

Rosario Sapienza

**Per i quarant'anni
della Convenzione UNESCO
sul Patrimonio Mondiale**

2012-2.2

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale



Direzione scientifica: *Rosario Sapienza*

Coordinamento redazionale: *Elisabetta Mottese*

Redazione: *Adriana Di Stefano, Federica Antonietta Gentile, Giuseppe Matarazzo*

Volume chiuso nel mese di settembre 2012

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale* è on line

<http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro>

ISSN 1973-3585

Cattedra di Diritto Internazionale

Via Gallo, 24 - 95124 Catania

Email: risorseinternazionali@lex.unict.it - Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it

- Tel: 095.230857 - Fax 095 230489

Per i quarant'anni della Convenzione UNESCO sul Patrimonio Mondiale

Cade quest'anno, a novembre prossimo, il quarantesimo anniversario della Convenzione UNESCO del 1972 sul Patrimonio Mondiale.

Pubblichiamo, a commento dell'evento, una breve riflessione del nostro Direttore, prof. Rosario Sapienza, componente del Washington Lawyers' Committee on Cultural Heritage Preservation.

La redazione

Rosario Sapienza

Per i quarant'anni della Convenzione UNESCO sul Patrimonio Mondiale

Nel prossimo mese di novembre cadrà il quarantesimo anniversario della Convenzione UNESCO del 1972, nota al grande pubblico per aver istituito la lista del Patrimonio Culturale Mondiale, elenco di beni di rilevante interesse artistico e paesaggistico soggetti a un regime di particolare protezione sotto controllo internazionale.

Con 190 Stati parti e 962 siti protetti (molti dei quali in Italia, paese che ne vanta il maggior numero) la Convenzione del 1972 ha rappresentato un importante passo in avanti verso l'affermazione di un regime internazionale per la protezione e la conservazione dei beni culturali e paesaggistici, un sistema normativo peraltro ancora perfettibile e a tratti incompleto che il Comitato (l'organo di gestione e amministrazione della Convenzione) guida con impegno e dedizione.

Eppure, al traguardo dei suoi quarant'anni la Convenzione mostra i segni inequivocabili dell'età. In primo luogo, direi, perché essa risente dell'approccio complessivo dell'UNESCO al problema della salvaguardia del patrimonio culturale. Infatti, è questo il vero problema, il quadro normativo all'interno del quale l'organizzazione opera è complesso, a tratti caotico e, non saprei dirlo diversamente, non particolarmente incoraggiante e *user friendly*.

Le non poche convenzioni dell'UNESCO in materia di protezione di beni culturali si sovrappongono a volte, delineando un quadro normativo all'interno del quale l'azione dell'organizzazione risulta sempre e comunque fortemente condizionata dalla volontà degli Stati e i risultati che si colgono sono dunque assai spesso il frutto della caparbia dei funzionari dell'organizzazione e della buona volontà degli Stati interessati, non certo della perspicuità delle norme internazionali.

E' pur vero che il ruolo dell'UNESCO nella tutela dei beni culturali si è in verità progressivamente accentuato nel succedersi dei trattati internazionali stipulati sotto l'egida dell'organizzazione, ma il sistema appare comunque ancora assestato su un

modello, che certo è andato progressivamente istituzionalizzandosi, ma che rimane quasi interamente nelle mani degli Stati parti.

A voler ricostruire rapidamente le linee portanti di questa evoluzione, occorre partire dalla Convenzione dell'Aja del 14 maggio 1954, una convenzione che appare puntare tutto sull'azione degli Stati, accontentandosi di obblighi piuttosto blandi quanto al controllo sul loro operato, salvo che per l'istituzione del regime di protezione speciale, quello sì oggetto di una normazione più dettagliata, basterà notare che essa affida i controlli sull'adempimento degli obblighi degli Stati alla blanda tecnica dei rapporti degli Stati, con l' art. 26 contiene una singolare accoppiata. Al primo comma si dice che le Alte Parti Contraenti si comunicheranno reciprocamente attraverso il direttore generale dell'UNESCO le traduzioni ufficiali della presente Convenzione e del Regolamento per la sua esecuzione. Al secondo comma si dice che almeno una volta ogni quattro anni invieranno al direttore generale un rapporto che fornisca qualsiasi informazione esse ritengano utile relativamente alle misure di esecuzione che hanno adottato o intendono adottare per l'adempimento degli obblighi della presente Convenzione e del Regolamento di esecuzione. Un rapporto dunque, redatto dallo Stato sotto la sua responsabilità e per di più ogni quattro anni. E peraltro l'obbligo è messo lì, quasi dimenticato insieme all'obbligo di far tradurre la Convenzione nella propria lingua ufficiale. C'è da dubitare che un simile sistema possa funzionare e, infatti, non funziona. A voler scorrere la serie di rapporti che l'UNESCO pubblica sulla esecuzione e l'adempimento delle Convenzioni ed in particolare di quella del 1954, si evince uno *scoreboard* non incoraggiante. Ad esempio, fino al 1961 gli Stati parti della Convenzione erano 43, ma i rapporti presentati furono solo 9. Nel 1967 le parti della Convenzione erano 51, i rapporti 16. Nel 1970 le parti della Convenzione erano 54, i rapporti 15. Nel 1979 le parti della Convenzione erano 55, i rapporti 19. Nel 1984 le parti della Convenzione erano 57, i rapporti 24. Nel 1989 le parti della Convenzione erano 61, i rapporti 25. Nel 1995 le parti della Convenzione erano 73, i rapporti 29. Nel 2000, quando le parti della Convenzione erano diventate circa 100, i rapporti furono solo 23.

Se ci riferiamo poi alla Convenzione di Parigi del 1970 sul traffico internazionale di cose d'arte non troviamo un assetto molto differente, dato che gli articoli 16 e 17 ripropongono lo schema dei rapporti periodici, prevedendo una assistenza tecnica dell'UNESCO, ma solo a richiesta dello Stato.

Più articolate sono invero le previsioni della Convenzione sul Patrimonio Mondiale del 1972, ma non particolarmente sui punti dei quali ci stiamo occupando. Tutto appare incentrato sull'azione del Comitato per la protezione del Patrimonio mondiale anche in tema di assistenza tecnica agli Stati, ma, benché la normazione contenuta negli articoli 19-26 sia più articolata e lasci al Comitato margini d'azione assai ampi, tutto si origina comunque da una richiesta dello Stato parte, come evidenziato dall'articolo 19.

E poi, come accade per molti testi di questo tipo, la Convenzione del 1972 crea un sistema di tutela nel quale i compiti della struttura amministrativa dell'UNESCO si affiancano e a volte sovrappongono alle competenze degli organi espressione degli Stati parti, creando dunque difficoltà operative anche importanti. Inoltre, un elemento di complicazione è rappresentato dal ruolo svolto dalle organizzazioni non governative e dalle incertezze che anche qui si riscontrano in relazione al riparto di competenze. Dunque, il coinvolgimento di attori così diversi e portatori di interessi spesso divergenti richiederebbe una migliore definizione di ruoli e competenze.

Un altro tipo di problemi che vedo è poi quello rappresentato dalle difficoltà di coordinamento tra il sistema del 1972 (che prevede anche una Lista del Patrimonio Culturale in pericolo) e il sistema basato sulla Convenzione de L'Aja del 1954 relativa alla protezione dei siti culturali in occasione dei conflitti armati. Questo sistema, aggiornato nel 1999 con un protocollo addizionale entrato in vigore nel 2004, resta comunque condizionato da un approccio datato e fortemente condizionato dalla cooperazione degli Stati ed è difficile organizzare una protezione comunque efficace in situazioni di conflitto armato.

E' giunto il momento, dunque, per una generale riorganizzazione delle strategie di protezione internazionale dei beni culturali e paesaggistici, sottraendole al dare e avere delle relazioni diplomatiche e dando vita a un corpo di funzionari internazionali dotati dei poteri e delle competenze necessari per intervenire in un settore tanto delicato.