dei beni culturali fu regolamentata, ma non vietata; di fatto, molti beni siriani furono inviati al Louvre. La prima legge sui beni culturali promulgata dalla Siria indipendente risale al 1963, poi aggiornata al 1999 e tutt'ora in vigore. Cfr. BRODIE, KERSEL, *WikiLeaks, Text, and Archaeology*, p. 206, e AL KHABOUR A., *Il ruolo della Legge sulle Antichità Siriane*.

[406] Come di norma accade nei Paesi fonte; si veda per esempio anche la legislazione italiana in merito, che nell'Allegato A (previsto dagli artt. 63, comma 1; 74, commi 1 e 3; 75, comma 3, lettera a) del Codice dei Beni Culturali del 2004 definisce beni culturali inalienabili «Reperti archeologici *aventi piu' di cento anni* provenienti da: a) scavi e scoperte terrestri o sottomarine; b) siti archeologici; c) collezioni archeologiche.» (enfasi mia)

ti sono considerati nella maggior parte dei casi inalienabili, salvo eccezioni da sottoporre alla valutazione delle autorità competenti; per esempio, l'art. 35 della legge irachena permette alle spedizioni archeologiche straniere, previa autorizzazione, di far uscire reperti dall'Iraq per motivi di studio, mentre l'art. 21 prevede la possibilità di scambiare antichità irachene con beni culturali provenienti dall'estero in modo da arricchire i musei nazionali. Per la legge siriana, invece, i beni culturali considerati di minor valore dalle autorità competenti – in genere in quanto oggetti presenti in grandi quantità – possono essere oggetto di commercio, sempre in seguito all'ottenimento di un'autorizzazione statale.

In entrambi gli ordinamenti sono previste importanti sanzioni pecuniarie e pene detentive per chiunque rubi, contrabbandi, falsifichi beni archeologici. In Iraq, dal 1994 è prevista la pena di morte (introdotta tramite un emendamento alla legge n. 23 del 1983 sul diritto doganale) per chiunque contrabbandi beni culturali provenienti da siti archeologici o in una quantità tale da danneggiare l'economia nazionale[407]; il decreto, come già visto *supra*, è stato però applicato solo sporadicamente[408]. Tale previsione è stata poi ripresa nell'aggiornamento alla legge sulle antichità del 2002 (v. *supra*), in cui la pena di morte è applicabile in caso di furto tramite associazione a delinquere o con l'uso delle armi, e in generale in caso di esportazione illecita. Non vi è notizia dell'eventuale applicazione della previsione nei pochi mesi intercorsi tra la promulgazione della legge e l'invasione dell'Iraq nel 2003, né di eventuali aggiornamenti della normativa in seguito al cambio di regime, al di là dell'inclusione dell'art. 113 sui 'tesori nazionali' nella Costituzione del 2005[409].

[407] *Iraq: The Death Penalty, Executions, and "Prison Cleansing"*, Human Rights Watch, marzo 2003, https://www.hrw.org/legacy/backgrounder/mena/iraq031103.htm#_ftnref29

[408] BRODIE N., *Focus on Iraq: Spoils of War*

[409] L'archivio di leggi nazionali sui beni culturali curato dall'UNESCO (https://en.unesco.org/cultnatlaws) riporta la legge del 2002 come documento più recente; ulteriori indagini informali sembrano confer-

La legge siriana del 1963 con i suoi emendamenti del 1999, prevede, a sua volta, sanzioni molto severe e una rigida regolamentazione delle ricerche archeologiche, anche autorizzate (sono per esempio vietati i metal detector, anche nel contesto di scavi ufficiali), senza tuttavia arrivare alla pena capitale. Una previsione cruciale per capire la capillarità e l'efficacia dell'applicazione della legge malgrado la cronica scarsità di risorse, è quella dell'art. 63: i membri degli enti responsabili di controllare e proteggere il patrimonio culturale ricevono le stesse sanzioni di chi ha commesso l'illecito che loro avrebbero dovuto fermare o prevenire. Questa responsabilizzazione delle autorità deputate alla tutela del patrimonio ha fatto da incentivo perché la legge venisse applicata in maniera zelante[410]. Tale zelo, però, non includeva la *Shabiha*, ovvero l'élite interna al regime dittatoriale instaurato in Siria; tale élite è stata spesso coinvolta in attività di contrabbando, incluso il traffico illecito di beni culturali. In altri casi, l'applicazione della legge fu ufficialmente sospesa per motivi ritenuti di importanza superiore, come lo sviluppo economico del Paese[411].

In ultima analisi, sia la Siria che l'Iraq nel corso del '900 hanno sviluppato delle legislazioni protezioniste molto severe in relazione ai rispettivi patrimoni culturali, e creato dei sistemi di tutela e conservazione efficienti, soprattutto nel caso iracheno. L'esperienza dell'Iraq, se da un lato è arrivata all'eccesso di violare i diritti umani con l'applicazione della pena di morte per reati legati al traffico illecito di beni culturali,

---

mare che la legge sia stata mantenuta in vigore.

410 AL KHABOUR A., *Il ruolo della Legge sulle Antichità Siriane*.

411 Si veda il caso della diga Tabqa nella valle dell'Eufrate, costruita tra il 1968 e il 1973. L'innalzamento delle acque – che andarono a formare il Lago Assad – minacciava molti siti archeologici, suscitando la reazione dell'UNESCO che fece appello alla comunità internazionale perché venissero effettuati degli scavi prima che l'area fosse irreparabilmente compromessa. Questa frenetica azione di recupero fu approvata dal governo siriano, che col Decreto Legislativo n. 295 del 1969 ricompensava le spedizioni archeologiche internazionali permettendo loro di trattenere il 50% dei reperti trovati nell'area, in contraddizione con le norme protezioniste della legge sulle antichità (v. AL KHABOUR A., *Il ruolo della Legge sulle Antichità Siriane).*

dall'altro si può considerare per molti versi pionieristica: fin dai primi passi del Paese verso l'indipendenza, l'identità nazionale e il prestigio internazionale iracheni sono stati esplicitamente legati al patrimonio culturale. Quest'ultimo, anche in epoca precedente al regime baathista, è stato visto come un prezioso elemento unificante per un Paese i cui confini, tracciati arbitrariamente alla caduta dell'Impero Ottomano da potenze straniere, includevano una grande varietà di gruppi etnici e religiosi, spesso in potenziale conflitto tra loro[412]. Allo stesso modo, nel corso del processo di decolonizzazione, è sempre stato chiaro alle autorità irachene che il patrimonio culturale fosse una risorsa vera e propria, e che il suo sfruttamento da parte di Stati esteri doveva essere impedito; già nel 1937 l'Iraq chiedeva alla Lega delle Nazioni l'adozione di un regime di restituzione delle antichità entrate in un Paese senza un certificato di esportazione, ma la raccomandazione fu ignorata[413].

I conflitti del ventunesimo secolo hanno però gravemente compromesso la stabilità interna di Siria e Iraq, e un'applicazione capillare ed efficace della legge appare difficoltosa. Anche le organizzazioni internazionali e gli Stati esteri hanno un limitato potere d'intervento, rendendo difficile contribuire al contrasto del traffico illecito direttamente sul territorio.

412 VRDOLJAK, *Unravelling the cradle of civilization*, p. 67, 69-72
413 VRDOLJAK, *Unravelling the cradle of civilization*, p. 70

## 3.2 Il progetto Unite4Heritage e le attività internazionali nella regione

Il progetto Unite4Heritage fu lanciato dall'UNESCO nel 2015 a Baghdad[414]. Lo scopo dell'iniziativa era quello di contrastare la propaganda estremista dell'ISIS sensibilizzando sull'importanza della diversità del patrimonio culturale l'opinione pubblica irachena e internazionale, con una speciale attenzione ai giovani. Nella presentazione del progetto, la Direttrice Generale dell'UNESCO Irina Bokova usò il termine «*cultural cleansing*», avvicinando quindi le pratiche iconoclaste dei gruppi jihadisti a una forma di pulizia etnica[415]. Da allora, l'iniziativa ha preso la forma di una campagna globale, rivolta a tutto il mondo e non a una specifica situazione di crisi[416].

Nel 2016, nell'ambito di Unite4Heritage l'UNESCO concluse un accordo con lo Stato italiano, il quale mise a disposizione una *task force* di esperti nella tutela del patrimonio culturale (nello specifico, i Carabinieri del TPC uniti a un gruppo di professionisti della tutela e conservazione del patrimonio[417]), con l'augurio che altri Stati membri avrebbero contribuito mettendo a disposizione le proprie risorse e *know-how* nella tutela del patrimonio culturale nelle aree di crisi, e implementando gli strumenti giuridici internazionali già esistenti come la Convenzione del 1954[418]. L'accordo fu sancito dalla Direttrice Generale dell'UNESCO Irina Bokova e dall'allora ministro degli Esteri Paolo Gentiloni, mentre la componente civile della task force fu affidata al Ministero dei Beni

414 *#Unite4Heritage campaign launched by UNESCO Director-General in Baghdad*, UNESCO, 28 marzo 2015, http://whc.unesco.org/en/news/1254

415 *#Unite4Heritage campaign launched .*

416 «About #Unite4Heritage», http://www.unite4heritage.org/

417 *Caschi blu cultura: siglato l'accordo con l'UNESCO per la task force italiana*, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, 16 febbraio 2016, http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/MibacUnif/Comunicati/visualizza_asset.html_65557617.html

418 *Italy creates a UNESCO Emergency Task Force for Culture*, UNESCO, 16 febbraio 2016, http://whc.unesco.org/en/news/1436/

e delle Attività Culturali[419]. La task force italiana – soprannominata «caschi blu della cultura» – è stata impegnata in progetti di formazione delle forze dell'ordine e dei professionisti del settore culturale in Iraq[420].

Occorre ribadire che la definizione di «caschi blu della cultura» è puramente informale: sebbene l'art. 19 della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 2347 (2017) raccomandi[421] di introdurre una componente culturale nelle missioni di peacekeeping, il CdS non ha ancora implementato questo punto. Le operazioni della task force italiana avvengono sempre sotto l'egida esclusiva dell'UNESCO, e semmai l'atto internazionale da cui discendono è la Risoluzione n.48 della trentottesima Conferenza Generale dell'UNESCO, che invitava gli Stati membri a fornire il proprio aiuto all'organizzazione per rafforzarne la presenza in caso di conflitto armato[422]. Ciò non impedisce alla task force di operare nell'ambito di altre missioni internazionali; per esempio gli interventi in Iraq sono avvenuti nel contesto dell'operazione Inherent Resolve[423], guidata dagli Stati Uniti[424] e con lo scopo di stabilizzare le zone di Iraq e Siria minacciate dall'ISIS[425].

---

419 DM 148 16/03/2016, https://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/MibacUnif/Comunicati/visualizza_asset.html_1808062236.html

420 Vedi *Task Force «Unite4Heritage»: conclusi i corsi dei Carabinieri della TPC a Baghdad e Erbil*, Farnesina, 31 luglio 2017, https://delegazioneunesco.esteri.it/rappunesco/it/ambasciata/news/dalla%20rappresentanza/2017/07/conclusi-i-corsi-dei-carabinieri.html e TOPI M. N., *Unite4Heritage: carabinieri addestrano specialisti iracheni per tutela patrimonio*, OnuItalia.com, 16 aprile 2018, http://www.onuitalia.com/2018/04/16/unite4heritage-carabinieri-addestrano-specialisti-iracheni-per-tutela-patrimonio/

421 «Affirms that the mandate of United Nations peacekeeping operations, when specifically mandated by the Security Council and in accordance with their rules of engagement, *may encompass*, as appropriate, assisting relevant authorities, upon their request, in the protection of cultural heritage[...]» (enfasi mia)

422 MANCINI M., *The memorandum of understanding between Italy and UNESCO on the Italian 'Unite4Heritage' task force*, Italian Yearbook of International Law, vol. XXVI-2016, pp. 624-629 (copia web)

423 http://www.inherentresolve.mil/About-Us/

424 v. TOPI, *Unite4Heritage: carabinieri addestrano specialisti iracheni per tutela patrimonio*

425 Combined Joint Task Force Operation Inherent Resolve Fact Sheet, http://www.inherentresolve.mil/Portals/14/Documents/Mission/20170717-%20Updated%20Mission%20Statement%20Fact%20Sheet.pdf?ver=2017-07-17-093803-770

In definitiva, per quanto riguarda la salvaguardia del patrimonio culturale nella regione siriano-irachena, non si può parlare di interventi approvati e supportati in maniera compatta dalla comunità internazionale attraverso le Nazioni Unite, quanto piuttosto di iniziative portate avanti da diverse combinazioni di Stati e organizzazioni internazionali, governative e non governative. Il progetto «*Heritage in Danger: Emergency Safeguarding of the Syrian Cultural Heritage*», per esempio, è stato il frutto di una collaborazione tra UNESCO, Unione Europea e i governi fiammingo e austriaco[426]. Il progetto, attivo dal 2014 al 2017, si è occupato sia di formazione degli addetti alla tutela in Siria e nei Paesi limitrofi, sia di campagne di sensibilizzazione, ricollegandosi a Unite4Heritage. Inoltre, è stato fornito supporto nella creazione di database dei beni culturali illecitamente sottratti, e nell'allestimento materiale dei musei.

La frammentazione dell'intervento estero nella regione diventa critica in casi come quello del restauro di Palmira, affidato ad esperti siriani, ma attorno al quale era nata una piccola polemica riguardo il coinvolgimento, poi smentito, di restauratori russi[427]. Diversi Paesi, tra cui Italia[428] e Polonia[429], si sono offerti di contribuire alla ricostruzione di Palmira a fianco dell'UNESCO[430], ma tra questi la Russia è l'unico a essersi esposto con un intervento militare in supporto al governo di Assad, il cui regime è in-

[426] *Heritage in Danger: Emergency Safeguarding of the Syrian Cultural Heritage*, UNESCO, 28 giugno 2017, http://www.unesco.org/new/en/brussels/about-this-office/single-view/news/heritage_in_danger_emergency_safeguarding_of_the_syrian_cul

[427] KISHKOVSKY S., *Syrian museums seek Russian expertise to restore destroyed Palmyra sculptures*, The Art Newspaper, 20 giugno 2018 (aggiornato il 31 agosto 2018), https://www.theartnewspaper.com/news/syrian-museums-seek-russian-expertise-to-restore-palmyra-sculptures-destroyed-by-islamic-state

[428] *Syria's recovered antiquities go on display at Damascus opera, Hurriyet Daily News*, 4 ottobre 2018, http://www.hurriyetdailynews.com/syrias-recovered-antiquities-go-on-display-at-damascus-opera-137529

[429] *Restoration completed on Lion of Al-lāt statue from ancient city of Palmyra, damaged by ISIL*, UNESCO, 5 ottobre 2017, https://en.unesco.org/news/conservation-completed-lion-al-lat-statue-ancient-city-palmyra-damaged-isil

[430] *Syrian Authorities Say Restored Palmyra Could Start Receiving Tourists in 2019*, Sputnik News, 15 agosto 2018, https://sputniknews.com/middleeast/201808151067223035-syria-palmyra-homs-tourists-restoration/

vece visto con sfavore dagli Stati occidentali[431]. Senza entrare nel merito di questioni geopolitiche tuttora in atto, è doveroso sottolineare come spesso gli interventi umanitari non siano immuni da secondi fini politici ed economici, così come è lecito leggere un'intenzione propagandistica nella corsa alla ricostruzione annunciata dal regime siriano[432].

## 3.3 Patrimonio universale e identità locali. Un difficile equilibrio

Un aspetto cruciale nell'intervento di organizzazioni internazionali nel campo della protezione del patrimonio culturale è la tensione, talvolta esistente, tra il riconoscimento del patrimonio in questione come universale e il suo ruolo all'interno della cultura a cui appartiene – o che lo ha ereditato dalle culture che l'hanno preceduta. Un esempio noto è quello dei Buddha di Bamiyan distrutti l'11 marzo del 2001 dai Talebani, già citato *supra*. L'UNESCO condannò il fatto definendolo un «crimine contro la cultura»[433] (si noti la vicinanza semantica con «crimini contro l'umanità»), mentre l'ICOMOS parlò di «barbarie» e «vandalismo». Definire l'azione in termini che la contestualizzano come irrazionale e primitiva risulta però inaccurato: non solo i talebani stessi confermarono che si era trattato di una decisione a lungo ragionata, ma secondo alcuni studiosi si può parlare del primo atto iconoclastico dell'era di internet. La demolizione fu effettuata *anche* per essere filmata e diffusa viralmente, ed essere vista da quella stessa opinione pubblica occidentale che pone grande importanza nella conservazione dei

[431] Hille K., *Putin support for Assad paints Russia into a dangerous corner*, The Financial Times, 16 aprile 2018, https://www.ft.com/content/151f0620-40c6-11e8-803a-295c97e6fd0b

[432] *Syrian Authorities Say Restored Palmyra Could Start Receiving Tourists in 2019*

[433] Falser M., *The Bamiyan Buddhas, performative iconoclasm, and 'The Image of Heritage'*, in Tomaszewski A, Giometti S., *The Image of Heritage*, Atti del convegno, Firenze, 6-8 marzo 2009, Edizioni Polistampa, Firenze, 2001, pp. 160-161

reperti tangibili del passato[434]. È interessante osservare come le comunità buddiste dell'Asia meridionale furono altrettanto colpite dalla distruzione delle statue, ma in quanto simbolo della venerazione del Buddha; il loro valore materiale intrinseco, in quanto *beni culturali*, non fu percepito alla stessa maniera in cui lo avvertirono gli occidentali[435]. Soprattutto, i Talebani si presentarono come vittime *costrette* alla reazione (in questo caso alle sanzioni imposte all'Afghanistan dalle Nazioni Unite nel 1999 e 2000 per favoreggiamento del terrorismo[436]), rivolgendo peraltro l'attacco all'interno del proprio stesso Paese. La narrazione da parte talebana è quella della risposta all'atteggiamento oltraggioso dei paesi occidentali – ma anche islamici e ricchi[437] – indifferenti di fronte alle sofferenze causate dalle sanzioni al popolo afgano, ma pronti a offrire assistenza materiale per salvaguardare i monumenti di una cultura, oltretutto, non islamica[438]. Non solo in quanto buddista: secondo l'interpretazione dei Talebani, l'importanza data dalla cultura occidentale ai beni culturali altro non è che un'ulteriore forma di idolatria[439].

---

434 FALSER, *The Bamiyan Buddhas,* p. 161

435 CENTLIVRES P., *The Controversy over the Buddhas of Bamiyan*, «South Asia Multidisciplinary Academic Journal» [Online], n.2, 2008, http://journals.openedition.org/samaj/992

436 FRANCIONI F., LENZERINI F., *The Destruction of the Buddhas of Bamiyan and International Law,* «European Journal of International Law», vol. 14 n. 4, 2003, pp. 620-621

437 CENTLIVRES, *The Controversy over the Buddhas of Bamiyan.*

438 CENTLIVRES, *The Controversy over the Buddhas of Bamiyan.*

439 «In the article published in Notre histoire, Paul Bernard observes that 'Art in the West has become the guardian of the value of the sacred, till now allotted to our declining religions […] The Louvre has replaced Notre Dame.' And he goes on: 'We really feel that the destruction of the Buddhas of Bamiyan is a profanation and a sacrilege, and not only an attack against a masterpiece of Art'. Truly, the defenders of the cultural heritage, the UNESCO and the whole of the enlightened opinion had substituted a religion for another: they were not only offended in their veneration for Art but also, and as such, victims of a sacrilege. […] This sheds light on their complete misunderstanding of the plea presented by the Western defenders of the Buddhas: the category 'cultural heritage' hardly existed for the Taliban or was, at the best, suspicious. More vehement was the protest and more convinced were they that it only reflected a belief as illegitimate as that of idols worshippers. The Taliban's position precisely revealed their negation that a space for secular veneration could exist, wherein Art would have replaced the God of the monotheists.» CENTLIVRES, *The Controversy over the Buddhas of Bamiyan.*

Il caso dei Buddha di Bamiyan porta alla luce come l'universalismo su cui si basa l'esistenza stessa dell'UNESCO porti dentro di sé delle contraddizioni, perché sottende un'interpretazione univoca e fondamentalmente eurocentrica[440] del significato dei beni culturali che vuole proteggere. Tale interpretazione può essere percepita come un'ingerenza da parte dei popoli che li possiedono, soprattutto in un momento storico in cui gruppi estremisti come i Talebani o l'ISIS condannano ideologicamente non solo ciò che considerano idolatra o blasfemo, ma in generale l'influenza, se non proprio la prepotenza, della società occidentale nei confronti del mondo islamico. Lo stesso uso del termine 'antichità' nelle legislazioni interne dei Paesi arabi e di Israele, in luogo della definizione 'bene culturale' introdotta nel diritto internazionale con la Convenzione del 1954, segna un desiderio di distanziarsi da una concezione prettamente occidentale della tutela[441].

Ma anche guardando a un'organizzazione moderata e ufficialmente riconosciuta come l'OIC, si può osservare che, nonostante venga fatta menzione delle caratteristiche 'universali' del patrimonio culturale degli Stati membri, quando poi si esaminano le linee guida dell'ISESCO la priorità viene data al patrimonio culturale islamico. Anche supponendo che ciò non escluda automaticamente il patrimonio preislamico dei Paesi membri, si delinea una gerarchia tra patrimoni culturali che non segue tanto la distinzione materiale tangibile/intangibile, quanto un criterio di contenuto (islamico/non islamico). Si tratta di un punto di vista diverso da quello dell'UNESCO, che trova invece appoggio in un'organizzazione come l'ALECSO, organo culturale della Lega Araba, e che

---

[440] CIMINELLI M. L., *'Arte primitiva' e negoziazione delle appartenenze*, pp. 28-29, in CIMINELLI M. L., *La negoziazione delle appartenenze*, Franco Angeli, Milano, 2006.

[441] 'Bene culturale' viene tuttavia tradotto letteralmente nelle versioni in arabo e in ebraico della Convenzione. V. ZAGATO, *La protezione dei beni culturali*, p. 19, nota 9.

quindi riunisce i suoi Stati membri sulla base di una comunità etnico-regionale, non religiosa.

In questo senso, possono apparire di rilievo le osservazioni di studiosi musulmani in merito alla protezione dei beni culturali durante i conflitti armati alla luce del diritto islamico[442]. In particolare la conferenza di Doha del 2001, che riunì numerosi studiosi di diritto islamici (‘*ulamā*) proprio all'indomani della distruzione dei Buddha in Afghanistan, è indicativa della posizione dell'Islam *mainstream* nei confronti della protezione di beni culturali non islamici[443]. Sebbene vi siano aspetti della legge islamica che possono essere interpretati in favore della distruzione dei beni culturali considerati pagani o 'moralmente corrotti'[444], storicamente, nel diritto di guerra islamico si è preferito lasciare monumenti di altre fedi intatti pur non riconoscendone il valore spirituale. Non solo tali idoli venivano reputati incapaci di rappresentare una minaccia per l'integrità della fede musulmana[445], ma anzi sarebbero testimonianza di un'evoluzione storica che trova nell'islamizzazione del territorio il proprio apice[446]. Sarebbe l'esacerbarsi dello scontro religioso, misto alla frammentazione del mondo musulmano con la nascita degli Stati-nazione, ad aver portato ai recenti fenomeni di distruzione. Alcuni teologi musulmani hanno inoltre attirato l'attenzione sul pericolo di rappresaglia nei confronti di monu-

---

442 TITO K., *Protection of cultural property in Islamic Law during hostilities*, intervento al workshop «Islam and IHL», Nairobi, Kenya, 10-12 maggio 2017; v. inoltre gli atti del convegno *Proceedings of the Doha Conference of 'ulamā on Islam and Cultural Heritage*, Doha, Qatar, 30-31 dicembre 2001, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000140834

443 ROSEN L., *Proceedings of the Doha Conference of 'Ulama on Islam and Cultural Heritage,* «International Journal of Cultural Property», vol. 15, n. 1, 2008

444 «In the highly unlikely event that an antiquity contributes to the undermining of ideological principles of which there is clear proof and evidence and that its protection is no longer of benefit to the human race, but brings only corruption and evil, then, in accordance with reasoning and sharī'a law, it would only be natural that such an antiquity should be eliminated, since it lacks the attributes of the cultural heritage, which must be preserved.» v. ARAKI M., *The Cultural Heritage in Islamic Jurisprudence*, in *Proceedings of the Doha Conference*, p. 42

445 AL AKWA' I., *Islam and the Preservation of Ancient Civilizations*, in *Proceedings of the Doha Conference*, p. 52

446 GUESSOUM A., *Islam and World Heritage*, in *Proceedings of the Doha Conference*, p. 61

menti e siti islamici in seguito ad azioni iconoclaste come quella dei Buddha di Bamiyan[447].

Siria e Iraq sono membri sia dell'ALECSO che dell'ISESCO, anche se in quest'ultimo caso la sospensione della Siria dall'OIC nel 2012[448] ha incluso anche i suoi organi sussidiari[449]. Guardando alle legislazioni siriana e irachena e alla storia della tutela dei beni culturali nei rispettivi Paesi, si può osservare che sono testi laici, in cui non vengono fatte distinzioni tra arte islamica e non; anzi, lo studio e la valorizzazione dell'archeologia di epoca antica costituiscono un importante elemento nella costruzione dell'identità nazionale. Le antichità diventano non solo strumento di coesione interna, ma anche un modo di rivalersi sull'Occidente che aveva tentato di controllare la regione (si veda la già citata restituzione della collezione di Samarra)[450]; anche se si potrebbe obiettare che l'importanza riconosciuta ai beni archeologici e la loro musealizzazione sono concetti occidentali, nati con l'Illuminismo e propagati in Europa prima dalla Rivoluzione Francese, e nel resto del mondo dall'espansione coloniale[451].

Un ulteriore elemento di crisi potenziale dell'universalismo 'stile UNESCO' in Iraq e Siria si trova nella frammentazione etnica e culturale presente in entrambi i Paesi, per cui l'atteggiamento della popolazione nei confronti del patrimonio culturale non è omogeneo. Una tensione divenuta evidente in Iraq una volta venuta a mancare – già prima della caduta effettiva del regime – la pressione per l'unità culturale voluta dal partito

---

447 «When the Tâlibân demolished the two statues of Buddha, it paved the way for the Buddhists to tear up the Qur'ân» (dichiarazione del teologo Abd-ul-Mu'ti Bayumi riportata in TITO, *Protection of cultural property in Islamic Law during hostilities)*

448 ALSHARIF A., *Organization of Islamic Cooperation suspends Syria*, Reuters, 16 agosto 2012, https://www.reuters.com/article/us-syria-crisis-islamic-summit/organization-of-islamic-cooperation-suspends-syria-idUSBRE87E19F20120816

449 https://www.isesco.org.ma/membership-of-isesco/

450 VRDOLJAK, *Unravelling the cradle of civilization*, p. 72

451 FALSER, *The Bamiyan Buddhas,* p. 161

Baath. L'instabilità del Paese ha avuto come conseguenza numerosi attacchi, rimasti per lo più impuniti, ai danni di minoranze etniche e religiose e il loro patrimonio culturale[452].

In Siria la situazione è per certi versi uguale e opposta: sebbene sia stato rilevato che la popolazione siriana percepisce il valore del patrimonio culturale nazionale, e ne condanna la distruzione, è soprattutto il patrimonio culturale delle singole comunità locali, non meno colpito dal conflitto, a ispirare un reale senso di appartenenza[453]. Appare quindi auspicabile che le organizzazioni internazionali dedichino alla protezione dei diversi patrimoni culturali presenti in Siria la stessa attenzione riservata a siti e opere la cui importanza è più facilmente percepibile dall'opinione pubblica occidentale. È tuttavia necessario tenere conto che, con Assad ancora effettivamente al potere, la ricostruzione e il riconsolidamento del tessuto sociale stanno avvenendo secondo gli interessi del regime, in uno scenario caratterizzato dalla violazione dei diritti umani. Lo spazio per la partecipazione occidentale e delle organizzazioni umanitarie alla ricostruzione del dopoguerra è quindi ridotto, e soggetto a compromessi[454].

Il carattere non internazionale di molti dei conflitti in Medio Oriente ha però aperto la strada all'ipotesi di considerare come interlocutori anche i diversi gruppi armati non statuali (*Armed non-State Actors*, o ANSA) attivi nella regione, a volte controllando porzioni consistenti del territorio[455]. Un recente studio, realizzato focalizzandosi sui

---

[452] VRDOLJAK, *Unravelling the cradle of civilization*, p. 78

[453] CUNLIFFE E., MUHESEN N., LOSTAL M., *The Destruction of Cultural Property in the Syrian Conflict: Legal Implications and Obligations*, «International Journal of Cultural Property»,n. 23, 2016, p. 3

[454] BEALS E., *Assad's Reconstruction Agenda Isn't Waiting for Peace. Neither Should Ours*, The Century Foundation, 25 aprile 2018, https://tcf.org/content/report/assads-reconstruction-agenda-isnt-waiting-peace-neither/?agreed=1

[455] LOSTAL M., BONGARD P., *Culture under fire: armed non-State actors and cultural heritage in wartime*, Geneva Call, Ginevra, 2018

gruppi armati attivi in Iraq, Mali e Siria[456], ha messo in evidenza la varietà di atteggiamenti nei confronti del patrimonio culturale da parte di tali entità. Da un lato, è ovviamente confermata una tendenza distruttiva, riconducibile a gruppi islamisti come l'ISIS o AQIM (Al Qaeda in Maghreb)[457], dediti all'iconoclastia nei confronti delle opere da loro ritenute blasfeme, e al genocidio culturale delle comunità 'infedeli'[458]. Numerosi ANSA, tuttavia, hanno dimostrato a più riprese di aderire a un obbligo di rispetto e protezione del patrimonio culturale sia durante le operazioni militari, sia nell'amministrazione del territorio da loro controllato[459]. Vi è almeno un esempio di collaborazione diretta tra ANSA e UNESCO: nel 2013, in Mali, il Movimento Nazionale di Liberazione dell'Azawad (già provvisto di un proprio dipartimento per la cultura e il turismo) salvò più di mille manoscritti antichi combattendo contro i militanti islamisti. L'MNLA contattò l'UNESCO chiedendo aiuto per la restituzione dei manoscritti all' Institut des Hautes Etudes et de Recherches Islamiques Ahmed Baba di Timbuctù, da cui si supponeva fossero stati sottratti. Purtroppo, i beni finirono per essere distrutti dagli islamisti in un successivo scontro, mentre erano ancora custoditi dal MNLA[460]. L'insuccesso dell'operazione non deve distogliere dal fatto che l'MNLA avesse ritenuto importante restituire i manoscritti all'istituzione pubblica che li possedeva, e che abbia visto nell'UNESCO un punto di riferimento.

[456] LOSTAL, BONGARD, *Culture under fire*, p. 5

[457] Sebbene si possa parlare di una tendenza generalizzata all'iconoclastia da parte degli ANSA di matrice islamista, non si trovano nemmeno in questo caso posizioni del tutto omogenee: per esempio, AQAP (Al Qaeda in the Arabian Peninsula) ha dichiarato che i suoi combattenti dovrebbero evitare di colpire luoghi di culto, indipendentemente dalla religione cui appartengono. V. *Reactions to Norms: Armed Groups and the Protection of Civilians*, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Ginevra, 2014, p. 37

[458] LOSTAL, BONGARD, *Culture under fire*, pp. 31-33

[459] LOSTAL, BONGARD, *Culture under fire*, pp. 33-36

[460] LOSTAL, BONGARD, *Culture under fire*, p. 35

Nel report è stato riscontrato che gli ANSA più propensi a dichiararsi d'accordo con le regole di protezione del patrimonio culturale sono quelli che combattono, o dichiarano di combattere, in nome di minoranze etniche o religiose (come per esempio i curdi). Ciò avviene a dispetto della riluttanza, da parte degli ANSA, a riconoscere i regolamenti internazionali, visto che non venendo riconosciuta loro soggettività internazionale sono esclusi dal processo decisionale[461].

# B) I LIMITI DEGLI STRUMENTI INTERNAZIONALI VIGENTI

## 3.5 STATO E PATRIMONIO CULTURALE

Un limite riconosciuto del diritto internazionale, e in particolar modo del diritto dei conflitti armati, è quello di essere aggiornato in chiave reattiva, cioè sulla base delle crisi in atto, o appena superate, piuttosto che tentando di prevedere scenari futuri. Un esempio è la Convenzione dell'Aia del 1954, che pure al tempo della sua stesura introdusse importanti elementi di novità, tra cui il termine 'bene culturale'[462]. Il testo, però, soffre in parte dell'essere stato redatto all'indomani della Seconda Guerra Mondiale, prefigurando dunque scenari in cui le parti del conflitto sono ben delineate e la cui soggettività internazionale non è in discussione, pur includendo, all'art. 19, i conflitti di ca-

[461] LOSTAL, BONGARD, *Culture under fire*, p. 49

[462] ZAGATO L., GIAMPIERETTI M., PINTON S., *Lezioni di diritto internazionale ed europeo del patrimonio culturale. Protezione e salvaguardia*, Cafoscarina, Venezia, 2017, p. 26

rattere non internazionale nel suo campo di applicazione. Tale previsione è in parte rafforzata dall'art. 16 del II Protocollo aggiuntivo del 1977 alle Convenzioni di Ginevra, in cui, facendo diretto riferimento alla Convenzione del 1954, si vieta qualsiasi atto di ostilità «contro i monumenti storici, le opere d'arte o i luoghi di culto che costituiscono il patrimonio culturale o spirituale dei popoli, e di utilizzarli in appoggio allo sforzo militare». Il campo di applicazione del Protocollo, infatti, include i conflitti armati «che si svolgono sul territorio di un'Alta Parte contraente fra le sue forze armate e forze armate dissidenti o gruppi armati organizzati che, sotto la condotta di un comando responsabile, esercitano, su una parte del suo territorio, un controllo tale da permettere loro di condurre operazioni militari prolungate e concertate»; 'gruppi armati organizzati' è una definizione sufficientemente ampia da poter essere applicata anche a formazioni terroristiche che non sono inquadrabili nelle definizioni classiche di 'ribelli' o 'insorti'. La previsione è poi ripresa nel II Protocollo alla Convenzione dell'Aia, all'art. 22, che in sintesi estende il contenuto della protezione ai conflitti non internazionali purché avvengano sul territorio di uno dei suoi Stati parti.[463] Applicando questa legislazione alla crisi siriano-irachena, dunque, un'entità come l'ISIS – in quanto gruppo armato organizzato che esercita o ha esercitato un controllo territoriale – sarebbe giudicabile sia in base alla Convenzione dell'Aia, sia in base al Protocollo di Ginevra.

In entrambi i testi si escludono dall'ambito di applicazione rivolte, insurrezioni, attacchi isolati che non possono essere definiti uno stato di belligeranza continuativa. Nelle già citate osservazioni del Boylan Report (v. *supra*) questa viene indicata come una criticità, portando come esempio la distruzione di beni culturali in seguito ad attentati terroristici con motivazione politica o religiosa: eventi isolati, e non un conflitto pro-

[463] V. ZAGATO, *La protezione dei beni culturali*, pp. 84-86

lungato nel tempo, ma che assumono comunque un carattere di guerra civile, come nel caso degli attentati dell'IRA[464]. Un altro potenziale motivo di crisi individuato da Boylan è il punto di vista eurocentrico di molti dei leader militari e delle istituzioni culturali mondiali, che avrebbe portato a una generale sottovalutazione delle tensioni etniche, religiose e razziali che alla fine del ventesimo secolo sobbollivano all'interno di Stati creati secondo logiche ottocentesche, o che, in tempi più recenti, avevano ereditato i propri confini dalla dominazione coloniale[465]. Anche una Convenzione come quella del 1970 porta dentro di sé una simile contraddizione: se il 'nazionalismo culturale' che la caratterizza ha rafforzato, almeno in parte, la posizione dei Paesi fonte, d'altra parte ha riconosciuto nello Stato nazionale l'unico referente per il patrimonio culturale presente all'interno del suo territorio, senza tenere in considerazioni le esigenze di quelle comunità che nello Stato non trovano rappresentazione.

Da un punto di vista puramente pragmatico, si può osservare che lo Stato è un soggetto internazionale globalmente riconosciuto, e quindi la legittimità della sua posizione in una disputa non è discutibile. Quando però si entra nel merito di nozioni come quella di 'patrimonio culturale', inteso non come semplice somma dei singoli beni fisici presenti in un territorio, ma come un insieme di elementi tangibili e intangibili attorno a cui una comunità costruisce la propria identità, la situazione si complica. Guardando al testo probabilmente più all'avanguardia in materia, la Convenzione di Faro[466], il *cultural heritage*[467] viene definito come «*a group of resources inherited from the past*

[464] *Boylan report*, p. 117

[465] *Boylan report*, p. 117-118

[466] La Convenzione è stata adottata dal Consiglio d'Europa il 13 ottobre 2005 e aperta alla firma per gli Stati membri a Faro, in Portogallo, il 27 ottobre dello stesso anno. È entrata in vigore il I giugno 2001. https://www.coe.int/en/web/culture-and-heritage/faro-convention

[467] Nella traduzone non ufficiale in italiano, *cultural heritage* è stato volutamente reso con *eredità culturale*, in modo da non creare sovrapposizioni con l'uso di 'patrimonio culturale' che viene fatto nel Codice dei beni culturali
e del paesaggio. V. http://musei.beniculturali.it/wp-content/uploads/2016/01/Convenzione-di-Faro.pdf

*which people identify, independently of ownership, as a reflection and expression of their constantly evolving values, beliefs, knowledge and traditions*». Questa concezione si adatta sia a un ideale di patrimonio transnazionale che travalica i confini tra Stati (la Convenzione di Faro parla anche di 'patrimonio comune europeo'), sia alla frammentazione delle identità culturali evidenziate, in Europa, dalle guerre balcaniche degli anni '90, ma anche da movimenti identitari come l'indipendentismo basco o catalano. Vi sono infatti, nel testo, numerosi richiami all'importanza della diversità culturale e dell'interdisciplinarità.

Se un simile punto di vista si adatta alla valorizzazione e tutela del patrimonio culturale e alla sensibilizzazione della cittadinanza, le cose si complicano applicandolo a questioni materiali come la restituzione di un bene alla comunità che lo reclama. Possono infatti esistere delle contraddizioni tra il diritto di proprietà di uno Stato sui beni culturali presenti sul suo territorio e quello di un popolo che vede in quei beni parte della propria *eredità* culturale. Non sempre uno Stato può essere un garante affidabile: spesso, regimi illiberali lavorano attivamente per eliminare le testimonianze culturali di minoranze che intendono sottomettere o eliminare.

Nell'ambito della protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, questo aspetto problematico è emerso solo in tempi recenti. Al tredicesimo meeting del Comitato per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, tenutosi il 6 e 7 dicembre 2018 a Parigi, è stata presentata dall'Armenia una bozza di decisione riguardante l'estensione della protezione prevista dalla Convenzione del 1954 e dal suo II Protocollo anche ai beni culturali di minoranze etniche e religiose, nel caso sia lo stesso Stato

territoriale che li ospita a favorirne la distruzione, sia tramite azioni dirette, sia attraverso un comportamento negligente[468].

Tuttavia, il potenziale svincolamento del concetto di 'patrimonio culturale di un popolo' (e quindi *anche* dei beni materiali che concorrono a costruirlo) da quello di Stato territoriale non è contemplato dagli strumenti giuridici internazionali che riguardano il movimento, lecito o illecito, dei beni culturali. Un aggiornamento del diritto in questa direzione appare auspicabile, considerato che il commercio di beni culturali sottratti con la forza o la coercizione si è spesso dimostrato complementare alla distruzione, e non meno deleterio.

## 3.6 L'atteggiamento dei Paesi mercato e le loro responsabilità

Come si è visto *supra*, un punto critico del diritto internazionale riguardo la tutela dei beni culturali è quello di guardare spesso al passato, o al massimo alle crisi in corso[469]. Questo difetto risulta però esacerbato dalla lentezza con cui alcuni Stati – soprattutto Paesi mercato – recepiscono di volta in volta le nuove norme. La non retroattività delle Convenzioni in materia, inoltre, ha lasciato spazio ad adattamenti in cui la soglia di applicazione temporale viene portata alla data di ratifica dello Stato parte, e non a quella dell'entrata in vigore della Convenzione. Per esempio, la legge tedesca del 2016 sulla protezione dei beni culturali considera applicabile la Convenzione del 1970 solo

---

468 *Protection of cultural property of national, ethnic and religious minorities*, Committee for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, 13th Meeting of the Committee, UNESCO, Parigi, 6-7 dicembre 2018, http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/13_COM_Protecting-minority-EN.pdf

469 Come si vedrà *infra* riguardo le misure d'emergenza internazionali prese per far fronte alla minaccia posta dall'ISIS nei confronti del patrimonio culturale.

per i beni importati illecitamente dopo il 26 aprile 2007, data in cui la Germania ha ratificato la Convenzione (mentre per quanto riguarda gli stati membri dell'UE la soglia recede al 1992; v. *supra*).

La reticenza di Stati Uniti e Regno Unito a recepire le norme di diritto internazionale sui beni culturali appare particolarmente significativa, considerato che si tratta dei due maggiori Paesi mercato. Gli Stati Uniti hanno ratificato la Convenzione del 1954 solo nel 2009 (all'indomani, dunque, delle due guerre del Golfo), senza tuttavia ratificare né il primo né il secondo Protocollo. Il Regno Unito ha invece ratificato la Convenzione, inclusi entrambi i Protocolli, solo nel 2017, mentre la ratifica della Convenzione del 1970 è avvenuta nel 2002. Quest'ultima, come si è visto supra riguardo il *Cultural Property Implementation Act* del 1983, è stata ratificata dagli Stati Uniti nel 1983, ma in maniera molto parziale. Infine, nessuno dei due Stati è parte della Convenzione UNIDROIT del 1995.

Stati Uniti e Regno Unito non sono gli unici Paesi mercato a procrastinare o eludere la ratifica delle Convenzioni volte al contrasto del traffico illecito. Si veda per esempio la Germania, che non ha ratificato la Convenzione UNIDROIT e, come si è già visto, ha ratificato solo nel 2007 quella del 1970; o il generale ritardo dei Paesi del Nord Europa e del Canada nella ratifica di tali testi. Appare quasi in controtendenza la Svizzera, parte della Convenzione del 1954 e del suo I Protocollo dal 1962, del II Protocollo dal 2004. D'altronde si sta parlando di un Paese storicamente neutrale, e il cui coinvolgimento diretto in scenari bellici appare improbabile: l'adattamento alle previsioni della Convenzione dell'Aia e dei suoi Protocolli appare quindi soprattutto come una formalità. La Svizzera, stimata come il quinto mercato mondiale dei beni culturali[470], ha ratifi-

[470] WEBER M., *New Swiss Law on Cultural Property*, in «International Journal of Cultural Property», Vol. 13, 2006, p. 99

cato con un ritardo ben più notevole la Convenzione del 1970, di cui è parte solo dal 2003, mentre non ha ratificato la Convenzione UNIDROIT, cui è stata solo apposta una firma non vincolante nel 1996, mancando quindi di implementarla nella propria legislazione interna[471].

La particolarità di Stati Uniti e Regno Unito riguardo le problematiche esaminate in questo lavoro, dunque, non è tanto che si tratti di Paesi mercato che si comportano 'da Paese mercato', quanto il fatto che a ciò si associ un ruolo di primo piano nei recenti conflitti in Medio Oriente. L'invasione dell'Iraq nel 2003 appare, in questo senso, un evento emblematico. Non solo gli Stati Uniti (e il Regno Unito, al tempo il loro maggiore alleato europeo nell'operazione[472]) disponevano di un mercato delle antichità strutturato in maniera tale da poter accogliere i beni usciti illecitamente dall'Iraq allo scoppiare del conflitto; furono loro stessi i fautori dell'invasione e soprattutto della mala gestione delle sue immediate conseguenze, tra cui il saccheggio e contrabbando di beni culturali[473].

---

[471] WEBER, *New Swiss Law on Cultural Property*, p. 100

[472] MELANI, *La guerra in Iraq*

[473] Secondo alcuni commentatori, l'operazione Iraqi Freedom sarebbe anche responsabile per la nascita dall'ISIS, con tutte le conseguenze del caso, incluso l'impatto deleterio dello Stato Islamico sul patrimonio culturale della regione. V. per esempio CHULOV M., *Tony Blair is right: without the Iraq war there would be no Islamic State*, «The Guardian», 25 ottobre 2015, https://www.theguardian.com/world/2015/oct/25/tony-blair-is-right-without-the-iraq-war-there-would-be-no-isis e ABDULRAZAQ T., *Invasion of Iraq: The original sin of the 21st century*, AlJazeera.com, 20 marzo 2018, https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/invasion-iraq-original-sin-21st-century-180320095532244.html

# C) REAZIONI INTERNAZIONALI

## 3.7 L'efficacia delle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite

Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha emanato, nel corso degli anni, diverse Risoluzioni (sia vincolanti che non) che interessano il traffico illecito di beni culturali provenienti da zone di conflitto armato. L'ultima in ordine di tempo, la Risoluzione non vincolante numero 2347 del 2017, è interamente dedicata al contrasto al traffico illecito e alla distruzione dei beni culturali ad opera di ISIS e Al Qaeda, richiamando le principali norme internazionali in materia (incluse precedenti Risoluzioni).

L'emanazione di un simile testo, per quanto non vincolante, è sintomatica dell'importanza assunta dalla protezione dei beni culturali agli occhi del Consiglio di Sicurezza e, quindi, dell'insieme di Stati che rappresenta: non una semplice voce in una lista di criticità da affrontare, ma un problema di primo piano. La stessa Risoluzione 2347 si poggia su atti che hanno trovato forte applicazione come la Risoluzione 1483 (2003) sul divieto di commercio dei beni provenienti dall'Iraq, e sull'obbligo di facilitarne il ritorno. Come visto *supra* nell'analisi del caso Schøyen, la Ris. 1483 aveva 'costretto' il Regno Unito e la Norvegia a introdurre regolamenti sul traffico illecito che altrimenti non sarebbero stati presenti nella loro legislazione interna, nemmeno in forma di adesione a Convenzioni che, al tempo, non avevano ancora ratificato. Il caso Schøyen, visto soprattutto dal lato britannico della vicenda, dimostra tuttavia che l'introduzione di un regolamento non significa automaticamente che esso sia applicato, se l'atteggiamento predominante è storicamente quello del *laissez-faire* e non vengono introdotte migliorie

all'intero sistema. D'altra parte, lo stesso scandalo ebbe sufficiente risonanza in Norvegia da entrare a far parte di un processo che portò all'aggiornamento della legislazione[474] nel 2007.

Negli Stati Uniti, la Risoluzione 1483 del 2003 è stata implementata solo nel 2008, tramite le Import Restrictions imposed on Archaeological and Ethnogical Material of Iraq. La soluzione del caso Hobby Lobby indicherebbe che, sebbene non vi sia stato un richiamo diretto né a tale regolamento né alle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, optando invece per una sanzione sulla base della legge doganale, vi sia una volontà di agevolare il più possibile il ritorno dei beni culturali iracheni. In questo senso, si può supporre che le Risoluzioni del CdS (oltre all'influenza sull'opinione pubblica del saccheggio del Museo di Baghdad) abbiano contribuito a creare un contesto giuridico, ma anche culturale, in cui la restituzione dei beni provenienti dall'Iraq ha assunto maggiore importanza rispetto al passato. Tuttavia appare indicativo che, almeno in questo caso, si sia preferito evitare di applicare il regolamento che implementa la Risoluzione 1483; limitandosi a richiamare la propria legislazione interna, gli Stati Uniti applicano indirettamente la Risoluzione, ma allo stesso tempo mettono in primo piano la propria autonomia di Stato rispetto alle direttive internazionali. Un atteggiamento in linea con la loro applicazione solo parziale della Convenzione del 1970, come si vedrà *infra*.

Le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, quindi, hanno da un lato il pregio di dare una direzione forte alla legislazione degli Stati, e non un mero suggerimento facile da ignorare. Allo stesso tempo, anche quando vincolanti non si traducono automaticamente in un'applicazione alla lettera delle loro direttive, specialmente in un ambito fino a poco tempo fa ritenuto a basso rischio come il traffico illecito di beni culturali; lo scar-

[474] A tutt'oggi non priva di aspetti discutibili, come si vedrà *infra.*

so impatto della Risoluzione 661 del 1990 sull'importazione di beni culturali provenienti dall'Iraq nel corso del decennio successivo lo dimostra[475].

Il collegamento col finanziamento al terrorismo sembra aver tolto il traffico illecito dalla sua posizione subordinata e averlo portato in primo piano, come dimostrerebbero i testi delle Risoluzioni 2199 del 2015 e soprattutto della numero 2347(2017). Tuttavia, si tratta di atti che riguardano in maniera specifica la crisi irachena e siriana, e il finanziamento allo Stato Islamico e Al Qaeda. Non possono quindi rappresentare un punto di riferimento duraturo per quanto riguarda il traffico illecito di beni culturali provenienti da zone di conflitto armato, poiché la loro effettività si esaurirebbe con la (auspicabile) fine della crisi in atto. Lo stesso vale, di conseguenza, per le misure interne con cui gli Stati scelgono di implementare tali Risoluzioni.

## 3.8 L'ADATTAMENTO DEGLI STATI UNITI ALLA CONVENZIONE DEL 1970

L'adattamento degli Stati Uniti alla Convenzione del 1970 merita un breve commento, in quanto il *Cultural Property Implementation Act* rimane il principale atto che norma il rapporto degli Stati Uniti con i beni culturali provenienti dall'estero. Come già visto, non essendo *self-executing* la Convenzione lascia spazio di manovra agli Stati per quanto riguarda le modalità di adattamento della loro legislazione interna, il che ha permesso agli Stati Uniti di implementarne solo gli artt. 7(b)(1) e 9. Inoltre, gli Stati esteri che desiderano la restituzione di beni culturali illecitamente importati negli Stati Uniti, non solo devono essere a loro volta parti della Convenzione, ma devono stipulare un ac-

[475] V. BRODIE, *The Western Market in Iraqi Antiquities*, in ROTHFIELD R. (a cura di), *Antiquities under Siege,* pp. 64-65, citato *supra*.

cordo bilaterale (*memorandum of understanding*) la cui richiesta può o essere o meno accettata dall'autorità statunitense. Di fatto, se gli Stati parti della Convenzione del 1970 sono attualmente 134, gli Stati Uniti hanno stipulato solo 17 accordi bilaterali dall'entrata in vigore del CPIA. Tali accordi necessitano inoltre di essere rinnovati a scadenza quinquennale.

Utilizzando questo sistema, gli Stati Uniti evitano di riconoscere le leggi estere sulla circolazione dei beni culturali; tramite la creazione di accordi bilaterali su cui è l'autorità statunitense (rappresentata dal Cultural Property Advisory Committee, o CPAC[476]) ad avere l'ultima parola, tutto viene ricondotto alla legislazione interna. Non vi è alcuna garanzia che uno Stato veda la propria richiesta di accordo accettata, e di conseguenza abbia automaticamente diritto alla restituzione, se la richiesta non incontra i criteri del CPAC[477]. Per esempio, il CPAC potrebbe decidere che, sebbene la scultura antica faccia parte del patrimonio culturale di uno Stato, vi siano abbastanza statue antiche in tale Paese da far sì che una statua importata illecitamente negli Stati Uniti non costituisca un pericolo per l'integrità del patrimonio in generale[478].

Appare evidente come il CPIA crei un rapporto di potere asimmetrico tra gli Stati Uniti e gli altri Stati parti della Convenzione del 1970, lasciando ai primi la facoltà di decidere quali beni siano meritevoli di tutela e quali no. La criticità del sistema è apparsa evidente nel caso del conflitto iracheno, e poi, soprattutto, di quello siriano. In assenza di accordi pregressi degli USA con tali Stati, si sono rese necessarie delle deroghe al

[476] VITALE K. D., *The War on Antiquities: United States Law and Foreign Cultural Property*, Notre Dame Law Review, vol. 84, n. 8, 2009, p. 1846

[477] I criteri di base sono quattro: 1) che il patrimonio culturale del Paese d'origine sia in pericolo; 2) che il Paese d'origine abbia tentato di proteggerlo; 3) che restringere l'importazione di tali beni negli Stati Uniti ne scoraggi effettivamente il saccheggio; 4) che tali restrizioni siano coerenti con «l'interesse della comunità internazionale nel facilitare lo scambio di beni culturali tra le nazioni».

[478] VITALE , *The War on Antiquities*, p. 1487

meccanismo del CPIA, creando delle misure *ad hoc* entrate in vigore con inevitabile ritardo. Il *Miscellaneous Trade and Technical Corrections Act* del dicembre 2004, contenente la previsione che decretava l'applicazione del CPIA ai beni provenienti dall'Iraq anche in mancanza di una richiesta di accordo bilaterale da parte irachena, fu promulgato oltre un anno dopo l'invasione; come visto *supra*, l'emorragia di beni culturali trafugati era invece cominciata immediatamente allo scoppiare del conflitto. Simili considerazioni si possono applicare al *Protect and Preserve International Cultural Property Act* del 2016, quando l'emergenza relativa all'esportazione illecita di beni culturali siriani era già nota da tempo: già nel maggio 2012 l'Interpol esortava a vigilare sul potenziale contrabbando di mosaici provenienti dalla Siria[479].

Il caso siriano presenta, rispetto all'Iraq, delle difficoltà ulteriori, poiché i rapporti diplomatici tra Stati Uniti e governo siriano sono attualmente sospesi[480]. Finché permarrà questa situazione, è lecito aspettarsi che le eventuali procedure di restituzione incontrino difficoltà, o vengano congelate[481]. Quest'ultimo punto critico non è ovviamente un difetto esclusivo della legislazione statunitense: una simile *impasse* potrebbe essere incontrata da qualsiasi Stato si trovi a dover restituire dei beni culturali a un Paese d'origine di cui però non riconosce il governo – una situazione non improbabile nel contesto dei conflitti armati, specialmente di carattere non internazionale come guerre civili o insurrezioni.

Secondo alcuni commentatori, il CPIA avrebbe comunque pregio in quanto più efficace rispetto a un controllo stringente di tutte le importazioni di beni culturali negli

[479] CUNLIFFE E., MUHESEN N., LOSTAL M., *The Destruction of Cultural Property in the Syrian Conflict: Legal Implications and Obligations*, International Journal of Cultural Property, n. 23, p. 11

[480] *U.S. Relations with Syria*, U.S. Department of State, 23 luglio 2018, https://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3580.htm

[481] CUNLIFFE, MUHESEN, LOSTAL, *The Destruction of Cultural Property in the Syrian Conflict*, p. 12

Stati Uniti, che invece favorirebbe il ricorso al mercato clandestino[482]. Appare un dato a sostegno piuttosto debole: in primo luogo, perché non vi sono prove della correlazione tra la severità delle norme sulla circolazione dei beni culturali e il proliferare del mercato nero; i dati sembrano indicare piuttosto una maggiore incidenza, nei Paesi di destinazione dei beni, della mancanza di infrastrutture e personale specificamente formato all'applicazione delle norme esistenti. In secondo luogo il CPIA, che richiede l'avvio delle procedure per il *memorandum of understanding* da parte del Paese d'origine senza peraltro garantirne il successo, oltre a contraddire il meccanismo alla base delle convenzioni internazionali che le vede tanto più efficaci quanto più sono applicate capillarmente, lascia il fianco scoperto a situazioni di emergenza come quelle che si sono verificate con Iraq e Siria, rendendo necessarie misure aggiuntive e deroghe poco tempestive. Il CPIA, essendo formulato in maniera da evitare agli Stati Uniti di dover riconoscere automaticamente la legge di altri Stati, ha dunque l'effetto collaterale di rendere difficile tutela del patrimonio culturale mondiale proprio nelle situazioni in cui sarebbe auspicabile un'azione urgente..

Appare rilevante, in questo senso, come diverse operazioni di restituzione da parte degli Stati Uniti non abbiano applicato il CPIA o richiamato la Convenzione del 1970 a esso legata, bensì si siano avvalse del solo diritto doganale o di accordi informali. Hanno inoltre evitato di coinvolgere le proprie autorità diplomatiche o altri organi politici, lasciando le operazioni – anche a livello di rappresentanza istituzionale – alle forze dell'ordine, ad autorità locali o a istituzioni culturali, come i musei che avevano esposto beni importati illecitamente[483]. Tali operazioni risultano degne di nota, in quanto dimo-

[482] VITALE , *The War on Antiquities*, p. 1487

[483] Un esempio di questo genere di procedura è il già citato caso Hobby Lobby. V. anche *Other cases of return or restitution of cultural objects*, UNESCO, http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/illicit-trafficking-of-cultural-property/other-cases-of-return-or-restitution-of-cultural-objects/

strano comunque una volontà di facilitare la restituzione in tempi rapidi, una volta appurata l'esistenza di un illecito, anche in assenza di uno specifico accordo bilaterale col Paese d'origine[484]. Inoltre, la restituzione non è così soggetta alla previsione del CPIA che definisce come restituibili solo beni culturali catalogati in registri nazionali nel Paese d'origine, e quindi manca di prendere in considerazione i beni acquisiti tramite scavi illeciti. Una simile flessibilità del sistema è permessa anche dal fatto che gli Stati Uniti non prevedono l'esistenza di un organo centralizzato che si occupi esclusivamente di beni e patrimonio culturale, delegando tale funzione a fondazioni e istituzioni museali (come per esempio lo Smithsonian) che ricevono sussidi statali[485], o agli enti locali[486].

Tuttavia questa situazione evidenzia anche la debolezza del CPIA, nel momento in cui le stesse autorità statunitensi preferiscono aggirarlo e affidarsi ad altri strumenti normativi per portare a termine le restituzioni internazionali in maniera efficace. Inoltre, come già accennato, il CPIA si rivela un testo inadatto a far fronte a situazioni d'emergenza in cui il Paese d'origine non può richiedere un *memorandum of understanding*, ed è finora stato corretto con misure specificamente riferite alle crisi in atto. Vale quindi la stessa osservazione fatta per le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, per cui una volta esauritasi l'emergenza si è di nuovo di fronte a una tabula rasa normativa. In questo senso la previsione alla sez. 2 del *Protect and Preserve International Cultural Property Act* appare come un passo nella direzione giusta, poiché auspica l'istituzione di un comitato che collabori con l'esecutivo affinché il patrimonio culturale dei Paesi in situazioni di

[484] È il caso, per esempio, di una recente restituzione di beni archeologici di origine libanese: v. *3 ancient statues repatriated to Lebanese Republic*, U.S. Immigration and Customs Enforcement, 15 dicembre 2017, https://www.ice.gov/news/releases/3-ancient-statues-repatriated-lebanese-republic

[485] GARBER M., *Should the U.S. Have a Secretary of Culture?*, The Atlantic, 1 luglio 2013, https://www.theatlantic.com/entertainment/archive/2013/07/should-the-us-have-a-secretary-of-culture/277409/

[486] V. per esempio NYC Cultural Affairs, https://www1.nyc.gov/site/dcla/index.page

instabilità venga protetto e tutelato. Si tratta però di una mera raccomandazione, che per ora rimane nell'ambito delle buone intenzioni.

## 3.9 La proposta di Regolamento sull'importazione di beni culturali nell'Unione Europea

Nel 2017 la commissione Europea ha adottato una proposta di Regolamento sull'importazione di beni culturali[487], volta ad aggiornare in maniera significativa la legislazione dell'Unione in materia. Di fatto, come sottolineato anche nella valutazione d'impatto che accompagna la proposta[488], i regolamenti interni dell'Unione hanno privilegiato la tutela del patrimonio culturale degli Stati membri, tramite il controllo dell'esportazione[489]. Per quanto riguarda l'importazione, ci si affida alla normale legislazione doganale, con l'aggiunta del divieto di importazione di beni culturali provenienti da Siria[490] e Iraq[491]. Il 30 aprile 2015 è stata inoltre emanata una Risoluzione del Parlamento Europeo[492] sulla distruzione dei siti di importanza culturale a opera dell'ISIS, in cui, alla lettera L, punto 4, si chiede agli Stati membri di «applicare misure di sicurezza alle frontiere esterne dell'UE per evitare l'importazione illegale nel suo ter-

487 L'iter della proposta con tutti i documenti prodotti in merito sono consultabili su https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=COM:2017:375:FIN

488 *Commission Staff Working Document. Impact Assesment Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the import of cultural goods*, COM(2017) 375 final

489 *Council Regulation (EC) No 116/2009 of 18 December 2008 on the export of cultural goods,* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32009R0116

490 Council Decision (CFSP) 2015/837 of 28 May 2015 amending Decision 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:32015D0837

491 Council Regulation (EC) No 1210/2003 of 7 July 2003 concerning certain specific restrictions on economic and financial relations with Iraq and repealing Regulation (EC) No 2465/96, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32003R1210

492 European Parliament resolution of 30 April 2015 on the destruction of cultural sites perpetrated by ISIS/Da'esh (2015/2649(RSP)), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52015IP0179

ritorio di beni culturali provenienti da Siria e Iraq e li invita altresì a cooperare efficacemente nell'ambito di un'azione congiunta contro il traffico di beni culturali di origine siriana e irachena in Europa, giacché un'elevata percentuale del commercio di arte mediorientale è destinata al mercato europeo, oltre che agli Stati Uniti e all'area del Golfo».

La proposta di Regolamento avrebbe dunque lo scopo di colmare le lacune della legislazione europea in merito al contrasto al traffico illecito 'in entrata'. Sono inoltre previste delle iniziative parallele, alcune delle quali già in atto, per allineare il livello di preparazione e gli standard di diligenza tra i diversi Stati dell'Unione[493].

Un aspetto che vale la pena sottolineare è che, durante la fase di stesura della proposta di Regolamento, è stata effettuata una consultazione online rivolta ai vari portatori d'interesse che sarebbero in qualche modo coinvolti dal Regolamento: cittadini, imprese, associazioni professionali e rappresentanti di interessi, ONG e società civile, autorità pubbliche. Tra questi, solo le imprese sono risultate critiche nei confronti della proposta di misure più restrittive all'interno dell'Unione, sostenendo che sarebbero state meno efficaci, nel contrasto al traffico illecito e alla criminalità organizzata, rispetto a un supporto da parte dell'UE ai controlli nei Paesi fonte[494]. Sono state inoltre consultate in maniera specifica, e a più riprese, le autorità doganali e culturali degli Stati membri, anche se alla richiesta di una valutazione d'impatto sono state fornite risposte spesso incomplete e inconcludenti: 12 Stati membri su 16 interrogati hanno sostenuto che i loro attua-

[493] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the import of cultural goods, 2017/0158 (COD), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017PC0375, p. 3

[494] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the import of cultural goods, pp. 5-6

li sistemi non consentono una stima dei tempi necessari a implementare le misure proposte[495].

Nella valutazione d'impatto da parte della Commissione sono stati infine utilizzati metodi quantitativi per restringere il campo d'azione del Regolamento alle misure di più probabile efficacia; per esempio, si è giunti alla conclusione che sia utile applicare una definizione ampia di 'beni culturali[496], differenziando invece il tipo di documentazione richiesta a seconda dell'età del manufatto che si vuole importare, ponendo una soglia più alta per i beni archeologici in quanto più a rischio di essere stati esportati illecitamente[497].

Il testo definitivo della proposta di regolamento, al punto 6 del preambolo richiama le definizioni di beni culturali sia della Convenzione del 1970 che della Convenzione UNIDROIT, poiché sia gli Stati dell'Unione che molti Stati terzi hanno ratificato o comunque hanno già familiarità con tali atti; al punto 8 si stabilisce la soglia dei 250 anni di età minima per i beni culturali interessati dal Regolamento, in modo da non ostacolare eccessivamente il libero commercio. Il punto 10 invece raccomanda un sistema di controllo rafforzato per i beni archeologici e altri beni culturali a rischio di saccheggio, chiedendo alle autorità degli Stati di esigere una documentazione completa dei passaggi di proprietà del bene dall'origine al possessore attuale prima di emettere una licenza di importazione, che d'altro canto dovrà essere rilasciata, se concessa, in tempi ragionevoli. Siamo quindi di fronte, fin dalla premessa, a un testo che tenta di armonizzare le esigenze del mercato con quelle della tutela contro il traffico illecito.

---

[495] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the import of cultural goods, p. 6

[496] *Commission Staff Working Document. Impact Assesment* , p. 40

[497] *Commission Staff Working Document. Impact Assesment* , pp. 45-46

Più di tutto, però, risulta degno di nota il primo punto: «[...]è opportuno prevedere l'introduzione di norme comuni sul commercio con i paesi terzi per garantire la protezione efficace dalla perdita di beni culturali, la preservazione del patrimonio culturale dell'umanità e la prevenzione del finanziamento del terrorismo mediante la vendita ad acquirenti dell'Unione di patrimonio culturale trafugato». La lotta al finanziamento al terrorismo è una delle priorità del Regolamento, ma lo è in maniera generale: non si tratta di un misura d'emergenza in risposta a una specifica crisi, ma del riconoscimento che il traffico illecito di beni culturali può avere ricadute concrete che vanno oltre il concetto 'alto' di danneggiamento del patrimonio culturale dell'umanità.

Il testo del Regolamento vero e proprio norma, in 15 articoli, le condizioni e le procedure per *l'entrata* di beni culturali nel territorio dell'Unione. Ovviamente, essendo prevista la libera circolazione di merci e persone all'interno dell'UE, il Regolamento non riguarda i beni culturali già presenti entro il territorio doganale europeo. Vengono inoltre applicate[498] misure diverse ai beni importati nell'Unione per motivi di studio o ricerca scientifica, o per essere depositati in istituzioni pubbliche a scopo di protezione (art. 3).

L'art. 4 norma le procedure per la richiesta di licenza di importazione, che, come accennato *supra*, è necessaria solo per alcune categorie di beni reputate a rischio[499], cioè manoscritti rari e incunaboli, e reperti archeologici, sia intesi come oggetti a sé stanti, sia come frutto di smembramento di monumenti o siti – un possibile riferimento alle operazioni di distruzione mirata operate dall'ISIS quanto da altri attori della guerra in Siria che, come si è visto, spesso hanno l'effetto non secondario di trasformare beni culturali immobili in meglio commerciabili reperti mobili. Anche la definizione di « pro-

[498] Ai sensi del Regolamento UE n. 952/2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione.
[499] Le categorie sono trattate nel dettaglio nell'Allegato al Regolamento (Annex I).

dotti di scavi archeologici, regolari *o clandestini*» appare in questo senso rilevante. Specificando di dover applicare le stesse procedure sia ai beni di comprovata provenienza lecita, sia a quelli scavati illecitamente, il Regolamento non lascia spazio alla mancata diligenza. Allo stesso tempo, è opportuno chiedersi se un importatore, una volta a conoscenza dell'origine illecita dei beni, ne farebbe menzione nella documentazione richiesta. Tale documentazione deve essere accompagnata da «qualsiasi documento di accompagnamento e informazione attestanti che i beni culturali in questione sono stati esportati dal paese di origine in conformità delle sue disposizioni legislative e regolamentari». Vi è inoltre l'ulteriore disposizione per cui, se il Paese d'origine è parte della Convenzione del 1970, la documentazione deve dimostrare anche il rispetto delle disposizioni di tale atto.

La verifica della richiesta di licenza spetta alle autorità competenti del Paese dell'Unione presso cui viene presentata, e deve essere conclusa entro novanta giorni. La richiesta può essere respinta se le prove della liceità dell'esportazione dal Paese d'origine – indipendentemente dal fatto che esso sia parte della Convenzione del 1970 – sono considerate insufficienti, o se vi è il ragionevole sospetto che il bene non sia stato acquisito legalmente. Questa previsione lascia spazio di manovra alle autorità deputate all'esame delle richieste di licenza. Appare quindi fondamentale che, parallelamente all'implementazione del Regolamento, vi sia un allineamento delle diverse autorità competenti dei membri dell'Unione sugli standard di diligenza da applicare. Ancora meno rigide sono le norme dell'art. 5, riguardanti le categorie di beni culturali non considerati a maggior rischio di traffico illecito, che richiedono solo una dichiarazione scritta da parte del titolare dei beni (che non è necessariamente l'importatore) in cui si affer-

ma la regolarità dell'esportazione dei beni dal Paese d'origine sia rispetto alla sua legislazione, sia, nel caso ne sia parte, rispetto alle norme della Convenzione del 1970.

All'importatore si chiede di presentare, insieme all'autocertificazione, una scheda standardizzata che descriva dettagliatamente il bene, in modo da consentirne l'identificazione da parte delle autorità doganali. La proposta di regolamento non specifica quali siano gli standard da seguire per la compilazione della scheda, ma nella valutazione d'impatto e altri documenti in supporto al regolamento si propone lo standard Object ID. Usare un modello unico agevolerebbe molto il lavoro delle autorità doganali, che di fatto sono responsabili di valutare l'idoneità di un bene a entrare l'Unione; inoltre, le dogane sono autorizzate dal Regolamento anche a esaminare fisicamente gli oggetti ed effettuare perizie (art. 6). Hanno inoltre il diritto di trattenere temporaneamente i beni per cui gli obblighi di documentazione non sono stati rispettati (art. 8). Il periodo massimo di trattenimento è di sei mesi, entro il quale le autorità doganali devono decidere se rimettere il bene a disposizione del dichiarante oppure trattenerlo ulteriormente in caso altre norme dell'Unione o dello Stato membro lo prevedano.

L'art. 9 tratta della cooperazione amministrativa tra gli Stati membri; in particolare viene proposto un sistema in rete per lo scambio di informazioni e l'archiviazione. L'art. 10 prevede che ogni Stato membro, coerentemente con la propria legislazione interna, applichi delle sanzioni «effettive, proporzionate e dissuasive» a chiunque contravvenga alle disposizioni del Regolamento, soprattutto nel caso di contraffazione e falsificazione della documentazione richiesta. L'art. 11, infine, determina che gli Stati membri mettano in atto iniziative di formazione delle rispettive autorità competenti, e suggerisce di lanciare campagne di sensibilizzazione rivolte ai potenziali acquirenti di beni culturali.

In ultima analisi, il Regolamento appare importante soprattutto per l'integrazione della lotta al finanziamento del terrorismo internazionale tra i propri principi fondanti. Anche l'introduzione di una licenza di importazione per i beni a maggior rischio di contrabbando risulta di rilievo, in quanto avrebbe l'effetto di uniformare le legislazioni degli Stati almeno in merito all'introduzione di questi beni in Europa; il traffico illecito non sarebbe quindi più facilitato dal passaggio attraverso dogane dagli standard più bassi di altre.

Per il resto, tuttavia, il Regolamento opera alcune concessioni alle esigenze del mercato: l'autocertificazione per i beni che non rientrano nella categoria di cui sopra è, potenzialmente, una previsione facilmente aggirabile e che implica un livello di controllo più basso. Si ripresenta inoltre il problema della soglia temporale determinata dall'adesione alla Convenzione del 1970, che lascia in sospeso le sorti dei beni esportati illecitamente dal Paese d'origine in una data antecedente[500]. Il restante testo del Regolamento lascia anche maggior spazio di manovra agli Stati, presentando proposte e suggerimenti più che obblighi, e subordinandosi in più punti alla legislazione nazionale esistente.

[500] Questo aspetto diventa ancora più critico se si tiene conto del fatto che il materiale etnografico e i reperti anatomici non sono soggetti all'obbligo di ottenimento della licenza d'importazione, lasciando aperta la sempre annosa questione dell'appropriazione, da parte occidentale, di manufatti indigeni in epoca coloniale, ma anche dei corpi degli indigeni stessi. Ovviamente molti tra tali reperti sono *già* presenti entro i confini dell'UE, ma la loro esclusione dall'obbligo di licenza appare indicativa. Su questo tema, v. LEMAIRE S., BLANCHARD P., BANCEL N., BOETSCH G., *Zoo umani. Dalla Venere ottentotta ai reality show*, Ombre Corte, Verona, 2002.

## 3.10 Dentro e fuori dell'Unione: alcune criticità del sistema europeo

La proposta di regolamento UE sull'importazione dei beni culturali è rilevante in quanto, tra i membri dell'Unione si trovano tanto Paesi fonte quanto Paesi mercato o di transito, con le inevitabili disparità nella legislazione in materia di circolazione dei beni culturali. Sono presenti inoltre asimmetrie di ordine economico, per cui le risorse allocate per la protezione dei beni culturali non sono equivalenti tra i vari Stati. Come visto *supra*, uno Stato come la Bulgaria, che si trova, per la sua posizione geografica, a fare da testa di ponte il traffico illecito di beni culturali provenienti dal Medio Oriente, vede la sua situazione esacerbata dalla scarsità di risorse economiche e strutturali, e da una legislazione volta più a tutelare il patrimonio nazionale che a normare la circolazione di quello proveniente dall'estero. Il regolamento proposto, per quanto non esente da compromessi, avrebbe il pregio di portare gli Stati dell'Unione a un livello uniforme sul controllo delle importazioni, evitando così situazioni in cui un bene entrato in uno Stato dalla legislazione debole può eludere i controlli del Paese di destinazione finale sfruttando l'assenza di barriere doganali interne all'UE[501].

La situazione si complica ulteriormente guardando ai Paesi membri dello Spazio Economico Europeo (SEE) ma non dell'UE, cioè Islanda, Norvegia e Liechtenstein, membri anche dell'EFTA insieme alla Svizzera[502]. La sola appartenenza al SEE garantisce a tali Paesi le quattro libertà del mercato interno (libera circolazione di beni, persone, servizi e capitali), e l'applicazione delle politiche riguardanti la concorrenza, i tra-

[501] *Commission Staff Working Document. Impact Assesment* , pp. 17-18

[502] Fu l'EFTA (European Free Trade Association) a creare il SEE proprio per intrattenere rapporti con l'Unione. La Svizzera ha però preferito rimanere fuori dal SEE e stipulare accordi bilaterali con i singoli Stati europei. V. *European Free Trade Association*, Atlante Geopolitico Treccani 2016, http://www.treccani.it/enciclopedia/european-free-trade-association_res-bdcfe2e8-8947-11e6-9e53-00271042e8d9_%28Atlante-Geopolitico%29/

sporti, l'energia e la cooperazione economica e monetaria. Non essendo però membri UE tali Stati rimangono al di fuori dell'unione monetaria, e sono svincolati dalle politiche dei trattati UE, tra cui l'unione doganale e la politica estera comune. Tuttavia, un comitato composto da rappresentanti del SEE e dell'UE si riunisce ogni mese per valutare quali atti UE possano essere integrati nel SEE, in particolare quelli riguardanti il mercato interno[503].

Gli Stati EFTA/SEE, dotati di accesso al mercato interno ma anche di discrezionalità sull'adozione dei regolamenti europei, hanno quindi un ruolo potenzialmente cruciale nel rafforzamento o nell'indebolimento del controllo sulla circolazione dei beni culturali all'interno dell'Unione. Implementando la Convenzione del 1970, ratificata nel 2003, la Svizzera ha adottato una legge federale sul trasferimento internazionale di beni culturali e la relativa ordinanza di implementazione, entrata in vigore il primo giugno 2005[504]. Secondo la legge svizzera, i beni culturali che transitano sul territorio federale devono essere accompagnati da una descrizione dettagliata del bene in questione, incluso il luogo dello scavo nel caso di beni archeologici. La persona responsabile dell'importazione o del transito del bene deve inoltre dichiarare che quest'ultimo non è soggetto a restrizioni sull'esportazione dal Paese d'origine, se tale Paese è parte della Convenzione, e in generale applicare la dovuta diligenza per escludere che il bene abbia provenienza illecita. Delle misure aggiuntive integrate nel 2016 richiedono una perizia ufficiale su tutti i beni archeologici destinati all'importazione nelle zone franche. In caso di origini sospette o nell'assenza di una documentazione internazionalmente riconosciuta, sarà vietato l'ingresso dell'oggetto nelle strutture dedicate al deposito di beni

[503] *Lo Spazio economico europeo (SEE), la Svizzera e il Nord*, Note tematiche sull'Unione Europea. Parlamento Europeo, http://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/169/lo-spazio-economico-europeo-see-la-svizzera-e-il-nord

[504] Federal Act on the International Transfer of Cultural Property (CPTA) e ordinanza (CPTO) n. 16

(c.d. 'punti franchi'[505])[506]. La legge federale ritiene quindi sufficiente l'autocertificazione da parte dell'importatore, con parametri più stringenti riguardanti i beni archeologici, evidentemente in risposta alla recente emergenza relativa al finanziamento al terrorismo tramite il traffico illecito di beni culturali e in ottemperanza alla Risoluzione 2199(2015) del Consiglio di Sicurezza[507].

Può risultare interessante riprendere in esame la situazione norvegese, sia alla luce del caso studio dello scandalo Schøyen, sia perché si tratta di un Paese EFTA/SEE ai confini con l'Unione Europea (ma non insulare come l'Islanda). Come già visto nella panoramica sulle fonti, la legislazione norvegese ha subito nel corso degli anni diversi aggiornamenti tesi a rafforzare il contrasto al traffico illecito, ma difficilmente si può definire un sistema solido. La più recente versione dei regolamenti sul ritorno dei beni culturali rubati o illecitamente esportati, per esempio, tutela i beni degli altri Stati SEE sulla base della Direttiva 2014/60/UE, e degli Stati parti alla Convenzione UNIDROIT o alla Convenzione del 1970. In caso di Stati esterni al SEE, però, fa testo solo la Convenzione UNIDROIT, che allo stato attuale delle cose conta un numero limitato di ratifiche, a cui si è aggiunta solo nel 2018 quella della Siria; l'Iraq non ha mai ratificato il trattato. Il diritto alla restituzione viene inoltre applicato solo ai beni registrati in istituzioni pubbliche, o per beni di provata importanza tradizionale o rituale per le popolazioni indigene. Si tratta quindi di una forma di tutela molto ristretta, che, come accade nel CPIA americano, esclude dall'obbligo di restituzione i beni scavati illecitamente, in quanto non documentati in alcun registro pubblico del Paese d'origine.

[505] LAIRD M., *I porti franchi svizzeri, crocevia del mercato dell'arte*, Swissinfo.ch, 17 luglio 2012, https://www.swissinfo.ch/ita/economia/magazzini-dell-arte_i-porti-franchi-svizzeri--crocevia-del-mercato-dell-arte/33097704

[506] *Commission Staff Working Document. Impact Assesment* , p. 8

[507] V. Counterterrorism strategy for Switzerland, 18 settembre 2015, https://www.admin.ch/gov/en/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-58807.html

Oltre che nell'ambito di applicazione della legge, il sistema norvegese mostra delle debolezze anche dal punto di vista amministrativo. In primo luogo, il fatto che enti diversi abbiano l'autorità di emettere licenze di esportazione a seconda della categoria cui appartiene l'oggetto, favorisce potenzialmente la dispersione di informazioni sui beni in circolazione. In secondo luogo, è stato rilevato che le autorità doganali norvegesi non hanno ancora acquisito le necessarie competenze riguardanti riconoscimento dei beni a rischio di traffico illecito e la conoscenza delle leggi internazionali in merito[508]. Queste carenze appaiono se possibile più gravi, da un punto di vista puramente pragmatico, delle stesse lacune legislative; l'esempio degli Stati Uniti dimostra che lì dove non arrivano le direttive specifiche sui beni culturali può venire in aiuto il diritto doganale, soprattutto se supportato da un'attenta attività investigativa.

Anche la posizione del Regno Unito nel contesto europeo sarebbe meritevole di commento, trattandosi, come si è visto a più riprese, di uno dei fulcri del mercato dell'arte e dell'antiquariato. Tuttavia, al momento della stesura di questo lavoro, non è possibile prevedere in che maniera l'uscita del Regno Unito dall'UE influenzerà le norme britanniche sulla circolazione dei beni culturali.

## 3.11 La legge tedesca sui beni culturali del 2016: una legge modello?

La nuova legge tedesca sui beni culturali, entrata in vigore nel 2016, è stata accolta da molti commentatori come una legge modello in grado non solo di tutelare il patri-

[508] Ramskjær L., *Norwegian Legislation on Cultural Heritage*, in *Stop Heritage Crime. Good practices and recommendations*, National Heritage Board of Poland, Varsavia, 2011, p. 29

monio culturale della Germania, ma anche di offrire dei validi strumenti per favorire il contrasto al traffico illecito.

La legge del 2016 era stata preceduta, nel 2007, da una legge sul ritorno dei beni culturali che costituiva l'adattamento della legislazione federale tedesca alla Convenzione del 1970, ed entrata in vigore l'anno successivo. Un rapporto del 2013 ne rilevò l'insuccesso: malgrado la legge del 2007 fosse stata redatta con l'intenzione di semplificare l'iter per la restituzione, precedentemente normato dalla legge del 1998 sul ritorno dei beni culturali[509], nei cinque anni successivi alla sua entrata in vigore nessuna richiesta di restituzione da parte dei Paesi d'origine era andata a buon fine. La legge del 2007 poneva delle condizioni troppo stringenti perché gli Stati richiedenti potessero adeguarvisi[510], tra cui l'obbligo, per il bene richiesto, di essere iscritto nei registri pubblici, che, come già sottolineato, esclude di conseguenza i frutti degli scavi illeciti[511]. Le uniche restituzioni andate a buon fine furono operate seguendo altre normative, o su base volontaria[512]. La legge necessitava quindi di una revisione.

Quali, dunque, i meriti e le eventuali mancanze della legge del 2016? Un primo aspetto positivo può essere la rapidità con cui la precedente normativa è stata superata a fronte del suo insuccesso, malgrado accesi dibattiti pubblici e politici[513]. Una simile tempestività denota una volontà forte da parte dello Stato tedesco di munirsi di una legi-

[509] *Report of the Federal Government on the protection of cultural property in Germany*, https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/730736/0573ee8b43c3cf1e838df553a92de32b/2013-08-12-bericht-kulturgutschutz-englisch-download-bkm-data.pdf?download=1, pp. 4-5

[510] *Report of the Federal Government on the protection of cultural property in Germany*, p. 5

[511] WEILER-ESSER J., *The New German Act on the Protection of Cultural Property. A Better Protection For Archaeological Heritage in Germany and Abroad?*, «Journal of Art Crime», vol. 10, n. 3, p. 6

[512] *Report of the Federal Government on the protection of cultural property in Germany*, p. 6

[513] WEILER-ESSER, *The New German Act on the Protection of Cultural Property*, p. 7

slazione efficace, che non sia destinata a restare lettera morta, soprattutto per quanto riguarda il meccanismo delle restituzioni.

Ciò è evidenziato anche dalla previsione che richiede a chi importi un bene culturale in territorio tedesco la licenza d'esportazione del Paese d'origine, e non semplicemente dell'ultimo Paese in cui il bene è stato custodito. Lo Stato tedesco ha anche creato a questo scopo una homepage che raccoglie le leggi in materia di esportazione degli Stati parti della Convenzione del 1970[514], in modo, è lecito supporre, che non se ne possa professare l'ignoranza. Un'altra caratteristica della legge è infatti l'alto livello di diligenza richiesto ai mercanti d'arte, che sono tenuti a presentare una documentazione puntuale insieme ai beni importati dall'estero che intendono immettere sul mercato. Queste previsioni, contenute nel capitolo 4 della legge, non prevedono l'applicazione di una soglia temporale; devono cioè essere applicate a ogni bene acquisito a scopo di commercio, indipendentemente da quando il mercante ne è entrato in possesso. Anche qui, il concetto di dovuta diligenza è lasciato il meno vago possibile, in modo da renderlo difficile da aggirare. Per esempio, nella sezione 42(2), si fanno degli esempi di condizioni che rendono sospetta l'acquisizione di un bene culturale, come una transazione in contanti al di sopra dei 5000 euro o, per contro, la richiesta di un prezzo insolitamente basso. Lo scopo di queste previsioni (che coinvolgono anche chi non lavora nel mercato dell'arte in maniera professionale) è chiaramente quello di scongiurare, o rendere perlomeno perseguibile, una situazione come quella vista nel caso Hobby Lobby, in cui l'acquirente ha professato ignoranza della provenienza illecita dei beni anche quando la compravendita era avvenuta tramite una serie di intermediari e prestanome, e altri meccanismi palesemente poco chiari.

[514] WEILER-ESSER, *The New German Act on the Protection of Cultural Property*, p. 7

Tali previsioni, all'indomani dell'entrata in vigore della legge, hanno creato malcontento nel mercato dell'arte in Germania, costringendo alcuni mercanti a ritirare dalle aste o dal commercio numerosi beni per i quali non era disponibile documentazione adeguata[515]. La normativa appare tuttavia più 'morbida' se vista dalla prospettiva delle procedure di restituzione. I beni culturali senza una data di importazione certa vengono considerati automaticamente come rimossi dal territorio dello Stato parte che ne fa richiesta dopo la ratifica della Convenzione del 1970 da parte della Germania, il 26 aprile 2007. In assenza di documentazione, dunque, si presume l'importazione illecita, favorendo lo Stato richiedente. Tuttavia, è anche previsto che, sulla base della legge di Procedura Amministrativa, e in accordo sulle procedure amministrative dei singoli *Land*, la documentazione richiesta possa essere sostituita da una dichiarazione giurata. Se chi pronuncia la dichiarazione sulla provenienza del bene – per esempio il precedente possessore – è in malafede o connivente, in assenza di ulteriori prove la situazione si rovescia in favore del possessore del bene illecitamente importato.

Un altro possibile elemento di debolezza è che hanno titolo per la richiesta di ritorno solo gli Stati membri dell'UE o Parte della Convenzione del 1970. Malgrado quest'ultima conti un numero consistente di ratifiche, non è ancora stata adottata dalla totalità degli Stati riconosciuti, e la legge non contiene indicazioni su come trattare eventuali richieste da parte di Stati non parti della Convenzione. La legge però ha il pregio di prevedere situazioni in cui la richiesta di restituzione del bene avvenga da parte di più Stati, tenendo conto di situazioni come, per esempio, il frazionamento dell'ex URSS o dell'ex Jugoslavia in più Stati indipendenti, o altre possibili ridefinizioni dei confini. Tra le fonti giuridiche consultate per questo lavoro, è l'unica a contenere una previsione simile, confermandosi un testo innovativo per la sua completezza. L'ultimo, e forse più

[515] WEILER-ESSER, *The New German Act on the Protection of Cultural Property*, p. 9

importante, aspetto criticabile, sono le soglie temporali per l'applicazione di diverse previsioni stabilite sulla base della ratifica tedesca della Convenzione del 1970, cioè il 2007, e dell'entrata in vigore della legge in esame, il 2016. Per gli illeciti antecedenti a quest'ultima, vale la precedente legge sulla restituzione, che, come si è visto, è risultata quasi inapplicabile. È lecito supporre che tale soglia temporale serva a tutelare, ancora più che il mercato, le collezioni pubbliche.

In ultima analisi, la legge tedesca si presenta come molto completa, e tesa a eliminare le più comuni ambiguità e scappatoie che circondano le dispute sulla provenienza dei beni culturali importati. La sua relativa novità però impedisce di formulare una valutazione precisa sulla sua efficacia, e se effettivamente potrà costituire un modello imitabile anche da altri Stati.

# CONCLUSIONI

## RISULTATI RAGGIUNTI

Alla luce dell'analisi eseguita nel corso di questo lavoro, si possono rilevare due categorie di norme in atto per il contrasto al traffico illecito proveniente da zone di conflitto armato: i provvedimenti d'emergenza e le misure a lungo termine.

Nella prima categoria rientrano le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, e di conseguenza le forme con cui esse sono state implementate dagli Stati. Il fatto che le Risoluzioni di carattere vincolante menzionino esplicitamente ISIS, Al Qaeda e il Fronte al-Nusra ne esaurisce l'applicabilità una volta che queste organizzazioni saranno represse o esauriranno la loro influenza. Le raccomandazioni di carattere più generale si trovano in atti di *soft law*, e comunque mantenendo il riferimento al contrasto al terrorismo[516]. Come si è visto, il finanziamento del terrorismo internazionale non è l'unica destinazione dei proventi del traffico illecito, che arricchiscono anche la criminalità organizzata[517]. Soprattutto, il traffico illecito danneggia il patrimonio culturale e, a lungo andare, lo sviluppo economico dei Paesi d'origine, indipendentemente da chi sia il committente dei furti e degli scavi clandestini. È sufficiente guardare agli eventi riassunti in

[516] V. per esempio la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 2322 (2016), par. 12: «The Security Council […] Urges States to develop, including, upon request, with the assistance of UNODC and in close cooperation with UNESCO and INTERPOL, broad law enforcement and judicial cooperation in preventing and combating all forms and aspects of trafficking in cultural property and related offences that benefit or may benefit terrorist or terrorist groups, and to introduce effective national measures at the legislative and operational levels where appropriate».

[517] CAMPBELL, *The Illicit Antiquities Trade as a Transnational Criminal Network*, p. 134

questo studio per notare come la crisi economica e politica dell'Iraq all'indomani delle sanzioni internazionali del 1990 sia stata sufficiente a favorire la proliferazione di scavi clandestini ed esportazioni illecite, senza che il finanziamento al terrorismo fosse ancora coinvolto.

Vale inoltre la pena ribadire che la crisi siriano-irachena è stata scelta come oggetto principale di questo lavoro non come caso a sé, ma come punto di partenza di un percorso induttivo attraverso cui illustrare i meccanismi che muovono il traffico illecito proveniente da zone di conflitto armato. Risulta quindi auspicabile l'introduzione di norme che siano il più possibile applicabili a diversi contesti, invece della creazione di misure *ad hoc* per ogni situazione di crisi che si presenta sullo scenario internazionale; misure che, peraltro, sono destinate a essere intraprese con un fisiologico ritardo rispetto all'emergenza che intendono arginare.

L'interesse dell'opinione pubblica nei confronti della tutela del patrimonio culturale minacciato dal terrorismo o dai conflitti armati ha probabilmente raggiunto un livello senza precedenti grazie ai mezzi di comunicazione di massa: si può tracciare un filo conduttore che parte dalla diffusione delle immagini della demolizione dei Buddha di Bamiyan nel 2001, passa dalle riprese dei saccheggi del Museo di Baghdad nel 2003, e culmina con i video diffusi dall'ISIS a scopo propagandistico negli anni Dieci del ventunesimo secolo[518]. Anche la distruzione dei mausolei di Timbuctù e la condanna di Ahmad Al Faqi Al Mahdi di fronte alla Corte Penale Internazionale, che ha sanzionato tale distruzione come crimine di guerra, hanno ottenuto risonanza mediatica[519]. Sebbene sia

[518] *Dai Buddha di Bamiyan a Mosul, quando il fanatismo uccide l'arte*, Askanews, https://www.youtube.com/watch?v=xc-lQ6vas4E

[519] LOMBARDI A., *Mali, processo storico all'Aia per la distruzione dei mausolei di Timbuctù*, Repubblica, 22 agosto 2016, https://www.repubblica.it/esteri/2016/08/22/news/mali_processo_distruzione-146421835/?refresh_ce

soprattutto la distruzione a ottenere l'attenzione dei media, si può ottimisticamente sperare di stare assistendo a un progressivo cambio di sensibilità dell'opinione pubblica nei confronti della tutela del patrimonio universale, paragonabile per certi versi al mutato atteggiamento generale nei confronti dell'industria delle pellicce o della protezione dell'ambiente, e che avrebbe l'effetto di rendere sempre meno appetibile l'acquisizione di beni culturali di dubbia provenienza, che perderebbero così il loro prestigio di status symbol[520]. Va da sé che il processo debba essere agevolato da attività di sensibilizzazione mirate, come sta accadendo con Unite4Heritage da parte dell'UNESCO e numerose altre iniziative portate avanti da istituzioni culturali come università e fondazioni[521]. Anche l'aggiornamento delle norme nazionali e regionali diventerebbe opportuno politicamente, in quanto andrebbe incontro a un sentimento diffuso, e avrebbe efficacia a lungo termine invece di rispondere all'emergenza del momento; in questo senso, la legge tedesca del 2016 e la proposta di regolamento UE appaiono come passi nella giusta direzione.

Tali motivi di ottimismo non cancellano, tuttavia, gli elementi meno favorevoli. I due principali Paesi mercato occidentali, gli Stati Uniti e il Regno Unito, mantengono un sistema potenzialmente permeabile alla penetrazione di beni illecitamente esportati nei loro territori. Come si è visto, la legge statunitense ha sufficiente elasticità per mettere in atto un'efficace azione di contrasto al traffico illecito, per quanto più focalizzata

[520] CAMPBELL, *The Illicit Antiquities Trade as a Transnational Criminal Network*, pp. 137-138

[521] Si veda per esempio l'opera di divulgazione e sensibilizzazione sulla lotta al traffico illecito portata avanti dal Världskulturmuseet di Stoccolma (http://www.varldskulturmuseerna.se/en/research-collections/illicit-trafficking-of-cultural-property/) o le numerose iniziative di cooperazione internazionale intraprese da istituzioni italiane come lo stesso MiBAC (http://www.prioritacultura.it/?id=10&I=%E2%80%9CSiria_Splendore_e_Dramma%E2%80%9D) o l'Università Cà Foscari di Venezia, parte del progetto europeo NETCHER per la mappatura digitale del patrimonio a rischio di furto o di scavi illeciti (https://www.unive.it/pag/14024/?tx_news_pi1%5Bnews%5D=5412&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=64046660e838e2a5e83006afeb79ec3a)

sul facilitare la restituzione che sullo scoraggiare l'acquisizione di beni di provenienza illecita, come dimostra la soluzione del caso Hobby Lobby tramite un accordo extragiudiziale. Questa stessa malleabilità delle procedure, però, contiene in nuce la possibilità di essere applicata in senso opposto: qualora mancasse la volontà politica di ostacolare il traffico illecito e restituire i beni nella maniera più veloce ed efficiente, la sola applicazione del CPIA sarebbe, come si è visto *supra*, insufficiente a garantire la provenienza lecita dei beni in circolazione. Gli ostacoli burocratici e diplomatici posti dall'obbligo di richiesta di un *memorandum of understanding* fanno sì che uno Stato trovatosi in un'improvvisa situazione di crisi, in mancanza di un accordo bilaterale preesistente, rimanga privo di tutele nei confronti del mercato statunitense.

Allo stesso modo, l'uscita definitiva del Regno Unito dall'Unione Europea lascia aperte molte incognite, poiché vengono a mancare le garanzie affinché la legislazione britannica si mantenga (pur nella sua storica tendenza al lassismo nei confronti del mercato dell'arte e delle antichità) perlomeno coerente con le normative UE. Ma, al di là dei casi specifici di USA e UK, il principale motivo di preoccupazione per il futuro è che la rilevanza della tutela del patrimonio nel discorso pubblico si esaurisca prima che si sia riusciti a implementare norme efficaci in quantità – e qualità – significativa. Si è infatti già rilevato come, per esempio, la ratifica delle Convenzioni internazionali non abbia necessariamente effetti concreti qualora venga procrastinato l'adattamento del diritto interno per le Convenzioni non *self-executing*[522]. Soprattutto, le norme introdotte dovrebbero essere supportate a livello operativo: come si è visto nel caso Schøyen, la mancanza di una forza di polizia dotata di risorse adeguate e di direttive precise per il contrasto al traffico illecito fa sì che, nella pratica, beni di provenienza illecita possano circolare senza timore di eccessive conseguenze per il mercante o per il possessore finale.

[522] Si veda per esempio il caso delle icone cipriote in Olanda, trattato nel capitolo II.

Un più efficace contrasto del traffico illecito nei Paesi di destinazione necessiterebbe, idealmente, non solo del rispetto delle norme internazionali esistenti, ma anche di un costante supporto materiale e politico agli organi incaricati di applicarle, sia tramite il finanziamento dello loro attività, sia tramite una formazione specifica degli operatori. Appare importante, inoltre, rendere l'acquisizione di beni culturali illecitamente esportati dal Paese d'origine, o la cui provenienza risulti comunque poco chiara, un investimento svantaggioso per il compratore finale[523]. Nel commento alla legge tedesca è stato sollevato l'interrogativo se l'innalzamento degli standard richiesti riguardo la documentazione sulla provenienza dei beni possa arrivare a reprimere anche il mercato lecito: si tratta di un delicato equilibrio, non privo di fattori di rischio, per esempio la diffusione di falsi[524]. Anche le istituzioni pubbliche in cerca di acquisizioni, e gli accademici coinvolti da compratori privati per lavori di consulenza e autenticazione, dovrebbero essere scoraggiati dall'agevolare la circolazione di materiale esportato illecitamente.

Per cambiare la percezione generale del traffico illecito, in modo che gli attori del mercato e delle istituzioni culturali ne prendano le distanze, è necessario comunicare che non si tratta di un crimine privo di vittime (e non solo perché delle vittime sono state mietute, come nel caso dell'uccisione di Khaled al-Asaad a Palmira). Come discusso nei capitoli precedenti, il traffico illecito contribuisce, al pari della distruzione, all'erosione delle risorse culturali ed economiche di un popolo, spesso accentrandole in Paesi che di risorse sono già ricchi. Anche qualora non vi fosse l'intenzione di partecipare a un'operazione di genocidio culturale e i beni venissero esportati illecitamente a scopo di

[523] CAMPBELL, *The Illicit Antiquities Trade as a Transnational Criminal Network*, p. 137

[524] HARDY S. (ConflictAntiquities), «This is why fake news about antiquities trafficking is dangerous. It intensifies suffering & risk around real harm, in this case in Syria... It feeds into related problems, like religious-nationalist conspiracy theory in Turkey... (The manuscript is fake.)», Twitter.com, 8 febbraio 2019, https://twitter.com/conflictantiq/status/1093899611381616642

mero lucro, chi partecipa al traffico illecito si rende complice di un processo di *desertificazione* culturale che non è opportuno continuare a ignorare.

## Difformità rispetto all'ipotesi iniziale e mutamenti in itinere

La ricerca ha generalmente confermato la tesi di partenza, secondo cui, per un efficace contrasto al traffico illecito, risulta necessario uno sforzo reale soprattutto da parte dei Paesi di destinazione; guardando al caso di Siria e Iraq, in tempo di pace il controllo del territorio e la tutela del patrimonio culturale erano stati gestiti in maniera efficiente da entrambi gli Stati. Spetterebbe quindi ai Paesi mercato implementare in maniera concreta le normative esistenti, e possibilmente migliorarle, oltre a fornire il proprio supporto nelle aree di crisi.

Il principale cambiamento nei confronti dell'ipotesi di partenza riguarda piuttosto le modalità con cui appare opportuno dissuadere gli attori del mercato dal punto di vista dei Paesi di destinazione. Inizialmente si era pensato a un generale inasprimento delle sanzioni una volta accertata la responsabilità di un illecito, contrariamente alla tendenza generale ad applicare pene lievi per i reati relativi al traffico di beni culturali[525], se non proprio alla soluzione delle dispute in via extragiudiziale come nel caso Hobby Lobby. Limitarsi a chiedere il pagamento di un'ammenda non sarebbe stato un deterrente adeguato, specialmente considerando che spesso i compratori finali dei beni illecitamente esportati sono persone con una ragguardevole disponibilità economica. L'analisi approfondita delle meccaniche del mercato illecito e della legislazione vigente hanno invece portato a riconsiderare questa posizione. Come spiegato nel paragrafo precedente, si è

[525] «[…] al massimo, si fa una passeggiata in carcere», in Isman, *I predatori dell'arte perduta: il saccheggio dell'archeologia in Italia*, p. 34.

giunti alla conclusione che il mercato illecito, dal lato dei Paesi di destinazione, possa essere più efficacemente soffocato lavorando sulla percezione pubblica del traffico di antichità, rendendo il bene culturale di provenienza illecita un investimento poco fruttuoso, se non addirittura dannoso e oggetto di condanna sociale, prima ancora che penale.

In corso d'opera, i mutamenti del teatro bellico nell'area irachena e siriana hanno agevolato anche una ridefinizione dell'obiettivo di questo lavoro. Allo stato ancora embrionale, questo intendeva essere uno studio focalizzato principalmente sull'intersezione tra traffico illecito e finanziamento al terrorismo internazionale. Approfondendo l'argomento, però, è presto emerso come il finanziamento al terrorismo sia solo una tra le varie ricadute negative che può avere il traffico di beni culturali, mentre, parallelamente, l'ISIS perdeva buona parte del controllo del territorio che aveva permesso all'organizzazione uno sfruttamento sistematico degli scavi illeciti e del commercio di beni culturali[526]. È quindi risultato logico ridimensionare lo spazio dedicato, in questo testo, alle azioni dell'ISIS e al possibile inquadramento giuridico dell'organizzazione, inserendole invece in un ambito più ampio che guarda al traffico illecito come a un sistema in cui l'ISIS è uno tra molti attori.

[526] Nel contesto della guerra civile siriana, l'ISIS è passato dal controllare più di 80.000 chilometri quadrati nel marzo 2017 a 109 km$^2$ nel gennaio 2019; va comunque sottolineato che malgrado l'estensione considerevole del territorio sotto controllo dello Stato Islamico nel periodo di maggiore espansione, si trattava comunque di aree scarsamente abitate, mentre la maggior parte della popolazione si è sempre trovata in zone sotto controllo del governo. Le statistiche sono consultabili su https://syriancivilwarmap.com/war-statistics/

Alcuni tra gli aspetti emersi nel corso della stesura di questo lavoro hanno offerto spunti meritevoli di ulteriore approfondimento, ma che oltrepassano i limiti del campo d'indagine scelto. In primo luogo, il relativismo culturale applicato alla tutela del patrimonio: non tutte le culture interpretano il concetto di 'patrimonio culturale' dalla stessa prospettiva. Come si è visto, in ambito arabo-islamico si preferisce parlare di 'antichità' piuttosto che di 'beni culturali'; documenti come gli atti della Conferenza di Doha del 2001 testimoniano le differenze esistenti tra l'approccio il più possibile neutro e inclusivo perseguito da organizzazioni come l'UNESCO e l'interpretazione degli stessi temi attraverso il filtro della specificità culturale (in questo caso, del diritto islamico). Questo aspetto è già oggetto di studio da una prospettiva antropologica, specialmente per quanto riguarda la valorizzazione del patrimonio culturale intangibile[527], ma appare meritevole di un'ulteriore analisi per quanto riguarda la tutela del patrimonio tangibile, e le potenziali dispute tra comunità diverse per la proprietà dei medesimi beni. Trovare un equilibrio tra il rispetto della diversità culturale e dei diritti delle minoranze, e la chiarezza normativa necessaria a regolamentare in maniera efficace la circolazione dei beni culturali, potrebbe essere una delle sfide per il futuro del diritto internazionale.

La necessità di superare l'identità tra Stato e patrimonio che si trova sul suo territorio può essere desunta anche dal recente studio[528] sul possibile ruolo degli ANSA nella protezione del patrimonio culturale in caso di conflitto armato non internazionale. Tale ricerca offre diversi spunti di indagine: per esempio, se riconoscere negli ANSA

[527] V. per esempio ARANTES A., *Beyond Tradition: Cultural Mediation in the Safeguarding of ICH*, in ARIZPA L., AMESCUA C*., Anthropological Perspectives on Intangible Cultural Heritage*, Springer, Heidelberg, 2013, pp. 39-56.

[528] V. LOSTAL, BONGARD, *Culture under fire*¸ commentato *supra* nel cap. 3.

degli interlocutori di organizzazioni come l'UNESCO potrebbe influire sul consolidamento della loro soggettività internazionale, e se questo ruolo possa essergli assegnato solo nel contesto del conflitto armato o anche in tempo di pace. In uno scenario internazionale sempre più frammentato e fluido, la partecipazione delle entità non statuali – siano esse gruppi armati, minoranze, o comunità transnazionali – alla protezione e tutela del patrimonio culturale tangibile, e le possibili ricadute giuridiche e politiche che ciò potrebbe avere, appaiono temi meritevoli di una ricerca approfondita.

## Considerazioni finali

Alla conclusione di questo lavoro, il contrasto del traffico di beni culturali illecitamente esportati da zone di conflitto armato appare come un'urgenza determinata dal momento storico: due Paesi ricchissimi di patrimonio culturale, come Iraq e Siria, lo vedono minacciato dalle operazioni belliche e da una crisi diffusa, che facilita il ricorso, da parte della popolazione e di intermediari senza scrupoli[529], allo scavo clandestino e al contrabbando. Ma allo stesso tempo sembra evidente la necessità di un approccio sistematico da parte dei Paesi di destinazione dei beni illecitamente esportati, indipendentemente dal fatto che tale esportazione sia avvenuta a conflitto in atto, poiché non solo la guerra, ma anche le condizioni socioeconomiche di un Paese sono un fattore determinante perché si formino reti criminali disposte a sfruttare il patrimonio culturale a scopo di lucro. Il risultato finale rimane il medesimo, cioè l'impoverimento culturale e materiale della comunità cui i beni appartengono.

[529] Si pensi al gruppo di trafficanti tedeschi che ha partecipato al saccheggio del santuario di Nabi Yunus in Iraq (v. capitolo II).

Il contrasto al traffico illecito diventa allora, prima ancora che una forma di protezione nei confronti dei beni culturali in quanto oggetti di importanza artistica e storica, una tutela delle *persone* che hanno ereditato il proprio patrimonio culturale tangibile da un passato più o meno remoto. Ciò è vero sia per quanto riguarda quei popoli che hanno mantenuto una connessione con le testimonianze tangibili del passato, sia per coloro che non percepiscono un particolare legame con le antichità presenti nella terra in cui vivono, ma potrebbero ricavarne comunque un ritorno positivo, per esempio con la creazione di posti di lavoro a lungo termine e le ripercussioni virtuose che ciò avrebbe sul tessuto sociale. Operare attivamente per soffocare il mercato illecito nei Paesi di destinazione diventa quindi una scelta etica, un riconoscimento del patrimonio culturale universale nel senso più inclusivo. Non come un insieme di oggetti che, se appartengono a tutti, non appartengono a nessuno e quindi possono essere sradicati a piacimento dal loro contesto; ma come un sistema vivo, che include le comunità che lo hanno custodito.

# ALLEGATO

## PROPOSAL FOR A REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL ON THE IMPORT OF CULTURAL GOODS

THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty on the Functioning of the European Union, and in particular Article 207 thereof,

Having regard to the proposal from the European Commission,

After transmission of the draft legislative act to the national parliaments,

Acting in accordance with the ordinary legislative procedure,

Whereas:

(1) In the light of the Council Conclusions of 12 February 2016 on the fight against the financing of terrorism, the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on an Action Plan for strengthening the fight against terrorist financing[530] and the Directive on combating terrorism[531],

[530] COM(2016) 50 final.

[531] Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council

common rules on trade with third countries should be enacted so as to ensure the effective protection against the loss of cultural goods, the preservation of humanity's cultural heritage and the prevention of terrorist financing through the selling of looted cultural heritage to buyers in the Union.

(2) Cultural heritage constitutes one of the basic elements of civilisation, it enriches the cultural life of all peoples and it should therefore be protected from unlawful appropriation and pillage. The Union should accordingly prohibit the entry in the customs territory of the Union of cultural goods unlawfully exported from third countries.

(3) In view of different rules applying in the Member States regarding the entry of cultural goods into the customs territory of the Union, measures should be taken in particular to ensure that imports of cultural goods are subject to uniform controls upon their entry.

(4) The common rules should cover the customs treatment of non-Union cultural goods entering the customs territory of the Union, i.e. both their release for free circulation as well as their placement under a special customs procedure other than transit.

(5) Given the known potential of free zones (and so-called "free ports") for the purpose of storing cultural goods, the control measures to be put in place should have as broad a scope as possible in terms of customs procedures concerned. Those control measures should therefore not only concern goods released for free circulation but also goods placed under a special customs procedure. How-

Decision 2005/671/JHA; OJ L 88, 31.3.2017, p.6-21

ever, such a broad scope should not go against the principle of freedom of transit of goods nor go beyond the objective of preventing illicitly exported cultural goods from entering the customs territory of the Union. Accordingly, while encompassing special customs procedures under which goods entering the customs territory of the Union may be placed, control measures should exclude transit.

(6) The definitions based on those used in the UNESCO Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property signed in Paris on 14 November 1970 and the UNIDROIT Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects signed in Rome on 24 June 1995, to which a significant number of Member States are a party, should be used in the Regulation, considering the familiarity of many third countries and most Member States with their provisions.

(7) The legality of export should be examined based on the laws and regulations of the country where the cultural goods were discovered or created ('source country'). In order to avoid circumvention, when the cultural goods enter the Union from a different third country, the person who seeks to introduce them into the customs territory of the Union should demonstrate that they were exported from there legally, when the third country in question is a signatory State of the 1970 UNESCO Convention and thus a country committed to fighting against illicit trafficking of cultural property. In other cases, the person should prove lawful export from the source country.

(8) In order not to impede trade with goods across the external border disproportionately, this Regulation should only apply to goods meeting a certain age limit. For

that purpose, it seems appropriate to set a 250 year minimum age threshold for all categories of cultural goods. That minimum age threshold will ensure that the measures provided for in this Regulation focus on cultural goods most likely to be targeted by looters in conflict areas, without excluding other goods the control of which is necessary for ensuring protection of cultural heritage.

(9) Trafficking in looted artefacts and antiques has been identified as a possible source for terrorist financing and money laundering activities in the context of the supranational risk assessment on money laundering and terrorist financing risks affecting the internal market[532].

(10) Since certain categories of cultural goods, namely archaeological objects, elements of monuments, rare manuscripts and incunabula are particularly vulnerable to pillage and destruction, it seems necessary to provide for a system of increased scrutiny before they may enter the customs territory of the Union. Such a system should require the presentation of a licence issued by the competent authority of the Member State of entry prior to the release for free circulation of those goods or their placement under a special customs procedure other than transit. Persons seeking to obtain such a licence should be able to prove licit export from the source country with the appropriate supportive documents and evidence, in particular, export certificates or licences issued by the third country of export, ownership titles, invoices, sales contracts, insurance documents, transport documents and experts appraisals. Based on complete and accurate applications, the competent authorities of the Member States should decide whether to issue a licence without undue delay.

[532] Commission Communication COM (2017) 340

(11) For other categories of cultural goods, the persons seeking to introduce them into the customs territory of the Union should, by means of a statement, certify and assume responsibility for their lawful export from the third country and should provide sufficient information for those goods to be identified by customs. In order to facilitate the procedure and for reasons of legal certainty, the information about the cultural good should be provided using a standardised document. The Object ID standard, recommended by UNESCO, should be used to describe the cultural goods. Customs should register the entry of those cultural goods, keep the originals and give a copy of the relevant documents to the declarant, in order to ensure traceability after the goods enter the internal market.

(12) Temporary admission of cultural goods for educational, scientific or academic research purposes should not be subject to the presentation of a licence or of a statement.

(13) Storage of cultural goods from countries affected by armed conflict or suffering a natural disaster should also be permitted without the presentation of a licence or a statement in order to ensure their safety and preservation.

(14) In order to take account of experience with the implementation of this Regulation and of changing geopolitical and other circumstances which place cultural goods at risk, while not impeding trade with third countries disproportionally, the power to adopt acts in accordance with Article 290 of the Treaty on the Functioning of the European Union should be delegated to the Commission in respect of modifications to the minimum age threshold criterion for the different categories of cultural goods. That delegation should also allow the Commission

to update the Annex following amendments to the Combined Nomenclature. It is of particular importance that the Commission carry out appropriate consultations during its preparatory work, including at expert level, and that those consultations be conducted in accordance with the principles laid down in the Interinstitutional Agreement on Better Law-Making of 13 April 2016[533]. In particular, to ensure equal participation in the preparation of delegated acts, the European Parliament and the Council receive all documents at the same time as Member States' experts, and their experts systematically have access to meetings of Commission expert groups dealing with the preparation of delegated acts.

(15) In order to ensure uniform conditions for the implementation of this Regulation, implementing powers should be conferred on the Commission to adopt specific modalities for the temporary admission and storage of cultural goods into the customs territory of the Union, the templates for import licence applications and forms, as well as for importer statements and their accompanying documents, as well as further procedural rules on their submission and processing. Implementing powers should also be conferred on the Commission to make arrangements for the establishment of an electronic database for the storage and exchange of information between Member States. Those powers should be *exercised* in accordance with Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council[534].

---

533 OJ L 123, 12.5.2016, p. 1.

534 Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers (OJ L 55, 28.2.2011, p. 13).

(16) Relevant information on trade flows of cultural goods should be collected to support the efficient implementation of the Regulation and to provide the basis for its future evaluation. Trade flows of cultural goods cannot be efficiently monitored only by their value or weight since these two measurements can fluctuate. It is essential to collect information on the number of items declared. As no supplementary measurement unit is specified in the Combined Nomenclature for cultural goods, it is necessary to require that the number of items is declared.

(17) The EU Strategy and Action Plan for customs Risk Management[535] aims –*inter alia*- to strengthen capacities of customs authorities to increase the responsiveness to risks in the area of cultural goods. The common risk management framework laid down in Regulation (EU) No 952/2013 should be used and relevant risk information be exchanged between customs authorities.

(18) Member States should introduce effective, proportionate and dissuasive penalties for failing to comply with the provisions of this Regulation and communicate those penalties to the Commission.

(19) Sufficient time should be provided for the Commission to adopt rules implementing this Regulation, in particular those regarding the appropriate forms to use to apply for an import licence or to prepare an importer statement. Consequently, the application of this Regulation should be deferred.

[535] COM/2014/0527 final: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the EU Strategy and Action Plan for customs risk management.

(20) In accordance with the principle of proportionality as set out in Article 5 of the Treaty on European Union, this Regulation does not go beyond what is necessary in order to achieve that objective.

(21) This Regulation respects the fundamental rights and observes the principles recognised in Article 6 of the Treaty on European Union and reflected in the Charter of Fundamental Rights of the European Union, in particular Title II thereof, HAVE ADOPTED THIS REGULATION:

*Article 1*

**Subject matter and scope**

This Regulation sets out the conditions and procedure for the entry of cultural goods into the customs territory of the Union.

This Regulation does not apply to cultural goods which are in transit through the customs territory of the Union.

*Article 2*

**Definitions**

1. For the purposes of this Regulation, the following definitions shall apply:

(a) 'cultural goods' means any object which is of importance for archaeology, prehistory, history, literature, art or science and which belongs to the categories listed in the table in Annex and meets the minimum age threshold specified therein;

(b) 'source country' means the country in the current territory of which the cultural goods were created or discovered;

(c) 'export country' means the last country in which the cultural goods were permanently held in accordance with that country's laws and regulations before their dispatch to the Union;

(d) 'permanently' means for a period of time of at least one month and for purposes other than temporary use, transit, export or dispatch;

(e) 'release for free circulation' means the customs procedure referred to in Article 201 of Regulation (EU) No 952/2013;

(f) 'placing under a special procedure other than transit' means the placing of goods under one of the special customs procedures referred to in points (b), (c) or (d) of Article 210 of Regulation (EU) No 952/2013;

(g) 'holder of the goods' means the person referred to in Article 5(34) of Regulation (EU) No 952/2013;

(h) 'declarant' means the person referred to in Article 5(15) of Regulation (EU) No 952/2013.

2. The Commission is empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 12 in order to amend the second column of the table in the Annex following amendments in the Combined Nomenclature and to amend the minimum age threshold in the third column of the table in the Annex in the light of experience gathered during the implementation of this Regulation.

*Article 3*

**Cultural goods entering the customs territory of the Union**

1. The release of cultural goods for free circulation and the placing of cultural goods under a special procedure other than transit shall only be permitted upon the presentation of an import licence issued in accordance with Article 4 or of an importer statement made out in accordance with Article 5.

2. Paragraph 1 shall not apply to:

(a) the temporary admission, within the meaning of Article 250 of Regulation (EU) No 952/2013, in the customs territory of the Union of cultural goods for educational, scientific and academic research purposes;

(b) the storage, within the meaning of Article 237 of Regulation (EU) No 952/2013, of cultural goods for the express purpose of ensuring their preservation by, or under the supervision of, a public authority.

3. The Commission may adopt, by means of implementing acts, the specific modalities for the temporary admission or storage of cultural goods referred to in paragraph 2. Those implementing acts shall be adopted in accordance with the examination procedure referred to in Article 13.

4. Paragraph 1 shall be without prejudice to other measures adopted by the Union in accordance with Article 215 of the Treaty on the Functioning of the European Union.

*Article 4*

**Import licence**

1. The release for free circulation and the placing under a special procedure other than transit in the Union of the cultural goods referred to in points (c), (d) and (h) of the Annex shall be subject to the presentation of an import licence to the customs authorities.

2. The holder of the goods shall apply for an import licence to the competent authority of the Member State of entry. The application shall be accompanied by any supporting documents and information substantiating that the cultural goods in question have been exported from the source country in accordance with its laws and regulations. However, where the export country is a Contracting Party to the UNESCO Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property signed in Paris on 14 November 1970 ('the 1970 UNESCO Convention'), the application shall be accompanied by any supporting documents and information substantiating that the cultural goods have been exported from that country in accordance with its laws and regulations.

3. The competent authority of the Member State of entry shall verify whether the application is complete. It shall request any missing information or document from the applicant within 30 days of receipt of the application.

4. The competent authority shall, within 90 days of the submission of the complete application, examine the application and decide to issue the import licence or reject the application. It may reject the application on the following grounds:

(a) where the export country is not a Contracting Party to the 1970 UNESCO Convention, it is not demonstrated that the cultural goods were exported from the source country in accordance with its laws and regulations;

(b) where the export country is a Contracting Party to the 1970 UNESCO Convention, it is not demonstrated that the cultural goods were exported from the export country in accordance with its laws and regulations;

(c) the competent authority has reasonable grounds to believe that the holder of the goods did not acquire them lawfully.

5. Member States shall designate the public authorities competent to issue import licenses in accordance with this Article. They shall communicate the details of those authorities as well as any changes in that respect to the Commission.

The Commission shall publish the details of those competent authorities and any changes thereto in the 'C' series of the *Official Journal of the European Union*.

6. The Commission may establish, by means of implementing acts, the template for the application for the import licence as well as the procedural rules on the submission and processing of such an application. Those implementing acts shall be adopted in accordance with the examination procedure referred to in Article 13.

*Article 5*

**Importer statement**

1. The release for free circulation and the placing under a special procedure other than transit in the Union of the cultural goods referred to in points (a), (b), (e), (f), (g), (i), (j),

(k) and (l) of the Annex shall be subject to the submission of an importer statement to the customs authorities of the Member State of entry.

2. The importer statement shall contain a declaration signed by the holder of the goods that the goods have been exported from the source country in accordance with its laws and regulations. However, where the export country is a Contracting Party to the UNESCO Convention on Cultural Property, the importer statement shall contain a declaration signed by the holder of the goods that the goods have been exported from that country in accordance with its laws and regulations.

The importer statement shall include a standardised document describing the cultural goods in question in sufficient detail for them to be identified by the customs authorities.

3. The Commission may adopt, by means of implementing acts, the template for the importer statement as well as the procedural rules on the submission and processing of the importer statement. Those implementing acts shall be adopted in accordance with the examination procedure referred to in Article 13.

*Article 6*

**Customs control and verification**

1. The import licence referred to in Article 4 or the importer statement referred to in Article 5, as the case may be, shall be submitted to the customs office competent to release the cultural goods for free circulation or for placing them under a special procedure other than transit.

2. With regard to cultural goods requiring the issue of an import licence to enter the customs territory of the Union, the customs authorities shall check whether the import licence corresponds to the goods presented. For that purpose, they may physically examine the cultural goods, including by conducting an expertise.

3. With regard to cultural goods requiring the submission of an importer statement to enter the customs territory of the Union, the customs authorities shall check whether the importer statement complies with the requirements provided for in or on the basis of Article 5 and corresponds to the goods presented. For that purpose, they may require additional information from the declarant and physically examine the cultural goods, including by conducting an expertise. They shall register the importer statement by attributing to it a serial number and a registration date and, upon release of the goods, provide the declarant with a copy of the registered importer statement.

4. When submitting a declaration for the release of cultural goods for free circulation or for placing them under a special procedure other than transit, the quantity of the products shall be indicated using the supplementary unit set out in the Annex.

*Article 7*

**Competent customs offices**

Where Member States restrict the number of customs offices competent to release cultural goods for free circulation or to place them under a special procedure other than transit, they shall communicate the details of those customs offices as well as any changes in that respect to the Commission.

The Commission shall publish the details of the competent customs offices and any changes thereto in the 'C' series of the *Official Journal of the European Union*.

*Article 8*

**Temporary retention by customs authorities**

1. Customs authorities shall seize and temporarily retain cultural goods brought into the customs territory of the Union where the cultural goods in question entered the customs territory of the Union without the conditions laid down in paragraphs 1 and 2 of Article 3 being fulfilled.

2. The administrative decision referred to in paragraph 1 shall be accompanied by a statement of reasons, be communicated to the declarant and shall be subject to an effective remedy in accordance with procedures provided for in national law.

3. The period of temporary retention shall be strictly limited to the time required for the customs authorities or other law enforcement authorities to determine whether the circumstances of the case warrant retention under other provisions of Union or national law. The maximum period of temporary retention under this Article shall be 6 months. If no determination is made regarding further retention of the cultural goods within that period or if a determination is made that the circumstances of the case do not warrant further retention, the cultural goods shall be made available to the declarant.

*Article 9*

**Administrative co-operation**

1. For the purposes of implementing this Regulation, Member States shall ensure co-operation between their competent authorities referred to in Article 3(4).

2. An electronic system may be developed for the storage and the exchange of information between the authorities of the Member States, in particular regarding importer statements and import licences.

3. The Commission may lay down, by means of implementing acts,

a) the arrangements for the deployment, operation and maintenance of the electronic system referred to in paragraph 2;

b) the detailed rules regarding the storage and exchange of information between the authorities of the Member States by means of the electronic system referred to in paragraph 2.

Those implementing acts shall be adopted in accordance with the procedure referred to in Article 13.

*Article 10*

**Penalties**

The Member States shall lay down the rules on penalties applicable to infringements of Articles 3, 4 and 5 and in particular, to the making of false statements and the submission of false information to obtain entry of cultural goods into the customs territory of

the Union, and shall take all measures necessary to ensure that they are implemented. The penalties provided for shall be effective, proportionate and dissuasive. Member States shall notify the Commission of those rules and of those measures within 18 months of the entry into force of the Regulation and shall notify it, without delay, of any subsequent amendment affecting them.

*Article 11*

**Training, capacity building and awareness raising**

Member States shall organise training and capacity building activities to ensure the effective implementation of this Regulation by the authorities concerned. They may also use awareness-raising campaigns to sensitise in particular buyers of cultural goods.

*Article 12*

**Exercise of the delegation**

1. The power to adopt delegated acts is conferred on the Commission subject to the conditions laid down in this Article.

2. The power to adopt delegated acts referred to in Article 2(2) shall be conferred on the Commission for an indeterminate period of time from … [Publications Office is to fill in the date of entry into force of this Act].

3. The delegation of power referred to in Article 2(2) may be revoked at any time by the European Parliament or by the Council. A decision to revoke shall put an end to the delegation of the power specified in that decision. It shall take effect the day following the

publication of the decision in the *Official Journal of the European Union* or at a later date specified therein. It shall not affect the validity of any delegated acts already in force.

4. Before adopting a delegated act, the Commission shall consult experts designated by each Member State in accordance with the principles laid down in the Interinstitutional Agreement on Better Law-Making of 13 April 2016.

5. As soon as it adopts a delegated act, the Commission shall notify it simultaneously to the European Parliament and to the Council.

6. A delegated act adopted pursuant to Article 2(2) shall enter into force only if no objection has been expressed either by the European Parliament or by the Council within a period of two months of notification of that act to the European Parliament and the Council or if, before the expiry of that period, the European Parliament and the Council have both informed the Commission that they will not object. That period shall be extended by two months at the initiative of the European Parliament or of the Council.

*Article 13*

**Committee procedure**

1. The Commission shall be assisted by the committee established by Article 8 of Council Regulation (EC) No 116/2009[536].

2. Where reference is made to this Article, Article 5 of Regulation (EU) No 182/2011 shall apply.

[536] Council Regulation (EC) No 116/2009 of 18 December 2008 on the export of cultural goods (OJ L 39, 10.2.2009, p. 1).

*Article 14*

**Reporting and Evaluation**

1. Member States shall provide information to the Commission on the implementation of this Regulation. In particular, that information shall include:

(a) statistical information on importer statements registered;

(b) information on infringements of this Regulation;

(c) the numbers of import licence applications submitted and of import licence applications refused;

(d) relevant statistical information on trade in cultural goods;

(e) number of cases in which cultural goods have been retained and

(f) number of cases where cultural goods have been abandoned to the State in accordance with Article 199 of Regulation (EU) No 952/2013.

For this purpose, the Commission shall address relevant questionnaires to the Member States. Member States shall have 6 months to communicate the requested information to the Commission.

2. The Commission shall present a report to the European Parliament and the Council on the implementation of this Regulation three years after the date of application of this Regulation and, after that, every five years.

*Article 15*

**Entry into force**

This Regulation shall enter into force on the twentieth day following that of its publication in the *Official Journal of the European Union*.

It shall apply from 1 January 2019.

This Regulation shall be binding in its entirety and directly applicable in all Member States.

Done at Brussels,

| | |
|---|---|
| *For the European Parliament* | *For the Council* |
| *The President* | *The President* |

# BIBLIOGRAFIA


ABDELILLAH B., *After the «almost 100 percent» Defeat of ISIS, What about its Ideology?*, AlJazeera.com, 8 maggio 2018, http://studies.aljazeera.net/en/reports/2018/05/100-percent-defeat-isis-ideology-180508042421376.html

AL AKWA' I., *Islam and the Preservation of Ancient Civilizations*, in *Proceedings of the Doha Conference*, p. 52

*Alberico Gentili. La salvaguardia dei beni culturali nel diritto internazionale*, Atti del convegno del Centro internazionale di studi gentiliani, San Ginesio, 22-23 settembre 2006, Giuffrè editore, Milano, 2008

ALBERTSON L., *Thou Shall Not Covet thy Neighbor's Cuneiform*, ARCA, 8 luglio 2017, http://art-crime.blogspot.com/2017/07/thou-shall-not-covet-thy-neighbors.html

ALBERTSON L., *Contradictory statements on acquisition roles and methods of Scott Carroll/Green family collection*, ARCA, 13 novembre 2017, http://art-crime.blogspot.com/2017/11/contradictory-statements-on-acquisition.html

AL KHABOUR A., *Il ruolo della Legge sulle Antichità Siriane per la protezione del patrimonio culturale fino allo scoppio della guerra civile in Siria nel 2011*, in «Astarté. Estudios del Oriente Próximo y el Mediterráneo», Vol I., UCO Press, Universidad de Cordoba, 2018 (in stampa)

AL-TAMIMI A.J., *Unseen Documents from the Islamic State's Diwan al-Rikaz*, Middle East Forum, 12 ottobre 2015, https://www.meforum.org/articles/2015/unseen-documents-from-the-islamic-state-s-diwan-al

ARAKI M., *The Cultural Heritage in Islamic Jurisprudence*, in *Proceedings of the Doha Conference*, pp. 34-49

*Aramaic incantation bowls*, Cultural Heritage Resource, 30 luglio 2009, https://web.stanford.edu/group/chr/drupal/ref/aramaic-incantation-bowls

BAKER A., ANJAR M., *Syria's Looted Past: How Ancient Artifacts Are Being Traded for Guns*, «Time», 12 settembre 2012, http://world.time.com/2012/09/12/syrias-looted-past-how-ancient-artifacts-are-being-traded-for-guns/

BARFORD P., *Syria, Who is Digging Up What Where?*, Portable Antiquity Collecting and Heritage Issues, 16 ottobre 2014, http://paul-barford.blogspot.com/2014/10/syria-who-is-digging-up-what-where.html

BENVENUTI P., SAPIENZA R. *La tutela internazionale dei beni culturali nei conflitti armati*, Giuffré editore, Milano, 2007

BOB Y.J., *ISIS, other jihadists increase Bitcoin use after fall of Caliphate*, «The Jerusalem Post», 28 gennaio 2018, https://www.jpost.com/Middle-East/ISIS-Threat/ISIS-other-jihadists-increase-Bitcoin-use-after-fall-of-Caliphate-540079

BOGDANOS M., *Thieves of Baghdad*, in ROTHFIELD L. (a cura di), *Antiquities under Siege. Cultural Heritage Protection after the Iraq War, AltaMira Press, Lanham, 2008,* pp. 33-48

BRODIE N., *Pity the poor middlemen*, in «Culture Without Context», n. 3, 1998, pp. 7-9

BRODIE N., DOOLE J., WATSON P., *Stealing history: the illicit trade in cultural material,* McDonald Institute for Archaeological Research, Cambridge, 2000

BRODIE N., *Focus on Iraq: Spoils of War,* in «Archaeology», vol. 56 n. 4, luglio/agosto 2003, https://archive.archaeology.org/0307/etc/war.html

BRODIE N., *The market background to the April 2003 plunder of the Iraq National Museum*, in STONE P., FARCHAKH BAJJALY J., *The Destruction of Cultural Heritage in Iraq*, Boydell, Woodbridge, 2008, pp. 41-54

BRODIE N., *The Western Market in Iraqi Antiquities*, in ROTHFIELD L. (a cura di), *Antiquities under Siege. Cultural Heritage Protection after the Iraq War,* AltaMira Press, Lanham, 2008, pp.63-73

BRODIE N., *Archaeological Looting and Economic Justice*, in MESSENGER P.M., SMITH G.S., *Cultural Heritage Management, Policies and Issues in Global Perspective*, University Press of Florida, Gainesville, 2010, pp. 261-277

BRODIE N., *Aramaic Incantation Bowls in War and in Peace*, «Journal of Art Crime», vol. 11, n. 9, 2014, pp. 9-14

BRODIE N., KERSEL M., *WikiLeaks, Text, and Archaeology: The Case of the Schøyen Incantation Bowls*, in RUTZ M.T., KERSEL, M., *Archaeology of Text: Archaeology, Technology, and Ethics*, Oxbow, Philadelphia, 2014, pp. 198–213

BRODIE N., *The Internet Market in Antiquities*, in DESMARAIS F., *Countering Illicit Traffic in Cultural Goods: The Global Challenge of Protecting the World's Heritage*, ICOM, Parigi, 2015, pp. 11-20

CARACCIOLO I., *La Convenzione UNIDROIT del 1995. Il diritto uniforme quale strumento sussidiario per la restituzione dei beni culturali mobili trafugati nel corso di conflitti armati o in territori occupati,* in BENVENUTI P., SAPIENZA R. *La tutela internazionale dei beni culturali nei conflitti armati,*Giuffré editore, Milano, 2007, pp. 223-237

CENTLIVRES P., *The Controversy over the Buddhas of Bamiyan*, «South Asia Multidisciplinary Academic Journal» [Online], n.2, 2008, http://journals.openedition.org/samaj/992

CIMINELLI M. L., *'Arte primitiva' e negoziazione delle appartenenze*, pp. 17-34, in CIMINELLI M. L., *La negoziazione delle appartenenze*, Franco Angeli, Milano, 2006

COMANDO CARABINIERI TUTELA PATRIMONIO CULTURALE, *Origini, funzioni e articolazioni. Legislazione di Tutela 2008*, http://www.carabinieri.it/internet/imagestore/cittadino/informazioni/tutela/culturale/raccolta-normativa.pdf

CONTEL R., SOLDAN G., CHECHI A., *Case Euphronios Krater and Other Archaeological*
*Objects – Italy and Metropolitan Museum of Art*, Platform ArThemis (http://unige.ch/art-adr), Art-Law Centre, University of Geneva

COX S., *ISIS: Looting for Terror*, «BBC File on 4», 17 febbraio 2015, https://www.bbc.co.uk/programmes/p02kv7jh, trascrizione disponibile all'indirizzo http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/17_02_15_fo4_lootingforterror.pdf

CUNLIFFE E., MUHESEN N., LOSTAL M., *The Destruction of Cultural Property in the Syrian Conflict: Legal Implications and Obligations*, «International Journal of Cultural Property»,n. 23, 2016, pp. 1-31

DEL VECCHIO E., DEL VECCHIO M., *Atlante storico delle relazioni internazionali*, CEDAM, Padova, 2004

DRIVER M., *The Protection of Cultural Property During Wartime*, in «Review of European, Comparative & International Environmental Law», Volume 9, Issue 1, aprile 2000, pp. 1-19

DURAY D., *Just what is Isil looting in Syria?*, «The Art Newspaper», 26 agosto 2015, https://web.archive.org/web/20160306095117/https://www.theartnewspaper.com/news/conservation/just-what-is-isil-looting-in-syria/

EDWARDS H., *Does International Law Apply to the Islamic State? Towards a More Comprehensive Legal Response to International Terrorism*, in «Geneva Centre for Security Policy - Strategic Security Analysis», n.1, gennaio 2017

EINHORN T., *Israel*, in NAFZIGER J. A. R., PATTERSON R. K., *Handbook on the Law on Cultural Heritage and International Trade*, Edward Elgar Publishing, 2014, p. 221

EINHORN T., *Restitution of Archaeological Artifacts: The Arab Israeli Aspect*, in «International Journal of Cultural Property», Vol. 5, 1996, pp. 133-153

EMMERICH A., *Let the Market Preserve Art. What were all those antiquities doing in Iraq anyway?*, OpinionJournal, 24 aprile 2003, https://web.archive.org/web/20030430102451/http://www.opinionjournal.com/la/?id=110003399

ERIMTAN C., *ISIS and its mission: Religious cleansing, genocide & destruction of the past*, RT.com, 10 maggio 2015, https://www.rt.com/op-ed/257253-syria-iraq-is-politics/

FALSER M., *The Bamiyan Buddhas, performative iconoclasm, and 'The Image of Heritage'*, in TOMASZEWSKI A, GIOMETTI S., *The Image of Heritage*, Atti del convegno, Firenze, 6-8 marzo 2009, Edizioni Polistampa, Firenze, 2001, pp. 157-169

FAUCON B., KANTCHEV G., MACDONALD A., *The Men Who Trade ISIS Loot*, «The Wall Street Journal», 6 agosto 2017, https://www.wsj.com/articles/the-men-who-trade-isis-loot-1502017200

FITSCHEN T., *Licit International Art Trade in Times of Armed Conflict?*, in «International Journal of Cultural Property», vol. 5, issue 1, 1996, pp. 127-132

FRAHM E., *Mutilated Mnemotopes. Why ISIS Destroys Cultural Heritage Sites in Iraq and Syria*, http://www.eunic-online.eu/?q=content/mutilated-mnemotopes-0

FRANCIONI F., LENZERINI F., *The Destruction of the Buddhas of Bamiyan and International Law,* «European Journal of International Law», vol. 14 n. 4, 2003, pp. 619-651

FRIGO M., *La protezione dei beni culturali nei territori occupati. Il divieto di esportare i beni culturali da un territorio occupato e gli obblighi di restituzione*, in BENVENUTI P., SAPIENZA R. *La tutela internazionale dei beni culturali nei conflitti armati*, Giuffré editore, Milano, 2007, pp. 123-156

FRIGO M., *The impact of the UNIDROIT Convention on international case law and practice: an appraisal*, in «Uniform Law Review», vol. 20, Issue 4, 2015, pp. 626–636

GATTINI A., *Restitution by Russia of Works of Art Removed from German Territory at the End of the Second World War*, in «European Journal of International Law», Volume 7, Issue 1, 1 January 1996, pp.67–88

GERSTENBLITH P., *Controlling the International Market in Antiquities: Reducing the Harm, Preserving the Past*, «Chicago Journal of International Law», vol. 8, n.1, 2007, pp.169-195

GESTERNBLITH P., *For Better and For Worse: Evolving United States Policy on Cultural Property Litigation and Restitution*, «International Journal of Cultural Property», n. 22, 2015, pp. 357– 378

GIGLIO M., AL-AWAD M., *This Is How Syrian Antiquities Are Being Smuggled And Sold*, BuzzfeedNews.com, 30 luglio 2015, https://www.buzzfeednews.com/article/mikegiglio/the-trade-in-stolen-syrian-artifacts#.dnaMP1yj

GILL D., *Context Matters. From Palmyra to Mayfair: the Movement of Antiquities from Syria and Northern Iraq*, «Journal of Art Crime», n. 73, 2015, pp. 73-80

HARDY S., *How the West buys 'conflict antiquities' from Iraq and Syria (and funds terror)*, Reuters, 27 ottobre 2014, https://www.reuters.com/article/idUS332650940220141027

HARDY S., *Is looting-to-order «just a myth»? Open-source analysis of theft-to-order of cultural property*, «Cogent Social Sciences», vol. 1 n. 1, 2015

HARDY S., *Resolution against terrorist antiquities trading is welcome, but why not resolution against conflict antiquities trading?*, Conflict Antiquities, 15 febbraio 2015, https://conflictantiquities.wordpress.com/2015/02/05/un-sc-resolution-islamic-state-financing-conflict-antiquities-trade/

HARDY S., *Conflict antiquities from Apamea do not finance the Islamic State – they finance the Assad regime*, Conflict Antiquities, 18 marzo 2015, https://conflictantiquities.wordpress.com/2015/03/18/syria-apamea-ebay-islamic-state-assad-regime/

HARDY S., *Virtues Impracticable and Extremely Difficult: The Human Rights of Subsistence Diggers*, in GONZÁLEZ-RUIBAL A., MOSHENSKA G., *Ethics and the Archaeology of Violence*, Springer, New York, 2015, pp. 229-239

HARDY S., *Illicit trafficking, provenance research and due diligence: the state of the art*, UNESCO, 2016

HARDY S., *Antiquities trafficking in the digital age*, Conflict Antiquities, 15 agosto 2018, https://conflictantiquities.wordpress.com/2018/08/15/egypt-looting-online-trafficking/

HENRY M., *Fifty Years of Holocaust Compensation*, in « The American Jewish Year Book», Vol. 102, 2002, pp. 3-84

ISMAN F., *I predatori dell'arte perduta: il saccheggio dell'archeologia in Italia*, Skira, Milano, 2009

JAKUBOWSKI A., *State Succession in Cultural Property*, Oxford University Press, Oxford, 2015, ebook

KEATING F., *Ancient relics looted by ISIS in Iraq and Syria are showing up on eBay,* Business Insider, 16 marzo 2015, https://www.businessinsider.com/ancient-relics-looted-by-isis-in-iraq-and-syria-are-showing-up-on-ebay-2015-3?IR=T

KENNEDY GRIMSTED P., *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», vol. 17, 2010, pp. 217-255

LANGLEY W., *Raiders of the Lost Art,* «The Telegraph», 20 aprile 2003, https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iraq/1428020/Raiders-of-the-lost-art.html

LEE MYERS S., KULISH N., *'Broken System' Allows ISIS to Profit From Looted Antiquities*, «The New York Times», 9 gennaio 2016, https://www.nytimes.com/2016/01/10/world/europe/iraq-syria-antiquities-islamic-state.html

LEMAIRE S., BLANCHARD P., BANCEL N., BOETSCH G., *Zoo umani. Dalla Venere ottentotta ai reality show*, Ombre Corte, Verona, 2002

*Liberation and Looting in Iraq*, Human Rights Watch, 13 aprile 2003, https://www.hrw.org/news/2003/04/13/liberation-and-looting-iraq-0

LOSTAL M., *Syria's World Cultural Heritage and Individual Criminal Responsibility*, «International Review of Law», n. 3, 2015

LOSTAL M., *International Cultural Heritage Law in Armed Conflict: case-studies of Syria, Libya, Mali, the invasion of Iraq, and the Buddhas of Bamiyan*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2017

LOSTAL M., BONGARD P., *Culture under fire: armed non-State actors and cultural heritage in wartime*, Geneva Call, Ginevra, 2018

LIJNZAAD L., S*leeping Beauty, the untold story of the (first) Protocol to the 1954 Hague Convention*, in VAN WOUDENBERG N., LIJNZAAD L. (a cura di), *Protecting Cultural Property in Armed Conflict*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2010, pp. 147-156

LUNDÉN S., *TV review: NRK (Norway). Skriftsamleren [The Manuscript Collector]*, «Culture Without Context», n. 16, 2005, pp. 3-11

MACASKILL E., *Marines accuse Baghdad museum of hampering hunt for treasures*, «The Guardian», 6 maggio 2003, https://www.theguardian.com/world/2003/may/06/internationaleducationnews.arts

MACCARTHY R., *Staff revolt at Baghdad museum*, «The Guardian», 17 giugno 2003, https://www.theguardian.com/world/2003/jun/17/arts.highereducation

MANCINI M., *The memorandum of understanding between Italy and UNESCO on the Italian 'Unite4Heritage' task force*, Italian Yearbook of International Law, vol. XXVI-2016, pp. 624-629 (copia web)

MATYK S., *The restitution of cultural objects and the question of giving direct effect to the protocol to the Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict 1954*, in «International Journal of Cultural Property», vol. 9, 2000, pp. 341-346

MAZZA R., *Biblical History at What Cost?*, BiblicalArchaeology.org, 24 luglio 2017, https://www.biblicalarchaeology.org/daily/biblical-artifacts/artifacts-and-the-bible/hobby-lobby-museum-of-the-bible/

MCGLONE P., *Hobby Lobby's illicit artifacts are returned to their Iraqi homeland*, The Washington Post, 2 maggio 2018, https://www-washingtonpost-com.cdn.ampproject.org/c/s/www.washingtonpost.com/amphtml/entertainment/museums/hobby-lobbys-illicit-artifacts-are-returned-to-their-iraqi-homeland/2018/05/02/3f59842a-4e44-11e8-84a0-458a1aa9ac0a_story.html

MONTEN L.M., *Soviet World War II Trophy Art in Present Day Russia: The Events, the Law, and the Current Controversies*, in «DePaul Journal of Art, Technology & Intellectual Property Law», vol. 15, issue 1, 2004, pp. 37-98

MORANDI BONACOSSI D., TONGHINI C., *The many facets of heritage destruction in Iraq,* «Kaskal», vol. 15, 2018

MOSS C., BADEN J., *Exclusive: Feds Investigate Hobby Lobby Boss for Illicit Artifacts*, The Daily Beast, 26 ottobre 2015, https://www.thedailybeast.com/exclusive-feds-investigate-hobby-lobby-boss-for-illicit-artifacts?ref=scroll

MRLJIC R., *UNESCO and the protection of cutlural property in the event of armed conflict*, in «Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu», vol, 59 (2009) , n. 4, pp. 785-822

NEWTON C., *Hobby Lobby exposes UAE-Israel antiquities trade*, AlJazeera.com, 12 luglio 2017, https://www.aljazeera.com/news/2017/07/hobby-lobby-suit-exposes-illegal-uae-antiquities-market-170712092030538.html

O'DONNELL T., *The Restitution of Holocaust Looted Art and Transitional Justice: The Perfect Storm or the Raft of the Medusa?*, in «European Journal of International Law», Vol. 22, no. 1

OMLAND A., PRESCOTT C., *Afghanistan's cultural heritage in Norwegian museums?*, «Culture Without Context», n. 11, 2002, pp. 4-7

PADEGIMAS L., *How New York Investors Financed the Looting of Syria, Ukraine, and Iraq: The Need to Increase Civil Liabilities for "Current Possessors" of Stolen Antiquities in the 21st Century*, «The Global Business Law Review», n. 105, 2016, pp. 105-147

PAUL K., *Ancient Artifacts vs. Digital Artifacts: New Tools for Unmasking the Sale of Illicit Antiquities on the Dark Web*, «Arts», vol. 7 n. 2, 2018

PRESCOTT C., OMLAND A., *The Schøyen Collection in Norway: demands for the return of objects and questions about Iraq*, «Culture Without Context», n. 13, 2003

PROTT L.V., *War, heritage and normative action*, in «Museum International», Vol 45, Issue 1, January/December 1993, pp. 45-48

PROTT L.V., *UNESCO and UNIDROIT: a Partnership against Trafficking in Cultural Objects*, in «Uniform Law Review», Volume 1, Issue 1, 1996, pp. 59–71

PROTT L.V., *The International Movement of Cultural Objects*, in «International Journal of Cultural Property», vol. 12, 2005, pp. 225-248

PROTT L.V., *The Fight Against the Illicit Traffic of Cultural Property: The 1970 Convention: Past and Future*, in «International Journal of Cultural Property», vol.18, 2011, pp.437–442

PROTT L.V., *Strengths and Weaknesses of the 1970 Convention: An Evaluation 40 years after its adoption*, UNESCO, Parigi, 2012

RAMSKJÆR L., *Norwegian Legislation on Cultural Heritage*, in *Stop Heritage Crime. Good practices and recommendations*, National Heritage Board of Poland, Varsavia, 2011, p. 29

REUTER C., *Secret Files Reveal the Structure of Islamic State*, «Spiegel International», 18 aprile 2015, http://www.spiegel.de/international/world/islamic-state-files-show-structure-of-islamist-terror-group-a-1029274.html

*Remarks by H.E. Fareed Yasseen during an Artifacts repatriation Ceromany on May 2nd*, Embassy of the Republic of Iraq, http://www.iraqiembassy.us/article/remarks-by-he-fareed-yasseen-during-an-artifacts-repatriation-ceromany-on-may-2nd

ROBSON E., *Patrimonio culturale di chi? Gli interessi nazionali e internazionali nell'Iraq postbellico*, in *Alberico Gentili. La salvaguardia dei beni culturali nel diritto internazionale*, Atti del convegno del Centro internazionale di studi gentiliani, San Ginesio, 22-23 settembre 2006, Giuffrè editore, Milano, 2008, pp. 427-441

RONZITTI N., *Diritto internazionale dei conflitti armati. Quinta edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2014

ROSEN L., *Proceedings of the Doha Conference of 'Ulama on Islam and Cultural Heritage,* «International Journal of Cultural Property», vol. 15, n. 1, 2008

ROSENBERG M., KULISH N., MYERS S.L., *Predatory Islamic State Wrings Money From Those It Rules*, «The New York Times», 29 novembre 2015, https://www.nytimes.com/2015/11/30/world/middleeast/predatory-islamic-state-wrings-money-from-those-it-rules.html?action=click&module=RelatedCoverage&pgtype=Article&region=Footer

ROTHFIELD L. (a cura di), *Antiquities under Siege. Cultural Heritage Protection after the Iraq War,* AltaMira Press, Lanham, 2008

ROTHFIELD L., *Preserving Iraq's Heritage from Looting*, in ROTHFIELD L., (a cura di), *Antiquities under Siege. Cultural Heritage Protection after the Iraq War,* AltaMira Press, Lanham, 2008, pp. 5-25

ROTHFIELD L., *«Nobody Thought of Culture». War-Related Heritage Protection in the Early Prewar Period*, The University of Chicago Press, https://www.press.uchicago.edu/Misc/Chicago/729459.html

ROTHFIELD L., *The Rape of Mesopotamia: Behind the Looting of the Iraq Museum*, The University of Chicago Press, Chicago, 2009

SCOVAZZI T., *La restituzione dei beni culturali rimossi con particolare riguardo alla pratica italiana*, Giuffré, Milano, 2014

SCOVAZZI T., *Analisi e significato della pratica italiana*, in SCOVAZZI T., *La restituzione dei beni culturali rimossi con particolare riguardo alla pratica italiana*, Giuffré, Milano, 2014, pp. 3-210

SCOVAZZI T., *The Agreements between the Italian Ministry of Culture and American Museums on the Return of Removed Cultural Properties*, in PINTON S., ZAGATO L. (a cura di), *Cultural Heritage. Scenarios 2015-2017*, in «Sapere l'Europa, sapere d'Europa», vol. 4, pp. 119-129

SHABI R., *Looted in Syria – and sold in London: the British antiques shops dealing in artefacts smuggled by Isis*, «The Guardian», 3 luglio 2015, https://www.theguardian.com/world/2015/jul/03/antiquities-looted-by-isis-end-up-in-london-shops

SHYLLON F., *First Special Meeting of the States Parties to the 1995 UNIDROIT Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects*, in «International Journal of Cultural Property», vol. 19, 2012, pp. 583–584

STERGIOU D., *ISIS political economy: financing a terror state*, «Journal of Money Laundering Control», vol. 19, n. 2, 2016, pp.189-207

*Taliban Explains Buddha Demolition*, «The New York Times», 19 marzo 2001, https://web.archive.org/web/20090503215139/http://www.nytimes.com/2001/03/19/world/19TALI.html?ex=1142571600&en=e5ba6c267eada53a&ei=5070

TAUB B., *The Real Value of the ISIS Antiquities Trade*, «The New Yorker», 4 dicembre 2015, https://www.newyorker.com/news/news-desk/the-real-value-of-the-isis-antiquities-trade

THROPE S., *Magic bowls of antiquity,* Aeon, 24 maggio 2016, https://aeon.co/essays/what-should-be-done-with-the-magic-bowls-of-jewish-babylonia

TITO K., *Protection of cultural property in Islamic Law during hostilities*, intervento al workshop «Islam and IHL», Nairobi, Kenya, 10-12 maggio 2017

TORGGLER B., ABAKOVA M., RUBIN A., *Evaluation of UNESCO's Standard-setting Work of the Culture Sector. Part II – 1970 Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*, UNESCO, Parigi, 2014

TURKU H., *The Destruction of Cultural Property as a Weapon of War: ISIS in Syria and Iraq*, Palgrave McMillan, Cham,

UNESCO, *40th Anniversary of the 1970 Convention. Information kit*, UNESCO, 2011, http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/illicit-trafficking-of-cultural-property/meeting-of-states-parties/40th-anniversary-of-the-1970-convention-2011/

UNESCO INSTITUTE FOR STATISTICS, *Globalisation of Cultural Trade: A Shift in Consumption*, 2016, https://en.unesco.org/creativity/files/globalisation-cultural-trade-shift-consumption

VAN BIEMA D., *The Green family's other collection*, Religion News Service, 21 febbraio 2018, https://religionnews.com/2018/02/21/the-green-familys-other-collection/

VAN WOUDENBERG N., *Adherence to the 1995 UNIDROIT Convention: wider than one would think at first sight*, in «Uniform Law Review», vol. 21, Issue 1, 2016, pp.120–128

VIO E., *Layla e il tesoro del tempio*, D.it, 27 maggio 2017, https://d.repubblica.it/attualita/2017/05/23/news/l_archeologa_layla_salih_mosul_patrimonio_archeologico-3533621/

VITALE K. D., *The War on Antiquities: United States Law and Foreign Cultural Property*, Notre Dame Law Review, vol. 84, n. 8, 2009, pp. 1835-1876

VRDOLJAK A. F., *Unravelling the cradle of civilization 'layer by layer'*, in LANGFIELD M., LOGAN W., NIC CRAITH M., *Cultural Diversity, Heritage and Human Rights*, Routledge, Londra, 2010, pp. 65-82

WEBER M., *New Swiss Law on Cultural Property*, in «International Journal of Cultural Property», Vol. 13, 2006, pp. 99-113

WEILER-ESSER J., *The New German Act on the Protection of Cultural Property. A Better Protection For Archaeological Heritage in Germany and Abroad?*, "Journal of Art Crime", vol. 10, n. 3, pp. 3-10

WIDMAN S., *The revelations of a Nazi art catalogue*, in «The New Yorker», 12 febbraio 2016, https://www.newyorker.com/books/page-turner/the-revelations-of-a-nazi-art-catalogue

WILLIS L. E., *Looting in Ancient Mesopotamia: A Legislation Scheme for the Protection of Iraq's Cultural Heritage*, «Georgia Journal of International & Comparative Law», vol. 34, n. 221, 2005, pp. 221-251

WOLFINBARGER E., DRAKE J. ASHCROFT E. HANSON K., *Ancient History, Modern Destruction: Assessing the Status of Syria's Tentative World Heritage Sites Using High-Resolution Satellite Imagery*, AAAS.org, 2014, https://www.aaas.org/page/ancient-history-modern-destruction-assessing-status-syria-s-tentative-world-heritage-sites-7

YOUKHANNA D. G., GIBSON M., *Preparations in the Iraq Museum in the Lead-Up to War*, in *ROTHFIELD L. (a cura di), Antiquities under Siege. Cultural Heritage Protection after the Iraq War, AltaMira Press, Lanham, 2008,* pp. 27-32

ZAGATO L., *La protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato all'alba del secondo Protocollo 1999*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2007

ZAGATO L., GIAMPIERETTI M., PINTON S., *Lezioni di diritto internazionale ed europeo del patrimonio culturale. Protezione e salvaguardia*, Cafoscarina, Venezia, 2017

# SITOGRAFIA


*aeon.co*
*archive.archaeology.org*
*art-crime.blogspot.com*
*conflictantiquities.wordpress.com*
*d.repubblica.it*
*delegazioneunesco.esteri.it*
*eur-lex.europa.eu*
*ft.com*
*johnpilger.com*
*musei.beniculturali.it*
*news.bbc.co.uk*
*sputniknews.com*
*studies.aljazeera.net*
*tcf.org*
*whc.unesco.org*
*www.aaas.org*
*www.admin.ch*
*www.beniculturali.it/*
*www.biblicalarchaeology.org*
*www.bundesregierung.de*
*www.buzzfeednews.com/*
*www.chicagotribune.com*
*www.coe.int*
*www.corriere.it/*
*www.dw.com*
*www.eunic-online.eu/*
*www.europarl.europa.eu*
*www.hrw.org*
*www.ice.gov*
*www.ilpost.it*
*www.inherentresolve.mil/*
*www.isesco.org.ma*
*www.lastampa.it*
*www.meforum.org*
*www.newyorker.com/*
*www.npr.org*
*www.nytimes.com*
*www.nytimes.com*
*www.onuitalia.com/*
*www.opinionjournal.com/*
*www.pewresearch.org*
*www.press.uchicago.edu*
*www.rediff.com*
*www.repubblica.it*
*www.reuters.com*
*www.rt.com*
*www.Schøyencollection.com*
*www.seattletimes.com*
*www.spiegel.de*
*www.standard.co.uk/*
*www.state.gov*
*www.swissinfo.ch*
*www.telegraph.co.uk*
*www.theartnewspaper.com*
*www.theguardian.com*
*www.treccani.it/*
*www.washingtonpost.com*
*www.workers.org/*
*www.wsj.com/*

# FILMOGRAFIA

*Skriftsamleren* (Ola Flyum, David Hebditch, 2004). Documentario di NRK, prima parte: https://tv.nrk.no/serie/brennpunkt/OFFD12002803/07-09-2004, seconda parte: https://tv.nrk.no/serie/brennpunkt/OFAA12001604/14-09-2004

*The Thieves of Baghdad* (Montaser Marai, 2007). Documentario di Al Jazeera Arabic, https://www.youtube.com/watch?v=X4Q_0p1L_YU&t=5s

# RINGRAZIAMENTI

I miei ringraziamenti vanno innanzitutto al prof. Lauso Zagato, per l'attenzione con cui ha seguito la stesura di questa tesi, in un processo a tratti lungo e tortuoso, ma anche gratificante. Ringrazio anche la mia correlatrice, la professoressa Cristina Tonghini, per i puntuali e preziosi consigli.

Questo lavoro ha trovato la sua forma definitiva anche grazie al materiale raccolto al workshop «*Cultural Heritage, a Tool in Conflict and a Victim of War*» tenutosi il 3 e 4 maggio 2018 a Roma. Ringrazio quindi i professori Christopher Prescott dell'Istituto di Norvegia in Roma e Alessandro Vanzetti dell' Università La Sapienza per avermi permesso di partecipare, e in particolare il professor Anas Al Khabour e il dottor Sam Hardy per la disponibilità nel condividere i risultati della loro ricerca.

Dedico inoltre questa tesi alla mia famiglia, che ha supportato la mia scelta di riprendere la carriera universitaria; a Lorenzo, che ha portato pazienza e mi ha incoraggiata; ai miei amici vecchi e nuovi, tra cui i colleghi dell'ALL/CLAB di Cà Foscari; a Nebula e Galassio per non aver cancellato niente salendo sulla tastiera; a Kitty.