



SEGRETERIA DI STATO
AFFARI ESTERI

**RELAZIONE PER L'ADESIONE AL SECONDO PROTOCOLLO RELATIVO ALLA
CONVENZIONE DELL'AIA DEL 1954 PER LA PROTEZIONE DEI BENI CULTURALI IN
CASO DI CONFLITTO ARMATO**

Eccellentissimi Capitani Reggenti,

Signore e Signori Consiglieri,

ho il piacere di presentare Loro per l'adesione il **Secondo Protocollo relativo alla Convenzione dell'Aia del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato**, fatto all'Aia il 26 marzo 1999. Il Protocollo è entrato in vigore il 9 marzo 2004 ed attualmente ne sono parte 88 Stati membri dell'UNESCO.

La Convenzione sulla tutela dei beni culturali in caso di conflitto armato, stipulata all'Aia il 14 maggio 1954 e ratificata da San Marino il 22 dicembre 1955, assieme al Primo Protocollo alla Convenzione, è finalizzata ad evitare o ridurre la distruzione che le guerre causano sul patrimonio culturale dell'umanità.

Negli anni però, e soprattutto a seguito degli eventi bellici che negli anni '80 e '90 hanno sconvolto l'Europa e il mondo, la Convenzione ha dimostrato notevoli limiti di applicabilità, rimanendo sostanzialmente priva di effetti, sia per il complesso meccanismo di attuazione che per la conseguente limitata base di adesione. Si è quindi attivato un processo di riesame della stessa Convenzione, che ha portato alla elaborazione del secondo Protocollo aggiuntivo, adottato ufficialmente durante la Conferenza diplomatica dell'Aia del 14-26 marzo 1999.

Il Secondo Protocollo aggiuntivo:

- a. istituisce il Comitato Intergovernativo, con il compito di assicurare l'effettiva esecuzione delle disposizioni convenzionali;
- b. introduce il regime della "protezione rafforzata" (accanto a quelli della "protezione generale" e della "protezione speciale") per i beni di più grande importanza per l'umanità, che non possono soddisfare alle condizioni richieste per l'applicazione del "regime di protezione speciale" (p.es. beni che si trovano in città storiche vicino a autostrade, superstrade, stazioni, ecc..), e che devono essere iscritti in una "lista internazionale ad hoc", monitorata dal Comitato stesso;
- c. definisce la nozione di necessità militare imperativa, come giustificazione di eventuali attacchi contro i beni culturali soggetti a protezione rafforzata, nonché quella di obiettivo militare;
- d. attribuisce ai comandi militari la responsabilità delle relative decisioni;



**SEGRETERIA DI STATO
AFFARI ESTERI**

e. introduce la responsabilità individuale, in materia di responsabilità delle parti in conflitto, in caso di danneggiamento o distruzione ingiustificata dei beni culturali e prevede le relative sanzioni;

f. istituisce, infine, un fondo di contribuzione, con contributi volontari e non obbligatori.

Articolato della Convenzione

Il Secondo Protocollo è formato da un Preambolo e 47 articoli suddivisi su nove capitoli distinti: introduzione; disposizioni generali concernenti la protezione; protezione rafforzata; responsabilità penale e competenza; protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato che non presenta un carattere internazionale; questioni istituzionali; diffusione dell'informazione e assistenza internazionale; esecuzione del Protocollo; disposizioni finali.

Nel Capitolo I (Introduzione, articoli da 1 a 4), dopo aver spiegato le definizioni dei termini utilizzati nel Protocollo (articolo 1), si chiarisce il carattere integrativo dello stesso rispetto alla Convenzione del 1954 (articolo 2), confermando in tal modo tutti gli impegni in virtù di quella già assunti. In particolare viene confermata, all'articolo 3, l'applicabilità di tutte le norme del Protocollo anche nei casi di un conflitto armato che non abbia carattere internazionale, la cui nuova e più ampia definizione, peraltro, è data all'articolo 22.

All'articolo 4 si chiarisce la compatibilità del regime della protezione rafforzata con le norme di carattere generale della Convenzione (capitolo I) e dello stesso Protocollo (capitolo II), restando fermo che, ove un bene sia posto al contempo sotto protezione speciale e sotto protezione rafforzata, si applicheranno solo le disposizioni relative alla protezione rafforzata.

Il Capitolo II (articoli da 5 a 9) è dedicato alle disposizioni generali sulla tutela dei beni culturali. L'art. 5 indica le misure preparatorie da adottare sul territorio nazionale, in tempo di pace, allo scopo di garantire la salvaguardia del patrimonio culturale nei confronti di un prevedibile conflitto armato. Esse includono: la preparazione di inventari; la pianificazione di misure d'emergenza per la protezione contro incendi o collassi strutturali; la preparazione di piani per la rimozione dei beni culturali mobili e la loro conservazione in luoghi adeguatamente protetti; la designazione di autorità responsabili per la salvaguardia del patrimonio culturale.

L'art. 6 introduce il principio della necessità militare imperativa per precisare le condizioni alle quali può essere invocata la necessità militare imperativa, di cui all'art. 4 c. 2 della Convenzione, e limitare i casi in cui è ammissibile un attacco contro un bene culturale: il bene culturale è usato alla stregua di obiettivo militare; l'attacco rivolto contro il bene culturale è l'unica soluzione possibile per ottenere il vantaggio militare atteso. La norma precisa, inoltre, che la decisione relativa all'invocazione della necessità militare cogente deve essere presa da un ufficiale preposto ad un'unità delle dimensioni di un battaglione o più grande; gli ufficiali



**SEGRETERIA DI STATO
AFFARI ESTERI**

che comandano unità di dimensioni inferiori non possono prendere tale decisione se non in presenza di circostanze straordinarie.

Gli articoli 7 ed 8 indicano rispettivamente le precauzioni da prendere allo scopo di tutelare l'integrità del patrimonio culturale sia nella fase di attacco, sia in quella di difesa.

L'art. 9 si riferisce alla tutela del patrimonio culturale situato nei territori occupati militarmente, obbligando lo Stato occupante ad astenersi da attività quali l'esportazione illecita di beni culturali o l'avvio di scavi archeologici, ed autorizzando tali operazioni solo se necessarie alla salvaguardia del patrimonio culturale e se eseguite in cooperazione con le Autorità nazionali competenti del territorio occupato.

Il Capitolo III spiega il principio della Protezione rafforzata (articoli da 10 a 14), una delle novità più rilevanti del Protocollo. L'art. 10 indica le tre condizioni che devono essere contemporaneamente rispettate affinché un bene culturale sia assoggettabile al regime di protezione rafforzata, da parte del Comitato ad hoc istituito (v. successivo articolo 11):

- a. il bene culturale deve avere un'importanza di grandissimo rilievo per l'umanità;
- b. deve già godere di un elevato livello di protezione legislativa ed amministrativa nazionale, in virtù del suo eccezionale valore storico e culturale;
- c. non deve essere utilizzato, su dichiarazione dello Stato parte che ne ha il controllo, per scopi militari.

L'articolo 11 indica la procedura per assoggettare al regime della protezione rafforzata uno o più beni culturali:

- i) ogni Paese sottopone al "Comitato intergovernativo ad hoc costituito" un elenco dei beni culturali per i quali intende richiedere la protezione rafforzata: deve trattarsi di beni che possiedono tutti i 3 requisiti indicati all'articolo 10;
- ii) la decisione di includere un bene nella "lista di quelli soggetti a protezione rafforzata" (di cui all'articolo 27) è poi presa dalla maggioranza di almeno 4/5 dei membri presenti e votanti del Comitato, dopo avere ascoltato l'eventuale parere di tutti i Paesi Parte del Protocollo.

In casi eccezionali, qualora lo Stato richiedente non sia in grado di offrire al bene che necessita di protezione rafforzata adeguate misure di protezione nazionale (articolo 10, p. b), il Comitato può accettare di iscrivere il bene nella Lista, purché si richieda per lo stesso un regime di protezione internazionale ex articolo 32 del Protocollo.

La richiesta di protezione rafforzata può essere presentata dallo Stato anche dopo lo scoppio di un conflitto. In questo caso può essere concessa una "protezione rafforzata provvisoria",



**SEGRETERIA DI STATO
AFFARI ESTERI**

sempre a maggioranza dei 4/5 dei membri presenti e votanti del Comitato. La protezione rafforzata è provvisoria finché non si svolge la procedura per definire l'applicazione regolare del regime particolare.

L'elenco dei beni iscritti nella lista di quelli sottoposti a regime di protezione rafforzata è tempestivamente comunicato dal Direttore Generale dell'UNESCO al Segretario Generale dell'ONU e a tutti gli Stati Parte del Protocollo.

L'articolo 12 descrive l'immunità per il patrimonio culturale sottoposto a protezione rafforzata, che dovrebbe essere garantita dai singoli Stati durante il conflitto, mediante astensione dal considerare i suddetti beni e il territorio ad essi limitrofo alla stregua di un obiettivo militare.

Gli articoli 13 e 14 prevedono le ipotesi in cui il bene culturale perde il diritto alla protezione rafforzata, e quelle in cui la protezione rafforzata è sospesa o cancellata.

Il Capitolo IV è dedicato alla definizione delle responsabilità penali in caso di violazione alle norme previste dal presente Protocollo (articoli da 15 a 21). In particolare, l'articolo 15 introduce il principio della responsabilità individuale in caso di danneggiamento o distruzione ingiustificata di beni culturali, e spiega la necessità che ogni Stato adotti misure interne volte a regolare i reati criminali in questione nella categoria dei reati penali. L'articolo 16 stabilisce l'obbligo dei singoli Stati di adottare misure legislative atte a definire la giurisdizione nazionale in materia. L'articolo 17 introduce il principio "Aut dedere, aut judicare", riferito ai reati spiegati nell'articolo 15. L'articolo 18 definisce le ipotesi di estradizione, considerando reati estraibili quelli previsti nei trattati di estradizione applicabili tra i Paesi interessati.

L'articolo 19 prescrive l'obbligo per le Parti di garantirsi reciproca assistenza nella applicazione del Protocollo.

L'articolo 20 introduce la clausola di depoliticizzazione, già prevista in altre Convenzioni internazionali sottoscritte dall'Italia, per i reati previsti dal Protocollo.

Il Capitolo V (articolo 22) estende l'applicazione del Protocollo ai conflitti armati non internazionali che sorgono sul territorio di uno degli Stati Parte.

Il Capitolo VI individua gli Organi istituzionali chiamati a dare applicazione al Protocollo, nonché le loro funzioni (articoli da 23 a 29). La Conferenza delle Parti (articolo 23) si riunisce in concomitanza con la Conferenza Generale dell'UNESCO. Le sue principali funzioni sono: eleggere i membri del Comitato Intergovernativo di cui all'articolo successivo; convalidare le direttive stabilite dal Comitato; supervisionare sull'uso del Fondo di contribuzione da parte del Comitato. Il Comitato per la tutela dei beni culturali in caso di conflitto armato (articolo 24) è composto da 12 Parti, che assicurino un'equa rappresentanza delle varie regioni e civiltà del mondo; si riunisce una volta l'anno in sessione ordinaria, e ogni volta che necessita in sessione straordinaria; i suoi membri hanno un mandato di 4 anni, rinnovabile una sola volta (articolo



**SEGRETERIA DI STATO
AFFARI ESTERI**

25); esso adotta le proprie decisioni a maggioranza dei 2/3 dei membri presenti e votanti (articolo 26). Le sue funzioni principali sono (articolo 27): redigere le linee guida per l'attuazione del Protocollo; redigere e monitorare la Lista dei beni sottoposti a regime di protezione rafforzata; determinare le modalità di utilizzo del Fondo.

Il Segretariato del Protocollo è garantito dal Segretariato UNESCO, che ha il compito di assistere il Comitato intergovernativo e di preparare i documenti e l'agenda degli incontri (articolo 28).

L'Articolo 29 istituisce il Fondo volontario per la tutela dei beni culturali in caso di conflitto armato, finalizzato ad assistere finanziariamente gli Stati Parte nella predisposizione delle misure previste dal Protocollo.

Il Capitolo VII è dedicato alla diffusione delle informazioni e all'assistenza Internazionale; illustra, inoltre, le forme di cooperazione internazionale cui può far ricorso lo Stato Parte in caso di gravi violazioni al dettato del Protocollo (articoli da 30 a 33). L'articolo 30 attribuisce alle Autorità dei singoli Paesi il dovere di sensibilizzare le popolazioni al contenuto del Protocollo, attraverso programmi educativi e informativi, e stabilisce inoltre che le linee guida del Protocollo siano inserite nei regolamenti militari. L'articolo 31 istituisce la cooperazione internazionale tra le Parti del Protocollo, in caso di gravi violazioni allo stesso. L'articolo 32 prevede la possibilità di richiedere assistenza internazionale sia nella fase di preparazione che nella fase di applicazione del Protocollo. Specifica inoltre che la Parte nel conflitto che non è Parte del Protocollo ma che accetta e applica i provvedimenti da questo previsti, può chiedere assistenza internazionale appropriata da parte del Comitato. L'articolo 33 prevede la possibilità di usufruire di assistenza anche da parte dell'UNESCO, su richiesta dello Stato parte o su proposta dell'Organizzazione.

Il Capitolo VIII riguarda l'esecuzione del Protocollo (articoli da 34 a 38). Stabilisce la procedura di conciliazione delle Parti in conflitto, sia nel caso in cui siano state designate delle Potenze Protettrici (articoli 34 e 35), sia nel caso in cui Potenze Protettrici non siano state designate (articolo 36).

L'articolo 37 prescrive che le Parti presentino al Comitato, ogni 4 anni, un rapporto sull'attuazione del Protocollo.

L'articolo 38 specifica che la responsabilità penale individuale prevista dal Protocollo non interferisce con la responsabilità degli Stati ai sensi del Diritto internazionale, incluso l'obbligo di provvedere al risarcimento.

Il Capitolo IX è dedicato alle clausole finali (articoli da 39 a 47). L'articolo 43, in particolare, prevede l'entrata in vigore del Protocollo 3 mesi dopo il deposito del ventesimo strumento di



**SEGRETERIA DI STATO
AFFARI ESTERI**

ratifica; successivamente, per ciascuna Parte, tre mesi dopo il deposito del proprio strumento di ratifica.

Conformità con la legislazione sammarinese

Dal Capitolo IV del Protocollo iniziano una serie di disposizioni che impegnano gli Stati firmatari ad adeguare la propria normativa interna in base ai dettami del Protocollo; in particolare la Repubblica di San Marino, in caso di adesione, dovrebbe emendare il proprio Codice Penale affinché siano previsti come specifici misfatti i seguenti atti compiuti da un soggetto pubblico o privato:

- fare del bene culturale sotto protezione rafforzata l'oggetto di un attacco;
- utilizzare il bene culturale sotto protezione rafforzata o la zona circostante a sostegno di un azione militare;
- effettuare una distruzione estesa o appropriarsi di beni culturali protetti dalla Convenzione e da questo Protocollo;
- fare del bene culturale protetto ai sensi della Convenzione e di questo Protocollo l'oggetto di un attacco;
- effettuare furto, saccheggio, appropriazione indebita o atti di vandalismo contro beni culturali protetti ai sensi della Convenzione.

Nel caso in cui la Repubblica di San Marino decidesse di ratificare questo Protocollo, per i predetti reati, il Codice Penale sammarinese dovrebbe introdurre pene proporzionate e efficaci, conformi ai principi fondamentali della legge e del diritto internazionale. Ciò include anche disposizioni che estendono la responsabilità penale individuale a terzi che, direttamente o indirettamente, partecipano o contribuiscono alla commissione dei reati in questione. Queste norme, in linea con gli standard internazionali, mirano a garantire che coloro che violano i beni culturali e i siti archeologici siano soggetti a sanzioni appropriate, promuovendo così la tutela e il rispetto del patrimonio culturale sammarinese e globale.

Ancora in caso di decisione di adesione, l'art. 6 del Codice Penale sammarinese - relativo alla territorialità dei reati - dovrebbe essere emendato nel senso di estendere la giurisdizione penale sammarinese anche nei confronti del cittadino sammarinese colpevole di uno dei reati previsti dal Protocollo al di fuori del territorio dello Stato. Le disposizioni previste dal Protocollo dovranno altresì essere incluse nella disciplina sammarinese riguardante l'estradizione.

Eccellentissimi Capitani Reggenti,

Signore e Signori Consiglieri,



**SEGRETERIA DI STATO
AFFARI ESTERI**

in considerazione dell'importanza che il Protocollo riveste in ambito internazionale, ho l'onore di richieder Loro l'adesione al Secondo Protocollo alla Convenzione dell'Aia del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, fatto all'Aia il 26 marzo 1999, del quale il Congresso di Stato ha autorizzato l'avvio dell'iter per l'adesione da parte del Consiglio Grande e Generale, secondo le normative vigenti, con Delibera n. 12 del 19 marzo 2024 e la competente Commissione Consiliare ne ha preso atto il 23 settembre 2024.