

G7 Meeting of Experts

“The protection of cultural heritage: Rules, practices, and education”

Florence, March 30, 2017

CONTRIBUTO DELL'ITALIA

SOMMARIO

I. I LIMITI E LE OPPORTUNITÀ DEL DIRITTO INTERNAZIONALE.....	2
1. Le molteplici definizioni di patrimonio culturale: la “vertigine della lista”	2
2. La complessità giuridica (internazionale) del patrimonio culturale.....	3
3. Percorsi e dimensioni della disciplina internazionale del patrimonio culturale: quali opportunità?.....	3
4. Quali prospettive per il futuro? L'esempio italiano.....	5
II. LE “PRATICHE” DI TUTELA: PUNTI DEBOLI E PUNTI DI FORZA	7
1. Azioni concrete e buone pratiche	7
2. Come prevenire le attività illecite contro il patrimonio culturale?.....	8
3. Come raccogliere dati e informazioni?	10
4. L'importanza strategica della cooperazione.....	10
5. ...e della sensibilizzazione del pubblico.....	11
III. LA FORMAZIONE: QUALI MODELLI?.....	12
1. La “voce” del patrimonio culturale nei contesti del cambiamento.....	12
2. Le nuove iniziative del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.....	14
3. Sfide future, collaborazioni internazionali.....	15

I. I LIMITI E LE OPPORTUNITÀ DEL DIRITTO INTERNAZIONALE

di Lorenzo Casini (*Professore di diritto amministrativo,
Consigliere giuridico del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo*)

1. *Le molteplici definizioni di patrimonio culturale: la "vertigine della lista"*

Non esiste una definizione univoca di patrimonio culturale. La Convenzione dell'Aja del 1954 sulla protezione del patrimonio culturale in caso di conflitto armato riguarda un'ampia categoria di beni, indipendentemente dalla loro proprietà; le cose oggetto della disciplina internazionale del commercio e della restituzione possono variare da Stato a Stato; altre nozioni ancora sono formulate a livello sovranazionale (si pensi agli atti dell'UE o del Consiglio d'Europa) e nazionale.

La necessità di avere più definizioni di patrimonio culturale è al contempo una sfida e una opportunità per la disciplina di questo settore, specialmente per i sistemi costruiti sull'idea di una lista, come avviene nel caso della Convenzione UNESCO del 1972 sul patrimonio mondiale dell'umanità. Come Umberto Eco evidenziò nella sua serie di conferenze al Louvre (*La vertigine della lista*, 2008), le liste possono essere espressione di due principali tipi di impostazione: uno è la "forma" chiusa, costituita da un numero dato di elementi, in cui la lista rappresenta un modo per elencare qualcosa di definito e chiuso (come quando Omero nell'Iliade descrive lo scudo di Achille); il secondo approccio è la lista infinita, creata mediante l'accumulo di cose o pensieri collegati tra loro da ogni possibile nesso (come in una lista di Santi o in una collezione di tesori).

La lista del patrimonio mondiale UNESCO sembra essere una interessante combinazione tra i due approcci: vi è l'obiettivo di identificare un determinato patrimonio, dotato di valore universale, ma vi è anche l'idea di creare una lista infinita di siti, ognuno dei quali di valore eccezionale e, dunque, unico. La stessa nozione di lista, così, mette immediatamente in primo piano il dialogo tra la dimensione nazionale e internazionale: ogni sito UNESCO è ciò che un determinato Stato riconosce come uno dei suoi "tesori", uno dei siti di maggior valore del suo patrimonio nazionale; allo stesso tempo, una volta aggiunto alla lista, il sito diviene parte del patrimonio universale.

Le norme internazionali, dunque, arricchiscono il complesso di definizioni di patrimonio culturale. Tuttavia, la nozione giuridica di bene culturale è necessariamente *liminale*, perché le norme giuridiche non possono definire senza ricorrere ad altre discipline (Giannini, 1976). Questo carattere liminale rende mobili i confini della nozione giuridica di bene culturale e, in ambito internazionale ogni Convenzione adotta una propria definizione di «cultural property» o di «cultural heritage». Queste definizioni sono inevitabilmente ispirate da una determinata idea di cultura e ciò spiega perché il significato della locuzione «bene culturale» – apparsa nell'immediato secondo dopoguerra – appaia talvolta poco «equilibrata», nel senso di mostrarsi influenzata dalla prospettiva euroamericana o anche esclusivamente europea, mentre sono talora rimaste inascoltate le esigenze provenienti da Paesi di altri continenti. Oggi, tuttavia, la rilevanza via via acquisita dalle nozioni di patrimonio immateriale e di diversità culturale è il segno di una forma di bilanciamento geopolitico, tale da ridurre, almeno in parte, la posizione prevalente della cultura occidentale. Anche l'ampia e inclusiva definizione di patrimonio culturale offerta dalla Convenzione di Faro del Consiglio dei Europa è un ottimo esempio in tal senso.

In Italia, anche per rispondere a queste esigenze, già nel 1967 un'apposita Commissione di indagine conìò una definizione molto estesa, incorporata nella legge trent'anni dopo. Peraltro, mentre la formula usata negli anni Sessanta fu quella di «*testimonianza materiale avente valore di civiltà*», successivamente il termine «*materiale*» è stato espunto. Perciò, nella legislazione italiana, sono beni culturali «le cose immobili e mobili che [...] presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali *testimonianze aventi valore di civiltà*».

2. La complessità giuridica (internazionale) del patrimonio culturale

La normativa internazionale in materia di patrimonio culturale mette in luce le complesse relazioni tra diversi livelli di interessi e soggetti in questo settore: globali, nazionali, locali, pubblici, ma anche non-governativi. Il patrimonio culturale può riferirsi simultaneamente a numerosi e diversi interessi, sia pubblici che privati, spesso in contrasto tra loro, cui possono spesso collegarsi altrettante situazioni giuridiche: a) il controllo della circolazione e del commercio, cui si possono abbinare un interesse alla c.d. *retention* delle cose di interesse storico e artistico all'interno del territorio nazionale e un interesse alla loro restituzione; b) la preservazione fisica del bene; c) la conservazione o meno del bene nel suo contesto originario: un fenomeno che può riguardare non solo i rapporti tra gli Stati, ma anche tra enti territoriali o comunità locali all'interno dello stesso Paese; d) l'uso della cosa, laddove essa sia, ad esempio, un luogo o un edificio destinato a funzioni pubbliche o di culto; e) la fruizione pubblica del patrimonio storico e artistico e alla diffusione della sua conoscenza.

Questa pluralità è problematica perché gli interessi descritti sono spesso in contrasto tra loro – ampliare l'accesso ad un sito culturale può determinare problemi di protezione; limitare la circolazione può ridurre la fruizione; decontestualizzare un bene può preservarlo meglio e persino valorizzarlo – e possono addirittura insistere sulla medesima cosa. In ambito internazionale, poi, un paradosso che si determina è che più un bene culturale è rilevante a livello mondiale, più importante esso sarà per lo Stato che lo possiede, il che può senz'altro accrescere il tasso di conflittualità tra tutti i soggetti coinvolti.

3. Percorsi e dimensioni della disciplina internazionale del patrimonio culturale: quali opportunità?

A partire dal secondo dopoguerra, la normativa internazionale in materia di patrimonio culturale si è sviluppata lungo tre principali percorsi.

- 1) La creazione di un sistema globale di tutela del patrimonio mondiale, partendo dalla Convenzioni dell'Aja del 1954 per la protezione dei beni in caso di conflitto armato (su cui si segnala l'ultima fondamentale Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite N. 2347 del 2017) e poi dalla Convenzione UNESCO del 1972 sul patrimonio mondiale dell'umanità. Questo sistema si è mosso progressivamente da un quadro più tradizionale di diritto internazionale, fondato su convenzioni, a uno più flessibile, formato da linee guida, *policies*, e altri meccanismi di *soft law*. Inoltre, il numero e la varietà dei soggetti coinvolti è costantemente aumentato, talché oggi include non solo governi, ma anche organizzazioni non governative e altre istituzioni.
- 2) La formazione di una disciplina internazionale del commercio e della restituzione dei beni culturali (si pensi alle Convenzioni UNESCO 1970 e UNIDROIT del 1995). Tale disciplina internazionale ha però mostrato i limiti dei tradizionali meccanismi di diritto internazionale nel fronteggiare interessi globali e conferma il bisogno di elaborare

appositi standard internazionali anche per i soggetti privati. Un'efficace regolamentazione in sede internazionale del commercio e della restituzione dei beni culturali richiede infatti l'intervento di più soggetti – non solo gli Stati, ma anche musei e altre istituzioni pubbliche e privati, incluse le case d'asta, ad esempio – e l'adozione di un articolato apparato di regole che vanno dai trattati tra Stati agli accordi tra i soggetti coinvolti.

- 3) L'auto-produzione di norme globali e di standard per musei. Meccanismi transnazionali, come i documenti approvati dall'*International Council of Museums* (ICOM), hanno progressivamente acquisito rilievo mondiale, soprattutto in ragione della loro larga diffusione e dell'alto tasso di ottemperanza che sono capaci di raggiungere. L'ICOM è un importante esempio di auto-regolazione a livello mondiale: un'organizzazione internazionale non governativa che adotta standard globali ai quali i membri dell'organizzazione stessa debbono poi uniformarsi. E molti Paesi, come l'Italia, hanno poi adottato norme che vi fanno espresso riferimento: gli atti della riforma dell'organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo – sia il d.P.C.M. n. 171 del 2014, sia il d.m. 23 dicembre 2014 – hanno previsto un espresso richiamo alla definizione di museo fornita dall'ICOM. Questo percorso, dunque, è di fatto alimentato da *best practices* nel settore museale.

L'analisi contestuale di questi percorsi evidenzia tre distinte dimensioni della disciplina internazionale in materia di patrimonio culturale: *normativa; organizzativa; procedimentale*.

In primo luogo, la produzione di norme in ambito internazionale è in costante aumento. Ciò riguarda soggetti sia pubblici, sia privati. L'UNESCO elabora importanti linee guida, *policies* e altre norme che attuano trattati e convenzioni. Organizzazioni internazionali non governative adottano atti normativi – come il Codice etico dell'ICOM – che sono poi applicati non solo dai soggetti coinvolti nel procedimento normativo, ma anche dagli Stati e/o da altre istituzioni che (ancora) non sono membri di dette organizzazioni. In alcuni casi si ha anche l'elaborazione di standard globali – come per i prestiti di opere d'arte – che sono prodotti tramite procedure private e informali. In tale contesto, la recentissima approvazione di una risoluzione del Consiglio di sicurezza dedicata alla protezione del patrimonio culturale in caso di conflitti armati (n. 2347 del 24 marzo 2017) è un segnale molto positivo, di eccezionale valenza politica e giuridico-istituzionale.

Il ruolo svolto dalle corti internazionali, però, appare ancora troppo debole. La recente decisione della Corte penale internazionale sul caso Al-Mahdi è stato un passo importante verso una maggior protezione condivisa del patrimonio culturale. Ma ci sono ancora troppi ambiti del diritto del patrimonio culturale che non rientrano nella giurisdizione di alcun tribunale; e alcune "norme" – come nel caso di linee guida o *best practices* – neanche sono "giustiziabili" di fronte a una corte. Per questa ragione va molto apprezzato l'attuale impegno del Consiglio d'Europa per l'adozione di una nuova Convenzione sui reati contro i beni culturali (così come il recente d.d.l. in materia approvato dal Governo italiano il 23 dicembre 2016 e attualmente in Parlamento).

In secondo luogo, l'apparato organizzativo è molto diversificato. I soggetti coinvolti non sono solo gli Stati – e in particolare i governi – o le organizzazioni inter-governative (come l'UNESCO), ma anche amministrazioni nazionali e soggetti privati. Vi è un vasto insieme di organizzazioni che operano congiuntamente al fine di contemperare i diversi interessi relativi al patrimonio culturale (basti citare ICOMOS e ICCROM, oltre a ICOM). Ciò contribuisce a sfumare la distinzione tra sfera pubblica e sfera privata, producendo regimi ibridi. Tali situazioni sono comuni in altri regimi internazionali, specialmente quelli in cui vi sono numerosi interessi coinvolti, come la tutela della salute e la tutela dell'ambiente, e in cui forme di partenariato pubblico e privato su scala globale si sono ampiamente sviluppate.

In terzo luogo, vi è una importante dimensione procedimentale: basti pensare alle numerose indicazioni fornite dalle *Operational Guidelines* dell'UNESCO WHC con riguardo al procedimento di iscrizione di un sito alla lista del patrimonio mondiale dell'umanità. Vi è una prospettiva verticale, con l'UNESCO, l'ICOM e altre organizzazioni internazionali, da un lato, e Stati, amministrazioni nazionali e musei, dall'altro. Vi è poi una prospettiva orizzontale, data dalle relazioni tra Stati e da quelle tra i membri dell'ICOM, ad esempio. Anche questi elementi sono comuni a molti regimi internazionali, come nel caso sempre della tutela dell'ambiente o del commercio internazionale.

4. Quali prospettive per il futuro? L'esempio italiano

La regolamentazione internazionale del patrimonio culturale ha sinora prodotto risultati importanti, come confermano la citata Risoluzione del Consiglio di Sicurezza della Nazioni Unite n. 2347 del 2017 e questo primo meeting G7 dedicato al tema. Questo settore sembra però agire ancora in solitudine, come se i beni culturali mantenessero quel carattere di unicità ed eccezionalità propri delle opere d'arte.

Esistono invece molte connessioni tra il patrimonio culturale e altri regimi regolatori internazionali. Il sistema della Convenzione UNESCO per la protezione del patrimonio mondiale, ad esempio, presuppone che i siti iscritti debbano essere anche protetti dal punto di vista ambientale. Analogamente, la circolazione di beni culturali ha sempre sollevato questioni circa i rapporti tra questo mercato «speciale» e le regole della WTO. Anche il settore dei beni culturali rientra infatti nell'ambito di applicazione della WTO e del mercato UE, nella misura in cui questi beni ricadono in specifiche eccezioni che gli Stati sono tenuti ad applicare rispettando precise regole (per es., nel caso della WTO, l'esenzione non può determinare una discriminazione arbitraria e non giustificabile).

I collegamenti tra patrimonio culturale e altri regimi internazionali, però, sono ancora labili, mentre andrebbero rafforzati, soprattutto sotto l'aspetto della tutela dell'ambiente o dei diritti umani. Le prospettive aperte dalla decisione Al-Mahdi possono rinsaldare gli evidenti legami tra la protezione dei diritti umani e la tutela del patrimonio culturale. Allo stesso tempo, il Consiglio d'Europa e l'UNODC stanno portando avanti progetti importanti per potenziare gli strumenti di diritto penale internazionale in materia. E ciò richiama anche la necessità di sviluppare maggiormente la ricerca e lo studio del rapporto tra innovazione tecnologica e patrimonio culturale, in tutte le sue implicazioni.

Una ulteriore questione è come identificare le migliori pratiche sviluppate in sede nazionale. In quasi ogni Paese è stata adottata una legislazione *ad hoc* finalizzata a disciplinare la specificità del patrimonio culturale, ossia la coesistenza di numerosi interessi pubblici e privati. Sono stati altresì istituiti diversi enti pubblici e numerosi procedimenti, tutti diretti a garantire il contemperamento di questi interessi.

L'Italia è un esempio d'eccezione al riguardo, perché nei secoli ha sviluppato una esperienza unica nella tutela, nella conservazione e nel restauro del patrimonio culturale, attività intese come processo continuo di conoscenza e di ricerca (basti pensare al ruolo dell'ICR e alla istituzione dell'ICCROM). La legislazione italiana vanta una lunga tradizione nel regolare le cose d'arte: le leggi del 1939 – confluite nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42 del 2004) – sono state e restano ancora un modello per altri Paesi. Le leggi italiane hanno costruito, con il tempo, un sofisticato sistema giuridico di protezione del patrimonio storico e artistico, fondato su procedimenti amministrativi finalizzati a individuare tali beni e controllarne l'uso. Inoltre, sin dagli anni Sessanta, la funzione di tutela è stata affiancata da

quella di valorizzazione, una funzione delineata, in attuazione dell'art. 9 della Costituzione, sulla consapevolezza che il patrimonio culturale dovrebbe essere accessibile il più possibile al pubblico, perché i beni culturali sono strumenti di conoscenza, ricerca ed educazione.

Il diritto del patrimonio culturale e le più consolidate esperienze nazionali, come quella italiana, possono così offrire un importante contributo allo sviluppo degli attuali strumenti di diritto internazionale o alla creazione di nuovi. In questo campo stanno già emergendo nuove tecniche giuridiche, come le c.d. «narrative norms», ossia «non-binding principles that may have legal effects» e «may be taken into consideration for the interpretation and construction of legal texts» (Jayme, 2005). Il modo in cui i molteplici interessi sono bilanciati dal diritto del patrimonio culturale, dunque, può indicare soluzioni utili anche a contesti più ampi, come ad esempio alla teoria generale dei beni pubblici.

Il patrimonio culturale, in conclusione, vive tra una dimensione giuridica internazionale e una nazionale, tra valori universali e valori eccezionali: un bene può essere simultaneamente di importanza eccezionale – e così molto rilevante per una singola Nazione o una singola comunità – e di importanza universale – ossia rilevante per l'umanità intera, perché la cultura non può essere ridotta nell'ambito di un solo paese o di una sola comunità. Come già fu scritto nel "primo caso giudiziario documentato nella storia" (Merryman, 1996), *The Marquis de Somerueles*, deciso in Nuova Scozia nel 1813: "[t]he arts and sciences are admitted amongst all civilized nations, as forming an exception to the severe rights of warfare, and as entitled to favour and protection. They are considered not as the peculium of this or that nation, but as the property of mankind at large, and as belonging to the common interests of the whole species". Per questo gli Stati debbono proseguire nell'incrementare e nello sviluppare ogni possibile forma di cooperazione tra loro e tra tutti i soggetti coinvolti nella tutela e nella gestione del patrimonio culturale: questo G7 ne è, per fortuna, un segno evidente.

II. LE "PRATICHE" DI TUTELA: PUNTI DEBOLI E PUNTI DI FORZA

di Fabrizio Parrulli (*Generale di Brigata, Comandante del Nucleo di Tutela del patrimonio culturale dell'Arma dei Carabinieri- TPC*) e Tiziana Coccoluto (*Magistrato, Vice-Capo di Gabinetto Vicario del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*)

1. Azioni concrete e buone pratiche

In Italia sono state adottate diverse concrete azioni per combattere il traffico illecito di beni culturali, che possono essere sintetizzate come di seguito.

- Emanazione di Leggi speciali di tutela del patrimonio culturale (la prima del Regno Unitario, risale al 1902): oggi, Decreto Legislativo 42/2004 e successive modificazioni, recante il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio.
- Istituzione, nel 1969, di un servizio di polizia – il TPC – specializzato nel contrasto alle aggressioni criminali al patrimonio culturale nazionale e nella lotta al conseguente traffico illecito dei beni.
- Redistribuzione di competenze alle Soprintendenze (articolazioni periferiche del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - MiBACT), specializzate per materia e con competenza inter-provinciale o regionale per una maggiore prossimità nei confronti degli ambiti locali. Ad esse sono stati attribuiti compiti di tutela del patrimonio culturale, dal punto di vista tecnico e scientifico, con riguardo all'apposizione dei vincoli e con poteri, tra l'altro, di ispezione delle collezioni notificate e di emanazione di prescrizioni/autorizzazioni.
- Gestione centrale, da parte del MiBACT, delle autorizzazioni per le ricerche archeologiche.
- Istituzione degli Uffici esportazione (18 sul territorio nazionale, collegati dal Sistema informativo "SUE"), competenti a esaminare i beni presentati per il rilascio delle certificazioni di esportazione e con potere di negare l'uscita dei beni dal territorio nazionale, avviando le procedure per l'apposizione del vincolo.
- Creazione, nell'ambito delle Procure della Repubblica, di pool di magistrati specializzati in materia di beni culturali.
- Istituzione, nell'ambito del MiBACT, di un Comitato interministeriale per il recupero e la restituzione dei beni culturali (i membri, oltre che del MiBACT, sono rappresentanti del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, dell'Avvocatura Generale dello Stato e del TPC), con la funzione di effettuare, fuori dai casi di competenza dell'Autorità Giudiziaria, l'azione di recupero di beni culturali illecitamente esportati, esercitando la cosiddetta "diplomazia culturale";
- Sottoscrizione di Memorandum of Understanding e Accordi bilaterali con Paesi esteri/ Organizzazioni Internazionali che contemplino, se non specificamente finalizzati a questi aspetti, anche il contrasto del traffico illecito e la formazione nel settore della tutela del patrimonio culturale. Tra i MoU e gli Accordi che rappresentano delle *best practices*, per l'effettiva applicazione e i risultati concreti conseguiti con la restituzione all'Italia di beni culturali illecitamente sottratti ed esportati, si segnalano quelli stipulati con gli USA e la Svizzera.
- Collaborazione con l'Ufficio nazionale per i beni culturali ecclesiastici e l'edilizia di culto della Conferenza Episcopale Italiana per il censimento e la tutela del patrimonio culturale di proprietà della Chiesa.

- Coinvolgimento di enti e associazioni private in progetti, anche di comunicazione e di valorizzazione, in cui è inserito un focus sulla tutela del patrimonio culturale.
- Organizzazione di servizi coordinati tra il TPC e l’Agenzia delle Dogane per il controllo dei passeggeri e delle merci in transito.
- Organizzazione di servizi coordinati in ambito internazionale sul contrasto al traffico illecito (l’ultimo servizio di questo tipo risale a novembre 2016 ed è stato organizzato nell’ambito del gruppo EU-CULTNET, in collaborazione con l’INTERPOL).

Quanto sopra delineato rappresenta il modello italiano di tutela, le cui migliori pratiche risiedono nella piena sinergia tra tutti gli attori in precedenza indicati e nella costante implementazione, perfezionamento e sviluppo della gestione del patrimonio culturale e di tutte le azioni preventive e repressive di contrasto alle aggressioni criminali e di recupero dei beni sottratti.

A tutto ciò va aggiunto il disegno di legge (approvato dal Consiglio di Ministri il 23 dicembre 2016), recante la Delega al Governo per la riforma della disciplina sanzionatoria in materia di reati contro il patrimonio culturale. Tale disegno di legge, attualmente all’esame del Parlamento, mira a stabilire un trattamento sanzionatorio improntato a una maggiore severità per chi commette delitti contro il patrimonio culturale e che introduce strumenti più forti di contrasto del traffico illecito di beni culturali. Al riguardo, il provvedimento prevede le nuove fattispecie di reato di traffico illecito, possesso ingiustificato di metal detector, illecita detenzione e furto di beni culturali e incrementa le pene per i delitti di ricettazione, riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, ove il fatto abbia ad oggetto i beni culturali. L’aumento delle pene non ha solo una finalità deterrente, ma ha anche un effetto di “trascinamento” utile sugli strumenti investigativi e le misure cautelari, tra i quali l’arresto in flagranza, il processo per direttissima, le intercettazioni telefoniche. Viene inoltre razionalizzata la materia degli sconti di pena e dei benefici per chi collabora con la giustizia e permette il recupero di beni trafugati. Per rendere più efficace la tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, è poi prevista l’introduzione del delitto di distruzione, danneggiamento, deturpamento o imbrattamento di beni culturali o paesaggistici.

Il disegno di legge prevede, infine, che le forze dell’ordine e gli ufficiali di polizia giudiziaria (nello specifico, il Comando Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale – TPC) siano dotati di strumenti di maggiore efficacia nel perseguire i reati contro il patrimonio culturale. A riguardo, sono estese al delitto di traffico illecito di beni culturali le operazioni sotto copertura e i siti civetta su internet già previste per altre, gravi tipologie di delitti.

2. Come prevenire le attività illecite contro il patrimonio culturale?

Sulla base delle “pratiche” di tutela realizzate in Italia da numerosi decenni, per prevenire il furto di beni culturali sono state e necessario:

- procedere alla completa catalogazione del patrimonio culturale mobile e immobile (le cui porzioni possono essere rese mobili), la cui conoscenza rappresenta la condizione essenziale per:
 - prevenire le sottrazioni;
 - evitare che – come accade, specie per i documenti d’archivio e i libri – vengano localizzati sul mercato beni il cui furto non era stato ancora rilevato. Nel senso, si ritiene indispensabile che i riscontri inventariali siano frequenti e completi;

- attivare le ricerche in campo nazionale e internazionale con dati e immagini che consentano l'identificazione univoca dei beni;
- prevedere il periodico monitoraggio delle aree archeologiche terrestri e marine, a cura del personale dei servizi specializzati di polizia e in collaborazione con le Soprintendenze, coinvolgendo anche gli altri reparti di polizia che effettuano, seppur con altre finalità e priorità, il controllo del territorio;
- effettuare sopralluoghi nei luoghi della cultura (musei, biblioteche e archivi) finalizzati a verificare il sistema complessivo di sicurezza anti-crimine e a fornire una consulenza specialistica per la sua implementazione. Tale attività, in Italia, è effettuata dal TPC che da anni ha adottato un modulo di rilevamento standardizzato, con campi obbligati (*check-list*) e a risposta libera (il modulo è riportato nella pubblicazione "Crime Prevention and Security Management in Museums", risultato di un progetto di collaborazione tra ICOM Italia, MiBACT e TPC);
- diffondere l'Object-ID quale standard di catalogazione dei beni privati, in modo che il cittadino possa disporre delle immagini e delle informazioni utili per presentare, in caso di furto, una denuncia che abbia i requisiti necessari per attivare efficacemente le ricerche in ambito nazionale e internazionale;
- promuovere studi e ricerche finalizzate all'individuazione di sistemi per l'identificazione e la tracciabilità dei beni culturali.

L'esportazione illecita può essere contrastata attraverso:

- un sistema di Uffici, dipendenti dall'Autorità centrale nazionale competente sul patrimonio culturale e collegati con un sistema informativo, che gestiscono le richieste di esportazione e che siano in contatto con il servizio di polizia specializzato al fine di:
 - verificare se il bene proposto per l'esportazione sia oggetto di ricerche in quanto illecitamente sottratto;
 - richiedere l'inserimento, in un archivio dedicato della banca dati dei beni illecitamente sottratti, di quelli per i quali è stato emesso il diniego all'esportazione;
- la certificazione (anticontraffazione e antifalsificazione) degli attestati e delle licenze che autorizzano l'esportazione di un bene;
- la diffusione di red-list delle tipologie di beni per le quali è necessario l'interessamento degli Uffici esportazione;
- controlli doganali sui passeggeri e le merci in transito, in collaborazione con il servizio di polizia specializzato nella tutela del patrimonio culturale.

Nelle attività di repressione del traffico illecito e dell'esportazione illegale di beni culturali, le difficoltà che si incontrano ad interloquire con Paesi che non hanno istituito servizi specifici di polizia risiedono nel fatto che le richieste di informazioni/attività, che vengono veicolate tramite INTERPOL o EUROPOL, non sono considerate prioritarie rispetto a quelle riguardanti altri reati di maggiore allarme. Spesso accade di dover sollecitare più volte le risposte e talvolta, anche per informazioni che rientrano nella prassi della cooperazione internazionale di polizia, viene richiesto l'inoltro di una Commissione di Rogatoria Internazionale. La rarità delle attivazioni su questa materia, per alcuni Paesi, in ragione anche degli avvicendamenti nei reparti, può determinare che per ogni richiesta debbano essere ricostruite le procedure e

i contatti anche con la magistratura e con gli esperti dei Ministeri della Cultura, con ulteriore aggravio di lavoro e con esiti non sempre adeguati.

3. Come raccogliere dati e informazioni?

Nella "Banca dati dei beni culturali illecitamente sottratti", gestita dal TPC, confluiscono tutte le informazioni relative ai reati che abbiano come oggetto i beni culturali e che siano segnalate dai Reparti dell'Arma dei Carabinieri, dalle altre Forze di Polizia e, in ultimo, dagli Enti accreditati italiani ed esteri (ad oggi, sono censiti oltre 6.200.000 oggetti e registrate più di 618.000 immagini).

Al cittadino che subisce il furto di un bene culturale, ad esempio, vengono richieste all'atto della denuncia -indipendentemente dall'Ufficio presso il quale la presenta- le informazioni descrittive e fotografiche degli oggetti rubati. Queste, unitamente ai dati dell'evento delittuoso, permettono alla Forza di Polizia procedente di compilare le "Schede Evento TPC" (una con i dati di polizia riguardanti l'evento delittuoso; l'altra realizzata su modello Object-ID) e di inviarle alla Sezione Elaborazione Dati del TPC per l'informatizzazione dell'evento, dei beni e la conseguente attivazione delle ricerche.

Per i beni di maggiore rilevanza, è previsto l'inserimento nella banca dati INTERPOL "Works of Art". Il progetto PSYCHE (Protection SYstem for Cultural HERitage), finanziato dall'Unione Europea e gestito dal TPC quale project leader, è già stato consegnato all'INTERPOL e, una volta on-line, permetterà una più rapida ed efficace comunicazione dei beni sottratti a livello internazionale.

Per la gestione della Banca dati, il TPC ha istituito una Sezione appositamente dedicata con un'aliquota di personale che si occupa dell'inserimento degli eventi e un'altra destinata al monitoraggio dell'e-commerce e dei cataloghi d'asta nonché alle verifiche delle immagini dei beni scattate durante le verifiche negli esercizi antiquariali e nei mercati di settore.

4. L'importanza strategica della cooperazione...

La cooperazione a livello internazionale è pienamente soddisfacente con i Paesi che hanno servizi specifici di polizia e con quelli che, pur non avendoli, hanno destinato aliquote di personale al settore. Sicuramente, l'assimilazione della cultura della restituzione, nell'opinione pubblica di uno Stato, recepita a livello Governativo, praticata dalla magistratura, sentita tra le forze di polizia e nei Dicasteri della cultura è l'elemento essenziale affinché ogni eventuale difficoltà possa essere superata.

Le procedure, sia sul canale di polizia che su quello giudiziario, sono adeguate. Le maggiori problematiche attengono a:

- qualificazione dei reati che, in sistemi giuridici diversi, non sempre trovano corrispondenze, soprattutto se l'interlocuzione è tra un Paese che ha una legislazione speciale di tutela e un altro che non la detiene. In particolare e a titolo esemplificativo, alcuni Stati non riconoscono l'esportazione illecita come illecito penalmente rilevante;
- Convenzioni Internazionali (in particolare UNESCO '70 e UNIDROIT '95) che molti Paesi non hanno ancora ratificato.

5. ...e della sensibilizzazione del pubblico

In attuazione dell'impegno derivante dalla Convenzione UNESCO 1970 (art. 10 lett. b) e considerando il recupero del patrimonio culturale sottratto nella sua funzione di sensibilizzazione alla tutela e di deterrente per i reati, il TPC ha sempre partecipato, con i capolavori che le indagini hanno permesso di restituire alla collettività, all'organizzazione di mostre sia in Italia che all'estero, visitate da migliaia di persone. Anche la Convenzione di Faro del Consiglio d'Europa, del resto, ha sottolineato in modo netto l'importanza di sensibilizzare il pubblico e di coinvolgere le comunità nella gestione del patrimonio culturale, così da educare le generazioni future.

Inoltre, il TPC partecipa allo storico programma gestito dal Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca e dall'Arma dei Carabinieri, di diffusione della cultura della legalità, intervenendo presso gli istituti scolastici, con proprio qualificato personale.

Per coloro che intendono avvicinarsi al mercato dell'arte o che subiscono furti di beni culturali, è stata realizzata l'applicazione "iTPC" (a breve sarà disponibile anche in inglese, francese, tedesco, spagnolo e arabo), per dispositivi mobili di ultima generazione, che offre la possibilità (replicando anche quanto è pubblicato sul sito dell'Arma www.carabinieri.it) di:

- ricercare e consultare più di 22.000 beni culturali, di elevato valore (reperti archeologici, dipinti, sculture, oggetti ecclesiastici, beni librari), estratti dalla "Banca Dati dei beni culturali illecitamente sottratti";
- effettuare una comparazione tra l'immagine di un'opera d'arte e la selezione pubblica dei beni ricercati;
- accedere alla creazione guidata dell'Object-ID;
- consultare i "consigli al cittadino", una sezione dedicata alle seguenti FAQ:
 - cosa fare in caso di acquisto di beni d'interesse culturale?
 - come evitare di acquistare beni d'interesse culturale falsificati?
 - cosa fare in caso di furto?
 - cosa fare se si viene a conoscenza di uno scavo clandestino?
 - cosa fare se si rinviene fortuitamente un bene archeologico?
- ottenere informazioni geo-localizzate sulla sede del TPC più vicina.

III. LA FORMAZIONE: QUALI MODELLI?

di Maria Luisa Catoni (*Professore di Storia dell'arte antica e di archeologia, Direttore della Scuola dei beni e delle attività culturali e del turismo*)

1. La "voce" del patrimonio culturale nei contesti del cambiamento

La crescente consapevolezza del ruolo cruciale del patrimonio culturale nelle società contemporanee, di forza trainante nel promuovere la conoscenza, l'innovazione, la cittadinanza consapevole, il rispetto delle diversità, il dialogo interculturale, la pace, la crescita economica e sociale, si riflette anche nella sempre maggiore attenzione che governi, società, organizzazioni internazionali governative e non governative tributano, da un lato, ad assicurare la presenza dello studio del patrimonio culturale nei programmi educativi e formativi nazionali e, dall'altro lato, a promuovere lo sviluppo di programmi specifici, accademici e professionalizzanti, nel campo della tutela e della conservazione del patrimonio culturale.

Va ricordato che, mentre lo studio della dimensione immateriale del patrimonio culturale è, almeno in parte, inclusa in alcune delle discipline umanistiche generalmente insegnate nelle scuole primarie e secondarie in molte aree del mondo, un'attenzione più specifica al patrimonio culturale materiale, al patrimonio mondiale e ai valori connessi alla loro conoscenza, conservazione e tutela non è altrettanto diffusa e formalizzata in programmi formativi scolastici. Questi aspetti sono, invece, più spesso affrontati nei programmi formativi accademici e professionalizzanti di livello post-secondario.

Va anche menzionato che organizzazioni internazionali governative e non, come UNESCO, UNIDROIT, ICOM, ICCROM per esempio, sono da tempo impegnate nel promuovere sia iniziative educative – di tipo inclusivo, multiplatforma e multilivello – disegnate per innalzare il grado di alfabetizzazione culturale e di consapevolezza del patrimonio culturale, sia programmi pensati specificamente per dotare degli strumenti e delle competenze necessari i professionisti attivi nel settore della tutela, conservazione e restauro del patrimonio culturale. Uno dei grandi meriti di queste iniziative è l'impegno nel coinvolgere una grande molteplicità di attori (insegnanti, università, accademie, studiosi, attori privati, professionisti, studenti e cittadini) e di affrontare concretamente e seriamente la questione della formazione continua (*lifelong education*).

Esiste un consenso generale, al livello teorico, sul fatto che l'educazione, l'istruzione e la formazione accademica e professionale giocano un ruolo chiave nell'assicurare un futuro al patrimonio culturale.

In particolare, quattro aspetti meritano di essere menzionati:

- 1) Qualunque misura venga presa per proteggere il patrimonio culturale da crimini, uso illegale/improprio, incuria e oblio, un sistema efficace di protezione diviene possibile e sostenibile solo se si incardina su una diffusa consapevolezza del valore civico, sociale, storico, culturale, artistico, simbolico ed economico del patrimonio culturale. I sistemi formativi e le iniziative volte a innalzare il grado di consapevolezza, dunque, dovrebbero con forza puntare sul fine di aumentare significativamente il numero di portatori di interesse altamente consapevoli, dalle organizzazioni internazionali ai governi ai singoli cittadini. La partecipazione di cittadini e comunità locali nelle attività di monitoraggio, tutela, conservazione e gestione del patrimonio culturale è assolutamente cruciale in questa prospettiva che ha bisogno, dunque, di cittadini consapevoli e formati ai temi del patrimonio culturale.

- 2) Le modalità tradizionali e quelle più recenti sia di fruizione sia di spesa in ambito culturale nei diversi Paesi mostrano che il patrimonio e la fruizione culturali possono rappresentare oggi un elemento chiave di crescita sostenibile e un significativo stimolo all'innovazione politica, sociale, tecnica e tecnologica. Questa molteplicità di modelli comportamentali nella fruizione del patrimonio culturale rappresenta ad un tempo una grande opportunità e una sfida: da un lato, essa può far emergere il conflitto fra interessi potenzialmente diversi e contrastanti; dall'altro lato, però, può sia innescare innovazioni politiche, formative, tecniche e tecnologiche volte a venire incontro alle diverse aspettative che ruotano intorno al patrimonio culturale, sia rappresentare un importante punto d'ingresso per la comprensione, anche al livello di ricerca, dei bisogni e dei diritti di specifiche comunità e tipi di pubblico.
- 3) L'esistenza stessa e il futuro del patrimonio culturale si fondano sulla sua capacità di continuare a dar voce ai valori, ai significati e ai modi di vita che esso incarna e di cui è portatore, entro contesti in continua trasformazione che sono, peraltro, per definizione profondamente diversi da quelli che hanno prodotto quello stesso patrimonio. Da questo punto di vista, il patrimonio culturale incarna, in virtù della sua stessa definizione, una tensione intrinseca e potenzialmente assai fruttuosa fra stabilità/permanenza e cambiamento. Questa capacità del patrimonio culturale di continuare a dar voce a valori, significati e modi di vita è sempre radicata nel presente: che quella voce sia percepibile è di volta in volta il risultato, temporaneo, di un processo dinamico e senza fine, fondato primariamente sull'esistenza di un insieme di valori largamente condivisi (anch'esso parte di un sistema dinamico in continuo mutamento). La ricerca e la formazione sono gli strumenti primari per garantire al patrimonio culturale la percepibilità e intellegibilità delle sue voci e che, dunque, ne giustificano la tutela e l'impegno a mantenerne viva la voce per le future generazioni. Il termine formazione include, in questo contesto, la ricerca, l'istruzione scolastica, i programmi accademici e professionalizzanti, la formazione continua e le iniziative volte a promuovere e disseminare la conoscenza e la consapevolezza del patrimonio culturale.
- 4) La tutela e la gestione del patrimonio culturale sono ambiti complessi, cui molte e diverse discipline forniscono competenze specifiche molto rilevanti. Esistono numerosi programmi formativi di tipo sia accademico sia professionalizzante in molte regioni del mondo, che formalizzano un insieme definito di saperi e strumenti per la ricerca, la tutela, la conservazione e il restauro del patrimonio culturale. L'aspetto della gestione del patrimonio culturale, tuttavia, sembra meno adeguatamente sviluppato, al livello sia accademico sia professionalizzante. Ma sono proprio la complessità e la specificità del settore, largamente riconosciute, a suggerire che le discipline tradizionali di economia, management e organizzazione non sono in grado di fornire tutti gli strumenti necessari a gestire il patrimonio culturale, che richiede, al contrario, modelli e strumenti di gestione specifici e professionisti formati in modo specifico. I programmi formativi nel campo della gestione del patrimonio culturale devono, dunque, essere fortemente interdisciplinari e integrare un nucleo solido di conoscenze curatoriali strettamente connesse al contenuto (il patrimonio culturale), con una cultura storica, filosofica, sociologica e politica, una cultura e strumenti giuridici e amministrativi e competenze e strumenti tecnologici e manageriali. Il patrimonio culturale, d'altro canto, può rappresentare un terreno di sperimentazione particolarmente prezioso grazie al quale mettere a punto modelli e strumenti innovativi per governare la complessità in generale ed entro il quale formare adeguatamente manager di sistemi complessi. La complessità è, e sempre di più sarà, il tratto identificativo delle sfide e dei problemi, ben oltre il patrimonio culturale, del nostro presente e del futuro: il patrimonio culturale e la sua gestione sono fra i settori che incarnano al meglio tale complessità.

2. Le nuove iniziative del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

In Italia la ricerca e le competenze tecniche e curatoriali sono tradizionalmente e formalmente assicurate, al livello formativo, dalle Università, dalle Accademie e da un piccolo numero di Istituti del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo che si distinguono per il loro alto prestigio e forte presenza al livello internazionale (Istituto Centrale per la Conservazione e il Restauro del Patrimonio Archivistico e Librario; Opificio delle Pietre Dure; Istituto Superiore per la Conservazione e il Restauro); a questi vanno aggiunte le Scuole di archivistica, paleografia e diplomatica.

La riforma del Ministero, iniziata nel 2014, ha realizzato e portato a compimento alcune importanti innovazioni, proposte con insistenza da molti anni, anche nel campo della formazione. Oltre ad aver potenziato, attraverso fondi addizionali, le attività internazionali - che includono i programmi formativi in conservazione restauro - dei suoi Istituti sia in Italia sia all'estero, e oltre ad aver sottoscritto importanti protocolli d'intesa con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca con il fine di potenziare e diffondere la conoscenza del patrimonio culturale fra gli allievi delle scuole primarie e secondarie, la riforma del 2014 riflette due scelte politiche e culturali di importanza cruciale:

- a) la creazione di una direzione generale dedicata alla Educazione e ricerca;
- b) l'istituzione di una nuova Scuola, la Scuola dei beni e delle attività culturali e del turismo (d'ora in avanti la "Scuola").

Le due iniziative svolgono attività complementari e sono pensate per lavorare in stretta collaborazione.

La Scuola, in particolare, avrà due programmi formativi multidisciplinari, messi a punto in modo specifico per dotare i futuri operatori sia nel settore pubblico sia in quello privato, delle competenze e degli strumenti necessari per gestire e governare la complessità del patrimonio culturale, denominati rispettivamente "Scuola del Patrimonio" e "International School of Cultural Heritage".

1) La "Scuola del Patrimonio" è un programma di alta formazione di durata biennale, che innesterà competenze multidisciplinari su un nucleo solido di competenze curatoriali già acquisite (post 5+2 o esperienza equivalente).

Un primo modulo di insegnamento è comune a tutti gli studenti e rappresenta, per così dire, una sorta di cultura generale della gestione dei beni culturali. Il fine principale di questo modulo è quello di fornire agli studenti, per lo più attraverso tecniche didattiche di tipo induttivo e laboratoriale, competenze nel campo delle discipline giuridiche e amministrative (applicate al patrimonio culturale); management; gestione del rischio; principi e tecniche di organizzazione; modelli organizzativi delle istituzioni culturali; museologia; strumenti curatoriali; strategie e politiche di conservazione; modelli di finanziamento e *fund-raising*; strumenti tecnologici per la tutela, l'organizzazione e la comunicazione; tecniche della comunicazione; storia della formazione del patrimonio culturale, soprattutto in Italia e in Europa; management del turismo.

Un secondo modulo è organizzato in sei diversi curricula, ognuno disegnato a partire dai profili professionali elaborati al livello nazionale (e internazionale per alcuni settori) per ricoprire incarichi direttivi nei diversi settori della tutela, conservazione e gestione del patrimonio culturale, sia in ambito pubblico (soprattutto italiano) sia in ambito privato.

Un terzo modulo prevede un lungo periodo di *internship* dell'allievo presso uno dei molti

nodi dell'immensa rete costituita dal patrimonio culturale italiano, inteso non solo in termini di siti, musei e luoghi della cultura, ma anche uffici e istituti preposti al suo studio e alle sue tutela e gestione.

2) La *International School of Cultural Heritage* è un programma di alta formazione della durata di diciotto mesi riservato a studenti internazionali, cui si accede dopo aver acquisito un titolo universitario 3+2.

Un primo modulo di insegnamento include discipline storiche e alcune discipline presenti nel primo modulo della Scuola del Patrimonio.

Un secondo modulo è organizzato in sei diversi curricula, che corrispondono alle discipline curatoriali tradizionali (Restauro e Conservazione - demandate agli Istituti del Ministero; Archeologia; Storia dell'Arte; Biblioteche e Archivi; Gestione museale; Gestione del territorio).

Un terzo modulo, ancora, prevede un lungo periodo di *internship* presso uno dei molti nodi dell'immensa rete costituita dal patrimonio culturale italiano, inteso non solo in termini di siti, musei e luoghi della cultura, ma anche uffici e istituti preposti al suo studio e alle sue tutela e gestione.

Oltre ai due programmi formativi istituzionali, la Scuola promuove e svolge ricerca nel campo del patrimonio culturale, sia attraverso propri ricercatori sia agendo come Istituto di Studi Avanzati, che inviterà per periodi di tempo definiti studiosi e professionisti al livello nazionale e internazionale.

La Scuola inoltre organizzerà, in collaborazione con Università, organizzazioni internazionali e attori privati, iniziative volte ad incrementare la consapevolezza e la conoscenza del patrimonio culturale, programmi formativi per insegnanti, e iniziative per le scuole, programmi professionalizzanti e di aggiornamento, e corsi specifici per professionisti già attivi entro l'amministrazione italiana del patrimonio culturale.

La strategia della Scuola, in termini generali, è quella di trasformare alcuni tratti specifici e unici del patrimonio culturale italiano – cioè la sua densità, vasta distribuzione sul territorio e forte legame con le diverse culture territoriali – da un lato, in strumenti potenzialmente molto efficaci per promuovere e realizzare la ricerca e l'innovazione nel campo del patrimonio culturale, e, dall'altro lato, in palestra di formazione di manager del patrimonio culturale e più in generale, manager di sistemi complessi.

3. Sfide future, collaborazioni internazionali

Non c'è programma formativo nazionale che possa, da solo, affrontare efficacemente il problema di come formare esperti in grado di occuparsi del patrimonio culturale mondiale e dei patrimoni culturali nazionali come strumenti di dialogo interculturale, di pace e di integrazione sociale.

Il patrimonio culturale italiano presenta certamente una complessità esemplare, in termini di diversificazione, densità e distribuzione sul territorio, che ha prodotto, nei secoli, numerose riflessioni, altissime competenze tecniche e preziosi tentativi di elaborare i modelli e gli strumenti curatoriali e gestionali più appropriati per governarla. Parte di questa conoscenza, soprattutto nel campo della conservazione e del restauro, è stata, talvolta, messa al servizio del mantenimento o ristabilimento della pace al livello internazionale (per esempio attraverso la iniziativa "Unite4Heritage") e formalizzata in programmi formativi attivi sia in Italia sia all'estero. Altri Stati (come per esempio la Francia e la Germania) e alcune organizzazioni internazionali (come UNESCO, UNIDROIT, ICOM e ICCROM) sono stati molto

attivi nel farsi promotori di iniziative volte ad affrontare lo stesso problema.

Potrebbe prendersi in considerazione, tuttavia, l'opportunità di raggruppare in modo più coeso e coerente tutte o parte di queste iniziative, entro un programma formativo internazionale, con moduli e curricula collocati nei diversi paesi, specificamente volto a fornire ai futuri operatori le competenze e gli strumenti necessari per operare in questo specifico settore del patrimonio culturale – legato ai rapporti internazionali, al dialogo interculturale e all'integrazione sociale – che rappresenta una straordinaria sfida per il nostro presente e per il nostro futuro.