

NUOVE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI REATI
CONTRO IL PATRIMONIO CULTURALE E CRIMINALITÀ TRANSNAZIONALE:
L'ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO ITALIANO
AGLI STANDARD DELLA CONVENZIONE DI NICOSIA *

Anna Oriolo **, Stefano Busillo ***

SOMMARIO: 1.- Introduzione; 2.- La Convenzione di Nicosia; 2.1.- Un risultato significativo per l'intera comunità internazionale; 2.2.- I (controversi) contenuti della Convenzione; 3.- La legge 9 marzo 2022, n. 22; 4.- Conclusioni.

1.- Introduzione

Il 23 marzo 2023 è entrata in vigore la legge 9 marzo 2022, n. 22 recante “Disposizioni in materia di reati contro il patrimonio culturale”, che riorganizza sistematicamente la disciplina esistente nell’ottica di un tendenziale inasprimento del trattamento sanzionatorio. In particolare, il provvedimento intende allinearsi alle misure volte a prevenire e combattere il traffico illecito e la distruzione di beni culturali adottate dalla “*Convention on Offences relating to Cultural Property*” del Consiglio d’Europa – altresì nota come Convenzione di Nicosia – conclusa il 19 maggio 2017, ratificata dall’Italia con la legge n. 6 del 2022 ed entrata in vigore il 1° aprile 2022¹.

A tal fine, la riforma italiana ricorre anche ad alcuni degli strumenti di contrasto al crimine organizzato transnazionale previsti dalla “United Nations Convention against Transnational Organized Crime” (UNTOC) adottata a Palermo nel 2000 e ratificata dall’Italia con la legge n. 146 del 2006².

Muovendo dall’esame dettagliato della “portata” della Convenzione Nicosia, il contributo si sofferma sulle disposizioni del provvedimento italiano di riforma, al fine di evidenziare la dimensione globale degli illeciti contro i beni culturali e la priorità assunta dal contrasto a questa nuova forma di criminalità transnazionale.

* Il presente contributo riprende, ampliandola ed aggiornandola, la relazione tenuta in occasione della conferenza “Stratégies et outils de lutte du droit de l’UE contre les crimes envers le patrimoine culturel et l’environnement” organizzata dalla Faculté de Droit et Science Politique dell’Università Aix-Marseille, Francia, il 20 ottobre 2023.

** Professore associato di Diritto internazionale presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche (Scuola di Giurisprudenza), Università degli Studi di Salerno (autrice delle sezioni 1, 3 e 4 del contributo).

*** Dottorando di ricerca, curriculum internazionalistico-europeo-comparato, presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche (Scuola di Giurisprudenza), Università degli Studi di Salerno (autore delle sezioni 2.1 e 2.2 del contributo).

¹ *Council of Europe Convention on Offences relating to Cultural Property* (CETS No. 221) del 19 maggio 2017. A riguardo si rimanda a A. Oriolo, *The Nicosia Convention: A Global Treaty to Fight Cultural Property Crimes*, in *American Society of International Law Insights* 26.3 (2022).

² Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale del 12 dicembre 2000.

2.- La Convenzione di Nicosia

2.1.- Un risultato significativo per l'intera comunità internazionale

Nel caso del Consiglio d'Europa, la centralità dell'esigenza della tutela del patrimonio culturale fu manifesta già negli anni del secondo dopoguerra³, confermata da più recenti atti di "hard law" che di "soft law"⁴. I beni culturali rappresenterebbero, infatti, una risorsa insostituibile, meritevole dei più alti standard di tutela in modo che essi possano essere goduti tanto dalle generazioni presenti quanto da quelle future⁵.

Nella predisposizione della tutela in questione, la Convenzione di Nicosia simboleggia un deciso passo in avanti. Precisamente, essa aggiorna e migliora la Convenzione di Delfi (1985), di contenuto analogo e alla quale si sostituisce *de facto*. Infatti, quest'ultimo trattato internazionale, sottoscritto da appena sei stati (tra cui l'Italia), non ha mai raggiunto il numero di tre ratifiche necessarie per la propria entrata in vigore *de jure*.

La motivazione di tale insuccesso è da ricondursi alla mancanza di volontà politica di vincolarsi ad uno strumento che avrebbe limitato la propria sovranità e le proprie prerogative nel campo del diritto penale. Per taluni, va anche tenuta in considerazione la specifica reticenza degli Stati ad accettare le disposizioni previste per la restituzione di beni culturali illecitamente sottratti (artt. 6-11 Convenzione di Delfi)⁶. Per altri, a dover richiedere una sintesi di interessi era la più generica contrapposizione tra Stati di origine dei beni culturali e i cd. «importing» States, non pervenuta negli anni '80 ma soltanto nella seconda metà degli anni 2010⁷. Vi è chi altresì aggiunge che la Convenzione di Delfi sia culminata in un progetto fallito per via delle obiezioni riguardanti la propria applicazione pratica e perché altre organizzazioni internazionali, segnatamente «UNESCO, UNODC, UNIDROIT and EU», erano considerate al tempo più efficaci nella lotta al traffico di beni culturali⁸. In tal senso, ci si deve domandare se,

³ Tant'è che il 19 dicembre 1954 venne conclusa la Convenzione del Consiglio d'Europa n. 18, ove all'art. 5 è stabilito che «[o]gni Parte Contraente considererà gli oggetti di valore culturale europeo in suo possesso, come parte integrante del patrimonio culturale comune, prenderà le misure necessarie a salvaguardarli e ne faciliterà l'accesso». La Convenzione è entrata in vigore nel 1955 a fronte di una soglia di minimo tre ratifiche richiesta per la sua efficacia.

⁴ Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri, *Resolution no. 1 on the Role of Cultural Heritage and the Challenge of Globalization*, 7 aprile 2001; Id., *Recommendation on Sustained Care of the Cultural Heritage Against Physical Deterioration due to Pollution and Other Similar Factors*, 4 febbraio 1997, Rec (97)2E; Id., *Recommendation on the Integrated Conservation of Cultural Landscape Areas as Part of Landscape Policies*, 11 settembre 1995, Rec (95)9E; Id., *Resolution Concerning the Adaptation of Laws and Regulations to the Requirements of Integrated Conservation of the Architectural Heritage*, 14 April 1976, Res (76)28E.

⁵ *Explanatory Report*, cit., par. I.1.

⁶ S. Oñate, *Treaty Law and the Protection of Cultural Property: Recent Developments*, in *University of Vienna Law Review* 2 (2018) 237; M.M. Bieczyński, *The Nicosia Convention 2017: A new international Instrument regarding criminal offences against cultural property*, in *Santander Art and Culture Law Review* 3.2 (2017) 261. Sulle problematiche della restituzione dei beni, v. anche T. Scovazzi, *La dimensione internazionale della tutela. Principi etici e norme giuridiche in materia di restituzione dei beni culturali*, in S. Manacorda, A. Visconti (a cura di), *Beni culturali e sistema penale*, 2013, 69-126, il quale, con riguardo a casi che si verificano in tempo di guerra o in particolari situazioni di disordine statale postula l'esistenza di un principio generale di «non-sfruttamento della debolezza di un altro soggetto per ottenere un guadagno culturale». Diversamente, con riguardo a situazioni diverse da quelle indicate (in tempo di pace), vige il principio di contrasto ai traffici illeciti. Tuttavia, la sua applicazione è gravata dalla mancanza di una piena uniformità nella comunità internazionale, dovuta anzitutto alle difficoltà nel trovare una definizione univoca di "illecito". La restituzione dei beni culturali in entrambe le situazioni, di pace e di guerra, è infine sorretta dai principi di «preservazione dell'integrità dei contesti culturali» e di «cooperazione nella soluzione di controversie sul rientro di beni culturali».

⁷ A. Chanaki, A. Papathanassiou, *The Council of Europe Convention on Offences relating to Cultural Property Eventually Enters into Force: A New Tool to the Arsenal of International Criminal Law Responses to the Trafficking of Cultural Property*, in *EJIL:Talk!* (14 aprile 2022).

⁸ M.M. Bieczyński, *op. cit.*, 262.

alla luce degli sviluppi occorsi nel 2017, ad esser mutata sia la percezione delle nazioni verso il Consiglio d'Europa (in positivo) – o se, di converso, sia percepita diversamente l'affidabilità degli strumenti messi a disposizione dalle altre organizzazioni internazionali (in negativo).

Ad ogni modo, allo scopo di evitare lo scenario poco entusiasmante presentatosi a seguito della sottoscrizione della Convenzione di Delfi, la stesura della Convenzione di Nicosia è stata preceduta da un'intensa attività preparatoria⁹ in collaborazione tra il Consiglio d'Europa e numerose organizzazioni internazionali quali l'UE, l'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato (UNIDROIT)¹⁰, l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (UNESCO) e l'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (UNODC). Già salutata con favore dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite¹¹, la Convenzione è stata ratificata da cinque Stati Membri del Consiglio d'Europa oltre che da uno Stato terzo¹² e produce i propri effetti dal 2022.

Il trattato conferma la portata globale assunta dagli illeciti in danno del patrimonio culturale e dell'esigenza di contrastarli attraverso attività di cooperazione nazionale ed internazionale al passo con il continuo evolversi della criminalità organizzata (art. 1, par. 1, lett. c). Lo stesso è pertanto stato redatto per integrare l'attuale regime di protezione globale del patrimonio culturale, operando in armonia con gli strumenti internazionali esistenti e basandosi su di essi.

Ne rappresentano illustre esempio, *inter alia*, la Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato (Convenzione dell'Aja, 1954) e protocolli aggiuntivi, la Convenzione UNESCO concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà di beni culturali (1970)¹³, Convenzione

⁹ L'atto precognitivo della volontà di vincolarsi reciprocamente allo scopo di condannare e punire «*the deliberate destruction of cultural heritage and the trafficking of cultural property*» è senz'altro la cd. *Namur Call* (dal titolo «*Cultural heritage in the 21st century for living better together. Towards a common strategy for Europe*») dell'aprile 2015, redatto dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, nell'occasione composto dai ministri deputati alla tutela dei beni culturali di oltre 50 paesi. M.M. Bieczyński, *op. cit.*, 263 ha notato che la *Namur Call* è opportunamente intervenuta nel 2015 per far leva sullo shock patito dagli Stati a seguito della distruzione di siti di valore culturale inestimabile in Siria ed Iraq da parte dello Stato Islamico.

¹⁰ I privati, di cui da tempo si chiede l'autoregolamentazione, rappresentano *stakeholder* di massima importanza nel settore: case d'asta, musei e collezioni private rappresentano il citato mercato dell'arte che muove i traffici illeciti. A riguardo, la Convenzione di Nicosia chiede agli Stati di imporre a tali soggetti di adottare standard etici e di trasparenza nonché norme volte ad evitare incauti acquisti (art. 20). Sulla regolamentazione dei privati attivi nel settore del commercio di beni culturali si rimanda a J. Ratcliffe, *The Art Loss Register and Due Diligence in the Trade in Cultural Property*, in S. Manacorda, A. Visconti (eds.), *Protecting Cultural Heritage as a Common Good of Humanity: A Challenge for Criminal Justice*, 2013, 191-202; M. Starling, *The International Convention of Exhibition and Fine Art Transporters*, in S. Manacorda, A. Visconti (eds.), *Protecting Cultural Heritage*, cit., 203-209. Cfr. anche l'impegno futuro dell'Unione europea manifestato attraverso la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 13 dicembre 2022, sul piano d'azione dell'UE contro il traffico di beni culturali, COM(2022) 800 final, par. 3.1 («Prevenzione e individuazione del traffico illecito di beni culturali da parte degli operatori di mercato e degli istituti di tutela del patrimonio culturale») e par. 3.4 («Rafforzare la protezione dei beni culturali dal traffico illecito massimizzando il sostegno dei portatori di interessi»)

¹¹ Assemblea generale, *Return or restitution of cultural property to the countries of origin*, A/RES/76/16 del 6 dicembre 2021, par. 20.

¹² Gli Stati che hanno provveduto al deposito della ratifica sono: Cipro; Grecia, con riserva; Italia; Lettonia, con riserva; Messico; Ungheria, con riserva. Gli Stati che, diversamente, hanno sottoscritto la Convenzione, ma che non ne hanno ancora disposto la ratifica, sono: Armenia, Montenegro, Portogallo, San Marino, Slovenia, Ucraina. Si osservi che la Federazione Russa aveva provveduto alla sottoscrizione del trattato ma che, per i noti fatti bellici occorsi dall'aggressione all'Ucraina, tale sottoscrizione è andata incontro ad una sospensione decorrente dal 16 marzo 2022.

¹³ Qualificata come «a diplomatic rather than legal instrument» in accordo con N. Brodie, J. Doole, P. Watson, *Stealing History: The Illicit Trade in Cultural Material*, 2000, 36, la Convenzione del 1970 è accusata di possedere

UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale (1972) e la Convenzione UNIDROIT sui beni culturali rubati o illecitamente esportati (1995)¹⁴. Gli strumenti elencati sarebbero, tra l'altro, tutti accomunati dalla riproposizione del binomio («twofold») dell'armonizzazione del diritto penale unita ad un'efficace cooperazione procedimentale¹⁵, matrice comune anche alla Convenzione di Nicosia. In tal senso, l'art. 25, par. 1 del Capo VI, rubricato «Rapporto con gli altri strumenti internazionali», armonizza il contenuto della Convenzione di Nicosia con quello dei previgenti accordi in materia attraverso una vera e propria clausola di compatibilità¹⁶.

Tuttavia, nessuno dei citati strumenti internazionali attiene immediatamente a questioni di diritto penale, registrandosi ulteriormente una diffusa mancanza di «vigore» nelle sanzioni, laddove irrogate¹⁷. Pertanto, pur essendo ad oggi ratificata soltanto da un totale di sei Stati, la Convenzione di Nicosia rappresenta il principale strumento internazionale vincolante dedicato in maniera espressa alla tutela penale del patrimonio culturale, fissando standard di incriminazione ed al contempo potenziando la capacità di persecuzione penale da parte degli Stati aderenti.

A riprova di ciò, viene in considerazione l'art. 28 del Capo VIII, regolante le modalità di adesione alla Convenzione medesima. La disposizione consente anche a Stati non membri del Consiglio di Europa di prendere parte ad essa, subordinatamente ad un invito ricevuto per scelta unanime dei membri di tale organizzazione regionale. Ciò, infatti, certifica ulteriormente come il trattato in esame sia stato concepito quale *unicum*, una Convenzione aperta e orientata a livello globale per proteggere il patrimonio culturale comune del genere umano.

La «attrattività», per così dire, della Convenzione è certamente conferita dall'ampia concessione agli Stati Parti della facoltà di esprimere riserve (artt. 4, 5, 10, 11, 12), rendendola a seconda di chi giudica positivamente flessibile¹⁸ oppure particolarmente contraddittoria¹⁹.

«serious gaps» da parte di A. Koush, *Fight Against the Illegal Antiquities' Traic in the EU: Bridging the Legislative Gaps*, in *Bruges Political Research Papers* 21 (2011) 8-9, quali ad es. la non retroattività; un eccessivo margine di apprezzamento in favore delle Parti, che comporta una risposta statale sfilacciata e scarsamente armonizzata; l'esistenza di un divieto di importazione limitato ai musei ed istituzioni affini ma non anche ai privati; un ambito applicativo limitato ai beni culturali registrati.

¹⁴ Documenti, *inter alia*, richiamati nel Preambolo del trattato in analisi. Sia dia il caso che la nozione di patrimonio dell'umanità, quale bene culturale o un insieme di beni culturali, ha trovato espressione anche all'interno del Diritto del mare (Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, 1982, Parte IX, artt. 136-145 e 311), oltre che nel settore della protezione dell'ambiente e della diversità biologica (Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 1992 e Convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica del 1992).

¹⁵ S. Oñate, *op. cit.*, 234.

¹⁶ Ai sensi di quanto previsto dal diritto internazionale all'art. 30 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969. In aggiunta, la medesima disposizione sembra guardare positivamente agli sviluppi futuri di settore, non ostando alla formazione di nuove norme pattizie, sia in via bilaterale che multilaterale. Cionondimeno, l'art. 25, par. 2 limita tale capacità degli Stati Parti, richiedendo espressamente che i nuovi trattati in materia non derogano le obbligazioni presenti nella Convenzione di Nicosia.

¹⁷ A. Munnely, *Compliant or Complicit? Security Implications of the Art Market in European Union*, in *Institute for Security Studies* 23 (2021) 3.

¹⁸ A. Chanaki, A. Papatthassiou, *op. cit.*

¹⁹ T. Scovazzi, Scovazzi, *Luci e ombre della convenzione di Nicosia*, in *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies* 2 (2022) 143-148 ritiene che il carattere deterrente delle (principali) disposizioni della Convenzione venga meno con il riconoscimento del diritto di riserva, cui si aggiunge una scarsa chiarezza letterale nelle alternative concesse agli Stati al momento dell'esercizio di tale facoltà. In sostanza, le riserve sarebbero non «compatibili con l'oggetto e lo scopo della Convenzione stessa e con la preservazione di alcuni fondamentali requisiti della tutela penale dei beni culturali». Cfr. L. D'Agostino, *Dalla "vittoria di Nicosia" alla "navetta" legislativa: i nuovi orizzonti normativi nel contrasto ai traffici illeciti di beni culturali*, in *Diritto Penale Contemporaneo* 1 (2018) 82, che minimizza il diritto di apporre riserve: «Si tratta di una facoltà invero piuttosto

L'art. 30, in verità, quale disposizione regolante nella Convenzione l'istituto della riserva, vieterebbe in via generale qualsiasi riserva non espressamente prevista dal documento. Tuttavia, circa talune disposizioni *infra* elencate, agli Stati viene concessa la possibilità di optare per la non applicazione della Convenzione, mitigando pertanto la temuta erosione di sovranità. Infatti, un documento così dettagliato sotto aspetti sostanziali e procedurali può paradossalmente essere "menomato" da tale precisione – ovvero un ridotto margine d'apprezzamento – risultando meno appetibile ai potenziali Stati aderenti. Ciononostante, ad oggi è verificata l'esistenza di tre Stati ratificanti (su sei) che hanno deciso di apporre riserva²⁰. Dunque, con il trattato entrato regolarmente in vigore, è possibile affermare che l'iniziale incertezza da parte di alcuni autori²¹ circa la probabilità che gli Stati si astenessero dall'aderire alla Convenzione di Nicosia in presenza di disposizioni così tanto pregnanti deve considerarsi dipanata anche grazie all'istituto in questione.

2.2.- I (controversi) contenuti della Convenzione

Nel dettaglio, la Convenzione di Nicosia si compone di 32 articoli strutturati in 8 distinti Capi. Le obbligazioni previste implicano, in ordine logico-progressivo: la criminalizzazione delle condotte offensive dei beni culturali (Capo II, artt. 3-16), ove spicca il principio di individuazione di sanzioni proporzionate, efficaci e dissuasive (art. 14). Del resto, rimane valida l'idea di fondo espressa già dai compilatori della Convenzione di Nicosia per cui il ricorso a sanzioni penali debba intendersi quale *extrema ratio* («a means of last resort»)²² laddove sanzioni meno restrittive possano produrre i medesimi risultati. Ovviamente, la scelta della sanzione spetta in ultimo luogo agli Stati Parti.

Inoltre, risulta essere positivizzata anche la cooperazione tra le autorità inquirenti al fine di facilitare la consultazione e lo scambio di informazioni relative ai beni culturali che sono stati oggetto di un reato (Capo III, in particolare artt. 19 e 21). Sempre la Convenzione richiede che ciascuna parte istituisca o sviluppi anche dati dei propri beni culturali, preveda procedure di controllo delle importazioni e delle esportazioni, nonché introduca disposizioni di *due diligence* per i commercianti di opere d'arte (art. 20)²³. Si precisa che, ai sensi della presente disamina, è la parte sostanziale – in quanto oggetto di trasposizione nel Codice Penale italiano, come dettagliato *infra* – che indubbiamente suscita maggiore interesse.

Come anticipato, gli Stati Parte sono chiamati dal Capo II in primo luogo alla criminalizzazione delle condotte lesive, in modo diretto e doloso, dell'integrità di beni culturali c.d. tangibili («*cultural property*»)²⁴. Tant'è che l'art. 2 Conv. Nicosia categorizza quest'ultimi in beni mobili (para. 2, lett. a) ed immobili (para. 2, lett. b).

limitata, che non incide in modo significativo sull'impegno degli Stati di dover assicurare uno standard comune di criminalizzazione delle condotte offensive del patrimonio culturale».

²⁰ Gli Stati in questione sono Grecia, Lettonia ed Ungheria.

²¹ E. Mottese, *Preventive Measures in the Council of Europe Convention on Offences relating to Cultural Property: An Overview*, in *Santander Art and Culture Law Review* 4.2 (2018) 140; M.M. Bieczyński, *op. cit.*, 264. In aggiunta, vi è chi come S. von Schorlemer, *Fighting Terrorist Attacks Against World Heritage – An Integrated Approach*, in M. Albert, R. Bernecker, C. Cave, A.C. Prodan, M. Ripp (eds.), *50 Years World Heritage Convention: Shared Responsibility – Conflict and Reconciliation*, 2022, 210, ritiene che nel caso della Convenzione di Nicosia l'erosione di sovranità originata direttamente dal trattato sia percepita in minor misura dato che il contenuto della stessa riprende quello di pregresse risoluzioni vincolanti da parte del Consiglio di sicurezza.

²² *Explanatory Report*, cit., par. II.111.

²³ Tale che non si contestino soltanto condotte attive, ma anche omissioni.

²⁴ Il riferimento alla tangibilità è desunto dall' *Explanatory Report*, cit., par. II.22. Per tal motivo, tale caratteristica richiede una differenziazione rispetto ai beni culturali intangibili, ad es. una tradizione o una lingua, che risultano essere tutelati ai sensi della Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale intangibile (2003).

Nel dettaglio, i beni mobili vengono identificati con quei beni che rispettino tre condizioni specifiche. La prima di queste è che tali beni 1) siano di rimarcabile valore archeologico, preistorico, etnologico, storico, letterario, artistico o scientifico, accertando di conseguenza l'esistenza di un interesse pubblico. Ulteriormente, è richiesto che i beni mobili 2) siano individuati presso siti terrestri o sottomarini. Infine, l'ultima condizione è che i beni in questione 3) siano *naturalmente* rimovibili. In tal senso, può dirsi che sia stata adottata una definizione globalmente diffusa²⁵, che coincide con l'art. 1 della Convenzione UNESCO concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'importazione, l'esportazione e il trasferimento illeciti di proprietà dei beni culturali (1970) e, specificamente in Europa, con la direttiva (UE) 2014/60²⁶ e con il regolamento (UE) 2019/880²⁷.

I beni immobili, nel rispetto dei contenuti della Convenzione UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale (1972) e dalla Convenzione del Consiglio d'Europa per la salvaguardia del patrimonio architettonico dell'Europa (Convenzione di Granada, 1985), richiedono condizioni marginalmente differenti da quelle dei beni mobili. In primo luogo, anche in quest'ipotesi è necessario registrare 1) l'interesse pubblico giustificato dal valore archeologico, storico, artistico, ecc. del bene in questione. Inoltre, il bene immobile 2) deve costituire un «edificio, gruppo di edifici e sito archeologico» terrestre o sottomarino. Da ultima condizione, 3) il sito ove tali beni si collocano deve essere stato previamente classificato, qualificato o espressamente indicato («designated») dagli Stati Parte. La sovranità statale, per tal ragione, risulterebbe pienamente consolidata²⁸.

Vero è che, contestualmente, si sono manifestate delle critiche circa l'utilizzo delle definizioni stabilite dall'UNESCO a fronte della propria inadeguatezza a ricomprendere nuove categorie di reperto non già elencate²⁹. Tuttavia, tale percezione si scontra con la volontà dei redattori della Convenzione, nonché con quella parte di dottrina che invece esalta la

Vi è chi ha notato che “cultural property” e “cultural heritage” non costituiscono termini sinonimi nell'indicazione di un bene culturale. Nel primo caso, diffusamente utilizzato dai redattori della Convenzione, viene accentuata la dimensione materiale e gli aspetti attinenti al titolo legale vantato sul bene. Nel secondo, invece, si articola una definizione di valori astratti che è del tutto assente nella Convenzione di Nicosia, eccezion fatta per una breve citazione nel suo Preambolo. V. M.M. Bieczyński, *op. cit.*, 259-260, cfr. T. Scovazzi, *Luci e ombre della convenzione di Nicosia*, cit., 141, che pure nota da parte degli Stati «un diverso atteggiamento in materia di beni culturali, a seconda che la propria legislazione intenda prevalentemente tali beni come l'espressione dello spirito e dell'identità di una nazione oppure come merci liberamente circolanti sui mercati».

²⁵ *Explanatory Report*, cit., par. I.24.

²⁶ Direttiva (UE) 2014/60 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.

²⁷ Regolamento (UE) 2019/880 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, *relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali*, in GUUE L 151 del 7 giugno 2019. Il regolamento istituisce un sistema di licenze d'importazione richieste per talune categorie di beni culturali, corredate da documenti e informazioni che dimostrino che i beni culturali sono stati esportati in conformità con le leggi e i regolamenti di quel paese. Per un commento sul regolamento v. R. Peters, *Nationalism Versus Internationalism: New Perspectives Beyond State Sovereignty and Territoriality in the Protection of Cultural Heritage*, in A.M. Carstens, E. Varner (eds.), *Intersections in International Cultural Heritage Law*, 2020, 364-388.

²⁸ Viene riproposto il meccanismo tipico della *World Heritage List* dell'UNESCO, che chiede di assicurare protezione ai beni culturali immobili sulla base dei principi di conservazione e di «*equality of all cultures and societies*». B. Ringbeck, *50 Years World Heritage Convention: Founding Idea(s) and Implementation – Reflections on Important Developments Over Time*, in M. Albert, R. Bernecker, C. Cave, A.C. Prodan, M. Ripp (eds.), *50 Years World Heritage Convention: Shared Responsibility – Conflict and Reconciliation*, 2022, 27.

²⁹ Y. Gottlieb, *Attacks Against Cultural Heritage as a Crime Against Humanity*, in *Case Western Reserve Journal of International Law* 52 (2020) 287-330; S. Mackenzie, *Protection Against Trafficking in Cultural Property. Background Paper for the Meeting of the Expert Group on Protection Against Trafficking in Cultural Property*. UN Office on Drugs and Crime, 2009, 9.

categorizzazione offerta dal testo del trattato, capace di estendere la tutela a “nuove” tipologie di bene culturale «provided they are located in designated areas»³⁰.

Quanto alla profilazione delle fattispecie³¹, gli artt. 3-9 obbligano le Parti alla criminalizzazione del traffico di beni culturali, spaziando dal momento del furto (art. 3) e dell'importazione/esportazione (artt. 5-6) a quello della ricettazione (art. 7). Risultano poi individuate le condotte di distruzione e danneggiamento della proprietà culturale che beneficiano di una tutela assai estesa in quanto gli autori saranno punibili a prescindere dall'esistenza del diritto reale di proprietà vantato sul bene in questione (art. 10, par. 1, lett. a)). In tal senso, è evidente che si profila un superiore interesse della comunità alla salvaguardia dell'integrità dei beni culturali che, in sede di bilanciamento, farebbe venir meno le caratteristiche prerogative del diritto di proprietà, quale ad es. la piena ed esclusiva disponibilità del bene. Cionondimeno, agli Stati è rimessa la facoltà di apporre riserva sull'applicazione di quest'ultima disposizione (art. 10, par. 2).

In generale, ai sensi della Convenzione, gli Stati Parti assumono l'obbligo di garantire («ensure») che ciascuno degli atti descritti nelle suddette disposizioni costituisca un reato ai sensi del proprio diritto interno (artt. 3-11). Come anche affermato nella relazione esplicativa³², il termine «ensure» significa che le parti possono dover adottare misure legislative e/o di altro tipo per rispettare questo impegno, ma non sono obbligate a farlo, se la loro legislazione nazionale è già pienamente conforme con gli obblighi previsti dalla Convenzione. Inoltre, poiché quest'ultimo stabilisce solo uno standard minimo, gli Stati parti possono andare oltre la definizione dei reati *ivi* descritti e criminalizzare anche altre forme di condotta.

La Convenzione non criminalizza di per sé l'atto di traffico illecito di beni culturali ma, al fine di assicurare una tutela priva di zone franche, lo “spacchetta” in plurime condotte che solitamente scandiscono il fenomeno. L'attenzione richiesta per evitare la «destruction, deterioration or loss of cultural property»³³ si unisce dunque ad un accorgimento dato a standard minimi per una copertura integrale del “decorso” del fenomeno criminoso, con riferimento al riciclaggio, importazione ed esportazione, ecc. Ciò sembra essere giustificabile alla luce della natura tendenzialmente transnazionale delle attività illecite. Gli autori del misfatto appaiono sempre più consapevoli delle differenze giuridiche tra i paesi, cercando di sfruttare lacune o punti deboli dei vari ordinamenti per massimizzare i profitti e ridurre la possibilità di incorrere nella responsabilità penale³⁴. Tra l'altro, è osservabile come l'utilizzazione di beni culturali a fini di riciclaggio dei proventi di reato – ma, più in generale, la fattispecie di riciclaggio – non

³⁰ S. von Schorlemer, *op. cit.*, 206.

³¹ Frutto di un attento lavoro monitoraggio da parte dell'*European Committee on Crime Problems* del Consiglio d'Europa circa lo status ordinamenti giuridici europei e delle lacune legislative esistenti.

³² *Explanatory Report*, cit., par. II.35

³³ *Ivi*, par. II.29.

³⁴ A. Guterres, *Report of the Secretary-General on the Implementation of Security Council resolution 2347*, S/2017/969, p. 12; S. Oñate, *op. cit.*, 240; A. Munnely, *op. cit.*, 8. Ad es. H. Feng, *La cooperazione internazionale in materia penale: un indispensabile strumento per la protezione dei beni culturali*, in S. Manacorda, A. Visconti (eds.), *Protecting Cultural Heritage as a Common Good of Humanity: A Challenge for Criminal Justice*, 2013, 82, ritiene che sia necessario rimuovere «velo del cosiddetto “terzo innocente” o “compratore innocente”». In primo luogo, il detentore del bene culturale deve essere certo della provenienza lecita del bene, assumendo nell'eventuale processo l'onere della prova. Per Feng, infatti, la buona fede ed il beneficio del dubbio in favore dell'indagato dovrebbero venire meno al presentarsi di talune condizioni, ovvero «qualora il bene culturale, al momento della transazione: (1) sia registrato nell'ambito del database dei beni scomparsi; (2) non sia accompagnato dall'attestato di esportazione rilasciato da parte del Paese fonte; (3) sia esportato da un Paese in stato di conflitto armato interno o internazionale».

sia stata inclusa nell'ambito di applicazione delle disposizioni di diritto penale sostanziale in virtù della presenza di altre apposite convenzioni in materia³⁵.

Eppure, al contrario del riciclaggio, un qualche effetto positivo da parte della Convenzione si dovrebbe invece ammettere con riguardo al terrorismo. Vero è che i redattori della Convenzione di Nicosia non hanno provveduto ad includere disposizioni espresse circa il reato di terrorismo in forza degli strumenti giuridici già esistenti³⁶. Tuttavia, è comunque auspicabile che questa possa fungere da base giuridica per il contrasto indiretto a tale fenomeno criminale. Infatti, nulla impedisce di pensare che i reati relativi ai beni culturali possono coinvolgere o essere commessi da membri di gruppi terroristici o essere compiuti con l'intento di finanziare operazioni terroristiche³⁷, tendenzialmente innescando un "circolo vizioso"³⁸. Vero è che, nella stragrande maggioranza dei casi, tali reati diverrebbero oggetto di indagini e persecuzione quali atti di terrorismo³⁹ piuttosto che reati in materia di beni culturali e che gli strumenti antiterrorismo internazionali e nazionali esistenti appaiono sufficienti per azioni di contrasto a tal fine. Ciononostante – invertendo i termini dell'equazione – in ipotesi residuali e di difficile inquadramento la Convenzione di Nicosia consente attività d'indagine per reati connessi ai beni culturali. Ciò potrebbe disvelare organizzazioni di stampo terroristico occasionalmente o stabilmente impegnate nel traffico di detti beni. In tal senso, la Convenzione di Nicosia arricchisce il quadro anti-terrorismo seppur indirettamente.

È di converso bene precisare che le condotte che non incidono concretamente sull'integrità di beni culturali non sono da considerarsi tipiche del Capo II. Mentre la contraffazione di documenti utili alla commissione dei reati elencati nel Capo II è immediatamente riconducibile ad una lesione del bene giuridico protetto e pertanto punibile (art. 9), non può dirsi lo stesso nel caso della produzione e/o vendita di oggetti d'arte falsi o contraffatti. La ragione di ciò sarebbe che, nonostante tali condotte possano turbare la stabilità e la sicurezza del mercato dell'arte e delle transazioni commerciali, queste non hanno un impatto diretto, sia esso un rischio o un danno, sulla conservazione dei beni del patrimonio culturale. La conservazione in senso stretto, dunque, assurgerebbe a esigenza comune alle fattispecie identificate direttamente dalla Convenzione.

³⁵ Si fa riferimento alla Convenzione n. 141 del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato del 1990 (Convenzione di Strasburgo), ratificata dall'Italia nel 1994, e alla Convenzione n. 198 del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo del 2005 (Convenzione di Varsavia). Infine, un doveroso riferimento va posto in essere anche nei confronti dell'art. 6 UNTOC.

³⁶ *Explanatory Report*, cit., par. II.15.

³⁷ La rilevanza fenomeno è stata segnalata nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 24 luglio 2020, sulla strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza (Strategia per la sicurezza 2020-2025), COM/2020/605 final, par. 3, ove ha riconosciuto che «il crescente traffico di beni culturali è diventato una delle attività criminali più lucrative, una fonte di finanziamento del terrorismo e della criminalità organizzata».

³⁸ *Committee on Offences Relating to Cultural Property, Background paper on the Council of Europe Convention on Offences Relating to Cultural Property*, 2016, 3; J. Brown, *The 2017 Blood Antiquities Convention – Protecting Cultural Property Through Criminal Law*, in *GroJIL-Blog* (4 luglio 2017).

³⁹ In forza della SC Res. 2347 del 24 marzo 2017, par. 4, per la quale Stati membri delle Nazioni Unite che sono tenuti ad assicurare gli autori alla giustizia ogni volta che questi conducano «unlawful attacks against sites and buildings dedicated to religion, education, art, science or charitable purposes, or historic monuments», nulla impedisce di qualificare l'atto come un crimine di guerra, innescando i conseguenti meccanismi di persecuzione criminale.

Quanto invece all'elemento soggettivo, i reati di cui al Capo II risultano punibili solo se commessi con dolo («committed intentionally»)⁴⁰. Il requisito del dolo dovrà investire tutti gli elementi costitutivi del reato e la sua qualificazione è rimessa dalla Convenzione al diritto interno. Nell'ipotesi di reati di importazione, acquisizione e immissione in commercio di beni culturali, rispettivamente, è richiesto un requisito supplementare, ovvero che l'autore del reato sia a conoscenza della provenienza illecita del bene culturale in questione. Vieppiù, la Convenzione si limita ad istituire certamente degli standard “minimi” ben superabili nel caso in cui le Alte Parti contraenti abbiano desiderio di offrire garanzie superiori al bene giuridico protetto. Come di sovente accade nelle convenzioni sul diritto penale da parte del Consiglio d'Europa, alle Parti non è vietato abbassare la soglia di punibilità, qualificando come reato anche gli atti non dolosi.

Ad ogni modo, la criminalizzazione richiederà quindi un primo momento definitorio-legislativo, che stabilirà la tipicità delle condotte, l'antigiuridicità ed i requisiti soggettivi. Sarà poi seguito da un successivo momento sanzionatorio che, tuttavia, non potrà in ogni caso concretizzare la sospensione delle obbligazioni statali derivanti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali⁴¹.

Il momento sanzionatorio è naturalmente operabile soltanto in presenza di un esercizio di giurisdizione da parte dello Stato che, quindi, è tenuto ad intraprendere «necessary measures» in tal senso (art. 12)⁴². La giurisdizione, senz'altro non universale⁴³, sarà legittimamente esistente in caso di reati commessi: i) nel territorio dello Stato; ii) a bordo di una nave battente bandiera di quello; iii) a bordo di un aeromobile immatricolato secondo le leggi di tale Stato, oppure; iv) da uno dei propri cittadini. Ne consegue che, in forza di tali criteri, l'ipotesi di una sovrapposizione tra le giurisdizioni di due Stati Parti sia certamente plausibile e, laddove ciò accada, tali Stati sono tenuti («shall») alla consultazione reciproca, addivenendo ad un accordo se del caso («where appropriate»)⁴⁴. Tale formula circoscrive un'obbligazione non assoluta, temperata infatti da una valutazione di opportunità da parte degli Stati stessi⁴⁵. Tra l'altro, anche in questo caso, agli Stati è comunque attribuita la facoltà di riservarsi sull'applicazione dei criteri precedentemente elencati.

⁴⁰ L'assenza di riferimenti a motivazioni politiche e/o terroristiche in modo specifico consente di ottenere per le fattispecie a tutela dei beni culturali quella “depoliticizzazione”, e dunque estensione della tutela, richiesta da alcuni esponenti dottrinali, v. H. Feng, *op. cit.*, 83.

⁴¹ *Explanatory Report*, cit., par. II.30.

⁴² In ciò, viene ricalcata la lettera della Dichiarazione UNESCO sulla distruzione volontaria del patrimonio culturale del 2003, Doc. 32 C/Res. 33, par. VII, in cui è stabilito che gli Stati dovranno «take all appropriate measures (...) to establish jurisdiction over, and provide effective criminal sanctions against, those persons who commit, or order to be committed, acts of intentional destruction of cultural heritage of great importance for humanity». Tuttavia, la Dichiarazione di per sé non è un documento giuridicamente vincolante e ne è stata richiamata la scarsa efficacia da F. Lenzerini, *The UNESCO Declaration concerning the Intentional Destruction of Cultural Heritage: One Step Forward and Two Steps Back*, in *The Italian Yearbook of International Law* 13.1 (2003)131-145.

⁴³ Il requisito di territorialità o nazionalità, diversamente, lascia il posto ad una giurisdizione universale nella Dichiarazione UNESCO sulla distruzione volontaria del patrimonio culturale, cit, par. VIII, ove è sancito che gli stati sono “incoraggiati” a proclamare la propria giurisdizione «regardless of their nationality and the place where such act occurred». Naturalmente, la non vincolatività della Dichiarazione risulta nuovamente cruciale.

⁴⁴ I risultati possibili sono che ad es. in taluni casi sarà più efficace per gli Stati contraenti consultarsi e accordarsi per la scelta di unico foro penale. In tal altri casi, potrebbe essere preferibile per uno Stato specifico indagare e perseguire degli individui, mentre uno o più paesi diversi dal primo perseguono individui differenti. In verità, sembra che tutte le soluzioni prospettate siano in verità consentite dalla disposizione.

⁴⁵ *Explanatory Report*, cit., par. II.80. Pertanto, è previsto anche lo scenario in cui non si addivenga ad alcun risultato.

In tema di responsabilità, in conformità con l'attuale tendenza giuridica che riconosce una forma di sanzionabilità delle persone giuridiche, la Convenzione di Nicosia ammette la responsabilità delle imprese e società aldilà della responsabilità individuale per i reati contro i beni culturali. È l'art. 13 ad imporre alle Alte Parti di accertare la responsabilità (sia essa penale, civile o amministrativa) di un ente per i reati di cui alla Convenzione quando commessi a proprio vantaggio da qualsiasi persona fisica, che agisca individualmente o in quanto membro di un organo della persona giuridica, la quale detenga una posizione preminente (apicale) in seno a tale persona⁴⁶. L'art. 14, che stabilisce i principi che sorreggono le sanzioni conseguenti a responsabilità per i fatti di cui al Capo II, prevede che sia per le persone fisiche che giuridiche le sanzioni debbano presentarsi come «effective, proportionate and dissuasive». Tuttavia, nel caso delle persone giuridiche, l'art. 14, par. 2 precisa che la sanzione debba prevedere («shall include») sanzioni monetarie alternativamente di natura penale, amministrativa o irrogate a titolo di responsabilità civile. Le sanzioni nei confronti delle persone giuridiche possono comprendere, tra l'altro, misure interdittive dalle attività commerciali o il proprio assoggettamento a forme di controllo giudiziario. Inoltre, la possibilità di sequestro e confisca allargata dei proventi dei reati, anche per equivalente, sono misure che rilevano sia per le persone giuridiche che fisiche, consentendo di superare l'impasse del quadro giuridico internazionale esistente sino al 2017⁴⁷.

È ulteriormente previsto (art. 14, par. 4) che gli Stati Parti – qualora i beni culturali siano stati sequestrati nel corso di un procedimento penale, ma non siano più necessari ai fini di tali procedimenti – si impegnano ad applicare, se del caso, il proprio diritto processuale penale, altro diritto interno o trattati internazionali applicabili al momento della decidere sulla restituzione del bene culturale allo Stato che lo aveva specificamente designato, classificato o definito come proprio conformemente all'art. 2 della Convenzione. La disposizione può ricoprire un ruolo significativo nell'interesse degli Stati lesi oltre che dei soggetti privati titolari dei beni in questione⁴⁸. Al contempo, si profilerebbe anche il superamento parziale della reticenza statale in tema di “restituzioni” che avrebbe fiaccato il processo di adesione alla Convenzione di Delfi del 1985.

Aldilà della natura del destinatario, le sanzioni dovrebbero essere maggiorate in ipotesi di circostanze aggravanti così come previste dall'art. 15, quali: i) l'abuso di fiducia della vittima da parte dall'autore della condotta; ii) la qualifica di pubblico ufficiale; iii) la commissione del reato fine nel contesto di un'associazione a delinquere⁴⁹, e ancora; iv) la recidiva per reati coperti dalla Convenzione (ovvero, nel nostro ordinamento, una recidiva aggravata). Ciononostante, va precisato che, se al momento della trasposizione della Convenzione lo Stato Parte abbia provveduto ad includere una o più circostanze nella fattispecie quale proprio elemento costitutivo, l'obbligazione non potrà considerarsi efficace

⁴⁶ Cui si aggiunge una fattispecie omissiva concorsuale, per la quale la responsabilità viene maturata anche da coloro che, in posizione apicale, non abbiano vigilato opportunamente per prevenire la condotta attiva di uno dei propri sottoposti (art. 13, par. 2).

⁴⁷ S. von Schorlemer, *op. cit.*, 207. Altre disposizioni che vengono in considerazione in questo contesto sono gli artt. 12-13 UNTOC.

⁴⁸ Peraltro, l'art. 14 Conv. Nicosia è in linea con gli artt. 51 e 57 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 2003 (Convenzione di Mérida), che fanno riferimento ai principi fondamentali del proprio diritto interno, le misure legislative o di altra natura necessarie a consentire alle proprie autorità competenti «al momento della decisione su una domanda di restituzione presentata da altro Stato, tenendo anche conto dei diritti delle terze parti (oltre che altri Stati, i privati in particolar modo) in buona fede.

⁴⁹ In ciò potrebbe ravvisarsi un'analogia rispetto al contenuto dell'art. 5 UNTOC, prescrivente la criminalizzazione della partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.

3.- La legge 9 marzo 2022, n. 22

Nell'ordinamento italiano, prima della riforma, la disciplina dei delitti contro il patrimonio culturale era rinvenibile in parte nel Codice penale ed in parte nel Codice dei beni culturali⁵⁰. Nel Codice penale, le fattispecie preesistenti risultavano dotate di scarsa forza deterrente⁵¹ e di rado caratterizzate dall'individuazione diretta dei beni culturali⁵². In altre parole, il bene culturale appariva solo occasionalmente protetto, per lo più nell'ambito di condotte plurioffensive – ovvero lesive anche di altri interessi giuridici penalmente tutelati, primo fra tutti quello all'integrità del patrimonio del proprietario. Parallelamente, nel Codice dei beni culturali, che vantava ben dodici figure di reato, la tutela sembrava essere imperniata sulla repressione di condotte contrarie al funzionamento della pubblica amministrazione (es., importazione o esportazione a seguito del mancato ottenimento di autorizzazioni o esibizione di auto-certificazioni/denunce), piuttosto che a fornire concreta protezione ai beni culturali in quanto tali. Inoltre, le fattispecie afferenti ai beni culturali apparivano in entrambe le “sedi” plasmate sulla base della datata l. 1089 del 1939⁵³, elemento ancor più accentuato visto che i progetti di riforma del 2008 e 2011⁵⁴ rovinosamente non ebbero successo⁵⁵. L'assenza di un impianto normativo organico, moderno, slegato dal ruolo della pubblica amministrazione e seriamente incentrato sulla tutela penale effettiva sollevava, quindi, una serie di perplessità in dottrina⁵⁶. Può dirsi allora che la riforma del 2022 sia fortunatamente andata nella direzione auspicata.

La novella legislativa risponde anche all'esigenza di dare attuazione ai principi costituzionali in forza dei quali il patrimonio culturale e paesaggistico necessita di una tutela ulteriore rispetto a quella offerta alla proprietà privata (art. 9 e art. 41-41 Cost.)⁵⁷. Vero è che, in ragione di questa visione costituzionale affine anche all'ambiente, vengono mosse critiche da una pluralità di parti circa la collocazione delle nuove disposizioni introdotte dalla riforma tra delitti contro

⁵⁰ Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, “Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137”. Cfr. A. Manna, *Introduzione al settore penalistico del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in A. Manna (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio. Gli illeciti penali*, 2005, 1010-1017.

⁵¹ Il richiamo è alle contravvenzioni di cui all'art. 733 c.p. («Danneggiamento al patrimonio archeologico, storico e artistico nazionale»), punito con arresto fino a un anno o con l'ammenda non inferiore a euro 2.065, e l'art. 734 c.p. («Distruzione e deturpamento di bellezze naturali»), punito con l'ammenda da euro 1.032 a euro 6.197.

⁵² Infatti, l'unico *delitto* avente ad oggetto i beni culturali era il danneggiamento di cui all'art. 635 c.p., punito più gravemente quando riguardava «cose di interesse storico o artistico». In ragione della nuova disciplina in materia, il virgolettato di cui al periodo precedente è stato abrogato dall'art. 5 della legge di riforma.

⁵³ Precisamente, «[l]a parte meno innovativa del Codice è quella dedicata alle sanzioni penali» secondo F. Baldi, *Sub artt. 169-171*, commentario di G. Trotta, G. Caia, N. Aicardi (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in Aa. Vv., *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, Vol. 1, 2006, 235.

⁵⁴ Rispettivamente, disegno di legge delega (AC-2806) e disegno di legge delega (AS-3016), «Delega al Governo per la riforma della disciplina sanzionatoria in materia di reati contro il patrimonio culturale».

⁵⁵ Ed infatti, secondo F. Carpentieri, *La tutela penale dei beni culturali in Italia e le prospettive di riforma: i profili sostanziali*, in S. Manacorda, A. Visconti (a cura di), *Beni culturali e sistema penale*, 2013, 33: «Il dato più interessante, guardando all'evoluzione normativa degli ultimi decenni, è che mentre qualcosa si è innovato nell'ambito del Codice penale, pochissimo è mutato nell'ambito della legge speciale».

⁵⁶ G.P. Demuro, *Beni culturali e tecniche di tutela penale*, 2002, 41.

⁵⁷ G.P. Demuro, *I delitti contro il patrimonio culturale nel Codice penale: prime riflessioni sul nuovo Titolo VIII-bis*, in *Sistema Penale* 2 (2022) 3, afferma che dalla riforma costituzionale è scaturito un nuovo quadro normativo «sbilanciato, nel senso della decodificazione, rispetto al peso attribuito alla tutela dei beni culturali nella Costituzione» che richiedeva una necessaria rivisitazione del Codice penale.

l'economia pubblica e i delitti contro la moralità pubblica e il buon costume⁵⁸. In ragione dell'affinità predetta, la collocazione all'interno dei delitti contro l'ambiente sarebbe forse stata una scelta logica⁵⁹. Tuttavia, va rilevato che il bene giuridico ha qui una doppia declinazione: economico-patrimoniale ("cultural property") e, soprattutto, etnico-culturale ("cultural heritage") che consentirebbe di dispensare il legislatore da osservazioni critiche sulla collocazione codicistica.

Passando all'esame del contenuto della riforma, la novella legislativa si compone di sette articoli attraverso i quali essenzialmente: a) colloca nel Codice penale gli illeciti precedentemente ripartiti tra Codice penale e Codice dei beni culturali⁶⁰; b) introduce nuove fattispecie di reato; c) innalza le pene edittali vigenti⁶¹; d) prevede aggravanti quando oggetto di reati comuni siano beni culturali.

Le nuove disposizioni a tutela del patrimonio culturale "anticipano", quindi, l'adeguamento del nostro ordinamento alla citata Convenzione di Nicosia del 2017 che sostituisce la precedente Convenzione di Delfi sullo stesso tema⁶² e si propone di prevenire e combattere la distruzione intenzionale, il danno e il traffico dei beni culturali, nonché di rafforzare la capacità di prevenzione della criminalità e di risposta della giustizia penale a tutti i reati in materia di beni culturali, promuovendo la cooperazione nazionale e internazionale a questo fine.

In particolare, gli Stati Parte sono chiamati dal Capo II alla criminalizzazione di quelle condotte che colpiscono in modo diretto e doloso l'integrità di beni culturali tangibili (dal testo, «cultural property»)⁶³. L'art. 2 Conv. Nicosia distingue quest'ultimi in beni mobili (par. 2, lett. a) ed immobili (par. 2, lett. b).

⁵⁸ Cfr. A. Visconti, *La repressione del traffico illecito di beni culturali nell'ordinamento italiano. Rapporti con le fonti internazionali, problematiche applicative e prospettive di riforma*, in *Legislazione penale* (2021) 62; C. Perini, *Itinerari di riforma per la tutela penale del patrimonio culturale*, in *Legislazione penale* (2018) 36; G.P. Demuro, *I delitti contro il patrimonio culturale nel codice penale*, cit., 4.

⁵⁹ N. Recchia, *Una prima lettura della recente riforma della tutela penalistica dei beni culturali*, in *Aedon* 2 (2022) 92.

⁶⁰ Risultano abrogati, ex art. 5 della legge di riforma, gli articoli 170, 173, 174, 176, 177, 178 e 179 del Codice dei beni culturali. Tuttavia, per alcuni il ricorso al Codice Penale può portare ad «accenni di ipercodificazione» – collocandosi in esso fattispecie che, per la ponderatezza sanzionatoria o per il "tema", sarebbero meglio state collocate nel Codice dei beni culturali. Cfr. G.P. Demuro, *I delitti contro il patrimonio culturale nel codice penale*, cit., p. 33; N. Recchia, *op. cit.*, p. 92.

⁶¹ Ciò non soltanto per definire il particolare grado di offensività della condotta, ma anche per garantire un più efficace espletamento dell'attività investigativa finalizzata all'individuazione dei responsabili delle condotte medesime (ad es. soglia minima del reato prevista per le intercettazioni ex art. 266, co. 1 c.p.p.).

⁶² Quest'ultimo trattato internazionale, sottoscritto da appena sei stati (tra cui l'Italia), non ha mai raggiunto il numero di tre ratifiche necessarie per la propria entrata in vigore *de jure*. La motivazione di tale insuccesso è da ricondursi alla mancanza di volontà politica di vincolarsi ad uno strumento che avrebbe limitato la propria sovranità e le proprie prerogative nel campo del diritto penale. Per taluni, va anche tenuta in considerazione la specifica reticenza degli Stati ad accettare le disposizioni previste per la restituzione di beni culturali illecitamente sottratti (artt. 6-11 Convenzione di Delfi); v. S. Oñate, *op. cit.*, 237; M.M. Bieczyński, *op. cit.*, 261. Sulle problematiche della restituzione dei beni, v. anche T. Scovazzi, *La dimensione internazionale della tutela*, cit., 69-126. V. anche *supra* note 7 e 8 e testo corrispondente.

⁶³ Il riferimento alla tangibilità è desunto dall'*Explanatory Report*, cit., par. II.22. Per tal motivo, tale caratteristica richiede una differenziazione rispetto ai beni culturali intangibili, ad es. una tradizione o una lingua, che risultano essere tutelati ai sensi della Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale intangibile (2003). Vi è chi ha notato che "cultural property" e "cultural heritage" non costituiscono termini sinonimi nell'indicazione di un bene culturale. Nel primo caso, diffusamente utilizzato dai redattori della Convenzione, viene accentuata la dimensione materiale e gli aspetti attinenti al titolo legale vantato sul bene. Nel secondo, invece, si articola una definizione di valori astratti che è del tutto assente nella Convenzione di Nicosia, eccezion fatta per una breve citazione nel suo Preambolo. V. M.M. Bieczyński, *op. cit.*, p. 259-260, cfr. T. Scovazzi, *Luci e ombre della convenzione di Nicosia*, cit., 141, che pure nota da parte degli Stati «un diverso atteggiamento in materia di beni

I primi si identificano in quei beni culturali che – distinti da valore archeologico, preistorico, etnologico, storico, letterario, artistico o scientifico – siano rinvenuti presso siti terrestri o sottomarini e siano rimovibili per propria natura. Viene dunque ricalcata una definizione ampiamente accettata a livello globale⁶⁴, ovvero rispondente all’art. 1 della Convenzione UNESCO del 1970 nonché, a livello regionale, alla direttiva (UE) 2014/60⁶⁵ e al regolamento (UE) 2019/880⁶⁶.

I beni immobili invece, in accordo con quanto sancito nella citata Convenzione UNESCO del 1972 e nella Convenzione del Consiglio d’Europa per la salvaguardia del patrimonio architettonico dell’Europa (Convenzione di Granada, 1985), si identificano, alle condizioni di “interesse” previste già per i beni mobili, con qualsiasi «edificio, gruppo di edifici e sito archeologico» terrestre o sottomarino che sia stato classificato, qualificato o espressamente indicato («designated») dagli Stati Parte. Il principio di sovranità statale, in tal senso, appare tutt’altro che minato⁶⁷. Tuttavia, sebbene costituiscano evidentemente una solida base d’appoggio per la costruzione di una fattispecie criminale, sono sorte critiche per l’impiego di queste definizioni cristallizzate dall’UNESCO, in quanto incapaci di inglobare eventuali nuove tipologie di reperto⁶⁸ o capaci di applicarsi restrittivamente soltanto ai beni già registrati⁶⁹. Oltre che all’idea dei redattori, tale visione si oppone al pensiero per cui il ricorso alle definizioni in questione sia invece sufficiente a tutelare nuove tipologie di bene culturale in forza della Convenzione di Nicosia «provided they are located in designated areas» (ovvero che i nuovi reperti emergano in siti archeologici regolarmente segnalati)⁷⁰.

Cionondimeno, dal testo licenziato dal Parlamento emerge l’assenza di una norma definitoria del “bene culturale”⁷¹. La sua ricostruzione potrebbe fondarsi su quanto già riferito circa l’art. 2 della Convenzione di Nicosia, ovvero indirettamente sulla Convenzione UNESCO del 1970. Oppure, la definizione di bene culturale potrebbe appoggiarsi sul diritto interno, tenendo conto che l’art. 2, co. 1 e 2 Codice dei beni culturali contiene una definizione propria ricalcante in parte quella UNESCO⁷². Essa è assai ampia siccome ricomprende nei beni culturali anche «le

culturali, a seconda che la propria legislazione intenda prevalentemente tali beni come l’espressione dello spirito e dell’identità di una nazione oppure come merci liberamente circolanti sui mercati».

⁶⁴ *Explanatory Report*, cit., par. I.24.

⁶⁵ Direttiva (UE) 2014/60 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.

⁶⁶ Regolamento (UE) 2019/880 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, *relativo all’introduzione e all’importazione di beni culturali*, in GUUE L 151 del 7 giugno 2019. Il regolamento istituisce un sistema di licenze d’importazione richieste per talune categorie di beni culturali, corredate da documenti e informazioni che dimostrino che i beni culturali sono stati esportati in conformità con le leggi e i regolamenti di quel paese. Per un commento sul regolamento v. R. Peters, *op. cit.*, 2020, 364-388.

⁶⁷ Viene riproposto il meccanismo tipico della *World Heritage List* dell’UNESCO, che chiede di assicurare protezione ai beni culturali immobili sulla base dei principi di conservazione e di «equality of all cultures and societies»; B. Ringbeck, *op. cit.*, 27.

⁶⁸ Y. Gottlieb, *Attacks against Cultural Heritage as a Crime against Humanity*, in *Case Western Reserve Journal of International Law* 52 (2020) 287-330.

⁶⁹ S. Mackenzie, *op. cit.*, 9.

⁷⁰ S. von Schorlemer, *op. cit.*, 206.

⁷¹ N. Recchia, *op. cit.*, 92.

⁷² Art. 2, co. 2, Codice dei beni culturali e del paesaggio: «Sono beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, 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». Si osserva che, sulla base delle norme che presiedono alla circolazione delle opere d’arte, i beni artistici appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali nonché a ogni altro ente e istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro si “presumono” essere beni culturali (cfr. art.10, co. 1, Codice dei

cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà». Ciononostante, tale elasticità viene moderata dal fatto che uno Stato estero potrebbe non dare rilievo ad una qualificazione fondata esclusivamente sulla «legge» italiana e che, al contempo, potrebbero venire meno i principi di tassatività e determinatezza del precetto penale al di là dell'accessibilità e prevedibilità dello stesso (art. 25, co. 2 Cost. e art. 7 CEDU). A tal riguardo, si pensi all'art. 518-*undevicies* (introdotto dal provvedimento di riforma), che prevede l'applicabilità delle disposizioni penali a tutela dei beni culturali anche ai fatti commessi all'estero in danno del patrimonio culturale nazionale. Inoltre, rispetto al dolo – in questa sede quale requisito soggettivo trasposto dal legislatore italiano dalle disposizioni della Convenzione di Nicosia e necessariamente esteso a tutti gli elementi della fattispecie – si profilerebbe una certa probabilità di errore scusabile *ex art. 47, co., 3 c.p.*⁷³ viste le difficoltà di un individuo a tener traccia della «legge» extrapenale o designazioni, provvedimenti e via dicendo emessi «in base alla legge» extrapenale. Pertanto, alla luce delle motivazioni espresse, ancorarsi saldamente in sede interpretativa alla definizione di bene giuridico fornita dall'UNESCO e dalla Convenzione di Nicosia (art. 2) darebbe maggiori certezze di risultato sia circa il momento applicativo che quello garantistico-processuale.

Quanto alla disciplina delle fattispecie criminose⁷⁴, la Convenzione punisce diverse condotte in danno di beni culturali, tra cui il furto, gli scavi, l'importazione e l'esportazione illegali, nonché l'acquisizione e la commercializzazione dei beni così ottenuti; essa identifica, inoltre, come reato la falsificazione di documenti e la distruzione o il danneggiamento intenzionale dei beni culturali.

In una tale prospettiva, l'art. 1 (lett. a) del provvedimento italiano di riforma provvede ad ampliare il catalogo dei delitti per i quali è consentita la c.d. «confisca allargata» *ex art. 240-bis c.p.*, per includervi i reati di ricettazione di beni culturali, di impiego di beni culturali provenienti da delitto, di riciclaggio e autoriciclaggio di beni culturali, nonché di attività organizzate per il traffico illecito di beni culturali.

L'art. 1, lett. b) introduce nel Codice penale un intero nuovo Titolo VIII-*bis* – rubricato «Dei delitti contro il patrimonio culturale», composto da 17 articoli che spaziano dal 518-*bis* al 518-*duodevicies*⁷⁵. In forza di una evidente riserva di Codice, i nuovi articoli consentono di far

beni culturali), sino alla conclusione del procedimento di verifica della sussistenza dell'interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico, da parte degli organi competenti del Ministero dei Beni Culturali (ossia, principalmente, dalle Soprintendenze competenti). Tale presunzione non sussiste invece per i beni appartenenti ai privati. Sulla possibile ripartizione tra categorie di beni culturali, presunti e non, v. L. Ponzoni, F. Dimaggio, *I reati contro il patrimonio culturale e l'aggiornamento dei Modelli 231*, in *Giurisprudenza Penale* 4, (2023) 7-16.

⁷³ Art. 47, co. 3 c.p.: «L'errore su una legge diversa dalla legge penale esclude la punibilità, quando ha cagionato un errore sul fatto che costituisce il reato»; v. C. Di Liberto, A. Milani, *Reati contro il Patrimonio Culturale e d.lgs. 231/01: aspetti problematici e applicazioni pratiche*, in *Aodv231* (12 dicembre 2022) 4; cfr. F. Carpentieri, *op. cit.*, 35 sull'elemento soggettivo afferma che: «Si pone, dunque, per le diverse ipotesi tipiche di reato, la questione se sia necessario che si tratti di 'beni culturali' (dichiarati o verificati) o sia sufficiente che si tratti di cose riconducibili in astratto alle tipologie di cui all'art. 10 del codice di settore. La questione è molto importante, anche alla luce della dicotomia, avallata da una parte della giurisprudenza, tra una tutela esterna e indiretta dei beni, quella apprestata dal codice penale, che prescinderebbe dalla previa dichiarazione, e una tutela diretta apprestata dal codice di settore e intermedia dalla previa dichiarazione».

⁷⁴ Frutto di un attento lavoro di monitoraggio da parte dell'*European Committee on Crime Problems* del Consiglio d'Europa circa lo status ordinamenti giuridici europei e delle lacune legislative esistenti.

⁷⁵ Segnatamente, questi ricomprendono: art. 518-*bis* relativo al furto di beni culturali; art. 518-*ter* che disciplina l'appropriazione indebita di beni culturali; art. 518-*quater* che sanziona la ricettazione di beni culturali; art. 518-*quinquies* che punisce l'impiego di beni culturali provenienti da delitto; art. 518-*sexies* relativo al riciclaggio di beni culturali; art. 518-*septies* che copre l'autoriciclaggio di beni culturali; art. 518-*octies* riguardante la fattispecie di falsificazione in scrittura privata relativa a beni culturali (ad es. al fine di farne apparire lecita la provenienza), derivata dall'art. 9 della Convenzione di Nicosia; art. 518-*novies* in merito alle violazioni in materia di alienazioni

valere la responsabilità penale degli autori, ad es. per ipotesi di furto, distruzione, importazione ed esportazione di beni culturali (v. art. 5 Conv. Nicosia), nonché per il riciclaggio ed auto-riciclaggio relativo a questi⁷⁶. Indubbiamente apprezzabile è lo sforzo profuso dal legislatore nel rendere condotte di per sé reprimende (es. «furto», 624 c.p., di cui all'art. 3 Conv. Nicosia) quali fattispecie autonome quando azionate su beni culturali («furto di beni culturali», 518-*bis* c.p.) – ovvero dotate di una cornice edittale propria, peraltro rigorosa.

A riguardo vi è chi nota che, seguendo un «canovaccio consolidato» delle riforme interne nel settore penale, il leitmotiv sia stato l'intensificazione nell'utilizzo dell'arma penalistica da parte del legislatore, «principalmente scaricata sul versante sanzionatorio»⁷⁷. Tale scelta, da un lato, può apparire pienamente logica, seguendo l'idea che la scarsa deterrenza (e dunque efficacia) delle norme preesistenti abbia costituito uno dei principali motivi di riforma⁷⁸; dall'altro lato, potrebbe rappresentare una scelta non condivisibile, osservando gli sforzi profusi nel corso degli anni per la deflazione penale e la ricerca di pene alternative. Emblematico è il ripristino del delitto di falso in scrittura privata precedentemente depenalizzato (art. 485 c.p.) ed ora riproposto nel 518-*octies* c.p. nel rispetto dell'art. 9 Conv. Nicosia. Ancora, l'art. 1 della novella, introduce l'art. 707-*bis* c.p. relativo alla nuova contravvenzione in materia di possesso ingiustificato di strumenti per il sondaggio del terreno o di apparecchiature per la rilevazione dei metalli. Si tratta di un evidente reato di sospetto che anticipa la tutela penale del bene giuridico protetto in maniera netta. Dunque, il diritto internazionale avrebbe provocato una vera e propria inversione di tendenza nell'ambito diritto penale interno e lo ha fatto in forza della centralità acquisita dal bene giuridico mediato dal bene culturale a livello internazionale. Tuttavia, se è vero che l'art. 14 Conv. Nicosia espressamente richiede che le sanzioni per i reati da previsti «shall include (...) penalties involving deprivation of liberty», gli artt. 5 e 30 consentono alle parti di riservarsi il diritto di prevedere «non-criminal instead of criminal sanctions» per determinate condotte. L'Italia ha deciso comunque di non avvalersi del diritto apporre siffatta riserva.

In aggiunta, la riforma qualifica come autonome fattispecie penali di natura delittuosa aggravanti e mere contravvenzioni previamente previste dal Codice penale⁷⁹ e «subordina la concessione della sospensione condizionale della pena all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato, comunque non

di beni culturali; art. 518-*decies* rubricato importazione illecita di beni culturali; art. 518-*undecies* in materia di uscita o esportazione illecite di beni culturali; art. 518-*duodecies* che punisce la distruzione, la dispersione, il deterioramento, il deturpamento, l'imbrattamento e l'uso illecito di beni culturali o paesaggistici.

⁷⁶ C. Sotis, *La tutela penale dei beni culturali mobili. Osservazioni in prospettiva de jure condendo*, in Aa. Vv., *Circolazione dei beni culturali mobili e tutela penale: un'analisi di diritto interno, comparato e internazionale*, 2015, 117, nota che, in altri casi, la creazione di fattispecie autonome sarebbe giustificata dalla differenza di disvalore esistente tra una circostanza aggravante ed una fattispecie a sé. Diversamente, nel caso del riciclaggio, questa differenza è estremamente sottile. Pertanto, la scelta del legislatore non sarebbe giustificabile.

⁷⁷ N. Recchia, *op. cit.*, 90-91; v. anche C. Iagnemma, *I nuovi reati inerenti ai beni culturali. Sul persistere miope di una politica criminale ricondotta alla deterrenza punitiva*, in *Archivio penale* (2022) 14.

⁷⁸ L'eccessiva esiguità delle pene previgenti portava inoltre ad un altro effetto deleterio ove si consideri che il decorso del termine prescrizione viene ancorato dagli articoli 157 e ss. c.p. non al momento dell'accertamento del fatto di reato, bensì a quello della sua consumazione. Questa, nei reati contro il patrimonio culturale, molte volte si colloca in un arco di tempo assai lontano da quello della commissione del fatto criminale.

⁷⁹ Ciò implica che le neonate fattispecie autonome, ormai non più mere circostanze, vengono sottratte dal giudizio di bilanciamento delle circostanze di cui al 69 c.p., con evidenti ripercussioni sulla punibilità della condotta. Cfr. A. Natalini, *Riforma ipertrofica e casistica senza una norma definitiva*, in *Guida al Diritto* 13 (2022) 27, che bocchia la riforma ritenendo più che sufficiente l'impiego, non disposto dal legislatore, di circostanze aggravate «rinforzate» (non bilanciabili) nei delitti già esistenti, senza includere nel Codice di nuove fattispecie.

superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna»⁸⁰.

Menzione peculiare merita anche l'art. 518-*sexies* sulla ricettazione, in base al quale il delitto trova applicazione anche nei casi in cui l'autore dell'illecito da cui provengono i beni culturali non sia imputabile o punibile, ovvero quando manca una condizione di procedibilità.

L'art. 518-*quaterdecies* sanziona la contraffazione di opere d'arte. La scelta operata dal legislatore è singolare siccome esula dal dettato normativo della Convenzione di Nicosia. Per quest'ultima tale condotta è indifferente in quanto non produttiva di lesioni dirette ai beni culturali. Pertanto, il legislatore italiano ha positivizzato una fattispecie "ulteriore" nell'interesse del mercato e del patrimonio dei consociati, quasi in un (magari necessario) eccesso di zelo a fronte dell'impegno internazionale richiesto. Quale norma correlata e complementare – un vero e proprio salvagente per i produttori trasparenti – l'art. 518-*quinquiesdecies* esclude la punibilità a titolo di reato di contraffazione di opere d'arte per colui che produce, detiene, vende o diffonde opere, copie o imitazioni dichiarando espressamente la loro non autenticità. In questo senso, potrebbe affermarsi che il legislatore si sia vagamente riavvicinato alle intenzioni dei redattori della Convenzione.

L'intervento legislativo prevede, poi, all'art. 518-*sexiesdecies*, una serie di aggravanti nelle ipotesi in cui i reati contro beni culturali cagionino un danno di rilevante gravità, oppure siano commessi nell'esercizio di un'attività professionale, commerciale, bancaria o finanziaria nonché di associazione a delinquere di cui al 416 c.p.⁸¹ Quest'ultimo riferimento alla criminalità organizzata potrebbe essere ritenuto deludente da parte di quella parte di dottrina che salutava con favore una potenziale previsione autonoma per il crimine organizzato attivo nel traffico di beni culturali⁸². L'attuale disposizione si limita a trasporre l'art. 15, iv) Conv. Nicosia, sull'aggravante di associazione a delinquere, in quanto le rimanenti aggravanti previste dal trattato – ovvero, violazione dei doveri del pubblico ufficiale, abuso di fiducia e recidiva aggravata – risulterebbero già assorbite nelle circostanze aggravanti comuni (art. 61, co. 9 e 11 c.p.) e nelle disposizioni codicistiche sulla recidiva (artt. 99 e 101 c.p.). Vieppiù, sulla trasposizione dell'aggravante specifica di cui all'art. 15, iv) Conv. Nicosia è giusto considerare che la Convenzione non fornisce una definizione di associazione a delinquere, offrendo piuttosto la possibilità di riferirsi ad altri strumenti internazionali per essa⁸³. In tal senso, siccome l'art. 416 c.p. fornisce una definizione per lo più coincidente con l'art. 2 UNTOC⁸⁴, si ritiene che l'allineamento italiano alla Convenzione di Nicosia sia ancor più tangibile in tema di aggravanti.

A seguire, la nuova normativa estende – *ex art. 518-undevieces*, derivato dall'art. 10 Conv. Nicosia – l'applicabilità delle disposizioni penali a tutela dei beni culturali anche ai fatti commessi all'estero in danno del patrimonio culturale nazionale. La scelta normativa è

⁸⁰ Dossier n° 32/2 della Camera dei deputati, *Disposizioni in materia di reati contro il patrimonio culturale A.C. 893-B*, 19 gennaio 2022.

⁸¹ Il nuovo Titolo VIII-*bis* disciplina altresì, all'art. 518-*septiesdecies*, le circostanze attenuanti in caso di tenuità dell'evento, del danno o del lucro e di ravvedimento operoso e collaborazione.

⁸² D'Agostino, *Dalla "vittoria di Nicosia" alla "navetta" legislativa: i nuovi orizzonti normativi nel contrasto ai traffici illeciti di beni culturali*, in *Diritto Penale Contemporaneo* 1 (2018) 89.

⁸³ *Explanatory Report*, cit., par. II.94.

⁸⁴ Art. 2, par. 1, lett. a) UNTOC: «'Organized criminal group' shall mean a structured group of three or more persons, existing for a period of time and acting in concert with the aim of committing one or more serious crimes or offences established in accordance with this Convention, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit»; art. 416 c.p. «Quando tre o più persone si associano allo scopo di commettere più delitti, coloro che promuovono o costituiscono od organizzano l'associazione sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da tre a sette anni. Per il solo fatto di partecipare all'associazione, la pena è della reclusione da uno a cinque anni».

senz'altro opportuna, qualificandosi l'Italia come un paese di "export". Tuttavia, possibili conflitti di giurisdizione, in forza dell'odierna clausola pattizia dell'art. 12 Conv. Nicosia, potrebbero insorgere in ragione del contemporaneo svolgimento in Stati diversi di procedimenti penali aventi il medesimo oggetto. A riguardo si accenna al fatto che alcuni organismi sovranazionali (vengono in considerazione OCSE e Unione europea)⁸⁵ si sono variamente occupati del fenomeno forgiando strumenti per prevenire e ricomporre eventuali sovrapposizioni delle pretese punitive statali.

Non sembra essere sopravvissuta al procedimento normativo l'idea di punibilità della mera "detenzione" di bene culturale (destinata all'art. 518-*sexies* inizialmente), intesa come la condotta di chi, fuori dei casi di ricettazione «detiene un bene culturale sapendo della sua provenienza illecita». Al massimo, un individuo sarà punibile per l'omessa denuncia di detenzione di un bene culturale presso le autorità competenti (art. 518-*novies*, «Violazioni in materia di alienazione di beni culturali») che appare come un reato inseribile in quello stuolo di precetti volti a tutelare sia la Pubblica amministrazione che i beni culturali. Ci si potrebbe interrogare, tuttavia, su quale reale priorità venga attribuita alla tutela della Pubblica amministrazione rispetto al bene culturale. Innanzitutto, è verificata l'esistenza, e non già abrogazione, di alcune fattispecie contravvenzionali residue nel Codice dei beni culturali (artt. 169-172 e 175), ovvero i reati ostacolo a tutela della disciplina amministrativa. Per tal motivo, si potrebbe avanzare l'ipotesi che i reati traslati nel Codice penale attribuiscano il ruolo di bene giuridico primario al bene culturale (alla Pubblica amministrazione spetterebbe un ruolo di beneficiaria secondaria). Diversamente, il ruolo di bene primario sarebbe ancora conferito al controllo e potere della Pubblica amministrazione nei reati attualmente previsti nel Codice dei beni culturali.

L'art. 518-*duodevicies* dispone la confisca penale obbligatoria – anche per equivalente⁸⁶ – delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prodotto, il profitto o il prezzo, in caso di condanna o patteggiamento per uno dei delitti previsti dal nuovo Titolo.

L'art. 2 della legge 22/2022 è, invece, dedicato alla modifica della disciplina delle attività sotto copertura attualmente previste dalla citata UNTOC in relazione ad un determinato catalogo di delitti (dalla falsità in monete alla contraffazione, alterazione o uso di marchi o segni distintivi; dalla estorsione al sequestro di persona; dall'usura al riciclaggio e all'impiego di denaro di provenienza illecita, nonché gravi altri reati previsti dal Codice penale, dal T.U. immigrazione e dal T.U. stupefacenti; dalle attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti ai delitti con finalità di terrorismo e di eversione) e che il provvedimento legislativo estende anche alle attività di contrasto dei delitti di riciclaggio e di autoriciclaggio di beni culturali (*ex* art. 518-*sexies* e 518-*septies*) svolte da ufficiali di polizia giudiziaria degli organismi specializzati nel settore dei beni culturali.

⁸⁵ Ad. es., si pensi alle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea attinenti al *ne bis in idem*. Rispetto all'applicazione di tal principio, v. A. Oriolo, *Il diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato nell'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, in A. Di Stasi (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e spazio europeo di giustizia l'applicazione giurisprudenziale del Titolo VI della Carta*, 2019, 335-371.

⁸⁶ A riguardo F.E. Salamone, *I nuovi reati contro il patrimonio culturale: un'occasione mancata*, in *Antiquariditalia* (12 aprile 2022), nota che il valore dei beni culturali è di notoriamente volatile, implicando evidenti difficoltà operative nella quantificazione del denaro da sequestrare. Sulla confisca si rimanda a R. Virzo, *La confisca nell'azione internazionale di contrasto ad attività criminali*, 2020.

L'art. 3 della riforma, infine, interviene sul catalogo dei reati per i quali è prevista la responsabilità amministrativa degli enti modificando il Decreto legislativo n. 231 del 2001⁸⁷ (in ossequio agli artt. 13 e 14 Conv. Nicosia), con l'inserimento di due nuovi articoli circa i reati presupposto della responsabilità in questione: l'art. 25-*septiesdecies*, rubricato *Delitti contro il patrimonio culturale* e l'art. 25-*duodevicies*, in materia di «Riciclaggio di beni culturali e devastazione e saccheggio di beni culturali e paesaggistici»⁸⁸. Ed è in tal solco che si inserisce il riconoscimento di strumenti tipici della legislazione antimafia per confiscare i patrimoni illecitamente ottenuti in danno di beni culturali e colpire con sanzioni interdittive (ad es. l'esclusione da finanziamenti ed agevolazioni) le società responsabili⁸⁹. La disposizione sembra quindi andare a sanzionare gli enti che operano nel c.d. mercato dell'arte⁹⁰ e potrebbe pertanto rappresentare un effetto collaterale dell'attenzione che la Convenzione di Nicosia riserva ai privati. Infatti, la Convenzione ben chiarisce l'esigenza di posizione apicale vantata dall'autore del reato presupposto e dell'esistenza di un interesse o vantaggio dell'ente (art. 13 Conv. Nicosia). Tuttavia, ad essere dubbia è la compatibilità logica delle singole fattispecie con il requisito dell'interesse o vantaggio dell'ente in alcune specifiche fattispecie a dispetto di altre⁹¹. Ne costituiscono un esempio le fattispecie che implicano dispersione del bene culturale (es. distruzione).

Pur esistendo nella Convenzione di Nicosia un'attestata irrilevanza della titolarità del bene distrutto⁹², esclusi i casi di titolarità da parte di terzi, la dimostrazione del vantaggio ottenuto dall'ente in virtù della condotta criminosa dell'individuo appare assai complessa laddove il bene distrutto sia di proprietà dell'ente stesso. Si tratterebbe, quindi, di un caso di inoperabilità pratica della disposizione, estesa astrattamente a casi che in concreto non potranno mai comportarne l'applicazione. Infine, ai sensi dell'art. 20 Conv. Nicosia⁹³ è previsto – a maggior ragione specie se soggetti attivi nel mercato dell'arte – che gli enti si regolamentino assumendo nel rispetto di principi etici autoimposti. Nel contesto di tale raccomandazione per l'autoregolamentazione e nell'attuale silenzio del legislatore, è auspicabile che venga aggiornato il c.d. “Codice Etico 231”⁹⁴, richiedendo agli enti di inglobare in esso anche il riferimento alla necessità di tutelare i beni culturali e paesaggistici.

Seguono ulteriori modifiche (artt. 4-7) in materia di aree protette e abrogazione di alcune disposizioni del Codice penale e del Codice dei beni culturali, con finalità di coordinamento del nuovo quadro sanzionatorio penale con la normativa vigente.

⁸⁷ Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, “Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300”.

⁸⁸ Curiosamente, il legislatore della riforma pare non abbia incluso, nel catalogo dei reati presupposto di cui al d.lgs 231 il delitto di «Impiego di beni culturali provenienti da delitto» (art. 518-*quinquies* c.p.), né il delitto di «Autoriciclaggio di beni culturali» (art. 518-*septies* c.p.), che appaiono proprio come fattispecie di possibile attuazione con riguardo al funzionamento di ente/persona giuridica.

⁸⁹ Sulla spinta delle puntuali sollecitazioni sovranazionali circa lo sviluppo di strumenti di vario tipo volti a recuperare o aggredire i patrimoni illecitamente acquisiti v. V. Manes, *L'ultimo imperativo della politica criminale: nullum crimen sine confiscatione*, in *Rivista italiana di diritto processuale penale*, 2015, 1259ss.

⁹⁰ C. Di Liberto, A. Milani, *op. cit.*, 6.

⁹¹ *Ivi*, p. 20-23.

⁹² Come si è riferito *supra*, la punibilità è data a prescindere dall'esistenza del diritto reale di proprietà vantato sul bene in questione (art. 10, par. 1, lett. a) Conv. Nicosia).

⁹³ Art. 20 Conv. Nicosia.

⁹⁴ *Ex art.* 6 d.lgs 231/2001, il Codice etico è una vera e propria Carta Costituzionale per l'ente e affianca sempre il Modello di organizzazione, Gestione e Controllo (Modello 231). Il Codice Etico può, pertanto, essere definito come una raccolta di principi etici e costituisce, assieme al Modello 231, un essenziale elemento del sistema di controllo preventivo rispetto alla commissione dei reati contenuti nel catalogo di cui agli artt. 24 ss. d.lgs 231/2001.

4.- Conclusioni

La riforma legislativa interviene in un momento di profonda consapevolezza, che si registra tanto in ambito internazionale che interno, della rilevanza assunta dal patrimonio culturale quale testimonianza unica e fondamentale della storia e dell'identità di popoli diversi, meritevole dei più alti standard di tutela in modo che possa essere goduto tanto dalle generazioni presenti quanto da quelle future⁹⁵.

Tali standard implicano necessariamente la criminalizzazione delle condotte offensive dei beni culturali (artt. 3-11, Conv. Nicosia), l'individuazione di sanzioni proporzionate, effettive e dissuasive (art. 14, Conv. Nicosia), nonché la cooperazione tra le autorità inquirenti al fine di facilitare la consultazione e lo scambio di informazioni relative ai beni culturali che sono stati oggetto di un reato (artt. 19 e 21, Conv. Nicosia).

La nuova disciplina dei reati contro i beni culturali tenta così, innanzitutto, di sanare la frammentazione della normativa esistente nell'ordinamento italiano in materia di tutela penale del patrimonio culturale.

Essa, però, risponde anche all'esigenza di dare attuazione ai principi costituzionali in forza dei quali il patrimonio culturale e paesaggistico necessita di una tutela ulteriore rispetto a quella offerta alla proprietà privata e, a tal fine, permette di utilizzare strumenti tipici della legislazione antimafia per confiscare i patrimoni illecitamente ottenuti in danno di beni culturali e colpire con sanzioni interdittive (ad esempio l'esclusione da finanziamenti ed agevolazioni) le società responsabili di reati contro tali beni.

Oltre che alle esigenze dettate dalla mutata "filosofia" della tutela dei beni culturali e dalla urgenza di un riordino complessivo del sistema sanzionatorio, adeguandolo ai principi costituzionali, il testo della riforma è innegabilmente ispirato anche dalle necessità legate al nuovo atteggiarsi dei fenomeni criminosi⁹⁶, ovvero alla loro interconnessione e alla dimensione transfrontaliera della maggior parte di essi⁹⁷. Il traffico di beni culturali ad esempio è, per sua natura, un fenomeno transnazionale che, dopo il commercio di armi e droga, rappresenta una delle forme più redditizie di criminalità organizzata e può finire per finanziare corruzione, terrorismo, violenza e altri crimini⁹⁸. Non a caso, la Convenzione di Nicosia è volta a prevenire e combattere il traffico illecito e la distruzione di beni culturali nel più ampio quadro dell'azione per la lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata (Preambolo, Conv. Nicosia)⁹⁹.

La recente, deliberata distruzione dei siti Patrimonio dell'umanità in Mali, Iraq e Siria da parte di gruppi terroristici, l'evoluzione e la conseguente espansione del mercato illegale dell'arte, sottolineano l'urgenza di un'azione concertata della intera comunità internazionale per proteggere e preservare il "common heritage of mankind". L'entrata in vigore della Convenzione di Nicosia, destinata ad essere applicata anche al di fuori del Consiglio d'Europa, è quindi un passo cruciale per porre fine all'impunità di coloro che intenzionalmente distruggono, rubano, scavano o commerciano illegalmente beni culturali.

⁹⁵ *Explanatory Report*, cit., par. I.1.

⁹⁶ Disegno di legge recante: "Delega al governo per la riforma della disciplina sanzionatoria penale in materia di reati contro il patrimonio culturale", approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 23 maggio 2007.

⁹⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 14 aprile 2021, Strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025, COM/2021/170 final, par. 2.2.

⁹⁸ V. SC Res 2199/2015 parr. 15, 16 e 17; SC Res. 2253/2015 parr. 14 e 15; SC Res. 2322/2016 par. 12; SC Res. 2347/2017.

⁹⁹ V. anche *Explanatory Report*, cit., par. II.15.

In linea con gli obiettivi fissati dal Consiglio d'Europa, la recente Legge Italiana di riforma si propone, quindi, di predisporre strumenti preventivi, di indagine e repressivi che consentano alle forze di contrasto e all'autorità giudiziaria di intraprendere le azioni necessarie per rispondere efficacemente alle mutevoli sfide poste dai gruppi criminali coinvolti in reati in danno di beni culturali, in grado di adattarsi e sfruttare i cambiamenti nell'ambiente in cui operano, come dimostra, peraltro, l'allontanamento del mercato nero dai tradizionali mezzi di scambio e l'intensificarsi del commercio di antichità online attraverso i "social media" e il "Deep Web"¹⁰⁰.

Il contributo riprende, ampliandoli ed aggiornandoli, precedenti studi presentati nel quadro del Modulo Jean Monnet EU-GLOBACT (Commissione europea 2023-2026):

"Project funded by European Commission Erasmus + Programme – Jean Monnet Action Project number 101126599. Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Education and Culture Executive Agency (EACEA). Neither the European Union nor EACEA can be held responsible for them."



¹⁰⁰ V. *Explanatory Report*, cit., par. I.15.