



Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

NOTE ESPLICATIVE SULLA CAMPAGNA NAZIONALE CRI-ANCI 'IL FUTURO HA UNA LUNGA STORIA. PROTEGGIAMOLA' E SULLA PROTEZIONE DEI BENI CULTURALI IN CASO DI CONFLITTO ARMATO

Con l'entrata in vigore della Convenzione dell'Aja per la protezione di beni culturali in caso di conflitto armato (1954), realizzata sotto l'egida dell'UNESCO e ratificata dall'Italia nel 1958, è disciplinata la tutela di 'beni, mobili o immobili, di grande importanza per il patrimonio culturale dei popoli' (art.1 della Convenzione) e la possibilità di individuarli, anche in tempo di pace, tramite un contrassegno (art.16), cd. 'Scudo Blu', solo o ripetuto tre volte (art. 17) in casi di protezione speciale, ai fini di una loro maggiore protezione in caso di conflitto armato.

Nell'ambito dell'Accordo di Cooperazione fra Croce Rossa Italiana (CRI) e Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) dell'aprile 2022, volto tra l'altro ad intraprendere azioni per sensibilizzare la popolazione alla protezione dei beni culturali a sostegno di una cittadinanza attiva e consapevole, la CRI ha avviato una campagna nazionale quadriennale per l'apposizione del contrassegno ('Scudo Blu') previsto dalla Convenzione del 1954 a vantaggio di beni culturali presenti nei Comuni italiani. La procedura di applicazione del contrassegno prevede una sinergia tra Ente proponente (in questo caso la Croce Rossa) e l'Ente Locale nel cui territorio è collocato il bene oggetto di tutele (Comune), in coordinamento con gli Enti competenti (Sovrintendenze).

Si forniscono di seguito brevi note esplicative sulla campagna nazionale CRI 'Il futuro ha una lunga storia. Proteggiamola' e sulla tutela dei beni culturali in caso di conflitto armato, in coordinamento con la rilevante disciplina nazionale,

CAMPAGNA NAZIONALE CRI 'IL FUTURO HA UNA LUNGA STORIA. PROTEGGIAMOLA'

Al fine di dare attuazione al menzionato Protocollo d'Intesa CRI-ANCI volto a favorire l'apposizione del contrassegno 'Scudo Blu' previsto dalla Convenzione dell'Aja del 1954 sulla protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, i Presidenti dei Comitati locali della CRI interloquiranno con le Amministrazioni comunali al fine di facilitare l'apposizione di questo contrassegno a vantaggio di beni culturali presenti nel territorio comunale e favorire attività di sensibilizzazione verso la popolazione sull'importanza della tutela dei beni culturali contro gli effetti prevedibili dei conflitti armati e di altre emergenze.

Nell'ambito della predetta campagna nazionale si prevede che il Presidente del rilevante Comitato CRI presenti al Sindaco richiesta affinché l'Amministrazione comunale formuli indirizzo favorevole all'individuazione del bene culturale come meritevole di tutela ai sensi dell'art. 1 della Convenzione e all'apposizione del contrassegno ai sensi degli articoli 16 e 17.2 della Convenzione dell'Aja. Per procedere alla delibera in oggetto deve altresì acquisirsi, da parte dei competenti Uffici comunali, il parere di regolarità tecnica (trattandosi di un mero atto di indirizzo), ai sensi dell'art. 49 e 147bis del D.Lgs n 267/2000.

A tale fine si trasmette a codesta Amministrazione:

- Copia di una possibile delibera-modello per l'indirizzo favorevole all'identificazione del bene quale bene culturale ai sensi della Convenzione e per l'apposizione del contrassegno;
- Specifiche tecniche per l'apposizione del contrassegno.

CONVENZIONE DELL'AJA PER LA PROTEZIONE DEI BENI CULTURALI IN CASO DI CONFLITTO ARMATO: APPOSIZIONE DELLO "SCUDO BLU" E NORMATIVA RILEVANTE

La *Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato* (Convenzione) fu conclusa all'Aja, sotto l'egida dell'UNESCO, il 14 maggio 1954. Essa è attualmente in vigore per oltre 130 Stati, fra cui l'Italia, che ha ratificato la Convenzione con L. 7 febbraio 1958, n. 279. Nel 1999 è stato stipulato un *Secondo Protocollo alla Convenzione del 1954* volto a rafforzarne il regime di tutela conformemente alla profonda evoluzione che ha interessato il diritto umanitario nei decenni successivi al 1954. Esso è ad oggi in vigore per

oltre ottanta Stati, fra cui l'Italia, che l'ha ratificato con L. 16 aprile 2009, n. 45. Uno dei fini della Convenzione è la possibilità di prevedere, anche in tempo di pace, l'apposizione di un contrassegno (cd. 'Scudo Blu') per identificare i beni culturali tutelati ai sensi di questo trattato e tutelarli contro gli effetti prevedibili di un conflitto armato.

L'importanza storica della Convenzione è unanimemente riconosciuta, dato che essa ha rappresentato il primo trattato a vocazione universale interamente dedicato alla tutela dei beni culturali *in quanto tali*. Essa si applica solamente ai beni culturali come definiti nell'art. 1 della stessa Convenzione¹, ossia i **beni, mobili o immobili, di grande importanza per il patrimonio culturale dei popoli** (monumenti, siti archeologici, opere d'arte, etc.), nonché gli edifici destinati a conservare **tali** beni (musei, biblioteche, rifugi) e interi "centri monumentali" che ospitano un numero considerevole di **tali** beni (come ad esempio centri storici). Tale definizione è fatta propria, senza alcuna modifica, dal Secondo Protocollo del 1999.

La Convenzione lascia alla legislazione e prassi degli Stati parte la determinazione di cosa debba intendersi per 'beni di grande importanza per il patrimonio culturale dei popoli' rientranti nel suo art. 1. In Italia non sussiste una normativa volta ad identificare specificatamente i beni rientranti nel campo applicativo dell'art. 1 della Convenzione del 1954, nozione che può comunque ricollegarsi a quella di beni culturali definiti all'art. 10 del Codice dei beni culturali (d.Lgs. n. 42/2004) e tutelati da questo strumento. Il Codice, per identificare i beni culturali, adotta un sistema che potremmo definire "misto" ovvero basato da un lato sulla previsione normativa di un procedimento di individuazione del bene culturale, dall'altro sull'individuazione diretta del bene effettuata dal Codice o dalla legge.

Per alcuni casi, previsti all'art. 10, comma 2 del Codice, è infatti questo stesso strumento a provvedere direttamente, *ex lege*, alla loro qualifica come beni culturali senza bisogno di

¹ Art. 1 Convenzione dell'Aja del 1954: 'Definizione dei beni culturali Ai fini della presente Convenzione, sono considerati beni culturali, prescindendo dalla loro origine o dal loro proprietario: a) i beni, mobili o immobili, di grande importanza per il patrimonio culturale dei popoli, come i monumenti architettonici, di arte o di storia, religiosi o laici; le località archeologiche; i complessi di costruzione che, nel loro insieme, offrono un interesse storico o artistico; le opere d'arte, i manoscritti, libri e altri oggetti d'interesse artistico, storico, o archeologico; nonché le collezioni scientifiche e le collezioni importanti di libri o di archivi o di riproduzione dei beni sopra definiti; b) gli edifici la cui destinazione principale ed effettiva è di conservare o di esporre beni culturali mobili definiti al capoverso a), quali i musei, le grandi biblioteche, i depositi di archivi, come pure i rifugi destinati a ricoverare, in caso di conflitto armato, i beni culturali definiti al capoverso a); c) i centri comprendenti un numero considerevole di beni culturali, definiti ai capoversi a) e b), detti "centri monumentali".'

un procedimento amministrativo,² come esemplificato per le raccolte museali, pinacoteche, archivi, raccolte librerie, ove di proprietà statale, regionale, di altri enti pubblici territoriali ovvero ente ed istituto pubblico.

Nelle altre ipotesi occorre fare riferimento all'art. 10, specie al comma 1 secondo cui «Sono beni culturali le cose immobili e mobili ... che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico», norma rilevante ove il bene appartenga a soggetti pubblici come lo Stato, regioni, enti pubblici territoriali, ente ed istituto pubblico, persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti. L'art. 10, comma 1, non individua direttamente un bene culturale, ma fa riferimento a «cose» (quindi un oggetto materiale) che diventano beni culturali all'esito di un procedimento amministrativo che ne riconosce il peculiare interesse sopra indicato.

Su queste basi l'art. 10, 1° comma, individua un procedimento (dettagliato all'art.12 del Codice, 'Verifica dell'interesse culturale'), avente ad oggetto determinate 'cose' appartenenti a determinati soggetti che in caso di esito positivo determina l'attribuzione di bene culturale a quella 'cosa', e di conseguenza l'applicabilità ad essa delle disposizioni del Codice dei beni culturali.

Per il 3° comma dell'articolo 10 vale specularmente quanto già espresso per il comma 1, solo che il ragionamento va applicato alle 'cose' e ad altri beni di proprietà prevalentemente privata. Questa disposizione elenca una serie di cose appartenenti a soggetti diversi da quelli di cui al comma 1 per le quali individua un procedimento (art. 13 Dichiarazione dell'interesse culturale) che in caso di esito positivo determina l'attribuzione di bene culturale a quel bene, e di conseguenza l'applicabilità ad esso delle disposizioni del Codice.

Come indicato è richiesto che l'apposizione del contrassegno previsto dalla Convenzione del 1954 interessi solamente i beni culturali rientranti nell'ambito dell'art. 10 del Codice dei beni culturali (d.Lgs. n. 42/2004) ai fini di una coerente corrispondenza fra la tutela nazionale e quella internazionale dei beni protetti.

² Art. 10, comma 2, D.Lgs. n. 42/2004, sono inoltre beni culturali: 'a) raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico;
b) gli archivi e i singoli documenti dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico;
c) le raccolte librerie delle biblioteche dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente e istituto pubblico, ad eccezione delle raccolte che assolvono alle funzioni delle biblioteche indicate all'articolo 47, comma 2, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616'.

La Convenzione dell’Aja del 1954 impegna infatti gli Stati parte, ai sensi del suo art. 3, a predisporre, in tempo di pace, la tutela dei beni culturali di cui all’art. 1, situati sul loro territorio, contro gli effetti prevedibili di un conflitto armato, prendendo tutte le misure che considerino appropriate. Fra queste misure può comprendersi l’apposizione del contrassegno (cd. ‘Scudo Blu’) di cui agli artt. 16 e 17 della Convenzione. Ai sensi della Convenzione, il **contrassegno** (o emblema distintivo) della tutela dei beni culturali nei conflitti armati – c.d. **“Scudo Blu”** – nella sua configurazione di base, ossia **usato da solo** (art. 17, par. 2), può essere apposto sui beni culturali che soddisfino la suddetta definizione (art. 1). La segnalazione dei beni culturali con lo ‘Scudo Blu’ di base forma oggetto di una facoltà per gli Stati parte volta ad agevolarne il riconoscimento (art. 6)³ e rappresenta un’utile misura di salvaguardia dei beni contro gli effetti dei conflitti armati che gli Stati sono tenuti a predisporre in tempo di pace (art. 3 della Convenzione del 1954, vedi anche art. 5 del Secondo Protocollo e art. 4 della L. n. 45/2009). La Convenzione impone ulteriormente, *in tempo di conflitto armato*, il divieto di utilizzare lo Scudo Blu in casi diversi da quelli contemplati, nonché di utilizzare a qualsiasi scopo un contrassegno che assomigli allo Scudo Blu (art. 17, par. 3).

La Convenzione prevede anche un regime di **protezione speciale per alcuni beni** iscritti nel “Registro internazionale dei beni culturali sotto protezione speciale” dell’UNESCO in quanto beni di importanza molto elevata. Su tali beni deve essere apposto, in tempo di conflitto armato, uno Scudo Blu ripetuto tre volte, (artt. 10 e 17, par. 1) e. Nessun bene situato in Italia è presente nel predetto Registro internazionale. Un terzo tipo di Scudo Blu è stato infine approvato nel 2015 dalla Riunione delle Parti del Secondo Protocollo alla Convenzione. Si tratta di uno Scudo Blu singolo delineato da fascia rossa esterna staccata dallo stesso che può essere apposto sui beni culturali oggetto di **protezione rafforzata** ai sensi del Secondo Protocollo, inclusi nella “Lista internazionale dei beni culturali sotto protezione rafforzata” prevista dal Protocollo medesimo perché rappresentano un patrimonio culturale della massima importanza per l’umanità. Solo tre beni culturali, in Italia, sono iscritti nella Lista suddetta.

La presente campagna della Croce Rossa Italiana, in cooperazione con l’Associazione Nazionale Comuni Italiani, ha come scopo limitato quello dell’apposizione del

³ Art. 6 Convenzione dell’Aja del 1954: ‘Segnalamento dei beni culturali. Conformemente alle disposizioni dell’art. 16, i beni culturali possono essere muniti di un contrassegno, atto a facilitare la loro identificazione.’

contrassegno di base, 'Scudo Blu' singolo, ai sensi dell'art. 17.2 della Convenzione rispetto a beni culturali e non si interessa delle ipotesi eventualmente riconducibili al regime di protezione speciale o protezione rafforzata sopra indicati.

La Convenzione lascia ampio margine agli Stati in tema di competenze e procedure relative al contrassegno. Così, secondo il Regolamento d'esecuzione della Convenzione, che costituisce parte integrante della stessa, la **collocazione, il grado di visibilità e le specifiche tecniche** dello Scudo Blu sono essenzialmente **rimesse alla discrezionalità delle autorità nazionali competenti** (art. 20, par. 1, del Regolamento).⁴ Al fine di assicurare uniformità nell'identificazione ed uso del contrassegno 'Scudo Blu', in carenza di normativa nazionale, **si invita codesta Amministrazione ad utilizzare le specifiche tecniche qui allegate ai fini dell'apposizione del contrassegno.**

⁴ Regolamento d'esecuzione della Convenzione dell'Aja per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, 1954, Art. 20 '1. Il luogo del contrassegno e il suo grado di visibilità saranno stabiliti dalle autorità competenti di ciascuna Alta Parte contraente. Il contrassegno può in particolare essere rappresentato su bandiere o bracciali. Esso può essere dipinto o rappresentato su un oggetto in qualsiasi altra maniera utile'.