

CRIMINALITÀ TRANSNAZIONALE
E NUOVI REATI CONTRO IL PATRIMONIO CULTURALE
NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

Francesco Potenza

Estratto della Tesi di Laurea in Diritto Internazionale Penale,
discussa presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche (Scuola di Giurisprudenza)
dell'Università degli Studi di Salerno,
il giorno 6 giugno 2023.
Relatore: Prof.ssa Anna Oriolo

Presentazione del lavoro

Il lavoro di ricerca ha costituito l'oggetto della Tesi di Laurea in Diritto internazionale penale relativa al tema della "Criminalità transnazionale e nuovi reati contro il patrimonio culturale nell'ordinamento italiano", discussa presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche il 6 dicembre 2022.

Muovendo dalla ricostruzione del quadro normativo in materia di crimini contro i beni culturali, l'elaborato ripercorre le evoluzioni più incisive registrate dalla giurisprudenza dei tribunali penali internazionali e dalla prassi delle istituzioni sovranazionali, quali le Nazioni Unite e il Consiglio d'Europa, per poi soffermarsi sull'adeguamento dell'ordinamento italiano ai nuovi standards internazionali in materia, quali quelli fissati dalla Convenzione di Nicosia recentemente entrata in vigore in Italia con la legge 9 marzo 2022, n. 22. Come evidenziato nell'elaborato, la novella, recante "Disposizioni in materia di reati contro il patrimonio culturale", riorganizza sistematicamente la disciplina esistente nell'ottica di un tendenziale inasprimento del trattamento sanzionatorio.

L'originalità dell'analisi condotta (intimamente connessa alla attualità del tema trattato) il rigore metodologico della ricerca e la ricchezza delle fonti normative e giurisprudenziali diligentemente esaminate rendono il contributo idoneo ad evidenziare la dimensione globale degli illeciti contro i beni culturali e la priorità assunta dal contrasto a questa nuova forma di criminalità transnazionale e quindi meritevole di pubblicazione.

Prof.ssa Anna Oriolo (Associato di Diritto Internazionale, DSG, Relatore)

Il lavoro del dott. Francesco Potenza dal titolo "Criminalità transnazionale e nuovi reati contro il patrimonio culturale nell'ordinamento italiano", che costituisce un estratto della Tesi di Laurea in Diritto Internazionale Penale, discussa presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche (Scuola di Giurisprudenza) dell'Università degli Studi di Salerno, il 6 giugno 2023, relatore la Prof.ssa Anna Oriolo, risulta organizzato in sette paragrafi nei quali, dopo un breve inquadramento generale della materia, si evidenzia la tutela del patrimonio culturale nell'azione del Consiglio d'Europa e della

Università degli Studi di Salerno

Convenzione di Nicosia del 2017, analizzandola poi nell'ordinamento italiano alla luce della legge 9 marzo 2022, n. 22 e del ruolo svolto dal Nucleo Tutela Patrimonio Culturale dell'Arma dei Carabinieri.

Il lavoro si giova di una buona capacità espositiva e la fluidità del testo evidenzia la maturazione dello studio compiuto e la consapevolezza degli argomenti affrontati.

La ricostruzione dei precedenti bibliografici e giurisprudenziali risulta completa nel seguire le evoluzioni e gli sviluppi di una disciplina non sempre agevole ed intuitiva.

Il contributo è quindi meritevole di pubblicazione quale pezzo di esordio.

Prof. Felice Pier Carlo Iovino (Associato di Procedura Penale, DSG)

SOMMARIO: 1.- Introduzione; 2.- La tutela del patrimonio culturale nell'azione del Consiglio d'Europa; 3.- La Convenzione di Nicosia del 2017; 4.- La tutela del patrimonio culturale nell'ordinamento italiano; 5.- La legge 9 marzo 2022, n. 22; 6.- Tutela e "diplomazia" culturale nell'attività Nucleo Tutela Patrimonio Culturale dell'Arma dei Carabinieri; 7.- Conclusioni.

1.- Introduzione

Il patrimonio culturale è diventato, negli anni, oggetto di una crescente attenzione sia positivamente, rispetto al potenziamento della sua tutela e valorizzazione, sia negativamente, per le possibilità di impiego da parte di organizzazioni criminali e terroristiche. I beni culturali diventano, infatti, strumento per il riciclaggio dei proventi delle attività illecite o mezzo di finanziamento dei gruppi armati, potendo essere spesso commerciati al riparo dalle disposizioni, nazionali ed internazionali, tese ad arginare l'approvvigionamento finanziario di associazioni criminali e terroristiche. È, invece, più risalente, ma sempre attuale, l'idea di impiegare "la cultura" come strumento di guerra, per schiacciare l'identità delle popolazioni occupate ed imporre le tradizioni degli occupanti: i drammatici avvenimenti di questi mesi in Ucraina ne sono la dimostrazione, con attacchi più o meno intenzionali verso teatri, chiese e musei che si inseriscono in un tentativo di "*cultural cleansing*" della popolazione¹. La vulnerabilità del "*cultural heritage*" si è palesata con forza negli ultimi decenni; le grandi organizzazioni terroristiche fanno sempre più spesso bersaglio i grandi siti archeologici, colpendo così al cuore l'identità religiosa e popolare, imponendo la propria visione della cultura e della religione e guadagnando clamore mondiale.

La protezione del patrimonio nel corso di conflitti armati, già avviata sul finire del XIX secolo, è culminata con la Convenzione dell'Aja del 1954 ed i suoi Protocolli aggiuntivi. Diversamente, la protezione in tempo di pace ha avuto uno sviluppo più recente, che ha trovato terreno particolarmente fertile con l'azione delle Nazioni Unite. La necessità di approntare una tutela ed una valorizzazione adeguata del patrimonio culturale mondiale e le istanze dei Paesi emersi dalla decolonizzazione ha portato alla codificazione delle Convenzioni UNESCO del 1970,

¹ Proprio nei giorni in cui viene redatto questo contributo, giungono notizie della devastazione della Cattedrale della Trasfigurazione di Odessa, facente parte del centro storico della città che, nel gennaio 2023, era stato inserito nella Lista del patrimonio culturale a rischio dell'UNESCO, con una procedura d'emergenza del World Heritage Committee (WHC dec. 18 EXT.COM 5.2).

sul contrasto al traffico illecito, e del 1972, sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale. Di particolare interesse è proprio la Convenzione UNESCO del 1970, mirante ad arginare l'illecita esportazione di beni: il testo sconta purtroppo le dinamiche politiche interne alle Nazioni Unite, con oneri posti quasi interamente in capo agli Stati esportatori e pochi obblighi in capo agli importatori, verosimilmente i ricchi Stati Occidentali.

Nonostante il pregevole tentativo di imporre obblighi restitutori in capo agli Stati ed ai soggetti privati che abbiano acquistato beni esportati illecitamente dal Paese d'origine, la Convenzione risente delle differenze giuridiche tra Paesi di “*Common Law*” e di “*Civil Law*”, come il principio dell'acquisto in buona fede². Per questi motivi, l'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato (UNIDROIT) elaborò, nel 1995, un'apposita convenzione recante una disciplina unificata per gli obblighi restitutori, che tiene in considerazione le differenze tra gli ordinamenti nazionali ed adotta una disciplina unica relativa alla questione dell'acquirente di buona fede³. Nonostante la pregevolezza dei contenuti, però, la Convenzione ha visto un'adesione alquanto ridotta, ed è stata ratificata da molti meno Stati rispetto alla Convenzione UNESCO del 1970, di cui costituisce, ragionevolmente, un'estensione contenutistica.

Oltre alle convenzioni a carattere universale, molto rilevanti sono gli atti pattizi a carattere regionale, così come gli atti vincolanti di organizzazioni come l'Unione Europea. A livello europeo, particolarmente significativa è stata la produzione del Consiglio d'Europa, di cui si tratterà estensivamente in seguito. Apice della produzione normativa è la Convenzione di Nicosia del 2017, che ha trovato nelle drammatiche devastazioni del sito archeologico di Palmira, in Siria, da parte dell'ISIS un fenomeno acceleratore: la Convenzione reca ad oggi il *corpus* di disposizioni di tutela penale del patrimonio culturale più evoluto a livello internazionale, punto di riferimento a livello globale. Segnatamente, la Convenzione di Nicosia offre una tutela integrata, recando sia un *corpus* di disposizioni penali di contrasto, così come norme a carattere preventivo.

Oltre alla produzione internazionale, è poi particolarmente rilevante la produzione normativa dei singoli ordinamenti statali: in questo senso, le fonti convenzionali continuano a svolgere un fondamentale lavoro di armonizzazione della disciplina di tutela, particolarmente importante per arginare un fenomeno, *in re ipsa*, transnazionale. L'ordinamento giuridico italiano, sulla scorta del costante impegno statale a tutela del ricchissimo patrimonio culturale nazionale, si avvale oggi di una fonte particolarmente avanzata, la Legge 9 marzo 2022, n. 22: questa, come si vedrà⁴, è frutto di

² Gli ordinamenti nazionali affrontano in modo diverso la questione degli acquisti *a non domino* dei beni mobili, ovvero da un soggetto dante causa che non è titolare del diritto trasferito: gli ordinamenti di “*Common Law*” seguono il principio *nemo dat quod non habet*, per cui l'avente causa non può acquistare un titolo valido da un soggetto che, a sua volta, non ha un titolo valido; negli ordinamenti di “*Civil Law*”, invece, trova applicazione il principio “*en fait de meubles la possession vaut titre*”, per cui l'impossessamento fatto in buona fede, con l'apparente giustificazione di un titolo astrattamente idoneo al trasferimento del diritto, è circostanza che produce le stesse conseguenze che derivano da una corrispondente situazione giuridicamente perfetta. Cfr. A. Trabucchi (cur.), *Istituzioni di diritto civile*, XLVIII ed., Milano, 2017.

³ Cfr. M. A. Renold, *International Tools: Return, restitution and beyond*, in S. MANACORDA, A. VISCONTI (curr.), *Beni culturali e sistema penale*, Milano, 2019.

⁴ Cfr. *infra* 5.

un'evoluzione decennale, che ha visto l'Italia attiva non solo nell'ambito dei propri confini nazionali ma anche all'estero, non solo sul campo ma anche ai tavoli della diplomazia.

Muovendo dall'azione del Consiglio d'Europa per la tutela dei beni culturali, l'indagine che segue vuole analizzare criticamente il riassetto della materia operato in Italia dalla legge di riforma del 2022 che, nell'allinearsi alle misure volte a prevenire e combattere il traffico illecito e la distruzione di beni culturali enunciate nella Convenzione di Nicosia, «riorganizza sistematicamente la disciplina esistente nell'ottica di un tendenziale inasprimento del trattamento sanzionatorio⁵».

2.- La tutela del patrimonio culturale “comune” nell'azione del Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa ha dedicato grande attenzione alla promozione ed alla tutela del patrimonio culturale comune europeo, a partire dall'adozione della Convenzione culturale europea, firmata a Parigi il 19 dicembre 1954. Si tratta di uno strumento pattizio frutto della volontà di rafforzare il legame tra i popoli europei, fondato sulla realizzazione di un'unione più stretta tra i membri dell'organizzazione, «al fine di salvaguardare ed incrementare gli ideali ed i principi che fanno parte del loro patrimonio comune»⁶, prendendo atto che ciò permette una maggiore comprensione reciproca tra i popoli. La Convenzione, tuttavia, reca disposizioni piuttosto generiche, tese soprattutto allo studio, negli Stati membri, delle culture e delle lingue europee. Di particolare importanza è l'Art. 5, in virtù del quale le Parti si impegnano a considerare gli oggetti di valore culturale europeo in proprio possesso come parte integrante del patrimonio culturale comune, adottando le misure necessarie alla loro salvaguardia ed alla loro fruizione. Si tratta di un primo strumento della politica culturale del Consiglio d'Europa, fondata sulla convinzione dell'esistenza di una cultura e di un patrimonio culturale europeo comune a tutti gli Stati del continente, per la cui valorizzazione passa la comprensione reciproca dei popoli e, quindi, il mantenimento della pace. Ad oggi, la Convenzione conta 50 ratifiche.

Nel 1985 hanno visto la luce la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio architettonico dell'Europa, firmata a Granada il 3 ottobre, e la Convenzione europea sui delitti concernenti i beni culturali, firmata a Delfi il 23 giugno.

La Convenzione di Granada sul patrimonio architettonico, ratificata da 42 Stati, costituisce un nuovo punto di partenza per la cooperazione sul patrimonio culturale, dopo venti anni di lavoro svolto dal Consiglio d'Europa sulla materia. Tenendo conto della diversità del “cultural heritage” europeo, la Convenzione guarda alla sua tutela non solo in funzione culturale e valoriale, ma anche in virtù della capacità del patrimonio culturale di migliorare la qualità della vita delle comunità cui appartiene. Si vogliono, dunque, rafforzare e promuovere le politiche di tutela del patrimonio nei territori degli Stati Parte, nonché affermare la solidarietà europea per la salvaguardia e la cooperazione tra Stati e regioni⁷, al cui scopo è dedicata la seconda parte del testo convenzionale.

⁵ In questo senso, A. Oriolo, *Nuove disposizioni in materia di reati contro il patrimonio culturale e criminalità transnazionale: l'adeguamento dell'ordinamento italiano agli standard della Convenzione di Nicosia*, in *Blog della Società italiana di Diritto internazionale e Diritto dell'Unione europea*, 2022.

⁶ Cfr. Preambolo Convenzione culturale europea.

⁷ Cfr. *Explanatory Report to the Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe*, ETS 121.

L'Art. 1 definisce il patrimonio architettonico attraverso tre categorie: monumenti, opere architettoniche ed opere d'arte permanenti, situate in aree urbane o rurali, includendovi anche parti degli edifici stessi; complessi architettonici, gruppi omogenei di immobili che presentano un rilevante carattere storico, archeologico, artistico, scientifico, sociale o tecnico e situati in uno spazio definito ed omogeneo; siti, aree dove l'uomo ha lasciato il proprio segno, parzialmente edificati e notevoli per il loro interesse storico, archeologico, artistico, scientifico, sociale e tecnico. Gli Artt. da 2 a 5 impongono agli Stati di stilare una lista del proprio patrimonio architettonico e predisporre tutte le misure necessarie per la salvaguardia dello stesso, evitandone il danneggiamento e la demolizione anche attraverso l'attività di controllo ed autorizzazione da parte di specifiche autorità statali. Tra le misure di protezione vanno annoverati anche degli strumenti normativi che permettano l'intervento pubblico sulla proprietà privata in modo funzionale alla conservazione degli immobili nella loro integrità storica consentendo agli Stati di sostituirsi ai privati negligenti⁸, così da evitare conseguenze irreversibili. La disciplina sanzionatoria è regolata dall'Art. 9, per cui ogni Stato si impegna ad infliggere le misure appropriate nei casi di infrazione della legislazione nazionale a protezione del patrimonio architettonico.

La Convenzione non indica quali "valori"⁹ debbano essere impiegati per l'individuazione del patrimonio architettonico, variando questi da popolo a popolo: la tutela, specie quella approntata dalla cooperazione interstatale, deve tenere conto di più valori, che si integrano e combinano tra loro per l'individuazione del patrimonio da salvaguardare, evitando che vi sia una prevalenza troppo forte di uno sugli altri¹⁰. L'impiego di valori strumentali alle utilità che possono derivare alla collettività da un determinato sito o immobile sono sicuramente indicati per un'ottimale allocazione delle risorse pubbliche, ma non deve tradursi nella creazione di soli benefici economici a scapito della salvaguardia del valore culturale di un bene o di un sito¹¹. In questo senso, l'Art. 8 riconosce l'importanza della ricerca scientifica per individuare i rischi di deterioramento e le misure più idonee per arginarne il rischio e rimuoverne le conseguenze. La volontà è quella di evitare che gli immobili di pregio culturale vengano "lasciati morire", permettendone invece la fruizione e valorizzazione conformemente alle loro caratteristiche ed alla necessità di essere preservati.

Quanto alla Convenzione di Delfi, essa mirava a creare degli "standard" comuni di tutela del patrimonio culturale; non è mai entrata in vigore per assenza di ratifiche, a causa delle differenti posizioni dei Membri del Consiglio d'Europa sull'opportunità di criminalizzare determinate condotte contro il patrimonio culturale. Costituisce, comunque, un pregevole tentativo di uniformare la tutela penale dei beni culturali, intensificando l'unione fra i Membri al fine di salvaguardare e proteggere le idee e i principi che costituiscono il patrimonio comune. I lavori

⁸ Cfr. Art. 4, lett c.

⁹ Si vogliono qui intendere quei "valori" sottesi al concetto di bene culturale, in questo specifico caso al concetto di bene architettonico: la Convenzione non reca un'elencazione tassativa dei valori che si vogliono tutelare attraverso la salvaguardia del patrimonio architettonico, ben potendo questi essere religiosi, archeologici, artistici o storici.

¹⁰ La *ratio* della Convenzione è quella di garantire una tutela del patrimonio architettonico che sia compatibile e combinata con la valorizzazione economica, turistica ed educativa del patrimonio stesso, proponendosi un bilanciamento tra queste esigenze.

¹¹ Cfr. Steering Committee for Cultural Heritage and Landscape, *Monitoring the Granada Convention: Pilot Case Study Module*, CDPATEP (2010) 4 rev.

preparatori della Convenzione partono dall'assunto che i crimini di saccheggio, furto e distruzione siano la più grave minaccia all'integrità del patrimonio culturale, nazionale ed europeo: da qui la necessità di adottare delle misure comuni per aumentare la consapevolezza dell'importanza del "cultural heritage", nonché strumenti di cooperazione per la prevenzione e la repressione dei crimini in materia, tra cui norme che delimitino con precisione la giurisdizione dei singoli Stati e norme per garantire la restituzione dei beni rubati al legittimo proprietario¹². Le "offences" che la Convenzione si propone di prevenire e perseguire sono definite, dall'Art. 1, come ogni atto punito dalla legislazione penale nazionale o quelle condotte sanzionate dall'autorità amministrativa, ma perseguibili dall'autorità giudiziaria: la definizione è mutuata dalla Convenzione europea sull'efficacia internazionale delle sentenze penali del 1970 e dalla Convenzione europea sul trasferimento delle procedure penali del 1972. Rispetto alla nozione di beni culturali, l'Art. 2 fa rinvio all'Appendice II: questa reca nove categorie¹³, individuate in base ai criteri di età del bene o di grande importanza storica, scientifica o artistica. I reati da contrastare sono indicati nell'Appendice III, cui fa rinvio l'Art. 3: si tratta di varie fattispecie, quali furto, appropriazione indebita, acquisizione di beni culturali la cui provenienza illecita è negligenzemente ignorata, distruzione e danneggiamento. Gli Artt. 4 e 5 pongono le linee guida per la salvaguardia del patrimonio, partendo dall'assunto che la consapevolezza dell'opinione pubblica sia fondamentale per l'effettività degli strumenti di tutela, così come la cooperazione tra Stati per prevenire le infrazioni e recuperare i beni lesi dalle stesse.

La Parte VI, con gli articoli da 6 a 11, disciplina il sistema di restituzione dei beni culturali illecitamente usciti dal territorio di uno degli Stati Parte: particolare attenzione è riservata alla circolazione delle informazioni per la cooperazione ed all'esecuzione delle rogatorie. La Parte V reca norme procedurali. Particolarmente interessante è l'Art. 12, in virtù del quale le Parti riconoscono la gravità di ogni atto o omissione dannosa per il patrimonio culturale, che sia già tipizzata come reato o meno, e si impegnano ad adottare tutte le misure necessarie per la punizione dei responsabili. La previsione si inserisce nella volontà di garantire una tutela effettiva ed efficace al patrimonio culturale, trascendendo anche dalla codificazione di queste offese come reati all'interno degli ordinamenti nazionali.

Gli articoli da 13 a 19, infine, disciplinano la giurisdizione, i conflitti di giurisdizione ed il *ne bis in idem*.

Il 16 gennaio 1992 viene aperta alla firma la Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico a La Valletta, attualmente ratificata da 46 Stati, che sostituisce la Convenzione di Londra del 1969. La Convenzione prende atto che «il patrimonio archeologico europeo, testimone della storia antica, è gravemente minacciato dal moltiplicarsi dei grandi lavori di pianificazione del territorio e dai rischi naturali, dagli scavi clandestini o privi di carattere scientifico, o dall'insufficiente informazione del pubblico»¹⁴ e ritiene necessario istituire procedure

¹² Cfr. *Explanatory Report to the European Convention on Offences relating to Cultural Property*, ETS 119.

¹³ Il paragrafo 1 reca le nove categorie cui si applicano le disposizioni di tutela della Convenzione; il paragrafo 2 reca diciannove ulteriori categorie di beni che gli Stati Parte possono dichiarare di considerare "beni culturali" ai fini della Convenzione.

¹⁴ Cfr. Considerando della Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico del 1992.

di controllo amministrativo e scientifico per salvaguardare il patrimonio archeologico. Le Parti si impegnano dunque ad adottare una serie di misure per l'autorizzazione ed il controllo degli scavi archeologici nonché di protezione del patrimonio archeologico già rinvenuto. Di particolare importanza è l'Art. 10, inerente alla prevenzione della circolazione illecita degli elementi del patrimonio archeologico attraverso l'impegno assunto dagli Stati allo scambio di informazioni rispetto scavi illeciti ed eventuali offerte di acquisto sospette ricevute da musei o altri enti ed istituzioni culturali.

Il 20 ottobre 2000 viene aperta alla firma, a Firenze, la Convenzione europea sul paesaggio, entrata in vigore nel 2004 ed attualmente ratificata da 40 Stati. Con questo strumento il Consiglio d'Europa si pone su quella stessa linea inaugurata dalla Convenzione UNESCO del 1972, tutelando non più solo i beni culturali, ma anche il patrimonio paesaggistico, quale elemento integrante del patrimonio culturale. Viene riconosciuta una particolare importanza al territorio ed alle bellezze paesaggistiche nell'esistenza delle popolazioni europee, la cui qualità della vita passa anche per il miglioramento e la tutela dell'ambiente e delle città: non è un caso che la Conferenza per la firma del trattato si sia tenuta a Firenze. Lo scopo è quello di portare le politiche ambientali e paesaggistiche al centro degli impegni statali, così da incentivare l'adozione di misure regionali, nazionali ed internazionali che gestiscano e valorizzino il territorio in modo sostenibile e conformemente alle tradizioni ed alla cultura delle popolazioni che lo abitano¹⁵. Il raggiungimento di questi obiettivi passa non solo attraverso l'azione dei singoli Stati, ma anche attraverso l'educazione dei cittadini¹⁶ e la cooperazione tra Stati europei¹⁷. L'Art. 11, per incentivare la cooperazione tra cittadini ed istituzioni prevede il conferimento di un apposito "Landscape Award of the Council of Europe" ad autorità locali o regionali oppure ad organizzazioni non-profit, da parte del Comitato dei Ministri: il premio ha lo scopo di promuovere ed incoraggiare una amministrazione del territorio in linea con le esigenze di tutela paesaggistiche ed ambientali.

La Convenzione quadro sul valore del patrimonio culturale per la società, firmata a Faro il 27 ottobre 2005 ed entrata in vigore nel giugno 2011, conta oggi 24 ratifiche. Lo scopo è quello di porre al centro del concetto di "eredità culturale" la persona ed i valori umani: trattandosi di una convenzione quadro, mira ad offrire un perimetro normativo alle politiche culturali nazionali, intese quale strumento di progresso sociale dei singoli individui prima che delle comunità. La libertà di partecipazione alla vita culturale della comunità trova fondamento, secondo la lettera del Preambolo, nella Dichiarazione universale delle Nazioni Unite dei diritti dell'uomo del 1948 e nel Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966.

La Convenzione focalizza l'attenzione sul patrimonio culturale in relazione alla globalizzazione, allo sviluppo sostenibile ed alla sua capacità di sviluppare dibattiti democratici ed una mutua comprensione tra differenti popoli e tradizioni¹⁸. L'Art. 3 reca la nozione di "common heritage of Europe" ovvero un'interazione tra il patrimonio culturale comune e gli ideali

¹⁵ Cfr. *Explanatory Report to the European Landscape Convention*, ETS 176.

¹⁶ Cfr. Art. 6 Convenzione.

¹⁷ Cfr. Capitolo III della Convenzione.

¹⁸ Cfr. *Explanatory Report to the Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society*, ETS 199.

democratici, politici e sociali europei, che genera una responsabilità verso il patrimonio culturale in capo agli Stati e agli individui. Il patrimonio culturale europeo diventa il principale strumento di “impegno democratico” in supporto della diversità culturale e dello sviluppo sostenibile¹⁹. L'Art. 1 esplicita gli scopi della Convenzione: riconoscere una responsabilità individuale e collettiva nei confronti dell'eredità culturale; sottolineare che la conservazione dell'eredità culturale ed il suo uso sostenibile hanno come obiettivo lo sviluppo umano e la qualità della vita; adottare le misure necessarie per applicare le disposizioni della Convenzione riguardo al ruolo dell'eredità culturale nella costruzione di una società pacifica e democratica, nei processi di sviluppo sostenibile e nella promozione della diversità culturale, oltre che riguardo ad una maggiore sinergia di competenze fra tutti gli attori, pubblici e privati. Di particolare importanza è l'Art. 4, in virtù del quale ogni individuo non solo ha diritto a godere del patrimonio culturale, ma ha anche un dovere rispetto alla sua conservazione ed al suo arricchimento: in questo senso, la Convenzione pone l'accento sul ruolo dei singoli, guardando ai diritti culturali quali diritti umani ma anche come responsabilità per i cittadini. L'Art. 5, invece, pone gli obblighi per gli Stati rispetto alla creazione di strumenti normativi per il riconoscimento, la valorizzazione e la tutela dei beni culturali nel proprio territorio. La Parte II, Artt. da 7 a 10, riguarda il contributo dell'eredità culturale alla società ed allo sviluppo umano. Si pone l'impegno per le Parti di incoraggiare il dialogo tra popoli e le loro eredità culturali, riconoscendo l'importanza della cultura per l'innalzamento della qualità della vita delle comunità, sia da un punto di vista sociale, economico e politico che di sviluppo del territorio²⁰. La volontà è quella di avviare una crescita sostenibile, che promuova il rispetto per l'integrità culturale e la comprensione dei suoi valori, dove il patrimonio culturale è fattore di sviluppo economico, da impiegare in modo sostenibile²¹. La Parte III, Artt. da 11 a 14, disciplina la responsabilità condivisa verso il patrimonio culturale e la partecipazione delle autorità ed istituzioni pubbliche. In questo senso, è necessario lo sviluppo di un quadro giuridico, finanziario e professionale che permetta e faciliti l'integrazione tra il pubblico ed il privato, inserendo la dimensione dell'identità culturale in tutti i livelli dell'istruzione e promuovendo il miglioramento dell'accesso al patrimonio stesso. Infine, la Parte IV impegna le Parti nella cooperazione internazionale per il monitoraggio delle attività congiunte. L'impianto normativo della Convenzione si avvale di un proprio “action plan” che si propone cinque obiettivi: gestione della diversità culturale e della reciproca comprensione; miglioramento della qualità della vita, incoraggiando lo sviluppo di un'architettura ed una pianificazione urbana arricchita dalla diversità culturale e dalla tradizione; valorizzazione di società più coesive; sviluppo della partecipazione democratica e della responsabilità sociale. La Convenzione di Faro ha trovato nei fatti della guerra nell'ex-Jugoslavia²² un particolare spunto promotore: in virtù dei gravissimi danneggiamenti e del significato che gli attacchi deliberati hanno avuto rispetto al patrimonio culturale, il Consiglio d'Europa ha sentito la necessità di sviluppare lo strumento analizzato, che vede nel patrimonio culturale una fondamentale risorsa di sviluppo

¹⁹ Id.

²⁰ Cfr. Art. 8.

²¹ Cfr. Artt. 9 e 10.

²² Su tutti, si pensi ai casi del Ponte di Mostar e della Città vecchia di Dubrovnik, oggetto di pronunciamento da parte dell'International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY).

sostenibile e promozione della diversità, per la costruzione ed il mantenimento di una società pacifica e democratica.

Prima di trattare della Convenzione di Nicosia, si ricordano due raccomandazioni assunte dal Comitato dei Ministri. La Raccomandazione sull'integrazione interculturale²³ del 21 gennaio 2015, traendo esperienza dall'“Intercultural Cities Programme”, sostiene un approccio interculturale alla diversità e all'inclusione, guardandovi come strumenti di arricchimento delle comunità.

Il 21 ottobre 2020 è stata adottata la Raccomandazione sulla promozione dei rischi nella gestione quotidiana del patrimonio culturale²⁴ che, consapevole del valore del patrimonio culturale comune nell'impianto normativo del Consiglio d'Europa, invita gli Stati a migliorare la gestione pratica dei beni culturali, rinforzando le risorse umane e finanziarie e collaborando con organizzazioni non-profit: si vogliono mitigare i possibili rischi e favorire il più possibile la fruizione del patrimonio culturale comune.

Il 22 maggio 2015, l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa ha adottato la Risoluzione 2057, a seguito del sistematico incremento degli attacchi alla cultura ed alla diversità nei conflitti moderni: lo scopo è quello di costruzione un perimetro normativo relativo alle strategie per la ricostruzione del patrimonio culturale²⁵.

3.- La Convenzione di Nicosia

La Convenzione sugli illeciti concernenti i beni culturali, aperta alla firma a Nicosia nel corso della 127^a sessione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 19 maggio 2017, costituisce il frutto dell'evoluzione decennale della attenzione dedicata al tema dal Consiglio d'Europa; nel contesto europeo, questa costituisce lo strumento più moderno ed avanzato, concentrato specificamente sulla criminalizzazione delle offese contro i beni culturali, sia in un'ottica preventiva che repressiva. La Convenzione è entrata in vigore il 1° aprile 2022 ed è attualmente ratificata da 6 Stati, tra cui uno non membro dell'organizzazione, il Messico. Dopo il fallito tentativo, da parte della Convenzione di Delfi, di uniformare la criminalizzazione di determinate condotte concernenti i beni culturali, come lo scavo e il possesso illeciti, la Convenzione di Nicosia offre un nuovo regime normativo, frutto della mediazione del “*Committee on Offences Relating to Cultural Property*” tra le istanze dei Paesi Membri e la consapevolezza della vulnerabilità del patrimonio culturale²⁶.

²³ *Recommendation of the Committee of Ministers to member States on Intercultural Integration*, CM/Rec(2015)1.

²⁴ *Recommendation of the Committee of Ministers to member States on Promoting the Continuous Prevention of Risks in the day-to-day management of Cultural Heritage*, CM/Rec (2020)7.

²⁵ La Risoluzione si compone di diversi punti. Il primo punto sottolinea la necessità di indipendenza politica e religiosa nella ricostruzione di beni distrutti, senza interferenze da parte delle autorità: le ricostruzioni devono essere svolte con la partecipazione delle comunità locali e seguendo tutta la documentazione esistente sullo stato dei luoghi prima delle devastazioni. Con il secondo punto, i firmatari asseriscono la necessità di rafforzare istituzioni pubbliche e governative, così da assicurare una tutela ed una ricostruzione dei beni e dei luoghi che rispecchino l'autenticità e l'integrità, rispetto al contesto comunitario e tradizionale. Il terzo punto tratta dei processi di riconciliazione e di gestione del patrimonio. Cfr. 4.4.1-4.4.7.

²⁶ Il “*Committee on Offences Relating to Cultural Property*” (PC-IBC) era composto da rappresentanti dei 47 Stati membri a cui si aggiungono membri di organizzazioni specializzati del Consiglio d'Europa: l'Assemblea parlamentare (PACE); il Comitato per la cultura, il patrimonio e il paesaggio (CDCPP); il Comitato degli esperti nella valutazione di

Non solo eclatanti casi di distruzioni di beni culturali, come per i Buddha di “Bamyan” e le devastazioni in Siria ed Iraq tra il 2015 ed il 2016, ma anche svariate investigazioni e casi giudiziari sul traffico internazionale di beni illecitamente esportati ed importati hanno determinato la volontà di adottare una tutela più incisiva, che impiegasse lo strumento penale per un maggior novero di condotte lesive, specie rispetto al traffico illecito, e che colmasse le lacune esistenti²⁷: in questo l’Italia, consapevole del valore del proprio patrimonio culturale, ha svolto un ruolo di primo piano, facendosi promotrice del progetto che ha portato al testo definitivo. La volontà di adottare uno strumento per tutelare il patrimonio culturale dalle minacce che possono derivare dall’attività di gruppi terroristici o della criminalità organizzata è esplicitata nel Preambolo, così come la consapevolezza della crescente entità del commercio dei beni illecitamente estratti ed esportati.

La Convenzione di Nicosia è dunque, ad oggi, l’unico trattato internazionale in materia di beni culturali interamente dedicato all’approccio penalistico che va ad integrarsi con gli impianti normativi delle Convenzioni che l’hanno preceduta, specie la Convenzione UNESCO del 1970 e la Convenzione UNIDROIT del 1995²⁸.

Il lavoro del Comitato estensore ha visto la contrapposizione di diverse istanze: i Paesi esportatori, specie quelli mediterranei come Italia, Grecia e Cipro, erano sostenitori di una normativa penale forte e supportata da un apposito organo di controllo internazionale; gli Stati importatori e sede di importanti mercanti d’arte, invece, preferivano una copertura penale meno estesa, ma che coprisse la contraffazione e traffico di beni falsi. Proprio in virtù delle differenti esigenze e posizioni degli Stati, l’Art. 30 della Convenzione ammette la possibilità di riserve rispetto agli articoli 4, 5, 10, 11 e 12, paragrafo 3: si tratta di norme rispetto alle quali non è stata raggiunta l’unanimità in sede di codificazione per cui, si è lasciata agli Stati, ad esempio, anche la possibilità di adottare una disciplina sanzionatoria non penale, senza che tale facoltà, piuttosto limitata, possa peraltro incidere in modo significativo sull’impegno degli Stati rispetto all’adozione di uno “*standard*” normativo comune rispetto alle condotte offensive del patrimonio culturale.

Il rafforzamento della tutela e del contrasto giurisdizionale approntato passa anche attraverso la disciplina di misure preventive dei fenomeni criminali considerati, in grado di produrre un effetto deterrente, basato anche sulla consapevolezza della dannosità di determinate condotte²⁹. In questo senso, la Convenzione di Nicosia dedica il Capitolo IV alle misure preventive ed amministrative, sia interne che internazionali.

Le ambizioni rispetto una tutela olistica e le prese di coscienza rispetto alla centralità ed importanza del patrimonio culturale comune maturate dal Consiglio d’Europa trovano codificazione

misure antiriciclaggio monetario e finanziamenti al terrorismo (MONEYVAL); il Comitato di esperti in terrorismo (CODEXTER). Cfr. E. Mottese, *La lotta contro il danneggiamento e il traffico illecito di beni culturali nel diritto internazionale. La Convenzione di Nicosia del Consiglio d’Europa*, Torino, 2020.

²⁷ Cfr. *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Offences relating to Cultural Property*, ETS 221.

²⁸ Il Consiglio d’Europa era consapevole della necessità di uno strumento più pervasivo, alla luce anche di talune lacune da parte della stessa Convenzione UNIDROIT, specie in connessione con la materia penale. Cfr. M. M. Bieczyński, *The Nicosia Convention 2017: A New International Instrument Regarding Criminal Offences against Cultural Property*, in *Santander Art and Culture Law Review* 2.3 (2017), 255ss.

²⁹ Cfr. A. Visconti, *Le prospettive internazionali di tutela penale: strategie sanzionatorie e politico-criminali*, in S. Manacorda, A. Visconti (curr.), *Beni culturali e sistema penale*, Milano, 2013.

nell'Art. 1, recante le finalità della Convenzione: prevenire e contrastare la distruzione, il danneggiamento ed il traffico illeciti di beni culturali attraverso la penalizzazione di determinate condotte; rafforzare la prevenzione e la giustizia penale; promuovere la cooperazione nazionale ed internazionale nel contrasto ai crimini contro la proprietà culturale; proteggere il patrimonio culturale. Per il raggiungimento degli obiettivi e l'“enforcement” delle norme viene attivato, ai sensi del paragrafo 2 dell'Art. 1, un meccanismo di controllo.

Rispetto all'ambito di applicazione del testo convenzionale, è necessario soffermarsi sull'impiego dei termini “*cultural heritage*” e “*cultural property*”, entrambi utilizzati, con significato differente, negli atti del Consiglio d'Europa. Mentre “*cultural heritage*” viene impiegato in modo più generico, con riferimento al patrimonio culturale globalmente inteso, “*cultural property*” rinvia invece ad una serie di categorie elencate dall'Art. 2, par. 2 della Convenzione, riferendosi ai singoli beni culturali oggetto di tutela. Entrambi i termini fanno dunque riferimento allo stesso soggetto ma lo guardano da prospettive differenti: “*cultural property*” è un termine impiegato per descrivere la relazione tra il bene e lo Stato Parte, come oggetto di tutela da parte degli ordinamenti statali e sovranazionali, e trova applicazione nella Convenzione di Nicosia per tutte le disposizioni di diritto sostanziale che positivizzano le norme di tutela e prevenzione; “*cultural heritage*” trova, invece, impiego nel Preambolo della Convenzione, per indicare il patrimonio comune soggetto a *pericula*.

L'Art. 2 reca l'ambito di applicazione della Convenzione, relativo alla prevenzione, investigazione e repressione dei reati contro i beni culturali, mobili ed immobili, così come definiti dal testo della Convenzione stessa. Il paragrafo 2, come detto, individua diverse categorie di beni rientranti nella nozione di patrimonio culturale: rispetto ai beni mobili, sono individuate sette categorie, tratte direttamente dalle definizioni offerte dalla Convenzione UNESCO del 1970 e dalle legislazioni nazionali degli Stati Parte; sono definiti beni culturali immobili monumenti, gruppi di edifici, siti o strutture di ogni genere, già riconosciuti come tali dagli Stati Membri o dalla Convenzione UNESCO del 1972. Il rinvio alle due Convenzioni UNESCO, firmate o ratificate da tutti i membri del Consiglio d'Europa, è dettato dalla volontà dei codificatori di impiegare «*a definition of cultural property which has largely been accepted at a global level*»³⁰. Le norme sostanziali, dunque, non coprono solo quei beni inclusi nel patrimonio culturale degli Stati Membri, riconosciuti come tali dagli Stati stessi, ma tutti quei beni rientranti nelle previsioni di tutela delle Convenzioni UNESCO del 1970 e 1972 tra cui beni pubblici e privati, presenti in collezioni o ancora non scoperti.

Il nocciolo dell'impianto normativo è costituito dalle “*Substantive Criminal Law Provisions*” di cui al Capitolo II. Queste sono tese a coprire una vasta varietà di condotte (attive ed omissive), riflettendo la dinamicità del traffico dei beni culturali, affrontato nei suoi diversi aspetti: il Capitolo obbliga gli Stati ad assicurare la criminalizzazione delle offese, dirette ed intenzionali, che minacciano l'integrità del patrimonio culturale. Oltre alla tipizzazione di fattispecie penali, gli Stati sono chiamati ad adottare le misure necessarie ad esercitare la propria giurisdizione rispetto ai reati

³⁰ *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Offences relating to Cultural Property*, ETS 221, paragrafo 24.

previsti dalla Convenzione ovvero a dotarsi di regole minime nelle proprie legislazioni per perseguire e punire le condotte lesive tipizzate³¹. Negli Artt. da 3 a 16 vengono sanzionate come reati le condotte di furto, conduzione di scavi archeologici, esportazione ed importazione illecite di beni culturali, ricettazione di beni culturali, distruzione e danneggiamento dei beni, falsificazione dei documenti; che vengono punite anche a titolo di tentativo, concorso o favoreggiamento.

Nel sanzionare il furto ed altre forme di appropriazione indebita di beni culturali mobili, l'Art. 3, che tutela anche quei beni che sono frutto di smembramento o sottrazione di parti e pezzi di immobili, impone agli Stati Parte di garantire che queste condotte siano tipizzate dagli ordinamenti nazionali. Gli scavi e le rimozioni illecite sono disciplinati dall'Art. 4 paragrafo 1 che fa riferimento alle attività condotte senza la necessaria autorizzazione rilasciata dall'autorità (o superandone i limiti). Il paragrafo 2 ammette la possibilità di riserva, così da recepire la tipizzazione disponendo una sanzione non penale, ma amministrativa.

Gli Artt. 5 e 6 riguardano importazione ed esportazione illecite, la cui collocazione sistematica suggerisce lo stretto legame con gli scavi illeciti nella logica del traffico internazionale illecito. Rispetto all'importazione illecita, gli Stati sono obbligati a prevedere, nei propri ordinamenti, norme che incriminino l'importazione di beni rubati in altri Stati, estratti o detenuti in violazione dell'Art. 4 o esportati in violazione della legislazione dello Stato che li ha classificati come beni culturali; è necessaria, quale condizione soggettiva, sia l'intenzionalità dell'azione che la consapevolezza che il bene sia rubato o, comunque, esportato in violazione delle disposizioni in materia. Il paragrafo 2 dell'Art. 5 ammette la possibilità di riserva, così da codificare una sanzione amministrativa nel proprio ordinamento nazionale.

Per quanto riguarda l'esportazione illecita, l'Art. 6 prevede che gli Stati sanzionino l'esportazione di beni culturali mobili senza necessaria autorizzazione o in presenza di divieto da parte dello Stato che ha classificato beni come culturali. Il paragrafo 2 estende l'applicazione della norma anche a quei beni che sono stati importati illecitamente: si vuole prevenire ed evitare che i beni mobili illecitamente importati in uno Stato siano poi nuovamente esportati da questo verso altre mete, prendendo atto della connotazione transfrontaliera del traffico illecito.

I beni culturali che sono stati rubati, estratti, rimossi, importati o esportati illecitamente non possono essere oggetto di "*acquisition*", ovvero tutte quelle situazioni dove la proprietà o, meglio, il titolo legale del bene viene trasferito legittimamente da un soggetto ad un altro, a titolo gratuito o a titolo oneroso. Questo trasferimento deve essere previsto come reato, *ex Art. 7*, sia che l'acquirente abbia avuto conoscenza della provenienza illecita del bene, sia che la avrebbe dovuta avere se avesse utilizzato «*due care and attention in acquiring the cultural property*»³²: è rimesso agli Stati Parte determinare i livelli di diligenza necessari, tenuto conto delle qualità e delle condizioni dell'acquirente, ritenendosi chiaramente che determinate categorie di soggetti debbano mantenere livelli più alti di diligenza e controllo in virtù delle loro conoscenze e dell'attività professionale (come, ad esempio, i mercanti d'arte).

³¹ Cfr. A. Oriolo, *The Nicosia Convention: A Global Treaty to Fight Cultural Property Crimes*, in *ASIL Insights*, 26.3 (2022).

³² Art. 7, paragrafo 2.

L'Art. 8 è relativo all'incriminazione del commercio di beni culturali rubati, estratti, importati o esportati illecitamente: il Rapporto Esplicativo chiarisce il significato di «*placing of the cultural property on the market*», ricomprendendovi la fornitura di beni culturali a favore di commercianti così come la vendita al pubblico degli stessi³³. Interessante notare come il termine "mercato" non comprenda più solo i tradizionali luoghi del commercio al dettaglio o le case d'aste, ma anche il mercato "online", i "social networks" ed il "Deep Web": in questo senso, l'Art. 20 pone, tra le misure preventive, la necessità di approntare strumenti di sorveglianza digitali, per evitare che una imponente mole di transazioni "online" sfuggano al controllo e all'attività di contrasto. La nozione comprende dunque sia il mercato ufficiale che il mercato nero.

Gli Artt. 7 e 8 fanno riferimento al medesimo fenomeno di commercio di beni culturali illecitamente ottenuti, ma si rivolgono a due soggetti diversi: l'Art. 7 sanziona, infatti, il compratore; l'Art. 8, invece, il venditore, ovvero colui che inserisce il bene nel mercato³⁴.

La falsificazione dei documenti relativi all'origine e alla proprietà dei beni culturali mobili è sanzionata dall'Art. 9: l'attività che si vuole colpire è quella tesa a far apparire la lecita provenienza del bene, sia che si tratti di redigere per intero un documento falso, sia che si proceda a modificare un documento autentico per nascondere la provenienza illecita del bene.

L'Art. 10 riguarda distruzione e danneggiamento di beni: il paragrafo 1 sanziona le condotte di distruzione o danneggiamento illecito di beni culturali, mobili ed immobili, ed anche la rimozione illecita, per intero o in parte, di elementi di beni culturali mobili ed immobili allo scopo di esportarli o immetterli sul mercato. Con il termine "*destruction*" si intende la demolizione o l'abbattimento di beni, mobili o immobili, così che questi risultino definitivamente perduti e non riparabili o ristrutturabili, mentre "*damaging*" vuole intendere attività o processi di modifica o deturpamento dell'integrità fisica del bene. Il valore illecito della distruzione o del danneggiamento è determinato in accordo con la legislazione dei singoli Stati Parte. Il paragrafo 2 riconosce la facoltà agli Stati di apporre una riserva all'applicazione dell'articolo rispetto al caso in cui il bene sia stato distrutto o danneggiato dal legittimo proprietario: è rimessa agli Stati la decisione di non criminalizzare la condotta ovvero di considerarla come reato solo in specifiche circostanze.

Il favoreggiamento ed il concorso nelle fattispecie indicate sono sanzionati dall'Art. 11, paragrafo 1: il concorrente deve agire dolosamente, ovvero con l'intenzione che il crimine sia commesso; il paragrafo 2 dell'Art. 11 estende la punibilità anche a titolo di tentativo la cui definizione viene lasciata alla legislazione degli Stati membri, ribadendosi anche la necessità di una proporzionalità tra il tentativo e gli atti preparatori, che non sono criminalizzati. Rispetto alle previsioni dell'Art. 11, il paragrafo 3 ammette la possibilità per gli Stati di apporre riserva, in modo da permettere alle Parti di integrare al meglio le previsioni della norma con il proprio ordinamento, in virtù delle diversità e della complessità della sanzione a titolo di tentativo.

³³ *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Offences relating to Cultural Property*, ETS 221, paragrafo 61.

³⁴ Si può notare come l'Art. 7 operi un superamento del concetto di "buona fede" impiegato dalla Convenzione UNIDROIT del 1995, con l'adozione della valutazione della diligenza o, testualmente, "*due care*".

L'Art. 12 dispone in materia di giurisdizione, obbligando gli Stati ad adottare le misure necessarie per l'esercizio della stessa: lo scopo non è quello di obbligare le autorità giurisdizionali nazionali ad agire, ma solo quello di far predisporre agli Stati le norme che permettano alle autorità stesse di agire quando necessario. La giurisdizione dello Stato è riconosciuta quando il fatto è commesso sul proprio territorio, a bordo di navi o aerei battenti bandiera dello Stato, o da un proprio cittadino. Il paragrafo 2 contiene la clausola *aut dedere aut judicare*, in base alla quale lo Stato è tenuto ad esercitare la propria giurisdizione se l'indagato non può essere estradato verso un altro Stato. Agli Stati è poi riconosciuta la facoltà di apporre riserva, dichiarando in quali casi non intendano applicare la regola di giurisdizione di cui al paragrafo 1, d, che riconosce la giurisdizione sui crimini commessi dai propri cittadini.

L'Art. 13 introduce la responsabilità delle persone giuridiche, in linea con l'evoluzione che questo istituto ha avuto negli strumenti di diritto internazionale pattizio in materia penale³⁵. Segnatamente, la disposizione in esame richiede agli Stati di prevedere una forma di responsabilità, penale, civile o amministrativa, quando una delle fattispecie previste dalla Convenzione sia commessa a vantaggio dell'ente da una persona fisica che abbia agito per proprio conto o in qualità di suo organo, purché l'individuo occupi una posizione apicale, fondata su un potere decisorio, di rappresentanza o di controllo della persona giuridica. Il paragrafo 2 prevede che la responsabilità dell'ente sorga anche nel caso in cui la commissione del reato sia causata da una omissione di controllo da parte dei soggetti in posizione di garanzia. La responsabilità dell'ente dovrà essere prevista e sanzionata indipendentemente dalla responsabilità della persona fisica che ha commesso il fatto.

Rispetto alle pene da applicare, l'Art. 14 prevede che ogni Stato disponga sanzioni "efficaci, proporzionate e deterrenti", che tengano in considerazione la gravità del fatto commesso: lo stesso paragrafo 1 prevede che le sanzioni includano pene detentive che possano permettere l'estradizione, ad eccezione per i reati di scavo illegittimo (Art. 4, par. 1, *a*) e di importazione di beni illecitamente estratti o esportati in violazione delle norme del Paese di provenienza (Art. 5, par. 1, *b* e *c*). Il paragrafo 2 reca una lista di possibili sanzioni da prevedere a carico delle persone giuridiche: sanzioni pecuniarie, penali, amministrative, dissuasive e misure interdittive dalle attività commerciali, esclusione dalle procedure per aiuti pubblici, sottoposizione a controllo giudiziario. Gli Stati devono inoltre prevedere norme per il sequestro e la confisca dei beni strumentali alla commissione dei crimini o proventi dei crimini stessi: le Parti sono invitate a disporre norme per il rientro dei beni confiscati presso i Paesi di provenienza dei beni oggetto del reato a seguito della conclusione dei processi penali.

L'Art. 15 individua una serie di circostanze aggravanti alla lista di reati codificati: la commissione del fatto da parte di un soggetto che ha abusato della posizione di fiducia in virtù della propria professione; oppure da un pubblico ufficiale incaricato di conservare o proteggere i beni

³⁵ Ad esempio, la Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione dei funzionari pubblici prevedeva, già nel 1997, una forma di responsabilità per le persone giuridiche che abbiano beneficiato di corruzione posta in essere da un proprio organo. Cfr. Art. 2 "*Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*".

culturali, se questi si è volontariamente astenuto dai propri doveri in virtù di un vantaggio o nella promessa di questo; la commissione nell'ambito di un'associazione a delinquere e, infine, la recidiva nella commissione del medesimo genere di reati.

Il Capitolo II si conclude con l'Art. 16, relativo proprio alla recidiva, ovvero alla presenza di precedenti sentenze passate in giudicato per il medesimo genere di reati a carico del medesimo soggetto: la norma in esame pone l'obbligo per gli Stati di adottare le misure necessarie affinché sia tenuta in considerazione la recidiva in virtù di sentenze passate in giudicato rese da autorità giudiziarie di altri Stati Parte. Con l'internazionalizzazione del diritto penale sostanziale c'è un superamento dell'idea secondo la quale la recidiva emerga solo in relazione a pronunce rese dall'autorità giudiziaria nazionale³⁶.

Il Capitolo III reca disposizioni relative alle investigazioni ed alle norme procedurali. L'Art. 17 pone agli Stati l'obbligo di rendere le fattispecie previste dalla Convenzione perseguibili d'ufficio, senza la necessità di querela quale condizione di procedibilità. Di particolare interesse l'Art. 19, relativo ai principi generali per la cooperazione in materia penale.

Il Capitolo IV disciplina le misure di prevenzione e le misure amministrative. L'Art. 20, in particolare, contiene una lista in dodici punti di misure che gli Stati devono adottare in modo da ridurre la probabilità con cui le fattispecie previste dalla Convenzione possano essere commesse, ovvero misure atte a: 1) promuovere la ratifica delle convenzioni esistenti in materia o per rafforzare le istituzioni nazionali esistenti; 2) criminalizzare le condotte contro il patrimonio culturale e regolare le importazioni e le esportazioni di beni culturali; 3) rafforzare e migliorare la catalogazione del patrimonio; 4) favorire la diffusione e l'espansione della cooperazione internazionale, attraverso l'educazione ed i programmi di sensibilizzazione³⁷. La lett. a dell'Art. 20 prevede la creazione e la cura di appositi "database" dei beni culturali: l'idea non è una novità nel contesto degli strumenti internazionali di tutela, trattandosi di una misura piuttosto efficace per tenere agilmente traccia dei beni, considerando che spesso la difficoltà nell'adottare misure di contrasto idonee è legata alla poca consapevolezza rispetto all'entità del patrimonio culturale ed alla sua composizione³⁸. Di particolare rilevanza è la lett. c dell'Art. 20, che prevede l'introduzione di disposizioni rispetto alla diligenza dovuta da parte di mercanti d'arte e di antichità e case d'aste e l'obbligo, per questi soggetti, di tenere registri di tutte le transazioni. La previsione di "standard" di diligenza rispecchia un approccio dualistico alla prevenzione dei reati: da un lato, esso si lega alla responsabilità statale di prevenire gli illeciti; dall'altro, esso è connesso con l'implementazione di specifiche misure da parte di soggetti non statali per il contrasto al traffico illecito, dovute in applicazione dello "standard" di diligenza richiesto ai professionisti, i quali non potranno invocare la semplice ignoranza della provenienza illecita del bene. La previsione di livelli minimi di

³⁶ Il quadro normativo del Consiglio d'Europa si avvalora, in questo senso, della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, che all'Art. 22 impegna le Parti ad avvisare gli altri Stati interessati delle sentenze penali e delle altre misure iscritte nel casellario giudiziario. Deve tenersi in considerazione anche la legislazione dell'Unione europea in materia, che permette agli Stati Membri di avere conoscenza dei carichi pendenti e delle condanne.

³⁷ Cfr. 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* 2.4 (2018), 121ss.

³⁸ Rispetto all'importanza di banche dati aggiornate ed accessibili, si veda *infra* 5.

diligenza che i professionisti devono adottare è riconducibile alla fattispecie di cui all'Art. 8 della Convenzione, che sanziona l'immissione sul mercato di beni dalla provenienza illecita.

La lett. e dell'Art. 20 prevede che gli Stati si attivino per monitorare e segnalare le attività, le vendite e gli scambi sospetti su "internet": questa disposizione pone l'attenzione sui nuovi mezzi del commercio, nazionale e soprattutto internazionale, tenendo anche conto del recente sviluppo dei crimini informatici e delle attività delittuose compiute sul "web". Lo stesso Rapporto Esplicativo prende atto di come il mercato nero si stia sempre più smaterializzando, preferendo le piazze virtuali a quelle fisiche, tra cui i "social network" ed il "deep web". Ai sensi della lett. j, gli Stati dovrebbero collaborare con gli "internet providers" in modo da prevenire il traffico illecito di beni culturali, anche attraverso lo studio di dati per l'adozione di normative *ad hoc*. Le altre misure preventive passano per campagne di sensibilizzazione ed educazione rispetto ai rischi cui è soggetto il patrimonio culturale (lett. g) e controlli ed informative ai musei sulle modalità di acquisizione dei beni, in modo da evitare l'acquisto di beni di provenienza illecita (lett. h e i).

Di particolare interesse sono le previsioni inerenti alle misure doganali, rispetto alle procedure di controllo delle importazioni ed esportazioni e di prevenzione dell'uso dei porti franchi come strumenti per il traffico illecito. L'obiettivo è quello di sviluppare e migliorare la circolazione di informazioni relative ai beni culturali oggetto di violazioni, in modo da agevolare le attività delle autorità doganali e degli organi di polizia, sia per la prevenzione che per la repressione dei reati. L'Art. 21 reca le misure di prevenzione da adottare a livello internazionale, quali strumenti di cooperazione interstatale: promuovere la consultazione e lo scambio di informazioni rispetto all'identificazione, al sequestro ed alla confisca di beni culturali oggetto di violazioni delle norme della Convenzione; contribuire alla raccolta, a livello sovranazionale, di dati sul traffico di beni; facilitare la cooperazione allo scopo di preservare e proteggere il patrimonio culturale in periodi di instabilità e conflitto.

Il Capitolo V è relativo alla costituzione ed al funzionamento del "*Committee of the Parties*", organo intergovernativo costituito da rappresentanti degli Stati Parte e rappresentanti di organi tecnici del Consiglio d'Europa³⁹. Il Comitato ha la funzione di monitorare l'attuazione della Convenzione, applicando un proprio regolamento per le attività di valutazione; devono poi aggiungersi compiti relativi alla raccolta di informazioni ed analisi e scambio di dati, nonché elaborazione di "buone pratiche" da suggerire agli Stati.

La Convenzione si chiude con i Capitoli VI, VII e VIII: il primo relativo ai rapporti con altri trattati internazionali, gli ultimi due inerenti agli emendamenti al testo e alle clausole finali.

Dall'analisi del testo della Convenzione emerge come questa sia uno strumento integrato particolarmente evoluto ed attento alla dinamica dei delitti contro il patrimonio culturale. Diversamente da altri strumenti convenzionali, che sono incentrati su un unico aspetto del fenomeno, la Convenzione di Nicosia offre, infatti, strumenti per la prevenzione e la repressione di più condotte, spesso poste in essere in una dinamica di interconnessione logico-temporale, allo scopo di depauperare il patrimonio culturale di un popolo per fini ideologici o per arricchimento personale. Invero, l'approccio al fenomeno deve tenere conto di come questo costituisca uno dei

³⁹ Articoli 22 e 23.

maggiori canali di finanziamento per le organizzazioni criminali e terroristiche e, quindi, di quanto questi gruppi investano, sia dal punto di vista economico che delle risorse umane, nei traffici d'arte. Non è perciò sufficiente considerare un solo momento di questo *iter*, come lo scambio verso l'acquirente finale, ma è necessario anche un intervento a monte, in funzione sia repressiva che preventiva. In questo senso, la Convenzione vuole superare l'idea che determinate condotte offensive contro il patrimonio culturale abbiano solo uno scopo di terrorismo⁴⁰, prescindendo quindi da questo *dolus specialis* per sanzionare l'oggettività di danneggiamenti e depauperamenti del patrimonio culturale mondiale. Proprio in virtù della particolare remuneratività del mercato, si assiste ad una "emancipazione" di queste condotte dagli scopi ideologici verso uno sfruttamento prettamente economico. L'approccio olistico della Convenzione di Nicosia permette di perseguire anche condotte molto lontane, per spazio, tempo e motivi, dall'originaria apprensione del bene, colpendo così tutti i punti di una filiera estremamente ramificata, che vede interagire tombaroli, ricettatori, mercanti d'arte, acquirenti e "money transfers", ognuno mosso da interessi differenti.

4.- La tutela del patrimonio culturale nell'ordinamento italiano

L'Italia ha ratificato e dato esecuzione alla Convenzione di Nicosia con la legge 21 gennaio 2022, n. 6.

Invero, la tutela del patrimonio culturale nell'ordinamento italiano ha una lunga tradizione, risalendo sin agli Stati preunitari. Punto di partenza nell'analisi della tutela contemporanea sono le leggi del 1° giugno 1939, n. 1089 e 29 giugno 1939, n. 1497, conosciute come "leggi Bottai" dal nome del Ministro dell'educazione nazionale: la legge 1089/1939 tutelava le cose di interesse storico ed artistico, mentre la legge 1497/1939 tutelava le "bellezze paesistiche". Questi atti normativi erano particolarmente evoluti all'epoca, costituendo uno strumento organico di tutela ed accentrando l'attività amministrativa relativa alla tutela dei beni culturali in capo al Ministero. La legge 1089/1939 ha assicurato per sessant'anni la salvaguardia del nostro patrimonio culturale, ampliando la tutela delle cose mobili ed immobili di interesse artistico: la tutela era fondata sul concetto di 'bello' ottocentesco, incardinata su una concezione estetica dei beni, senza recare una definizione unitaria di beni culturali, preferendo elencare categorie di beni che, in virtù di un interesse artistico, storico o etnografico, erano da assoggettare al regime di tutela previsto. La legislazione del 1939 aveva il merito dell'allargamento della sfera protetta e del «superamento di un conservatorismo rigido e sospettoso; la funzione tutoria si libera(va) di molte antiche strettoie, colma(va) gravi lacune, respinge(va) ingiustificate diffidenze, per assurgere ad un nuovo ruolo sociale, più complesso e rilevante, in relazione alla natura poliedrica che viene oggi riconosciuta al rapporto tra interesse collettivo e cosa d'arte»⁴¹.

Con la Costituzione repubblicana vi è una importante presa d'atto del valore e della funzione del patrimonio culturale e del ruolo che l'ordinamento ed i poteri pubblici hanno rispetto la sua tutela e valorizzazione. L'Art. 9 Cost. recita al primo comma «La Repubblica promuove lo sviluppo

⁴⁰ Cfr. *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Offences relating to Cultural Property*, ETS 221, paragrafo 15.

⁴¹ M. Grisolia, *La tutela delle cose d'arte*, in *Foro italiano* (1952), 44ss.

della cultura e della ricerca scientifica e tecnica» e ancora, a seguire al comma secondo, «Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione»; il patrimonio culturale svolge un ruolo di arricchimento della società e dell'individuo, nell'ottica del principio personalistico. La cultura svolge un ruolo di educazione e di formazione intellettuale del cittadino. La tutela del patrimonio culturale non è quindi un riflesso della funzione sociale della proprietà privata, ma è valore in sé: in questo senso, la cultura ed il patrimonio culturale trovano riconoscimento e tutela tra i Principi fondamentali della nostra Carta Costituzionale. La norma citata costituisce il perno della 'Costituzione culturale', completata dagli articoli 33, 34, 117 e 119: questa esprime la funzione sistemica della cultura, quale fattore essenziale di integrazione politica e sociale. Con la Costituzione si sconta quell'evoluzione della tutela che pure è presente nelle fonti internazionali: si passa da una tutela di beni in quanto oggetto di riservato dominio e suscettibili di rilevante interesse economico ad una tutela funzionalizzata al godimento da parte degli individui; non si tutela più la proprietà privata, ma si tutelano beni con una precisa funzione di promozione sociale, la cui salvaguardia è funzionalizzata alla fruizione ed al godimento da parte di un numero quanto più ampio di persone.

Nel 1967, la Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico e del paesaggio, detta Commissione Franceschini, istituita con lo scopo di revisionare la normativa di tutela delle cose di interesse culturale, elaborò la nozione di bene culturale che tutt'oggi costituisce un punto fermo nel nostro ordinamento: è bene culturale ogni bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà. La successiva produzione legislativa repubblicana non vide l'adozione di fonti organiche, almeno fino al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 – testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali – in esecuzione della legge delega 8 ottobre 1997, n. 352: il testo unico non stravolge l'impianto di tutela della legge 1089/1939, ma ha introdotto talune innovazioni sia sul piano sostanziale che su quello procedurale. Dal punto di vista sostanziale, vi è l'estensione della tutela a nuove categorie di beni, quali archivi, materiale librario e fotografico oltre che l'equiparazione agli enti pubblici degli enti privati senza scopo di lucro; dal punto di vista procedurale, viene unificato il regime di tutela a tutti i beni, e semplificati i procedimenti di controllo per la tutela conservativa e autorizzatorio per i lavori pubblici incidenti sui beni culturali.⁴²

La riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, ad opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha portato ad un arricchimento della competenza di Regioni ed enti locali in materia di beni culturali: in virtù dei principi di collaborazione e sussidiarietà, il nuovo Art. 117, comma 3 Cost. attribuisce potestà legislativa concorrente alle Regioni in materia di «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali».

Il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 22 – Codice dei beni culturali e del paesaggio – ha operato una necessaria riforma organica, aggiornando la tutela anche in virtù del mutamento portato dalla riforma costituzionale del 2001: oltre a contenere le disposizioni sulla tutela, pone i principi fondamentali della valorizzazione del patrimonio culturale. La disciplina si caratterizza per

⁴² In questo senso, R. Damonte, *Il nuovo testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 4 (2000), 189ss.

l'estensione dei beni oggetto di tutela, per le novità procedurali nella verifica dell'interesse culturale, per la semplificazione delle regole di conservazione e restauro, per il riordino della disciplina dell'alienazione dei beni culturali pubblici, con un catalogo di beni inalienabili, per la modifica dell'istituto della prelazione, per il regime di circolazione internazionale dei beni e per i principi in materia di valorizzazione. Tra i pregi del Codice dei beni culturali, quello di aver recato una definizione di bene culturale non più rigidamente incardinata su determinate categorie di beni, ma attraverso una nozione unitaria: così, l'Art. 2, comma 2, afferma che «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». Il Codice fornisce, così, una definizione che è, insieme, mista ed aperta: mista perché fa riferimento all'elenco delle cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, antropologico, archeologico, archivistico e bibliografico; aperta per via della formula «altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà», frutto dei lavori della già menzionata Commissione Franceschini⁴³.

L'Art. 10 del D. Lgs. 22/2004 contiene una specificazione dell'Art. 2, comma 2: il comma 1 dell'Art. 10 reca una prima categoria di beni, considerati culturali in virtù della loro appartenenza al patrimonio dello Stato, delle Regioni, di altri enti pubblici locali nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, introducendo cioè una vera e propria "presunzione di culturalità" al comma 2 è recato un elenco di beni considerati culturali *ope legis*, in virtù della rispondenza al criterio soggettivo ed oggettivo dettato dalla legge; il comma 3 indica una serie di beni che necessitano di espressa dichiarazione da parte dell'autorità amministrativa per potersi considerare culturali; infine, il comma 4 contiene una lunga esemplificazione di beni, con lo scopo di agevolare l'identificazione, attraverso l'assimilazione, della natura culturale. Il quadro definitorio è completato dall'Art. 11, recante un elenco di beni di rilevanza culturale 'minore', la cui tutela è sottoposta al ricorrere di determinate condizioni.

La tutela penale dei beni culturali nel nostro ordinamento, almeno fino al 23 marzo 2022⁴⁴, era suddivisa tra il Codice penale ed il D. Lgs. 22/2004. La tutela offerta dal Codice penale ruotava intorno a poche fattispecie, alla luce anche delle modifiche apportate dalla legge n. 352 del 1997. Si tratta delle ipotesi delittuose di "danneggiamento", di cui all'Art. 635, comma 2, n. 1 cod. pen., e di "deturpamento e imbrattamento di cose altrui", di cui all'Art. 639, comma 2, entrambe collocate nei delitti contro il patrimonio; devono poi aggiungersi le fattispecie contravvenzionali di cui agli articoli 733 – "danneggiamento al patrimonio archeologico, storico o artistico nazionale" – e 734 – "distruzione o deturpamento di bellezze naturali" – collocate nel Titolo II del Libro III, dedicato alle contravvenzioni concernenti l'attività sociale della pubblica amministrazione e assoggettate a un trattamento sanzionatorio particolarmente tenue.

Ben più ampia era invece la tutela penale approntata dal Codice dei beni culturali, con la Parte Quarta interamente dedicata alle sanzioni. Mentre il Codice penale sanzionava le condotte che si

⁴³ Cfr. M. Ainis, M. Fiorillo, *L'ordinamento della Cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, Milano, 2008.

⁴⁴ Data di entrata in vigore della legge 9 marzo 2022, n. 22.

caratterizzano per l'offesa diretta al bene, le fattispecie coperte dal Codice dei beni culturali si legavano all'attività amministrativa, con lo scopo di rendere effettiva la funzione di tutela prevista dal codice stesso⁴⁵. Ciò che emerge è che nel Codice dei beni culturali la norma penale «tutela immediatamente e direttamente la funzione amministrativa e solo indirettamente il bene culturale»⁴⁶, con le dodici figure di reato (Artt. 169-180) che costituiscono dei reati formali di pericolo caratterizzati dalla trasgressione delle disposizioni amministrative in materia di gestione e trasferimento dei beni culturali. La tutela penale assume, in sostanza, una funzione 'ancillare' rispetto alla tutela amministrativa, sembrando «concepita in funzione della finalità prevenzionistica garantita dalla disciplina pubblicistica sulla circolazione dei beni culturali»⁴⁷. La maggior parte delle fattispecie incriminatrici risponde, infatti, ad un modello di diritto penale meramente sanzionatorio, dove il reato sanziona l'inosservanza della disciplina amministrativa di riferimento con il rischio che la sanzione penale sia posta a tutela non del bene, ma della funzione, punendo il mancato rispetto delle prescrizioni amministrative⁴⁸.

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

La legge 9 marzo 2022, n. 22 interviene in maniera significativa sui reati concernenti il patrimonio culturale, dopo un complesso *iter* parlamentare. Già nella XV Legislatura il Governo presentò alla Camera dei Deputati un disegno di legge delega per la riforma della disciplina penale della materia, rimasto fermo a causa della fine della legislatura⁴⁹. Nella successiva legislatura il tentativo di riforma fu ripreso, con la presentazione di un disegno di legge al Senato dall'allora ministro Galan⁵⁰, sottoposto al vaglio delle commissioni interne congiuntamente ad un altro disegno di legge in materia di reati ambientali, a firma Rutelli, senza giungere ad alcun risultato.

L'adozione della Convenzione di Nicosia ha spronato un nuovo tentativo di riforma, nel corso della XVII Legislatura, ad iniziativa governativa, il quale, pur approvato dalla Camera dei deputati⁵¹, si è fermato al Senato⁵² non andando oltre la fase di relazione dinnanzi le commissioni parlamentari. È con la XVIII Legislatura che l'*iter* giunge finalmente a conclusione: il DDL Orlando-Franceschini, infatti, viene presentato alla Camera dei deputati il 9 luglio 2018 ed approvato, approvato con emendamenti al Senato il 14 dicembre 2021 e ritrasmesso alla Camera,

⁴⁵ In questo senso, P. Carpentieri, *La tutela penale dei beni culturali in Italia e le prospettive di riforma: i profili sostanziali*, in S. Manacorda, A. Visconti (curr.), *Beni culturali e sistema penale*, Milano, 2019.

⁴⁶ Id, *La tutela* cit. 33.

⁴⁷ 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), 84.

⁴⁸ Il rapporto tra diritto penale e diritto amministrativo si riflette, del resto, anche sulla ricostruzione del dolo: il valore culturale del bene è parte integrante del dolo e, quindi, si deve passare necessariamente per la norma amministrativa.

⁴⁹ "Delega al Governo per la riforma della disciplina sanzionatoria penale in materia di reati contro il patrimonio culturale", Atto della Camera dei deputati (C. 2806) del 20 giugno 2007.

⁵⁰ "Delega al Governo per la riforma della disciplina sanzionatoria in materia di reati contro il patrimonio culturale", Atto del Senato (S. 3016) del 13 giugno 2012.

⁵¹ "Delega al Governo per la riforma della disciplina sanzionatoria in materia di reati contro il patrimonio culturale", Atto della Camera dei deputati (C. 4220) del 12 gennaio 2017, approvato e trasmesso al Senato il 22 giugno 2017.

⁵² "Disposizioni in materia di reati contro il patrimonio culturale", Atto del Senato (S. 2864) del 23 giugno 2017.

dove viene approvato definitivamente il 9 marzo 2022⁵³, con pubblicazione in Gazzetta Ufficiale il successivo 22 marzo. La lunga storia parlamentare della riforma fa ben capire quanto il Governo ed il Legislatore avessero compreso la necessità di un intervento innovatore, ridefinendo l'assetto della disciplina in modo organico e portando un inasprimento sanzionatorio.

La legge 22/2022 istituisce il nuovo Titolo VIII-*bis* nel Libro II del Codice penale, traferendovi le fattispecie di reato prima ripartite tra il Codice penale stesso ed il Codice dei beni culturali, ed innalzando le pene edittali; vengono inoltre introdotte aggravanti ed attenuanti per i reati aventi ad oggetto beni culturali e viene prevista la responsabilità degli enti giuridici in materia. La legge di riforma ha dunque il merito di aver inserito all'interno del Codice penale le fattispecie incriminatrici più gravi prima contenute nella legge speciale, permettendo al Codice di svolgere la sua «funzione pedagogica, come criterio topografico di richiamo dell'importanza delle norme che vi sono contenute»⁵⁴. Segnatamente, l'inserimento nel Titolo VIII-*bis* ha anche una funzione di integrazione sociale, correggendo un'errata visione rispetto al ridotto disvalore di queste condotte.

Il nuovo Titolo si compone di diciotto norme, dall'Art. 518-*bis* all'Art. 518-*undevicies*, inserite nel Codice penale dall'Art. 1, lett. b della legge 22/2022.

Il catalogo viene aperto dal delitto di *Furto di beni culturali* (Art. 518-*bis*): la disposizione adotta nella prima parte del primo comma la disposizione generale relativa al furto, di cui all'Art. 624 cod. pen., specificando l'oggetto materiale della condotta ed eliminando il riferimento circostanziale; ne emerge una fattispecie autonoma. Al furto viene aggiunto l'impossessamento di illecito di beni culturali appartenenti allo Stato, precedentemente previsto dall'Art. 176 del Codice dei beni culturali. Le condotte sono accomunate dalla pena della reclusione da due a sei anni e dalla multa da euro 927 a euro 1.500. Presupposto della fattispecie dell'impossessamento è la presenza, nell'ordinamento, di una norma come quella dell'Art. 91 del Codice dei beni culturali che dichiara, come l'Art. 826, comma 2 cod. civ., l'appartenenza allo Stato dei beni culturali, da chiunque ed in qualunque modo ritrovati. Il comma 2 dell'Art. 518-*bis* aggrava il trattamento sanzionatorio per il furto di beni culturali appartenenti allo Stato, rinvenuti nel sottosuolo o nei fondali marini, commesso da soggetti in possesso della concessione di ricerca concessa ai sensi della legge oppure, se il fatto è commesso in presenza delle circostanze di cui all'Art. 625, comma 1 cod. pen.: in questo caso la reclusione va da quattro a dieci anni e la multa da euro 927 a euro 2.000. La norma prende in considerazione la culturalità del bene come oggetto tutela, a cui si affianca l'interesse all'appartenenza pubblica. Rispetto all'elemento soggettivo, si noti come il dolo è costituito dalla volontarietà della sottrazione e dell'impossessamento, congiuntamente alla consapevolezza del carattere culturale del bene e della sua altruità, costituendo il furto un reato a dolo specifico.

L'Art. 518-*ter* sanziona la *Appropriazione indebita di beni culturali* con la reclusione da uno a quattro anni e con la multa da euro 516 a euro 1.500. Il comma 2 reca la tradizionale aggravante nel caso in cui il fatto sia commesso da un soggetto che possiede le cose a titolo di deposito

⁵³ “Disposizioni in materia di reati contro il patrimonio culturale”, Atto della Camera dei deputati (C. 893) approvato il 18 ottobre 2018 e trasmesso al Senato (S. 882), che approva con modificazioni il 14 dicembre 2021; ritrasmissione alla Camera (C. 893-B) per l'approvazione finale.

⁵⁴ 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.

necessario. La fattispecie si distingue dal furto, secondo la tradizionale impostazione, in virtù della posizione del soggetto attivo che, nel caso dell'appropriazione indebita, ha già il possesso della cosa mobile.

La *Ricettazione di beni culturali* è prevista dall'Art. 518-*quater*, sanzionata con la reclusione da quattro a dieci anni e con la multa da euro 1.032 a euro 15.000. Questa nuova fattispecie di reato costituisce una significativa innovazione nel quadro normativo nazionale, costituendo la ricettazione «la più diffusa forma di sostegno del reo dopo la commissione del fatto»⁵⁵ ed una delle modalità prevalenti di ingresso dei beni culturali sul mercato, illecito o lecito, se non addirittura scopo principale della commissione del furto o dell'appropriazione indebita. La fattispecie è costruita sul tipo della ricettazione di cui all'Art. 648 cod. pen. con la specificazione dell'oggetto materiale del reato, costituito appunto dai beni culturali, cui si aggiunge l'inasprimento sanzionatorio. La condotta incriminata è particolarmente ampia, riguardando chiunque acquisti, riceve od occulta beni culturali provenienti da un qualsiasi delitto, al fine di procurare a sé o ad altri un profitto, oppure si intromette nel farli acquistare, ricevere od occultare ad altri. L'acquisto comprende qualsiasi attività negoziale il cui effetto giuridico è quello di far entrare il bene nella sfera giuridica dell'agente; la ricezione si identifica poi con l'acquisto del possesso della cosa di provenienza illecita; l'occultamento consiste nel nascondere la cosa ricevuta; l'intromissione si identifica, infine, con qualunque condotta finalizzata a far sì che qualcun altro riceva od occulti cose di provenienza illecita. Il comma 2 aggrava il trattamento sanzionatorio se i beni oggetto di ricettazione provengono da rapina aggravata o da estorsione aggravata. Le disposizioni di cui sopra si applicano anche quando i beni culturali provengono da persona non imputabile, non punibile o manca una delle condizioni di procedibilità del reato (comma 3).

Il successivo Art. 518-*quinquies* tipizza l'*Impiego di beni culturali provenienti da delitto*, sanzionato con la reclusione da cinque a tredici anni e la multa da euro 6.000 a euro 30.000, disposizione applicabile anche quando l'autore del delitto da cui provengono i beni non è imputabile, non è punibile o manca una delle condizioni di procedibilità del reato. Questa fattispecie è volta a predisporre un ostacolo all'impiego, all'utilizzo o al commercio di beni culturali di provenienza illecita, sia per evitare la circolazione dei beni stessi, sia per salvaguardarne l'integrità.

Il *Riciclaggio di beni culturali* viene punito dall'Art. 518-*sexies* con la reclusione da cinque a quattordici anni e la multa da euro 6.000 a euro 30.000, mutando il fatto tipico dal riciclaggio di cui all'Art. 648-*bis* cod. pen.: l'incriminazione del riciclaggio è uno strumento fondamentale nella lotta alla criminalità organizzata, trattandosi di un'attività di "pulitura" dei proventi, che da illeciti vengono fatti apparire leciti. Trovano applicazione rispetto al riciclaggio di beni culturali anche gli altri profili sanzionatori propri della fattispecie originaria, con la diminuzione di pena se i beni culturali provengono da delitto per il quale è stabilita la pena della reclusione inferiore nel massimo a cinque anni e con l'applicazione della sanzione anche se i beni provengono da reato il cui autore non è imputabile, non è punibile o manchi una condizione di procedibilità. L'importanza del riciclaggio di beni culturali nell'impianto di tutela della legge 22/2022 sta nella rilevanza che il fenomeno assume rispetto al finanziamento della criminalità organizzata e dei gruppi terroristici: i

⁵⁵ Demuro, *I delitti cit.*, 14.

beni culturali possono essere un comodo “bene rifugio” per la criminalità, permettendo la trasformazione di grosse somme di denaro in oggetti di dimensioni più modeste, facilmente occultabili ed inseribili all’interno del mercato legale⁵⁶; i beni culturali non sono solo oggetti da cui ricavare denaro per finanziare le proprie attività criminali, ma anche beni da acquistare con denaro “sporco” a titolo di investimento. Il riciclaggio crea pericoli verso il patrimonio culturale anche in virtù di una delle sue possibili estrinsecazioni: il compimento di attività volte ad ostacolare la provenienza criminosa del bene, come la dissimulazione dell’originalità con ritocchi, può trasformarsi in una minaccia all’integrità del bene stesso, facendo concorrere il riciclaggio di beni culturali con la fattispecie di danneggiamento.

Le misure antiriciclaggio vengono rafforzate dal legislatore, anche nel campo dei reati contro i beni culturali, dalla fattispecie di *Autoriciclaggio di beni culturali* di cui all’Art. 518-*septies* cod. pen., sanzionato con la reclusione da tre a dieci anni e con la multa da euro 6.000 a euro 30.000. La disposizione riproduce, aumentando la pena detentiva, l’Art. 648-*ter.1* cod. pen. e, analogamente alla fattispecie generale, vi è una riduzione della forbice edittale se i beni culturali provengono dalla commissione di un delitto non colposo punito con la reclusione inferiore nel massimo a cinque anni ed una causa di esclusione della punibilità se, fuori dei casi di cui ai primi due commi, i beni vengano destinati alla mera utilizzazione o al godimento personale.

La *Falsificazione in scrittura privata relativa a beni culturali* di cui all’Art. 518-*octies* cod. pen., è una fattispecie che porta oggettivi elementi di novità nell’ambito dei reati di riciclaggio e del reimpiego dei beni provenienza illecita. La norma punisce con la reclusione da uno a quattro anni chiunque «forma, in tutto o in parte, una scrittura privata falsa o, in tutto o in parte, altera, distrugge, sopprime od occulta una scrittura privata vera, in relazione a beni culturali mobili, al fine di farne apparire lecita la provenienza», sanzionando anche chi fa uso della suddetta scrittura, seppur con una pena minore⁵⁷. La disposizione in oggetto può dirsi diretta derivazione dell’Art. 9 della Convenzione di Nicosia, che punisce la falsificazione di documenti relativi alla proprietà ed alla provenienza dei beni culturali, qualora tali condotte di falsificazione abbiano lo scopo di celare la provenienza illecita del bene⁵⁸.

L’Art. 518-*novies* riproduce quasi integralmente la disposizione di cui all’Art. 173 del Codice dei beni culturali, sanzionando le violazioni in materia di *Alienazione dei beni culturali*. Viene comminata la pena della reclusione da sei mesi a due anni e la multa da euro 2.000 a euro 80.000 per chi aliena o immette sul mercato beni culturali senza la prescritta autorizzazione (n. 1), per chi non presenta nel termine di trenta giorni la denuncia degli atti di trasferimento della proprietà o della detenzioni di beni culturali, essendovi tenuto (n. 2), per chi aliena un bene culturale soggetto a

⁵⁶ Cfr. A. Giraldi, P. Sorbello, *L’arte del terrore: degradare la cultura per finanziare la guerra*, in A. Massaro (cur.), *Il traffico illecito di beni culturali*, Roma, 2021.

⁵⁷ Reclusione da otto mesi a due anni e otto mesi (Art. 518-*octies* cod. pen.).

⁵⁸ Da notare come la scelta dei livelli edittali, alquanto severi per un’ipotesi di ridotta rilevanza penale, può spiegarsi con la volontà di attrarre la fattispecie nell’ambito di applicazione degli strumenti di cooperazione giudiziaria previsti dalla Convenzione UNTOC: l’Art. 2, lett. b definisce, ai sensi della Convenzione, «reato grave» il reato sanzionato con pena detentiva di almeno quattro anni nel massimo. In questo senso, A. Visconti, *La repressione del traffico di beni culturali nell’ordinamento italiano. Rapporti con le fonti internazionali, problematiche applicative e prospettive di riforma*, in *La Legislazione Penale*, 2021, 36.

prelazione in pendenza del termine di sessanta giorni dalla data di ricezione della denuncia di trasferimento (n. 3). La fattispecie di cui al n. 1 sanziona il mancato rispetto delle procedure in tema di alienabilità di beni appartenenti al demanio culturale, di beni diversi da quelli demaniali appartenenti allo Stato, alle Regioni ed agli enti territoriali, di beni culturali appartenenti a soggetti pubblici diversi da quelli territoriali o a persone giuridiche private senza fine di lucro. La disposizione penale va ad aggiungersi alla sanzione civile concorrente, di cui all'Art. 164 del Codice dei beni culturali, rappresentata dalla nullità delle alienazioni, delle convenzioni e degli atti giuridici compiuti in violazione delle norme del Titolo I della Parte II del Codice dei beni culturali. Il regime delle autorizzazioni presente nel Codice dei beni culturali è finalizzato ad evitare nocimenti alla tutela ed all'integrità del bene culturale: si vuole riservare al Ministero della Cultura il controllo sui beni che non sono sottoposti al regime di inalienabilità di cui all'Art. 54 del Codice dei beni culturali.

La fattispecie di cui al n. 2 coinvolge i privati, «la cui condotta tipica è data dalla mancata presentazione della denuncia degli atti di trasferimento della proprietà o della detenzione di beni culturali»⁵⁹, non prevedendosi un regime autorizzatorio ma la denuncia del trasferimento di proprietà. L'ipotesi di cui al n. 3 è conseguenza della pendenza della condizione sospensiva del decorso di sessanta giorni per l'esercizio della prelazione che grava sui contratti di alienazione di quei beni culturali per cui la legislazione speciale prevede un diritto di prelazione in favore dello Stato o degli altri enti pubblici territoriali⁶⁰.

L'Art. 518-*decies* sanziona l'*Importazione illecita di beni culturali* con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 258 a euro 5.165. La nuova norma ha il pregio di colmare il precedente vuoto di tutela, visto che all'importazione illecita di beni culturali si applicavano le norme generali in tema di contrabbando. La materia trova codificazione anche nella Convenzione di Nicosia che, in virtù del carattere transnazionale della violazione, sollecita l'incriminazione dell'importazione di beni culturali rubati o estratti ed esportati in violazione della disciplina dello Stato di provenienza. La nuova disposizione del Codice penale sanziona l'importazione di beni culturali provenienti da delitto o che siano stati rinvenuti a seguito di ricerche svolte senza la necessaria autorizzazione da parte delle autorità dello Stato di origine del bene, nonché l'importazione avvenuta a seguito di esportazione illecita. La disposizione si integra, nella sua applicazione, con la disciplina eurounitaria, specie con il recente Regolamento UE 2019/880⁶¹ in materia di importazione di beni culturali da Paesi terzi.

⁵⁹ Demuro, *I delitti cit.*, 20.

⁶⁰ Vedi Artt. 60 e ss D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio.

⁶¹ Il Regolamento UE 2019/880 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 costituisce uno strumento di completamento della disciplina di tutela del patrimonio culturale rispetto alle frontiere esterne dell'Unione, recando la disciplina relativa all'importazione dei beni culturali da Paesi terzi. Sostanziale evoluzione è il contrasto al fenomeno di "port shopping", evitando così che venga sfruttato come punto di ingresso nel mercato comune quello Stato che presenta una disciplina meno stringente. Il Regolamento è dunque completamento della disciplina inerente i rapporti tra il mercato unico ed i Paesi terzi per quanto riguarda i beni culturali ed è frutto anche dell'esperienza maturata dall'Unione con il Regolamento (CE) 1210/2003 ed il Regolamento (UE) 36/2012: il primo relativo alle sanzioni e contrasto ai gruppi terroristici in Iraq, il secondo relativo ai gruppi terroristici in Siria, a loro volta adottati in ottemperanza alle Risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite 1483 (2003) e 2199(2015). Il Regolamento

Di particolare importanza la previsione dell'Art. 518-*undecies*, che sanziona l'*Uscita o l'esportazione illecite di beni culturali* con la reclusione da due a otto anni e con la multa fino a euro 80.000; la norma punisce sia l'esportazione senza attestato di libera circolazione o licenza di esportazione, sia il mancato rientro nel territorio nazionale di beni culturali di cui era stata autorizzata l'uscita temporanea, nonché le dichiarazioni mendaci per comprovare la non assoggettabilità dei beni al regime dell'autorizzazione all'uscita dal territorio nazionale. La disposizione si integra sia con le fonti UE, nello specifico con il Regolamento CE 116/2009⁶², che con le fonti internazionali, come le disposizioni in materia di esportazioni di cui alla Convenzione UNESCO del 1970 e prevede un sensibile inasprimento sanzionatorio rispetto alla precedente vigenza dell'Art. 174 del Codice dei beni culturali, con un raddoppiamento delle soglie edittali.

Il delitto previsto dall'Art. 518-*undecies* va letto congiuntamente alle disposizioni di cui al Codice dei beni culturali relative al regime di esportazione ed alle autorizzazioni necessarie. Nel D. Lgs. 42/2004 coesistono tre differenti regimi: beni culturali assolutamente inespportabili; beni la cui uscita è sottoposta ad autorizzazione; beni liberamente esportabili. I modelli più diffusi in materia di trasferimento all'estero di beni culturali sono essenzialmente due, elaborati dalla dottrina tedesca: modello del permesso con riserva di divieto ("*Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt*"), che assume quale regola la libera circolazione del bene, salve le eccezioni ove posto il divieto; modello di divieto con riserva di permesso ("*Verbot mit Erlaubnisvorbehalt*"), partendo dal generale divieto di uscita salvi i casi in cui la legge ammette l'autorizzazione⁶³.

L'ordinamento italiano adotta, quale regime generale, il modello di divieto con riserva di permesso, anche se negli ultimi decenni vi è stata una progressiva estensione dell'ambito della libera circolazione: l'Art. 65, comma 1 D. Lgs. 42/2004 prevede il generale divieto di uscita definitiva dal territorio nazionale dei beni culturali mobili previsti dall'Art. 10, commi da 1 a 3; il comma 2 aggiunge le cose mobili appartenenti a soggetti pubblici o a enti privati senza fine di lucro, che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni, fino a quando non sia stata effettuata la verifica dell'interesse culturale di cui all'Art. 12, nonché di quei beni sottoposti, ai sensi dell'Art. 10, comma 3, alla temporanea esclusione dall'uscita dal Ministero a scopo cautelativo. Il comma 3 dell'Art. 65 prevede i beni soggetti ad autorizzazione all'uscita definitiva⁶⁴, mentre il comma 4 individua i beni che sono oggetto di libera circolazione,

prevede un sistema di autorizzazione all'ingresso dei beni nel mercato unico, attraverso il rilascio di una licenza di importazione o di una dichiarazione dell'importatore.

⁶² Il Regolamento (CE) 116/2009 del Consiglio del 18 dicembre 2008 assorbe ed integra l'impianto normativo relativo all'esportazione di beni culturali verso Paesi terzi recato dal Regolamento (CEE) 3911/92 del 9 dicembre 1992. Il Regolamento 116/2009, pur mantenendo il sistema delle licenze d'esportazione, porta ad una maggiore unità nella disciplina, evitando la possibilità di trasferire il bene tra Stati membri per avvalersi di una disciplina nazionale più favorevole per la concessione della licenza di esportazione: la licenza è necessaria anche a seguito di reimportazione del bene da uno Stato terzo, dopo che il bene è già uscito dal territorio dell'Unione, non estendendosi gli effetti della precedente licenza alla seconda esportazione.

⁶³ Cfr. A. Massaro, *Diritto penale e tutela dei beni culturali*, in A. Massaro (cur.), *Il traffico illecito dei beni culturali*, Roma, 2021.

⁶⁴ Cose, a chiunque appartenenti, che presentino interesse culturale, siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni, il cui valore, fatta eccezione per le cose di cui all'allegato A, lettera B, numero 1, sia superiore ad euro 13.500 (limite di valore inserito dal legislatore del 2017); archivi e singoli documenti,

sottoposti solo a particolari oneri dichiarativi da parte dell'interessato, che ha l'onere di dimostrare la sussistenza dei requisiti che rendono superflua l'autorizzazione, con una dichiarazione ai sensi del D.P.R. 445/2000. Il catalogo dei beni in regime di libera circolazione è stato significativamente ampliato dal legislatore del 2017, innalzando il limite dell'età dei beni o del termine intercorso dalla scomparsa dell'autore: «le cose di cui all'articolo 11, comma 1, lettera d); le cose che presentino interesse culturale, siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni, il cui valore sia inferiore ad euro 13.500, fatta eccezione per le cose di cui all'allegato A, lettera B, numero 1»⁶⁵ sono oggi incluse nel regime di libera circolazione.

Il nuovo Art. 518-*duodecies* sanziona i reati di *Distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento e uso illecito di beni culturali o paesaggistici*. Il comma 1 commina la reclusione da due a cinque anni e la multa da euro 2.500 a euro 15.000 per chiunque distrugge, disperde, deteriora o rende inservibili o infruibili beni culturali o paesaggistici; il secondo comma sanziona colui che deturpa, imbratta o fa dei beni un uso incompatibile con il loro carattere storico o artistico o pregiudizievole della loro conservazione con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da 1.500 euro a 10.000 euro. La riforma qualifica come autonome fattispecie penali le aggravanti e le contravvenzioni previste in precedenza dal Codice penale e, inoltre, 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, per un tempo non superiore alla durata della pena sospesa, secondo modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna⁶⁶. In virtù di un sistema progressivo di tutela, la disposizione inserita nel Codice penale dev'essere integrata con la norma di cui all'Art. 169 del Codice dei beni culturali, che sanziona opere illecite realizzate sui beni culturali: la fattispecie delittuosa nel Codice penale dovrebbe riferirsi alle condotte più gravi, oggettivamente lesive dei beni culturali, evitando concorsi formali con la sanzione di cui all'Art. 169 del Codice dei beni culturali, da applicarsi alle condotte pericolose ed in violazione dei provvedimenti amministrativi di autorizzazione. Il secondo comma dell'Art. 518-*duodecies* cod. pen. realizza la funzione di anticipazione della tutela rispetto alla lesione del bene, sanzionando oltre al deturpamento e all'imbrattamento, anche la destinazione dei beni culturali ad un uso incompatibile con il loro carattere storico o artistico o pregiudizievole per la loro conservazione o fruizione. La presenza di una fattispecie anticipatrice della tutela e di disposizioni ripristinatorie al comma terzo fanno sì che l'Art. 518-*duodecies* realizzi un sistema progressivo di tutela, coerente con la natura del bene giuridico tutelato: «dall'anticipazione di tutela con il reato di pericolo, alla punizione del danno per finire con la ricostituzione del bene»⁶⁷. La disposizione trova esplicita applicazione non solo per i beni culturali, ma anche per i beni paesaggistici: in virtù di ciò è necessario il coordinamento anche con l'Art. 181 del Codice dei beni culturali, che punisce chiunque, senza la prescritta autorizzazione o in difformità da essa, realizza lavori di qualsiasi

appartenenti a privati, che presentino interesse culturale; cose rientranti nelle categorie di cui all'articolo 11, comma 1, lettere f), g) ed h), a chiunque appartengano.

⁶⁵ Cfr. Art. 65, comma 4 D. Lgs. 42/2004.

⁶⁶ Cfr. Art. 518-*duodecies*, comma 3 cod. pen.

⁶⁷ Demuro, *I delitti cit.*, 25.

genere sui beni paesaggistici. Novità significativa della disposizione è quella di incriminare anche il rendere in tutto o in parte inservibili o non fruibili i beni culturali o paesaggistici: la “non fruibilità” può ritenersi conseguenza delle forme di lesione descritte dalla norma, così come altre condotte che incidano direttamente sulla materialità del bene.

L’Art. 518-*terdecies* sanziona il grado maggiore di lesione dell’integrità, con la fattispecie di *Devastazione e saccheggio di beni culturali e paesaggistici*: la norma commina la pena della reclusione da dieci a sedici anni. Vengono sanzionati la devastazione e il saccheggio non solo di beni culturali e paesaggistici, ma anche di istituti e luoghi della cultura, quali ‘contenitori’ di beni culturali. La fattispecie copre i fatti di danneggiamento e depredazione che arrecano un danno diffuso: si noti come la fattispecie base sia inserita tra i delitti contro l’ordine pubblico. Proprio l’inerenza della fattispecie comune all’ordine pubblico rende il rapporto con la fattispecie di cui al Titolo VIII-*bis* più complesso: la giustificazione della nuova fattispecie deve tenere conto della già menzionata rilevanza e diffusione della distruzione.

Il nuovo Art. 518-*quaterdecies* punisce la *Contraffazione di opere d’arte* con la reclusione da uno a cinque anni e la multa da euro 3.000 a euro 10.000. Il reato può essere commesso da chiunque che: al fine di trarne profitto, contraffà, altera o riproduce un’opera di pittura, scultura o grafica ovvero un oggetto di antichità o di interesse storico o archeologico (n. 1); pone in commercio o detiene per il commercio, o introduce nello Stato o pone in circolazione come autentiche, esemplari contraffatti, alterati o riprodotti di opere di pittura, scultura o grafica, di oggetti di antichità contraffatti, alterati o riprodotti (n. 2); autentica cose contraffatte o riproduzioni, conoscendone la falsità; mediante dichiarazioni, perizie, pubblicazioni, apposizione di timbri o etichette o altro mezzo, accredita o contribuisce ad accreditare come autentiche cose contraffatte o riproduzioni. Alla sentenza di condanna consegue la confisca delle cose sopra elencate, salvo che appartengano a persone estranee al reato, ai sensi del comma 2. Il successivo Art. 518-*quindiesdecies* esclude la punibilità a titolo di contraffazione di colui che riproduce, detiene, vende o diffonde opere, copie o imitazioni dichiarando espressamente la loro non autenticità. Le disposizioni in materia di contraffazione di opere d’arte riguardano in modo indiretto la protezione del patrimonio culturale, tutelando in modo diretto la fede pubblica o, meglio, l’interesse alla regolarità e all’onestà degli scambi nel mercato artistico e dell’antiquariato, tutelando in special modo i consumatori.

Gli articoli 518-*sexiesdecies* e 518-*septiesdecies* recano il sistema delle circostanze aggravanti ed attenuanti applicabili alla generalità delle fattispecie del Titolo VIII-*bis*. L’Art. 518-*sexies* copre le circostanze aggravanti ad effetto comune legate alla rilevanza del danno, alla professionalità o alla qualità di pubblico ufficiale del soggetto che commette il fatto ed alla commissione del fatto nell’ambito di associazione a delinquere. La previsione di un’aggravante per il reato commesso dal pubblico ufficiale o dall’incaricato di pubblico servizio si lega intimamente alla pervasività dell’attività che la pubblica amministrazione è chiamata a svolgere rispetto alla tutela dei beni culturali. Il primo comma dell’Art. 518-*septiesdecies* prevede un’attenuante ad effetto comune nel caso in cui sia cagionato un danno di particolare tenuità o derivi dallo stesso un lucro di particolare tenuità; il secondo comma prevede invece un’attenuante ad effetto speciale per il caso in cui il reo consenta l’individuazione dei correi oppure abbia fatto assicurare le prove del reato o si sia

efficacemente adoperato per evitare che l'attività delittuosa fosse portata a conseguenze ulteriori o fatto recuperare i beni culturali oggetto del delitto.

L'Art. 518-*duodevicies* dispone la confisca dei beni che hanno costituito oggetto del reato; la misura è disposta anche nel caso di applicazione della pena su richiesta *ex* Art. 444 cod. proc. pen. rispetto ai beni che servirono o furono destinati a commettere il reato e delle cose che ne costituiscono il prodotto, il profitto o il prezzo, salvo che appartengano a persone estranee al reato. La *ratio* della confisca è quella di proteggere i beni in via indiretta: la confisca, così come era nella precedente vigenza del Codice dei beni culturali, viene considerata una «misura recuperatoria di carattere amministrativo»⁶⁸.

Il Titolo VIII-*bis* si conclude con l'Art. 518-*undevicies* relativo ai *Fatti commessi all'estero contro il patrimonio culturale italiano*: la norma estende l'applicabilità delle fattispecie delittuose del Titolo pur se commesse fuori dal territorio nazionale.

Ulteriore fattispecie di reato prevista dalla legge 22/2022 è la contravvenzione di cui all'Art. 707-*bis* cod. pen., che punisce con l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 500 euro a 2.000 euro chi sia trovato in «possesso non giustificato di strumenti per il sondaggio del terreno o di apparecchiature per la rilevazione dei metalli». Il reato di possesso e di sospetto sanziona il possesso ingiustificato degli strumenti anzidetti all'interno di aree e parchi archeologici, di zone di interesse archeologico o di aree in cui sono in corso lavori sottoposti alle procedure di verifica preventiva dell'interesse archeologico. La fattispecie contravvenzionale si inserisce nel quadro del contrasto al fenomeno dei c.d. “tombaroli”, ovvero soggetti dediti alla ricerca ed allo scavo illecito all'interno di aree archeologiche: la fattispecie in oggetto anticipa la tutela rispetto al furto dei beni culturali. L'importanza del contrasto alle attività di sondaggio e ricerca abusiva è da ricercarsi nell'estensività dei danni che essi possono arrecare ai siti archeologici, considerando che lo strumento più frequentemente impiegato è il “metal detector”, il quale non permette di rilevare materiali diversi dai metalli e quindi genera danni impreveduti e non prevenibili di oggetti di altri materiali, come la ceramica.

Rispetto alle disposizioni penali della riforma, l'Art. 1, lett. a della legge 22/2022 estende il novero dei reati cui si applica la confisca “allargata” di cui all'Art. 240-*bis* cod. pen., prevedendola ora anche per i reati di ricettazione di beni culturali (Art. 518-*quater*), impiego di beni culturali provenienti da delitto (Art. 518-*quinquies*), riciclaggio ed autoriciclaggio di beni culturali (Artt. 518-*sexies* e 518-*septies*). La confisca “allargata” è uno strumento previsto dal legislatore per perseguire, in modo ancora più incisivo, il contrasto alla criminalità organizzata, anche misure patrimoniali dirette ad aggredire le ricchezze illecitamente accumulate. La confisca non ha come presupposto la derivazione dei beni dall'episodio criminoso per cui la condanna è intervenuta, ma la sola condanna per uno dei titoli di reato previsti dall'Art. 240-*bis* cod. pen. del soggetto che di quei beni dispone, senza la necessità di ulteriori accertamenti sull'attitudine criminale. Quello della confisca “allargata” è un istituto che si fonda sulla presunzione di illecita accumulazione patrimoniale, in forza della quale è sufficiente dimostrare che il condannato, che risulta titolare o

⁶⁸ R. Muzzica, *Confisca dei beni culturali e prescrizione: contro o oltre Varvara? Nota a Cassazione penale, sez. III, n. 42458, 10 giugno 2015*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2015.

detentore del bene, non svolge un'attività tale da procurargli il bene stesso, ponendo a carico di quest'ultimo l'onere di allegazione sulla legittimità della provenienza dell'acquisto.

È da aggiungere, in conclusione, come nel corso della attuale XIX Legislatura siano già attivi dei tentativi di novella delle disposizioni sui delitti contro il patrimonio culturale. Il 19 gennaio 2023 è stata presentata alla Camera dei deputati una proposta di legge⁶⁹ inerente all'introduzione di una nuova fattispecie delittuosa all'Art. 518-*duodecies* cod. pen., alla luce delle clamorose proteste di alcune associazioni ambientaliste che hanno coinvolto beni culturali e monumenti in varie parti della Penisola. Il disegno di legge si propone di includere, nel comma 3 del già citato Art. 518-*duodecies*, una sanzione penale per coloro che imbrattino i siti ovvero le strutture adibite all'esposizione, protezione e conservazione di beni culturali esibiti in musei, pinacoteche, gallerie ed altri luoghi espositivi dello Stato, delle Regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente o istituto pubblico: si vogliono sanzionare penalmente le condotte di chi, al fine di dimostrazioni propagandistiche e di protesta, ponga in essere atti che rischino «seriamente»⁷⁰ di danneggiare o ledere l'integrità di beni culturali esposti al pubblico, vandalizzando i luoghi d'esposizione e conservazione; questo titolo di reato andrebbe a concorrere con le pene già previste per chi realizzi un effettivo danno al bene culturale.

Ulteriore novità che potrebbe essere portata dall'intervento novellatore è l'inserimento, nel catalogo di cui all'Art. 381, comma 2 cod. proc. pen., del delitto di distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento ed uso illecito di beni culturali o paesaggistici ex Art. 518-*duodecies* cod. pen., permettendosi così l'arresto facoltativo in flagranza da parte delle forze di polizia giudiziaria. Lo scopo della novella è quello di rafforzare ulteriormente la tutela del patrimonio culturale ed anticipare la soglia di punibilità delle violazioni verso il patrimonio culturale, in un momento storico in cui i beni culturali ed i luoghi di esposizione sono diventate "vittime" predilette delle proteste di taluni gruppi ambientalisti, proprio per l'effetto "grancassa" che possono ottenere grazie al patrimonio culturale nazionale.

Continuando con l'analisi della legge 22/2022, l'Art. 2 modifica la disciplina delle attività sotto copertura, previste dalla Convenzione UNTOC e regolate dalla legge 16 marzo 2006, n. 146: le attività investigative sotto copertura vengono ora ammesse anche per i delitti di riciclaggio ed autoriciclaggio di beni culturali. Queste sono svolte da ufficiali di polizia giudiziaria appartenenti a nuclei specializzati nel contrasto ai reati contro i beni culturali: è questo il caso del Nucleo Tutela Patrimonio Culturale dell'Arma dei Carabinieri, che svolge un'attività specifica di prevenzione e contrasto ai reati relativi al patrimonio culturale nazionale.

L'Art. 3 della legge di riforma prevede un'ipotesi di responsabilità delle persone giuridiche, in accordo con quanto previsto dalla Convenzione di Nicosia. Viene esteso il novero dei reati presupposto della responsabilità amministrativa degli enti, con l'introduzione di due nuove figure di

⁶⁹ "Modifiche all'articolo 518-*duodecies* del codice penale, concernente il delitto di distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento o uso illecito di beni culturali o paesaggistici, e all'articolo 381 del codice di procedura penale, in materia di arresto facoltativo in flagranza", Atto della Camera dei deputati (C. 789) del 19 gennaio 2023 a firma dei deputati Bagnai ed altri, tutti appartenenti allo schieramento politico della maggioranza di Governo.

⁷⁰ Cfr. Atto parlamentare XIX Legislatura, A.C. 789.

illecito nel D. Lgs. 231/2001: Art. 25-*septiesdecies*, rubricato «Delitti contro il patrimonio culturale», e Art. 25-*duodevicies*, rubricato «Riciclaggio di beni culturali e devastazione e saccheggio di beni culturali e paesaggistici». L'illecito di cui al nuovo Art. 25-*septiesdecies* del D. Lgs. 231/2000 prevede quali reati presupposto: l'Art. 518-*novies* cod. pen. (Violazioni in materia di alienazioni di beni culturali), punito con la sanzione pecuniaria da cento a quattrocento quote (comma 1); gli articoli 518-*ter* cod. pen. (Appropriazione indebita di beni culturali), 518-*decies* (Importazione illecita di beni culturali) e 518-*undecies* (Uscita o esportazione illecita di beni culturali) puniti con la sanzione pecuniaria da duecento a cinquecento quote (comma 2); gli articoli 518-*duodecies* cod. pen. (Distruzione, dispersione, deterioramento, imbrattamento e uso illecito di beni culturali e paesaggistici) e 518-*quaterdecies* (Contraffazione di opere d'arte) puniti con la sanzione pecuniaria da trecento a settecento quote (comma 3); gli articoli 518-*bis* cod. pen. (Furto di beni culturali), 518-*quater* (Ricettazione di beni culturali) e 518-*octies* (Falsificazione in scrittura privata relativa a beni culturali) puniti con la sanzione pecuniaria da quattrocento a novecento quote (comma 4). L'ultimo comma dell'Art. 25-*septiesdecies* prevede poi l'applicazione delle sanzioni interdittive previste dall'Art. 9, comma 2 dello stesso decreto legislativo, per una durata non superiore a due anni.

Il reato di cui all'Art. 25-*duodevicies* D. Lgs 231/2000 contempla i più gravi delitti di cui agli articoli 518-*sexies* (Riciclaggio di beni culturali) e 518-*terdecies* (Devastazione e saccheggio di beni culturali) puniti con la sanzione pecuniaria da cinquecento a mille quote. Nel caso in cui l'ente, o una sua unità organizzativa, siano stabilmente utilizzati allo scopo, unico o prevalente, di consentire o agevolare la commissione dei delitti sopra descritti, si applica la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività.

L'inclusione di queste fattispecie di delitti contro il patrimonio culturale tra i reati presupposto della responsabilità delle persone giuridiche ha un significativo impatto per gli enti che sono coinvolti nella circolazione e gestione delle opere d'arte e del loro mercato, nonché nelle attività di conservazione e restauro del patrimonio culturale e paesaggistico⁷¹. In questo senso, la disciplina nazionale si allinea alle previsioni di contrasto e tutela sovranazionali, che hanno riconosciuto la responsabilità delle persone giuridiche come un passaggio fondamentale nell'evoluzione del sistema di tutela. È opportuno ricordare che il D. Lgs 231/2000 fonda la responsabilità degli enti da reato sul doppio presupposto della commissione del fatto di reato da parte di un soggetto che rivesta posizione apicale all'interno della struttura organica dell'ente oppure sia sottoposto a direzione o vigilanza all'interno della struttura stessa e che il fatto sia commesso nell'interesse o a vantaggio della persona giuridica. L'estensione della responsabilità agli enti impone dunque una valutazione del possibile vantaggio che può derivare alle persone giuridiche dalla commissione dei reati previsti: mentre è facilmente prevedibile il vantaggio derivante da condotte di riciclaggio, ricettazione, furto, appropriazione indebita, può essere più complesso capire il vantaggio derivante all'ente da condotte di danneggiamento o devastazione di beni culturali. Di particolare interesse sono le strategie che gli enti sono chiamati ad attuare per evitare di incorrere in responsabilità: ecco

⁷¹ Cfr. L. Ponzoni, F. Dimaggio, *I reati contro il patrimonio culturale e l'aggiornamento dei Modelli 231*, in *Giurisprudenza Penale* 4 (2023).

quindi la creazione di una figura *ad hoc*, l'"Art Advisor", chiamato a sovrintendere la gestione dei beni culturali nel patrimonio degli enti e a coordinare le azioni dell'ente che possano influire sul patrimonio culturale⁷².

Gli Artt. da 5 a 7, della legge 22/2022 abrogano talune disposizioni del Codice penale e del Codice dei beni culturali, con finalità di coordinamento con la nuova disciplina, e contengono norme relative alle aree protette.

La riforma interviene in un momento particolarmente significativo, non solo per l'entrata in vigore della Convenzione di Nicosia, di cui la stessa Italia si è fatta forte promotrice in seno al Consiglio d'Europa, ma anche per i tumulti geopolitici che si stanno recentemente interessando da vicino anche l'Europa in ragione del conflitto russo-ucraino.

6.- Tutela e "diplomazia" culturale nell'attività Nucleo Tutela Patrimonio Culturale dell'Arma dei Carabinieri

Le norme di prevenzione e repressione delle offese contro il patrimonio culturale italiano trovano applicazione anche grazie all'azione specialistica del citato TPC dell'Arma dei Carabinieri⁷³. Il Nucleo venne istituito nel 1969, allo scopo di contrastare il traffico illecito di beni culturali e per perseguire il recupero delle opere italiane all'estero, costituendo il primo reparto di polizia al Mondo dotato di queste specifiche attribuzioni. Se in un primo momento la creazione del Nucleo si inserì nel piano di recupero delle opere italiane all'estero, in un periodo in cui l'attività dei tombaroli era molto proficua, con il tempo l'azione si incentrò maggiormente sul contrasto al depauperamento ed al danneggiamento del patrimonio culturale nazionale, con particolare attenzione alle dinamiche commerciali cui i beni andavano incontro. L'evoluzione è fondata sull'assunto che il contrasto al traffico illecito e le azioni di recupero non sono da soli sufficienti per una tutela effettiva, necessitandosi di un approccio globale alle minacce contro il patrimonio culturale. Ad oggi, l'ambito di competenza del Nucleo corrisponde alle esigenze derivanti dal Codice dei beni culturali e paesaggistici⁷⁴: le azioni di tutela e prevenzione hanno ad oggetto l'intero patrimonio culturale ed i beni paesaggistici, applicandosi le disposizioni in materia recate dal già citato Codice. L'ampliamento delle competenze ha seguito di pari passo l'evoluzione del concetto stesso di patrimonio culturale, fino ad arrivare alla definizione ampia contenuta nell'Art. 2 del Codice: segnatamente, le attività di tutela e prevenzione del Nucleo TPC riguardano oggi i beni archeologici, antiquariiali, storico-artistici, architettonici e paesaggistici.

L'ampliamento delle competenze ha portato un fisiologico aumento dell'organico del Nucleo, così come un'evoluzione della sua struttura organizzativa: dall'esiguo gruppo di uomini alla fondazione, nel 1969, oggi l'organigramma conta 16 Nuclei (organizzati sui territori delle Regioni amministrative) ed un Reparto Operativo con sede a Roma. Il Reparto Operativo di Roma si sviluppa in diverse Sezioni: Falsi Arte Contemporanea; Antiquariato ed Archeologia; Elaborazione

⁷² In questo senso, A. Crippa, N. Pietrantonì, *Autenticità, provenienza e proprietà delle opere d'arte delle collezioni corporate in relazione alla recente riforma introdotta dalla legge n. 22/2022*, in *Arte e Diritto* 2 (2022), 327ss.

⁷³ Le informazioni per la stesura di questo paragrafo sono state reperite grazie al fondamentale aiuto del Capitano M. Croce, Comandante del Nucleo Tutela Patrimonio Culturale di Napoli, intervistato in data 23 maggio 2023.

⁷⁴ D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

Dati. A queste, deve aggiungersi la Sezione per le Attività Internazionali, che cura i rapporti con le autorità di polizia estere e coordina l'esecuzione delle azioni di diplomazia culturale. I Nuclei hanno un ambito di competenza territoriale limitato alla Regione in cui hanno sede, mentre l'azione del Reparto Operativo è inerente all'intero territorio nazionale, supportando i Nuclei territoriali ove necessario.

Particolarmente importante è l'attività della Sezione Elaborazione Dati, che cura l'infrastruttura digitale della Banca dati dei beni culturali illecitamente sottratti: è questo uno strumento fondamentale nelle azioni di polizia giudiziaria e di prevenzione condotte dal Nucleo, permettendo il rapido accesso ad un'enorme quantità di dati ed informazioni. La Banca dati conta oltre 1,2 milioni di beni culturali ricercati e oltre 7 milioni di notizie di reato, costituendo un formidabile strumento investigativo. Se per le attività investigative è consultabile nella sua interezza, una sezione più ridotta delle informazioni è aperta alla pubblica consultazione, permettendo ai cittadini interessati all'acquisto di beni antiquari o artistici di operare un primo controllo sulla provenienza dei beni cui sono interessati, scongiurando la possibilità di acquistare oggetti di provenienza illecita.

Il Nucleo ha una forte vocazione investigativa. L'azione principale è incentrata soprattutto sul perseguimento dei reati inerenti al traffico illecito di beni culturali: in virtù della natura stessa del fenomeno, sono necessarie particolari competenze ed esperienze investigative per poter rintracciare i beni sul mercato e ricostruirne gli spostamenti, risalendo così ai ricettatori ed agli intermediari.

Parte rilevante delle attività di polizia giudiziaria ed amministrativa svolte sono inerenti al traffico internazionale di beni culturali e presuppone un continuo aggiornamento. È questo un fenomeno che ha interessato in modo molto intenso l'Italia nel periodo tra gli anni '80 e '90 del secolo scorso; in questo stesso periodo, anche altri Paesi 'depredati', come Grecia ed Egitto, hanno visto un aumento quantitativo del fenomeno. Nel nostro Paese, le aree più colpite dall'attività dei tombaroli sono soprattutto il Sud e l'Alto Lazio, zone ricche di siti archeologici.

Più in dettaglio: il primo tassello del mercato illecito è l'apprensione del bene. Oltre alle ipotesi di furto, a danno di istituti museali o collezioni private, estremamente rilevante è l'attività dei tombaroli. Si tratta di una modalità di apprensione estremamente dannosa per il patrimonio culturale, non solo per le devastazioni materiali apportate ai beni in sé ed ai siti archeologici in cui questi vengono reperiti, ma anche per l'impossibilità di poter procedere allo studio scientifico del bene e del suo contesto archeologico⁷⁵. Il danno arrecato è permanente, non potendo essere sanato neppure dal recupero del bene saccheggiato: il bene non potrà essere reinserito nel suo contesto e verrà studiato unicamente nella sua materialità, rendendo poche informazioni sulla sua storia. È importante, dunque, sottolineare come il recupero di opere e beni trafugati ristori solo in minima parte il danno al patrimonio culturale, rendendo possibile il godimento del bene unicamente dal punto di vista della sua bellezza materiale. L'attività dei tombaroli, quindi, oltre al danno materiale genera anche una insanabile decontestualizzazione dei beni, un vero e proprio danno allo studio della Storia comune della comunità.

⁷⁵ Si pensi, ad esempio, alla Tomba della "Rich Lady" di Atene, in cui sono stati rinvenuti manufatti riconducibili ai Fenici, permettendo così di ricostruire i rapporti tra le due Civiltà.

Dopo l'apprensione illecita, i beni vengono inseriti all'interno del sistema del traffico che, nella maggior parte dei casi, come anticipato, ha natura transnazionale. Dalle mani dei tombaroli o dei ladri, i beni passano ad un ricettatore locale, che ne cura la prima allocazione sul mercato. I primi ricettatori in genere interagiscono con intermediari che curano l'esportazione del bene, avvalendosi dei porti franchi per depositarlo in sicurezza, nell'attesa di organizzarne la vendita. I porti franchi sono dei punti nodali nel traffico illecito, permettendo transazioni non soggette ad alcuna imposta e la movimentazione dei beni con l'ingresso nel territorio fisico di un Paese senza doverne subire i controlli doganali. A ciò deve aggiungersi la possibilità di occultare convenientemente i beni per lassi di tempo anche piuttosto lunghi. I porti franchi, come quelli in Svizzera, a San Marino o a Singapore, hanno particolari competenze ed organizzazione per la gestione delle opere d'arte, garantendo non solo la sicurezza e la riservatezza, ma anche una conservazione compatibile con lo stato materiale, evitandone ad esempio il deperimento per esposizione agli elementi. La giacenza dei beni nei porti franchi può durare anche a decenni, in modo da far "perdere le tracce" del bene e costruirne una provenienza lecita o, quantomeno, non manifestamente illecita. Nel corso della permanenza dei beni presso i porti franchi, intermediari e ricettatori ne curano il trasferimento sul mercato, molto spesso vendendoli senza neppure dover trasferire il bene. Gli acquirenti finali sono molto spesso magnati o istituzioni museali: l'acquisto può avvenire anche per il tramite di prestigiose case d'aste che, ricevendo un mandato a vendere per conto terzi, pubblicano i beni nei loro cataloghi con ridotte informazioni circa la loro provenienza⁷⁶. Prima di essere destinati alla vendita finale, i beni subiscono numerosi passaggi di mano, anche fittizi, così da far perdere le tracce della provenienza illecita, che viene camuffata dietro all'acquisto da parte di collezionisti o enti specializzati. Questo genere di attività serve, oltre che a rendere i beni più appetibili sul mercato, anche a rendere le investigazioni più complesse e difficoltose, costringendo gli investigatori ad una sorta di *probatio diabolica*.

L'avvio delle attività di polizia giudiziaria avviene, generalmente, quando il bene è già sul mercato: nel caso specifico dei tombaroli, è assai difficile scoprire in flagranza le attività di scavo e di materiale apprensione dei beni, sia per il notevole numero di siti e zone d'interesse archeologico nel nostro Paese, sia per la posizione remota ed isolata degli stessi; mentre i tombaroli si muovono su terreni a loro familiari, conoscendo la collocazione delle zone d'interesse, le autorità sono chiamate al non agevole compito di sorvegliare un vasto numero di aree, a cui deve aggiungersi la presenza di siti non ancora scoperti o poco conosciuti⁷⁷. Da questo punto di vista l'attività dei tombaroli presenta rischi molto ridotti: la scarsa probabilità di essere colti in flagranza e la facilità con cui i beni possono essere occultati e, in seguito, venduti, rende tutt'oggi molto appetibile lo scavo. Per questi motivi, l'azione di polizia giudiziaria vede una preliminare fase di controlli svolti sui beni già presenti sul mercato.

⁷⁶ Ad esempio, nei cataloghi delle aste possono trovarsi indicazioni come «Proveniente dalla collezione di un gentiluomo svizzero, che intende mantenere l'anonimato».

⁷⁷ In questo senso, cfr. M. Croce, *Il patrimonio archeologico italiano tra commerci illegali e restituzioni internazionali*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri* 2 (2017), 133ss.

Il Nucleo TPC svolge quotidianamente controlli incrociati degli annunci di vendita *online*, dei cataloghi delle case d'aste e degli istituti specializzati, nonché dell'offerta di antiquari e commercianti con i dati presenti nella già citata Banca dati dei beni culturali illecitamente sottratti: in questo modo, è possibile controllare se i beni in vendita hanno caratteristiche compatibili con i beni ricercati o con le notizie di reato inserite nel sistema⁷⁸. A ciò devono aggiungersi denunce e querele che vengono raccolte dalle autorità e dalla magistratura rispetto a furti o azioni illecite di scavo.

Le indagini di polizia giudiziaria svolte sono funzionali non solo a perseguire in giudizio i reati commessi in danno al patrimonio culturale, ma anche a rintracciare i beni trafugati, in modo da attivarne la procedura per il recupero. Le attività d'indagine sono rese estremamente complesse non solo dalla vocazione transnazionale del mercato, dall'interazione di più soggetti specializzati e dall'impiego di porti franchi, oltre che dalle caratteristiche stesse dei beni. I beni culturali illecitamente appresi, che siano d'interesse archeologico, antiquariale o artistico, vengono, infatti, molto spesso sottoposti a modificazioni nelle primissime fasi della filiera: piccoli danneggiamenti, sostituzioni di parti, fino ad arrivare alla dissezione del manufatto⁷⁹. Questi irrimediabili danneggiamenti sono finalizzati a dissimulare la provenienza illecita del bene, rendendone più difficile la comparazione con l'opera originariamente trafugata; inoltre, i beni così trasformati possono essere più facilmente trasportati ed occultati⁸⁰. Le difficoltà menzionate portano le indagini ad essere estremamente complesse ed a richiedere notevoli risorse, umane ed economiche, nonché ad avere durate temporali molto lunghe, nell'ordine delle decine di anni per poter rinvenire il bene con precisione e ricostruirne con esattezza provenienza e vicende.

In questo ambito sono, dunque, estremamente importanti gli strumenti di cooperazione giudiziaria. La principale modalità è quella della rogatoria internazionale, come regolata dagli articoli 723 e seguenti del Codice di procedura penale. La richiesta e l'esecuzione delle rogatorie internazionali presuppone però solide risultanze probatorie ed impegna lunghi periodi di tempo, spesso non compatibili con le dinamiche di un mercato in veloce movimento. Per questi motivi, su spinta delle stesse autorità di polizia e delle autorità giudiziarie, gli Stati hanno iniziato a sviluppare strumenti convenzionali per facilitare lo scambio di informazioni e l'esecuzione di misure preventive e di contrasto all'estero. L'azione del Nucleo TPC viene spesso coadiuvata da INTERPOL, EUROPOL ed altre forze di polizia con cui sono intercorsi appositi accordi di cooperazione, come ad esempio l'FBI statunitense: in questo modo può essere evitata o, almeno, rimandata la necessità di procedere con la rogatoria internazionale, adottandosi strumenti informali e più agevoli per le attività investigative, finalizzate all'esecuzione di mezzi di ricerca della prova, per ottenere elementi da utilizzare in giudizio, e per individuare, materialmente, la posizione del bene ricercato.

⁷⁸ La Banca dati curata dal Nucleo TPC permette ricerche molto affinate, filtrando i milioni di beni presenti anche per caratteristiche minuscoli, come la presenza di determinati colori o materiali.

⁷⁹ Si pensi alla vicenda della *Natività di Caravaggio*, grande dipinto ad olio trafugato nell'ottobre 1969 dall'oratorio di San Lorenzo, a Palermo, e, probabilmente, dissezionato per essere immesso sul mercato: la vicenda, tutt'ora non definitivamente risolta, vide la collaborazione di criminalità comune, Cosa Nostra e mercanti d'arte svizzeri.

⁸⁰ Cfr. Croce, *Il patrimonio* cit.

Le attività di polizia giudiziaria vedono una biforcazione rispetto al loro risultato pratico. Queste tendono, infatti, da un lato a perseguire il reato, sia in Italia che all'estero, dall'altro a recuperare il bene illecitamente uscito dal territorio nazionale.

Tralasciando l'esercizio dell'azione penale ed il perseguimento dei reati da parte dell'autorità giudiziaria italiana, particolarmente interessanti sono le modalità ed i meccanismi impiegati per il recupero dei beni all'estero. Gli obblighi restitutori per gli Stati ed i meccanismi per procedere al recupero trovano fonte all'interno delle convenzioni internazionali, come la Convenzione UNESCO del 1970 e la Convenzione UNIDROIT del 1995. A queste devono aggiungersi altre convenzioni regionali, come quelle curate dal Consiglio d'Europa, ed accordi bilaterali siglati dagli Stati, con lo scopo precipuo di agevolare il recupero e le attività di polizia. L'attivazione e la gestione delle procedure previste dalle Convenzioni rientrano all'interno delle attività di diplomazia culturale gestita in Italia da un'apposita commissione istituita presso il Ministero della Cultura, a cui partecipano anche ufficiali superiori appartenenti al Nucleo TPC dei Carabinieri.

Gli strumenti convenzionali costituiscono un notevole passo avanti ed offrono delle significative modalità di cooperazione, ma vanno incontro a talune difficoltà ed ostacoli. Anzitutto, la prescrizione: le lunghe e complesse indagini, a cui seguono articolate ricostruzioni processuali, determinano molto spesso lo spirare dei termini di prescrizione, con inevitabili ripercussioni sulla confisca e l'esecuzione della stessa all'estero. A ciò deve aggiungersi una certa reticenza da parte delle giurisdizioni nazionali nel momento in cui si trovano a dover ottemperare al riconoscimento di norme e pronunce delle autorità giudiziarie dei Paesi di provenienza dei beni. Infine, devono menzionarsi le difficoltà e le differenze che esistono tra gli ordinamenti in materia di diritto privato e di acquisto di buona fede tra gli ordinamenti giuridici nazionali: non solo ciò rende particolarmente complesso assolvere all'onere della prova ma l'esecuzione della sentenza straniera potrebbe scontrarsi con un titolo legittimamente acquisito secondo i principi legali dello Stato in cui il bene si trova. In questo, la Convenzione UNIDROIT del 1995 ha parzialmente risolto la questione, aggirando il problema riconoscendo un indennizzo economico al possessore di buona fede.

Per evitare di dover necessariamente attendere l'attivazione di indagini ufficiali nei Paesi in cui il bene si trova, vengono adottate misure di diplomazia culturale per agevolare ed incentivare le restituzioni, anche volontarie. Intercorrono, così, appositi accordi con altri Stati, specie quelli che sono i maggiori importatori finali di beni culturali, per poter procedere al loro ritorno senza dover necessariamente attendere la conclusione del processo nel Paese d'origine, in questo caso l'Italia. Molto rilevanti sono poi gli strumenti di diplomazia culturale per incentivare le restituzioni volontarie attraverso delle misure premiali. In questo senso, l'Italia ha siglato con gli Stati Uniti un apposito *Memorandum d'intesa* già nel 2001⁸¹, il quale, oltre ad impegnare gli Stati Uniti ad impedire l'ingresso nel proprio territorio doganale ed a ricercare beni culturali illecitamente usciti dall'Italia ed indicati in un'apposita lista, offre ai musei ed agli istituti di cultura statunitensi un

⁸¹ *Memorandum d'intesa tra il governo degli Stati Uniti d'America e il governo della Repubblica italiana circa l'imposizione di limitazioni all'importazione di categorie di materiale archeologico databile ai periodi italiani pre-classico, classico e della Roma imperiale*, testo consultabile all'indirizzo internet.exchanges.state.gov

particolare accordo di collaborazione: gli enti museali d'oltreoceano s'impegnano a restituire tutti quei beni nelle loro collezioni ricercati dalle autorità italiane, ottenendo in cambio il prestito di opere d'arte dall'Italia. A seguito della restituzione dei beni ricercati, gli enti museali statunitensi riceveranno in prestito beni individuati dal Ministero della Cultura, tra quelli non presenti nelle esposizioni museali nazionali, per scopi espositivi, di ricerca scientifica e di restauro. Grazie a strumenti del genere, negli ultimi anni si è registrato un insperato aumento di restituzioni volontarie da musei che avevano acquistato sul mercato beni rubati o saccheggianti⁸², nell'intenzione di arricchire il proprio catalogo espositivo così da rendere l'attività museale più profittevole.

Queste misure di diplomazia culturale si muovono su un binario parallelo rispetto alla cooperazione giudiziaria: se la cooperazione giudiziaria è finalizzata a perseguire i reati ed a dare attuazione alle sentenze, ottenendo così anche l'esecuzione delle confische disposte, le altre misure di diplomazia culturale mirano unicamente al recupero ed al rientro dei beni nel territorio nazionale, non occupandosi direttamente del perseguimento dei reati. In questo modo si riescono ad aggirare talune difficoltà di natura prettamente giuridica e processuale, perseguendo l'integrità del patrimonio culturale e permettendo comunque alle vicende processuali di seguire il loro corso. Si riesce così ad anticipare il risultato processuale legato alla confisca dei beni, senza doverne attendere i tempi e senza la necessità di coinvolgere le autorità giudiziarie straniere, cui viene lasciata piena discrezionalità in ordine alla necessità di perseguire i reati inerenti alla vicenda sul proprio territorio.

Oltre alle attività di polizia giudiziaria, il Nucleo svolge anche attività di polizia amministrativa. In questo senso, viene garantita l'esecuzione di tutto il sistema di norme a carattere amministrativo che regolano la circolazione, il trasferimento e le operazioni sui beni sottoposti a vincolo di conservazione, recate dal Codice dei beni culturali e paesaggistici. Afferiscono a queste attività le azioni di controllo sul rispetto degli obblighi di diligenza, posti dalla legge e dalle convenzioni internazionali, in capo ai professionisti: ad esempio, l'accesso presso gli antiquari ed il controllo della regolare tenuta dei registri inerenti i beni acquistati e venduti, nonché le informazioni rispetto gli acquirenti.

Nell'attività del Nucleo Tutela Patrimonio Culturale si inseriscono anche azioni di salvaguardia del patrimonio culturale a livello internazionale. Si può citare la campagna "Unite4Heritage", i cosiddetti "Caschi blu della cultura", sotto l'egida dell'UNESCO e fortemente voluti dall'Italia: si tratta di uno specifico gruppo d'intervento, composto da militari del TPC ed esperti del Ministero della Cultura, con il compito precipuo di valutare la situazione del patrimonio culturale colpito da calamità naturali e situazioni di conflitto, sia in Italia che all'estero, in modo da organizzare ed attuare tutte le misure necessarie per la salvaguardia dai pericoli ed il restauro dagli eventuali danni subiti. L'azione della "task force" è particolarmente importante nelle situazioni di conflitto, per evitare che i beni culturali possano diventare, come già accaduto, bersagli delle politiche di "cultural cleansing". Al momento, l'Italia è l'unica ad essersi dotata di una "task force" pienamente operativa nell'ambito del programma "Unite4Heritage", fungendo da apripista come già lo era stata nel 1969 con l'istituzione del Nucleo TPC.

⁸² Cfr. Croce, *Il patrimonio* cit.

Infine, il Nucleo svolge anche una funzione di addestramento a beneficio di forze di polizia di Stati esteri che non abbiano ancora un gruppo di lavoro incentrato appositamente sulla tutela del patrimonio culturale: il Nucleo tiene un corso permanente a Baghdad, Iraq, per le forze di polizia dell'area e dei Paesi limitrofi, a cui si aggiungono missioni addestrative *ad hoc* presso Paesi che ne facciano richiesta, tra cui anche Paesi europei come Francia ed Austria.

La riforma operata dalla legge 9 marzo 2022, n. 22⁸³ che, all'Art. 2, prevede l'applicazione delle misure inerenti le indagini sotto copertura per i reati di Riciclaggio ed Autoriciclaggio di beni culturali *ex Artt. 518-sexies e 518-septies* cod. pen. estende gli strumenti investigativi del Nucleo. Per espressa previsione legislativa, saranno i carabinieri del Nucleo TPC, in quanto specializzati in materia di beni culturali, a condurre questo genere di attività per contrastare il riciclaggio e l'autoriciclaggio.

7.- Conclusioni

Le dinamiche criminali riguardanti il patrimonio culturale sono in costante espansione. Per questi motivi si pone la necessità di strumenti normativi di tutela, nazionali ed internazionali, in grado di offrire un approccio olistico al problema, coniugando la dimensione repressiva a quella preventiva. Ciò che è particolarmente necessario, in un ordinamento internazionale che già si è dotato di strumenti miranti alla tutela del patrimonio culturale⁸⁴, è un *corpus* normativo specifico, che rifletta le dinamiche del traffico di beni culturali e vi si inserisca in modo efficace. Se già la Convenzione UNESCO del 1970 sulla circolazione illecita di beni culturali aveva posto una disciplina di base, tracciando il solco che poi sarebbe stato seguito da numerosi trattati ed atti di organizzazioni internazionali sugli obblighi restitutori, mancava fino al 2017 uno strumento convenzionale che offrisse una serie di norme incriminatorie relativa ai vari singoli aspetti del fenomeno criminale. Il merito della Convenzione di Nicosia è proprio nell'approccio penale, sia repressivo che preventivo, al traffico di beni culturali globalmente inteso, sanzionando tutte le diverse condotte che lo riguardano, dallo scavo al furto, dalla ricettazione all'esportazione. La codificazione di un tale *corpus*, che pure è poi rimessa alla ratifica dei singoli Stati firmatari, è stata sicuramente possibile grazie alla composizione più ristretta del Consiglio d'Europa ed alla grande esperienza maturata da questo in tema di strumenti convenzionali, specie in tema culturale⁸⁵. Una serie di disposizioni penali così pervasive, insieme all'effetto uniformatore apportato dalla ratifica del testo da parte di un cospicuo numero di Stati, porta ad un indubbio passo in avanti della tutela del patrimonio culturale, non solo europeo, ma mondiale, considerando anche la peculiare posizione che l'Europa assume, sia nei traffici internazionali, sia rispetto alla ricchezza del proprio patrimonio culturale.

La legge di riforma 9 marzo 2022, n. 22 tenta di sanare la frammentazione normativa precedente, rafforzando la tutela penale sia attraverso la previsione di fattispecie specifiche, sia

⁸³ Cfr. *supra* 4.2.

⁸⁴ Su tutte, la Convenzione dell'Aja del 1954 ed i suoi Protocolli addizionali, per la tutela nel corso dei conflitti armati, e le Convenzioni UNESCO del 1970 e del 1972, sulla tutela in tempo di pace.

⁸⁵ Si veda *supra*, 2.

prevedendo pene edittali più severe: il tutto si inserisce nella volontà di dare attuazione ai principi di tutela del patrimonio culturale e naturale di cui all'Art. 9 Cost. 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 ... le società responsabili di reati contro tali beni»⁸⁶.

Inoltre, l'evoluzione legislativa si allinea al mutare dei fenomeni criminosi legati ai beni culturali e alla loro natura transfrontaliera: il commercio illecito dei beni culturali è un fenomeno che non può più essere sottovalutato, sia per la sua redditività, sia per il nocimento che arreca ad un patrimonio culturale fragile, il cui recupero a seguito del danneggiamento è complesso e non sempre possibile. L'intervento riformatore era quindi particolarmente auspicato innanzitutto per porre riordinare la materia all'interno dell'ordinamento nazionale e per offrire una tutela penale diretta al patrimonio culturale, particolarmente necessaria considerato anche il vasto patrimonio culturale e paesaggistico di cui dispone il nostro Paese. Inoltre, la riforma conferma anche l'orientamento assunto dal governo italiano ai tavoli della codificazione internazionale della materia, a sostegno dell'adozione e diffusione di strumenti di tutela più incisivi. essa interviene, infatti, in un momento particolarmente significativo, non solo per l'entrata in vigore della Convenzione di Nicosia, di cui la stessa Italia si è fatta forte promotrice in seno al Consiglio d'Europa, ma anche per i tumulti geopolitici che si stanno recentemente interessando da vicino anche l'Europa in ragione del conflitto russo-ucraino.

Oltre all'adozione di una serie di più efficaci norme incriminatrici, sia la Convenzione di Nicosia che la Legge 22/2022, hanno il merito di aver potenziato gli strumenti preventivi ed investigativi in materia di reati contro il patrimonio culturale. Il traffico di beni culturali, anche per la sua intrinseca vocazione transnazionale, necessita di strumenti di contrasto in grado di inserirsi efficacemente nelle dinamiche di un fenomeno gestito da organizzazioni con grandi ramificazioni, in grado di muovere beni e capitali tra Stati, anche con strumenti non convenzionali⁸⁷. Particolarmente importante è il riconoscimento del ruolo svolto dai "social network" e dal "deep web" nelle attività di commercio e movimentazione dei beni illecitamente appresi. In questo senso, particolarmente innovativa è la previsione della legge 22/2022 che ammette operazioni investigative sotto copertura: vi è la piena presa di coscienza, da parte del legislatore, della dimensione criminale associative che soggiace al traffico illecito di beni culturali e, conseguentemente, la necessità di affrontarla con gli strumenti investigativi propri, al pari di quanto già avviene per le associazioni *ex* Art. 416 o Art. 416-*bis* o anche *ex* Art. 74 D.P.R. 309/199.

INDICE

Introduzione

p.1

⁸⁶ Oriolo, *Nuove disposizioni* cit.

⁸⁷ In questo senso, si pensi all'impiego della "hawala" fatto dalle organizzazioni di cultura araba, operanti non solo dal Medio Oriente ma anche nei Paesi Occidentali.

Capitolo 1. la tutela del patrimonio culturale nel diritto internazionale ed europeo

1. Il patrimonio culturale come bene oggetto di tutela giuridica	p.12
2. La tutela in tempo di guerra	p.16
2.1. La Convenzione dell’Aja del 1954 ed i Protocolli Aggiuntivi	p.22
3. La tutela in tempo di pace	p.32
3.1. L’UNESCO	p.35
3.2. L’UNIDROIT	p.44
3.3. L’Unione Europea	p.50
4. La giurisprudenza dei tribunali internazionali	p.60
4.1. The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia	p.62
4.2. The International Criminal Court	p.67
5. La natura consuetudinaria della tutela del patrimonio culturale	p.70

Capitolo 2. Crimine organizzato, terrorismo internazionale e traffico illecito di beni culturali

1. Crimine organizzato e terrorismo: definizioni	p. 73
2. Caratteristiche ed attori del traffico illecito di beni culturali	p.79
2.1. I Paesi esportatori	p. 81
2.2. I Paesi importatori e i porti franchi	p.86
2.3. Le evoluzioni nel mercato illecito dei beni culturali	p.89
3. Il traffico di beni culturali come strumento di finanziamento delle attività illecite	p.93
3.1. Traffico illecito di beni culturali e crimine organizzato	p.94
3.2. Traffico illecito di beni culturali e terrorismo	p.101
4. Gli strumenti di contrasto al terrorismo ed al crimine	p.116
4.1. The United Nations Convention against Transnational Organized Crime	p.116
4.2. The International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism	p.119
4.3. Le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza	p.121
4.4. Le fonti regionali europee	p.126
5. Il Nucleo “Tutela Patrimonio Culturale” dell’Arma dei Carabinieri: attività e diplomazia culturale	p.137

Capitolo 3. Criminalità transnazionale e nuovi reati contro il patrimonio culturale

1. La tutela del patrimonio culturale nell’azione del Consiglio d’Europa	p.147
2. La Convenzione di Nicosia del 2017	p.155
3. La tutela penale del patrimonio culturale nell’ordinamento italiano	p.166
4. La legge 9 marzo 2022, n. 22	p.171
4.1. Il nuovo Titolo VIII- <i>bis</i> nel Codice penale	p.172
4.2. Attività sotto copertura e responsabilità degli enti: le altre disposizioni della	

legge n. 22/2022

p.184

Conclusioni

p.188

Bibliografia

p.197

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *Circolazione dei beni culturali mobili e tutela penale: un'analisi di diritto interno, comparato e internazionale*, Giuffrè, Milano, 2015
- D. ACRI, *La sussistenza dell'obbligo di restituzione di un bene asportato durante l'occupazione bellica della Libia. La Venere di Cirene può tornare "a casa"*, in GIURISPRUDENZA DI MERITO, Vol. 12, 2017, pp. 3292-3304
- E. AHMETAJ, *UNTOC (United Nations Convention against Transnational Organized Crime): applicazione del doppio binario*, in ARCHIVIO PENALE WEB, 2, 2013
- M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della Cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, Giuffrè, Milano, 2008
- V. ARAGONA, *Il contrasto al finanziamento del terrorismo. Criticità e innovazioni della nuova disciplina italiana*, in DIRITTO PENALE CONTEMPORANEO, Fasc. 1, 2017, pp. 96-106
- G. BAFFA, *L'illecita esportazione del "Ritratto di Isabella d'Este". Considerazioni sull'interesse giuridico tutelato dall'Art. 174 d.lgs 42/2004*, in CASSAZIONE PENALE, Fasc. 9, 2019, pp. 3317-3325
- G. BAFFA, *La confisca delle "cose" di interesse artistico nel sistema sanzionatorio previsto dal c.d. Codice dei beni culturali e del paesaggio italiano e nel diritto internazionale ed eurounitario*, in A. MASSARO (a cura di), *Il traffico illecito di beni culturali*, pp. 153-219
- G. BAFFA, *L'illecita esportazione del "Ritratto di Isabella d'Este". Considerazioni sull'interesse giuridico tutelato dall'Art. 174 d.lgs 42/2004*, in CASSAZIONE PENALE, Fasc. 9, 2019, pp. 3317 e ss
- A. BALSAMO, A. MATTARELLA, *Criminalità organizzata: le nuove prospettive della normativa europea*, in SISTEMA PENALE, Fasc. 3, 2021, pp. 35-62
- I. BANTEKAS, *The international law on terrorist financing*, in B. SAUL (a cura di), *Research Handbook on International Law and Terrorism*, Edward Elgar Publishing, 2020, pp. 97-108
- E. BARONCINI (a cura di), *Il diritto internazionale e la protezione del patrimonio culturale mondiale*, Bologna, 2019
- E. BATTELLI, B. CORTESE, A. GEMMA, A. MASSARO, *Patrimonio culturale: profili giuridici e tecniche di tutela*, Romatre-press, Roma, 2017
- M. BELLACOSA, *Patrimonio archeologico, storico e artistico nazionale (tutela penale del)*, in ENCICLOPEDIA GIURIDICA TRECCANI, XXIII, Roma, 1990
- S. BENINI, *Circa il danneggiamento di beni culturali*, in Foro.it, 1999
- P. BENVENUTI, R. SAPIENZA (a cura di), *La tutela internazionale dei beni culturali nei conflitti armati*, Giuffrè, Milano, 2007

- M. M. BIECZYNSKI, *The Nicosia Convention 2017: A new International instrument regarding criminal offences against Cultural Property*, in *SANTANDER ART AND CULTURAL LAW REVIEW*, Vol. 2, 2017, pp. 255-274
- J. BLAKE, *International Cultural Heritage*, Oxford University Press, 2015
- M. BOGDANOS, *Thieves of Baghdad*, Macmillian, Londra, 2005
- N. BOISTER, *Illicit Trafficking in Cultural Artefacts*, in N. BOISTER (a cura di), *An introduction to Transnational Criminal Law*, Oxford University Press, 2018, pp. 221-230
- N. BOISTER, *Transnational Organized Crime*, in N. BOISTER (a cura di), *An introduction to Transnational Criminal Law*, Oxford University Press, 2018, pp. 126-145
- N. BRODIE, *Action houses and the antiquities trade*, in S. CHOULIA-KAPELONI (a cura di), *3rd International Conference of Experts on the Return of Cultural Property*, Archaeological Receipts Fund, Atene, 2014, pp. 71-82
- N. BRODIE, J. DOOLE, C. RENFREW (a cura di), *Trade in Illicit Antiquities: The Destruction of the World's Archaeological Heritage*, McDonald Institute of Archaeological, Cambridge, 2001
- P. B. CAMPBELL, K. A. PAUL, *Funding conflict through Cultural Property: The destruction and Trafficking of cultural heritage by Islamic State*, in M. ENGELHART, V. S. ROKSANDIĆ (a cura di), *Dealing with Terrorism: empirical and normative challenges of fighting the Islamic State*, Duncker & Humblot, Berlino, 2019, pp. 117-144
- P. B. CAMPBELL, *The Illicit Antiquities Trade as a Transnational Criminal Network: Characterizing and Anticipating Trafficking of Cultural Heritage*, in *INTERNATIONAL JOURNAL OF CULTURAL PROPERTY*, Vol. 20, 2013, pp. 113-153
- M. CANTUCCI, *La tutela giuridica delle cose di interesse artistico o storico*, Cedam, Padova, 1953
- A. CAPUTO, *La tutela penale dei beni culturali dal traffico illecito, dal danneggiamento e da altre forme di aggressione alla luce del disegno di legge italiano AC- 4220*, in *REVISTA DA FACULTADE DE DIREITO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS*, Vol. 76, 2020, pp. 71-85
- I. F. CARAMAZZA, *In tema di repressione penale dei danneggiamenti recati al patrimonio storico, artistico ed archeologico nazionale*, in *RASSEGNA AVVOCATURA DELLO STATO*, Vol. 1, 1966, pp. 744 e ss
- D. CARRA, *Danneggiamento al patrimonio archeologico, storico o artistico nazionale*, in A. CADOPPI, S. CANESTRARI, A. MANNA, M. PAPA (a cura di), *Trattato di diritto penale - Parte speciale*, Vol. XI, Utet, Torino, 2012
- J. CARVER, *On Art Storage and Tax Evasion*, in *THRESHOLDS*, 43, 2015, pp. 188- 225
- E. CATANI, G. CONTALDI, F. MARONGIU BUONAIUTI (a cura di), *La tutela dei beni culturali nell'ordinamento internazionale e dell'Unione europea*, Eum, Macerata, 2020
- G. CESCHI, *Il ruolo della criminalità organizzata nel traffico illecito di opere d'arte*, in *RIVISTA DI STUDI E RICERCHE SULLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA*, 5, 3, 2019, pp. 6-39
- T. CEVOLI, *Storia senza voce*, Centro studi criminologici, Viterbo, 2020
- B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018

- A. CRIPPA, N. PIETRANTONI, *Autenticità, provenienza e proprietà delle opere d'arte delle collezioni corporate in relazione alla recente riforma introdotta dalla legge n. 22/2022*, in ARTE E DIRITTO, 2, 2022, pp. 327 e ss
- M. CROCE, *Il patrimonio archeologico italiano tra commerci illegali e restituzioni internazionali*, in RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI, 2, 2017, pp. 133-185
- 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, Vol. 1, 2018, pp. 78-92
- R. DAMONTE, *Il nuovo testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali*, in RIVISTA GIURIDICA DELL'EDILIZIA, 2000, n. 4, pp. 189 e ss
- F. M. DE SANCTIS, *Money Laundering Through Art. A Criminal Justice Perspective*, Springer, New York, 2013
- M. DELLI SANTI, *L'ISIS e la minaccia del nuovo terrorismo, tra rappresentazioni, questioni giuridiche e nuovi scenari geopolitici*, Aracne editrice, Roma, 2014
- G. P. DEMURO, *Beni culturali e tecniche di tutela penale*, Giuffrè, Milano, 2002
- G. P. DEMURO, *I delitti contro il patrimonio culturale nel Codice penale: prime riflessioni sul nuovo titolo VIII-bis*, in DIRITTO PENALE CONTEMPORANEO, Fasc. 1, 2022, pp. 1-26
- G. P. DEMURO, *La riforma dei reati contro il patrimonio culturale: per un sistema progressivo di tutela*, in SISTEMA PENALE, Vol. 2, 2022, pp. 5-28
- G. P. DEMURO, *Verso la riforma dei reati contro i beni culturali: approvato dal Consiglio dei ministri un disegno di legge delega per l'introduzione nel Codice penale delle più gravi forme di aggressione al patrimonio culturale*, in DIRITTO PENALE CONTEMPORANEO, Vol. 1, 2017, pp. 193-194
- A. DI STASI, *Il Consiglio d'Europa e la costruzione di uno spazio di libertà, diritto e democrazia*, in M. PANEBIANCO, C. RISI (a cura di), *Il nuovo diritto dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 1999, pp. 193-234
- A. DI STASI, *Il contributo dell'Unione europea alla pace ed alla stabilità: il regolamento 230/2014 tra prime applicazioni e prospettive di riforma*, in G. GUARINO (a cura di), *Il diritto internazionale alla prova del caos: alla ricerca di una logica giuridica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, pp. 49-74
- A. DI STASI, *Introduzione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2016
- B. DMITRIČENKO, L. HASHEMI, *Countering online antiquities trafficking networks financing terrorism in Syria and Iraq*, in J. REHMAN, A. SHAHID, M. DICKINSON (a cura di), *The Asian yearbook of Human Rights and Humanitarian Law*, Vol. 5, Leiden, Boston, 2021, pp. 45-60
- J. EMTSEVA, *Destruction and looting of cultural property in Yemen's civil war. Legal implications and methods of prevention*, in J. REHMAN, A. SHAHID, M. DICKINSON (a cura di), *The Asian yearbook of Human Rights and Humanitarian Law*, Vol. 5, Leiden, Boston, 2021, pp. 92-110
- F. FEDI, *La difesa e la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato*, in INFORMAZIONI DELLA DIFESA, Vol. 5, 2014, pp. 6-17

- E. P. FERRARO, *Hai ditt' sterz! Tutela e valorizzazione del vernacolo come bene culturale immateriale*, Editorial Universidad de Granada, Granada, 2020
- C. FORREST, *International Law and the Protection of Cultural Heritage*, Routledge, Londra-New York, 2011
- P. FOX, E. CUNLIFFE (a cura di), *Safeguarding cultural property and the 1954 Hague Convention. All possible steps*, The Boydell Press, Martlesham, 2022
- F. FRANCONI, F. LENZERINI (a cura di), *The 1972 World Heritage Convention: a commentary*, OUP, Oxford, 2008
- M. FREEMAN, M. RUEHSEN, *Terrorism Financing Methods: An Overview*, in PERSPECTIVES ON TERRORISM, 7, 4, 2013, pp. 5-26
- P. GERSTENBLITH, *UNESCO (1970) and UNIDROIT (1995) Conventions*, in C. SMITH (a cura di), *Encyclopedia of Global Archaeology*, Springer, New York, 2014
- M. S. GIANNINI, *I beni culturali*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1976
- A. GIRALDI, P. SORBELLO, *L'arte del terrore: degradare la cultura per finanziare la guerra*, in A. MASSARO (a cura di), *Il traffico illecito di beni culturali*, pp. 94-150
- F. GRAZIANI, *Criminalising Offences against Cultural Property: the 2017 Nicosia Convention*, in I. CARACCILO, U. MONTUORO (a cura di), *Preserving cultural heritage and national identities for international peace and security*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 187-220
- L. GROSSI, *Le Archeomafie: le possibili intersezioni fra la criminalità organizzata e l'organizzazione del crimine*, in A. MASSARO (a cura di), *Il traffico illecito di beni culturali*, pp. 70-91
- L. GUARNOTTA, *La Convenzione di Palermo*, in RIVISTA DI STUDI E RICERCHE SULLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA, 5, 2, 2019, pp. 43-63
- M. T. GÜNAY, *Looking Humanity in the Eye and Seeing its Loss in the Eyes of the ICC: An Evaluation of Daesh's Destruction of Palmyra using the Gravity Assessment Made by the ICC Prosecutor in the Al Mahdi Case*, in SANTANDER ART AND CULTURAL LAW REVIEW, Vol. 2, 2019, pp. 245-266
- K. HAUSLER, *The EU Approach to Cultural Heritage in Conflict and Crisis: An Elephant in the Room?*, in SANTANDER ART AND CULTURAL LAW REVIEW, Vol. 2, 2021, pp. 193-202
- T. HOVING, G. NORMAN, *The Getty Scandals: How the Questionable Activities of One Curator Cast a Shadow Over an Entire Museum*, in CONNOISSEUR, 216, 1986, pp. 100 ss
- F. ISMAN, *I predatori dell'arte perduta. Il saccheggio dell'archeologia in Italia*, Skira, Milano, 2009
- E. JAYME, G. MAGRI, *Patrimonio culturale e limiti all'esportazione: alcune riflessioni a margine di un recente caso canadese*, in Arte e Diritto, Vol. 1, 2022, pp. 135 e ss
- C. M. JOHNSON, *Introductory Note to the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*, in INTERNATIONAL LEGAL MATERIALS, 39, 2, 2000, pp. 268 ss
- H. JUWANA, J. E. THOMAS, M. H. B. M. RUSLI, D. PUSPITAWATI (a cura di), *Culture and International Law*, CRC Press, New York-Londra, 2019

- S. LABADI, *UNESCO World Heritage Convention (1972)*, in C. SMITH (a cura di), *Encyclopedia of Global Archaeology*, Springer, New York, 2014
- G. LA GRECA, *Il danneggiamento al patrimonio archeologico, storico e artistico nazionale*, in GIURISPRUDENZA SISTEMATICA DI DIRITTO PENALE, 1996, pp. 525 e ss
- N. LANZONI, *La distruzione dei Buddha di Bamiyan: una retrospettiva*, in E. BARONCINI (a cura di), *Il diritto internazionale e la protezione del patrimonio culturale mondiale*, Bologna, 2019
- N. LANZONI, *La distruzione del sito di Palmira*, in E. BARONCINI (a cura di), *Il diritto internazionale e la protezione del patrimonio culturale mondiale*, Bologna, 2019
- G. LEVITT, *Is "Terrorism" Worth Defining?*, in OHIO NORTHERN UNIVERSITY LAW REVIEW, 13, 1986, pp. 97 ss
- A. LOSANNO, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso nel quadro delle forme di attuazione dei principi di cooperazione e collaborazione*, in G. ZICCARDI CAPALDO (a cura di), *Globalizzazione e pluralità delle fonti giuridiche*, ESI, Napoli, 2012, pp. 567-594
- S. MABELLINI, *La tutela dei beni culturali nel costituzionalismo multilivello*, Giappichelli, Torino, 2016
- A. MALINTOPPI (a cura di), *La protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato*, Giuffrè, Milano, 1996
- S. MANACORDA, A. VISCONTI (a cura di), *Beni culturali e sistema penale*, Vita e Pensiero, Milano, 2019
- S. MANACORDA, D. CHAPPEL, *Crime in the art and antiquities world: illegal trafficking in cultural property*, Springer, New York, 2011
- M. A. MANNO, *Il contrasto al finanziamento del terrorismo internazionale*, Giappichelli, Torino, 2020
- F. MANTOVANI, *Lineamenti della tutela del patrimonio artistico*, in RIVISTA ITALIANA DI DIRITTO E PROCEDURA PENALE, 1976
- F. MARRELLA (a cura di), *Le opere d'arte tra cooperazione internazionale e conflitti armati*, Cedam, Padova, 2006
- A. MASSARO, *Diritto penale e tutela dei beni culturali: coordinate ricostruttive a partire dall'ordinamento italiano*, in A. MASSARO (a cura di), *Il traffico illecito di beni culturali*, pp. 1-44
- A. MASSARO, *Illecita esportazione di cose di interesse artistico: la nozione sostanziale di bene culturale e le modifiche introdotte dalla legge n. 124 del 2017*, in DIRITTO PENALE CONTEMPORANEO, Vol. 5, 2018, pp. 111-128
- A. M. MAUGERI, *La tutela dei beni culturali nel diritto internazionale penale. Crimini di guerra e crimini contro l'umanità*, Giuffrè, Milano, 2008
- S. MOCCIA, *Riflessione sulla tutela penale dei beni culturali*, in RIVISTA ITALIANA DI DIRITTO E PROCEDURA PENALE, 1993, pp. 1302 e ss
- G. MORGANTE, *Nuove tecniche repressive nei confronti delle condotte di aggressione al patrimonio culturale*, in LA LEGISLAZIONE PENALE, Vol. 18, pp. 627-653
- E. MOTTESE, *La lotta contro il danneggiamento e il traffico illecito di beni culturali nel diritto internazionale. La Convenzione di Nicosia del Consiglio d'Europa*, Giappichelli, Torino, 2020

- E. MOTTESE, *Preventive Measures in the Council of Europe Convention on Offences relating to Cultural Property: An Overview*, in *SANTANDER ART AND CULTURAL LAW REVIEW*, Vol. 2, 2018, pp. 121-142
- F. MUCCI, *La diversità del patrimonio e delle espressioni culturali nell'ordinamento internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012
- R. MUZZICA, *Confisca dei beni culturali e prescrizione: contro o oltre Varvara?*, in *DIRITTO PENALE CONTEMPORANEO*, 2015
- R. NIGRO, *La definizione di terrorismo nel diritto internazionale*, ESI, Napoli, 2013
- L. NOTARO, *Modelli di incriminazione per il contrasto alla criminalità organizzata*, in A. MASSARO (a cura di), *Il traffico illecito di beni culturali*, pp. 46-67
- R. E. OMODEI, *Il traffico di beni culturali: un caso studio delle distorsioni e dei limiti nel contrasto ai traffici illeciti*, in *RIVISTA ITALIANA DI DIRITTO E PROCEDURA PENALE*, Vol. 3, 2021, pp. 975-1021
- A. ORIOLO, *La responsabilità penale internazionale degli individui: tra sovranità statale e giurisdizione universale*, ESI, Napoli, 2008
- A. ORIOLO, *Nuove disposizioni in materia di reati contro il patrimonio culturale e criminalità transnazionale: l'adeguamento dell'ordinamento italiano agli standard della Convenzione di Nicosia*, in *BLOG DELLA SOCIETÀ ITALIANA DI DIRITTO INTERNAZIONALE E DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA*, 2022
- A. ORIOLO, *The Nicosia Convention: A global treaty to fight cultural property crimes*, in *AMERICAN SOCIETY OF INTERNATIONAL LAW INSIGHTS*, Vol. 26, 2022
- N. PASSAS, *Hawala and Other Informal Value Transfer Systems: How to Regulate Them?*, in *RISK MANAGEMENT*, 5, 2, 2003, pp. 49-59
- R. PETERS, *Preventing Trafficking in Cultural Property: Import and Export Provisions as Two Sides of the same Coin*, in *SANTANDER ART AND CULTURAL LAW REVIEW*, Vol. 2, 2019, pp. 95-108
- J. PETROVIC, R. HUGHES, *The Syrian conflict and the use of cultural property for military purposes*, in J. PETROVIC, T. MCCORMACK (a cura di), *Accountability for violations of international humanitarian law*, Routledge, Londra, 2015, pp. 136-176
- A. PIRRI VALENTINI, *Il controllo giurisdizionale sull'esportazione di opere d'arte*, in *RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO PUBBLICO*, Vol. 2, 2020, pp. 491-514
- M. PITTIRUTI, V. GRAMUGLIA, *Nuove tecnologie e strumenti di contrasto al traffico illecito dei beni culturali*, in A. MASSARO (a cura di), *Il traffico illecito di beni culturali*, pp. 223-257
- L. PONZONI, F. DIMAGGIO, *I reati contro il patrimonio culturale e l'aggiornamento dei Modelli 231*, in *GIURISPRUDENZA PENALE*, 4, 2023
- L. V. PROT, *Commentary on the UNIDROIT Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects*, 1995, Institute of Art and Law, Leicester, 1997
- P. RAUSEO, *Il mercato dei beni culturali: analisi quantitativa*, Eum, Macerata, 2018
- G. ROLLA, *Beni culturali e funzione sociale*, in *LE REGIONI*, Vol. 1, 1987, pp. 53-71
- R. ROLLI, *La "dimensione" sovranazionale dei beni culturali*, in C. AMIRANTE (a cura di), *Costituzione, economia, globalizzazione*, ESI, Napoli, 2013, pp. 1509-1536

- G. ROSE, *Terrorism Financing in Foreign Conflict Zones*, in COUNTER TERRORIST TRENDS AND ANALYSES, 10, 2, 2018, pp. 11-16
- O. SALVINI, *Il contrasto all'abuso del sistema finanziario per scopi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo*, in RIVISTA ITALIANA DI DIRITTO PUBBLICO COMUNITARIO, Vol. 26, 2016, pp. 147-188
- S. SANTINI, *L'Unione Europea compie un nuovo passo nel cammino della lotta al terrorismo: prima lettura della Direttiva 2017/541*, in DIRITTO PENALE CONTEMPORANEO, 7, 2018, pp. 13-48
- G. SANZÒ, *L'arte di salvare l'arte – Task Force “Unite4Heritage”*, in INFORMAZIONI DELLA DIFESA, 1, 2020, pp. 62-67
- M. SARGENT, J. V. MARRONE, A. EVANS, B. LILLY, E. NEMETH, S. DALZELL, *Tracking and Disrupting the Illicit Antiquities Trade with Open-Source Data*, RAND Corporation, Santa Monica (USA), 2020
- B. SAUL (a cura di), *Research handbook on international law and terrorism*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK), Northampton (USA), 2020
- T. SCOVAZZI, *La prima sentenza della Corte penale internazionale in tema di distruzione dei beni culturali*, in DIRITTI UMANI E DIRITTO INTERNAZIONALE, Vol. 11, 2017, pp. 77-86
- M. SODDU, *Terrorismo, pericolosità sociale e recidiva*, Pacini giuridica, Ospedaletto, 2016
- P. G. STONE, J. FARCHAKH-BAJALY, *The destruction of Cultural Heritage in Iraq*, Boydell Press, Woodbridge (UK), 2008
- P. TRONCONE, *La tutela penale del patrimonio culturale italiano e il deterioramento strutturale del reato dell'Art. 733 c.p.*, in DIRITTO PENALE CONTEMPORANEO, 2016
- S. URBINATI, *The European Union Legal Framework and the Fight against the Illicit Trafficking of Cultural Property Coming from Situations of Armed Conflict*, in SANTANDER ART AND CULTURAL LAW REVIEW, Vol. 2, 2018, pp. 51-70
- G. VEDOVATO, *La protezione internazionale dei monumenti storici contro le offese aeree*, in RIVISTA DI STUDI POLITICI INTERNAZIONALI, Vol. 11, 1, 1944, pp. 20-54
- A. VIGORITO, *Commercio clandestino di opere d'arte, patrimonio comune dell'umanità e obblighi internazionali di restituzione: la prassi italo-statunitense*, in A. ORIOLO, A. VIGORITO (a cura di), *Alcuni aspetti della "dimensione culturale" del diritto internazionale ed interno*, Aracne editrice, Roma, 2014, pp. 375-412
- A. VISCONTI, *Diritto penale dei beni culturali*, in [TRECCANI.IT](https://www.treccani.it), 2019
- A. VISCONTI, *Esportazione e importazione illecite di beni culturali dopo la riforma del 2022, tra luci e ombre*, in STUDI SENESI, Vol. 1, 2022, pp. 156-236
- 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 LA LEGISLAZIONE PENALE, 2021, pp. 1-66
- A. VISCONTI, *The Reform of Italian Law on Cultural Property Export and Its Implications for the “Definitional Debate”: Closing the Gap with the European Union Approach or Cosmetics? Some Systemic Considerations from a Criminal Law Perspective*, in SANTANDER ART AND CULTURAL LAW REVIEW, Vol. 2, 2019, 159-186

W. G. VITZTHUM, *Free Ports*, in MAX PLANCK ENCYCLOPEDIAS OF INTERNATIONAL LAW, Oxford Public International Law, 2007

C. WALTER, *Defining Terrorism in National and International Law*, in C. WALTER, S. VÖNEKY, V. RÖBEN, F. SCHORKOPF (a cura di), *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?*, Springer, Berlino, 2004

W. J. H. WILLEMS, *UNESCO (1972) and Malta (1992) Conventions*, in C. SMITH (a cura di), *Encyclopedia of Global Archaeology*, Springer, New York, 2014

M. ZANOTTI, *L'art. 733 c.p. e la tutela del patrimonio archeologico, storico o artistico nazionale*, in CASSAZIONE PENALE, 1997, pp. 1345 e ss

ABSTRACT

La tesi indaga il fenomeno del traffico internazionale di beni culturali e la sua interazione con l'attività delle organizzazioni criminali e terroristiche.

A tal fine, la ricerca muove dall'esame delle norme internazionali, europee ed interne poste a tutela del patrimonio culturale e ripercorre l'evoluzione della giurisprudenza dei Tribunali penali internazionali *ad hoc* e della Corte penale internazionale in materia di crimini di guerra e contro l'umanità, per devastazioni e saccheggio del "cultural heritage".

Perno del lavoro è, però, costituito dall'esame critico della 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 enunciate nella Convenzione di Nicosia, conclusa dal Consiglio d'Europa nel 2017 e entrata in vigore il 1° aprile 2022. A tal fine, si ricorre anche ad alcuni degli strumenti di contrasto al crimine organizzato transnazionale previsti dalla Convenzione di Palermo sulla criminalità organizzata transnazionale del 2000 (UNTOC).

The thesis investigates the phenomenon of international trafficking of cultural goods and its interaction with the activity of criminal and terrorist organizations.

To this end, the research starts from the examination of the international, European and internal norms aimed at the protection of cultural heritage and traces the evolution of the jurisprudence of the international criminal tribunals in the fields of war crimes and against the humanity for devastation and plunder of cultural heritage and property.

The pivot of the work is, however, constituted by the critical examination of the Italian law of 9 March 2022, n. 22, containing provisions on crimes against cultural heritage, which systematically reorganizes the existing discipline with a view to a tendential tightening of the sanctions.

In particular, the Italian Law intends to align it with the measures aimed at preventing and combating illicit trafficking and the destruction of cultural property set out in the Nicosia Convention, concluded by the Council of Europe in 2017 and entered into force on 1 April 2022. To

this end, it also includes some tools to combat transnational organized crime provided for by the Palermo Convention.