



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale
in Sviluppo interculturale dei sistemi turistici

Tesi di laurea

**Il traffico illecito di beni culturali:
analisi dell'ordinamento giuridico nazionale e internazionale**

Relatrice:

Prof. Francesca Burigo

Laureando:

Nicole Sattin

Matricola: 884751

Anno Accademico: 2021/2022

INDICE

Introduzione.....	1
Capitolo I – Il patrimonio culturale	5
1.1 La nozione del termine “patrimonio culturale” e l’importanza di tutelarlo, valorizzarlo e conservarlo in Italia.....	5
1.1.1 <i>Le definizioni di “Patrimonio culturale”</i>	7
1.1.2 <i>Tutela, valorizzazione e conservazione del patrimonio culturale</i>	12
1.1.3 <i>Il mecenatismo culturale</i>	23
1.2 Il ruolo di UNESCO e Unione Europea nella protezione del patrimonio culturale.....	26
1.2.1 <i>La Convenzione per la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale: cenni</i>	28
1.2.2 <i>Le Convenzioni per la protezione del patrimonio archeologico</i>	30
1.2.3 <i>La Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, per la protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali e la Convenzione quadro sul valore dell’eredità culturale per la società</i>	33
1.3 Organi che si occupano della gestione del patrimonio culturale: il Ministero della cultura e il Sistema museale nazionale	40
1.3.1 <i>Il museo e il Sistema museale nazionale</i>	43
Capitolo II – La legislazione italiana dei beni culturali.....	47
2.1 Catalogazione dei beni culturali.....	47
2.1.1 <i>Catalogo generale dei beni culturali.....</i>	54
2.1.2 <i>Sistema Informativo Generale del Catalogo - SIGECweb.....</i>	56
2.1.3 <i>Digital Library.....</i>	58
2.2 Forme di gestione del patrimonio culturale e paesaggistico	62
2.2.1 <i>La gestione del patrimonio culturale.....</i>	62
2.2.2 <i>La gestione del patrimonio paesaggistico</i>	65
2.2.3 <i>L’articolata ripartizione di competenze tra Stato e regioni</i>	69
Capitolo III – Il traffico illecito dei beni culturali.....	73
3.1 Introduzione al traffico illecito dei beni culturali: le attività criminali.....	73
3.1.1 <i>Le attività criminali legate al patrimonio culturale</i>	75
3.2 Organismi e strumenti posti a contrasto dei crimini legati al traffico illecito di beni culturali.....	80
3.2.1 <i>Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale</i>	81
3.2.2 <i>INTERPOL.....</i>	86
3.2.3 <i>Europol</i>	88
3.2.4 <i>UNICRI.....</i>	89

3.2.5 Direzione generale Sicurezza del patrimonio culturale	90
3.3 Alcuni dati: Attività Operativa 2020 del Comando TPC.....	92
Capitolo IV – La legislazione in materia di circolazione, ritorno e restituzione dei beni culturali.....	99
4.1 La circolazione dei beni culturali in ambito nazionale e internazionale	99
4.1.1 Il diritto di prelazione	104
4.1.2 Acquisizioni da parte dello Stato: cessioni, donazioni, lasciti	107
4.1.3 Espropriazione.....	109
4.1.4 Disposizioni relative al commercio di beni culturali	110
4.1.5 Uscita definitiva dal territorio nazionale	111
4.1.6 Uscita temporanea dal territorio nazionale	119
4.1.7 L'ingresso nel territorio nazionale.....	121
4.2 La legislazione dell'Unione Europea sui beni culturali.....	121
4.2.1 Il regolamento relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali originati fuori dall'UE.....	127
4.3 Recupero e restituzione dei beni culturali: strumenti legislativi che consentono il rimpatrio	129
4.3.1 La direttiva 93/7/CE del Consiglio d'Europa del 15 marzo 1993	132
4.3.2 La disciplina della "restituzione" ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio.....	135
4.3.3 Accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica italiana sull'importazione e il rimpatrio di beni culturali: cenni	137
4.3.4 La Convenzione dell'UNIDROIT sui beni culturali rubati o illecitamente esportati	138
Capitolo V - La criminalizzazione del traffico illecito di beni culturali e la sensibilizzazione sul tema	147
5.1 Tutela penale dei beni culturali dal traffico illecito alla luce della legge del 9 marzo 2022, n. 22	147
5.1.1 Sanzioni di carattere amministrativo e autotutela	153
5.1.2 La criminalizzazione dei reati contro il patrimonio culturale a livello europeo	154
5.2 La sensibilizzazione al traffico illecito di beni culturali.....	167
Bibliografia	173
Sitografia	179

Introduzione

Il principale obiettivo che questo lavoro si prefigge è offrire una panoramica delle norme contro il traffico illecito di beni culturali a livello nazionale ed internazionale, fenomeno che, nell'ultima decade ha assunto una portata maggiore sia in termini quantitativi che qualitativi. Trattandosi di beni culturali, si è ritenuto fosse necessario dare una nozione generale di ciò che si intende per "bene culturale" e per "patrimonio culturale". Come si può immaginare, data l'ampiezza del termine, non esiste un'unica definizione che sia contemplata universalmente; perciò nel primo capitolo si riportano quelle che si ritengono le definizioni più importanti. Le varie disposizioni legislative presentate nell'elaborato sottolineano l'importanza di tutelare, valorizzare, conservare e gestire nel modo più adeguato il patrimonio culturale, il quale è divenuto sempre più meritevole di attenzione per l'importanza che la cultura e il paesaggio rivestono nella società e a seguito dei numerosi reati che vengono compiuti a suo danno. Difatti il tema della tutela del patrimonio culturale e paesaggistico lo si ritrova nell'art. 9 della Costituzione italiana, norma che rientra nei Principi fondamentali della nostra Carta costituzionale e che afferma che la Repubblica "*tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*". L'estrinsecazione di questa affermazione si può osservare nella normativa approfondita sul tema della tutela, valorizzazione, conservazione e gestione del patrimonio culturale e paesaggistico nazionale, nonché nelle norme che regolano la circolazione dei beni culturali (principalmente esportazione ed importazione), contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, che sarà il principale filo conduttore del lavoro, avendo condensato in sé tutte le materie senza rinvii ad altre norme, se non per casi eccezionali e particolari. Al Codice si aggiungono poi numerose norme sia italiane, tra cui decreti-legge, legislativi e ministeriali, che internazionali, in particolare le Convenzioni UNESCO del 1970 e 1972 e la Convenzione UNIDROIT del 1995, le quali hanno introdotto delle importanti innovazioni in merito alle misure da adottare per impedire il traffico illecito di beni culturali e per proteggere il patrimonio culturale e naturale delle nazioni.

In particolare oltre ad introdurre il patrimonio culturale, il primo capitolo si occupa del ruolo svolto dall'UNESCO e dall'Unione Europea nella protezione del patrimonio culturale, partendo dall'analisi di alcune convenzioni, tra le quali anche quelle che trattano il tema della salvaguardia del patrimonio immateriale. Segue l'illustrazione dei

più importanti organi preposti alla gestione del patrimonio culturale, primo fra tutti il Ministero della Cultura, il quale, per svolgere le numerose funzioni, si avvale della collaborazione di svariati organismi, tra i quali il Comando Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale, motore del mio interesse per l'argomento; il secondo ente che viene approfondito è il Sistema museale nazionale data l'importanza che i musei ricoprono nella conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale.

Nel secondo capitolo si analizza la legislazione italiana dei beni culturali a partire dalla catalogazione dei beni culturali svolta dall'Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione (ICCD); catalogazione che risulta fondamentale ai fini della gestione e della valorizzazione del patrimonio culturale sia mobile che immobile e per la promozione di attività didattiche e di ricerca. A tal proposito è stato istituito nel 1875 il Catalogo Generale dei Beni Culturali, una banca dati che raccoglie le informazioni relative ai beni culturali italiani. Assieme al Catalogo Generale dei Beni Culturali verranno spiegati anche il SIGECweb (piattaforma digitale per la catalogazione) e la Digital Library (istituto per la digitalizzazione del patrimonio culturale). Il capitolo prosegue approfondendo le diverse forme di gestione del patrimonio culturale e paesaggistico, ivi compresi i compiti che spettano a Stato, regioni, altri enti pubblici territoriali e ai privati, soffermandosi sulla ripartizione di competenze tra Stato e regioni. Il terzo capitolo affronta il tema principale, ovvero il traffico illecito di beni culturali. Negli ultimi decenni per effetto della globalizzazione e della digitalizzazione si è registrato un aumento consistente delle dimensioni del fenomeno e un'intensificazione delle interconnessioni tra i diversi mercati, passando quindi sotto il controllo di organizzazioni criminali. Lo sfruttamento del traffico illecito di beni culturali da parte di queste reti criminali è un forte allarme sociale, a maggior ragione se si pensa che la maggior parte dei proventi ricavati sono impiegati come fonte di finanziamento per atti terroristici. La prospettiva adottata nel presente lavoro si concentra sui vari reati inerenti al traffico illecito, dal punto di vista giuridico ed operativo, ripercorrendo le principali fonti normative nazionali ed internazionali susseguite nella prevenzione e repressione del fenomeno. Dopo aver introdotto le principali attività criminali relative al traffico di beni culturali, si presentano i soggetti preposti al contrasto di tali illeciti: il Comando Carabinieri TPC, l'INTERPOL, l'EUROPOL, l'UNICRI e le varie Direzioni generali che operano in seno al Ministero della Cultura. Inoltre si è ritenuto fondamentale presentare alcuni dati relativi all'Attività Operativa del Comando TPC per evidenziare l'influenza del fenomeno prima e dopo lo scoppio della pandemia da Corona Virus.

A seguire il quarto capitolo analizza come è regolamentata la circolazione dei beni culturali in ambito nazionale e internazionale seguendo il Codice dei beni culturali e del paesaggio e i diversi atti internazionali che disciplinano il trasferimento di questi beni. Oltre a ciò, il capitolo tratta la materia del recupero e della restituzione dei beni culturali, o meglio gli strumenti legislativi che ne hanno permesso il rimpatrio, tra i quali la direttiva 93/7/CEE e la Convenzione dell'UNIDROIT sui beni culturali rubati o illecitamente esportati.

Nell'ultimo capitolo si approfondisce la tutela penale dei beni culturali che sono stati oggetto del traffico illecito, specificando in che modo i reati venivano puniti in passato e come vengono puniti attualmente a seguito della recente legge del 9 marzo 2022, n. 22, la quale ha introdotto nel nostro ordinamento innovazioni dal punto di vista penale. In seguito si prendono come riferimento altri strumenti legislativi che a livello europeo si occupano della criminalizzazione dei reati contro il patrimonio culturale, primo fra tutti la Convenzione di Nicosia, che si propone di prevenire e combattere la distruzione internazionale, il danno e la tratta dei beni culturali, rafforzando la capacità di risposta del sistema di giustizia penale rispetto ai reati riguardanti il patrimonio culturale. Infine si illustrano alcuni strumenti e iniziative al fine di sensibilizzare la popolazione al problema concreto del traffico illecito di beni culturali.

Capitolo I – Il patrimonio culturale

1.1 La nozione del termine “patrimonio culturale” e l’importanza di tutelarlo, valorizzarlo e conservarlo in Italia.

Articolo 9, commi 1 e 2, della Costituzione:

*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.
Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.*

Il primo comma del presente articolo si focalizza sull’importanza della “promozione” della cultura e della ricerca. Nel 1948, anno in cui entrò in vigore la Costituzione della nuova Repubblica, all’indomani di due conflitti mondiali e con un tasso di analfabetismo alquanto elevato, i Costituenti puntarono sullo sviluppo culturale e sul progresso scientifico per conferire uno slancio di modernità al Paese.

Il secondo comma, al contrario, è un richiamo al passato, in quanto prende in considerazione il patrimonio e l’arte che negli anni si sono accumulati in Italia, i quali la rendono uno dei Paesi con il maggior numero di beni culturali e naturali al mondo, e si focalizza sull’importanza della “tutela”. La formulazione letterale dell’articolo cristallizza dei principi già disciplinati nelle due principali leggi di tutela previgenti: la l. 1 giugno 1939, n. 1089 sulla tutela delle cose di interesse storico o artistico e la l. 29 giugno 1939, n. 1497 sulla protezione delle bellezze naturali¹.

È di rilievo sottolineare che l’art. 9 della Costituzione rientri nei principi fondamentali immutabili. Da qui si evince l’immensa importanza che la cultura ha nella vita della Repubblica italiana e di ciò erano ben consapevoli i Costituenti. La loro volontà era consegnare alle generazioni future uno strumento potente per contrastare regimi dittatoriali e imposizioni arbitrarie, nonché per educare il popolo².

C’è differenza tra “promozione” e “tutela” del patrimonio storico e artistico, ma le due attività sono collegate in quanto “*i beni culturali sono uno degli elementi fondamentali della civilizzazione e della cultura dei popoli*”³ e in quanto tali la Repubblica ha l’obbligo di individuarli, conservarli e assicurarne la pubblica fruizione. A differenza di altri beni, i beni culturali restano vincolati alla funzione di testimonianza di civiltà connessa a questa

¹ Mansi A., *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, Cedam, 2004, p. 24.

² Marconi I., *L’articolo 9 della Costituzione: cultura, paesaggio e ricerca*, Altalex, 16 aprile 2021, <https://www.altalex.com/guide/articolo-9-della-costituzione>.

³ Cfr. i “Considerando” della Convenzione Unesco 1970.

loro natura, grazie al loro integrale affidamento, per quanto attiene al loro essere beni culturali, alla mano pubblica. Il valore della testimonianza di civiltà si compenetra così profondamente nell'elemento materiale del bene culturale tanto da formare un bene giuridico, che è diventato oggetto di protezione diretta da parte dello Stato⁴.

Data l'enorme importanza di tutelare il patrimonio culturale e naturale italiano, il Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi emanò il Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, approvando il "Codice dei beni culturali e del paesaggio" ai sensi dell'art. 10 della l. 6 luglio 2002, n.137⁵.

Nella PARTE PRIMA – *Disposizioni generali* – art. 1 si delibera che "Lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni assicurano e sostengono la conservazione del patrimonio culturale e ne favoriscono la pubblica fruizione e la valorizzazione". Conservazione, fruizione e valorizzazione devono essere assicurate anche dagli altri soggetti pubblici e dai "privati proprietari, possessori o detentori di beni appartenenti al patrimonio culturale".

La tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale sono indispensabili per preservare la memoria della comunità e del territorio e per promuovere lo sviluppo della cultura.

Il "patrimonio", dal latino *patrimonium*, unione di due termini latini *pater* [padre] e *munus* [dovere], letteralmente significa *il patrimonio è il dovere del padre*, e per estensione si riferisce a tutte le cose che appartengono al padre, le quali vengono lasciate ai figli. Tale concetto rimanda all'eredità, infatti "patrimonio" in inglese si traduce con "*Heritage*" che significa sia eredità che patrimonio.

"Patrimonio", come "*Heritage*", è un termine abbastanza discusso in letteratura, non vi è una definizione univoca, ma sicuramente è rappresentativa quella per cui viene definito come "l'insieme delle ricchezze, dei valori materiali e non materiali che appartengono per eredità e tradizione a una comunità o anche a un singolo individuo"⁶, quindi anche allo Stato inteso quale persona giuridica. Vi si ritrova inoltre il concetto di eredità: in

⁴ Fiorilli M., Gatti S., *Beni culturali. Fiscalità. Mecenatismo. Circolazione*, Editoriale Scientifica, 2019, p. 19.

⁵ L'art. 10 della l. 6 luglio 2002, n.137 riguarda la "*delega per il riassetto e la codificazione in materia di beni culturali e ambientali, spettacolo, sport, proprietà letteraria e diritto d'autore*", ovvero il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per il riassetto e la codificazione delle disposizioni legislative nelle citate materie.

⁶ V. voce *Patrimonio*, in <https://www.treccani.it/vocabolario/patrimonio>.

effetti l'accezione di "patrimonio culturale" all'interno della presente tesi si riferisce a tutti i beni mobili e immobili che vengono trasmessi dalle generazioni passate alle generazioni future. Tutto ciò che è stato prodotto nel passato è un'esperienza collettiva che può arricchire il nostro presente e futuro. E, ovviamente, non si tratta di un patrimonio culturale dalla valenza solamente patrimoniale ed economica, ma anche comprensivo dei valori e degli interessi di cui le cose materiali sono portatrici. Il concetto di patrimonio promana dal concetto di patrimonio puro e semplice, ma è più complesso: comprende anche il linguaggio dei beni culturali, il quale si rivela essere senza tempo più delle cose su cui si fonda anche se può variare; esso comprende le tradizioni, le attività culturali, gli usi e costumi che rivivono nelle cose di tutti i giorni⁷. Il patrimonio è un elemento cruciale della Repubblica italiana e, come tutti gli altri elementi essenziali e fondamentali previsti dalla Costituzione, va difeso dallo Stato e dall'intero corpo sociale.

Ai fini del presente lavoro si tratterà principalmente del "patrimonio culturale" di cui si riportano due definizioni: una contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio e una fornita dall'Unesco.

1.1.1 Le definizioni di "Patrimonio culturale"

L'art. 2 del Codice dei beni culturali e del paesaggio fornisce la seguente definizione di patrimonio culturale:

Il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici.

I beni culturali sono tutte le cose mobili e immobili che hanno un "interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico"⁸ e le cose che attengono alla paleontologia, alla preistoria, alle civiltà primitive, alla numismatica ed ogni cimelio variamente costituito avente carattere di rarità o di pregio. L'art. 10, co. 2, del Codice elenca nel dettaglio quali sono i beni culturali che rimangono sottoposti a tutela anche nel caso in cui i soggetti a cui appartengono mutino la loro natura giuridica in qualche modo:

- raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi;
- archivi e singoli documenti;

⁷ Mansi A., *op. cit.*, pp. 25-26.

⁸ Art. 10, co. 1, del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

- raccolte librerie delle biblioteche.

Tali beni possono essere di appartenenza dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali⁹ e di ogni altro ente o istituto pubblico. Sono considerati altresì beni culturali, secondo l'art. 10, co. 3, tutte le cose mobili e immobili appartenenti a persone giuridiche private senza scopo di lucro che rivestono un interesse storico, artistico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante; archivi e singoli documenti appartenenti a privati, che rivestono un interesse particolarmente importante; raccolte librerie, appartenenti a privati, di eccezionale interesse culturale; cose mobili e immobili, a chiunque appartenenti, che rivestono un ruolo particolarmente importante in quanto rappresentano testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, religiose o collettive; le cose, a chiunque appartenenti, che rappresentino un interesse archeologico, storico, artistico o etnoantropologico eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione; le collezioni o serie di oggetti, a chiunque appartenenti, diverse da quelle indicate nel co. 2, che per rilevanza artistica, storica, archeologica, numismatica o etnoantropologica, rivestono come complesso un eccezionale interesse. Ai sensi dell'art. 10, co. 5, non sono soggette alla disciplina del Titolo I le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche senza scopo di lucro, le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico e le collezioni o serie di oggetti, che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre settanta anni. Inoltre non sono soggette a tale disciplina nemmeno le cose di interesse storico, artistico, archeologico o etnoantropologico eccezionali per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione, che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni. Tale decisione è stata presa principalmente per tutelare la produzione artistica di questi autori e per mantenerla libera da vincoli amministrativi e normativi che ne limiterebbero la commerciabilità, nonché la libera espressione dell'attività professionale dell'artista¹⁰.

Nel bene culturale si distinguono due elementi: un elemento materiale che può essere oggetto di diritti di natura patrimoniale e un elemento immateriale che viene veicolato e trasmesso alle generazioni future attraverso l'elemento materiale. Il bene culturale è,

⁹ Per "altri enti pubblici territoriali" si intendono i comuni, le città metropolitane e le provincie.

¹⁰ Lo Schiavo G., *Verifica e dichiarazione dell'interesse culturale*, in *I quaderni della fondazione italiana per il notariato*, Gruppo24ore, 2009, p. 13.

dunque, oggetto di un duplice interesse: da un lato l'interesse del proprietario di godere e disporre della cosa ai fini economici; dall'altro, l'interesse pubblico al mantenimento della testimonianza culturale. Il potenziale contrasto tra i due interessi è risolto dalla legge, la quale tutela l'interesse alla preservazione della memoria della comunità nazionale e del suo territorio¹¹.

I beni paesaggistici sono le cose immobili *“espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio”*¹². Tali immobili o aree devono avere caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica, o essere bellezze panoramiche (come quadri e belvedere) accessibili al pubblico, ville, giardini e parchi di bellezza non comune. Inoltre tra le aree paesaggistiche tutelate per legge (art. 142) rientrano territori costieri e contermini ai laghi entro i 300 metri dalla linea di battigia, fiumi, torrenti e corsi d'acqua iscritti in appositi elenchi, montagne per la parte eccedente i 1.600 metri sul livello del mare (catena alpina) e i 1.200 metri (catena appenninica e isole), ghiacciai e circoli glaciali, parchi e riserve nazionali o regionali, foreste e boschi danneggiati dal fuoco o sottoposti a vincolo di rimboschimento, zone umide, zone di interesse archeologico e vulcani.

Per “paesaggio” invece si intende *“una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni”*¹³. Altra definizione di paesaggio è fornita dalla Convenzione europea del paesaggio firmata a Firenze il 20 ottobre 2000: *“paesaggio designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni”*¹⁴.

Le leggi di tutela degli aspetti naturali sono sorte in periodo successivo alle norme sulla tutela dei beni storici o artistici e sono state ancorate ai ricordi storici che ad esse si connettevano. Solo più tardi, con la l. 11 giugno 1922, n. 778, trovarono esplicita protezione anche le particolarità naturalistiche di singolare bellezza non modificate dall'uomo. La successiva l. 29 giugno 1939, n. 1497 estese la tutela anche a cose prettamente naturali come le singolarità geologiche o le bellezze panoramiche considerate

¹¹ Fiorilli M., Gatti S., *op. cit.*, p. 15.

¹² Art. 2 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

¹³ *Ivi*, art. 131.

¹⁴ Convenzione europea del paesaggio adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a Strasburgo il 19 luglio 2000 e aperta alla firma a Firenze il 20 ottobre 2000. Ad oggi la Convenzione è stata firmata e ratificata da 40 Paesi, tra cui l'Italia che è tra i firmatari originari ed ha ratificato la Convenzione con la l. 9 gennaio 2006, n. 14.

come quadri naturali, ampliando il concetto di bene tutelabile, ricomprendendovi, ad esempio, la categoria dei complessi di cose immobili, tra cui i centri storici. Quindi il concetto di paesaggio veniva piano piano ampliandosi, comprendendo anche tutto ciò che di un territorio è opportuno conservare e valorizzare (come, ad esempio, opere di cultura agraria e di infrastrutturazione del territorio). Fu merito della Commissione Franceschini¹⁵ aver coniato la definizione di “beni culturali ambientali” per indicare i beni di tipo paesaggistico e quelli di tipo urbanistico che dovevano considerarsi bellezze naturali. Per beni di tipo paesaggistico si intendono quei beni specificatamente naturali aventi carattere geografico o ecologico di rilevante interesse per la storia naturale, e quei beni naturali che documentino una civile trasformazione dell’ambiente naturale ad opera dell’uomo. I beni urbanistici, invece, sono quei beni costituiti da strutture insediative di particolare pregio, in quanto vive testimonianze di civiltà¹⁶.

La seconda definizione di patrimonio culturale che si riporta è quella fornita dall’UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*¹⁷). Secondo l’agenzia speciale delle Nazioni Unite il patrimonio culturale è costituito da “*beni culturali e naturali che possiedono un valore universale eccezionale (Outstanding Universal Value – OUV) per l’intera umanità*”. Secondo la Convenzione per la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale, adottata il 16 novembre 1972 a Parigi, i beni culturali sono beni aventi valore universale eccezionale dal punto di vista scientifico, etnologico, antropologico, storico, artistico o estetico, mentre i beni naturali devono avere un valore universale eccezionale dal punto di vista scientifico e/o estetico¹⁸. Avere “valore universale eccezionale” significa possedere una rilevanza culturale e/o naturale così eccezionale da trascendere i confini nazionali e da essere di importanza comune per le generazioni presenti e future di tutta l’umanità. Per questo motivo la protezione permanente di questo patrimonio è indispensabile e di massima importanza per la comunità internazionale¹⁹.

¹⁵ Si tratta della Commissione d’indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e paesaggistico, presieduta dall’onorevole Franceschini istituita a seguito della l. 26 aprile 1964, n. 310, su proposta del Ministero della Pubblica Istruzione.

¹⁶ Mansi A., *op. cit.*, pp. 580-583.

¹⁷ In italiano “Organizzazione delle Nazioni Unite per l’educazione, la scienza e la cultura”.

¹⁸ Art. 1 della Convenzione per la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale, Parigi, 16 novembre 1972.

¹⁹ La definizione di “*Outstanding Universal Value*” è contenuta nelle *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, p. 24, recuperabile nella pagina ufficiale di UNESCO al seguente indirizzo <https://whc.unesco.org/en/guidelines/>.

Mentre per quanto riguarda l'espressione "*beni culturali*" non vi è una nozione universalmente riconosciuta ed accettata. Il diritto dell'Unione Europea, in particolare, non fornisce nessuna nozione in merito, al contrario delle normative internazionali. L'espressione "*beni culturali*" viene usata per la prima volta nella Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato²⁰, stipulata a L'Aja il 14 maggio 1954. La presente Convenzione rappresenta il primo atto internazionale interamente dedicato alla protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, nonché il primo a definire con l'espressione "ben culturale" l'oggetto della tutela nel medesimo ambito. All'art. 1 riporta la definizione di "*beni culturali*", ovvero i beni mobili o immobili, di grande importanza per il patrimonio culturale dei popoli; gli edifici la cui destinazione principale ed effettiva è di conservare o di esporre beni culturali mobili; i centri comprendenti un numero considerevole di beni culturali, detti "centri monumentali"²¹. A partire da questa prima definizione, la nozione di "beni culturali" ha subito un'evoluzione costante che ne ha determinato un ampliamento sino a ricomprendere beni mobili, immateriali e diritti culturali. I principali strumenti internazionalistici che hanno influito sull'ampliamento della nozione sono stati: la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale del 2003, la Convenzione per la protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali del 2005 e la Convenzione quadro sul valore dell'eredità culturale per la società del 2005 che si approfondiranno in seguito. In generale si può affermare che il bene culturale sia l'esito di un giudizio valutativo lasciato alla discrezionalità tecnica degli esperti (quali antropologi, architetti, storici dell'arte, ecc., incardinati nel Ministero della cultura). Trattandosi di una "nozione liminale"²², ossia una nozione a cui la normativa giuridica non dà un proprio contenuto o una propria definizione, il giudizio sul fatto che un certo bene sia o meno culturale, cioè una testimonianza di civiltà di particolare e significativo interesse, è lasciato alle valutazioni soggettive, opinabili, dei tecnici preposti a tale valutazione²³. Il legislatore

²⁰ *Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*, entrata in vigore il 7 agosto 1956. Alla Convenzione aderiscono 133 Stati ed è stata ratificata dall'Italia il 9 maggio 1958.

²¹ Per la definizione integrale si rimanda all'art. 1 della Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato.

²² Il termine "nozione liminale" venne utilizzato da Massimo Severo Giannini nel noto saggio del 1976 "*I beni culturali*", in Riv. trimestrale diritto pubblico, p. 1010.

²³ Bartolini A., *Il bene culturale e le sue plurime concezioni*, in *Diritto amministrativo*, 2019, fasc. 2, pp.224-225.

che si è occupato, e tutt'ora si occupa, di beni culturali è passato da una concezione estetizzante a una concezione storicistica (a partire dai lavori della Commissione presieduta dall'On. Francesco Franceschini di fine anni '60 per arrivare alla fase contemporanea compendiata nel Codice dei beni culturali e del paesaggio). La concezione estetizzante mirava a tutelare soprattutto le "cose d'arte", cioè i beni caratterizzati da bellezza espressiva o da rarità. Mentre la visione storicistica tutela la cosa in quanto testimonianza di civiltà, cioè per il suo valore di testimonianza di un determinato assetto storico e culturale. Perciò si è andata formando una nuova filosofia che individua nella cultura materiale dei popoli i valori fondanti della civiltà²⁴. Si noti che nel Codice dei beni culturali e del paesaggio è esplicita l'assenza del richiamo espresso dei beni culturali immateriali; assenza in parte temperata dal riferimento alle "*testimonianze aventi valore di civiltà*" (art. 2, co.2), riconducibili al patrimonio culturale immateriale, anch'esso da considerarsi destinato, ai sensi dell'art. 2, co. 4, alla "*fruizione della collettività, compatibilmente con le esigenze di uso istituzionale e sempre che non vi ostino ragioni di tutela*".

1.1.2 Tutela, valorizzazione e conservazione del patrimonio culturale

Si ritiene opportuno porre attenzione al termine "*tutelare*" presente nel co. 2 dell'art. 9 della Costituzione. La tutela si riferisce alla capacità di proteggere, salvaguardare, difendere qualcosa. Nel caso del patrimonio culturale, per "*tutelare*" si intende avere le capacità conoscitive atte a individuare i beni che costituiscono il patrimonio culturale e a garantirne la protezione e conservazione per fini di pubblica fruizione, di godimento e di conoscenza collettivi.

La legislazione di tutela si svolgerà con differenti modalità a seconda delle varie tipologie di cose (quali di queste sono sottoposte alla legislazione di tutela e quali no), del momento iniziale dell'assoggettamento di una cosa alla disciplina di tutela, che è diversa a seconda della qualità del proprietario (ente pubblico o persona giuridica senza fine di lucro o privato), e per alcune categorie di beni a seconda dell'epoca della loro realizzazione, e a seconda della vita del bene culturale (usi, fruizioni, valorizzazioni) all'interno della particolare disciplina di tutela²⁵. Le caratteristiche fondamentali delle leggi di tutela sono:

a) il riconoscimento del valore culturale o paesaggistico di una cosa;

²⁴ *Ibidem*, p. 227.

²⁵ Mansi A., *op. cit.*, p. 50.

- b) il diritto di prelazione spettante allo Stato nel caso di trasferimento a titolo oneroso di un bene culturale;
- c) il regime previsto per le esportazioni;
- d) la disciplina dei ritrovamenti e delle scoperte archeologiche;
- e) il regime sanzionatorio dai risvolti penali, amministrativi e civili²⁶.

La tutela si manifesta nel riconoscimento del bene tramite il procedimento di verifica o dichiarazione di interesse culturale a seconda della sua natura proprietaria; si esplica nella protezione e nella conservazione. L'introduzione del procedimento di verifica dell'interesse culturale rappresenta la più importante novità perché si passa da un regime generale e indifferente di tutela, a un regime di verifica caso per caso della vigenza in quei beni dell'interesse culturale²⁷. La verifica di interesse culturale, disciplinata dall'art. 12 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, si fonda su due esigenze contrapposte. Da un lato la necessità di tutelare preventivamente tutti quei beni che, per loro natura e appartenenza, rivestono un potenziale interesse culturale; dall'altro la necessità di liberalizzarne la circolazione. La verifica è effettuata d'ufficio o su richiesta dei soggetti cui le cose appartengono, da parte degli organi del Ministero della cultura. L'operatività d'ufficio viene disposta per evitare ogni eventuale incertezza in ordine al regime di tutela, mentre l'attivazione su richiesta della parte si fonda sulla possibilità di ottenere la liberalizzazione del bene da ogni vincolo in ordine alla tutela e alla circolazione. In caso di esito positivo della verifica, i beni sono definitivamente soggetti alle disposizioni di tutela; al contrario se la verifica si conclude con esito negativo i beni vengono esclusi dalle disposizioni di tutela. La dichiarazione deve essere supportata da una valida motivazione con riguardo all'esistenza degli elementi giustificativi dell'interesse storico o artistico atto a determinare l'imposizione del vincolo, nonché si deve accertare il collegamento dei beni e della loro utilizzazione con gli accadimenti della storia e della cultura. Con riferimento al procedimento di verifica o di dichiarazione, è possibile classificare i beni culturali (c.d. criterio di classificazione oggettivo): l'art. 10, co. 1, definisce i beni culturali in quanto tali perché mantengono tale qualificazione fino all'eventuale verifica in senso negativo; il co. 2 descrive i beni che per loro natura rivestono la qualifica di beni culturali senza che si richieda alcuna verifica; mentre il co. 3 ricomprende nella categoria di beni culturali quei beni che, prescindendo dalla titolarità,

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*, p. 43.

possono essere qualificati tali solo dopo la conseguente dichiarazione. Altrimenti i beni culturali si possono classificare sulla base della titolarità (c.d. criterio soggettivo), per cui tutti i *“beni appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, agli altri enti ed istituti pubblici, alle persone giuridiche private senza scopi di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti”* sono beni culturali, salvo verifica (art. 10, co. 1); i beni dei privati non costituiscono beni culturali, salvo dichiarazione (art. 10, co. 3). Con riferimento invece al livello di interesse della dichiarazione, per i beni pubblici l’interesse di riferimento è solo *“semplice”* (art. 10, co. 1), mentre per i beni privati l’interesse deve essere *“particolarmente importante”* (art. 10, co. 3, lett. *a*) e *b*), e deve essere addirittura *“eccezionale”* per i beni indicati alle successive lettere del co. 3 del medesimo articolo²⁸. Stante la classificazione sopra evidenziata è opportuno mettere in rilievo le differenti conseguenze in ordine al sistema della relativa tutela. Per i beni di proprietà pubblica è espressamente prevista una tutela immediata: ovvero i beni indicati all’art. 10, co. 1, *“che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni”*, sono sottoposti alle disposizioni di tutela fino a quando non sia stata effettuata la verifica dell’interesse, *“sulla base di indirizzi di carattere generale stabiliti dal Ministero al fine di assicurare uniformità di valutazione”* (art. 12, co. 1 e 2). L’interesse culturale semplice è anche quello che consente allo Stato di vietare l’uscita dal territorio della Repubblica di qualsiasi bene che ne sia dotato. La dichiarazione d’interesse rappresenta la fase finale di un procedimento amministrativo in senso stretto, la cui disciplina è contenuta nell’art. 14, secondo cui *“il soprintendente avvia il procedimento per la dichiarazione dell’interesse culturale, anche su motivata richiesta della regione e di ogni altro ente territoriale interessato, dandone comunicazione al proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo della cosa che ne forma oggetto”*. La scelta di distinguere tra possessore e detentore indica che l’amministrazione può decidere di dare comunicazione della dichiarazione di interesse culturale al proprietario o a colui il quale detiene la cosa abusivamente. Nel caso invece di contitolari è sufficiente la notifica eseguita a uno di essi. La notificazione rappresenta un requisito di efficacia della dichiarazione di interesse, rappresentando il momento conclusivo del procedimento relativo. La dichiarazione di interesse culturale è trascritta su richiesta del Soprintendente nei registri immobiliari e annotata nel registro conservato presso il Ministero, il quale ne

²⁸ Per un approfondimento sui criteri si rimanda alla lettura del contributo di Lo Schiavo G., *op. cit.*, p. 32-33.

forma e conserva un apposito elenco, anche su supporto informatico (art. 15). La trascrizione è necessaria e sufficiente per rendere il provvedimento di vincolo opponibile ai terzi. L'eventuale mancata trascrizione del vincolo non è condizione ostativa alla fruizione del regime agevolativo²⁹.

Per quanto riguarda i beni di appartenenza privata il regime di tutela si esplica mediante una rigida regolamentazione di carattere giuridico amministrativo relativo all'uso, alla conservazione e alla circolazione dei beni culturali, e comporta interventi volti non solo all'individuazione dei beni, ma anche a prevenire il degrado e a favorirne la conservazione e il restauro. La dichiarazione dell'interesse culturale del bene immobile di proprietà privata prevista agli artt. 13 ss. è diretta ad accertare la sussistenza dell'interesse richiesto dall'art. 10, co. 3. Si tratta di un provvedimento amministrativo adottato ed emanato dal Ministero su proposta dei soprintendenti che assume la forma di un decreto. L'avvio del procedimento di dichiarazione indicato dall'art. 14 è un autonomo atto ufficiale del soprintendente che andrà comunicato al proprietario, possessore o detentore della cosa; comunicazione che deve essere il più esauriente possibile per quanto riguarda le caratteristiche fisiche del bene e la descrizione dei suoi pregi. Inoltre la comunicazione deve contenere l'avviso che da quel momento e sino al termine del procedimento il Ministero potrà adottare provvedimenti cautelari³⁰. La motivazione della dichiarazione deve contenere il tipo di interesse che giustifica il provvedimento e la descrizione completa della cosa con ogni possibile riferimento all'autore o alla sua scuola o al periodo di esecuzione, allo stile o all'epoca, alla sua rarità o eccezionalità. Il Ministero può servirsi di riferimenti bibliografici, di studi, pareri, citare relazioni, indagini o studi di terzi, può svolgere direttamente delle indagini o richiamarsi a quelle svolte da altri, a condizione che sia possibile desumere in modo chiaro le ragioni in base alle quali la volontà dell'amministrazione si è determinata³¹. In sintesi l'imposizione del vincolo di particolare interesse è il frutto di un'attività tecnico-discrezionale dell'amministrazione, non sindacabile in quanto tale, in sede di legittimità se non sotto il profilo della congruità e logicità della motivazione, per travisamento dei fatti o per manifesta illogicità³². Ovviamente la dichiarazione non crea l'interesse culturale, ma lo rivela, significa che il bene culturale è tale sin dalla sua origine, contiene in sé quegli

²⁹ Fiorilli M., Gatti S., *op. cit.*, p. 39.

³⁰ Mansi A., *op. cit.*, pp. 70-71.

³¹ *Ibidem*, p. 85.

³² *Ibidem*, p. 97.

aspetti e quelle connotazioni di rilevante interesse pubblico che possono comportare limitazioni alla proprietà privata. Si noti che non si può porre il vincolo allorché la cosa sia degradata a tal punto da non rivestire più alcun interesse oppure sia stata totalmente cancellata. Potrà invece vincolarsi la cosa che a causa del precedente degrado debba venir demolita, perché in tal caso il vincolo già imposto avrà rilevanza nella successiva ricostruzione.³³ Le disposizioni di legge impongono al proprietario privato obblighi di manutenzione e custodia della cosa che trovano piena giustificazione nel valore del bene per la collettività. Solo la pubblica amministrazione e solo nei casi previsti dalla legge può imporre delle limitazioni volte a evitare che i beni soggetti al vincolo di tutela culturale possano subire pregiudizi al loro stato di conservazione. L'effetto del vincolo non si manifesta in forma di divieti assoluti, bensì si deve richiedere il preventivo assenso dell'Autorità competente per il compimento di tutte le attività potenzialmente idonee ad incidere sulla condizione materiale del bene protetto³⁴.

Vi sono inoltre delle categorie di beni assoggettati a specifiche disposizioni di tutela, ovvero: a) beni archivistici (art. 10, co. 3, lett. b));

b) raccolte librerie (art. 10, co. 3, lett. c));

c) visite e accessi da parte di privati e l'apertura al pubblico degli immobili oggetto di interventi conservativi (art. 38) o di beni che rivestono un interesse culturale eccezionale (art. 104) che richiama le categorie elencate nell'art. 10, co. 3, lett. a) (raccolte museali, pinacoteche, gallerie) e lett. c) (raccolte librerie).

È vietato il distacco di affreschi, graffiti, stemmi, lapidi, iscrizioni, tabernacoli e altri elementi decorativi di edifici, oltre alla rimozione di cippi e monumenti che costituiscono le vestigia della Prima guerra mondiale senza l'autorizzazione del soprintendente (art. 11). Tale divieto è giustificato dal fatto che gli ornamenti appena citati rappresentano una documentazione visiva e permettono una lettura completa non solo dell'edificio, ma degli avvenimenti che hanno lì trovato svolgimento, e quindi della storia sia del singolo edificio sia di quella più ampia del quartiere, della città e della Nazione. Gli ornamenti sono riconosciuti meritevoli di tutela per ragioni storiche (l'opera è collegata all'origine o alle vicende dell'edificio); per ragioni artistiche (gli effetti di luce, l'architettura, la tecnica, l'uso dei materiali, ecc.); per ragioni giuridiche (il proprietario dell'edificio decorando la parete esterna impone esso stesso all'edificio il vincolo della monumentalità)³⁵. È vietato

³³ *Ibidem*, p. 102.

³⁴ Fiorilli M., Gatti S., *op. cit.*, p. 20.

³⁵ Mansi A., *op. cit.*, pp. 358-359.

inoltre “*modificare la destinazione d’uso degli studi d’artista e rimuoverne il contenuto costituito da opere, documenti, cimeli e simili*” (art. 51, co. 1), come anche l’esercizio commerciale nelle aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico di valore culturale (art. 52, co. 1). “*Chiunque esercita l’attività di vendita al pubblico, di esposizione ai fini di commercio o di intermediazione finalizzata alla vendita di opere di pittura, scultura e grafica o di oggetti di antichità o di interesse storico od archeologico*”, o comunque chiunque “*venda le opere o gli oggetti medesimi, ha l’obbligo di consegnare all’acquirente la documentazione che ne attesti l’autenticità o almeno l’attribuzione e la provenienza*” (art. 64).

Le funzioni in materia di tutela del patrimonio culturale sono esercitate dal Ministero della cultura in modo diretto o conferendone l’esercizio alle regioni sulla base di accordi o intese e previo parere della Conferenza Stato-regioni (in questo caso si parla di tutela indiretta). L’art. 45 del Codice attribuisce all’Amministrazione la funzione di creare le condizioni affinché il valore culturale insito nel bene possa esprimersi, prescrivendo “*le distanze, le misure e le altre norme dirette ad evitare che sia messa in pericolo l’integrità dei beni culturali immobili, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente e decoro*”³⁶ secondo criteri di congruenza, ragionevolezza e proporzionalità. La norma attiene all’uso “esterno” del bene e prescrive che entro un determinato perimetro non possono svolgersi attività incompatibili con il monumento vincolato. L’integrità delle cose d’arte, la prospettiva, la luce degli immobili, le condizioni di ambiente e di decoro dei monumenti possono venire messe in pericolo non solo da attività edilizie o da modificazioni o alterazioni materiali, ma anche da una loro utilizzazione non conforme alle regole del decoro³⁷. Il procedimento per l’imposizione del vincolo indiretto è disciplinato dagli artt. 46 e 47 del Codice. Una volta attivato il procedimento volto alla dichiarazione dell’interesse culturale di un bene e al conseguente vincolo diretto, l’Amministrazione statale attiva anche il procedimento volto all’imposizione del vincolo indiretto. Le norme sulla tutela indiretta prevedono anche la preventiva autorizzazione da parte dell’Amministrazione per il prestito di beni culturali (art. 48), per l’apposizione di manifesti e cartelli pubblicitari (art. 49) e per usi di beni non compatibili con il vincolo indiretto (art. 28).

³⁶ Art. 45, co. 1, del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

³⁷ Mansi A., *op. cit.*, pp. 454-455.

Ogni ente territoriale e statale preposto alla tutela del patrimonio culturale beneficia di supporto scientifico e amministrativo da un sistema informativo, comprensivo anche di una componente territoriale (SIT), denominato “Carta del Rischio”. Implementata dall’Istituto Centrale del Restauro (ICR), la Carta del Rischio è un sistema di sperimentazione e ricerca sul territorio il cui obiettivo è conoscere il rischio di danno dei beni immobili. Le informazioni sui potenziali fattori di rischio che investono il patrimonio culturale vengono rese disponibili grazie a un sistema di banche dati, alfanumeriche e cartografiche, che si trovano all’interno della Carta del Rischio. I singoli beni sono valutati come unità di una popolazione statistica di cui si cerca di valutare il livello di vulnerabilità e quindi di rischio. Con tale approccio statistico è stato costruito il modello di rischio. I fattori di rischio sono stati suddivisi in:

- vulnerabilità individuale (V), funzione che indica il livello di esposizione di un dato bene all’aggressione dei fattori territoriali ambientali;
- pericolosità territoriale (P) che mostra il livello di potenziale aggressività di una data area territoriale, indipendentemente dalla presenza di beni.

Il sito della Carta del Rischio è liberamente accessibile per la consultazione e la gestione degli atti di tutela dei beni culturali³⁸.

Anche “*valorizzazione*” è un termine chiave al quale viene attribuita molta importanza all’interno del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Valorizzare il patrimonio culturale significa promuoverne la conoscenza e assicurarne la sua migliore utilizzazione e fruizione da parte del pubblico, oltre alla promozione e al sostegno degli interventi di conservazione del medesimo patrimonio (art. 6). L’assicurazione delle migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio è ciò che distingue la valorizzazione dalla semplice offerta della fruizione, di cui trattano gli artt. 101 ss. (in particolare il titolo II tratta i temi della fruizione e della valorizzazione), e la caratterizza come azione dinamica di innovazione migliorativa. Il termine “utilizzazione” posto accanto a “fruizione” indica un uso dei beni culturali diverso dal godimento pubblico, che include anche l’uso in chiave economica del patrimonio culturale³⁹. Il Codice distingue inoltre la valorizzazione dalla fruizione per genere e differenza. La fruizione va intesa

³⁸ V. Carta del Rischio, Direzione Generale Sicurezza del Patrimonio Culturale, reperibile al seguente link <http://www.cartadelrischio.beniculturali.it/>.

³⁹ Bellezza E., *Intervento notarile nella valorizzazione: costituzione di enti e conferimento d’uso di beni culturali. Note e proposte legislative*, in *I quaderni della fondazione italiana per il notariato*, Gruppo24ore, 2009, p. 69.

come attività di offerta alla pubblica fruizione di beni del patrimonio culturale ed è obiettivo intrinseco sia della tutela che della valorizzazione. Perciò la fruizione è ascrivibile in misure percentuali di volta in volta variabili tanto alla tutela quanto alla valorizzazione, mentre la valorizzazione è la tendenza al miglioramento nell'attuazione del servizio di fruizione⁴⁰. Da un punto di vista logico la fruizione precede la valorizzazione perché collegata inscindibilmente alla tutela; la valorizzazione rappresenta invece un *quid pluris*: attiene ai modi attraverso i quali si incrementa la conoscenza del bene e si accresce il livello qualitativo e quantitativo della fruizione, intervenendo sul bene già tutelato e fruibile⁴¹. Anche nella definizione delle attività di valorizzazione dell'art. 111, co. 1, è stata ravvisata l'intenzione di ridimensionare la portata del significato della valorizzazione in modo da far emergere la funzione della fruizione. Gli accordi di fruizione, di cui all'art. 102, co. 5, fanno in modo che i beni di appartenenza diversa si coniughino in un progetto unitario di gestione (ove è anche possibile il trasferimento della disponibilità del bene dallo Stato alle regioni). Gli accordi di valorizzazione hanno invece ad oggetto le attività di valorizzazione e sfociano nell'individuazione comune di una forma di gestione (diretta o indiretta) tra quelle previste dall'art. 115⁴².

Delle azioni in materia di valorizzazione se ne occupa il Ministero della cultura, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali, ed è prevista anche la partecipazione di soggetti privati (si tratta di potestà legislativa concorrente delle regioni, a differenza della tutela che è affidata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato).

Il Capo II del Codice dei beni culturali e del paesaggio contenente 11 articoli (dal 111 al 121) stabilisce i principi di valorizzazione del patrimonio culturale. Il primo articolo del Capo II prevede che le attività di valorizzazione si sostanzino “*nella costituzione e nell'organizzazione stabile di risorse, strutture o reti*” e “*nella messa a disposizione di competenze tecniche, risorse finanziarie o strumentali*”. La valorizzazione può essere declinata nelle modalità di valorizzazione culturale ed economica. La prima si riferisce alle attività dirette alla promozione della conoscenza del patrimonio culturale; la seconda racchiude l'insieme delle iniziative dirette ad incrementare la redditività del patrimonio culturale e a sfruttare il bene culturale per produrre ricchezza in un contesto esterno al

⁴⁰ *Ibidem.*

⁴¹ *Ibidem.*

⁴² *Ibidem.*

bene stesso⁴³. Dal punto di vista della valorizzazione economica si ritiene ormai utile aprire il sistema organizzativo dei beni culturali di proprietà pubblica a modelli gestionali redditivi, sempre rispettando il principio di fruizione pubblica e gratuita dei beni. La valorizzazione è diventata un catalizzatore di processi che producono effetti positivi sullo sviluppo dei territori. Cultura e sviluppo creano un binomio in grado di stimolare nuove forme di fruizione del patrimonio culturale, garantendo un miglior godimento da parte del pubblico. Un esempio di tale binomio è rappresentato dai distretti culturali, ovvero insiemi di risorse e attività culturali che hanno un legame di tipo simbolico e letterario con una comunità e un territorio⁴⁴. Tali distretti permettono di coniugare valorizzazione culturale ed economica, contribuendo alla lotta alle disuguaglianze. Gli interventi di rigenerazione urbana aventi ad oggetto i beni culturali, rappresentano un altro esempio del binomio cultura e sviluppo, in quanto i beni culturali vengono impiegati per accrescere le possibilità di accesso alla cultura da parte dei membri della collettività, contribuendo allo stesso tempo al suo progresso culturale. La rigenerazione culturale rappresenta uno degli obiettivi primari del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) adottato dal Governo nel 2021 per pianificare la ripresa culturale, economica e sociale del Paese dopo la pandemia da Covid-19.

Tutte le attività possono essere realizzate anche da soggetti privati, di fatti la valorizzazione può essere ad iniziativa pubblica o privata. Se la gestione della valorizzazione del patrimonio culturale è ad iniziativa pubblica, significa che lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici assicurano la valorizzazione dei beni culturali che si trovano all'interno degli istituti e dei luoghi della cultura indicati all'art. 101, mentre per gli altri beni pubblici, la valorizzazione è assicurata compatibilmente con lo svolgimento degli scopi istituzionali a cui essi sono destinati (art. 112, co. 1 e 3). *“Lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali stipulano accordi per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione, nonché per elaborare [...] piani strategici di sviluppo culturale”*. Tali *“accordi possono essere conclusi su base regionale o subregionale [...] e promuovono altresì l'integrazione delle infrastrutture e dei settori produttivi collegati”*. Previo consenso degli interessati, gli accordi possono riguardare anche beni di proprietà privata. Infatti è possibile anche stipulare accordi tra Stato, regioni, altri enti pubblici territoriali e privati interessati, *“per regolare servizi strumentali comuni destinati alla*

⁴³ Di Capua V., *La Convenzione di Faro. Verso la valorizzazione del patrimonio culturale come bene comune*, in *Aedon Rivista di arti e diritto online*, fasc. 3, 2021, p. 163.

⁴⁴ *Ibidem*.

fruizione e alla valorizzazione dei beni culturali”. Per le stesse finalità si possono anche creare associazioni culturali o di volontariato che abbiano per statuto finalità appunto di *“promozione e diffusione della conoscenza dei beni culturali”*. In assenza di accordi, ogni soggetto pubblico è tenuto a garantire la valorizzazione dei beni di cui ha la disponibilità (art. 112, co. 4-9). La valorizzazione ad iniziativa privata, invece, è un’attività socialmente utile in cui ne è riconosciuta la finalità di solidarietà sociale. In questo caso l’attività ad iniziativa privata può beneficiare del sostegno da parte dello Stato, delle regioni o degli altri enti pubblici territoriali e questo tipo di valorizzazione può essere diretta o indiretta: è diretta se svolta da strutture organizzative interne alle amministrazioni provviste di un certo tipo di autonomia (organizzativa e finanziaria per esempio) e di personale tecnico; al contrario, la gestione indiretta è attuata tramite *“concessione a terzi ovvero mediante l’affidamento di appalti pubblici di servizi, anche in forma congiunta e integrata, da parte delle amministrazioni cui i beni pertengono o dei soggetti giuridici costituiti ai sensi dell’art. 112, comma 5 [...]”*⁴⁵. La scelta di adottare la gestione in forma diretta o indiretta dipenderà dagli obiettivi che si intendono raggiungere, dai mezzi, metodi e tempi e da una valutazione in termini di efficacia ed efficienza. Inoltre le norme sulle forme di gestione si applicano esclusivamente alla valorizzazione in forma pubblica: al contrario le modalità di gestione della valorizzazione in forma privata sono libere.

L’art. 29 del Codice si sofferma sulla *“conservazione”* del patrimonio culturale, obiettivo fondamentale della legislazione nazionale relativa ai beni culturali. Poiché, come si preannunciava all’inizio del capitolo, il valore da proteggere è compenetrato in un oggetto materiale (può essere un edificio, una scultura, un libro, un dipinto, ecc.), conservare significa salvaguardare l’integrità fisica dei beni, con specifico riguardo alle componenti che ne esprimono il significato culturale⁴⁶. In particolare, l’attività di conservazione consiste in *“attività di studio, prevenzione, manutenzione e restauro”*⁴⁷. Nel dettaglio, *“prevenire”* significa limitare le situazioni di rischio connesse al bene culturale nel suo contesto; la *“manutenzione”* si riferisce al controllo delle condizioni del bene culturale e al mantenimento *“dell’integrità, dell’efficienza funzionale e dell’identità del bene e delle sue parti”*; *“restaurare”* significa intervenire direttamente sul bene per assicurare

⁴⁵ Art. 115, co. 3, del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

⁴⁶ Fiorilli M., Gatti S., cit., p. 20.

⁴⁷ *Ivi*, art. 29, co. 1.

l'integrità materiale del bene, il suo recupero, nonché la protezione e trasmissione dei suoi valori culturali (art. 29, co. 2-4). La conservazione del valore culturale dei beni immobili è assicurata anche attraverso un vincolo indiretto sui beni prossimi a quello vincolato. Il Codice, dopo aver sancito l'obbligo di conservazione dei beni culturali in capo allo Stato, agli enti pubblici, privati e a carico dei privati, possessori o detentori (art. 30), distingue tra interventi conservativi volontari e imposti. I primi, disciplinati dall'art. 31, sono quelli ad iniziativa del privato, possessore o detentore e seguono la procedura dell'art. 21. I secondi, previsti dall'art. 32, sono interventi che il Ministero può imporre al proprietario, possessore o detentore, necessari per assicurare la conservazione dei beni culturali. In caso di inadempimento all'obbligo di presentazione del progetto, mancata effettuazione delle modifiche richieste dal soprintendente o reiezione di esso, il Ministero procederà all'esecuzione diretta degli interventi.

La protezione dei beni culturali si articola nell'indicazione di interventi vietati (art. 20) e interventi soggetti ad autorizzazione (art. 21). L'art. 20 dispone che *“i beni culturali non possono essere distrutti, deteriorati, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da arrecare pregiudizio per la loro conservazione”*. Inoltre gli archivi pubblici e privati *“per i quali sia intervenuta la dichiarazione ai sensi dell'articolo 13 non possono essere smembrati”*. I divieti indicati dall'art. 20 non sono assoluti, ma relativi, ed è prevista la possibilità della loro rimozione in rapporto ad ogni singola iniziativa mediante un procedimento dell'amministrazione (art. 22). L'art. 21 elenca invece gli interventi soggetti ad autorizzazione da parte del Ministero, disponendo in particolare che *“l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere su beni culturali è subordinata ad autorizzazione del soprintendente”* (co. 4) e che *“l'autorizzazione è resa su progetto o, qualora sufficiente, su descrizione tecnica dell'intervento, presentati dal richiedente, e può contenere prescrizioni”* (co. 5). L'autorizzazione è rilasciata dalla Soprintendenza territorialmente competente entro il termine di centoventi giorni dalla ricezione della richiesta. Qualora la Soprintendenza chieda chiarimenti o elementi integrativi, il termine di centoventi giorni è sospeso fino a quando non viene ricevuta la documentazione richiesta (art. 22, co. 1 e 2).

Tutte le norme, le linee di indirizzo, i criteri e modelli di intervento sono definiti dal Ministero anche con il concorso delle regioni e con la collaborazione di università e istituti di ricerca.

1.1.3 Il mecenatismo culturale

Come si è potuto dedurre dal precedente sottoparagrafo, anche i privati hanno un ruolo fondamentale nei confronti del patrimonio culturale. Ogni forma di partecipazione finanziaria dei privati a favore del patrimonio culturale nazionale e dello sviluppo della cultura trova fondamento in ciò che si definisce mecenatismo culturale. La rilevanza dei beni culturali per la cultura e l'economia del Paese è indipendente dalla loro appartenenza proprietaria. Si pensi, per esempio, al loro contributo culturale nell'ambito della storia dell'arte e dell'architettura; all'incentivo offerto dal sistema turistico; al ritorno, anche economico, derivante dalla fruizione del patrimonio culturale; e al mantenimento e allo sviluppo delle competenze e professionalità collegate alla conservazione, valorizzazione e manutenzione del bene culturale⁴⁸. Purtroppo, però, in Italia la partecipazione finanziaria dei privati agli interventi di tutela non è molto sviluppata a causa dell'insufficienza di vantaggi fiscali e degli ostacoli burocratici posti agli interventi dei privati, inoltre non è riconosciuta la partecipazione finanziaria agli interventi di manutenzione e restauro dei beni culturali di proprietà privata. Tale partecipazione è subordinata alla disciplina degli interventi di conservazione del patrimonio culturale enunciata nel sottoparagrafo precedente (art. 29 del Codice dei beni culturali e del paesaggio). Le erogazioni liberali (ovvero donazioni spontanee) a favore della cultura rappresentano una delle forme di partecipazione finanziaria privata alle attività di soggetti operanti nel settore culturale, e non sono dirette solo a finanziare attività di conservazione, bensì anche le iniziative culturali in senso proprio, come ricerca e formazione professionale. Il decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito nella legge 29 luglio 2014, n. 106, ha introdotto un credito d'imposta per favorire le erogazioni liberali a sostegno della cultura. Ciò su cui fa leva il D.L. sono le agevolazioni fiscali per le erogazioni liberali e il turismo; difatti beni culturali e turismo sono un binomio vincente su cui si fonda gran parte dell'economia italiana e al quale fanno riferimento gli imprenditori privati per finanziare la cultura. Per usufruire del credito d'imposta, le erogazioni liberali devono essere effettuate in denaro e perseguire i seguenti scopi: interventi di manutenzione, restauro e protezione di beni culturali pubblici; sostegno degli istituti e dei luoghi della cultura di appartenenza pubblica, fondazioni lirico sinfoniche, teatri di tradizione e altri Enti dello Spettacolo; realizzazione, restauro e potenziamento

⁴⁸ Fiorilli M., Gatti S., *op. cit.*, pp. 89-90.

di strutture di enti e istituzioni dello spettacolo⁴⁹. L'art. 1, co. 2, del D.L. precisa che il credito d'imposta "è altresì riconosciuto qualora le erogazioni liberali in denaro effettuate per interventi di manutenzione, protezione e restauro di beni culturali pubblici siano destinate ai soggetti concessionari o affidatari dei beni oggetto di tali interventi". Il credito d'imposta è riconosciuto alle persone fisiche e agli enti commerciali nei limiti del 15 per cento del reddito imponibile e ai soggetti titolari di reddito d'impresa nei limiti del 5 per mille dei ricavi annui⁵⁰. Le persone fisiche e gli enti non commerciali che non posseggono redditi che confluiscono nella dichiarazione dei redditi non possono usufruire dell'Art Bonus. I soggetti beneficiari delle erogazioni liberali, inclusi i soggetti concessionari o affidatari di beni culturali pubblici destinatari di erogazioni liberali, comunicano mensilmente al Ministero della Cultura l'ammontare delle erogazioni liberali ricevute nel mese di riferimento. Provvedono altresì a dare comunicazione di tale ammontare, nonché della destinazione e dell'utilizzo delle erogazioni stesse, tramite il proprio sito *web* istituzionale e in un apposito portale in cui ai soggetti destinatari delle erogazioni liberali sono associate tutte le informazioni relative allo stato di conservazione del bene, gli interventi di ristrutturazione o riqualificazione, i fondi pubblici assegnati per l'anno in corso, l'ente responsabile del bene e le informazioni relative alla fruizione⁵¹. Attraverso il sito www.artbonus.gov.it è possibile per i mecenati trasmettere i dati dell'erogazione liberale effettuata e scaricare dal portale un'autodichiarazione contenente tutti i dati della liberalità. Ogni mecenate potrà inoltre scegliere se rendere pubblica o mantenere anonima la propria identità di donatore. Il decreto ministeriale 3 ottobre 2002, emendato dai decreti 19 novembre 2010 e 24 aprile 2013, stabilisce quali possono essere attualmente i beneficiari delle erogazioni liberali: a) Stato, regioni, enti locali; b) persone giuridiche costituite o partecipate dallo Stato, dalle regioni e dagli enti locali; c) enti pubblici e persone giuridiche private costituite mediante leggi nazionali o regionali; d) soggetti, aventi personalità giuridica pubblica o privata, che almeno in uno degli ultimi cinque anni antecedenti all'anno d'imposta in cui avviene l'erogazione in loro favore, abbiano ricevuto ausili finanziari, ovvero che, pur non avendoli ricevuti, si trovano nella condizione di avere diritto a riceverli; e) soggetti che abbiano comunque ricevuto aiuti finanziari, almeno in uno dei cinque anni antecedenti all'anno di imposta in cui avviene l'erogazione; f) associazioni, fondazioni e consorzi costituiti tra enti locali e soggetti

⁴⁹ Art. 1, co. 1, del D.L. 31 maggio 2014, n.83.

⁵⁰ *Ivi*, art. 1, co. 2.

⁵¹ *Ivi*, art. 1, co. 5.

aventi personalità giuridica di diritto privato; g) persone giuridiche private titolari o gestori di musei, gallerie, pinacoteche, aree archeologiche o raccolte di altri beni culturali o universalità di beni immobili soggetti ai vincoli e alle prescrizioni di cui al d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, aperti al pubblico per almeno cinque giorni alla settimana con orario continuato o predeterminato; h) persone giuridiche private che esercitano attività dirette a formare e diffondere espressioni della cultura e dell'arte. Per essere ammessi alle erogazioni liberali i soggetti non devono avere scopo di lucro e il loro atto costitutivo deve prevedere il perseguimento di finalità nei settori dei beni culturali o dello spettacolo e devono aver effettivamente svolto attività nei settori indicati. Per finalità nel settore dei beni culturali si intendono tutte le attività di tutela, conservazione, promozione, gestione e valorizzazione dei beni e delle attività culturali, così come previste dal Codice dei beni culturali e del paesaggio. Mentre per finalità di spettacolo si intendono tutte le attività finanziabili ai sensi della legge 30 aprile 1985, n. 163⁵², e rientranti nelle previsioni dell'art. 156 del D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, recante *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*⁵³. Le imprese che effettuano erogazioni liberali sono tenute a comunicare all'Agenzia delle Entrate entro il 31 gennaio dell'anno successivo a quello di riferimento l'ammontare delle erogazioni effettuate, le proprie generalità e i soggetti beneficiari dell'erogazione. L'Agenzia delle Entrate invia i dati ricevuti al Ministero⁵⁴. I beneficiari, a loro volta, entro il 31 gennaio successivo all'anno di riferimento comunicano al Ministero-Direzione Generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale l'ammontare delle erogazioni liberali ricevute, specificando le generalità del soggetto erogatore e le finalità o attività per le quali le stesse sono state elargite, ovvero la riferibilità delle erogazioni ai loro compiti istituzionali⁵⁵. L'art. 23, co. 6, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n.111, consente al contribuente di destinare il 5 per 1000 dell'imposta sul reddito delle persone fisiche al finanziamento delle attività di tutela, promozione e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici. La quota del 5 per 1000 è assegnata al Ministero della Cultura, che provvede al riparto tra i soggetti ammessi al beneficio, ovvero il Ministero della Cultura, gli istituti del medesimo Ministero dotati di autonomia

⁵² Nuova disciplina degli interventi dello Stato a favore dello spettacolo.

⁵³ Art. 3 del decreto ministeriale 3 ottobre 2002.

⁵⁴ Art. 1, co. 1 del decreto ministeriale 19 novembre 2010.

⁵⁵ *Ivi*, art. 1, co. 2.

speciale a livello dirigenziale e gli enti senza scopo di lucro, legalmente riconosciuti, che realizzano attività di tutela, promozione o valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici e che dimostrano di operare in tale campo da almeno cinque anni. L'elenco degli istituti e degli enti accreditati alle donazioni è disponibile nel sito del Ministero. I soggetti beneficiari delle somme del 5 per 1000 sono tenuti agli obblighi relativi alla rendicontazione delle somme ricevute⁵⁶. Inoltre dall'anno 2016 al 2025 tutti i cittadini possono contribuire concretamente al recupero dei beni culturali danneggiati o distrutti dagli eventi sismici verificatisi dal 24 agosto 2016 (terremoto di Amatrice). La misura è contenuta nella conversione in legge del D.L. 9 febbraio 2019, n. 8, e recante nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni e delle attività produttive colpite dagli eventi sismici del 2016 e 2017.

Si segnala, infine, la possibilità per i privati di “adottare” un monumento. Con questa espressione si indica l'assunzione di un obbligo di provvedere per un determinato periodo di tempo alla manutenzione ordinaria o straordinaria di un bene culturale o di provvedere alla esecuzione a totale proprio carico di un intervento conservativo destinato a protrarsi nel tempo e che muti in modo significativo la situazione del bene. L'obiettivo è sopperire integralmente a una o più specifiche necessità di tutela e/o valorizzazione di un determinato bene culturale per un determinato periodo di tempo. Perciò si instaura un legame tra il soggetto e il bene “adottato”⁵⁷.

1.2 Il ruolo di UNESCO e Unione Europea nella protezione del patrimonio culturale

Prima di enunciare uno dei programmi di UNESCO, quello legato alla protezione del patrimonio mondiale, si intende spiegare brevemente la storia di UNESCO e la sua *mission*.

L'UNESCO è un'agenzia speciale dell'ONU (Organizzazione delle Nazioni Unite) fondata il 16 novembre 1945 e istituita a Parigi il 4 novembre 1946, data in cui entrò in vigore la sua Costituzione. Terminati i due conflitti mondiali gli Stati facenti parte delle Nazioni Unite si riunirono per salvare le future generazioni dalla distruzione causata dalle guerre, per riaffermare la fede nei diritti e nelle libertà fondamentali dell'uomo, nella

⁵⁶ Fiorilli M., Gatti S., *op. cit.*, pp. 115-116.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 118.

dignità e nel valore della persona umana e per promuovere il progresso sociale e garantire la giustizia e il rispetto. A tal proposito, venne firmata da 51 Paesi membri (tra cui l'Italia) la Carta delle Nazioni Unite (o Carta di San Francisco) il 26 giugno 1945⁵⁸. Questa Carta contiene nel primo articolo gli obiettivi di UNESCO che si riportano di seguito:

- il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale;
- lo sviluppo tra gli Stati di relazioni amichevoli fondate sul rispetto e sull'eguaglianza dei diritti e dell'auto-determinazione dei popoli;
- il conseguimento della cooperazione internazionale per risolvere i problemi internazionali di carattere economico, sociale, culturale o umanitario;
- la costituzione di un centro per il coordinamento di tali attività⁵⁹.

L'art. 167 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) dispone che *“l'Unione contribuisce al pieno sviluppo della cultura degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune”*, incoraggia la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, ne appoggia e ne integra l'azione, tra gli altri, nel settore della conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea. Nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea si dichiara che l'Unione rispetta la diversità culturale oltre che quella religiosa e linguistica (art. 22) e, facendo riferimento alle generazioni future nel preambolo, sposta l'accento sull'idea di “continuità” dell'identità culturale. Il patrimonio culturale di ciascun popolo è fondato sulla diversità ed è solo temporaneamente affidato ai cittadini del presente. L'oggetto del diritto europeo, quindi, più che la tutela della cultura è la protezione della diversità culturale, codificata dalla Convenzione UNESCO per la protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali (2005)⁶⁰. L'art. 167 TFUE non è l'unico che porta dei riferimenti alla cultura:

- l'art. 3, co. 3, TFUE dispone che l'Unione deve rispettare la ricchezza della diversità culturale e linguistica, nonché vigilare sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo;
- ai sensi dell'art. 6 TFUE l'Unione *“ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare e completare l'azione degli Stati membri”*; tra i settori di tali azioni vi è la cultura;

⁵⁸ UNESCO, <https://www.unesco.it/it/Documenti/Detail/180>.

⁵⁹ Carta delle Nazioni Unite, San Francisco, 26 giugno 1945.

⁶⁰ Fiorilli M., Gatti S., *op. cit.*, p.27.

- l'art. 36 TFUE consente agli Stati membri di porre divieti o restrizioni alle importazioni, esportazioni e al transito, giustificati da ragioni di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale. Perciò, i beni culturali costituiscono un'eccezione alla disciplina della libera circolazione delle merci;
- l'art. 107 TFUE definisce che possono considerarsi compatibili con il mercato interno, tra gli altri, “*gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune*”.

1.2.1 La Convenzione per la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale: cenni

Uno dei programmi di UNESCO è legato alla Convenzione del 1972 per la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale. Si sentì la necessità di adottare la Convenzione a seguito del flagello causato dai due conflitti mondiali, difatti uno dei presupposti che portò alla sua adozione fu la Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato (Convenzione dell'Aja del 1954). La Convenzione del 1972, oltre a fornire le definizioni delle diverse accezioni di patrimonio, definisce, nelle *Operational Guidelines*⁶¹ in che modo gli Stati membri devono agire per assicurare l'identificazione, la tutela, la conservazione, la presentazione e la trasmissione alle generazioni future del patrimonio naturale e culturale. Con lo scopo di proteggere e tutelare i beni culturali e naturali di valore universale eccezionale è stata istituita la *World Heritage List – WHL* (Lista del Patrimonio Mondiale) in cui sono iscritti tutti i beni che soddisfano determinati criteri, condizioni di integrità e/o autenticità e che soddisfano requisiti di protezione e gestione. La *WHL* oggi è costituita da 1.154 beni appartenenti a 195 Paesi diversi, di cui 897 culturali, 218 naturali e 39 misti⁶². L'Italia, come accennato all'inizio del capitolo, è il Paese con il maggior numero di beni iscritti nella Lista (58⁶³). Il fatto di avere dei beni iscritti nella *WHL* è un elemento di prestigio per lo Stato e accresce la sensibilizzazione nei confronti della tutela del patrimonio, inoltre i piani di gestione richiesti agli Stati quando un bene viene iscritto nella Lista del Patrimonio Mondiale, rappresentano uno

⁶¹ Le linee guida operative vennero stipulate per la prima volta nel 1977. A differenza della Convenzione che rimane invariabile, le linee guida sono flessibili, vengono via via aggiornate ogni 2-3 anni. Esse convertono in procedure i nuovi dibattiti, problemi e nodi che emergono, arricchiscono o trasformano alcuni procedimenti che negli anni perdono efficienza.

⁶² Un bene misto soddisfa sia le condizioni del patrimonio culturale che del patrimonio naturale.

⁶³ Dato reperibile nel sito ufficiale di UNESCO al seguente *link* <https://whc.unesco.org/en/list/>.

strumento utile per definire le misure adeguate alla conservazione del sito, all'ottimizzazione delle risorse umane e finanziarie e alle procedure di monitoraggio. L'obiettivo del piano di gestione è proprio assicurare una protezione efficace per le generazioni presenti e future. Infine l'iscrizione di un bene nella Lista comporta una maggior sensibilizzazione anche del pubblico nei confronti del sito stesso e del valore che veicola, rafforzando così anche il settore turistico. Se le attività turistiche nei dintorni del sito o nel sito stesso sono pianificate e organizzate nel rispetto dei principi del turismo sostenibile e responsabile, possono costituire una risorsa fondamentale per l'economia del sito e per la sua valorizzazione. La sensibilizzazione del pubblico avviene anche attraverso programmi di informazione ed educazione promossi dagli Stati stessi.

In accordo con ciò che è stabilito nella Convenzione, ogni sei anni gli Stati hanno l'obbligo di presentare un rapporto informativo sullo stato di conservazione dei siti iscritti in Lista per accertarsi che il bene abbia conservato nel tempo il suo valore eccezionale universale per il quale esso ha ottenuto l'iscrizione. Oltre allo stato di conservazione gli Stati devono inserire nel rapporto anche i provvedimenti amministrativi e legislativi adottati e le azioni intraprese per l'adozione della Convenzione.

L'art. 5 della Convenzione stabilisce che per garantire una protezione, conservazione e valorizzazione che siano le più efficaci possibili, gli Stati devono sforzarsi quanto possibile ad adottare una politica generale con lo scopo di assegnare una funzione al patrimonio naturale e culturale nella vita collettiva e di integrare la protezione di tale patrimonio nei programmi di pianificazione generale. Gli Stati poi devono impegnarsi ad istituire nel proprio territorio uno o più servizi, se ancora non esistono, di protezione, conservazione e valorizzazione dotati di personale con adeguate competenze e di centri nazionali o regionali di formazione nel campo della protezione, conservazione e valutazione e devono promuovere la ricerca scientifica in questi campi. Infine gli Stati devono impegnarsi per sviluppare studi e ricerche scientifiche e tecniche e a perfezionare i metodi di intervento che permettono allo Stato di superare i pericoli che minacciano il patrimonio. Ai fini della protezione, conservazione e valorizzazione ciascuno Stato deve astenersi deliberatamente da ogni provvedimento atto a danneggiare direttamente o indirettamente i beni naturali e culturali presenti nel proprio territorio, ma anche nel territorio degli altri Stati partecipi della Convenzione.

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa, riconoscendo l'importanza di accordarsi su una politica comune che garantisca la salvaguardia, la valorizzazione e la tutela del patrimonio culturale, archeologico, paesaggistico e architettonico hanno adottato una serie di trattati

che si prenderanno ora in rassegna. Quasi contestualmente alla nascita del Consiglio d'Europa, viene redatta la Convenzione culturale europea⁶⁴ allo scopo di perseguire un piano d'azione comune per la cooperazione degli Stati europei a tutela del patrimonio culturale. Nonostante manchi una vera e propria definizione di "patrimonio culturale", nel Preambolo lo si individua come uno strumento per attuare la salvaguardia e l'incremento degli ideali e dei principi di tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa. Secondo l'art. 2, ai fini della collaborazione tra Stati, ognuna delle Parti contraenti si dovrà dedicare allo studio delle lingue, della storia e della civiltà delle altre Parti e si dovrà sforzare al fine di diffondere lo studio della propria lingua (o lingue), della propria storia e civiltà sul territorio delle altre Parti contraenti⁶⁵.

1.2.2 Le Convenzioni per la protezione del patrimonio archeologico

La necessità di tutela e sviluppo del patrimonio comune europeo rimane al centro dell'operato del Consiglio d'Europa con la predisposizione della Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico sottoscritta a Londra il 6 maggio 1969⁶⁶, oggi soppiantata dalla Convenzione di La Valletta del 1992, e in seguito con la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio architettonico europeo sottoscritta a Granada il 3 ottobre 1985⁶⁷. La Convenzione di Londra è stata la prima ad indicare le modalità di tutela del patrimonio archeologico europeo e di cooperazione soprattutto per evitare la principale minaccia a cui i beni archeologici sono esposti: gli scavi clandestini. L'art. 1 della Convenzione definisce il patrimonio archeologico e gli artt. 2, 3 e 4 specificano in che modo gli Stati devono impegnarsi per proteggere e conservare le zone e per "*facilitare lo studio e la diffusione delle informazioni relative alle scoperte archeologiche*"⁶⁸. Inoltre, si sensibilizza l'opinione pubblica in ordine alla salvaguardia dei beni archeologici e al contrasto del commercio illecito. Infatti l'art. 6, co. 2, lett. c), evidenzia che gli Stati parte devono impegnarsi a "*limitare [...] attraverso l'istruzione, l'informazione, la vigilanza e la cooperazione il movimento dei pezzi archeologici*

⁶⁴ *European Cultural Convention*, sottoscritta a Parigi il 19 dicembre 1954, entrata in vigore il 5 maggio 1955 e ratificata da 50 Stati. L'Italia l'ha ratificata il 16 maggio 1957.

⁶⁵ Art. 2 della Convenzione culturale europea.

⁶⁶ *European Convention on the Protection of the Archeological Heritage*, entrata in vigore il 20 novembre 1970, ratificata da 25 Stati (tra cui dall'Italia il 16 settembre 1974).

⁶⁷ *Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe*, entrata in vigore il 1° dicembre 1987, ratificata da 42 Stati, anche dall'Italia il 31 maggio 1989.

⁶⁸ Art. 4, co. 1, della Convenzione di Londra.

sospetti, per un preciso motivo, di provenire da scavi clandestini o da sottrazioni di scavi ufficiali”. Come accennato precedentemente, la Convenzione di Londra è stata integralmente sostituita dalla Convenzione de La Valletta firmata il 16 gennaio 1992, la cui principale rivoluzione è rappresentata dalla disciplina relativa alla conservazione integrata del patrimonio archeologico⁶⁹, argomento trattato nell’art. 5. Secondo questa norma, gli Stati devono impegnarsi al fine di “*conciliare e articolare i bisogni dell’archeologia e della pianificazione*”⁷⁰ di modo che gli archeologi partecipino nella “*protezione, conservazione e valorizzazione dei siti di interesse archeologico*”⁷¹. In secondo luogo le Parti devono permettere una facile consultazione tra archeologi, urbanisti e pianificatori, e “*la concessione di tempi e mezzi sufficienti per effettuare*” studi scientifici adeguati⁷². Infine gli studi e le decisioni prese in dato ambito devono tenere “*debitamente conto dei siti archeologici e del loro contesto*”⁷³ e si pone principalmente l’attenzione sulla conservazione *in situ* dei reperti archeologici rinvenuti, “*in modo che l’apertura al pubblico dei siti archeologici [...] non incida sul carattere archeologico e scientifico dei siti stessi e dell’ambiente circostante*”⁷⁴. Altra particolarità della Convenzione sta nel tema del “*finanziamento della ricerca e della conservazione archeologica*” trattato nell’art. 6, tale per cui si richiede la partecipazione sia del settore pubblico che di quello privato in caso di lavori di sistemazione (art. 6, ii.a)). Si può dunque affermare che la Convenzione definisce uno *standard* di trattamento del patrimonio archeologico europeo in sintonia con le nuove esigenze di conservazione, valorizzazione e fruizione, nonché attribuisce all’archeologia un ruolo di rilievo relativamente alla programmazione territoriale e urbanistica⁷⁵.

Ai fini della tutela del patrimonio archeologico, gli Stati parte si impegnano a tenere un inventario del proprio patrimonio classificando i monumenti e le zone protette, a costituire riserve archeologiche per conservare le testimonianze archeologiche di modo che le generazioni future possano studiarle e a segnalare alle autorità competenti la scoperta casuale di elementi del patrimonio archeologico. Devono inoltre garantire

⁶⁹ Mottese E., *La lotta contro il danneggiamento e il traffico illecito di beni culturali nel diritto internazionale. La Convenzione di Nicosia del Consiglio d’Europa*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2020, p. 7.

⁷⁰ Art. 5, i) della Convenzione de La Valletta del 1992.

⁷¹ *Ivi*, art. 5, i.a).

⁷² *Ivi*, art. 5, ii.b).

⁷³ *Ivi*, art. 5, iii.

⁷⁴ *Ivi*, art. 5, v.

⁷⁵ Mottese E., *op. cit.*, p. 8.

l'introduzione di procedure di autorizzazione e controllo degli scavi al fine di impedire scavi illeciti, garantendo che questi si eseguano con metodologie scientifiche (artt. 2 e 3). Ultimo punto importante su cui si sofferma la Convenzione è la prevenzione della circolazione illecita degli elementi del patrimonio archeologico, per cui promuovere la diffusione di informazioni sugli scavi illeciti e l'adozione delle misure necessarie affinché musei e altri istituti della cultura non acquistino elementi del patrimonio culturale sospetti di provenire da scavi illeciti (art. 10).

Segue la Convenzione europea per la salvaguardia del patrimonio architettonico sottoscritta a Granada il 3 ottobre 1985⁷⁶. La convenzione notifica i beni da proteggere, dandone una definizione assai ampia ricomprendente monumenti, insiemi architettonici e siti costruiti dall'uomo o dalla natura notevoli per il loro interesse storico, archeologico, artistico, scientifico, sociale o tecnico, indicando quali sono le procedure legali di protezione che ogni Stato parte deve mettere in atto. In particolare, riconosce che il patrimonio architettonico è un'espressione insostituibile della ricchezza e della diversità del patrimonio culturale europeo, una testimonianza preziosa della memoria collettiva e un bene comune a tutti gli europei⁷⁷; inoltre invita alla sensibilizzazione pubblica rispetto alla salvaguardia, la valorizzazione e la conservazione del patrimonio archeologico, invito che si ritrova in tutte le Convenzioni. La Convenzione di Granada raccomanda che ciascuno Stato membro si impegni ad assicurare la protezione dei monumenti, dei siti e degli insiemi architettonici (artt. 3-5), a evitare che i beni siano degradati, snaturati e/o demoliti, a impedire lo spostamento di tutto o parte di un monumento a meno che non sia essenziale ai fini della sua salvaguardia materiale e a promuovere misure atte a migliorare la qualità dell'ambiente (art. 7). Gli artt. dal 6 al 9 sanciscono le "misure complementari", ovvero quelle misure atte a prevedere aiuti finanziari rivolti alla conservazione del patrimonio archeologico, come garantire la limitazione di rischi di degradazione fisica del patrimonio. A tal proposito tutte le attività di restauro e manutenzione, secondo i principi della conservazione integrata, devono essere inserite tra gli obiettivi della sistemazione del territorio e dell'urbanistica; attenzione particolare viene poi rivolta alle misure volte al riuso e al riadattamento di edifici antichi alla vita contemporanea, nonché a fare in modo che la visita da parte del pubblico di beni protetti non causi danni al carattere architettonico e storico di quei beni e dell'ambiente in cui si trovano (artt. 10-

⁷⁶ *Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe*, entrata in vigore il 1° dicembre 1987 e ratificata da 42 Stati, anche dall'Italia il 15 febbraio 1988.

⁷⁷ Cfr. Preambolo alla Convenzione europea sulla salvaguardia del patrimonio architettonico

13). Anche in questo trattato si riprende il concetto di “conservazione integrata”⁷⁸, evidenziando la duplice natura del patrimonio architettonico connesso da un lato al profilo culturale quale espressione dei valori dei popoli europei, dall’altro al profilo economico, ovvero un uso “integrato” di questo patrimonio favorisce lo sviluppo e il miglioramento della qualità della vita dei cittadini europei⁷⁹. Infine gli artt. 17-21 pongono le basi per una concreta collaborazione interstatale da realizzare tramite uno scambio di informazioni, mezzi, metodologie ed esperti in materia.

A livello nazionale va ricordato che il sottosuolo archeologico è di esclusiva competenza statale, nel senso che ogni attività di ricerca o di ispezione archeologica che si svolge è effettuata direttamente dallo Stato (art. 88, co. 1) o deve essere assentita dallo Stato (art. 89); le cose di interesse archeologico, paleontologico, storico o artistico da chiunque e in qualunque modo ritrovate appartengono al demanio (per i beni immobili) o al patrimonio indisponibile dello Stato (se si tratta di beni mobili); lo Stato può sottoporre al vincolo diretto di cui all’art. 10 e al vincolo di completamento di cui all’art. 45 gli immobili che presentano interesse archeologico particolarmente importante; qualunque attività diretta o finalizzata allo scavo può essere svolta solo dallo Stato (art. 88) o, previa concessione da parte dello Stato, da enti o privati (art. 89) tra cui i proprietari dell’immobile (art. 92, co.2); le cose che vengono ritrovate devono essere denunciate entro 24 ore allo Stato e ciò che viene rinvenuto illecitamente può essere confiscato⁸⁰.

1.2.3 La Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, per la protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali e la Convenzione quadro sul valore dell’eredità culturale per la società

Finora si è fatto riferimento specialmente al patrimonio culturale materiale, ma il patrimonio culturale non è composto solo da beni, collezioni di oggetti fisici, edifici e quant’altro, ma anche da tutte le tradizioni vive trasmesse dai nostri antenati: espressioni orali, arti dello spettacolo, pratiche sociali, riti e feste, conoscenza e pratiche concernenti la natura e l’universo, artigianato tradizionale, ecc. A seguito della stipula della Convenzione del 1972, i Paesi extra-europei, spesso realtà il cui genio artistico è espresso in forme alternative rispetto alla realizzazione materiale di opere artistiche e

⁷⁸ Per approfondire si veda l’art. 10 della Convenzione di Granada.

⁷⁹ Mottese E., *op. cit.*, p. 10.

⁸⁰ Mansi A., *op. cit.*, p. 485.

architettoniche, non videro di buon occhio l'esclusione del patrimonio culturale immateriale dalla Convenzione del 1972, considerandola espressione di un pregiudiziale eurocentrismo⁸¹. Inoltre il patrimonio culturale immateriale veniva sempre più considerato fondamentale per il mantenimento della diversità culturale di ciascun popolo, di fronte alla sempre più incalzante globalizzazione, e per il dialogo interculturale. Vennero così adottati strumenti internazionali che costituiscono parziali anticipazioni della Convenzione del 2003. In particolare: la *Raccomandazione sulla salvaguardia della cultura tradizionale e popolare* (1989), che contiene la prima esplicitazione del concetto di patrimonio culturale; il programma *Living Human Treasures* (1993), volto a proteggere singole persone fisiche portatrici di particolari abilità espressive del patrimonio culturale immateriale; e il programma *Proclamation of Masterpieces of the Oral and Intangible Heritage of Humanity* (1998), concentrato sulla tutela di specifici capolavori⁸². Si arriva infine all'adozione della Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale⁸³ il 17 ottobre 2003 a Parigi, ratificata dall'Italia nel 2007. Ai fini della presente Convenzione per patrimonio culturale immateriale (PCI) si intende: “*le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il know-how – come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi – che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale*”⁸⁴. L'art. 2 della Convenzione specifica che il patrimonio culturale immateriale rappresenta una “categoria aperta”, e solo ai fini esemplificatori vengono identificati cinque ambiti nei quali il patrimonio culturale immateriale si può manifestare, ovvero tradizioni ed espressioni orali (compreso il linguaggio), arti dello spettacolo, consuetudini sociali, eventi rituali e festivi, cognizioni e prassi relative alla natura e all'universo e artigianato tradizionale. Si tratta di un'eredità costantemente ricreata in risposta all'ambiente, alla storia e all'interazione dei gruppi, a cui farà da coronamento la successiva Convenzione UNESCO sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali, adottata nel 2005⁸⁵. Risulta importante sottolineare come tale patrimonio dia alle

⁸¹ Grisostolo F. E., *La salvaguardia del patrimonio culturale immateriale: recenti tendenze in area europea*, in *Diritto pubblico e comparato ed europeo*, 2018, fasc. 3, p. 726.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ *Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage*, entrata in vigore il 20 aprile 2006, ratificata da 180 Stati.

⁸⁴ Art. 2 della Convenzione UNESCO 2003.

⁸⁵ Baldin S., *I beni culturali immateriali e la partecipazione della società nella loro salvaguardia: dalle convenzioni internazionali alla normativa in Italia e Spagna*, in *DPCE online*, 2018, fasc. 3, p. 598.

comunità e ai gruppi un senso di identità e di continuità, inoltre viene costantemente ricreato da essi in risposta al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia. Difatti si tratta di una categoria eterogenea e dinamica che consente di individuare tre tratti distintivi dai quali non si può prescindere: quello della intangibilità, quello della riferibilità alla comunità, in quanto i beni devono essere riconosciuti dalla comunità di riferimento e quello della partecipazione comunitaria, in quanto i beni necessitano di essere trasmessi e ricreati dalle proprie comunità⁸⁶. Tutti questi elementi devono coesistere in modo tale da non dissolvere il legame tra valore culturale e identitario, nonché rappresentano una risposta ai processi di globalizzazione e trasformazione sociale. Gli scopi principali della Convenzione sono la salvaguardia e il rispetto del patrimonio in oggetto, la creazione di consapevolezza a livello locale, nazionale e internazionale dell'importanza del PCI e assicurarne l'apprezzamento, promuovere la cooperazione internazionale e il sostegno. Il concetto di "salvaguardia" si differenzia da quelli noti di tutela, conservazione e valorizzazione; per salvaguardia, infatti, si intende *"le misure volte a garantire la validità del patrimonio culturale immateriale, ivi compresa l'identificazione, la documentazione, la ricerca, la preservazione, la protezione, la promozione, la valorizzazione, la trasmissione, in particolare attraverso un'educazione formale e informale, come pure il ravvicinamento di vari aspetti di tale patrimonio culturale"*⁸⁷. Per prima cosa gli Stati membri identificano e definiscono gli elementi del proprio PCI compilando uno o più inventari che devono essere costantemente aggiornati. Per garantire la tutela, la valorizzazione e lo sviluppo del PCI, gli Stati adotteranno una politica volta a promuovere la funzione del patrimonio nella società; istituiranno uno o più organismi competenti in materia; promuoveranno studi scientifici, tecnici e artistici; garantiranno un facile accesso al PCI; favoriranno la creazione di programmi di formazione ed educazione e sensibilizzeranno il pubblico, soprattutto i giovani, sui pericoli che minacciano tale patrimonio. Ai sensi della Convenzione sono state istituite due liste del patrimonio immateriale:

- la Lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale (*Representative List of the Intangible Cultural Heritage of Humanity*) al fine di garantire una migliore visibilità a detto patrimonio, di aumentare la consapevolezza della sua importanza e di incoraggiare un dialogo che rispetti la diversità culturale. Per essere iscritto in questa lista un elemento

⁸⁶ Manzetti V., *Il patrimonio culturale immateriale fra ordinamento internazionale, europeo e nazionale. Spunti dall'esperienza spagnola*, in *Nomos*, 2018, fasc. 3, p. 4.

⁸⁷ Art. 2, co. 3, Convenzione UNESCO 2003.

deve rispondere a determinati requisiti, per esempio deve essere stato candidato sulla base di un ampio riscontro di partecipazione da parte di comunità, gruppi o singoli individui coinvolti, l'elemento deve essere inserito nell'inventario dello Stato proponente, le misure di salvaguardia devono essere elaborate in modo da poter tutelare e promuovere l'elemento;

- la Lista del patrimonio immateriale che necessita di urgente tutela (*List of Intangible Cultural Heritage in need of urgent safeguarding*) al fine di adottare adeguati provvedimenti di salvaguardia, di mobilitare la cooperazione internazionale e fornire assistenza ai portatori di interesse per adottare misure adeguate. Per essere inserito nella suddetta lista, oltre ai requisiti previsti per l'inserimento nella Lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale, la sopravvivenza dell'elemento deve essere a rischio oppure minacciata di estinzione a causa della mancanza di contromisure immediate.

L'UNESCO ha fino ad oggi riconosciuto come patrimonio immateriale 630 elementi in 140 Paesi del mondo⁸⁸. Degli esempi sono l'arte del "pizzaiuolo" napoletano o l'opera dei pupi siciliani.

Altro atto giuridico internazionale adottato dalla Conferenza Generale dell'UNESCO il 20 ottobre 2005 a Parigi è la Convenzione per la protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali⁸⁹. Le fondamenta della Convenzione poggiano su due importanti pilastri. Il primo è la consapevolezza che *"la diversità culturale è una caratteristica inerente all'umanità"*⁹⁰, che rappresenta un patrimonio comune dell'umanità, nonché un *"settore essenziale per lo sviluppo sostenibile delle comunità, dei popoli e delle nazioni"*⁹¹. Per tali motivi, la diversità culturale *"dovrebbe essere valorizzata e salvaguardata a beneficio di tutti"*⁹². Il secondo pilastro è rappresentato dalla cultura, elemento strategico da integrare alle politiche di sviluppo nazionali e internazionali nonché alla cooperazione internazionale in materia di sviluppo; inoltre, si riconosce che la cultura *"assume forme diverse nel tempo e nello spazio e che questa diversità è riflessa nell'originalità e nella pluralità delle identità, così come nelle*

⁸⁸ Per approfondire si veda la seguente pagina web di UNESCO: <https://www.unesco.it/it/italianellunesco/detail/189>. Gli elementi italiani iscritti nella Lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale sono 15.

⁸⁹ *Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expression*, ratificata da 195 Stati, tra cui l'Italia il 2 febbraio 2007.

⁹⁰ Preambolo della Convenzione UNESCO del 2005.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² *Ibidem*.

*espressioni culturali delle società e dei popoli umani*⁹³. Ai fini della citata Convenzione, per diversità culturale si intende l'insieme delle “*forme mediante cui le culture dei gruppi e delle società si esprimono*”⁹⁴; espressioni che vengono tramandate all'interno degli stessi gruppi e società. La diversità culturale non si manifesta solo nelle forme mediante cui il patrimonio culturale dell'umanità viene espresso, ma anche attraverso differenti modi “*di creazione artistica, produzione, diffusione, distribuzione e apprezzamento delle espressioni culturali*”⁹⁵. Gli scopi e i principi fondamentali ai quali fa capo la Convenzione sono innanzitutto la promozione e la protezione della diversità delle espressioni culturali affinché le diverse culture possano prosperare e interagire in modo da arricchirsi reciprocamente. Si pone poi l'accento sull'interculturalità, ovvero l'interazione equa tra culture diverse, allo scopo di potenziare l'interazione culturale e garantire degli scambi culturali più intensi ed equilibrati a livello internazionale (art. 1). Tutti gli scopi della Convenzione vanno perseguiti rispettando i diritti umani e le libertà fondamentali, il principio di sovranità⁹⁶, il principio dell'uguale dignità e del rispetto di tutte le culture, il principio di solidarietà e cooperazione internazionale, il principio della complementarità degli aspetti economici e culturali dello sviluppo, il principio di sviluppo sostenibile e di accesso equo, ed infine il principio di apertura ed equilibrio (art. 2). Al fine di perseguire concretamente gli scopi della Convenzione, gli Stati adottano politiche e misure culturali volte a proteggere e promuovere le diversità culturali sul proprio territorio, per esempio dotando le industrie culturali di un effettivo accesso alla produzione, diffusione e distribuzione delle proprie attività, beni e servizi o fornendo assistenza finanziaria pubblica. È molto importante che gli Stati creino un ambiente che incoraggi gli individui e i gruppi sociali a creare, produrre, disseminare, distribuire e avere accesso alle proprie espressioni culturali (art. 7, co. 1, lett. a)), nonché a far sì che la società civile partecipi attivamente negli sforzi volti a conseguire gli obiettivi (art. 11). Un elemento che si nota scorrendo il testo della Convenzione è l'attenzione ai Paesi in via di sviluppo, attenzione che ha una duplice finalità: garantire equo accesso ai diritti, con particolare riguardo ai gruppi emarginati e ai Paesi con risorse scarse e porre l'attenzione per i Paesi in via di sviluppo ove la diversità delle espressioni culturali è

⁹³ *Ibidem.*

⁹⁴ *Ivi*, art. 4, co. 1.

⁹⁵ *Ibidem.*

⁹⁶ Secondo tale principio ogni Stato fa valere il diritto sovrano volto a proteggere e promuovere le diversità culturali nel proprio territorio formulando e attuando politiche culturali proprie allo scopo di conseguire gli obiettivi della Convenzione.

minacciata e a rischio. Emerge inoltre che nei Paesi in via di sviluppo ci sono espressioni culturali minacciate dai modelli dei Paesi con risorse economiche e finanziarie maggiori, che si impongono diffusamente grazie allo sviluppo tecnologico. Per cui si avverte la necessità di un dialogo interculturale a più livelli che possa promuovere la convivenza tra popoli e all'interno delle società multiculturali, più che la necessità di preservare espressioni culturali originarie⁹⁷.

Nell'ambito degli strumenti di diritto internazionale redatti dal Consiglio d'Europa, vi è anche la Convenzione quadro sul valore dell'eredità culturale per la società, meglio nota come Convenzione di Faro, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 13 ottobre 2005 e sottoscritta a Faro (Portogallo) il 27 ottobre 2005⁹⁸. Si tratta di una convenzione-quadro, per cui vengono definiti gli obiettivi generali e i settori di azione ma non si impongono obblighi specifici, lasciando quindi gli Stati membri liberi di scegliere modi, tempi e mezzi per implementare il trattato⁹⁹. Ciò su cui la Convenzione si sofferma è l'essere umano quale centro dell'eredità culturale¹⁰⁰, in quanto ogni individuo ha il diritto ad interessarsi all'eredità culturale e di partecipare alla vita culturale, così come definito dall'art. 27 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948) e dall'art. 15, par. 1, lett. a) del Patto sui diritti economici, sociali e culturali (1966). Inoltre si ritiene necessario che ogni individuo sia coinvolto nel continuo processo di definizione e gestione dell'eredità culturale¹⁰¹. Difatti si sostiene che “*la conservazione dell'eredità culturale e il suo uso sostenibile*” abbiano come obiettivo “*lo sviluppo umano e la qualità della vita*” (art. 1, lett. c)).

Un importante punto è proprio rappresentato dal ruolo che il patrimonio culturale riveste nel raggiungimento di uno sviluppo sostenibile e nella costruzione di una società pacifica

⁹⁷ Giunipero C., *La Convenzione UNESCO sulla diversità culturale alla prova delle migrazioni*, in *Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*, 60/2007, pp. 2-4.

⁹⁸ *Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society*, entrata in vigore il 1° giugno 2011, ratificata da 18 Stati. La Convenzione di Faro è stata firmata dall'Italia il 27 febbraio 2013 e recentemente ratificata con la legge del 1° ottobre 2020, n.133. La ragione del ritardo è prevalentemente di natura economica, in quanto la ratifica della Convenzione comporta oneri finanziari non indifferenti, per cui il diritto culturale si afferma quale diritto fortemente condizionato dai profili finanziari.

⁹⁹ Mottese E., *op.cit.*, p. 13.

¹⁰⁰ L'espressione “eredità culturale” è definita dall'art. 2 della Convenzione di Faro come “insieme di risorse ereditate dal passato che le popolazioni identificano, indipendentemente da chi ne detenga la proprietà, come riflesso ed espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni, in continua evoluzione. Essa comprende tutti gli aspetti dell'ambiente che sono il risultato dell'interazione nel corso del tempo fra le popolazioni e i luoghi”.

¹⁰¹ Preambolo della Convenzione di Faro.

e democratica. Per rendere sostenibile l’eredità culturale, le Parti si impegnano a garantirne l’integrità, nonché ad assicurare una gestione sostenibile utilizzando materiali, tecniche e professionalità basati sulla tradizione (art. 9). Inoltre, le Parti si devono impegnare anche per coniugare conoscenza ed eredità culturale, facilitando l’inserimento di quest’ultima in tutti i livelli di formazione, incoraggiando la ricerca interdisciplinare, la formazione professionale e lo scambio di conoscenze e competenze all’interno e all’esterno dell’ambito educativo (art. 13). Si tratta di una prospettiva delle politiche culturali decisamente “*bottom-up*” e non “*top-down*”, in quanto l’aspetto fondamentale è la partecipazione delle comunità, le sole in grado di individuare e trasmettere le eredità culturali¹⁰². Infine, la Convenzione predispone un sistema di monitoraggio sulla legislazione, le politiche e le pratiche riguardanti l’eredità culturale adottate dalle Parti, nonché l’adozione di un sistema informativo comune per valutare come ogni Parte rispetti gli impegni previsti dalla Convenzione (art. 15).

Si vuole far notare la scelta politica di utilizzare il termine “eredità culturale” invece di “patrimonio culturale” per tradurre l’espressione “*cultural heritage*” al fine di evitare confusioni o sovrapposizioni con la definizione di “patrimonio culturale” già presente nell’art. 2 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

Il quadro della tutela del Patrimonio culturale italiano in Italia, fra legislazione e amministrazione statale e regionale, si presenta assai complesso e incompiuto, mancando una normativa che dia piena attuazione alla Convenzione del 2003¹⁰³. Per ora sono tre gli interventi normativi con i quali il legislatore statale ha inteso dare espressa attuazione della Convenzione Unesco del 2003. Il primo è l’inserimento nel Codice dei beni culturali e del paesaggio dell’articolo 7 *bis*, a tenore del quale le espressioni di identità culturale collettiva sono assoggettabili alle disposizioni codicistiche “*qualora siano rappresentate da testimonianze materiali e sussistano i presupposti e le condizioni per l’applicabilità dell’articolo 10*”. Non si tratta dunque di una tutela diretta degli elementi del Patrimonio culturale italiano, ma soltanto dei beni materiali collegati allo stesso. Successivamente è stato modificato l’art. 52 del Codice, con l’aggiunta del comma 1 *bis*, secondo il quale “*i comuni, sentito il soprintendente, individuano altresì i locali, a chiunque appartenenti, nei quali si svolgono attività di artigianato tradizionale e altre attività commerciali*

¹⁰² Manzetti V., *op. cit.*, p. 9.

¹⁰³ Grisostolo F. E., *op. cit.*, p. 741.

tradizionali, riconosciute quali espressione dell'identità culturale collettiva [...] al fine di assicurarne apposite forme di promozione e salvaguardia [...]". Infine la legge 8 marzo 2017, n. 44, ha apportato una modifica alla legge 20 febbraio 2006, n. 77, estendendo agli elementi del Patrimonio culturale italiano le forme di tutela previste per i siti italiani inseriti nella Lista del patrimonio immateriale dell'Unesco¹⁰⁴.

L'assenza di una legge cornice ha indotto le regioni, di fronte al crescente riconoscimento del patrimonio culturale immateriale quale motore dello sviluppo economico e sociale, a dar vita a misure di salvaguardia differenziate, alcune riferite a tutti i beni culturali immateriali presenti sul territorio nazionale, altre riferite a specifiche tipologie di beni culturali immateriali identificativi di quel territorio. In alcuni casi le regioni si sono mosse esclusivamente per via amministrativa, come nel caso della regione Sicilia, la quale ha istituito il Registro delle eredità immateriali di Sicilia (R.E.I), con il fine di individuare, tutelare e valorizzare l'eredità orale e culturale immateriale della Regione¹⁰⁵.

Si può infine concludere che, nonostante la situazione italiana sia caratterizzata dalla mancanza di una chiara politica culturale sui beni culturali immateriali, di fronte ad un codice dei beni culturali che non considera e non tutela il patrimonio culturale immateriale, la categoria ha comunque trovato uno spazio giuridico fuori da questo, qualificandosi come categoria *extra-codice*. Ne consegue che la circostanza che una specifica cosa non venga classificata dallo Stato come di interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico, e dunque non considerata come bene culturale, non equivale ad escludere che essa possa, invece, presentare un qualche interesse culturale per una determinata comunità territoriale¹⁰⁶.

1.3 Organi che si occupano della gestione del patrimonio culturale: il Ministero della cultura e il Sistema museale nazionale

Ai fini dell'Art. 9 della Costituzione è stato fondamentale istituire un organo che si occupasse della tutela, gestione e valorizzazione dei beni culturali e ambientali e della promozione delle attività culturali. A questo scopo è stato istituito il Ministero per i beni culturali e ambientali dal Presidente del consiglio dell'epoca con Decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, convertito nella legge 29 gennaio 1975, n. 5 e condotto da

¹⁰⁴ Grisostolo F. E., *op. cit.*, pp. 742-743.

¹⁰⁵ Manzetti V., *op. cit.*, p. 20.

¹⁰⁶ *Ibidem* pp. 28-29.



Fig. 1.1 Loghi e diciture del Ministero della Cultura.

Giovanni Spadolini¹⁰⁷. In seguito fu istituito il Ministero per i beni e le attività culturali (MiBAC) con Decreto Legislativo 20 ottobre 1998, n. 368 (entrato in vigore il 10 novembre 1998). A tale Ministero sono state devolute, oltre alle normali attività di valorizzazione, gestione e tutela dei beni culturali e ambientali e di promozione del patrimonio culturale, anche le attribuzioni in materia di spettacolo, sport e impiantistica sportiva¹⁰⁸.

L'acronimo MiBAC diventa MiBACT (Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo) quando, con la Legge 24 giugno 2013, n. 71 (entrata in vigore il 26 giugno 2013) al MiBAC vengono trasferite le funzioni esercitate

dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di turismo.

Successivamente con il Decreto-legge 12 luglio 2018, n. 86, convertito in legge il 9 agosto del medesimo anno, l'acronimo del Ministero torna ad essere MiBAC, per trasformarsi nuovamente in MiBACT con il Decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104 (durante il mandato del governo).

Infine il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ha emanato il Decreto-legge 1 marzo 2021, n. 22, recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei ministeri. Con tale Decreto il MiBACT è stato scisso in due diversi dicasteri: il Ministero del turismo, guidato da Massimo Garavaglia, al quale sono stati affidati i compiti di programmazione, coordinamento e promozione delle politiche turistiche nazionali, inoltre cura i rapporti con le regioni e con l'Unione Europea in materia di turismo, e il Ministero della cultura (MiC) guidato da Gennaro Sangiuliano con sede presso il Collegio Romano a Roma¹⁰⁹.

Il ministro del MiC si avvale della collaborazione di tre sottosegretari di Stato (Lucia Borgonzoni, Gianmarco Mazzi e Vittorio Sgarbi) i quali svolgono compiti e funzioni a

¹⁰⁷ Giovanni Spadolini fu Presidente del Consiglio dei ministri dal 28 giugno 1981 al 1 dicembre 1982 e ministro per i beni culturali e ambientali tra il 1974 e il 1976.

¹⁰⁸ Oggi lo sport è curato dal Dipartimento per lo sport, struttura incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

¹⁰⁹ Ministero della cultura, 3 marzo 2021, <https://www.beniculturali.it/ministero>.

loro delegati dal Ministro. Cooperano inoltre gli Uffici centrali del Ministero composti dal Segretario generale (in attesa di nomina) e da undici Direzioni generali¹¹⁰, gli organi consultivi centrali, gli istituti dotati di autonomia speciale (tra cui l'archivio centrale dello Stato e le biblioteche nazionali), i Musei e i Parchi Archeologici con autonomia speciale, gli Uffici periferici del Ministero (tra cui i Segretari regionali e le Direzioni regionali Musei), gli Uffici di diretta collaborazione e l'Organismo Indipendente di Valutazione della performance (OIV). Ultimo, ma non meno importante, presso il Ministero opera il Comando Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale (TPC)¹¹¹. L'organigramma è riportato in Figura 1.2.

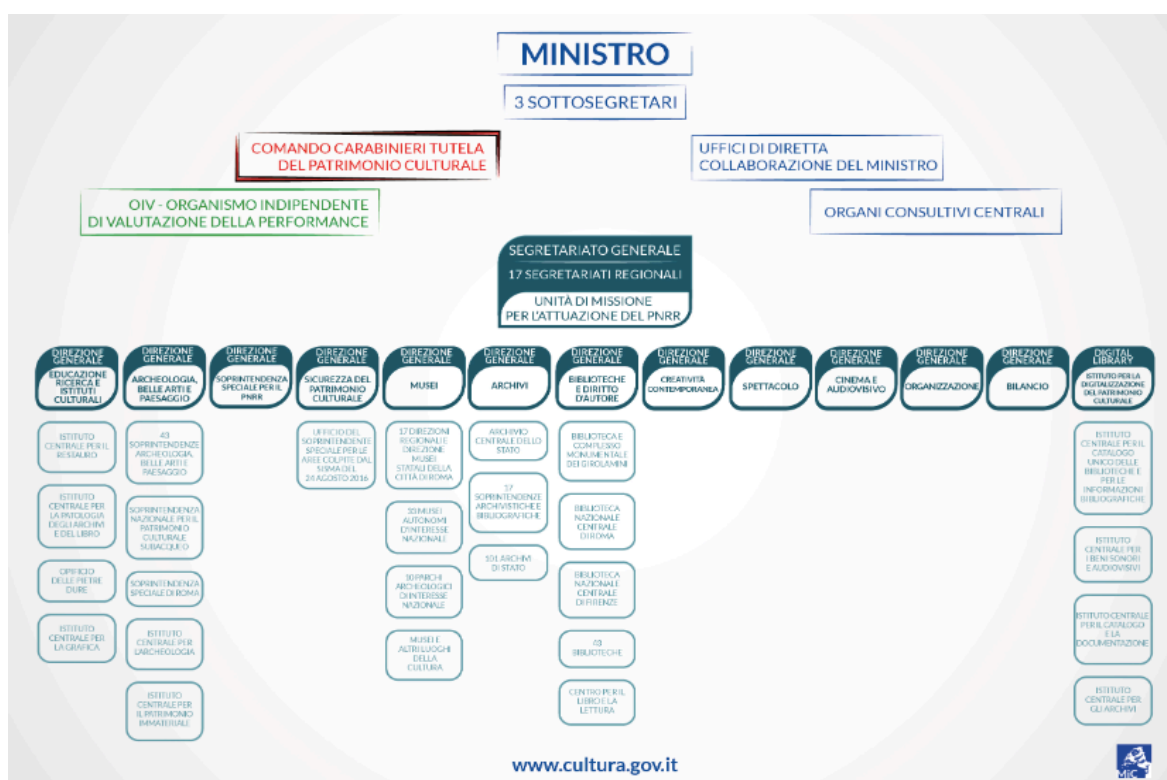


Fig. 1.2 Organigramma grafico dell'organizzazione del MiC aggiornato il 10 novembre 2022.

Con Decreto del Presidente della Repubblica del 3 dicembre 1975 n.805 recante *Organizzazione del Ministero per i beni culturali e ambientali* venne istituito il Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali, attualmente denominato Consiglio superiore

¹¹⁰ Direzione generale educazione, ricerca e istituti culturali; Direzione generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio; Direzione generale archivi; Direzione Generale biblioteche e diritti d'autore; Direzione generale bilancio; Direzione generale cinema e audiovisivo; Direzione generale creatività contemporanea; Direzione generale musei; Direzione generale organizzazione; Direzione generale sicurezza del patrimonio culturale; Direzione generale spettacolo,

¹¹¹ Ministero della Cultura, 12 ottobre 2021, <https://www.beniculturali.it/organizzazione>.

beni culturali e paesaggistici, quale organo consultivo del MiC a carattere tecnico-scientifico in materia di beni culturali e paesaggistici. In seguito tale decreto è stato superato dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2 dicembre 2019, n. 169, recante *Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, degli uffici di diretta collaborazione e dell'Organismo Indipendente di Valutazione della performance*. Al Consiglio superiore sono attribuite le seguenti funzioni:

- pronunciarsi, per la tutela dei beni culturali e naturali, sugli strumenti per la programmazione generale e settoriale dello Stato e sull'attuazione degli stessi;
- esprimere pareri sui programmi nazionali e sui piani di spesa annuali e pluriennali per i beni culturali e naturali; sugli accordi internazionali in materia di beni culturali e naturali; sui piani strategici di sviluppo culturale e di valorizzazione dei beni culturali; sui piani paesaggistici elaborati con le regioni; su questioni in materia di beni culturali e naturali formulate da altre amministrazioni statali, regionali, locali e da Stati esteri; su atti amministrativi e normativi generali afferenti la materia dei beni naturali e culturali;
- esprimere pareri e avanzare proposte al Ministero della cultura su ogni questione di carattere generale relativamente alla materia dei beni culturali e paesaggistici¹¹².

1.3.1 Il museo e il Sistema museale nazionale

Particolare attenzione ricade sui musei, i quali ricoprono una funzione molto importante nella trasmissione della cultura alle future generazioni. La più recente definizione di “museo” ci viene fornita da ICOM (*International Council of Museums*):

Il museo è un'istituzione permanente, senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo, aperta al pubblico, che effettua ricerche sulle testimonianze materiali ed immateriali dell'uomo e del suo ambiente, le acquisisce, le conserva, e le comunica e specificatamente le espone per scopi di studio, educazione e diletto¹¹³.

¹¹² Art. 29 del D.p.c.m. 2 dicembre 2019 n. 169 “*Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, degli uffici di diretta collaborazione e dell'Organismo Indipendente di Valutazione della performance*”.

¹¹³ Definizione di Museo di ICOM, <https://www.icom-italia.org/definizione-di-museo-di-icom/>.

Tale definizione è stata recepita dal Decreto ministeriale MiBAC 23 dicembre 2014 aggiungendo un'ultima frase: “*promuovendone la conoscenza presso il pubblico e la comunità scientifica*”¹¹⁴.

L'art. 101 del Codice dei beni culturali e del paesaggio definisce il museo quale “*struttura permanente che acquisisce, conserva, ordina ed espone beni culturali per finalità di educazione e di studio*”.

Con il Decreto Ministeriale del 23 gennaio 2016, n. 44, (entrato in vigore il 26 marzo 2016) i principali musei statali sono divenuti istituti autonomi, mentre gli istituti presenti sul territorio sono coordinati dai 17 poli museali regionali¹¹⁵. La responsabilità di tutela è affidata alla Soprintendenza per l'Archeologia, le Belle Arti e il Paesaggio¹¹⁶ (la quale è stata istituita con il medesimo d.m.).

Con il d.m. 21 febbraio 2018, n. 113 recante “*adozione dei livelli minimi uniformi di qualità per i musei e i luoghi della cultura di appartenenza pubblica e attivazione del Sistema museale nazionale*” nasce appunto il Sistema museale nazionale il quale è composto dai musei e dagli altri luoghi della cultura statali (biblioteche, archivi, aree, parchi archeologici e complessi monumentali), nonché dagli altri musei privati o di appartenenza pubblica e dagli altri luoghi della cultura pubblici e privati. Lo scopo per il quale è stato costituito tale sistema è la creazione di una rete di musei e luoghi della cultura collegati tra loro (quasi 5.000 in totale), le cui principali funzioni sono:

- potenziare la fruizione del patrimonio culturale sull'intero territorio nazionale;
- assicurare qualità in termini di accesso per gli utenti e migliorare la protezione, conservazione e valorizzazione dei beni culturali, adottando dei codici di comportamento e linee di politica museale condivisi, comunque rispettando l'autonomia dei singoli istituti;
- promuovere lo sviluppo della cultura attraverso un sistema di accreditamento nazionale¹¹⁷. Nelle regioni e nelle Province autonome in cui è attivo un sistema di

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ I poli museali regionali sono organi periferici della Direzione Generale Musei, nati nel 2014 con l'obiettivo di potenziare le attività di valorizzazione dei musei italiani; infatti guidano e coordinano i musei statali della propria regione.

¹¹⁶ La Soprintendenza per l'Archeologia, le Belle Arti e il Paesaggio è un organo periferico del MiC che ha come funzioni principali la tutela del patrimonio culturale e il contrasto di attività illecite (nello svolgimento di quest'ultima attività si avvale della collaborazione del Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale).

¹¹⁷ L'accreditamento è un'attestazione che conferisce autorità ad un soggetto che opera in un campo particolarmente importante (in questo caso il museo è un ente che opera nel campo dell'educazione).

accreditamento, i musei e i luoghi della cultura accreditati a livello regionale o provinciale vengono accreditati automaticamente a livello nazionale. In caso contrario, competerà all'organismo di accreditamento di ciascuna regione o Provincia autonoma l'istruttoria dell'istanza di accreditamento al Sistema museale nazionale. In qualsiasi caso l'accREDITamento avviene previa verifica dei requisiti minimi previsti dai Livelli uniformi di qualità per i musei¹¹⁸;

- favorire la generazione di economie di scala e la condivisione di servizi e competenze professionali tra gli istituti che fanno parte del Sistema, soprattutto per quanto riguarda la formazione del personale¹¹⁹.

Il Sistema museale nazionale fa capo alla Direzione generale Musei, la quale coordina le politiche di gestione, fruizione e comunicazione dei musei statali messi in rete, al fine di garantire lo sviluppo del Sistema museale italiano e la qualità e l'accessibilità dell'offerta culturale. Inoltre, regola l'accesso alle strutture, coordina regioni, Province autonome ed enti pubblici e privati offrendo sostegno tecnico-amministrativo, monitorando la qualità e coordinando lo scambio di opere a livello internazionale stabilendo i criteri di prestito dei beni¹²⁰. Il Sistema Museale Nazionale, in aggiunta, si pone come obiettivo l'istituzione di una *governance* del patrimonio improntata alla sostenibilità, all'innovazione e alla partecipazione che coinvolga, oltre a musei e luoghi della cultura dello Stato, anche le strutture di proprietà regionale, comunale, i musei diocesani, privati, universitari o militari. L'adesione al Sistema rappresenta un'opportunità di crescita e miglioramento per tutti i musei e luoghi della cultura indipendentemente da proprietà, dimensione o regione di appartenenza. Infatti il Sistema Museale Nazionale è fondato sulla creazione di connessioni per rafforzare la collaborazione tra Stato centrale, Regioni, Comuni, Enti locali, Università e tutto il sistema di formazione. I musei messi in rete rappresentano un punto di svolta e di apertura, soprattutto verso quelle fasce sociali tradizionalmente escluse dai consumi culturali, e permettono di avvicinare realmente le

¹¹⁸ I livelli uniformi di qualità per i musei riguardano tre macro ambiti: organizzazione, collezioni e comunicazione e rapporti con il territorio. Questi tre ambiti sono articolati a loro volta in più sezioni che rappresentano una matrice per la verifica del rispetto degli *standard* minimi e per l'individuazione degli obiettivi per il miglioramento.

¹¹⁹ Decreto Ministeriale 21 febbraio 2018 n. 113 “Adozione dei livelli minimi uniformi di qualità per i musei e i luoghi della cultura di appartenenza pubblica e attivazione del Sistema museale nazionale”.

¹²⁰ V. Sistema museale nazionale, 10 agosto 2018, <http://musei.beniculturali.it/notizie/notifiche/sistema-museale-nazionale-pubblicato-il-decreto>.

persone e garantire effettive esperienze di conoscenza. Non è da sottovalutare che una cooperazione e un coordinamento intersettoriali offrono vantaggi in termini quantitativi e qualitativi per i visitatori e favoriscono la competitività dell'Italia nel panorama turistico internazionale¹²¹.

Per migliorare i processi di *governance*, semplificando le procedure e favorendo le relazioni con gli oltre 5.000 musei italiani in rete è stata istituita una piattaforma predisposta dalla Direzione Generale Musei in collaborazione con l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID). La piattaforma è pensata come strumento utile per tutti i soggetti coinvolti nel Sistema, nonché per il pubblico e si propone di offrire a quest'ultimo informazioni sempre aggiornate sul patrimonio culturale. Oltre a ciò è previsto lo sviluppo di servizi digitali sia per le strutture museali, che per cittadini e turisti¹²².

¹²¹ Direzione Generale Musei, <http://musei.beniculturali.it/progetti/sistema-museale-nazionale>.

¹²² *Ibidem*.

Capitolo II – La legislazione italiana dei beni culturali

2.1 Catalogazione dei beni culturali

La catalogazione di un bene, cioè la sua descrizione che attraverso un'indagine interdisciplinare porta ad una valutazione positiva dello stesso, è opera di grande significato culturale e giuridico. Dal punto di vista culturale, non è significativa e necessaria solo per la conoscenza della quantità dei beni e per la loro qualità, ma rappresenta altresì la possibilità di studiarli, di elaborare una relazione per capire facilmente se un determinato bene sia dotato o meno di interesse storico o artistico (art. 10, co. 1, del Codice dei beni culturali e del paesaggio) o interesse particolarmente importante (art. 10, co.3) o eccezionale interesse (art. 10, co. 3, lett. e)) oppure se è importante per il patrimonio della Nazione (art. 65)¹²³.

L'art. 17 del Codice dei beni culturali e del paesaggio regola la catalogazione nazionale e rimanda ad un momento successivo gli aspetti organizzativi e attuativi. In particolare stabilisce che è compito del Ministero della cultura, con il concorso delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali, coordinare le relative attività di catalogazione. Le procedure e le modalità di catalogazione sono state definite dal Decreto Ministeriale 7 ottobre 2008 recante “*Ordinamento dell'Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione*”, modificato in seguito dal Decreto Ministeriale 23 gennaio 2017 “*Servizio per la digitalizzazione del patrimonio culturale – Digital Library dell'Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione*”. A tal fine il Ministero, con il concorso delle regioni, individua e definisce metodologie di raccolta, accesso, scambio ed elaborazione dei dati comuni a livello nazionale e di integrazione in rete delle banche dati dello Stato, delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali. Oltre a ciò il Ministero e le regioni, anche in collaborazione con le università, definiscono i programmi di studi, ricerche ed iniziative scientifiche per quanto riguarda le metodologie di catalogazione e inventariazione. L'art. 17 co. 4, individua gli attori di tale processo: il Ministero, le regioni e gli altri enti pubblici, i quali curano la catalogazione dei beni loro appartenenti e, “*previe intese con gli enti proprietari, degli altri beni culturali*”. Tutti i dati che riguardano la catalogazione affluiscono al Catalogo generale dei beni culturali. La consultazione dei dati è disciplinata in modo da garantire la sicurezza dei beni e la tutela della riservatezza.

¹²³ Mansi A., *op. cit.*, p. 431.

L'Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione (ICCD) nasce nel 1975 con il Ministero per i beni culturali e ambientali, svolge funzioni in materia di ricerca, indirizzo, coordinamento tecnico-scientifico e formazione finalizzate alla catalogazione dei beni culturali e paesaggistici indicati negli artt. 10 e 11 del Codice¹²⁴. L'ICCD è un istituto del Ministero della cultura con sede a Roma dotato di autonomia amministrativa e scientifica ed afferisce alla Direzione Generale Educazione e Ricerca. Il d.m. 7 ottobre 2008 e il successivo d.m. 23 gennaio 2017 definiscono nello specifico le funzioni svolte dall'ICCD:

- elaborare e sperimentare metodologie di catalogazione che garantiscano l'univocità del processo informativo, elaborare tracciati di catalogazione e curare la normalizzazione terminologica;
- definire linee guida per le attività di catalogazione;
- unificare le metodologie di catalogazione e documentazione dei beni culturali condividendo il Sistema Informativo Generale del Catalogo (SIGEC);
- collegare le banche dati esistenti all'intero ed all'esterno del Ministero;
- svolgere attività di aggiornamento ed addestramento tecnico del personale elaborando percorsi didattici e informativi inerenti all'intero processo catalogafico;
- espletare attività formative nelle materie di competenza durante corsi universitari, qualora vengano stipulate delle convenzioni con le università;
- realizzare attività di documentazione del patrimonio attraverso campagne fotografiche;
- promuovere e organizzare eventi e mostre a carattere nazionale e internazionale sui compiti istituzionali ad esso affidati e sul patrimonio documentario;
- con cadenza annuale raccogliere ed elaborare i dati e le documentazioni relativi alla catalogazione a livello nazionale;
- fornire consulenza e supporto tecnico-scientifici, nelle materie di competenza, a Paesi terzi¹²⁵.

In aggiunta l'ICCD cura, tramite il servizio *Digital Library*, il coordinamento dei programmi di digitalizzazione del patrimonio culturale di competenza del Ministero, elabora il piano nazionale di digitalizzazione, ne occupandosi dell'attuazione e di esprimere un parere obbligatorio e vincolante su ogni iniziativa del Ministero in materia.

¹²⁴ Ministero della Cultura (2021), *La storia dell'ICCD*, <http://www.iccd.beniculturali.it/it/chiamo/la-storia-ICCD>.

¹²⁵ Decreto Ministeriale 7 ottobre 2008 recante “*Ordinamento dell'Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione*”.

Il servizio di *Digital Library* è stato introdotto per verificare lo stato dei progetti di digitalizzazione, monitorare la consistenza delle risorse digitali disponibili, elaborare ed attuare il Piano nazionale di digitalizzazione del patrimonio culturale¹²⁶, fornire supporto agli Uffici del Ministero e redigere accordi per la realizzazione di progetti di digitalizzazione del patrimonio culturale¹²⁷.

In conclusione il complesso delle attività svolte dall'ICCD può essere ricondotto a tre macrocategorie: catalogazione, fotografia, ricerca e formazione.

Catalogazione

La catalogazione rappresenta lo strumento conoscitivo basilare per il corretto ed efficace espletamento delle funzioni legate alla gestione del territorio al fine di conseguire obiettivi di tutela. È inoltre uno strumento di supporto per la gestione e la valorizzazione del patrimonio immobile e mobile nel territorio e nei musei e per la promozione e la realizzazione di attività didattiche, divulgative e di ricerca¹²⁸.

Chi si occupa di pianificare, organizzare e svolgere le campagne di catalogazione sono gli Enti schedatori, uffici e istituti che sono altresì responsabili della redazione, digitalizzazione e aggiornamento delle schede di catalogo. Oltre all'ente schedatore, vi è l'ente competente che verifica la qualità scientifica delle schede e ne valuta l'acquisizione al catalogo generale. Data la definizione di museo espressa nel capitolo I (v. *infra* par. 1.3.1), i musei - sia privati che afferenti ai Poli museali regionali - possono svolgere la funzione sia di ente schedatore che di ente competente¹²⁹. Le attività di catalogazione sono assicurate dallo Stato con il concorso delle regioni e degli altri enti territoriali. Creare una campagna di catalogazione è necessario per avviare qualsiasi tipo di attività catalogografica o per eseguire importazioni di dati. Ai fini della catalogazione è indispensabile che l'ICCD assegni ad ogni bene culturale un codice di catalogo (NCT) che lo identifica univocamente. Questo codice viene riportato obbligatoriamente nella scheda di catalogo ed è alla base dell'intero processo di gestione dei dati. Il numero di

¹²⁶ Il Piano nazionale di digitalizzazione del patrimonio culturale ha come obiettivo trasformare gli istituti culturali in formato digitale e creare nuovi servizi connessi.

¹²⁷ Decreto Ministeriale 23 gennaio 2017 “*Servizio per la digitalizzazione del patrimonio culturale – Digital Library dell’Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione*”.

¹²⁸ Ministero della cultura (2021), *Processi di catalogazione*, <http://www.iccd.beniculturali.it/it/processi-di-catalogazione>.

¹²⁹ Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (2018), *Catalogazione dei beni culturali. Chiarimenti circa le procedure per l’assegnazione dei codici enti*, <http://www.iccd.beniculturali.it/getFile.php?id=6599>.

catalogo generale è composto da otto cifre e viene assegnato dall'ICCD secondo l'ordine progressivo relativo ad una determinata regione. Il codice univoco che collega la scheda al bene è composto dal numero di catalogo generale (NCTN), dal Codice Regione (NCTR) ed eventualmente dal Suffisso numero catalogo generale (NCTS)¹³⁰.

Per acquisire conoscenze sul patrimonio archeologico, architettonico, paesaggistico e storico-artistico l'ICCD ha elaborato un sistema di *standard* catalografici, ovvero strumenti e regole per svolgere le attività di catalogazione secondo criteri omogenei a livello nazionale. Il sistema di *standard* è costituito da principi di metodo (procedure e modalità applicative ai fini dell'organizzazione del processo di catalogazione), normative (quali modelli utilizzare per registrare i dati), strumenti terminologici (linguaggi, definizioni, vocabolari) e indicazioni per la documentazione di corredo. Gli *standard* catalografici sono al centro del modello di interoperabilità¹³¹, asse portante del Catalogo generale dei beni culturali che definisce regole, linee guida e profili a cui deve attenersi chiunque voglia interagire con il Catalogo¹³².

Vi sono due piattaforme di consultazione per avere accesso al patrimonio catalografico del SIGEC: il *web service* e il sito *web* pubblico. Il primo è ad accesso riservato agli enti registrati che desiderano ricercare dati e informazioni sulla banca dati; il secondo è un sito ad accesso libero che consente di consultare il nuovo Catalogo generale dei beni culturali al fine di dare impulso alla digitalizzazione, piena fruizione e valorizzazione delle risorse disponibili in rete. Ovviamente vengono osservati specifici livelli di riservatezza per la corretta gestione della diffusione dei dati. Nel caso in cui un determinato bene sia sottoposto a specifiche esigenze di tutela, si avrà cura di oscurare i dati relativi alla localizzazione di dettaglio¹³³.

Per concludere la catalogazione dei beni culturali e naturali rappresenta un tema su cui si cerca di sviluppare e consolidare forme di cooperazione tra Stato e regioni. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio ha tracciato per la catalogazione un percorso di condivisione

¹³⁰ Ministero della cultura (2021), *Per catalogare*, [http://www.iccd.beniculturali.it/it/riciedi-
numeri-di-catalogo](http://www.iccd.beniculturali.it/it/riciedi-
numeri-di-catalogo).

¹³¹ “L’interoperabilità è la capacità di diversi sistemi e organizzazioni di lavorare insieme”, in questo caso è la capacità di combinare una base di dati con altre. Definizione tratta da open data handbook, <https://opendatahandbook.org/guide/it/what-is-open-data/>. L’interoperabilità aumenta la possibilità di combinare diverse basi di dati e quindi di sviluppare nuovi e migliori prodotti e servizi.

¹³² Ministero della cultura (2021), *Standard catalografici*, <http://www.iccd.beniculturali.it/it/standard-catalografici>.

¹³³ Ministero della cultura (2021), *Piattaforme di consultazione*, <http://www.iccd.beniculturali.it/it/piattaforme-consultazione>.

che trova il punto di partenza nella condivisione di metodologie comuni e termina con l'obiettivo di costituire, gestire, far crescere e fruire il Catalogo generale.

Fotografia

Una delle più importanti raccolte pubbliche di fotografia storica nazionale è rappresentata dal patrimonio fotografico dell'ICCD, composto da milioni di fototipi a partire dal 1840 ad oggi. Le raccolte sono curate da due istituti storici confluiti nell'ICCD nel 1975: il Gabinetto Fotografico Nazionale e l'Aerofototeca Nazionale¹³⁴.

Fin dai primi anni il Gabinetto ha prodotto fotografie (destinate anche alla commercializzazione) al fine di documentare il patrimonio storico, artistico e paesaggistico dell'Italia e ha acquisito importanti archivi e collezioni appartenuti a fotografi, ditte fotografiche e collezionisti. Già nei primi anni in cui la fotografia venne inventata (nell'Ottocento) molti Paesi, soprattutto Europa e Stati Uniti, capirono la grande potenzialità che questo potente mezzo incarnava, ed iniziarono a farne uso per mappare il territorio con fini di ricognizione, tutela e catalogazione, ponendo in essere una serie di campagne fotografiche che al giorno d'oggi risultano fondamentali. Il patrimonio fotografico è inoltre arricchito da una collezione di strumenti fotografici storici, la quale consente di ripercorrerne l'evoluzione dagli anni '40 del XIX secolo fino alla metà del Novecento, e da una raccolta di libri antichi di tecnica fotografica composta da circa 25.000 volumi consultabile presso la biblioteca dell'ICCD¹³⁵.

L'Aerofototeca Nazionale detiene il maggior archivio fotografico civile italiano, con fotografie che vanno da fine Ottocento ad oggi. La fotografia aerea, che veniva utilizzata in ambito militare per scopi tattici e strategici, diventò uno strumento di grande potenzialità per il supporto all'azione di tutela. Grazie alla fotografia è stato possibile documentare gli insediamenti archeologici e monitorare le modificazioni del territorio, generando così una grande quantità di informazioni. Tuttavia solo nel 1959 venne realizzato, con l'istituzione dell'Aerofototeca Nazionale, un archivio dedicato¹³⁶.

Anche le collezioni fotografiche sono liberamente consultabili in sede oppure *online* al seguente sito www.dati.beniculturali.it/applicazioni/_applicazione-fotografico/. Per ogni

¹³⁴ Ministero della cultura (2021), *Raccolte fotografiche*, <http://www.iccd.beniculturali.it/it/raccolte-fotografiche>.

¹³⁵ Ministero della cultura (2019), *Gabinetto Fotografico Nazionale*, <http://www.iccd.beniculturali.it/it/fotografia/gabinettofotograficonazionale>.

¹³⁶ Ministero della cultura (2020), *Aerofototeca Nazionale*, <http://www.iccd.beniculturali.it/it/fotografia/aerofototecanazionale>.

fotografia viene riportato il numero di inventario, il nome del fondo o della collezione a cui la foto appartiene, la collocazione, il codice univoco, se si tratta di un positivo, di un negativo o di una fotografia digitale e la tipologia di colore, autore, luogo e cronologia (questi ultimi ove disponibili).

Ricerca e formazione

L'attività di ricerca e formazione è svolta nei due ambiti appena descritti – Catalogazione e Fotografia – e si unisce a progetti di formazione e addestramento condotti attraverso gruppi di lavoro estesi a istituzioni universitarie e regionali, aperti anche a istituzioni private. I Musei universitari, per esempio, detentori di numerose collezioni afferenti al patrimonio scientifico e tecnologico, favoriscono una cooperazione su diversi piani comuni di lavoro.

Per quanto riguarda l'aspetto tecnologico della produzione, valorizzazione e gestione del patrimonio sono stati definiti dei progetti che curano i flussi di produzione dei dati, la conservazione, l'aggiornamento e la trasformazione in digitale. Per una valorizzazione efficace si sviluppano ricerche, applicazioni e protocolli di interoperabilità rivolti alla diffusione di conoscenze e allo scambio di dati del patrimonio storico e culturale. La produzione di *open data*¹³⁷, *linked open data*¹³⁸ e ontologie¹³⁹ per le aree della catalogazione e della fotografia è orientata alla condivisione dei dati secondo i bisogni della collettività (la promozione dei dati aperti e collegabili tra di loro - *Linked open data* - è una delle *best practice* adottate dalle principali piattaforme europee per la gestione del patrimonio culturale digitale, tra cui appunto il Catalogo generale dei beni culturali). Vi sono diversi tipi di progetti, per esempio progetti tematici di catalogazione che realizzano approfondimenti storici e analisi territoriali a livello nazionale o analisi su specifiche tematiche disciplinari come l'antropologia e l'architettura; progetti espositivi e di

¹³⁷ Gli *open data* o dati aperti “sono dati che possono essere liberamente utilizzati, riutilizzati e ridistribuiti da chiunque, soggetti eventualmente alla necessità di citarne la fonte e condividerli con lo stesso tipo di licenza con cui sono stati originariamente rilasciati”. Definizione tratta da *open data handbook*, <https://opendatahandbook.org/guide/it/what-is-open-data/>.

¹³⁸ I *linked open data* sono una rappresentazione dei dati in cui ogni identificatore (nome di un oggetto o concetto in un database) è un *URI* (*Uniform Resource Identifier*, ovvero una sequenza di caratteri che identifica universalmente ed univocamente una risorsa), e in cui i *dataset* includono *link* di riferimento e *set* di dati degli stessi oggetti. Definizione tratta da *open data handbook*, <https://opendatahandbook.org/glossary/it/terms/linked-data/>.

¹³⁹ Le ontologie sono in grado “di individuare, in un insieme di contenuti, quelli collegati ad un determinato argomento”, quindi consentono “di definire una serie di relazioni che un programma può analizzare automaticamente”. Definizione tratta da *LinkedData.Center*, <https://it.linkeddata.center/b/cosa-sono-le-ontologie/>.

fotografia contemporanea; progetti per l'accrescimento della produzione e consultazione di immagini digitali¹⁴⁰. L'ultimo progetto avviato dall'ICCD nel 2017 e conclusosi nel 2019 è stato "ArCo – Architettura della conoscenza – Ontologie per la descrizione del patrimonio culturale". L'obiettivo era rendere disponibili, accessibili, rintracciabili e riusabili dagli utenti i dati del Catalogo generale dei beni culturali, valorizzando il contesto di tali beni¹⁴¹.

Dal punto di vista dell'offerta formativa, questa si articola in tre categorie: formazione, aggiornamento e addestramento diretto, informazione.

La formazione è necessaria per acquisire competenze in termini di capacità pratiche, conoscitive ed esperienziali, perciò vengono impartiti corsi di formazione per funzionari pubblici interni ed esterni al MIC, corsi internazionali per lo scambio culturale internazionale, corsi-laboratorio sul riconoscimento delle tecniche fotografiche, tirocini curriculari ed extracurriculari, docenze presso corsi universitari organizzati da enti quali regioni, comuni ed enti ecclesiastici¹⁴².

Per far apprendere l'uso corretto di metodologie, strumenti e procedure di catalogazione vengono svolte attività di aggiornamento e addestramento, fornendo assistenza ai funzionari via mail o telefonicamente, producendo manuali ecc.¹⁴³.

Infine, l'informazione sulle tematiche di interesse si espleta attraverso l'aggiornamento della sezione "Catalogazione" dell'ICCD e attraverso la programmazione di giornate informative, giornate studio e corsi sulle diverse tematiche. Lo scopo della proposta formativa è ampliare le conoscenze e competenze riguardo a: normativa e metodologie di catalogazione, gestione degli archivi fotografici, utilizzo del sistema informativo generale del catalogo SIGECweb, fruizione e condivisione dei dati digitali, metodologie di conservazione negli archivi fotografici¹⁴⁴.

Le attività formative sono organizzate anche a livello didattico per studenti soprattutto delle scuole superiori, istituti tecnici, professionali e accademie. Tali attività didattiche consistono in visite guidate a musei, biblioteche, archivi e laboratori dedicati alla

¹⁴⁰ Ministero della cultura (2021), *Ricerche e progetti*, <http://www.iccd.beniculturali.it/it/ricerca/progetti>.

¹⁴¹ Ministero della cultura (2018), *ArCo – Architettura della conoscenza – Ontologie per la descrizione del patrimonio culturale*, <http://www.iccd.beniculturali.it/it/progetti/4597/arco-architettura-della-conoscenza-ontologie-per-la-descrizione-del-patrimonio-culturale>.

¹⁴² Ministero della cultura (2021), *Offerta formativa*, <http://www.iccd.beniculturali.it/it/formazione/offerta-formativa>.

¹⁴³ *Ibidem*.

¹⁴⁴ *Ibidem*.

fotografia storica, catalogazione e pubblicazione. L'obiettivo delle visite didattiche è far scoprire agli studenti nuove chiavi di lettura del nostro patrimonio culturale e dei modi in cui viene conservata la memoria, ma anche suscitare in loro curiosità per un possibile futuro lavorativo nel campo; difatti è possibile realizzare percorsi di alternanza scuola-lavoro¹⁴⁵. L'Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione risponde alle esigenze di formazione anche attraverso articoli, produzione scientifica e raccolta di materiali (video, relazioni, presentazioni in *Power Point*) predisposti in occasioni di corsi, seminari e *workshop* e resi disponibili per la consultazione¹⁴⁶.

2.1.1 *Catalogo generale dei beni culturali*

Dopo aver più volte citato il Catalogo Generale dei Beni Culturali, nel corso della trattazione si spiegherà ora in dettaglio di cosa si tratta.

Il Catalogo Generale dei Beni Culturali è la banca dati che raccoglie e organizza a livello centrale le informazioni descrittive dei beni culturali catalogati in Italia e risponde alle finalità di tutela e valorizzazione dei beni culturali attraverso la conoscenza dei beni nel loro contesto. Le sue origini risalgono al 1875 quando iniziarono le prime rilevazioni nel territorio italiano con finalità di censire il patrimonio storico artistico italiano. Nel 1888 vennero stilate le “*Norme per la compilazione del catalogo degli oggetti d’arte*” e nel 1983 venne istituito l’Ufficio per la compilazione del Catalogo. Nel 1902 venne emanata la prima legge nazionale di tutela (legge 12 giugno 1902, n.185, detta “legge Nasi”) con cui si istituì il “Catalogo unico” dei monumenti e delle opere d’arte di interesse storico, artistico e archeologico di proprietà statale. Tali beni vennero proclamati inalienabili, ovvero non vendibili, cedibili, trasferibili ad altri. Nel Regio Decreto 31 dicembre 1923, n. 1889, si richiama l’urgenza di compilare un catalogo dei monumenti e delle opere di interesse storico, artistico e archeologico, per arrivare nel 1969 alla creazione del nuovo Ufficio centrale per il Catalogo, allora istituito presso il Ministero della Pubblica Istruzione, nel cui archivio confluirono tutte le schede lavorate dalle soprintendenze. Successivamente, nel 1975 l’Ufficio centrale per il Catalogo diventa Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Ministero della cultura (2021), *Corsi istituzionali*, <http://www.iccd.beniculturali.it/it/formazione/corsi-istituzionali>.

¹⁴⁶ Ministero della cultura (2019), *Progetti per le scuole*, <http://www.iccd.beniculturali.it/it/formazione/progetti-scuole>.

¹⁴⁷ Ministero della cultura (2021), *La storia dell’ICCD*, <http://www.iccd.beniculturali.it/it/chisiamo/la-storia-ICCD>.

All'ICCD è affidato il compito di gestire il Catalogo generale del patrimonio archeologico, architettonico, storico, artistico ed etnoantropologico nazionale. Tale catalogo viene gestito dalla piattaforma SIGECweb, ed è lo strumento più efficace per individuare i beni, garantire la qualità e l'aggiornamento delle informazioni. Si tratta inoltre di un sistema informativo unitario e trasversale tra diverse tipologie di beni, soggetti e contesti territoriali, per cui rappresenta un metodo sicuro per la gestione integrata dei dati sul territorio nazionale¹⁴⁸.

Il 2 marzo 2021 l'ICCD ha presentato una nuova interfaccia del Catalogo generale dei beni culturali, la quale punta a dare maggior forza alla digitalizzazione, fruizione e valorizzazione delle risorse disponibili in rete. Questa nuova interfaccia aderisce alla politica nazionale di apertura dei dati per consentirne il collegamento con altri dati del patrimonio culturale, secondo il paradigma dei *Linked Open Data*. Nel Catalogo vengono pubblicate tutte le schede gestite nel SIGECweb dotate di almeno un'immagine e tutto ciò che è edito su carta o in formato digitale o esposto in luoghi della cultura. Obiettivo dell'ICCD è rendere fruibile l'intero patrimonio di schede consolidando procedure dinamiche per la crescita di una mappa certificata, aggiornata e rappresentativa, il *knowledge graph* del patrimonio culturale italiano, con il contributo di ricerca di soprintendenze, musei, regioni, università, enti ecclesiastici e altri soggetti pubblici e privati¹⁴⁹.

Nel nuovo catalogo i beni sono resi accessibili attraverso aggregazioni per autori e per luoghi della cultura. L'*homepage* viene costantemente aggiornata proponendo nuovi autori e nuovi luoghi della cultura in ordine casuale. Inoltre è possibile navigare per settore, si può scegliere una tra le diverse categorie di beni, come quelli storici e artistici, fotografici o naturalistici, oppure navigare per località attraverso una mappa (Fig. 2.1)¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Catalogo generale dei beni culturali, <https://catalogo.beniculturali.it/progetto>.

¹⁴⁹ Ministero della cultura (2018), *È online il nuovo catalogo dei beni culturali*, <http://www.iccd.beniculturali.it/it/150/archivio-news/5001/-online-il-nuovo-catalogo-generale-dei-beni-culturali>.

¹⁵⁰ Immagine tratta da <https://catalogo.beniculturali.it>.

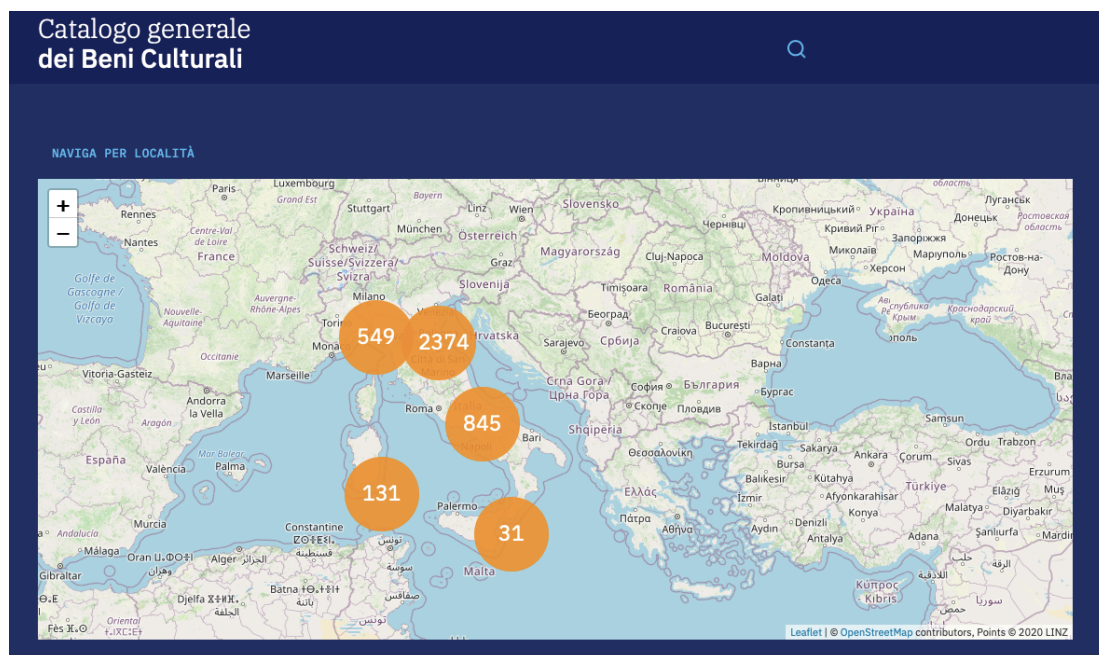


Fig. 2.1 Mappa che rappresenta tutti i beni e luoghi della cultura in Italia.

A ciascun bene sono associate delle informazioni di contesto, che possono essere eventualmente approfondite seguendo i *link* predisposti da ICCD. Le informazioni sugli autori risultano costantemente aggiornate grazie ai *Linked Open Data Cloud* che consentono di recuperare dalla rete le informazioni in tempo reale. Inoltre attraverso i *Linked Open Data* i dati delle schede di catalogo sono stati collegati con i dati degli archivi fotografici dell'ICCD per dare organicità ai contenuti catalografici e alle immagini, che prima erano gestiti su due distinte banche dati.

Il Catalogo dei beni culturali è consultabile presso la seguente pagina *web*: www.catalogo.beniculturali.it.

2.1.2 Sistema Informativo Generale del Catalogo - SIGECweb

La piattaforma che gestisce l'intero flusso della catalogazione, produzione e diffusione degli standard catalografici è il SIGECweb, il quale si occupa anche dell'assegnazione dei codici univoci di catalogo, della catalogazione dei beni e della pubblicazione delle schede di catalogo per la fruizione sulla pagina *web* del Catalogo generale dei beni culturali. Il SIGECweb collabora con tutti gli Enti del territorio che si occupano di catalogazione in modo da aggiungere valore alle informazioni presenti nella banca dati del Catalogo. Il SIGECweb è stato realizzato con l'obiettivo di unificare e ottimizzare i processi di catalogazione assicurando la qualità dei dati prodotti e la loro rispondenza agli

standard nazionali; il presupposto per l'immediata disponibilità delle informazioni, per il loro corretto utilizzo e condivisione è l'omogeneità delle stesse¹⁵¹.

Al sistema possono accedere gli utenti registrati associati ad un Ente accreditato e che abbiano un profilo d'accesso. Gli utenti possono svolgere un determinato tipo di attività a seconda del profilo di utenza (amministratore, catalogatore, verificatore, utente di lettura e utente di consultazione).

Le funzioni gestite dal SIGEC*web* sono: amministratore (gestione enti, utenti, numeri di catalogo, cartografia, banca dati statistica), genorma¹⁵² (creazione e gestione normative, gestione dei vocabolari e dei formati di trasferimento - *mapping*), catalogo (creazione schede di catalogo e schede di *authority file*¹⁵³, digitalizzazione schede, georeferenziazione, controllo formale, verifica scientifica), fruizione dati (consultazione banca dati, interscambio dati tramite interoperabilità). Per esigenze legate ai diversi utilizzi del sistema, SIGEC*web* è stato sviluppato su quattro piattaforme omogenee ma distinte per tecnologie applicate: sistema di produzione, sistema per la formazione e per la sperimentazione, sistema *stand-alone*, sistema per la consultazione (quest'ultimo è stato arricchito con particolari funzioni che aggiungono informazioni sui dati pubblicati, sia attraverso commenti – note o saggi critici che ampliano la descrizione – sia tramite percorsi culturali che permettono di collegare determinate schede al fine di rappresentare specifici contesti come mostre, musei o itinerari virtuali sul territorio)¹⁵⁴.

Nel SIGEC*web* sono state immesse, oltre agli standard catalografici attualmente in uso, anche le normative rilasciate in passato dall'ICCD ritenute ormai obsolete allo scopo di acquisire schede pregresse, trasferire i contenuti in strutture più aggiornate e svolgere attività di ricerca e consultazione, non per svolgere nuova catalogazione. Inoltre sono state inserite nel sistema nuove normative dette "tecniche", utilizzabili dai soli funzionari dell'istituto o da altri utenti abilitati, per immettere in SIGEC*web* anche dati strutturati in modo anomalo rispetto agli standard catalografici ministeriali.

¹⁵¹ Il catalogo nazionale dei beni culturali, SIGEC*web* – *Il sistema informativo generale del catalogo*, Roma, 16-17 gennaio 2013, <http://www.iccd.beniculturali.it/getFile.php?id=1934>.

¹⁵² Genorma è il modulo per la gestione delle normative.

¹⁵³ Le schede di *Authority file* sono modelli che raccolgono in modo organizzato le informazioni sugli enti (autori e bibliografia) in relazione con i beni culturali.

¹⁵⁴ V. catalogo nazionale dei beni culturali.

2.1.3 Digital Library

La Digital Library è un istituto creato per la digitalizzazione del patrimonio culturale con l'obiettivo di diventare un progetto collettivo basato sulla conoscenza. La realtà digitale ha lo scopo di fare da ponte tra le diverse generazioni: le generazioni presenti ereditano il patrimonio culturale dal passato e grazie ad esso possono costruire la propria identità nel presente, proiettando i propri valori nel futuro. Il Ministero della cultura ha il complesso fine di semplificare, innovare e riformare il modo di rapportarsi tra cittadini, portatori di interesse, patrimonio culturale e le altre manifestazioni della cultura, affinché la valorizzazione e la tutela del patrimonio culturale siano un modo per arricchire la società e non un freno per la sua crescita. La trasformazione digitale del patrimonio culturale si fonda sulle caratteristiche peculiari del contesto culturale italiano: identità (un patrimonio diffuso e radicato nel territorio e nelle tradizioni), capillarità (un forte presidio di istituzioni culturali diffuse su tutto il territorio – musei, archivi, biblioteche ecc.), conoscenza e riconoscibilità (un *brand* “*Made in Italy*” basato sul paesaggio culturale riconosciuto in tutto il mondo)¹⁵⁵.

Digitalizzare significa costruire delle relazioni che consentano di generare e rigenerare connessioni tra diverse informazioni producendo strati sempre più ampi di significato; in questo modo i beni culturali rappresenteranno i nodi di un'ampia rete di relazioni, un patrimonio cognitivo di tutti e per tutti. Alla base di queste relazioni vi sono tre segmenti: gli istituti che detengono il patrimonio culturale e producono dati e informazioni (segmento “consolidato”), studiosi, ricercatori e operatori che agiscono attorno al patrimonio culturale (segmento “operativo”) e gli utenti generalisti, scolari, associazioni, turisti e operatori della filiera turistica, industrie culturali (segmento “aperto”)¹⁵⁶. Tramite la digitalizzazione è possibile trasformare un oggetto da analogico a digitale, potendo archiviare, elaborare e condividere i dati tramite le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT). Mentre per i libri, i manoscritti e le pergamene, i disegni e dipinti, i prodotti fotografici o audiovisivi, la trasformazione in digitale non presenta particolari difficoltà, molti degli oggetti conservati nei musei (o i siti culturali e archeologici, gli affreschi ecc.) faticano ad oggi a trovare un'appropriata versione in *bit*. Per questi ultimi l'attività di digitalizzazione consisterà sostanzialmente in una catalogazione e in una

¹⁵⁵ Digital Library – Istituto centrale per la digitalizzazione del patrimonio culturale, <https://digitallibrary.cultura.gov.it/visione/>.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

documentazione fotografica dettagliate, non potendo offrire una riproduzione della tridimensionalità o del contesto che caratterizzano l'originale. Perciò è utile pensare a una disciplina differenziata a seconda della natura del bene e dell'esito possibile di ciò che rubriciamo come "digitalizzazione"¹⁵⁷. La UNESCO *Charter for the Preservation of the Digital Heritage*¹⁵⁸ riconosce che le risorse informative e dell'espressione creativa sono sempre più prodotte, distribuite, fruite e conservate in forma digitale. Quindi, consapevoli del fatto che l'accesso a queste risorse offre opportunità molto più ampie per la creazione, la comunicazione e la condivisione della conoscenza, la Carta richiama con forza l'attenzione sul rischio che il patrimonio digitale vada perduto e al contempo sollecita gli Stati ad adottare misure urgenti per garantire la sua conservazione a vantaggio delle future generazioni¹⁵⁹. È proprio l'art. 1 della Carta per la conservazione del patrimonio digitale che fornisce una definizione di "patrimonio digitale", ovvero "*l'insieme di risorse insostituibili di conoscenza ed espressione umana. Esso comprende risorse culturali, formative, scientifiche e amministrative, come anche informazioni di natura tecnica, giuridica, medica e di altro genere, create in digitale, o convertite in forma digitale a partire da risorse analogiche già esistenti. Se si tratta di risorse 'create in digitale' l'unico formato è l'oggetto digitale*". Questa definizione consente di supporre che l'enorme quantità di risorse in formato digitale sia costituita da materiale intangibile che può dar vita ad oggetti complessi¹⁶⁰. La potenza e il rilievo dei contenuti immateriali, una volta giunti alla percezione (anche giuridica), hanno fatto sì che quegli elementi si manifestassero anche grazie a importanti convenzioni globali (alcune delle quali citate precedentemente) che ci fanno accettare che del territorio culturale facciano parte, accanto a cose materiali e tangibili, pratiche, comportamenti, credenze, usanze, riti, abitudini alimentari, ecc. Tuttavia i beni digitali sono cosa diversa rispetto ai beni culturali immateriali o intangibili. Di fatti la digitalizzazione consiste in una mera riproduzione fedele e accurata di una cosa in un formato accessibile oltre lo spazio e il tempo, consentendo una fruizione diversa, potenziata e universale¹⁶¹. Secondo lo studio condotto da Pierpaolo Forte, professore ordinario di diritto amministrativo presso il dipartimento

¹⁵⁷ Donati D., *La digitalizzazione del patrimonio culturale. Caratteri strutturali e valore dei beni, tra disciplina amministrativa e tutela delle opere d'ingegno*, in *Persona e Amministrazione*, 2019, fasc. 2, p. 328.

¹⁵⁸ Adottata nella 32esima sessione della Conferenza Generale dell'UNESCO, il 17 ottobre 2003.

¹⁵⁹ Donati D., *op. cit.*, p. 328.

¹⁶⁰ Forte P., *Il bene culturale pubblico digitalizzato. Note per uno studio giuridico*, in *Persona e Amministrazione*, 2019, fasc. 2, p. 249.

¹⁶¹ *Ibidem*, pp. 256-257.

di Diritto, Economia, Management e Metodi Quantitativi dell'Università degli Studi del Sannio, intitolato "Il bene culturale pubblico digitalizzato. Note per uno studio giuridico" la digitalizzazione può addirittura far fronte alla mancanza di originalità aggiungendo elementi di conoscenza di cui la cosa originale è in sé meno esplicitamente dotata. Ciò consentirebbe di evitare, o almeno ridurre, il rischio legato al simulacro, alla banalizzazione, all'impoverimento dovuti dalla serialità. Esiste perciò un "bene culturale digitalizzato" che costituisce una forma di offerta alla fruizione del bene, una possibilità di valorizzazione e pertanto necessita di particolari forme di tutela.

L'emergenza sanitaria mondiale causata dalla pandemia da Covid-19 ha consentito uno sviluppo della trasformazione digitale. Due degli obiettivi che la *Digital Library* si era posta nel 2021 sono la pubblicazione in consultazione del Piano nazionale di Digitalizzazione (PND) e lo sviluppo della sezione del sito *web* dedicata alla visualizzazione dei dati sullo stato della digitalizzazione dei luoghi della cultura. Attualmente vi sono varie modalità per poter fruire digitalmente del patrimonio culturale, di seguito si elencano i principali modelli a cui è possibile accedere in formato digitale:

SBN – Sistema Bibliotecario Nazionale: costituisce il più diffuso ed efficace sistema di catalogazione. Il sistema raccoglie 6.520 biblioteche che offrono 18.551.081 di notizie bibliografiche corredate da 104.562.965 documenti presenti nelle biblioteche italiane¹⁶².
<http://opac.sbn.it/>

CulturaItalia: portale della cultura italiana promosso dal MIC nel 2008 contenente più di 4 milioni di risorse digitali provenienti da archivi, biblioteche, musei e altri istituti culturali italiani pubblici e privati. <http://www.culturaitalia.it/>

Archivio di stato di Torino e Gallerie degli Uffizi: istituzioni territoriali ministeriali con il maggior numero di cataloghi pubblicati online. Rispettivamente <https://archiviodistatorino.beniculturali.it/> e <https://www.uffizi.it/pagine/archivi-digitali>.

¹⁶² Dati tratti da Digital Library, <https://digitallibrary.cultura.gov.it/buone-pratiche/>.

CEI – Conferenza Episcopale Italiana: portale dei beni culturali ecclesiastici in cui è possibile consultare in forma integrata dati catalografici relativi a beni storico-artistici, librari e archivistici <https://beweb.chiesacattolica.it/>

Altre *Digital Libraries* che si segnalano per le modalità di restituzione all'utenza del patrimonio culturale sono: **Tavola Valdese** (<http://patrimonioculturalevaldese.org/it>), **PatER – Patrimonio culturale dell'Emilia Romagna** (<https://bbcc.ibr.regione.emilia-romagna.it/>), **Biblioteca apostolica vaticana** (<https://digi.vatlib.it/>) e il centro culturale **Polo del '900** (<https://www.polodel1900.it/9centro/>).

Tra i modelli che hanno come obiettivo migliorare i contenuti digitali delle collezioni mediante l'intervento proattivo degli utenti vi sono, oltre al Catalogo generale dei beni culturali:

Estense Digital Library: piattaforma digitale della Biblioteca Estense Universitaria dove gli utenti possono creare e condividere le proprie annotazioni sulle risorse digitali pubblicate, creando maggiori strati informativi (<https://edl.beniculturali.it/home/cover>).

Portale TourER: realizzato dal Segretariato regionale dell'Emilia Romagna, è un portale in cui il visitatore della regione può contribuire all'arricchimento del sito inviando segnalazioni di beni mancanti o caricando fotografie (<https://www.tourer.it/>).

Portale Antenati – Archivi per la ricerca anagrafica: modello di *crowdsourcing*¹⁶³ realizzato e gestito dall'Istituto centrale per gli archivi, in cui l'indicizzazione e l'estrazione dei nomi dalle immagini digitali vengono svolte in modo collaborativo da parte di chiunque si registri al portale (<http://www.antenati.san.beniculturali.it/>).

Progetto #scenedaunpatrimonio: avviato nel 2020 dall'ICCD per raccogliere in modo partecipato fotografie familiari e private che raccontino o evocino il patrimonio culturale e il paesaggio italiano (<https://scenedaunpatrimonio.beniculturali.it/>).

¹⁶³ “Il crowdsourcing è un modello economico per lo sviluppo di progetti lavorativi basato sulla condivisione di conoscenze”. Definizione tratta da *Inside Marketing* – giornale di comunicazione e cultura digitale, <https://www.insidemarketing.it/glossario/definizione/crowdsourcing/>.

#LARTESISOMIGLIA: campagna *social* del Ministero in cui i cittadini sono invitati a visitare *online* i luoghi della cultura nei profili *social* e attraverso i *virtual tour* di musei, biblioteche, archivi allo scopo di trovare delle somiglianze tra le opere delle collezioni d'arte italiane e condividerle sui social utilizzando l'*hashtag* #lartesisomiglia.

2.2 Forme di gestione del patrimonio culturale e paesaggistico

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio ha preso in considerazione in vari articoli i rapporti tra Stato, regioni ed enti locali in merito a diverse casistiche. In questa parte ci si limita ad esporre in modo sintetico l'attuale situazione dal punto di vista della fruizione, della valorizzazione e della tutela dei beni culturali e paesaggistici, ricordando che vi sono altre situazioni che il Codice prende in esame relativamente ai rapporti tra i suddetti soggetti (per esempio l'esercizio del diritto di prelazione che verrà spiegato in seguito). Nelle disposizioni generali il Codice ha tentato di fornire alcune precisazioni, cercando di dare un senso alla ripartizione tra valorizzazione (art. 6), materia nella quale viene riconosciuta alle regioni la potestà legislativa (art. 7) e dedicando l'intero Titolo II della Parte II alla fruizione e all'uso (art. 101 e ss.).

2.2.1 La gestione del patrimonio culturale

Secondo l'art. 102 *“lo Stato, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali e ogni altro ente ed istituto pubblico assicurano la fruizione dei beni presenti negli istituti e nei luoghi della cultura”* rispettando i principi fondamentali enunciati nell'art. 1 del medesimo Codice. Nel rispetto di tali principi è la legislazione regionale a disciplinare *“la fruizione dei beni presenti negli istituti e nei luoghi della cultura non appartenenti allo Stato o dei quali lo Stato abbia trasferito la disponibilità”*. *“Al fine di coordinare, armonizzare e integrare la fruizione degli istituti e dei luoghi della cultura di appartenenza pubblica, lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali”* stipulano degli accordi. Attraverso gli accordi, lo Stato può trasferire alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali la disponibilità di istituti e luoghi della cultura, al fine di garantire un'adeguata valorizzazione e fruizione dei beni. *“In assenza di accordi, ciascun soggetto pubblico è tenuto a garantire la fruizione dei beni di cui ha disponibilità”*. Inoltre l'art. 103 stabilisce che il Ministero, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali possono stipulare intese per coordinare gli accessi (gratuiti o a pagamento) ai beni. L'accesso alle biblioteche e agli

archivi pubblici per fini di lettura, studio, e ricerca è gratuito; nel caso in cui sia a pagamento, saranno il Ministero, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali a determinare le situazioni di accesso libero e gratuito, le categorie dei biglietti e il relativo prezzo, modalità di emissione, distribuzione e vendita dei biglietti e riscossione del pagamento.

Nel caso dei beni culturali appartenenti a privati possono essere assoggettati a visita per scopi culturali da parte del pubblico i “*beni mobili e immobili che presentino interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico*” e che rivestono un interesse eccezionale grazie al loro riferimento con la “*storia politica, militare, della letteratura, dell’arte e della cultura in genere*” ovvero quei beni che rappresentano “*testimonianze dell’identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose*” (art. 10, co. 3, lett. a) e d)), come anche le collezioni¹⁶⁴ di comprovato interesse eccezionale. L’art. 104 precisa che le modalità di visita sono concordate tra il proprietario e il soprintendente ed è necessario darne comunicazione al Comune o alla Città metropolitana nel cui territorio si trovano i beni.

Il Ministero, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali possono concedere l’uso dei beni culturali a singoli richiedenti, per finalità compatibili con la loro destinazione culturale, e possono consentire la riproduzione e l’uso strumentale e precario dei beni culturali che hanno in consegna, ad eccezione della riproduzione che consista nel produrre calchi dagli originali di sculture e opere a rilievo e di ciò che riguarda la materia dei diritti d’autore. I proventi derivanti dalla vendita dei biglietti di ingresso, dalla riscossione del canone di concessione e dai corrispettivi per la riproduzione dei beni culturali sono versati ai soggetti pubblici cui gli istituti, i luoghi della cultura o i singoli beni appartengono o sono in consegna. Se i beni appena citati appartengono o sono in consegna allo Stato, i proventi vengono incassati dalla Tesoreria Provinciale dello Stato, mentre i proventi derivanti dalla vendita di biglietti d’ingresso sono destinati alla realizzazione di interventi per la sicurezza e la conservazione dei luoghi della cultura e all’acquisto ed espropriazione dei beni culturali, anche tramite prelazione. Inoltre i proventi che si ottengono dalla vendita dei biglietti sono destinati all’incremento e alla valorizzazione del patrimonio culturale. Le modalità di valorizzazione dei beni culturali di proprietà privata sono stabilite tramite

¹⁶⁴ “La «collezione» è definita come una raccolta ordinata di cose rare o pregevoli o comunque interessanti, comprendente non solo cose artistiche o storiche o archeologiche propriamente dette, quali, ad esempio, dipinti, sculture o ceramiche, ma anche altri beni mobili quali monete, francobolli, vasi, stampe, stoffe, libri, oggetti di artigianato o di tecnica o di scienza, strumenti musicali, ecc.”. Definizione tratta dal libro di Mansi A., *op. cit.*, p. 435.

accordi da stipularsi con possessore, proprietario o detentore del bene, mentre le attività di valorizzazione dei beni culturali pubblici sono assicurate, come nel caso della fruizione di tali beni (*ex art. 102*), tramite la stipula di accordi su base regionale tra il Ministero, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali al fine di definire gli obiettivi e fissare i tempi e le modalità di attuazione delle attività di valorizzazione. Qualora i soggetti appena citati non raggiungano l'accordo, esso sarà rimesso alla decisione congiunta del Ministro, del Presidente della Regione, del Presidente della Provincia e dei Sindaci dei Comuni interessati. Nel caso di totale assenza di accordo, "*ciascun soggetto pubblico è tenuto a garantire la valorizzazione dei beni di cui ha la disponibilità*" (v. art. 112). "*I beni culturali che siano stati conferiti o concessi in uso [...] restano a tutti gli effetti assoggettati al regime giuridico loro proprio. Le funzioni di tutela e valorizzazione sono esercitate dal Ministero in conformità*" alle disposizioni del Codice. Esistono quindi degli accordi di partenariato, ovvero forme di cooperazione tra amministrazione pubblica e soggetti privati allo scopo di garantire il finanziamento, la costruzione, la manutenzione di un bene pubblico, la gestione e la prestazione di un servizio alla collettività. Tale forma di cooperazione consente alla pubblica amministrazione di attrarre risorse di investimento e competenze non disponibili nel suo interno. L'accordo di partenariato relativo alla valorizzazione del patrimonio culturale trova nell'esercizio di tale potere un limite di contenuto e una fonte di controllo sulla sua esecuzione. L'autorità amministrativa, nella determinazione degli obblighi posti a carico del privato nell'accordo di partenariato, esercita il potere di tutela. Solo l'esercizio consapevole del potere di tutela nella negoziazione dell'accordo di partenariato e nel controllo della sua esecuzione impedisce che tale modello di collaborazione pubblico-privato si snaturi in una forma di privatizzazione del patrimonio culturale nazionale¹⁶⁵.

L'art. 122 del Codice sancisce che "*i documenti presenti negli archivi di Stato e negli archivi storici delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali e di ogni altro ente ed istituto pubblico sono liberamente consultabili ad eccezione*" di quelli di carattere riservato e di quelli che contengono dati sensibili e dati relativi a provvedimenti penali indicati dalla normativa in materia di trattamento dei dati personali. A tali disposizioni sono assoggettati anche "*gli archivi e i documenti di proprietà privata depositati negli archivi di Stato e negli archivi storici delle regioni e degli altri enti, come anche gli archivi donati o venduti o lasciati in eredità*". Coloro che depositano, vendono o donano

¹⁶⁵ Fiorilli M., Gatti. S., *op. cit.*, pp. 120-127.

in eredità possono disporre la non consultabilità di tutti o parte dei documenti. Per gli archivi o i singoli documenti privati, il proprietario, possessore o detentore deve obbligatoriamente permettere la consultazione agli studiosi che ne facciano richiesta. La consultazione avverrà secondo modalità concordate tra i privati e il soprintendente, mentre le relative spese saranno a carico dello studioso. Sono esclusi dalla consultazione i documenti dichiarati di carattere riservato e possono essere esclusi i documenti per i quali è stata posta la dichiarazione di non consultabilità.

L'art. 120 del Codice dei beni culturali e del paesaggio definisce la sponsorizzazione dei beni e delle attività culturali come *“ogni contributo, anche in beni o servizi, erogato per la progettazione o l'attuazione di iniziative in ordine alla tutela ovvero alla valorizzazione del patrimonio culturale, con lo scopo di promuovere il nome, il marchio, l'immagine, l'attività o il prodotto dell'attività del soggetto erogante. Possono essere oggetto di sponsorizzazione iniziative del Ministero, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali nonché di altri soggetti pubblici o di persone giuridiche private senza fine di lucro, ovvero iniziative di soggetti privati su beni culturali di loro proprietà”*. Il secondo comma precisa che *“la promozione di cui al comma 1 avviene attraverso l'associazione del nome, del marchio, dell'immagine, dell'attività o del prodotto all'iniziativa oggetto del contributo, in forme compatibili con il carattere artistico o storico, l'aspetto e il decoro del bene culturale da tutelare o valorizzare, da stabilirsi con il contratto di sponsorizzazione”*. La norma fa riferimento alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali che possono avere un sostegno da parte dei privati solo attraverso erogazioni liberali, prestazioni di servizi e cessioni di beni gratuite. I soggetti privati cui si riferisce la norma sono prevalentemente persone giuridiche o imprese. Il soggetto privato può sostenere iniziative di interventi su beni culturali sia in proprietà di enti pubblici che di soggetti privati. Gli interventi possono avere natura di *dare* cioè erogare denaro, beni e servizi, o di *facere*, come la progettazione e/o l'esecuzione dell'intervento¹⁶⁶.

2.2.2 La gestione del patrimonio paesaggistico

Per quanto riguarda i beni paesaggistici il Codice *“tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali”* (art. 131, co. 2); perciò lo scopo di questa forma di tutela è il riconoscimento, la salvaguardia e l'eventuale

¹⁶⁶ *Ibidem*, pp. 138-139.

recupero dei valori culturali che il paesaggio esprime (art. 131, co. 4). Le amministrazioni pubbliche ai fini della valorizzazione del paesaggio promuovono e sostengono “*attività di conoscenza, informazione e formazione, riqualificazione e fruizione del paesaggio*”, sempre nel rispetto delle esigenze di tutela (art. 131, co. 5). In materia di tutela e valorizzazione del paesaggio la Repubblica si conforma ai principi di collaborazione “*tra gli Stati fissati dalle convenzioni internazionali*”; più precisamente dalla Convenzione europea del paesaggio adottata a Firenze il 20 ottobre 2000 (art. 132). L’art. 133 del Codice precisa che il Ministero e le regioni definiscono le politiche di conservazione e valorizzazione del paesaggio tenendo conto “*degli studi, delle proposte e delle analisi formulati dall’Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio [...]*”. Inoltre Ministero e regioni cooperano anche per definire “*indirizzi e criteri riguardanti l’attività di pianificazione territoriale*” (art. 133). Il territorio è sottoposto ad una specifica normativa d’uso da parte dello Stato e delle regioni mediante piani urbanistico-territoriali o piani paesaggistici¹⁶⁷, i quali riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e delimitano i relativi ambiti (art. 135, co. 1 e 2).

Vi sono immobili ed aree sottoposti a specifiche disposizioni per il loro notevole interesse pubblico: cose immobili che hanno “*carattere di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali*”; ville, giardini, parchi “*che si distinguono per la loro non comune bellezza*”; complessi di “*cose immobili che compongono un [...] aspetto avente valore estetico e tradizionale (inclusi centri e nuclei storici)*”; bellezze panoramiche come quadri, punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, “*dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze*” (art. 136). In particolare, per quanto riguarda “ville, parchi e giardini”, citati a più riprese nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, per quanto tra loro affini e complementari o adiacenti o facenti parte di un unico complesso unitario sono considerati paritariamente; perciò ognuno di essi può essere oggetto di separata notifica in quanto portatore di un distinto interesse qualificante. Può anche accadere che uno di questi beni rivesta il particolare interesse storico o artistico e contemporaneamente sia di non comune bellezza. In tal caso deve prevalere e applicarsi la tutela prevista dall’art. 10, perché la tutela prevista dall’art. 136 si applica solo in assenza di tutela storica o artistica¹⁶⁸. Secondo l’art. 9 del regio decreto 3 giugno 1940, n. 1357, a conferire non comune bellezza a ville, giardini e parchi concorrono sia il carattere

¹⁶⁷ Per maggiori informazioni riguardanti l’elaborazione del piano paesaggistico si rimanda agli artt. 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

¹⁶⁸ Mansi A., *op. cit.*, p. 362.

e l'importanza della flora sia l'ambiente, soprattutto se essi si trovino entro il perimetro di una città e vi costituiscano un'attraente zona verde. In tal caso il vincolo è dettato solo dalla non comune bellezza del parco o del giardino e quindi tale bellezza deve sempre permanere e dovrebbe costituire l'aspetto principale della tutela. Invece nel caso del parco o del giardino sottoposto a vincolo per l'interesse artistico o storico, è necessario che questo interesse e l'aspetto esteriore che lo denota non vengano mai a mancare. Per questo motivo è nell'interesse dello Stato adoperarsi per evitare degradi o manomissioni e per imporre al proprietario, possessore o detentore degli interventi costitutivi a norma dell'art. 32 del Codice. L'intervento di ripristino per i beni paesaggistici di non comune bellezza deve essere continuativo, a volte anche giornaliero; perciò, la tutela assume un aspetto dinamico e non statico in quanto richiede sempre maggior attenzione in un continuo divenire. Mentre per la tutela di altri beni statici il Ministero deve autorizzare di volta in volta ogni modifica (si vedano gli artt. 21 e 146 del Codice)¹⁶⁹.

In merito alla dichiarazione di notevole interesse pubblico, le regioni istituiscono apposite commissioni allo scopo di formulare proposte per tale dichiarazione relativamente agli immobili di cui alle lett. *a)* e *b)* dell'art. 136, co. 1 e delle aree di cui alle seguenti lett. *c)* e *d)* (art. 137, co.1). La commissione, una volta acquisite le informazioni necessarie, valuta la sussistenza del notevole interesse pubblico e propone alla regione l'adozione della relativa dichiarazione. La proposta deve essere motivata con riferimento alle caratteristiche storiche, culturali, naturali, morfologiche ed estetiche delle aree o degli immobili che incarnino un significato e un valore identitario del territorio in cui ricadono; inoltre la proposta deve contenere dei suggerimenti per le prescrizioni d'uso volte ad assicurare la conservazione dei valori espressi (art. 138, co. 1). *“La regione, sulla base della proposta presentata dalla commissione, [...] emana il provvedimento relativo alla dichiarazione del notevole interesse pubblico degli immobili e delle aree indicati”*. La dichiarazione, oltre a dettare la specifica disciplina volta ad assicurare la conservazione dei valori espressi, *“costituisce parte integrante del piano paesaggistico e non è suscettibile di rimozioni o modifiche nel corso del procedimento di redazione o revisione del piano medesimo”* (art. 140, co. 1 e 2). Il co. 3 dell'art. 140 precisa che *“la dichiarazione di notevole interesse pubblico, quando ha ad oggetto gli immobili indicati alle lettere a) e b) dell'articolo 136, comma 1, è notificata al proprietario possessore o detentore, depositata presso ogni comune interessato e trascritta, a cura della regione,*

¹⁶⁹ Mansi A., *op. cit.*, pp. 364-365.

nei registri immobiliari. Ogni dichiarazione di notevole interesse pubblico è pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e nel Bollettino ufficiale della regione”.

Molto importante risulta l’art. 146, secondo il quale *“proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili o aree di interesse paesaggistico”* non possono distruggerli né introdurre modifiche che possano arrecare *“pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione”*. Per tale motivo i soggetti appena citati devono presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendono realizzare che, per essere approvato, deve essere compatibile con l’interesse paesaggistico tutelato¹⁷⁰.

A livello europeo la Convenzione del paesaggio sopracitata *“si prefigge lo scopo di promuovere la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi e di organizzare la cooperazione europea in questo campo”*.¹⁷¹ Ogni Stato che ha deciso di aderire alla Convenzione, si impegna a riconoscere giuridicamente il paesaggio come componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, a integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, a sensibilizzare la società, le organizzazioni private e le autorità pubbliche al valore del paesaggio e a promuovere la formazione di specialisti del settore, programmi pluridisciplinari di formazione e insegnamenti scolastici e universitari connessi al paesaggio. Ai fini della Convenzione, si rileva l’importanza dell’individuazione dei propri paesaggi da parte di ciascuno Stato membro, i quali devono successivamente analizzarne le caratteristiche, seguirne le trasformazioni e valutare i paesaggi individuati tenendo conto dei valori che sono ad essi attribuiti da parte dei soggetti e delle popolazioni interessate. Le parti, se necessario, elaboreranno dei programmi comuni di valorizzazione del paesaggio incoraggiando la cooperazione transfrontaliera, transnazionale, a livello locale e regionale. Per incoraggiare gli Stati membri ad adottare politiche o prendere provvedimenti atti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla pianificazione sostenibile dei paesaggi che abbiano efficacia durevole e che rappresentino un modello per le altre collettività europee, la Convenzione prevede l’attribuzione di un premio denominato *“premio del paesaggio del Consiglio d’Europa”*¹⁷².

¹⁷⁰ Per approfondire sul tema “autorizzazione paesaggistica” si rimanda all’art. 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

¹⁷¹ Art. 3 della Convenzione europea del paesaggio.

¹⁷² *Ivi*, artt. 9-11.

2.2.3 L'articolata ripartizione di competenze tra Stato e regioni

Il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, e soprattutto l'art. 117 della Costituzione hanno portato innovazioni in merito al riparto delle competenze legislative e amministrative tra Stato, regioni ed enti locali, intaccando la supremazia dello Stato che per anni aveva governato la disciplina della tutela, vigilanza e fruizione dei beni culturali e ambientali. Con il Codice dei beni culturali e del paesaggio si è accentuato il divario tra beni culturali veri e propri, la cui funzione di tutela permane allo Stato, e beni paesaggistici la cui tutela appartiene esclusivamente alle regioni, con facoltà di subdelega agli enti locali. Le materie di legislazione concorrente sono quelle relative alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali. In queste materie spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato¹⁷³.

La riforma costituzionale del 2001 (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), riforma del Titolo quinto della Costituzione¹⁷⁴, ha recepito quanto era già stato previsto nel Capo V (artt. da 148 a 155) del d.lgd. 31 marzo 1998, n. 112; e soprattutto nell'art. 149 che aveva elencato le funzioni riservate allo Stato; mentre gli artt. 150, 152 e 153 avevano previsto la compartecipazione degli enti locali alla gestione dei musei e di altri beni culturali, nonché alla valorizzazione e alla promozione (lo scopo di tale riforma, e delle precedenti, era attribuire un numero maggiore di competenze e una sempre maggiore autonomia alle regioni).

A seguito della riforma, nel secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione vengono riportate le materie di competenza esclusiva dello Stato tra cui rientra anche la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Nel terzo comma vengono elencate le materie di legislazione concorrente Stato-regioni tra le quali rientra la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e la promozione e organizzazione di attività culturali. A differenza della tutela, che appare una funzione di esclusivo appannaggio pubblico, ad assicurare la valorizzazione concorrono anche i privati, traendone al contempo beneficio. Sia la tutela che la valorizzazione risultano parte integrante di un insieme di attività volte alla promozione e allo sviluppo della cultura mediante, appunto, la tutela dei beni culturali e attraverso la garanzia di godimento, da parte della collettività, del valore culturale che

¹⁷³ Art. 117 della Costituzione.

¹⁷⁴ Nel Titolo quinto della Costituzione vengono designate le competenze delle autonomie locali: comuni, province e regioni.

essi incarnano¹⁷⁵. Una notevole innovazione in tema la ritroviamo nel testo della Convenzione di Faro, citata nel primo capitolo, in particolare nell'art. 1, lett. b), in cui si attribuisce alla comunità patrimoniale un ruolo prioritario nei processi di valorizzazione, tutela, fruizione e gestione del patrimonio culturale con l'obiettivo di trasmetterlo alle generazioni future. L'innovazione sta nel riconoscimento di un potere d'iniziativa ai privati ovvero nell'individuazione e tutela di alcuni beni culturali particolarmente emblematici che invece nell'assetto codicistico è dominio esclusivo dell'Autorità pubblica¹⁷⁶. Di conseguenza l'obiettivo della Convenzione è assicurare a chiunque l'esercizio del diritto all'eredità culturale, che secondo l'art. 1, lett. a), è il diritto di ciascun individuo di essere parte attiva nel processo di individuazione, definizione delle regole d'uso, fruizione, tutela e valorizzazione delle risorse culturali. In particolare il modello adottato dalla Convenzione considera la cultura e il sapere umano come una nuova forma di bene comune, ove con l'espressione "bene culturale comune" ci si riferisce alla cultura espressa e condivisa da una comunità, che può essere generalmente riconosciuta come un sistema di risorse intellettuali che hanno natura idiosincratca, dipendente sia dall'evoluzione temporale che spaziale in cui le relazioni umane si manifestano¹⁷⁷. Quindi, i beni culturali comuni rappresentano la sintesi di tre dimensioni: cultura, spazio e comunità, identificandosi con le diverse forme di espressione culturale prodotte da una comunità in un determinato contesto spazio-temporale. Il modello della Convenzione di Faro si presta a valorizzare l'attitudine dei beni culturali comuni, a soddisfare i diritti fondamentali dell'individuo e si orienta verso forme di *governance* che prescindono dal regime proprietario¹⁷⁸.

Infine il quarto comma dell'art. 117 stabilisce testualmente che "*spetta alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*". Perciò ogni materia che non rientra tra quelle di competenza esclusiva statale e concorrente spetta alle regioni. A queste ultime viene quindi riconosciuta la potestà di dettare norme di rango primario, ovvero fonti previste e disciplinate in Costituzione e collocate gerarchicamente in posizione immediatamente

¹⁷⁵ Di Capua V., *op. cit.*, p. 162.

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 164.

¹⁷⁷ Bertacchini E., Bravo G., Marrelli M., Santagata W., *Cultural Commons and Cultural Communities*, 2011, pag. 5, reperibile al seguente link: <https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/7359/297.pdf?sequence=1>.

¹⁷⁸ Di Capua V., *op. cit.*, p. 165.

subordinata rispetto alla Costituzione (leggi ordinarie dello Stato, atti aventi forza di legge e leggi regionali)¹⁷⁹.

Seguendo l'articolato sistema di relazioni tra Stato e regioni si arriva all'art. 149 del già citato Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112, che definisce i rispettivi compiti nell'ottica delle funzioni di tutela e valorizzazione dei beni culturali¹⁸⁰. Il secondo comma dell'art. 149 del decreto stabilisce che lo Stato, le regioni e gli enti locali concorrono all'attività di conservazione dei beni culturali, mentre il terzo comma elenca funzioni e compiti riservati allo Stato in materia di beni culturali. Tra le funzioni rientrano: l'apposizione del vincolo, diretto o indiretto, di interesse storico o artistico e la vigilanza sui beni vincolati; l'esercitazione del controllo sulla circolazione e sull'esportazione dei beni di interesse storico o artistico e l'esercitazione del diritto di prelazione; il conferimento di concessioni o autorizzazioni per ricerche archeologiche; le decisioni sull'espropriazione di beni mobili e immobili di interesse storico o artistico; la vigilanza sugli archivi degli enti pubblici e sugli archivi privati di notevole interesse storico e le competenze in materia di consultabilità; le attività dirette al recupero dei beni culturali usciti illegittimamente dal territorio nazionale; la prevenzione e repressione dei reati contro il patrimonio culturale. Infine, il sesto comma precisa che allo Stato restano riservate funzioni e compiti statali in materia di beni ambientali.

Ciò che è importante sottolineare ai fini del presente lavoro è la competenza dello Stato sulle attività di recupero dei beni culturali usciti illegittimamente dall'Italia, attività esercitate soprattutto dal Comando Carabinieri Tutela del Patrimonio Culturale, di cui si parlerà ampiamente nel capitolo seguente.

¹⁷⁹ Marconi I., *Le fonti del diritto: la guida completa*, 4 giugno 2021, *Altalex*, <https://www.altalex.com/guide/fonti-del-diritto>.

¹⁸⁰ La relativa distinzione dei compiti è stata poi confermata dalla riforma del Titolo V della costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 “*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*”).

Capitolo III – Il traffico illecito dei beni culturali

3.1 Introduzione al traffico illecito dei beni culturali: le attività criminali

All'inizio del primo capitolo è stato riportato un dato fondamentale: l'Italia è il Paese con il maggior numero di beni culturali e naturali (58) iscritti nella *World Heritage List*. Tuttavia, il patrimonio culturale italiano non si riduce solo ai beni della Lista. Secondo il report ISTAT del 17 febbraio 2022¹⁸¹ in Italia vi sono 4.265 musei e istituzioni similari (aree archeologiche, monumenti o complessi monumentali), pubblici e privati, uniformemente distribuiti su tutto il territorio, anche in aree marginali dal punto di vista geografico, socio-economico o infrastrutturale. All'interno di questi luoghi della cultura albergano centinaia di migliaia di opere d'arte tra dipinti di vario genere, sculture, cimeli, reperti archeologici di qualsiasi tipo e natura, oggetti sacri e profani e molto altro. L'Italia possiede uno dei patrimoni più unici e autentici al mondo, è culla di un valore inestimabile in termini culturali e come tale è nel mirino dei molti trafficanti di opere d'arte.

Durante l'ultimo decennio, non solo l'Italia, ma anche altri Paesi, in particolare Grecia, Turchia ed Egitto, che si possono definire Paesi “produttori” di antichità¹⁸², hanno assistito a un significativo aumento della distruzione del patrimonio culturale a causa dei conflitti armati. Ciò è stato accompagnato da saccheggi organizzati, traffici illeciti e vendita di beni culturali che sono parte integrante del patrimonio, della storia e dell'identità di un Paese. I reati contro il patrimonio culturale non sono diretti solo agli oggetti, sono anche collegati alla persecuzione di individui e comunità per motivi culturali. Il traffico illecito dei beni culturali può essere sostanzialmente diviso in tre fasi: l'offerta di beni proveniente dalle nazioni d'origine; la domanda creata dai consumatori delle nazioni di destinazione e la catena di trasporto tra Stati di produzione/origine dei beni culturali e Stati di arrivo/destinazione di tali beni, durante la quale il bene può passare per le mani un numero molto ampio di persone¹⁸³. Da qualche anno in Italia la criminalità legata al patrimonio culturale si è caratterizzata dalla formazione di gruppi che somigliano

¹⁸¹ ISTAT (2022), Musei e istituzioni similari in Italia – Anno 2020, https://www.istat.it/it/files/2022/02/REPORT_MUSEI-E-ISTITUZIONI-SIMILARI-IN-ITALIA.pdf.

¹⁸² Avallone E., De Felice S., “Indagini capolavoro”, Rai Play, 9 novembre 2021, <https://www.raiplay.it/video/2021/11/Indagini-capolavoro-7e030aa2-814c-4894-8cc9-f2750d38264c.html>.

¹⁸³ Venezia L., *L'Interpol nella lotta al traffico illecito di beni culturali*, in *Diritto consenso*, 21 ottobre 2019, <https://www.dirittoconsenso.it/2019/10/21/interpol-lotta-traffico-illecito-beni-culturali/>.

a vere e proprie organizzazioni criminali. All'interno di queste organizzazioni operano principalmente quattro categorie di criminali: ladri, ricettatori, riciclatori e trafficanti, i quali vengono affiancati da tecnici come esperti nell'aprire serrature o disattivare i sistemi di allarme. Tutti questi soggetti e molti altri operano quotidianamente in maniera sistematica alla sottrazione del patrimonio culturale nazionale, introducendo i beni in canali e direttrici clandestini e generando facili e lauti guadagni¹⁸⁴. Perciò il traffico illecito non è più solo perseguito per semplici scopi di guadagno personale: è gestito da reti criminali internazionali che lo sfruttano come corollario di altre attività, fra le quali la più preoccupante è costituita dal finanziamento per atti militari e di terrorismo¹⁸⁵. Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, diventato un attore di primo piano nella lotta contro il traffico illecito, ha adottato la Risoluzione n. 2199 del 2015 che include il divieto al commercio di beni culturali, condanna la distruzione del patrimonio culturale, rileva con preoccupazione che i proventi generati dal contrabbando di beni culturali sono utilizzati per organizzare e compiere atti terroristici e vieta il commercio di beni rimossi illegalmente. La portata temporale della Risoluzione è definita da due eventi storici: l'invasione del Kuwait nel 1990 e il conflitto civile in Siria iniziato nel 2011¹⁸⁶.

A proposito di "reti" criminali, per descriverne il funzionamento si prenda ad esempio il modello di P. Campbell costituito da quattro stadi, ovvero quattro categorie di soggetti: saccheggiatori, "early stage middle man", "late stage man" e collezionisti. Qualsiasi attore può essere coinvolto in una o più fasi del processo, quindi svolgere più di un'attività; devono possedere conoscenze e competenze, per esempio a livello di localizzazione, trasporto, scavo, fino a storia dell'arte, contrabbando e riciclaggio. Da ciò ne deriva che saranno richieste competenze sempre maggiori all'aumentare del livello in cui i soggetti operano. Di conseguenza all'aumento delle competenze possedute corrisponde un aumento dei profitti che si ricavano dal traffico. La principale funzione dei saccheggiatori è conoscere le zone in cui operare, per cui siti archeologici, siti di scavi e depositi museali. Questi soggetti spesso non hanno conoscenze approfondite, non conoscono nemmeno il valore degli oggetti trafugati e solitamente vengono sfruttati dalle

¹⁸⁴ AA.VV., *Origini, funzioni e articolazioni – Legislazione di tutela*, in *The Journal of Cultural Heritage Crime*, 2008, <https://www.journalchc.com/wp-content/uploads/2017/11/nucleo-tpc-origini-funzioni-e-articolazioni-legislazione-di-tutela1.pdf>, p. 17.

¹⁸⁵ Bencini R., "La lotta al traffico illecito di beni culturali", tesi di laurea magistrale, Università Ca' Foscari, 2020/2021, p. 6.

¹⁸⁶ Planche E., *Attacks against Cultural Heritage and Organized Crime. UNESCO's mobilization and Action*, in *Stolen Heritage*, Edizioni Ca' Foscari, 2021, p. 19.

organizzazioni criminali, perciò il guadagno che ne ricavano vendendo gli oggetti ai contrabbandieri o “*early stage middle man*” è davvero irrisorio. Questi ultimi trasferiscono i beni da una nazione ad un'altra attraverso rotte clandestine. È importante, perciò, l'intervento dei “*late stage man*”, che rappresentano il punto di contatto tra gli individui coinvolti nel traffico illecito e coloro che rappresentano il mondo e il mercato artistico contemporaneo. Questi intermediari rendono legittimi i beni culturali esportati illecitamente, fornendo schede e documentazioni false; quindi, una volta corredato da atti veritieri, il bene è pronto per essere venduto sul mercato legittimo dell'arte e acquistato da collezionisti, dipendenti museali, mercanti d'arte, funzionari d'asta e altri soggetti che, anche se nutrono dei dubbi sulla veridicità e legittimità dei beni, decidono di acquistarli comunque¹⁸⁷.

Il traffico illecito di reperti rappresenta un esempio di “*transnational grey market*”, ovvero quel mercato in cui coesistono e interagiscono attività lecite e illecite. Infatti dal lato della domanda il commercio di beni culturali è del tutto legale: l'illegalità ruota principalmente attorno al modo in cui sono acquistati o trasferiti e quindi ai mezzi illeciti che vengono utilizzati per commerciare le antichità¹⁸⁸.

I crimini legati al patrimonio culturale sono molteplici e assumono diverse forme, si citano di seguito le più rilevanti: furti di opere d'arte (specialmente d'arte contemporanea), contraffazione, alterazione e falsificazione di opere d'arte, scavi illeciti di reperti archeologici e paleontologici, esportazione clandestina (spesso di opere poi rivendute attraverso le case d'asta), danneggiamento (anche per scopi commerciali) e molti altri.

3.1.1 Le attività criminali legate al patrimonio culturale

Per quanto concerne i furti d'arte, questi avvengono maggiormente in abitazioni private, ma anche musei e luoghi di culto vengono spesso presi di mira. Il tipo di oggetto rubato varia da un Paese all'altro, anche se generalmente i più ricercati sono dipinti, sculture, statue e articoli religiosi¹⁸⁹. Generalmente i furti di tale specie vengono effettuati su commissione, la cui committenza segue le dinamiche commerciali del mercato ufficiale

¹⁸⁷ *Ibidem.*

¹⁸⁸ *Ibidem.*

¹⁸⁹ L'informazione può essere recuperata dal sito di Interpol al seguente indirizzo: <https://www.interpol.int/es/Delitos/Delitos-contr-el-patrimonio-cultural/Problematica-bienes-culturales#pt-3>.

del settore. Secondo il rapporto annuale dei Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale (n.d.a.: da qui in poi si utilizzerà la sigla TPC) nel 2020 sono state rubate 287 opere, 345 nel 2019 e 474 nel 2018¹⁹⁰. Tuttavia una quantificazione accurata del commercio illegale di beni culturali è alquanto improbabile. Uno dei principali problemi riguardanti il fenomeno è che la maggior parte dei crimini rimane inosservata perché non denunciata alle autorità; perciò risulta difficile avere una raccolta di statistiche criminali senza dati o con dati parziali. Inoltre, al di là dei furti non denunciati, vi sono anche furti che rimangono sconosciuti fino a quando un bene non riappare nel mercato. Se risulta difficile quantificare il fenomeno in termini numerici, allo stesso modo risulta arduo stimarlo in termini economici, in quanto le statistiche del mercato nero sono notoriamente difficili da accertare e il valore monetario degli oggetti d'arte non è mai stabile¹⁹¹.

Contraffazione, alterazione e falsificazione di opere d'arte non erano sanzionate nell'ordinamento italiano fino a che non venne emanata la legge 20 novembre 1971, n. 1062 (c.d. Legge Pieraccini), successivamente modificata dal D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 agli artt. 178 e 179 (successivamente abrogati dalla l. 9 marzo 2022, n. 22). Questa tipologia di reato, essendo difficilmente perseguibile, causa dei danni non solo agli artisti, ma anche agli acquirenti, provocando implicazioni per il mercato. Infatti spesso gli acquirenti tendono a non denunciare il fatto per non apparire ingenui e poco esperti. In particolare per contraffazione si intende l'imitazione di un'opera per venderla come originale; l'alterazione consiste nella modifica dell'essenza di un'opera originale modificandone la natura, per esempio aggiungendo o togliendo certi particolari; mentre la riproduzione è la moltiplicazione meccanica delle copie di un'opera originale che poi si tenta di vendere come autentica. Tale fattispecie di reato riguarda principalmente quei soggetti che hanno a che fare con le opere d'arte sotto il profilo professionale e con attività ufficiali come gallerie d'arte e mercanti d'arte, ciò comunque non esclude il coinvolgimento di chiunque eserciti tali attività in maniera non ufficiale o collezionisti e appassionati d'arte¹⁹². L'aumento del fenomeno della contraffazione è legato allo sviluppo e all'internazionalizzazione del commercio e dell'economia, alla distribuzione su larga scala delle nuove tecnologie, all'apertura di nuovi mercati e di conseguenza a un forte indebolimento dei confini nazionali, oltre che a una diminuzione dell'efficacia dei

¹⁹⁰ Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale (2020), *Attività operativa 2020*, <https://www.journalchc.com/wp-content/uploads/2021/04/Attivita%CC%80-Operativa-2020c.pdf>, p. 8.

¹⁹¹ Venezia L., *Il traffico illecito di beni culturali*, cit., p. 73

¹⁹² AA.VV., *Origini, funzioni e articolazioni. Legislazione di tutela*, cit., p. 21.

meccanismi di regolamentazione del commercio. La contraffazione è un'attività criminale che sta crescendo rapidamente e rappresenta una grave minaccia per la sicurezza dei consumatori. La produzione e il commercio di opere d'arte contraffatte sono per lo più sotto il controllo delle organizzazioni criminali transnazionali che beneficiano della mancanza di deterrenti legislativi. Il *modus operandi* delle organizzazioni criminali spesso presenta caratteristiche simili alle catene di produzione delle imprese legali, come l'utilizzo di tecnologie sofisticate e delle medesime rotte dei traffici illeciti di armi, droga ed esseri umani. Il crimine organizzato ha trasformato l'attività di contraffazione in una vera e propria produzione di massa, in grado sia di soddisfare la domanda proveniente da consumatori consapevoli, sia di ingannare consumatori inconsapevoli. Le organizzazioni criminali transnazionali hanno compreso la grande redditività e il basso rischio del *business* del falso, sia sotto il profilo economico-commerciale, che sotto il profilo legale prendendo il controllo della produzione e del commercio mondiale coinvolgendo le mafie internazionali, grazie anche alle sinergie esistenti tra gruppi criminali che operano nei diversi Paesi¹⁹³.

Lo scavo clandestino rappresenta una delle maggiori piaghe che affliggono i Paesi ricchi di beni culturali appartenenti al passato. Per la legislazione italiana tutto ciò che si trova nel sottosuolo appartiene *ipso iure* allo Stato e rientra nel patrimonio indisponibile (art. 91 del Codice per i beni culturali e del paesaggio). Lo scavo illecito risulta davvero dannoso in quanto operato in modo frettoloso, trascurando le accuratezze della scienza. I criminali, tenendo conto solo del valore venale della ricerca, finiscono per distruggere la morfologia del sito rendendo difficile agli studiosi la lettura da un punto di vista storico-culturale. Difatti gli oggetti asportati senza accuratezza scientifica perdono le informazioni che derivano dal contesto originario, ancor di più quando per estrarre gli oggetti non vengono utilizzati spillone, vanga e piccone ma le ruspe. Il circuito del saccheggio clandestino è complesso e varia a seconda dell'area geografica in cui avviene, ma generalmente si possono distinguere tre stadi. Il primo riguarda il saccheggio, che può essere occasionale ovvero messo in atto per lo più da agricoltori del posto o da singoli scavatori. In alternativa si assiste al saccheggio sistematico individuale, il più distruttivo, operato da soggetti che agiscono in gruppo, conoscono le regole del mercato dell'illecito e sono in grado di intuire i momenti economici più propizi per inserirsi nella

¹⁹³ Ahmetaj E., *UNTOC (United Nations Convention against Transnational Organized Crime): applicazione del doppio binario*, in *Archivio penale*, 2013, fasc. 2, p. 2.

commercializzazione. Il secondo stadio riguarda l'immissione nel mercato attraverso i referenti di zona che raccolgono il prodotto e lo consegnano ai trafficanti nazionali ed internazionali. Solo alcuni trafficanti possiedono le capacità e le risorse per accedere al mercato e alle reti internazionali. Quest'ultimo è il terzo stadio. Il fenomeno è di vasta portata e purtroppo non è quantificabile in termini numerici; uno dei motivi è legato al fatto che i beni d'arte una volta trafugati vengono modificati ad opera di restauratori. Per esempio, ai mobili vengono sostituiti maniglie, piedi e altri elementi decorativi che intaccano solo marginalmente il valore del bene; i dipinti di grandi dimensioni e raffiguranti immagini sacre spesso vengono tagliati per ricavarne più tele e rendendo così più difficoltoso risalire all'immagine originaria. Inoltre si tratta di un fenomeno che può ridurre la possibilità di saperne di più su di essi, perché, quando un pezzo viene estratto dal sito, il suo valore scientifico viene perso e viene mantenuto solo il suo valore economico¹⁹⁴.

L'esportazione clandestina generalmente è ad opera di ricettatori e trafficanti (facenti parte di cartelli criminali di settore), soggetti particolarmente istruiti e scaltri, ben inseriti nel campo commerciale dell'arte nazionale e internazionale, che si coalizzano con analoghe figure delinquenziali straniere creando una rete operativa in nazioni e città strategiche per il mercato dell'arte. L'*iter* abituale delle reti operative inizia con la creazione di certificazioni di legittimità false, che permettono lo smercio della refurtiva a seconda dell'andamento e delle preferenze di mercato. Prevalentemente non si commerciano capolavori e opere notificate, perché, in caso di tracciamento, risulterebbe difficile dimostrarne la buona fede, per cui si preferisce esportare opere di media importanza più facilmente vendibili. Per esportare clandestinamente dall'Italia si utilizzano svariati canali e metodi, avvalendosi anche di imprese di trasporti internazionali, imbarcazioni da diporto, intercapedini di camper e roulotte, camion che trasportano beni deperibili e treni. Nel caso di esportazioni che hanno ad oggetto dipinti di valore rilevante, la tecnica utilizzata per trasportarli da un Paese all'altro è ridipingere sopra il dipinto originale una raffigurazione moderna che, una volta arrivati a destinazione, può essere facilmente rimossa. Il passaggio dal mercato sommerso a quello ufficiale è uno dei momenti più delicati del percorso che compiono i beni rubati o trafugati. Le opere, per non essere riconosciute, devono essere vendute lontane dal luogo in cui sono state trafugate o rubate ed avere al seguito una certificazione, lecita solo

¹⁹⁴ *Ibidem.*

all'apparenza, in modo da poter sfuggire ai controlli superficiali. Generalmente le opere di valore medio-basso vengono vendute nel territorio nazionale, per esempio in mercatini dell'antiquariato, mentre le opere di valore medio-alto vengono commercializzate all'estero appoggiandosi a case d'asta, negozi di antiquariato o vendite a collezionisti e istituzioni museali straniere. Le opere, soprattutto quelle pittoriche e i reperti archeologici, transitano principalmente attraverso la Svizzera, la Germania e l'Austria per raggiungere l'Inghilterra, da dove vengono poi smistate in tutto il mondo. Grazie all'ampia diffusione della tecnologia, in particolare all'*e-commerce*, l'incontro tra domanda e offerta è diventato più agevole. Attraverso siti specializzati nella vendita *online*, i gruppi criminali provano frequentemente a veicolare beni rubati, falsificati o provenienti da scavi illeciti¹⁹⁵. Per esempio dall'avvento di eBay, piattaforma che consente di effettuare transazioni tra privati attraverso le aste *online*, la vendita di reperti su internet è cresciuta esponenzialmente. La piattaforma ha portato alla trasformazione di imprese tradizionali solide (che vendono direttamente al pubblico) in "*internet dealers*" e alla trasformazione di altre aziende in case d'aste denominate "*internet auctions*"¹⁹⁶. Il mercato *online* permette la transazione fra privati geograficamente distanti tra loro e i beni venduti possono essere conservati in luoghi più economici rispetto alle gallerie, rendendo quindi possibile il commercio di beni ad un costo più basso e ad un alto volume di vendita. Il principale problema di tale commercio però è la vendita senza alcuna documentazione verificata di provenienza, per cui molto probabilmente gli oggetti venduti sono stati scambiati in violazione di leggi nazionali o internazionali. Per quanto concerne i *social media*, Facebook è la piattaforma più in voga per la vendita di reperti illeciti per la sua varietà di caratteristiche e funzionalità. Infatti i vari strumenti di Facebook permettono di eludere le autorità e le normative imposte dai siti d'asta *online* e di *e-commerce* come eBay. La funzionalità "*Groups*", che consente di creare gruppi chiusi tra utenti, favorisce la nascita e l'espansione di reti che uniscono i trafficanti dei Paesi esportatori e importatori. Attraverso questi gruppi è possibile "ordinare" beni archeologici facilmente, contribuendo così a rendere il traffico di beni culturali una fonte di finanziamento certa per i gruppi terroristici. Inoltre anche le "*Stories*" consentono ai trafficanti di postare le foto dei reperti solo per 24 ore riducendo al minimo il rischio di autoincriminazione¹⁹⁷.

¹⁹⁵ *Ibidem*.

¹⁹⁶ Bencini R., *op. cit.*, p. 74.

¹⁹⁷ *Ibidem*.

3.2 Organismi e strumenti posti a contrasto dei crimini legati al traffico illecito di beni culturali

La prima arma di contrasto a tale fenomeno è rappresentata dalla “*Banca Dati dei beni culturali illecitamente sottratti*”, la più grande a livello mondiale, prevista dall’art. 85 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. La Banca Dati contiene informazioni descrittive e fotografiche relative ai beni culturali da ricercare e rappresenta un ausilio fondamentale a supporto delle attività investigative condotte dalle Forze di Polizia, dalle Soprintendenze, dagli Uffici Doganali e da INTERPOL per i beni all’estero, in particolare dal Comando Carabinieri TPC. La Banca Dati, quotidianamente aggiornata, è caratterizzata da moduli base e moduli per il supporto delle indagini¹⁹⁸. I primi consentono l’inserimento e la ricerca di eventi, persone, oggetti e l’elaborazione di statistiche; i secondi sono moduli per la ricerca visuale, la georeferenziazione delle entità e la rappresentazione grafica delle relazioni. Inoltre, quando un cittadino subisce un furto di un bene d’arte, all’atto della denuncia è tenuto a compilare le “*Schede Evento TPC*” in cui dichiara e rende note le caratteristiche descrittive dell’oggetto rubato. Tali schede vengono segnalate al Comando TPC, dove gli operatori preposti inseriranno l’oggetto nella Banca Dati¹⁹⁹. Il punto di forza del nuovo sistema informativo sta nella capacità di verificare e ritrovare termini lessicali utilizzati per la descrizione dell’opera e di confrontare immagini o parti di esse sulla base delle caratteristiche grafiche. Inoltre consente di visualizzare gli eventi criminosi e le opere d’arte coinvolte su mappe cartografiche digitali consentendo alle forze dell’ordine di captare in modo immediato lo sviluppo di un fenomeno delittuoso sul territorio e di pianificare interventi con rapidità ed efficacia. Ogni informazione è controllata dalla Sezione Elaborazione Dati del Comando TPC: il personale utilizza un *software* di classificazione (basato su un *database* iconografico) per inserire ogni minima caratteristica del bene interessato, come la tipologia di bene (dipinto, scultura, libro, ecc.), il soggetto raffigurato, gli autori, la tecnica utilizzata, ecc. Vi è poi un ulteriore *software* per le analisi investigative (ANALYST) che consente di rappresentare in forma grafica tutte le connessioni logiche presenti tra le informazioni, non direttamente visibili, archiviate nel sistema e di collegare gli indagati per la scomparsa di qualche bene culturale sulla base dei tabulati telefonici

¹⁹⁸ Il modulo è reperibile sul sito dell’Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione, gestito dal Ministero della Cultura: <http://iccd.beniculturali.it/getFile.php?id=1980>.

¹⁹⁹ *Ibidem*.

relativi alle utenze cellulari. In questo modo le attività di tipo investigativo risulteranno più efficaci²⁰⁰.

Al fine di ottimizzare le attività di catalogazione dei beni culturali trafugati, attività alla base di ogni politica di tutela, le informazioni dei beni da catalogare vengono integrate con i dati messi a disposizione dai Sistemi informativi di MIC, Conferenza Episcopale Italiana (CEI), altri Organismi quali INTERPOL (Organizzazione Internazionale della Polizia Criminale), UNESCO, ICCROM (organizzazione intergovernativa volta a promuovere la conservazione di tutte le forme di patrimonio culturale in tutte le regioni del mondo), ecc., con i quali il Comando collabora quotidianamente.

La Banca Dati TPC è facilmente consultabile attraverso le pagine *web* del sito istituzionale dell'Arma, <http://tpcweb.carabinieri.it/SitoPubblico/search>, raggiungibile anche attraverso il sito del Ministero della Cultura, per aumentarne la fruibilità da parte dei cittadini che possono altresì beneficiare di alcuni consigli (per esempio, cosa fare per evitare di acquistare opere rubate o falsificate; cosa fare in caso di ritrovamento casuale o di furto; cosa fare se si viene a conoscenza di uno scavo clandestino, ecc.). Inoltre, attraverso un link delle pagine *web* del Comando (<http://tpcweb.carabinieri.it/SitoPubblico/objectId>), è possibile scaricare "l'Object ID", ovvero un semplice modulo che consente ai proprietari di descrivere rapidamente il bene a loro sottratto; può essere estremamente utile in caso di furto, poiché consente l'agevole informatizzazione nella Banca Dati e favorisce la costante comparazione con quanto giornalmente sia oggetto di controllo²⁰¹.

Si ritiene ora indispensabile precisare quali sono i principali organi e istituzioni che ogni giorno si impegnano per impedire crimini di tale natura e per favorire il recupero degli oggetti trafugati.

3.2.1 Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale

Il più importante organismo di polizia a livello nazionale è il già citato TPC, il Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale. Le sue origini risalgono al 3 maggio 1969 quando il Comando Generale dell'Arma, a seguito di una lungimirante intuizione del Capo di Stato Maggiore protempore, il Genarle Arnaldo Ferrara (1920 - 2016), decise di

²⁰⁰ AA.VV., *Origini, funzioni e articolazioni. Legislazione di tutela*, cit., p. 16.

²⁰¹ L'elenco dei beni culturali illecitamente sottratti è reperibile al seguente indirizzo internet: <http://tpcweb.carabinieri.it/SitoPubblico/search>.

costituire il Nucleo Tutela Patrimonio Artistico presso il Ministero della Pubblica Istruzione e d'intesa con quest'ultimo²⁰². Lungimirante perché poco più di un anno



Fig. 3.1 Sede e logo Comando Carabinieri TPC

²⁰³dopo (14 novembre 1970) venne varata la Convenzione UNESCO di Parigi denominata *Convenzione concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e*

trasferimento di proprietà dei beni culturali con la quale si raccomandava a tutti gli Stati membri di adottare opportune misure per impedire l'acquisizione di beni illecitamente esportati e favorire il recupero delle opere trafugate, nonché di istituire un servizio di tutela del proprio patrimonio culturale a ciò finalizzato²⁰⁴. L'Italia fu così la prima nazione al mondo a dotarsi di un organismo specializzato di polizia in questo specifico settore, che all'inizio era costituito da 17 uomini che crearono questo reparto in un settore in cui non vi erano precedenti. La sede prescelta per il Nucleo Tutela Patrimonio Artistico fu lo storico Palazzetto in stile tardo barocco ideato dall'architetto Filippo Raguzzini situato nella storica e suggestiva Piazza sant'Ignazio a Roma, tutt'oggi sede del TPC. Il 20 settembre 1971 il Comando Generale dell'Arma elevò il reparto al rango di Comando di Corpo²⁰⁵ con alle dipendenze il preesistente Nucleo Tutela Patrimonio Artistico. In seguito il Nucleo venne riconfigurato in Reparto Operativo articolato in tre sezioni specializzate nei settori Antiquariato, Archeologia, Falsificazione e Arte contemporanea. Con Decreto del Ministro per i Beni Culturali e Ambientali del 5 marzo 1992 "*Istituzione del Comando carabinieri per la tutela del patrimonio artistico presso il Ministero*" venne indicata la nuova denominazione Comando Carabinieri per la Tutela del Patrimonio

²⁰² Per un approfondimento si suggerisce di andare sul seguente sito internet dedicato: <http://www.carabinieri.it/chi-siamo/oggi/organizzazione/mobile-e-speciale/comando-carabinieri-per-la-tutela-del-patrimonio-culturale>.

²⁰³ Immagini tratte da *The Carabinieri TPC*, <http://www.carabinieri.it/multilingua/en/the-carabinieri-tpc>.

²⁰⁴ Ministero della cultura, <https://www.beniculturali.it/comando-carabinieri-tutela-del-patrimonio-culturale>.

²⁰⁵ Il Comando di Corpo è una qualificazione giuridico-amministrativa riconosciuta ad alcuni reparti-unità aventi requisiti di autonomia e funzionalità sotto i profili di comando operativo, logistico, amministrativo e disciplinare.

Culturale e ne vennero formalizzati funzioni e compiti²⁰⁶. Oltre a gestire il reparto operativo, il TPC gestisce un gruppo con quindici nuclei sparsi sul territorio nazionale e un ufficio comando con compiti di studio e catalogazione. Il Comando, che attualmente è alle dipendenze del MIC, esercita funzioni concernenti la sicurezza del patrimonio culturale e “*l’acquisizione di notizie atte a far promuovere le iniziative necessarie per la protezione del patrimonio storico artistico (nonché per la protezione dei beni ambientali)*”²⁰⁷. Inoltre l’art. 3 dello stesso Decreto aggiunge che il Comando svolge “*altresì attività di prevenzione e repressione per quanto attiene alla tutela e alla salvaguardia del patrimonio storico, artistico, culturale ed ambientale nonché il recupero dei beni culturali, del materiale scientifico e didattico inerente ai beni stessi [...]*”. In particolare la prevenzione avviene tramite il controllo del territorio che si può esercitare dall’alto con gli elicotteri; le immagini dall’alto consentono di individuare facilmente i siti archeologici non ancora scavati, di vedere la forma delle tombe sull’erba che cresce diversamente rispetto all’altra per l’umidità che esse portano al terreno. Si vedono inoltre gli scavi clandestini delle buche scavate dai tombaroli²⁰⁸. Il controllo del territorio è la prima cosa utile da fare.

In ambito nazionale i carabinieri del Comando si occupano prevalentemente del recupero di beni culturali illecitamente sottratti, del controllo di siti archeologici e paesaggistici, sia terrestri, sia marini, anche attraverso l’ausilio di altri Reparti dell’Arma, quali Reggimento cavallo o Nucleo sommozzatori, del controllo delle attività commerciali di settore, di verificare le misure di sicurezza di musei, archivi e biblioteche; del controllo dei cataloghi d’asta dei siti internet dedicati. In ambito internazionale invece cooperano con le altre forze di polizia attraverso l’INTERPOL, forniscono supporto specialistico alle operazioni di *Peace-Keeping*, svolgono programmi di formazione per gli operatori di polizia e dogana esteri; partecipano ad attività di ricerca e sviluppo portate avanti da

²⁰⁶ Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale, *op.cit.* p. 76

²⁰⁷ Decreto del Ministro per i Beni Culturali e Ambientali 5 marzo 1992, n. 64 “*Istituzione del Comando carabinieri per la tutela del patrimonio artistico presso il Ministero*”.

²⁰⁸ I tombaroli sono coloro che ricercano e scavano “abusivamente tombe antiche, protette dalla legge, per asportare da esse oggetti preziosi o comunque di interesse archeologico da vendere ad amatori e collezionisti (soprattutto con riferimento alle tombe etrusche del Lazio e della Toscana)”. Definizione tratta da Treccani, <https://www.treccani.it/vocabolario/tombarolo/>. I tombaroli conoscono perfettamente il territorio, sanno quali sono le aree di necropoli, quali sono le aree ancora non scavate e le aree dove risulta più difficile controllare a causa della presenza di vegetazione o per un terreno particolarmente sconnesso. È lì che loro operano la notte, fanno un primo sondaggio, lasciano nascosti gli strumenti, tornano quando hanno trovato un punto “buono” in cui scavare, distruggono oggetti e resti archeologici e portano via quello che per loro fa mercato.

svariate Università²⁰⁹. L'evolversi delle dinamiche criminali ha portato il Comando TPC ad una continua evoluzione attraverso un riassetto della struttura organizzativa che ora prevede:

- un Ufficio Comando a livello centrale a supporto del Comandante nelle decisioni di comando, controllo e coordinamento delle attività d'istituto sia in Italia che all'estero;
- un Reparto Operativo con sede a Roma articolato in tre sezioni: Antiquariato, Archeologia e Falsificazione ed Arte contemporanea. In aggiunta sono stati inseriti dodici Nuclei periferici con competenza regionale e interregionale.

Il Comando partecipa in partenariato al progetto “COINS” (*Combat On-line Illegal Numismatic Sales*) finalizzato alla predisposizione di servizi *online* a contrasto del fenomeno di traffico internazionale di monete. Inoltre fornisce consulenza al programma “*Discovering – Magna Grecia*” con lo scopo di studiare e predisporre un sistema di



Fig. 3.2 I “Caschi blu della cultura”.

²¹⁰telerilevamento satellitare per il monitoraggio delle aree archeologiche della nazione²¹¹. Infine il Comando TPC ha promosso con Unesco la costituzione di *Unite4Heritage*, i “Caschi blu della cultura”. *Unite4Heritage* è una *Task*

Force voluta nel 2015 dal Direttore

Generale dell'UNESCO, Irina Bokova, il quale lanciò un appello generale a tutti gli Stati membri per avviare un'iniziativa diretta a preservare i siti minacciati. Fu così che all'Expo di Milano i rappresentanti di ottantatré Paesi firmarono una dichiarazione per la salvaguardia dei beni colpiti dalle guerre e dalle calamità naturali e il 17 ottobre 2015 il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri istituì la *Task Force* Carabinieri *Unite4Heritage*. La proposta dell'Italia venne approvata dal consiglio esecutivo dell'UNESCO nel novembre del 2015 e il 16 febbraio 2016 venne firmato a Roma il *memorandum* d'intesa²¹². L'Italia fu il primo e unico Paese a mettere a disposizione di UNESCO i “Caschi blu della cultura”. Il gruppo è composto da sessanta uomini:

²⁰⁹ Il modulo è reperibile sul sito dell'Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione, gestito dal Ministero della Cultura: <http://iccd.beniculturali.it/getFile.php?id=1980>.

²¹⁰ Immagine tratta da Ministero della cultura, <https://www.beniculturali.it/unite4heritage>.

²¹¹ AA.VV., *Origini, funzioni e articolazioni. Legislazione di tutela*, cit., p. 12.

²¹² Riccardi R., *Detective dell'arte – dai monuments men ai carabinieri della cultura*, Rizzoli, Milano, 2019, p. 140.

dipendenti civili del MIC e militari altamente qualificati del Comando TPC. L'obiettivo primario della *Task Force* è salvaguardare siti archeologici, luoghi della cultura e beni culturali, contrastare il traffico internazionale di beni culturali illecitamente sottratti e supportare le autorità dei Paesi esteri richiedenti predisponendo misure atte a limitare i rischi che situazioni di crisi o calamità prodotte dall'uomo potrebbero arrecare al patrimonio culturale di quella Nazione²¹³. In particolare la *Task Force*, in ambito nazionale e in caso di disastro naturale, può svolgere attività di ricognizione dei siti danneggiati, di valutazione dei possibili rischi di azioni criminali, di definizione ed attuazione di misure di emergenza per i beni immobili e mobili a rischio di aggressione criminale, di individuazione e messa in sicurezza delle aree di interesse archeologico, dei monumenti e dei ricoveri di beni culturali mobili di interesse nazionale, di definizione e attivazione delle procedure di trasferimento nei ricoveri di beni culturali mobili; di identificazione dei beni culturali illecitamente sottratti al patrimonio nazionale e inserimento nella banca dati TPC, nonché eventualmente nel database "*Works of Art*" di INTERPOL. In ambito internazionale, in caso di calamità naturali, conflitti armati o crisi internazionali i "Caschi blu della cultura", oltre a svolgere i medesimi compiti che eseguono in ambito nazionale, si occupano di incrementare le capacità delle Autorità di altri Paesi nel recupero e nella tutela del patrimonio culturale, supportare/sostituire le forze di Polizia di altre Nazioni nel contrasto ai saccheggi e ai traffici illeciti di beni culturali e formare le forze di Polizia specializzate straniere²¹⁴. Nel 2020, per esempio, i "Caschi blu della cultura" hanno svolto due missioni ricognitive all'estero: in Albania a seguito di eventi sismici verificatisi nel mese di gennaio e in Libano dove in ottobre alcuni edifici storici nel porto di Beirut e 40 opere d'arte del Museo di arte moderna e contemporanea Surssock sono stati danneggiati²¹⁵. Il Governo italiano ha offerto aiuti immediati, inviando uomini e mezzi di soccorso e fornendo consulenza qualificata per garantire i successivi interventi sul patrimonio danneggiato. Nel 2016 a seguito degli eventi sismici che hanno colpito il centro Italia, i "Caschi blu della Cultura" hanno messo in sicurezza 30.152 beni culturali a rischio di distruzione, dispersione e furto. Nel 2020

²¹³ Ministero della cultura, *Caschi blu della cultura, la task force italiana "Unite4Heritage"*, <https://www.beniculturali.it/unite4heritage>.

²¹⁴ Ministero della difesa, *task force carabinieri Unite4Heritage*, <http://www.carabinieri.it/chiamo/oggi/organizzazione/mobile-e-speciale/comando-carabinieri-per-la-tutela-del-patrimonio-culturale/task-force-carabinieri-unite4heritage>.

²¹⁵ Ministero della cultura, *Caschi blu della cultura, la task force italiana "Unite4Heritage"*, cit., p. 85

la missione è proseguita recuperando nel Lazio e nelle Marche rispettivamente 42 e 200 beni culturali²¹⁶.

3.2.2 INTERPOL

Altra organizzazione internazionale che si occupa della lotta al traffico illecito di beni culturali e del recupero dei beni rubati è la già citata INTERPOL, agenzia intergovernativa con attualmente 194 Paesi membri, costituita nel 1923 a Vienna e riconosciuta dalle Nazioni Unite. La sede centrale si trova a Lione (Francia); gli organi centrali dell'INTERPOL sono il Segretariato Generale, gestito dal Segretario Generale (Jürgen Stock), il quale coordina le attività per combattere i reati ed offre ai Paesi membri un'ampia gamma di servizi e conoscenze oltre a 18 *database* con informazioni riguardanti reati e criminali accessibili da parte di tutti i Paesi in tempo reale; l'Assemblea Generale, organo di governo che riunisce tutti i Paesi una volta all'anno per prendere decisioni; la Commissione Esecutiva (presieduta da Ahmed Nasser AL-RAISI) che supervisiona l'esecuzione delle decisioni dell'Assemblea Generale e i lavori del Segretariato Generale²¹⁷. L'Organizzazione internazionale di polizia criminale ha tre funzioni principali: diffondere informazioni di polizia giudiziaria in tutto il mondo, gestire banche dati e sostenere gli Stati membri in ambito operativo. Le basi giuridiche di INTERPOL consistono in un accordo multilaterale cui aderiscono attualmente 188 autorità nazionali di polizia. INTERPOL è finalizzata al sostegno reciproco fra le autorità di polizia giudiziaria nazionali e in linea con la Carta dei diritti umani dell'ONU; non è autorizzata a intervenire in questioni di carattere politico, militare, religioso o razziale²¹⁸. Tutti i Paesi membri sono tenuti a designare un Ufficio centrale nazionale (UCN) il quale funge da collegamento tra le forze dell'ordine nazionali e quelle di altri Paesi grazie alla rete di comunicazione globale protetta attraverso la quale gli uffici centrali nazionali possono consultare e scambiarsi dati in codice (tale sistema è chiamato I-24/7). Tale collegamento è fondamentale perché, come anticipato a inizio capitolo, molti crimini attuali hanno una componente internazionale. Basti pensare alla criminalità informatica, al traffico della merce rubata: dietro a tutto ciò vi sono gruppi criminali organizzati; perciò, quando i crimini attraversano i confini della giurisdizione nazionale, i Paesi hanno bisogno di

²¹⁶ Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale (2020), *Attività Operativa 2020*, p. 23.

²¹⁷ Interpol, *op.cit.*, p. 75

²¹⁸ Ufficio federale di polizia fedpol, <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/it/home/polizei-zusammenarbeit/international/interpol.html>.

supporto internazionale ed è importante che collaborino tra di loro. Per questo motivo e poiché si tratta di un fenomeno globale, il ruolo principale del Segretariato Generale è supportare i Paesi membri. Per esempio, molti di questi Paesi non dispongono di unità di polizia specializzate per i beni culturali o banche dati nazionali sugli oggetti rubati, perciò INTERPOL incoraggia la loro creazione e offre consulenza su questi temi, anche al fine di rafforzare la propria rete globale. INTERPOL possiede un ampio *database* di opere d'arte rubate che combina descrizioni e immagini di oltre 52.000 articoli. È l'unico *database* internazionale con informazioni di polizia certificate su oggetti d'arte rubati e scomparsi. Il *database* viene giornalmente aggiornato con oggetti rubati e smarriti che vengono dichiarati da entità autorizzate dei Paesi membri; vengono inseriti solo dati relativi ad oggetti chiaramente identificabili. Attraverso il modulo di richiesta chiunque può richiedere di essere un utente autorizzato del *database* per verificare in tempo reale se un articolo è tra gli oggetti registrati²¹⁹.

Nella pagina *web* di INTERPOL (<https://www.interpol.int/es/Delitos/Delitos-contr-el-patrimonio-cultural/Que-se-puede-hacer>) vi è una sezione dedicata ai suggerimenti indirizzati a tutte le persone e ai Paesi al fine di proteggere il patrimonio culturale. Per esempio, si esortano gli utenti a prestare attenzione quando si acquistano oggetti e ad utilizzare i mezzi disponibili per accertarne origine e provenienza; a rifiutarsi di acquistare oggetti senza adeguata documentazione sulla loro origine; in caso di furto sporgere denuncia alle Autorità di Polizia competenti presentando l'elenco dettagliato degli oggetti sottratti e le relative fotografie. A livello nazionale i Paesi devono impegnarsi per creare inventari utilizzando *standard* che consentano la diffusione delle informazioni in caso di furto, sviluppare un *database* informatizzato per evitare la duplicazione dei sistemi, diffondere le informazioni sui furti il più rapidamente possibile, sensibilizzare l'opinione pubblica sulla necessità di proteggere il patrimonio culturale del proprio Paese, ma anche di altri Paesi, sviluppare corsi di formazione per forze dell'ordine, Autorità doganali e giudiziarie, con il supporto delle istituzioni culturali²²⁰.

²¹⁹ Interpol, *op.cit.* p. 75.

²²⁰ *Ibidem.*

3.2.3 Europol

Europol è invece “l’agenzia dell’Unione Europea incaricata dell’applicazione della legge, il cui obiettivo principale è quello di contribuire a realizzare un’Europa più sicura a beneficio dei cittadini”²²¹. L’agenzia con sede a L’Aja nei Paesi Bassi, prevista dal Trattato di Maastricht del 1992, è operativa dal 1998, a seguito dell’entrata in vigore della Convenzione istitutiva di Bruxelles del 1995. Europol, per rendere l’Europa più sicura, si concentra sulla prevenzione e repressione di tutte le forme di criminalità organizzata e internazionale, crimine informatico e atti terroristici. Per raggiungere il suo obiettivo, Europol si avvale di diversi Centri ai quali sono affidati precisi compiti con riferimento a determinate questioni, tra i quali vi è il Centro Operativo, il Centro Europeo per la lotta al traffico di migranti, il Centro Europeo per la lotta alla criminalità informatica, il Centro Europeo antiterrorismo e la Coalizione coordinata per la lotta ai crimini contro la proprietà intellettuale. Inoltre Europol opera anche contro il traffico delle sostanze illecite e si avvale di una squadra specializzata pronta a smantellare i laboratori che producono droga. La chiave del successo di Europol è l’abilità nel condurre analisi di *intelligence* attraverso le quali gli esperti riescono ad individuare quali sono le priorità nella lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo. Data l’enorme quantità di dati che circolano, Europol rispetta e garantisce i massimi livelli di sicurezza dei medesimi. Successivamente le forze dell’ordine definiscono la propria attività operativa a livello nazionale, regionale e locale²²².

La lotta alla criminalità contro il patrimonio è una priorità dell’UE; i reati di questa categoria sono spesso commessi da gruppi criminali organizzati altamente mobili che creano reti di contatti, punti di ancoraggio e supporto logistico. Europol è dotato di un Centro Europeo per la Criminalità Organizzata Grave (“*European Serious Organised Crime Centre*” – ESOC) il quale fornisce sostegno alle operazioni sul campo delle forze di contrasto, un centro di scambio di informazioni sulle attività criminali e un centro di competenze in materia di contrasto. Nell’Europol lavorano un centinaio fra i migliori criminologi d’Europa, garantendo la più forte concentrazione di competenze analitiche dell’UE e favorendo lo scambio di informazioni fra gli Stati membri; le notizie relative allo svolgimento dell’indagine vengono comunicate ai servizi nazionali competenti lavorando a stretto contatto con le Unità Nazionali Europol (UNE) costituite dagli Stati

²²¹ Europol, <https://www.europol.europa.eu/about-europol:it>.

²²² *Ibidem*.

membri in qualità di organi di collegamento tra Europol e autorità nazionali competenti²²³.

3.2.4 UNICRI

L'UNICRI (*United Nations Interregional Crime and Justice Institute*) è l'istituto interregionale delle Nazioni Unite per la ricerca sul crimine e la giustizia. Fondato nel 1965, UNICRI è un'entità indipendente con sede a Torino, che promuove lo stato di diritto, i diritti umani e la cultura della legalità; favorisce l'adozione di politiche per la prevenzione della criminalità e lo sviluppo sociale²²⁴. In particolare si occupa di contrastare l'estremismo violento, criminalità organizzata, traffico illecito e flussi finanziari illeciti, assicurare lo stato di diritto nei paesi postbellici e garantire la sicurezza attraverso la ricerca, la tecnologia e l'innovazione. La *mission* di UNICRI è anche promuovere la giustizia a sostegno della pace, dei diritti umani e dello sviluppo sostenibile; a tal fine offre competenze di alto livello nella risoluzione dei problemi di giustizia penale. Per quanto riguarda la criminalità organizzata transnazionale e i flussi finanziari illeciti, inclusi il traffico e il furto di beni, l'UNICRI guida i Paesi e i loro governi a rafforzare le loro capacità di individuazione, indagine e perseguimento di ogni forma di traffico illecito, supporta inoltre gli Stati membri nell'affrontare l'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia, fornendo gli strumenti per affrontare il fenomeno e il suo impatto socio-economico, consentendo di migliorare le loro risposte legali e investigative. I principali risultati che l'UNICRI ha ottenuto sono legati all'aumento della cooperazione regionale e internazionale nella lotta alla criminalità organizzata transnazionale e al miglioramento della capacità degli Stati membri di rintracciare, congelare, sequestrare, confiscare e recuperare i beni legati a gravi atti di corruzione.²²⁵ L'UNICRI manifesta una sempre maggior attenzione al contrasto della contraffazione delle opere d'arte, tant'è che ha prodotto il primo rapporto dell'ONU sul coinvolgimento del crimine organizzato nella contraffazione nel 2007. L'Istituto conduce attività di ricerca sulle conseguenze della contraffazione e sul coinvolgimento del crimine organizzato nella contraffazione di prodotti specifici, promuove la conoscenza del

²²³ *Ibidem*.

²²⁴ Per approfondire si veda il sito internet dell'organizzazione: <https://www.onuitalia.it/chiamo/>.

²²⁵ Così come indicato sulla pagina internet dell'UNICRI: <https://unicri.it/index.php/organized-crime-illegal-trafficking-and-illicit-financial-flows>.

fenomeno e svolge attività di formazione per le forze dell'ordine. Inoltre dà dei suggerimenti per contrastare a livello nazionale e internazionale la contraffazione. Per esempio è importante creare banche dati a livello nazionale e internazionale per avere informazioni derivanti dall'analisi dei dati raccolti dalle Autorità di *enforcement* e dai privati; i produttori e distributori dovrebbero essere incoraggiati a denunciare la presenza nel mercato di opere contraffatte (come anche le aziende e le società di trasporto merci dovrebbero captare l'anello debole della catena cui si appoggiano le organizzazioni criminali); estendere il campo di applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro il Crimine Organizzato Transnazionale (UNTOC) anche alla lotta alla contraffazione, significa applicare l'approccio comune e gli strumenti giuridici e operativi già dedicati alla lotta contro le altre attività del crimine organizzato anche per il contrasto alla contraffazione²²⁶.

3.2.5 Direzione generale Sicurezza del patrimonio culturale

A livello nazionale, la Direzione generale Sicurezza del patrimonio culturale è una delle undici direzioni generali che stanno al vertice del Ministero della cultura assieme al Segretario Generale. Tale direzione, istituita con DPCM del 2 dicembre 2019, n.169, recante “*Regolamento di organizzazione del Ministero della cultura, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell’Organismo indipendente di valutazione della performance*”, si occupa di ideare, programmare, coordinare, attuare e monitorare tutte le iniziative in materia di prevenzione dei rischi e sicurezza del patrimonio culturale e di coordinamento degli interventi conseguenti ad emergenze nazionali ed internazionali. La Direzione assicura altresì interventi operativi di messa in sicurezza del patrimonio culturale mobile e immobile, azioni di recupero, ricostruzione nelle aree colpite da eventi calamitosi, nonché interventi finalizzati alla prevenzione e alla sicurezza antincendio negli istituti e nei luoghi della cultura di appartenenza statale. La Direzione generale Sicurezza del patrimonio culturale si articola in due uffici dirigenziali: Servizio I – Sicurezza degli istituti e dei luoghi di cultura Servizio II – Emergenze e ricostruzioni. Inoltre, il Direttore Generale, Marica Mercalli, svolge tutte le funzioni attribuite al Ministero della Cultura nelle procedure attinenti a interventi di messa in sicurezza in fase emergenziale e di ricostruzione, in coordinamento con il Dipartimento della Protezione Civile e con altre amministrazioni coinvolte nei medesimi interventi. In

²²⁶ Ahmetaj E., cit., p. 77.

aggiunta il Direttore Generale adotta linee guida in materia di sicurezza rispetto a rischi antropici che il patrimonio culturale può subire, raccordandosi con il Comando TPC, e rischi di calamità naturali e incendio, raccordandosi con le direzioni generali e le amministrazioni competenti; adotta provvedimenti in materia di interventi di ricostruzione dei beni mobili e immobili a seguito di eventi calamitosi; coadiuva la Direzione Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per l'elaborazione di piani di conservazione programmata del patrimonio culturale²²⁷.

Altra Direzione generale, che svolge funzioni e compiti relativi alla tutela dei beni di interesse archeologico, anche subacquei, dei beni storici, artistici e demoetnoantropologici, compresi dipinti murali e apparati decorativi, nonché alla tutela dei beni architettonici e alla qualità e alla tutela del paesaggio, è la Direzione generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio²²⁸. Inoltre è stato istituito un importante sistema per gestire *online* le procedure di esportazione e importazione di beni culturali chiamato Sistema Informativo degli Uffici Esportazione (SUE). Il progetto SUE nasce alla fine degli anni '90 da una proposta della Scuola Normale, dell'Università e della Soprintendenza di Pisa, al fine di uniformare i procedimenti e ottimizzare i tempi per gli adempimenti procedurali presso gli Uffici Esportazione. La rete SUE permette lo scambio di informazioni e il controllo del flusso documentale tra i 18 Uffici Esportazione attivi sul territorio nazionale, il Comando carabinieri TPC, la Direzione generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio e gli esportatori²²⁹. La rete garantisce dei vantaggi sia per il cittadino che per l'amministrazione pubblica. Infatti l'utente può presentare facilmente le sue richieste *online* e seguirne l'*iter* fino alla conclusione del procedimento, riuscendo a scambiare facilmente informazioni con la pubblica amministrazione, secondo i principi della trasparenza e accessibilità. Dall'altro lato il sistema consente di censire le opere in transito sul territorio italiano, creando una banca dati che agisce in interoperabilità con le altre banche dati del Ministero, quali SIGEC e Leonardo²³⁰. Nella Penisola, inoltre, vi sono gli Uffici Esportazione oggetti d'antichità e d'arte preposti al controllo delle opere d'arte e dei beni librari in entrata e in uscita dal territorio italiano ai sensi del Codice dei

²²⁷ Per altre informazioni si rinvia alla pagina internet: <https://dgspatrimonioculturale.beniculturali.it/direzione-generale-sicurezza-del-patrimonio-culturale/>.

²²⁸ Ministero della cultura, *Direzione generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio*, <https://www.beniculturali.it/ente/direzione-generale-archeologia-belle-arti-e-paesaggio>.

²²⁹ Così su: <https://www.beniculturali.it/sue-sistema-informativo-degli-uffici-esportazione>.

²³⁰ Fiorilli M., Gatti S., *op. cit.*, p. 241.

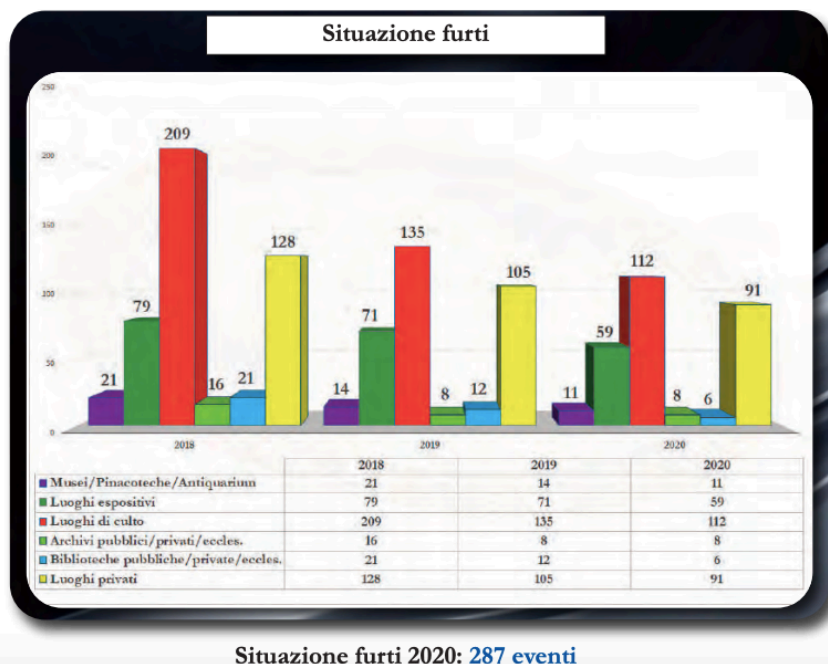
beni culturali e del paesaggio e dei Regolamenti CEE 9 dicembre 1992, n. 3911, e CE 18 dicembre 2008, n. 116, relativi all'esportazione dei beni culturali. In particolare tali Uffici si occupano di attestati di libera circolazione e licenze di esportazione per l'uscita definitiva dall'Italia dei beni culturali di proprietà privata; attestati di circolazione temporanea e licenze comunitarie temporanee per i beni di proprietà privata e pubblica; certificati di avvenuta importazione e spedizione per i beni di proprietà privata e/o destinati a mostre nel territorio; rinnovi di Certificati di avvenuta importazione/spedizione per beni di proprietà privata; ricezione di autocertificazioni di beni culturali aventi meno di settant'anni o eseguite da autore ancora vivente. Gli Uffici collaborano inoltre con il Comando TPC nell'attività di contrasto e di recupero dei beni culturali illecitamente esportati²³¹. Il SUE garantisce che tutti i procedimenti siano gestiti in modo omogeneo dai diversi uffici e nel rispetto della tempistica prevista dalla normativa e consente l'accesso e la consultazione da parte degli uffici del Ministero competenti in materia (quali le Direzioni Generali o il Comando Carabinieri TPC) attraverso una rete privata virtuale, garantendo sempre sicurezza per quanto riguarda il trattamento dei dati personali²³².

3.3 Alcuni dati: Attività Operativa 2020 del Comando TPC

Com'è noto, il 2020 è stato l'anno segnato dalla pandemia la quale ha inevitabilmente condizionato, tra le altre cose, le attività svolte e i risultati conseguiti dal TPC. Infatti la chiusura dei luoghi della cultura ha limitato l'esecuzione delle azioni di prevenzione del Comando. Di conseguenza è stato ampliato e intensificato il controllo nell'ambito del commercio elettronico. Il dato relativo ai reati deve perciò essere valutato considerando le limitazioni al movimento delle persone. Rispetto al 2019 si è assistito a una diminuzione dei furti di beni culturali (da 345 a 287); all'incremento dei risultati operativi nei sequestri di beni pittorici (da 796 a 1.085), di oggetti di carattere religioso e devozionale (da 228 a 280), di monete antiche (da 810 a 1.018), di sculture (da 146 a

²³¹ Il sito dell'Ufficio Esportazione oggetti d'antichità e d'arte, sezione della Soprintendenza speciale di Roma Archeologia Belle Arti e Paesaggio, è consultabile al seguente indirizzo internet: https://www.soprintendenzaspecialeroma.it/schede/ufficio-esportazione-oggetti-d-antichita-e-d-arte_3177/.

²³² Fiorilli M., Gatti S., *op. cit.*, p. 242.



²³³7.640) e di opere contraffatte (da 1.083 a 1.547); all'incremento dei controlli delle aree tutelate da vincoli paesaggistici o monumentali (da 1.464 a 2.370), delle aree archeologiche (da 1.286 a 1.433) e degli esercizi commerciali di settore soprattutto online (da 2.267 a 2.687)²³⁴. Nel

complesso è stato rilevato un decremento dei furti di beni culturali del 17,6% rispetto all'anno precedente. Tale riduzione ha riguardato ogni tipologia di luogo della cultura: musei e pinacoteche, espositivi pubblici e privati, luoghi ecclesiastici, archivi e biblioteche pubblici e privati e abitazioni di privati. I siti generalmente più esposti ai furti rimangono chiese e luoghi religiosi a causa della relativa facilità di asportazione dei beni, dell'ubicazione in località isolate e della loro apertura al culto, poiché sono tendenzialmente privi di adeguata vigilanza, di sistemi d'allarme e di videosorveglianza. Le attività di polizia giudiziaria hanno inoltre permesso di recuperare 501.574 beni per un valore complessivo stimato in € 333.631.691, di cui 483.978 beni antiquariali, archivistici e librari; 17.596 reperti (paleontologici, archeologici integri, frammenti e di numismatica archeologica) provenienti da scavi clandestini; 1.547 beni culturali contraffatti (del settore contemporaneo, dell'ambito antiquariale, archivistico e librario, relativi al settore archeologico-paleontologico)²³⁵.

Nell'ambito dello scambio economico e dell'investimento finanziario i beni culturali spesso cessano di avere un interesse strettamente "artistico" per rappresentare invece forme di investimento, "strumenti economici" ove ricollocare le liquidità, anche illecite,

²³³ Immagine tratta da <https://www.journalchc.com/wp-content/uploads/2021/04/Attività-Operativa-2020c.pdf>.

²³⁴ Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale (2020), Attività Operativa 2020, <https://www.journalchc.com/wp-content/uploads/2021/04/Attività-Operativa-2020c.pdf>, p.8.

²³⁵ *Ibidem*, p. 15.

tentando di eludere i controlli dell’Agenzia delle Entrate e delle Dogane con cui il Comando collabora. Il cambiamento di abitudini e la pandemia da Covid-19 hanno portato ad un crescente utilizzo del *web* e all’accelerazione nello sviluppo tecnologico e nella digitalizzazione in tutti i settori. Anche il mercato *online* – impiego di siti di presentazione dell’attività implementati con pagine per il pagamento elettronico; piattaforme *e-commerce* ecc. – ha visto un incremento delle transazioni, superando le tradizionali modalità di commercio dello specifico settore. Per tale motivo il Comando ha intensificato le verifiche e i controlli sulla rete, al fine di ricercare beni culturali illecitamente sottratti o reperti archeologici illegalmente detenuti. Nel 2020 sono stati controllati 34.024 oggetti nella “Banca dati dei beni culturali illecitamente sottratti”, di questi 12.181 presenti nell’*e-commerce* sono risultati illecitamente sottratti (la maggior parte beni archivistici e librari)²³⁶.

A seguito dell’emergenza sanitaria il Comando ha concentrato l’attività nel monitoraggio del *web* alla ricerca di beni culturali illecitamente sottratti e di beni archeologici illegalmente detenuti, sfruttando le opportunità di verifica offerte dai siti di compravendita e di aste immobiliari; nell’esecuzione di controlli esterni alle sedi museali e ai luoghi della cultura di maggiore rilevanza sul territorio nazionale. Nell’ambito del controllo del mercato *online* è stata aggiornata la funzionalità dell’applicazione iTPC per *smartphone* e *tablet* fruibile in modo gratuito dai cittadini, anche in lingua inglese²³⁷. A seguito della riduzione della delittuosità nell’ambito del patrimonio culturale, sono state impiegate maggiori risorse nelle seguenti attività:

- monitoraggio di siti archeologici terrestri e marini, nonché delle aree di interesse paesaggistico e dei siti “Patrimonio Mondiale” dell’UNESCO;
- sensibilizzazione all’uso della pubblicazione “*Linee guida dei beni culturali ecclesiastici*” nei confronti dei parroci nei luoghi di culto che si trovano in località più isolate (specialmente durante il *lockdown*);
- gestione della “*Banca dati dei beni illecitamente sottratti*”;
- salvaguardia del patrimonio culturale in situazioni di crisi in cui l’uomo o le calamità naturali lo mettono in pericolo, fornendo supporto alla *Task Force* italiana *Unite4Heritage*²³⁸.

²³⁶ *Ibidem*, p. 16.

²³⁷ *Ibidem*, pp. 19-21.

²³⁸ *Ibidem*.

L'attività operativa del Comando TPC analizza i dati nei settori di specialità quali archeologia, antiquariato, contraffazione e arte contemporanea, beni paesaggistici e monumentali.

Numerosi sono gli investimenti di capitali illeciti nel traffico di reperti archeologici per la facilità di occultamento e sottrazione e per la capacità delle opere di mantenere inalterato il loro valore. Per tali motivi e in vista di una legislazione non molto severa, le organizzazioni criminali sono orientate a collocare i beni di maggior valore sul mercato nero internazionale, lasciando al mercato domestico i beni numismatici e i reperti di minor rilevanza. Gli scavi clandestini interessano specialmente le regioni dell'Italia centro-meridionale e nel 2020 vi è stato un incremento del 20% rispetto al 2019. Il Comando è riuscito a recuperare 17.503 beni archeologici e 93 paleontologici²³⁹.

Per quanto riguarda i beni antiquariali, si è assistito allo spostamento della vendita dal mercato reale a quello virtuale, inibendo le tradizionali attività di controllo di Pubblica Sicurezza sul rispetto delle norme relative al commercio, in quanto il sistema *e-commerce*, anche se disciplinato da un'apposita normativa, risulta meno penetrabile. Dalle indagini emerge il potenziamento dei canali di compravendita ubicati nell'Italia centro-settentrionale, in grado di raggiungere gli interlocutori internazionali e le principali "piazze" europee e americane, anche mediante piattaforme virtuali. Nel 2020 sono stati effettuati 2.687 controlli di esercizi, mercati e fiere e sono stati recuperati 483.978 beni²⁴⁰.

Il contrasto alla contraffazione è l'ambito che ha portato a maggiori risultati, ciò è dovuto al fatto che tale illecito consente agli autori dei reati di realizzare guadagni alti a fronte di tempi e costi di produzione modesti. Lo stile più facilmente falsificabile è quello dell'arte contemporanea per via delle tecniche semplici; infatti l'87% delle opere d'arte contraffatte sequestrate si riferiscono all'arte contemporanea. 134 delle 625 opere d'arte contemporanea rubate appartengono al pittore Silvano Campeggi, in arte Nano, il quale dipinse i più famosi manifesti per le maggiori case cinematografiche (per esempio "Via col Vento") oltre a migliaia di ritratti. I militari del TPC sono riusciti a ritracciare i ritratti mancanti monitorando i siti *web* e grazie all'accurata catalogazione dei dipinti operata dalla vedova di Campeggi²⁴¹.

²³⁹ *Ibidem*, pp. 27-28.

²⁴⁰ *Ibidem*, p. 29.

²⁴¹ *Ibidem*, p. 32.

La penisola italiana è caratterizzata da estesi tratti alpini e appenninici, zone tutelate da vincoli diretti e aree protette, specialmente nel Meridione e nelle isole, per cui molteplici sono i controlli sui siti paesaggistici e monumentali volti a contrastare abusi edilizi, urbanistici e paesaggistici. Da questo punto di vista risulta fondamentale collaborare con i Nuclei Carabinieri Elicotteri, con le Motovedette dell'Arma e con i Nuclei Carabinieri Subacquei per studiare aree non praticabili da terra. Le disposizioni durante la pandemia hanno consentito di intensificare le attività di tutela preventiva e le repressioni: 2.370 sono stati i controlli effettuati su siti paesaggistici e monumentali (+61,8% rispetto al 2019)²⁴². In aggiunta a quanto detto sono state svolte numerose operazioni, oltre che in ambito nazionale, anche in ambito internazionale in collaborazione con le Forze di Polizia dei Paesi stranieri, INTERPOL ed EUROPOL permettendo il rimpatrio e la localizzazione di opere di notevole rilevanza storico-artistica. Si ricorda il sequestro avvenuto il 10 giugno 2020 a Sant'Omero (Teramo, Abruzzo), da parte dei militari dell'Arma congiuntamente al Nucleo Carabinieri TPC di Ancona, della porta del Bataclan di Parigi, rubata nel gennaio 2019, su cui Banksy aveva realizzato un dipinto per commemorare la strage avvenuta il 13 novembre 2015²⁴³. L'opera è stata restituita alla Francia nel luglio 2020. Numerose sono state anche le cerimonie di restituzione di beni culturali illecitamente sottratti, tema complesso, che si affronterà in seguito, con importanti risvolti sul piano politico, giuridico, economico ed etico, poiché si tratta di casi in cui si chiama in causa uno dei principi fondamentali della tutela del patrimonio culturale: l'indissolubilità tra bene culturale e luogo di origine.

A livello internazionale, invece, nel 2020 l'INTERPOL ha realizzato uno studio racchiuso nel *report* "Valutazione sui reati contro i beni culturali" basato sulle informazioni fornite dai 72 Paesi membri sui reati contro i beni culturali, sugli arresti relativi a questo tipo di reati e sulle varie rotte del traffico criminale nel 2020. Le informazioni raccolte consentono a INTERPOL di analizzare e confrontare i nuovi *trend* su scale globale. Lo studio riporta che nel 2020 sono stati sequestrati a livello globale 854.742 beni culturali, inclusi beni numismatici, dipinti, sculture, oggetti archeologici e materiale librario (567.465 di questi beni sono stati sequestrati in Europa). Anche questi dati registrano un'incidenza inferiore nel numero di reati contro il patrimonio culturale rispetto all'anno

²⁴² *Ibidem*, p. 35.

²⁴³ *Ibidem*, pp 46-47.

precedente. D'altro canto la pandemia da Covid-19 ha colpito in modo significativo i criminali che si dedicano al traffico illecito dei beni culturali, ma non ne ha sminuito la richiesta o la commissione di tali reati. A causa delle numerose restrizioni, anche nel settore dei viaggi, le opportunità di rubare oggetti dalle collezioni pubbliche si sono ridotte, costringendo i criminali a trovare altri modi per rubare, operare scavi o trafficare beni culturali. Infatti rispetto al 2019 è stato osservato un aumento degli scavi illeciti in Africa (32%), in America (187%) e in Asia e regione del sud Pacifico (3.812%)²⁴⁴.

²⁴⁴ Interpol, *Los delitos contra los bienes culturales proliferan durante la pandemia, según un nuevo estudio de Interpol*, 18 novembre 2021, <https://www.interpol.int/es/Noticias-y-acontecimientos/Noticias/2021/Los-delitos-contra-los-bienes-culturales-prolifera-durante-la-pandemia-segun-un-nuevo-estudio-de-INTERPOL>.

Capitolo IV – La legislazione in materia di circolazione, ritorno e restituzione dei beni culturali

4.1 La circolazione dei beni culturali in ambito nazionale e internazionale

Le varie leggi di tutela dei beni culturali del passato non hanno avuto una completezza organica: si trattava di provvedimenti volti a reprimere un determinato abuso o a difendere un tipo particolare di beni ed erano sempre successivi a sparizioni, distruzioni o spoliazioni. Il tema dell'esportazione dei dipinti viene affrontato per la prima volta nel 1602 nella deliberazione del Granduca di Toscana intitolata *Dipinti dei quali si proibisce l'estrazione*. Il divieto di esportazione venne poi ripreso da altre legislazioni, specie da quella degli Stati della Chiesa, i quali essendo più esposti alle manomissioni iniziarono un'attenta produzione legislativa che culminò il 7 aprile 1820 nell'Editto del Cardinale Pacca e nel successivo regolamento del 6 agosto 1821, il quale venne considerato la prima legge organica di tutela²⁴⁵. È importante ricordare che i danni maggiori al patrimonio culturale italiano non sono stati provocati da saccheggi, guerre o distruzioni, ma da una continua catena di vendite e donazioni. Dopo l'Unità d'Italia le preoccupazioni per gli acquisti delle nostre opere d'arte da parte di stranieri si acuirono. Le preoccupazioni vennero alimentate anche dalla nuova legge di tutela del 12 giugno 1902, n. 85, la quale non poteva eliminare *tout court* l'esportazione. Pertanto venne modificata prorogando di un anno le disposizioni vigenti in materia di esportazione all'estero per ciascuno degli Stati italiani. Successivamente venne emanata la l. 27 giugno 1903, n. 212 che prorogò il termine, disciplinò a parte i beni archeologici e attribuì alle rappresentanze locali la facoltà di pronunciarsi circa il veto dell'esportazione²⁴⁶.

Il r.d. 18 giugno 1931, n. 773 (artt. 126 e 128) e il relativo regolamento d'esecuzione approvato con r.d. 6 maggio 1940, n. 635 (artt. 242 e 247) stabiliscono che non è possibile esercitare il commercio di cose antiche senza averne fatto preventiva dichiarazione all'autorità locale di pubblica sicurezza. Oggi questo obbligo è rimasto, quindi ogni persona fisica o giuridica che intenda commerciare cose d'arte deve darne preventiva informazione alla locale autorità di pubblica sicurezza, al Ministero e alla Regione e adempiere ad una serie di altri obblighi che saranno spiegati nel corso del capitolo.

²⁴⁵ Mansi A., *op. cit.*, pp. 14-16.

²⁴⁶ Mansi A., *op. cit.*, pp. 19-20.

Considerando la struttura del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la circolazione dei beni culturali è disciplinata nella parte seconda, titolo I, capo IV (circolazione in ambito nazionale) e capo V (circolazione in ambito internazionale). Non è un caso che le disposizioni in materia di circolazione siano collocate nel titolo I riguardante la tutela; l'intenzione è "sottolineare come l'intera materia debba essere considerata e analizzata nell'ottica dell'esigenza primaria di garantire la conoscenza, la protezione e la conservazione dei beni culturali"²⁴⁷. La circolazione dei beni culturali ha assunto un importante significato per la valorizzazione del patrimonio culturale, fungendo da impulso per lo sviluppo economico e sociale della nazione.

Il primo tema trattato dal capo IV è inerente alle alienazioni e agli altri modi di trasmissione (Sezione I), materia regolata dagli artt. 53-56. L'articolo 53, rubricato *Beni del demanio culturale*, recita:

I beni culturali appartenenti allo Stato, alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali che rientrano nelle tipologie indicate all'articolo 822 del Codice civile costituiscono il demanio culturale.

I beni del demanio culturale non possono essere alienati, né formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei limiti e con le modalità previsti dal presente codice.

I beni a cui l'art. 822 del Codice civile fa riferimento sono i seguenti: lido del mare, spiaggia, rade e porti; fiumi, torrenti, laghi e altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; opere destinate alla difesa nazionale; strade, autostrade e strade ferrate; aerodromi; acquedotti; immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; altri beni che sono assoggettati al regime proprio del demanio pubblico. Il co. 1 dell'art. 53 ricalca quasi alla lettera il contenuto dell'art. 823 c.c.²⁴⁸ riconoscendo con ciò al codice quella natura di legge speciale idonea a superare il vincolo dell'inalienabilità.

²⁴⁷ Ragni M., *La circolazione giuridica dei beni culturali. Criticità nell'attuazione delle norme*, in *I quaderni della fondazione italiana per il notariato*, Gruppo24ore, 2009, p. 13.

²⁴⁸ Il co. 1 dell'art. 823 c.c. recita: "i beni che fanno parte del demanio pubblico sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano".

Nell'ambito del patrimonio culturale l'art. 54 disciplina i limiti e le modalità cui è necessario fare riferimento in caso di alienazioni di beni del demanio culturale, nonché indica in maniera dettagliata quali sono i beni inalienabili:

- a) *“immobili e aree di interesse archeologico”*;
- b) immobili riconosciuti monumenti nazionali con atti aventi forza di legge;
- c) *“raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e biblioteche”*;
- d) archivi;
- e) cose mobili e immobili appartenenti a Stato, regioni e altri enti pubblici territoriali *“che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni”*, fino a quando non sia intervenuta, ove necessario, la sdemanializzazione;
- f) *“cose mobili che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre settanta anni, se incluse in raccolte appartenenti ai soggetti di cui all'art. 53”*;
- g) singoli documenti appartenenti a Stato, regioni e altri enti pubblici territoriali, *“nonché archivi e singoli documenti di enti ed istituti pubblici diversi da quelli indicati nell'art. 53”*;
- h) cose immobili appartenenti a Stato, regioni e altri enti pubblici territoriali dichiarate di interesse particolarmente importante quali testimonianze dell'identità delle istituzioni pubbliche, collettive, religiose.

Si veda come quanto appena elencato sia sintetizzato negli artt. 822 e 826 del Codice; civile, quest'ultimo stabilisce che fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato *“le cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico, paletnologico e artistico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo”*. Qui si tratta delle cose mobili, giacché le cose immobili sono demaniali ai sensi dell'art. 822 e assoggettate a quel particolare regime. Si ritiene che le cose mobili, anche se non ritrovate nel sottosuolo, possano rientrare nell'ambito del patrimonio indisponibile non come cose di interesse storico o artistico, ma per l'eventuale destinazione pubblica loro impressa, come arredi o beni di edifici destinati a sedi di pubblici uffici (art. 826, co. 3).

Tutti i beni elencati all'art. 54 possono comunque essere oggetto di trasferimento tra lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali, intendendo perciò superata, nei rapporti tra i suddetti soggetti, sia l'inalienabilità assoluta sia quella relativa o temporanea. *“Gli atti che trasferiscono in tutto o in parte [...] la proprietà o, limitatamente ai beni mobili, la detenzione di beni culturali”*, devono essere denunciati al Ministero entro trenta giorni; la denuncia deve essere presentata al competente soprintendente del luogo ove si trovano i beni (art. 59, c. 1). Con l'espressione *“atti che trasferiscono in tutto o in parte la*

proprietà o la detenzione” ci si riferisce a tutti i negozi giuridici che abbiano come effetto diretto la determinazione della cessione o il trasferimento dei diritti incidenti sui beni culturali immobili e la detenzione dei beni mobili. In particolare si fa riferimento alla permuta o all’alienazione di un bene culturale notificato unitamente ad altri beni non di interesse culturale o non notificati; nonché alla cessione del bene culturale non solo come corrispettivo di un altro bene (permuta), ma anche in pagamento di un servizio o di altra utilità o per qualsiasi altro titolo avente rilevanza economica: in tutti questi casi muta il titolare del diritto di proprietà. Quanto ai beni mobili, la denuncia è dovuta solo per il caso di trasferimento della detenzione del bene per evitare di perderne traccia; invece per i beni immobili vi sono meno problemi sotto questo profilo, in quanto tali beni sono sempre rintracciabili²⁴⁹. La denuncia deve contenere: “a) i dati identificativi delle parti e la sottoscrizione delle medesime o dei loro rappresentanti legali; b) i dati identificativi dei beni; c) l’indicazione del luogo ove si trovano i beni; d) l’indicazione della natura e delle condizioni dell’atto di trasferimento; e) l’indicazione del domicilio in Italia delle parti ai fini di eventuali comunicazioni [...]” (art. 59, co. 4). La denuncia ha lo scopo di permettere all’Amministrazione di avere una conoscenza sempre aggiornata dello *status*, dell’ubicazione e del soggetto proprietario del bene o che esercita su di esso la detenzione per assumere le necessarie iniziative di tutela o per esercitare la prelazione, ove sia possibile. La circolazione di questi beni avviene sotto il controllo dell’Amministrazione, ma con poteri più limitati di quelli che gravano sulla loro utilizzazione e conservazione. Le disposizioni del Codice in questa materia sono il frutto di un compromesso tra le esigenze di tutela pubblicistica e l’opportunità di non ostacolare il commercio privato delle opere d’arte, in quanto si possono sviluppare iniziative capaci di contribuire alla conservazione e alla raccolta di questi beni evitandone una pericolosa dispersione²⁵⁰. Per quanto riguarda i beni culturali immobili appartenenti al demanio culturale e non rientranti tra quelli indicati nell’art. 54, co. 1, possono essere alienati solo con l’autorizzazione del Ministero, autorizzazione che può essere rilasciata solo a condizione che l’alienazione assicuri la tutela, la valorizzazione e la conservazione dei beni e non pregiudichi il pubblico godimento e che nel provvedimento di autorizzazione siano indicate destinazioni d’uso compatibili con il carattere storico ed artistico degli immobili e tali da non recare danno alla loro conservazione. L’autorizzazione deve perciò essere

²⁴⁹ Fiorilli M., Gatti S., *op. cit.*, p. 181.

²⁵⁰ *Ibidem*, p. 183.

corredata “dall’indicazione degli obiettivi di valorizzazione”, “dall’indicazione della destinazione d’uso prevista, anche in funzione degli obiettivi di valorizzazione” da conseguire e dalle modalità di pubblica fruizione del bene, “anche in rapporto con la situazione conseguente alle precedenti destinazioni d’uso” (art. 55, co. 2). “L’autorizzazione è rilasciata su parere del soprintendente, sentita la regione e, per suo tramite, gli altri enti pubblici territoriali interessati” (art. 55, co. 3). Di regola l’autorizzazione non viene rilasciata se la destinazione d’uso arreca “pregiudizio alla conservazione e fruizione pubblica del bene o [...] risulti non compatibile con il carattere storico e artistico del bene”. Nel caso di diniego, il Ministero ha la facoltà di indicare le destinazioni compatibili con le caratteristiche del bene e con le esigenze della sua conservazione, ha altresì la “facoltà di concordare con il soggetto interessato il contenuto del provvedimento richiesto” (art. 55, co. 3-bis e 3-ter). Il rilascio dell’autorizzazione ad alienare comporta la sdemanializzazione del bene in oggetto; “tale bene resta comunque sottoposto a tutte le disposizioni di tutela del titolo I” (art. 55, co. 3-quinquies). Ne consegue che l’art. 55 trova applicazione nei contratti di alienazione dei beni culturali stipulati dai soggetti titolari di demanio con soggetti terzi pubblici o privati, mentre le modalità di trasferimento tra Stato, regioni e altri enti pubblici territoriali sono disciplinate dall’art. 57-bis. Con l’art. 56 sono state dettate disposizioni relative alle modalità di autorizzazione con cui devono essere assoggettate le alienazioni aventi ad oggetto altre tipologie di beni. La norma, infatti, afferma che è soggetta ad autorizzazione anche “l’alienazione dei beni culturali appartenenti allo Stato, alle regioni e agli altri enti territoriali e diversi da quelli indicati negli artt. 54, co. 1 e 2, e 55, co. 1”²⁵¹, e “l’alienazione dei beni culturali appartenenti a soggetti pubblici” diversi da quelli appena menzionati “o a persone giuridiche private senza fine di lucro, compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti” (art. 56, co. 1). L’autorizzazione è richiesta anche “nel caso di vendita parziale [...] di collezioni o serie di oggetti e di raccolte libraie e nel caso di vendita, da parte di persone giuridiche private senza fini di lucro, [...], di archivi o di singoli documenti” (art. 56, co. 2). Al contrario “gli atti che comportano l’alienazione di beni culturali a favore dello Stato non sono soggetti ad autorizzazione”, ivi comprese

²⁵¹ Secondo il parere rilasciato dall’Ufficio legislativo del Ministero per i beni e le attività culturali, prot. 13014 del 16 giugno 2009, si tratta di beni mobili non inclusi in raccolte, la cui esecuzione risalga ad oltre cinquant’anni e siano opera di autore non più vivente, dichiarati di interesse a seguito di verifica, oppure i beni contemplati dall’art 826 c.c., ovvero cose di interesse storico archeologico, paleontologico e artistico da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo.

le cessioni in pagamento di obbligazioni tributarie (art. 57). Queste ultime possono essere rilasciate a condizione che “*dall’alienazione non derivi danno alla conservazione del bene e non ne sia menomata la fruizione pubblica*” (art. 56, co. 4). L’autorizzazione ad alienare porta alla sdemanializzazione dei beni culturali cui si riferisce. Con questo termine s’intende il trasferimento di un bene dal demanio dello Stato al patrimonio disponibile, per cui il bene viene privato del suo carattere di demanialità (ovvero la destinazione al pubblico godimento)²⁵².

Come già fatto presente, con l’art. 57-*bis*, introdotto con D.lgs. n. 62/2008, sono state disciplinate le procedure di trasferimento di immobili pubblici. Per gli immobili pubblici, per le fattispecie contemplate dell’alienazione, della concessione o della locazione, non è necessario procedere preventivamente alla conclusione del procedimento di verifica, mentre è necessaria l’autorizzazione ministeriale; dovranno essere individuate destinazioni d’uso compatibili con il carattere storico del bene e le prescrizioni/condizioni contenute nei provvedimenti di autorizzazione dovranno essere riportate negli atti contrattuali con i quali vengono regolati i rapporti di alienazione, concessione o locazione²⁵³.

4.1.1 Il diritto di prelazione

L’istituto della prelazione, già previsto dalla l. 1 giugno 1939, n. 1089, è oggi disciplinato dagli artt. 59, 60, 61 e 62 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Il Ministero, la regione o l’ente pubblico territoriale interessato hanno il diritto di prelazione, ovvero il diritto di essere preferiti, a parità di condizioni, ad altri soggetti nell’acquisto, sui beni culturali (mobili e immobili) “*alienati a titolo oneroso o conferiti in società [...] al medesimo prezzo stabilito nell’atto di alienazione o al medesimo valore attribuito nell’atto di conferimento*” (art. 60, co. 1). La *ratio* della norma è che nel caso di trasferimento della proprietà di un bene culturale il conflitto tra il diritto di proprietà privata e il diritto di proprietà collettiva si risolve a favore di quest’ultima nell’interesse della piena fruibilità pubblica del bene. Il legislatore riconosce la facoltà di esercitare tale diritto anche per il bene conferito in società dato che si è acquisita la consapevolezza che anche un bene culturale è provvisto di un suo valore finanziario e perciò spesso tali beni,

²⁵² Convenzione per l’erogazione dei servizi immobiliari e la gestione del patrimonio dello Stato, triennio 2017-2019, in Allegato ‘A’, p. 14.

²⁵³ Ragni M., *op. cit.*, p. 18.

siano essi mobili o immobili, contribuiscono alla formazione del patrimonio sociale. Non vi sono controindicazioni che possano derivare dal fatto che il bene conferito si colleghi ad una quota societaria, perché con l'acquisto l'Amministrazione si limita a convertire il bene in valore finanziario senza assumere un ruolo nella gestione della società²⁵⁴. Il diritto di prelazione può avere origine volontaria, allorché sono le parti ad accordarsi per l'attribuzione del diritto mediante una stipula di un atto *ad hoc*, o legale, ovvero è la legge a collegare a talune pattuizioni l'insorgere del diritto di prelazione a favore di terzi che si trovano in particolari posizioni rispetto al negozio giuridico²⁵⁵. L'art. 60, co. 2, prevede l'alienazione di un bene insieme ad altri per un unico corrispettivo o senza previsione di un corrispettivo in denaro ovvero dato in permuta. Se il cedente non accetta la determinazione del prezzo effettuata dal soggetto che esercita il diritto di prelazione, la determinazione viene effettuata da un arbitratore (art. 60, co. 3). La denuncia di un atto soggetto a prelazione è presentata alla Soprintendenza del luogo in cui si trova il bene culturale oggetto di prelazione. *“Il Soprintendente [...] ne dà immediata comunicazione alla regione e agli altri enti pubblici territoriali nel cui ambito si trova il bene”*. Nel termine di venti giorni dalla denuncia, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali formulano una proposta di prelazione da presentare al Ministero, corredata dalla deliberazione dell'organo competente che predispone *“la necessaria copertura finanziaria della spesa, indicando le finalità di valorizzazione culturale del bene”* (art. 62, co. 1-2). Il Ministero può rinunciare all'esercizio della prelazione, trasferendone la facoltà all'ente interessato entro venti giorni dalla ricezione della denuncia. La prelazione viene *“esercitata entro sessanta giorni dalla data di ricezione della denuncia prevista dall'art. 59”* ed entro lo stesso termine viene notificata all'alienante e all'acquirente (art. 61, co. 1); nel caso in cui la denuncia sia stata omessa, presentata tardivamente o incompleta, la prelazione viene esercitata entro centottanta giorni dal momento in cui il Ministero ha ricevuto la denuncia tardiva o, comunque, ha acquisito tutti gli elementi costitutivi della stessa (art. 62, co. 4). Né il termine decorre se l'amministrazione richiede ai contraenti chiarimenti o notizie perché il termine per l'esercizio di prelazione decorre solo in presenza di un adempimento rigidamente formale, descritto analiticamente²⁵⁶. La denuncia è un atto rigidamente formale che per avere piena efficacia e non comportare la

²⁵⁴ Ragni M., *op. cit.*, p. 19.

²⁵⁵ Fiorilli M., Gatti S., *op. cit.*, p. 57.

²⁵⁶ Mansi A., *op. cit.*, pp. 257-258.

grave sanzione della nullità prevista dall'art. 164²⁵⁷, deve contenere i requisiti dell'art. 59, co. 4, e quindi: a) i dati identificativi delle parti e la loro sottoscrizione; b) i dati identificativi dei beni alienati, o delle quote di essi che si trasferiscono; c) *“l'indicazione del luogo ove si trovano i beni”*; d) l'indicazione della natura e delle condizioni del contratto; e) l'indicazione del domicilio in Italia dell'alienante e dell'acquirente per effettuare le comunicazioni previste dagli artt. 60, 61 e 62. I soggetti obbligati alla presentazione della denuncia sono il proprietario o detentore del bene in caso di alienazione a titolo oneroso o gratuito o di trasferimento della detenzione; l'acquirente nell'ipotesi di trasferimento coattivo; l'erede o il legatario nel caso di successione. Il provvedimento di alienazione deve essere notificato all'alienante e all'acquirente entro il termine fissato dalla legge e la proprietà passa allo Stato dall'ultima notifica del provvedimento di prelazione (art. 61, co. 3), con l'espressa statuizione che, in pendenza del termine, *“l'atto di alienazione rimane condizionato sospensivamente all'esercizio della prelazione”*²⁵⁸ e che *“le clausole del contratto di alienazione non vincolano lo Stato”*²⁵⁹. L'atto di trasferimento del bene culturale viene registrato presso l'Agenzia delle Entrate previo pagamento della tassa fissa; mentre se si trasferisce un bene immobile, l'atto viene trascritto nei Registri immobiliari a favore del soggetto che ha esercitato la prelazione²⁶⁰. Nel momento in cui il Ministero decide di esercitare il diritto di prelazione, e quindi di assumere l'obbligazione giuridica di pagare il prezzo, deve anche tempestivamente assumere l'impegno contabile; quindi il provvedimento del Ministero non è frutto solo di un accertamento dell'interesse culturale della cosa posta in vendita, ma anche di un accertamento interno volto a verificare se vi sono fondi sufficienti per l'acquisto. Si sostiene che il pagamento del prezzo è elemento costitutivo ed essenziale del procedimento di esercizio del diritto di prelazione e che il mancato pagamento nei termini non permetterebbe di considerare completa la fattispecie procedimentale, nonché comporterebbe la decadenza dello Stato dal diritto di esercitare la suddetta facoltà²⁶¹. Può essere esercitata anche una prelazione parziale ai sensi dell'art. 61, co. 6 il quale recita *“nel caso in cui il Ministero eserciti la prelazione su parte delle cose alienate,*

²⁵⁷ La norma ha un carattere sanzionatorio e si pone come provvedimento di chiusura del sistema al fine di eliminare ogni ipotetica conseguenza dannosa per lo Stato, sia dal punto di vista giuridico che materiale, derivante dalla violazione delle norme sulla tutela.

²⁵⁸ Art. 61, co. 4 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

²⁵⁹ *Ivi*, art. 61, co. 5.

²⁶⁰ Fiorilli M., Gatti S., *op. cit.*, p. 59.

²⁶¹ Mansi A., *op. cit.*, pp. 274-276.

l'acquirente ha facoltà di recedere dal contratto". La prelazione si dice parziale quando la pubblica amministrazione, invece di esercitare totalmente la facoltà di prelazione concessale dalla legge acquisendo l'intero bene, decide di limitare l'esercizio della prelazione ad una sola parte del bene oggetto di contratto. In tal caso si possono verificare due condizioni:

- prelazione su una parte del bene vincolato, ma su tutta la parte venduta: l'acquisizione di una sola parte del bene vincolato può consentire l'attuazione di un progetto di valorizzazione contribuendo alla sua conservazione e conoscenza;
- prelazione su una parte del bene vincolato a sua volta parte del bene venduto: l'Amministrazione ha l'obbligo di motivare la sua scelta di acquisizione parziale e di garantire la permanenza dell'obiettivo di pubblico interesse²⁶².

Autorizzazione all'alienazione e denuncia sono due formalità distinte e autonome; infatti, l'autorizzazione si riferisce solo alle alienazioni (artt. 55 e 56), mentre la denuncia ad ogni ipotesi di trasmissione della proprietà o della detenzione. L'autorizzazione deve venir richiesta dagli enti pubblici e dalle persone giuridiche private senza scopo di lucro, non dai privati; mentre la denuncia deve venir presentata sempre da tutti i soggetti. L'autorizzazione prescinde dal prezzo (il corrispettivo non è elemento essenziale o necessario della richiesta di autorizzazione), invece nella denuncia occorre indicare le condizioni dell'alienazione. Infine, al contrario della denuncia, nella richiesta di alienazione non è necessario indicare il nominativo dell'acquirente o del cessionario²⁶³.

4.1.2 Acquisizioni da parte dello Stato: cessioni, donazioni, lasciti

Vi sono poi dei beni culturali che possono essere ceduti allo Stato in pagamento di debiti tributari, ovvero a scorporo totale o parziale delle imposte. Tali beni sono quelli elencati nell'art. 10 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché le opere di autore vivente o la cui esecuzione risalga ad epoca inferiore a settanta anni e di cui il Ministero sia interessato all'acquisizione²⁶⁴ (per i beni indicati all'art. 10, co. 3, sono necessarie la verifica e la dichiarazione d'interesse culturale). Il procedimento inizia con la presentazione da parte del proponente della proposta di cessione attraverso raccomandata A/R o posta elettronica certificata agli organi periferici del Ministero competente per

²⁶² Ragni M., *op. cit.*, p. 20.

²⁶³ Mansi A., *op. cit.*, pp. 252-253.

²⁶⁴ Fiorilli M., Gatti S., *op. cit.*, p. 80.

materia e per territorio di sua residenza²⁶⁵ e al competente Ufficio Finanziario. La proposta deve contenere: dichiarazione di proprietà del bene, caratteristiche tecniche e collocazione dell'opera, valutazione economica, documentazione fotografica anche in formato elettronico, dichiarazione relativa ai debiti tributari oggetto di pagamento mediante la cessione. Gli uffici che ricevono la proposta verificano che la domanda sia stata presentata correttamente e che al bene appartengano le caratteristiche previste dalla legislazione di tutela. Inoltre l'ufficio esprime il parere tecnico-scientifico sul bene, valuta la congruità del prezzo proposto e individua la collocazione virtuale dell'opera o la destinazione d'uso del bene in caso di immobile. La proposta viene poi inoltrata alla Direzione Generale competente e sottoposta all'esame della commissione interministeriale sulla definizione delle condizioni e sulla congruità del valore della cessione. Se la proposta di cessione è meritevole di accoglimento, la Direzione Generale competente predispose un decreto a firma del Ministero della cultura congiuntamente al Ministero dell'economia e delle finanze. Il decreto è emanato entro sei mesi dalla data di presentazione della proposta di cessione ed è notificato al proponente. Qualora il proponente accetti le condizioni e il valore di cessione stabiliti con il decreto, deve comunicare la propria accettazione entro due mesi dalla notifica²⁶⁶.

È possibile che dei soggetti decidano di effettuare delle donazioni o deposizioni testamentarie a favore dello Stato. Quando l'atto di liberalità ha ad oggetto beni culturali (mobili o immobili), il Ministero della Cultura promuove il procedimento per ottenere l'autorizzazione governativa. La notifica dell'atto di donazione o del testamento al Ministero dà inizio alla procedura per l'acquisizione del bene oggetto della liberalità. Prima però è necessario valutare la convenienza per l'amministrazione ad accettare la liberalità, in quanto non sempre all'interesse del privato a cedere il bene corrisponde l'interesse pubblico dello Stato ad acquistare lo stesso²⁶⁷. Precisamente, la l. 02 agosto 1982, n. 512²⁶⁸, prevede che gli eredi o i legatari possano cedere allo Stato a scomputo totale o parziale delle imposte di successione e accessori i beni di interesse culturale, mobili o immobili, vincolati o non, o anche opere di autori viventi o singoli documenti di

²⁶⁵ Per esempio, se si tratta di beni librari la proposta va presentata alla Direzione Generale Biblioteche e diritto d'autore italiano; nel caso delle Province autonome di Trento e Bolzano la proposta va presentata alle relative Soprintendenze competenti.

²⁶⁶ Fiorilli M., Gatti S., *op. cit.*, p. 80.

²⁶⁷ *Ibidem*, pp. 65-66.

²⁶⁸ Legge sul regime fiscale dei beni di rilevante interesse culturale, testo entrato in vigore l'8 agosto 1982.

interesse storico. Si è anche precisato che eredi e legatari possono liberarsi dall'onere tributario cedendo anche beni di loro proprietà che non fanno parte dell'attivo ereditario²⁶⁹.

Lo Stato può diventare proprietario di beni culturali anche in seguito alla confisca nel caso accertato di esportazione illecita e con l'acquisto coattivo in sede di esportazione.

4.1.3 Espropriazione

Il Codice prevede che il Ministero possa procedere all'espropriazione dei beni mobili e immobili di appartenenza di qualunque soggetto, pubblico o privato, per causa di pubblica utilità solo nei seguenti casi:

- qualora *“l'espropriazione risponda a un importante interesse a migliorare le condizioni di tutela ai fini della pubblica fruizione dei beni medesimi”*²⁷⁰;
- qualora *“sia necessario per isolare o restaurare beni culturali immobili, assicurarne la luce e la prospettiva, garantirne o accrescerne il decoro o il godimento da parte del pubblico, facilitarne l'accesso”*²⁷¹ (espropriazione per fini strumentali);
- qualora sia necessario *“eseguire interventi di interesse archeologico o ricerche per il ritrovamento delle cose indicate nell'art. 10”*²⁷² (espropriazione per interesse archeologico).

Il Ministero può, su richiesta, autorizzare le regioni, gli altri enti pubblici territoriali e ogni altro ente ed istituto pubblico, comprese anche le persone giuridiche private senza fine di lucro, a effettuare l'espropriazione. *“In tal caso dichiara la pubblica utilità ai fini dell'esproprio”*²⁷³. *“La pubblica utilità è dichiarata con decreto ministeriale o, nel caso dell'art. 96, anche con provvedimento della regione comunicato al Ministero”*²⁷⁴. L'indennità di esproprio, nel caso riportato dall'art. 95, consiste *“nel giusto prezzo che il bene avrebbe in una libera contrattazione di compravendita all'interno dello Stato”*²⁷⁵; mentre *“nei casi di espropriazione disciplinati dagli artt. 96 e 97 si applicano [...] le disposizioni generali”* in materia di pubblica utilità (art. 100). Il provvedimento

²⁶⁹ Mansi A., *op. cit.*, p. 240.

²⁷⁰ Art. 95, co.1 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

²⁷¹ *Ivi*, art. 96.

²⁷² *Ivi*, art. 97.

²⁷³ *Ivi*, art. 95, co. 2.

²⁷⁴ *Ivi*, art. 98, co. 1.

²⁷⁵ *Ivi*, art. 99, co. 1.

espropriativo deve contenere, a norma dell'art. 95, una motivazione molto accurata e dettagliata che deve descrivere ed analizzare l'importante interesse e, nel caso di espropriazione per fini strumentali, deve dimostrare la "necessità" degli scopi ivi indicati. La giurisprudenza adotta un criterio restrittivo per quanto concerne la giustificazione del ricorso all'espropriazione, ritenendo che la procedura possa venir utilizzata solo quando necessaria per isolare o restaurare monumenti, per garantirne o accrescerne il decoro o il godimento da parte del pubblico²⁷⁶.

4.1.4 Disposizioni relative al commercio di beni culturali

Relativamente al commercio in generale, per garantire la sicurezza e la trasparenza, chi esercita commercio di reperti archeologici aventi più di cento anni, elementi che costituiscono parti integranti di monumenti artistici, storici o religiosi, incisioni, stampe, opere originali dell'arte statutaria o scultorea e molti altri devono presentare una dichiarazione preventiva all'autorità locale di pubblica sicurezza, la quale a sua volta la trasmetterà al soprintendente e alla regione. Inoltre *"chiunque esercita l'attività di vendita al pubblico, di esposizione a fini di commercio o di intermediazione finalizzata alla vendita di opere di pittura, di scultura, di grafica ovvero di oggetti d' antichità o di interesse storico od archeologico, o comunque abitualmente vende le opere o gli oggetti medesimi, ha l'obbligo di consegnare all'acquirente la documentazione attestante l'autenticità o almeno la probabile attribuzione e la provenienza; ovvero, in mancanza, di rilasciare, con le modalità previste dalle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, una dichiarazione recante tutte le informazioni disponibili sull'autenticità o la probabile attribuzione e la provenienza. Tale dichiarazione, ove possibile in relazione alla natura dell'opera o dell'oggetto, è apposta su copia fotografica degli stessi"*²⁷⁷. In questa situazione al commerciante non può richiedersi un obbligo di approfondita conoscenza degli oggetti detenuti o posti in vendita; anche se la conoscenza dovrebbe derivargli non solo per ovvie regole del mercato, ma per essere iscritto in speciali elenchi e per essere tenuto a determinati adempimenti. La dichiarazione di cui parla l'articolo, quindi, può assumere qualunque forma scritta, può provenire dal commerciante o da un terzo e, qualora si tratti di opera

²⁷⁶ Mansi A., *op. cit.*, p. 302.

²⁷⁷ Art. 64 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

pubblicata, può consistere nella riproduzione del testo ove è stata scritta²⁷⁸. L'attestato deve riguardare l'autenticità dell'opera. In questo contesto l'opera è autentica quando non è contraffatta, alterata o riprodotta, quando non ha subito alcuna manomissione o, se queste ci sono state, è necessario che il venditore le manifesti e le renda pubbliche, anche per evitare un'imputazione di truffa. Per quanto riguarda la provenienza, invece, si tratta di un attestato che indichi da chi proviene l'opera, cioè chi ne era il proprietario o detentore. L'attestato dell'indicazione di provenienza può coincidere e costituire un unico atto con l'attestato di autenticità, qualora l'opera provenga al mercante direttamente dall'artista; inoltre l'attestato costituisce una dimostrazione di buona fede dell'acquirente al momento della vendita (art. 1153 c.c.). Lo scopo della norma corrisponde al pubblico interesse di conoscere le vicissitudini di un'opera d'arte e i suoi spostamenti, al fine di avere una conoscenza esatta del patrimonio culturale nazionale e di facilitare un'eventuale notifica dell'opera stessa²⁷⁹.

4.1.5 Uscita definitiva dal territorio nazionale

Il Capo V del Codice dei beni culturali e del paesaggio disciplina la circolazione dei beni del demanio culturale in ambito internazionale, l'uscita dal territorio nazionale e l'ingresso nel territorio nazionale. Si tratta della sostanziale riproduzione con alcune varianti del contenuto della l. 30 marzo 1998, n. 88, relativa alle *Norme sulla circolazione dei beni culturali*, che conteneva sia i provvedimenti di recepimento in Italia della Direttiva 93/7/CEE, sia le norme di esecuzione del Regolamento CEE n. 3911/92, sia le norme attuative comuni relative alla banca dati dei beni culturali illecitamente sottratti²⁸⁰. In particolare il divieto di esportazione è inteso a salvaguardare i principi richiamati dall'art. 1 del d.lgs. 42/2004, a preservare la memoria della comunità nazionale e promuovere lo sviluppo della cultura. È importante, perciò, assicurare la presenza dei beni culturali in misura sufficiente, sotto il profilo quantitativo, qualitativo e della significatività dell'oggetto, in modo da consentire, anche nel territorio nazionale, l'approfondimento della conoscenza delle civiltà straniere e dei legami che con queste si sono creati nel tempo²⁸¹. Il patrimonio culturale nazionale è composto da quei beni, mobili

²⁷⁸ Mansi A., *op. cit.*, p. 179.

²⁷⁹ Mansi A., *op. cit.*, pp. 180-182.

²⁸⁰ Frigo Manilo, *La circolazione internazionale dei beni culturali: diritto internazionale, diritto comunitario e diritto interno*, Giuffrè, 2007, p. 68.

²⁸¹ Fiorilli M., Gatti S., *op. cit.*, p. 213.

e immobili, di proprietà pubblica e privata che sono presenti nel territorio nazionale in via definitiva; ne sono esclusi solo quelli introdotti nel territorio nazionale con certificato di importazione temporanea (alla scadenza del termine di validità del certificato, il bene deve lasciare il Paese; in caso contrario è valutabile il suo inserimento nel patrimonio culturale nazionale). La composizione del patrimonio culturale è davvero eterogenea in quanto comprende non solo espressioni di civiltà che hanno caratterizzato la storia del singolo Paese, ma anche le testimonianze di culture diverse. L'art. 64-*bis* del Codice dei beni culturali e del paesaggio indica che le finalità del controllo sulla circolazione internazionale dei beni culturali è di “*preservare l'integrità del patrimonio culturale in tutte le sue componenti*”. Secondo la normativa italiana il controllo sulla circolazione dei beni culturali si esplica preventivamente nella verifica dell'interesse culturale, al fine di promuovere tutti gli atti necessari affinché il patrimonio culturale nazionale non sia danneggiato o depauperato. Secondo questo principio chiunque voglia esportare fuori dall'Italia un bene proprio deve prima chiedersi se ciò richieda di ottenere l'autorizzazione preventiva dai competenti Uffici di Esportazione del Ministero²⁸². L'autorizzazione all'uscita dal territorio nazionale di una cosa di interesse culturale esplicita la valutazione di non essenzialità della cosa per il patrimonio nazionale; al contrario, la mancata autorizzazione indica la presunzione di essenzialità del bene per il patrimonio culturale e rende attuale l'interesse dello Stato al suo rientro nel territorio nazionale. L'accertamento dell'assenza dell'interesse culturale che giustifichi l'autorizzazione all'uscita del bene è compiuto al di fuori da ogni schema precostituito, sulla base di una valutazione discrezionale puramente tecnica²⁸³.

Il secondo comma dell'art. 64-*bis* adegua la normativa italiana in materia di divieto di esportazione dei beni culturali a quella dell'Unione Europea e alle regole di matrice internazionale multilaterali o bilaterali. Il terzo comma dispone che “*i beni costituenti il patrimonio culturale non sono assimilabili a merci*”, sottolineando la distinzione tra “valore culturale” e “valore di scambio” del bene culturale.

Ai sensi dell'art. 65, è vietata l'uscita definitiva dall'Italia dei “*beni culturali mobili indicati nell'art. 10, co. 1, 2 e 3*” del Codice, delle cose mobili appartenenti allo Stato, alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente o istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fini di lucro, che presentano interesse

²⁸² *Ibidem*, p. 216.

²⁸³ *Ibidem*, p. 233.

storico, artistico, archeologico o etnoantropologico “*che siano opera di autori non più viventi e la cui esecuzione risalga ad oltre settant’anni, fino a quando non sia stata effettuata la verifica di cui all’art. 12*”. L’osservanza del procedimento dei cui al co. 2 dell’art. 12 permette di accertare anche l’autenticità dell’opera. La presunzione normativa di autenticità, collegata alla titolarità, giustifica la salvaguardia del bene fino all’accertamento ufficiale della sua autenticità e della sussistenza dell’interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico²⁸⁴. Inoltre è vietata l’uscita definitiva di quei beni, “*a chiunque appartenenti, che rientrino nelle categorie indicate all’articolo 10, comma 3, e che il Ministero, sentito il competente organo consultivo, abbia preventivamente individuato e, per periodi temporali definiti, abbia escluso dall’uscita, perché dannosa per il patrimonio culturale in relazione alle caratteristiche oggettive, alla provenienza o all’appartenenza dei beni medesimi*”²⁸⁵. In sintesi, si tratta di beni sui quali vi è incertezza sulla liceità della presenza della cosa nel territorio nazionale o sull’accertamento in sede giudiziaria del titolo di proprietà. Per tali motivi l’uscita dal territorio risulterebbe temporaneamente dannosa per il patrimonio culturale in relazione alle loro caratteristiche oggettive, o alla provenienza, o all’appartenenza²⁸⁶.

È, invece, soggetta ad autorizzazione l’uscita definitiva dal territorio della Repubblica “*a) delle 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 all’allegato A, lettera B, numero 1²⁸⁷, sia superiore ad euro 13.500; b) degli archivi e dei singoli documenti, appartenenti a privati, che presentino interesse culturale; c) delle cose rientranti nelle categorie di cui all’articolo 11, comma 1, lettere f), g) ed h), a chiunque appartengano*”²⁸⁸. Alla lett. a) la disposizione aggiunge il requisito del “valore di scambio” della cosa ai requisiti richiesti per la dichiarazione di interesse culturale. Invece per le cose di cui alle lett. b) e c) non si applica la soglia di valore, in quanto vengono valutate unicamente in base al livello di interesse culturale. La legge 4 agosto 2017, n. 124, ha introdotto i commi 4 e 4-bis all’art. 65, specificando che

²⁸⁴ *Ibidem*, pp. 222-223.

²⁸⁵ Art. 65, co. 2, lett. b), del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

²⁸⁶ Fiorilli M., Gatti S., *op cit.*, p. 222-223.

²⁸⁷ Le cose di cui all’allegato A, lettera B, numero 1 sono escluse in quanto rappresentano beni culturali “*qualunque ne sia il valore economico*”. Un esempio è rappresentato dagli archivi e i singoli documenti, insieme ai reperti archeologici, le cose provenienti da smembramento di monumenti, gli incunaboli e i manoscritti, i quali devono quindi ottenere l’autorizzazione all’esportazione.

²⁸⁸ Art. 65, co. 3, del Codice dei beni culturali e del paesaggio

non è richiesta l'autorizzazione per l'uscita: a) “*delle cose di cui all'art. 11, co. 1, lett. d)*”; b) delle cose che presentino interesse culturale “*opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni, il cui valore sia inferiore ad euro 13.500*” (escluse le cose di cui all'allegato A, lett. B, numero 1)²⁸⁹. Il comma 4-bis precisa che “*l'interessato ha l'onere di comprovare al competente ufficio di esportazione [...] che le cose da trasferire all'estero rientrano nelle ipotesi per le quali non è prevista l'autorizzazione [...]*”.

Ai sensi dell'art. 68, co. 1, del Codice chi intende far uscire dal territorio italiano i beni culturali indicati nell'art. 65, co. 3, deve fare denuncia e presentarli all'Ufficio Esportazione indicando per ciascuno “*il valore venale al fine di ottenere l'attestato di circolazione*”. Come già accennato precedentemente, il controllo sulla circolazione internazionale delle cose di interesse culturale è affidato agli Uffici di Esportazione del Ministero della cultura, i quali sono riconosciuti anche “*ai fini di cui all'art. 3 del regolamento CEE quali autorità competenti per il rilascio delle licenze di esportazione*”²⁹⁰. Gli Uffici Esportazione sono dislocati nelle città in cui si svolge la più intensa attività di movimento delle cose di interesse culturale (per esempio Roma, Venezia, Torino, Firenze, Milano). Per ottenere l'attestato di libera circolazione è necessario denunciare ad uno degli Uffici Esportazione l'intenzione di fare uscire dal territorio nazionale determinati oggetti e presentarli materialmente per la verifica. La richiesta per l'ottenimento del certificato di libera circolazione può essere presentata dal proprietario, dal possessore, da un mandatario o da uno spedizioniere doganale provvisto di patente d'esercizio, la cui data non sia inferiore a tre anni. Qualora si tratti di beni di proprietà di enti sottoposti alla vigilanza della Regione, è necessario il parere di questa nel termine perentorio di trenta giorni. Non si richiede l'acquisizione del parere della Regione per il caso di richiesta di attestato di libera circolazione per i beni di proprietà della medesima. Si deduce che la Regione ha il potere di impedire l'uscita dal territorio nazionale di certi beni, espressione, questa, di supremazia per la salvaguardia e il mantenimento dell'identità storica e culturale della comunità e del territorio regionale²⁹¹. Dopo la presentazione della denuncia ha inizio l'istruttoria, finalizzata alla verifica della rilevanza del bene per il patrimonio culturale nazionale. Durante la verifica verranno attestate una serie di caratteristiche delle opere che possono essere effettivamente

²⁸⁹ *Ivi*, art. 65, co. 4.

²⁹⁰ *Ivi*, art. 74, co. 3.

²⁹¹ Fiorilli M., Gatti S., *op. cit.*, pp. 237-239.

verificate solo guardando l'oggetto dal vero, consentendo anche di giudicare sull'autenticità e sull'interesse culturale del bene²⁹². La verifica consiste nell'accertamento della corrispondenza tra documentazione fotografica, dati dichiarati dall'esportatore nella modulistica e l'oggetto. Successivamente si verificano le misure, i materiali, lo stato di conservazione la tecnica di esecuzione, la presenza di restauri o integrazioni, ecc. Una volta terminata la verifica, la commissione si esprime sull'eventuale interesse culturale dell'opera e sulla sua esportabilità mettendo a verbale il parere tecnico. Entro tre giorni dall'esame della commissione tecnica, l'Ufficio Esportazione trasmette in via telematica la richiesta e il verbale alla Direzione Generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, dove è stata istituita una Commissione Consultiva centralizzata che provvede all'ulteriore esame di tutta la documentazione. In questa fase il Comando Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale, grazie alla banca dati Leonardo, può rapidamente compiere accertamenti specifici sull'eventuale provenienza illecita del bene. Entro 40 giorni, e senza alcuna possibilità di proroga, la pubblica amministrazione si pronuncerà per il rilascio o il diniego dell'autorizzazione richiesta²⁹³. Per rendere uniformi le valutazioni dei diversi Uffici Esportazioni, l'art. 68 dispone che *“nella valutazione circa il rilascio o il rifiuto dell'attestato di libera circolazione gli uffici di esportazione accertano se le cose presentate, in relazione alla loro natura o al contesto storico-culturale di cui fanno parte, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, bibliografico, documentale o archivistico, a termini dell'articolo 10”*²⁹⁴. Infatti l'art. 10 specifica che l'interesse culturale può essere individuato sia in relazione alla natura intrinseca della cosa, cioè per le sue qualità e caratteristiche, sia in relazione al contesto di appartenenza, ovvero perché essa appartiene o è riferibile ad un contesto storico-culturale inteso e definito in maniera onnicomprensiva. L'esito positivo della valutazione tecnico-scientifica, provvedimento con validità quinquennale, qualifica la “cosa” come culturale, ma non indica l'intensità culturale necessaria per la dichiarazione di interesse culturale che la qualifica come bene culturale e la sottopone al vincolo di tutela. Di conseguenza il provvedimento conclusivo dell'istruttoria sulla denuncia di esportazione di una cosa di interesse culturale dovrà, non solo dare conto della valutazione tecnico-scientifica (indispensabile per attribuire al bene l'interesse

²⁹² Nel caso in cui si tratti di beni difficilmente trasportabili, si può richiedere che la verifica venga effettuata sul posto.

²⁹³ Fiorilli M., Gatti S., *op. cit.*, pp. 278-281.

²⁹⁴ Art. 68, co. 4 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

culturale), ma anche indicare i criteri valutativi presi in considerazione nel giudizio comparativo del livello di intensità testimoniale della cosa medesima²⁹⁵. I criteri di valutazione sono stati individuati nel D.M. del 6 dicembre 2017, n. 537, recante *Indirizzi di carattere generale per la valutazione del rilascio o del rifiuto dell'attestato di libera circolazione da parte degli uffici esportazione delle cose di interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico*. Precisamente nell'allegato sono stati riportati i sei elementi di valutazione volti a far emergere la sussistenza o insussistenza dei presupposti o requisiti nella cosa esaminata idonei a sorreggere la decisione di rifiuto o rilascio dell'attestato;

1. qualità artistica dell'opera: elemento fondamentale ma non sufficiente per giustificare un diniego, per cui la qualità artistica dovrà essere valutata in relazione all'abilità tecnica impiegata nella realizzazione materiale dell'opera, alla capacità espressiva, all'invenzione e all'originalità dell'opera (innovazione non passeggera che introduce nella tradizione);

2. rarità dell'opera in senso qualitativo e/o quantitativo: nel primo caso si fa riferimento alla rilevanza o alla diversità formale, contenutistica, tipologica e alla complessità tecnica di un manufatto; nel secondo caso si fa riferimento alla presenza o alla reperibilità di opere dello stesso autore o esemplari simili nel caso di strumenti scientifici od oggetti etnoantropologici. Anche se non è possibile ancorare la rarità ad un numero preciso di opere dello stesso autore o esemplari simili, la sussistenza di tali opere in collezioni pubbliche o contesti privati vincolati impone un particolare rigore nella motivazione di un provvedimento di diniego;

3. rilevanza della rappresentazione: per rilevanza si intende che la cosa presenta un'iconografia o iconologia di livello qualitativo non comune, oppure quando la rappresentazione costituisce documentazione o testimonianza importante di carattere storico, geografico o per la storia del costume;

4. appartenenza a un complesso e/o contesto storico, artistico, archeologico, monumentale, anche se non più in essere o non materialmente ricostruibile: l'appartenenza viene valutata considerando il legame tra il bene e il suo contesto d'origine, legame che dovrà essere documentato in modo specifico con evidenze o ricostruzioni;

²⁹⁵ Fiorilli M., Gatti S., *op. cit.*, pp. 285-286.

5. testimonianza particolarmente significativa per la storia del collezionismo: è possibile valutare l'importanza di un bene in relazione al suo ruolo di testimonianza significativa di una collezione privata rilevante o di un contesto particolare di storia locale;

6. testimonianza rilevante sotto il profilo archeologico, artistico, storico, etnografico di relazioni significative tra diverse aree culturali, anche di produzione e/o provenienza straniera: questo elemento di valutazione si riferisce ai beni di qualunque epoca che costituiscono una testimonianza significativa del dialogo e degli scambi tra la cultura artistica, archeologica, antropologica italiana e il resto del mondo. Si presta quindi molta attenzione alle interconnessioni territoriali che costituiscono un elemento cardine della cultura del nostro Paese in ogni epoca²⁹⁶.

Se non viene riconosciuto un particolare interesse culturale, l'ufficio rilascia l'autorizzazione all'uscita dal territorio nazionale, la quale può assumere due diverse forme: attestato di libera circolazione o licenza di esportazione. Il primo viene rilasciato per gli oggetti che devono circolare all'interno dell'UE o che, pur destinati a Paesi terzi, non rientrano nelle categorie previste dalla normativa europea, sia perché non appartenenti a quelle tipologie sia perché, pur facendone parte, il loro valore venale non supera la soglia prevista dalla normativa europea. Questo documento ha validità di cinque anni dal momento del rilascio. La licenza di esportazione, invece, viene rilasciata per tutti gli altri oggetti che sono destinati a Paesi terzi e compresi nelle categorie stabilite dal Regolamento CE del 18 dicembre 2008, n. 116, relativo all'esportazione dei beni culturali, il quale ha sostituito il Regolamento CEE del 9 dicembre 1992, n. 3911. La licenza ha validità di dodici mesi dal momento del rilascio. Se l'uscita dal territorio non avviene entro i termini di validità delle autorizzazioni si dovrà presentare una nuova denuncia. Il provvedimento che dispone in merito alla richiesta di esportazione deve essere motivato. La motivazione dovrà essere tanto più accentuata quanto più i criteri di valutazione risultino generici e consentano ampi spazi di valutazione²⁹⁷.

Nel caso contrario, se a seguito degli accertamenti vengono riscontrate una o più caratteristiche che connotano il bene come culturale o se quel bene è necessario al fine di preservare l'integrità del patrimonio culturale, viene attivato il procedimento di diniego all'uscita dal territorio nazionale. Ai sensi dell'art. 10-*bis* della legge sul procedimento amministrativo del 7 agosto 1990, n. 241, in seguito modificato dall'art. 6, co. 1, della

²⁹⁶ Maggiori informazioni riguardanti i criteri di valutazione si possono trovare nell'Allegato del D.M. del 6 dicembre 2017, n. 537.

²⁹⁷ Fiorilli M., Gatti S., *op. cit.*, pp. 308-309.

legge 11 febbraio 2005, n. 15, l'amministrazione, prima di adottare il provvedimento negativo, ha il dovere di comunicare al richiedente i motivi che ostano l'accoglimento della domanda. Entro dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, il richiedente può presentare per iscritto delle osservazioni a cui seguirà il provvedimento finale della Pubblica Amministrazione. Nel caso in cui sia confermato il diniego, l'Ufficio Esportazione comunica al richiedente i dati identificativi del bene e le valutazioni tecnico-scientifiche dalle quali emerge l'interesse culturale del bene. Di conseguenza a ciò si applicano le disposizioni di tutela del bene previste dalla dichiarazione positiva. Contro il provvedimento di diniego è possibile presentare ricorso entro trenta giorni sospendendo così il procedimento di interesse culturale, ma rimangono attive le disposizioni di protezione del bene, il divieto di danneggiamento o spostamento, il divieto di eseguire opere o lavori sul bene e il divieto di alienazione ed esportazione. Se entro novanta giorni dalla data di presentazione del ricorso quest'ultimo viene accolto, l'Ufficio Esportazione deve ottemperare alle decisioni adottate dall'organo superiore entro i successivi venti giorni. Se il ricorso viene respinto, l'interessato ha la facoltà di presentare ulteriore ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale. Qualora tale ricorso amministrativo venisse accolto, l'Ufficio Esportazione rilascerà l'attestato o la licenza di esportazione²⁹⁸.

Vi è anche la possibilità prevista dall'art. 70 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, che l'Ufficio Esportazione proponga al Ministero di acquistare il bene presentato per l'esportazione. In questo caso si parla di acquisto coattivo, tale per cui al bene non solo deve essere riconosciuto l'interesse culturale, ma deve anche essergli riconosciuta una specifica finalità di fruizione pubblica. Il procedimento di acquisto coattivo viene avviato dall'Ufficio Esportazione in alternativa al procedimento di diniego e deve essere notificato all'interessato entro il termine perentorio di novanta giorni dalla denuncia. Il procedimento di diniego e quello di acquisto coattivo sono alternativi: significa che se l'Ufficio Esportazione dispone il diniego, allora ha riconosciuto l'interesse culturale della cosa e il diritto alla permanenza del bene nella proprietà privata; pertanto questa scelta non potrà essere contraddetta da una successiva proposta di acquisto coattivo. L'art. 70, co. 2, indica che il Ministero *“ha la facoltà di acquistare la cosa per il valore indicato nella denuncia”*. Nulla prevede per l'ipotesi di mancato accordo sul valore, soprattutto quando non sia indicato o risulti chiaramente sproporzionato. È previsto solo che l'Ufficio

²⁹⁸ Fiorilli M., Gatti S., *op. cit.*, pp. 319-321.

di esportazione accerti la congruità del valore conformemente all'art. 68, co. 3; ma nulla si dice se tale accertamento venga considerato ingiusto.

4.1.6 Uscita temporanea dal territorio nazionale

Gli artt. 66 e 67 del Codice dei beni culturali e del paesaggio disciplinano l'uscita temporanea di alcune tipologie di beni culturali che l'art. 65 esclude dall'uscita definitiva dal territorio nazionale. L'art. 66, co. 1, consente l'uscita temporanea dei beni culturali indicati nell'art. 65, co. 1 e 2, lett. a), e co. 3, in occasione di *“manifestazioni, mostre o esposizioni d'arte di alto interesse culturale”*, sempre garantendone l'integrità e la sicurezza. Tuttavia ci sono dei beni che non possono uscire nemmeno in via temporanea: *“beni suscettibili di subire danni durante il trasporto o a causa della loro permanenza in condizioni ambientali sfavorevoli”* e i *“beni che costituiscono il fondo principale [...] di un museo, pinacoteca, galleria, archivio o biblioteca o di una collezione artistica o bibliografica”* (art. 66, co. 2). Inoltre l'uscita temporanea può essere predisposta anche quando i beni culturali *“costituiscono mobilio privato di cittadini italiani che ricoprono”* cariche *“presso sedi diplomatiche o consolari, istituzioni comunitarie od organizzazioni internazionali”*; cariche *“che comportano il trasferimento all'estero degli interessati per un periodo non superiore alla durata del loro mandato”*; quando beni *“costituiscono l'arredamento di sedi diplomatiche e consolari all'estero”*; quando i beni devono essere sottoposti a certe operazioni di conservazione da eseguire all'estero; quando i per i beni viene richiesta l'uscita *“in attuazione di accordi culturali con istituzioni museali straniere”*, per un periodo inferiore a quattro anni (art. 67, co. 1). Quest'ultima disposizione adegua l'ordinamento italiano alla Convenzione UNESCO del 1970 sotto un duplice profilo: in primo luogo ne attualizza il secondo *“considerando”* secondo cui *“lo scambio dei beni culturali tra le nazioni con fini scientifici, culturali ed educativi approfondisce la conoscenza della civilizzazione umana, arricchisce la vita culturale di tutti i popoli e fa nascere il rispetto e la stima reciproca fra le nazioni”*, in secondo luogo rappresenta uno strumento di deterrenza delle attività illecite relative ai beni culturali²⁹⁹. Il secondo comma dell'art. 67 prevede che l'uscita temporanea dal territorio della Repubblica dei *“mezzi di trasporto aventi più di settantacinque anni”*, finalizzata alla partecipazione a mostre o raduni internazionali, avvenga senza previa autorizzazione. Sono inclusi in questa categoria non solo i veicoli a motore, ma anche gli oggetti che

²⁹⁹ Fiorilli M., Gatti S., *op. cit.*, p. 333.

agevolano il movimento come carrozze, velocipedi, locomotive, aeromobili e imbarcazioni. L'espatrio di tali beni è comunque vietato nel caso in cui ne venga dichiarato l'interesse culturale. La durata dell'espatrio per i beni indicata all'art. 66 è di diciotto mesi, mentre per i beni di cui all'art. 67 la durata dell'attestato di circolazione è determinata, caso per caso, alla luce delle caratteristiche della singola vicenda. Il mancato rientro dei beni al termine indicato nell'autorizzazione ne configura un reato di uscita o esportazione illecita. In questo caso l'amministrazione dovrà intimare il rientro dei beni entro un termine ragionevole, alla scadenza del quale procederà a denunciare il fatto alla Procura della Repubblica territorialmente competente in relazione alla collocazione dei beni. Nel caso in cui il bene esportato temporaneamente venga venduto, vengono osservate le disposizioni di cui all'art. 68. In caso contrario la vendita si considera illecita. Come nel caso di ottenimento dell'attestato di libera circolazione per l'uscita definitiva, l'art. 71 dispone che chi intende far uscire in via temporanea i beni indicati negli artt. 66 e 67 “*deve farne denuncia e presentarli al competente Ufficio Esportazioni indicando [...] il valore venale e il responsabile per la sua custodia all'estero, al fine di ottenere l'attestato o la licenza di circolazione temporanea*”³⁰⁰. L'ufficio, analogamente al procedimento previsto per l'uscita definitiva, deve concludere la procedura entro quaranta giorni, rilasciando o negando con adeguate motivazioni l'attestato di circolazione temporanea.

Quando si trasferiscono beni culturali all'estero, i funzionari dell'Ufficio Esportazioni controllano l'integrità e lo stato del bene, accertandoli prima della partenza e all'arrivo in patria, per verificare che le condizioni non siano mutate. Vi sono ditte specializzate che si occupano dell'imballaggio e del trasporto, ma di solito il Comando TPC, per le opere che ha in carico, segue queste attività con proprio personale. Il responsabile di queste attività viene chiamato *register*, il quale redige anche il *condition report*, il documento che certifica lo stato del bene. Tale documento viene redatto in quattro momenti: quando l'opera viene imballata, quando arriva nello spazio espositivo, quando la mostra termina e al suo rientro. Il *courier*, invece, funge da accompagnatore, da testimone per conto del museo prestatore, che segue ogni fase del trasporto attraverso una persona di fiducia³⁰¹.

³⁰⁰ L'attestato viene rilasciato quando un bene è diretto verso un altro Stato membro dell'UE oppure è diretto verso Paesi terzi ma non viene citato nell'allegato A del Codice dei beni culturali e del paesaggio; la licenza, invece, viene rilasciata in tutti gli altri casi.

³⁰¹ Riccardi R., *op. cit.*, p 203.

4.1.7 L'ingresso nel territorio nazionale

La legge italiana non ha mai previsto restrizioni per le importazioni, poiché la tutela si applica al patrimonio nazionale e pertanto non sono richiesti particolari adempimenti ai cittadini. L'art. 72 del Codice prevede che *“la spedizione in Italia da uno Stato membro dell'Unione Europea o l'importazione da un Paese terzo”* dei beni indicati nell'art. 65 siano certificati dall'Ufficio Esportazione. I certificati di avvenuta importazione/esportazione *“sono rilasciati sulla base di una documentazione idonea a identificare la cosa o il bene e a comprovarne la provenienza dal territorio dello Stato membro o del Paese terzo [...]”*. I certificati sono validi per cinque anni ma *“possono essere prorogati su richiesta dell'interessato”*. Un bene, la cui provenienza sia correttamente comprovata, viene considerato *“ospite”* e dunque non è soggetto alla legge di tutela italiana. Perciò l'interessato può far uscire il bene dall'Italia senza alcuna restrizione e senza l'attestato di libera circolazione; ha solo l'obbligo di riconsegnare la cosa al medesimo Ufficio Esportazione che l'ha visionata al momento dell'entrata, che ha rilasciato il certificato ed è in possesso di tutta la documentazione. Nel caso in cui l'importazione temporanea non venga rinnovata a seguito del termine dei cinque anni il bene si considera appartenente al patrimonio culturale italiano³⁰².

4.2 La legislazione dell'Unione Europea sui beni culturali

Innanzitutto è importante precisare che l'art. 36 TFUE stabilisce che le disposizioni sulla libera circolazione delle *“merci”*³⁰³ lasciano impregiudicati i divieti e le restrizioni all'importazione, esportazione e transito delle merci, giustificati dal motivo di protezione del patrimonio artistico, storico e archeologico nazionale. Gli Stati membri dell'Unione Europea mantengono la competenza esclusiva di qualificare un bene come appartenente al proprio patrimonio culturale e perciò sottrarlo alla disciplina della libera circolazione delle merci nel Mercato Unico e sottoporlo alle norme di tutela nazionali.

³⁰² Fiorilli M., Gatti S., *op. cit.*, p. 340.

³⁰³ La Corte dei conti ha affermato che per *“merce ai sensi dell'art. 9 del Trattato di Roma bisogna intendere i prodotti apprezzabili in denaro e suscettibili come tali di essere oggetto di transazioni commerciali. I beni di interesse artistico o storico sono soggetti alle regole del mercato comune, sotto riserva delle sole deroghe espressamente previste dal Trattato”*. Non possono perciò sorgere dubbi circa l'inclusione dei beni culturali nella definizione di merce accolta dalla Corte.

A livello internazionale vi sono diversi atti che regolano l'esportazione dei beni culturali, di seguito se ne citeranno alcuni, primo fra tutti la Convenzione concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali adottata dall'UNESCO il 14 novembre 1970 a Parigi³⁰⁴. La Convenzione è frutto di un intenso e lungo dibattito tra i delegati di quasi tutti i Paesi del mondo, il quale ha portato a posizioni e idee spesso anche contrastanti tra loro. È noto, infatti, che a livello mondiale è possibile distinguere tra i paesi "esportatori", ovvero quelli che dispongono di un ingente patrimonio culturale (a volte in condizioni di scarsa fruibilità); e i paesi "importatori" verso i quali si indirizzano i flussi di beni culturali, qualificabili come paesi "acquirenti" di beni culturali. Mentre le preoccupazioni del primo gruppo si concentrano sugli aspetti della tutela e della conservazione dei loro patrimoni culturali, quelli del secondo gruppo sono più indirizzati a una disciplina "liberista" sul piano internazionale e si mostrano prudenti sulle istanze di restituzione. Questa diversità di posizione si è riflessa sui lavori della conferenza intergovernativa che hanno condotto alla stesura della Convenzione dell'UNESCO, la quale, nella fase iniziale, aveva previsto la prevalenza delle tendenze dei paesi "esportatori". Il testo definitivo, invece, rispecchia una posizione di compromesso con i Paesi "importatori", i quali si opposero all'adozione di una normativa eccessivamente penalizzante nei loro riguardi³⁰⁵.

La Convenzione si apre con un articolo dedicato alle definizioni utilizzate nel testo - e quindi con la definizione di bene culturale - la quale contiene una dettagliata elencazione dei beni che rientrano nell'ambito di applicazione, facendo riferimento a tutti i beni che presentino un'importanza storica, archeologica, letteraria, artistica e scientifica, come enunciato dall'art. 1. Il successivo art. 4 definisce invece le categorie di beni culturali che nell'ambito di applicazione della Convenzione, sono considerate in ogni caso parte del patrimonio culturale di ciascuno Stato. Il divieto di trasferimento di proprietà, di esportazione e di importazione dei beni di cui all'art. 1 non è assoluto: infatti spetta agli Stati il compito di regolamentare le operazioni relative ai beni situati sul proprio territorio e di stabilire quelle che devono essere considerate lecite e quelle che non lo sono. Già da questa prima informazione si evince che la Convenzione è uno strumento di salvaguardia

³⁰⁴ *Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*, ratificata da 132 Stati, tra i quali Belgio, Brasile, Francia, Guatemala, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, El Salvador, Serbia, Spagna e Svizzera (gli 11 Paesi che firmarono inizialmente la Convenzione). Se ne aggiunsero poi altri, tra cui Austria, Egitto, Germania, Russia.

³⁰⁵ Mansi A., *op. cit.*, p. 317.

dei singoli patrimoni nazionali degli Stati membri piuttosto che di un nucleo identificativo di beni costituenti un patrimonio internazionale comune³⁰⁶. Considerando che l'importazione, l'esportazione e il trasferimento illeciti di beni culturali sono una delle cause principali di impoverimento del patrimonio culturale dei Paesi e che la collaborazione internazionale rappresenta uno dei mezzi principali per proteggere il patrimonio, gli Stati parte della Convenzione s'impegnano ai sensi dell'art. 7 a: a) impedire con tutti i mezzi necessari "l'acquisizione da parte dei musei o di altre istituzioni similari situate sul loro territorio di beni culturali esportati illecitamente dal territorio di un altro Stato contraente; b) vietare l'importazione dei beni culturali rubati in un museo o altra istituzione pubblica, civile o religiosa; c) recuperare e restituire su richiesta dello Stato di origine ogni bene culturale rubato e illecitamente importato, a condizione che lo Stato richiedente fornisca a sue spese ogni mezzo di prova necessaria a giustificare la sua richiesta di recupero e restituzione. L'obbligo di cui alla lettera b) non riguarda tutti i beni illecitamente trasferiti, ma solo quelli rubati e si fonda sulla presunzione che si tratti di beni di maggiore importanza. Tale disposizione è inoltre rafforzata dall'art. 8 che prevede sanzioni penali e amministrative a carico dei responsabili di violazioni degli obblighi di cui agli artt. 6, lett. b), e 7, lett. b). Gli Stati si impegnano inoltre ad adottare misure di protezione nel proprio territorio, tra cui l'istituzione di uno o più servizi nazionali di tutela del patrimonio culturale³⁰⁷. I Paesi si assumono l'impegno di istituire un certificato in cui si precisa che l'esportazione del bene o dei beni è autorizzata, proibendo di conseguenza l'esportazione in assenza di certificato. Sarà un dovere di ciascuno Stato far conoscere in modo appropriato al pubblico questa proibizione, facendola conoscere soprattutto a quelle persone che potrebbero esportare o importare beni culturali³⁰⁸. Attraverso l'informazione, l'educazione e la vigilanza gli Stati si impegnano a obbligare, per mezzo di sanzioni penali o amministrative gli antiquari a tenere un registro in cui vengano indicati: provenienza dei beni culturali, nome e indirizzo del fornitore, descrizione e prezzo del bene venduto, informando l'acquirente del divieto di esportazione di cui il bene può essere oggetto. Si deve inoltre cercare di educare il pubblico a riconoscere il valore dei beni culturali e del pericolo che rappresentano il furto, gli scavi clandestini e le esportazioni illecite per il patrimonio culturale³⁰⁹. Gli Stati parte della Convenzione

³⁰⁶ Frigo M., *op. cit.*, p. 9.

³⁰⁷ Art. 5 Convenzione UNESCO del 1970.

³⁰⁸ *Ivi*, art. 6.

³⁰⁹ *Ivi*, art. 10.

possono richiedere sostegno tecnico all'UNESCO, in particolare per quanto riguarda l'informazione e l'educazione, la consultazione, la perizia di esperti e il coordinamento³¹⁰. È infine opportuno accennare all'art. 13 che prescrive un obbligo generale per gli Stati contraenti di *“impedire, con tutti i mezzi adeguati, i trasferimenti di proprietà dei beni culturali diretti a favorire l'importazione o l'esportazione illecite di tali beni”*.

Il Governo degli Stati Uniti e il Governo della Repubblica italiana, agendo ai sensi della Convenzione UNESCO del 1970 e desiderando ridurre gli incentivi al saccheggio materiale archeologico insostituibile hanno concluso a Washington un *Memorandum* d'intesa datato 19 gennaio 2001 circa l'imposizione di limitazioni all'importazione di categorie di materiale archeologico databile ai periodi italiani preclassico, classico e della Roma imperiale. Con il *Memorandum*, il Governo degli Stati Uniti ai sensi della propria legislazione sulla proprietà culturale si impegna a limitare l'importazione negli USA del materiale archeologico risalente ai suddetti periodi, *“salvo che il Governo italiano emetta una licenza o altra documentazione che certifichi che tale esportazione non è in violazione delle proprie leggi”*³¹¹. D'altra parte il Governo italiano farà del suo meglio per *“incrementare la ricerca scientifica e la protezione del patrimonio archeologico e le misure di protezione degli scavi archeologici nei siti conosciuti, particolarmente in aree a maggior rischio di scavi abusivi”*³¹². Inoltre, sempre nel rispetto della Convenzione UNESCO del 1970, l'Italia si impegnerà a comminare pene più severe a chi effettua scavi abusivi, a fornire addestramento addizionale al Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale e a intensificare le indagini del medesimo comando sul saccheggio dei siti archeologici e sulle relative rotte del contrabbando di tali reperti³¹³. Sempre in tema di accordi bilaterali il 20 gennaio 2006 l'Italia stipulò con il Governo della Repubblica Popolare Cinese un accordo per la lotta contro i furti, gli scavi illeciti, l'importazione e l'esportazione illegali di beni culturali ritenendo che fosse un importante canale per realizzare la missione di proteggere i beni culturali, patrimonio dell'umanità. Sulla base di ciò i due governi si impegnarono ad applicare misure preventive, repressive e di

³¹⁰ *Ivi*, art. 17.

³¹¹ Art. 1 del *Memorandum* d'intesa concluso a Washington il 19 gennaio 2001 tra il Governo degli Stati Uniti e il Governo italiano circa l'imposizione di limitazioni all'importazione di categorie di materiale archeologico databile ai periodi italiani preclassico, classico e della Roma imperiale.

³¹² *Ivi*, art. 2.

³¹³ *Ibidem*.

contrasto in linea con gli obblighi derivanti dalla Convenzione UNESCO del 1970³¹⁴. Le attività di collaborazione tra i due Paesi devono comprendere l'attuazione e l'applicazione della Convenzione UNESCO del 1970 e della Convenzione UNIDROIT del 1995³¹⁵. L'art. 1 precisa che *“riguardo ai beni culturali soggetti a furto, scavo illecito, importazione ed esportazione illegali [...], quando si tratta di oggetti relativi all'Italia verrà applicata la legislazione italiana, quando si tratta di oggetti relativi alla Cina verrà applicata la legislazione cinese, quando si tratta di oggetti relativi a Paesi terzi si deciderà sulla base della Convenzione UNESCO”*. Nel caso in cui dovessero nascere controversie tra le legislazioni e i regolamenti nazionali delle due Parti, la controversia verrà risolta dai dipartimenti competenti delle due Parti attraverso consultazioni. Di nota importanza risulta anche l'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio federale svizzero sull'importazione e il rimpatrio di beni culturali, visto che la Svizzera risulta ancora oggi un crocevia prediletto per le opere rubate. L'accordo siglato a Roma il 20 ottobre 2006 stabilisce in che modo i beni culturali indicati nell'Allegato possono essere importati/esportati e in che modo una Parte può promuovere un'azione contro l'altra Parte contraente per il rimpatrio di un bene culturale illecitamente importato nel territorio di quest'ultima. Nell'esecuzione del presente Accordo le Parti contraenti collaborano con le istituzioni internazionali competenti per la lotta contro il trasferimento illecito di beni culturali, quali UNESCO, Interpol, ICOM e WCO (World Custom Organization).

Altro fonte legislativa che regola l'esportazione dei beni culturali, tra cui reperti archeologici aventi più di 100 anni provenienti da siti archeologici, scavi e scoperte terrestri o sottomarine e collezioni archeologiche, fotografie, film e relativi negativi, libri aventi più di 100 anni, incisioni, stampe, manifesti ecc.³¹⁶, è il Regolamento CE del Consiglio, del 18 dicembre 2008, n. 116, relativo all'esportazione dei beni culturali fuori dall'UE³¹⁷. Il presente Regolamento sostituisce quello precedente del 9 dicembre 1992, n. 3911, introducendo innovazioni di carattere sostanziale di portata limitata. Prima di

³¹⁴ Preambolo e art. 1 dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica Popolare cinese per la lotta contro i furti, gli scavi illeciti, l'importazione e l'esportazione illegali di beni culturali.

³¹⁵ *Ivi*, art. 2.

³¹⁶ Per l'elenco completo dei beni soggetti a tale Regolamento, si rimanda all'allegato A del Regolamento CEE n. 3911/92.

³¹⁷ L'esportazione di beni di interesse storico, artistico o archeologico che non rientrano nella definizione di beni culturali ai sensi di tale Regolamento è soggetta alla normativa nazionale dello Stato membro di esportazione.

tutto si intende precisare che il bene, una volta immesso legittimamente nel Mercato Interno comunitario, è sottoposto alla disciplina doganale europea. La normativa comunitaria per gli scambi con i Paesi terzi deve assicurare la protezione dei beni culturali nazionali attraverso controlli doganali uniformi alle frontiere esterne³¹⁸. Con riferimento a quest'ultima affermazione, il Regolamento appena citato mira a garantire che le esportazioni dei beni elencati nell'allegato I al di fuori del territorio doganale comunitario vengano assoggettate a controlli uniformi alle frontiere esterne della Comunità. L'obiettivo primario è conciliare la libera circolazione dei beni culturali con le esigenze di protezione del patrimonio culturale nazionale. In base alle disposizioni del regolamento, l'esportazione di beni culturali al di fuori della Comunità può avvenire solo dopo aver presentato una licenza di esportazione rilasciata su richiesta dell'interessato da un'Autorità competente dello Stato membro in cui si trova lecitamente e definitivamente il bene il 1° gennaio 1993; oppure dopo tale data dallo Stato membro sul cui territorio il bene culturale si trovasse dopo essere stato lecitamente e definitivamente spedito da un altro Stato membro ovvero dopo essere stato importato da un Paese terzo. L'autorizzazione di esportazione può essere rifiutata qualora i beni culturali siano contemplati da una legislazione che tutela il patrimonio nazionale avente valore artistico, storico e archeologico nello Stato membro in cui si trova. Inoltre al Paese d'uscita dalla Comunità spetta la verifica della completezza e regolarità della documentazione fornita dall'esportatore, in mancanza di questa vi è divieto di esportazione. Il presente regolamento è stato modificato in maniera sostanziale e a più riprese nel 1996, nel 2001 e nel 2003 e, per riunire tutte le disposizioni e tutte le modifiche successive, questo è stato sostituito dal Regolamento (CE) del Consiglio del 18 dicembre 2008, n. 116. Con riferimento al campo d'applicazione il Regolamento rimanda all'elenco di beni culturali riportato in allegato, qualunque sia il loro regime di proprietà, inoltre sono disciplinati dal Regolamento solo quei beni culturali il cui valore è pari o superiore alle soglie minime specificate (c.d. *soglie di valore*)³¹⁹. Per quanto riguarda la licenza di esportazione, una volta rilasciata è valida su tutto il territorio comunitario; quindi, il bene in questione può lasciare il territorio doganale anche attraverso un altro Stato membro. La licenza va presentata agli uffici competenti al momento dell'espletamento delle formalità doganali assieme alla dichiarazione di esportazione. Per quanto riguarda le caratteristiche della

³¹⁸ Fiorilli M., Gatti S., *op. cit.*, p. 353.

³¹⁹ Bencini R., *op. cit.*, p. 74.

licenza, il regolamento lasciava ampio margine di discrezionalità agli Stati, perciò per ovviare a tale inconveniente la Commissione europea ha emanato il Regolamento di esecuzione del 9 novembre 2012, n. 1081, il quale disciplina la redazione, il rilascio e l'utilizzo delle licenze di esportazione. Inoltre vengono specificati tre differenti modelli di licenza di esportazione: licenza normale, licenza aperta specifica e licenza aperta generale. La licenza normale è utilizzata per tutte le esportazioni definitive o temporanee, è valida per 12 mesi dalla data di rilascio, e in caso di esportazione temporanea le autorità possono fissare il termine entro il quale i beni culturali devono essere reimportati nello Stato membro emittente. La licenza aperta specifica, valida cinque anni, viene utilizzata per i beni che devono uscire in via temporanea dall'Unione Europea a fini espositivi (mostre). Infine la licenza aperta generale, valida anch'essa cinque anni, è relativa alle esportazioni temporanee di beni culturali appartenenti a collezioni permanenti di musei o di altre istituzioni. Ogni Stato membro può revocare la licenza se le condizioni alle quali tale licenza era stata rilasciata non sono più soddisfatte³²⁰.

4.2.1 Il regolamento relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali originati fuori dall'UE

Il 17 aprile 2019 è stato emanato un ulteriore Regolamento (UE) 2019/880 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali. Esso riguarda i beni originati fuori dall'UE, per cui non va in contrasto con gli altri strumenti appena citati, affronta il tema dei beni culturali, in particolare arte e reperti archeologici, provenienti da Paesi terzi in situazione di conflitto armato come Iraq e Siria. Prima di questo regolamento il diritto dell'UE disciplinava la circolazione all'interno dell'UE, mentre la disciplina delle importazioni dall'esterno veniva lasciata ai singoli Stati. Alla luce degli atti emanati negli anni precedenti in materia di lotta al finanziamento del terrorismo, il Consiglio e il Parlamento europeo adottarono regole comuni in materia di scambi con Stati terzi al fine di garantire un'efficace tutela contro il traffico di beni culturali e la loro perdita o distruzione. Pertanto il regolamento mira a preservare il patrimonio culturale dell'umanità e a prevenire il finanziamento del terrorismo, nonché il riciclaggio del denaro ricavato dalla vendita dei beni culturali rubati³²¹. Il terzo

³²⁰ *Ibidem*.

³²¹ Zagato L., *The UE Contribution against the Illicit Trafficking of Cultural Goods. Recent Developments*, in *Stolen Heritage*, Edizioni Ca' Foscari, 2021, p. 28.

considerando del Preambolo racchiude la chiave del regolamento, riconoscendo che il traffico illecito di beni culturali “*contribuisce a un’omogenizzazione culturale forzata o alla perdita forzata dell’identità culturale*”, mentre il saccheggio provoca la disintegrazione delle culture. Il fine del presente Regolamento è “*salvaguardare il patrimonio culturale dell’umanità e di impedire il commercio illecito di beni culturali, in particolare qualora tale commercio illecito possa contribuire al finanziamento del terrorismo*”. Ai fini del Regolamento per “bene culturale” si intende “*qualsiasi articolo di importanza archeologica, preistorica, storica, letteraria, artistica o scientifica, elencato nell’allegato*”³²². Le attività disciplinate dal regolamento sono “*l’importazione*” e “*l’introduzione*” dei beni culturali, definite nell’art. 2. Per “*importazione*” si intende “*l’ammissione di beni culturali in libera pratica di cui all’articolo 201 del regolamento (UE) n. 952/2013*”³²³, oppure il vincolo di beni culturali a una delle seguenti categorie di regimi speciali di cui all’art. 210 del medesimo regolamento: deposito (che comprende deposito doganale e zone franche), uso particolare (che comprende ammissione temporanea e uso finale), perfezionamento attivo. Mentre “*l’introduzione*” è l’entrata nel territorio doganale dell’UE di beni soggetti a vigilanza doganale o a controlli doganali nel territorio doganale dell’UE conformemente al regolamento (UE) 952/2013. L’art. 3 vieta “*l’introduzione dei beni culturali di cui alla parte A dell’allegato, rimossi dal territorio del paese in cui sono stati creati o scoperti in violazione delle disposizioni legislative e regolamentari di tale paese*”. Mentre l’importazione è consentita solo previa presentazione alle autorità doganali di una licenza di importazione da parte delle autorità competenti o di una dichiarazione dell’importatore (art. 3, co. 2), la licenza di importazione è rilasciata, previa presentazione di apposita domanda, dall’autorità competente dello Stato membro ed è valida su tutto il territorio dell’Unione, non è però considerata prova di legittima provenienza o proprietà dei beni culturali (art. 4, co. 2 e 3). La domanda per il rilascio dovrà essere corredata da documentazione idonea che comprovi la lecita provenienza del bene oggetto di importazione, ovvero che sia stato esportato dal Paese in cui è stato creato o scoperto in conformità alle disposizioni legislative e regolamentari di tale Paese o si deve comprovare l’assenza di tali disposizioni al momento in cui il bene è stato portato fuori dal suo territorio (art. 4, co. 4). La completezza della domanda è verificata dall’autorità competente, la quale chiede al

³²² *Ibidem.*

³²³ Il riferimento è al regolamento 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il codice doganale dell’Unione.

richiedente di fornire qualsiasi informazione o documento mancante o aggiuntivo entro ventuno giorni dalla ricezione della domanda. Inoltre entro novanta giorni la stessa autorità esamina la domanda e decide se rilasciare la licenza di importazione o respingerla (art. 4, co. 6 e 7). La domanda viene respinta se vi sono ragionevoli motivi per pensare che il bene sia stato rimosso dal territorio in cui è stato creato o scoperto in violazione delle disposizioni legislative e regolamentari del Paese; se pervengono informazioni o giustificati motivi per credere che il titolare dei beni non li abbia acquisiti legalmente; se si è a conoscenza di richieste di restituzione pendenti dei beni culturali da parte delle autorità del Paese in cui tali beni sono stati creati o scoperti (art. 4, co. 7). In merito alla dichiarazione dell'importatore in base all'art. 5 essa deve essere presentata dal titolare dei beni tramite il sistema elettronico e comprende una dichiarazione firmata dal titolare dei beni in cui si dichiara che tali beni sono stati esportati legalmente e *“un documento standardizzato in cui i beni in questione sono descritti in modo sufficientemente dettagliato da permettere l'identificazione da parte delle autorità e consentire un'analisi dei rischi e controlli mirati”*. Infine saranno gli Stati a stabilire le norme in materia di sanzioni applicabili alle violazioni del presente regolamento (sanzioni che dovranno essere effettive, proporzionate e dissuasive) e ad adottare tutte le misure necessarie per garantire l'applicazione di tali norme (art. 11).

4.3 Recupero e restituzione dei beni culturali: strumenti legislativi che consentono il rimpatrio

I governi membri del Consiglio d'Europa, considerando che lo scopo del Consiglio è realizzare un'unione solida tra i Paesi e considerando l'importanza dell'assistenza giudiziaria in materia penale, hanno sottoscritto una apposita Convenzione Europea a Strasburgo il 20 aprile 1959: la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale³²⁴. Grazie all'assistenza giudiziaria in materia penale gli Stati si impegnano a prestarsi reciproca assistenza nella lotta contro la criminalità internazionale attraverso la rogatoria, ovvero uno strumento giuridico con cui l'autorità giudiziaria procedente ottiene il compimento di atti del procedimento penale su territorio estero da parte di un organo di un altro Stato. Quindi il giudice (A.G. rogante) che deve svolgere indagini nel territorio di uno Stato estero (A.G. rogata) può chiedere alle Autorità giudiziarie di quello Stato di

³²⁴ *European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters*, entrata in vigore il 12 dicembre 1962, ratificata da 50 Stati. L'Italia ha provveduto alla ratifica il 23 agosto 1961.

compiere in sua vece. L'assistenza giudiziaria riguarda perciò lo svolgimento di un'attività istruttoria (cioè quella fase del procedimento amministrativo in cui avvengono le indagini, si raccolgono prove e informazioni utili ai fini del giudizio) per acquisire le prove relative ad un reato specifico³²⁵. Si riportano qui di seguito le principali convenzioni in materia di assistenza giudiziaria in ambito europeo.

- La già citata Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, con cui gli Stati firmatari si obbligano a prestarsi assistenza giudiziaria in qualsiasi procedura concernente reati *“la cui repressione, al momento in cui l'assistenza giudiziaria è domandata, è di competenza delle autorità giudiziarie della Parte richiedente”*³²⁶. Affinché la rogatoria sia concessa, il reato deve essere punibile secondo la legge di entrambi gli Stati e deve rientrare tra la categoria di reati che danno luogo a estradizione nel Paese richiesto. Un bene culturale, sebbene sequestrato in un certo Stato in seguito a rogatoria, viene trasmesso all'A.G. rogante solo per il tempo necessario ai fini processuali; al termine del processo il bene deve essere restituito³²⁷. Questa Convenzione è rimasta per molto tempo lo strumento principale della cooperazione giudiziaria in materia penale tra Stati fino a quando l'UE ha operato un'integrazione di norme internazionali, arrivando alla Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione Europea firmata a Bruxelles il 29 maggio 2000. Si mira principalmente a tralasciare il principio della doppia incriminazione, sancito dalla Convenzione europea di estradizione, mirando alla semplificazione e allo snellimento del procedimento probatorio, puntando sulla trasmissione diretta delle richieste tra autorità giudiziarie³²⁸.

- La Convenzione europea di estradizione³²⁹, adottata il 13 dicembre 1957, che rappresenta il primo tentativo riuscito a livello europeo di realizzare una collaborazione multilaterale nel settore della cooperazione penale internazionale; mentre prima della stipula della Convenzione, i rapporti tra gli Stati erano regolati da accordi bilaterali. La

³²⁵ Lai R., *Gli strumenti legislativi che hanno consentito il rimpatrio dei grandi capolavori*, in Rivista *The Journal of Cultural Heritage Crime*, 28 maggio 2020 <https://www.journalchc.com/2020/05/28/gli-strumenti-legislativi-che-hanno-consentito-il-rimpatrio-dei-grandi-capolavori/>.

³²⁶ Art. 1, co. 1 della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale.

³²⁷ Lai R., *op. cit.*

³²⁸ Per approfondire si rimanda alla pagina web *Diritto Penale Contemporaneo* al seguente indirizzo: <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/5550-lattuazione-della-convenzione-di-bruxelles-del-2000-lassistenza-giudiziaria-in-materia-penale-assum>.

³²⁹ *European Convention on Extradition*, entrata in vigore il 18 aprile 1960, ratificata da 50 Paesi, nonché dall'Italia il 6 agosto 1963.

Convenzione obbliga gli Stati ad estradarsi reciprocamente gli individui perseguiti per un reato o per l'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza (art. 1 della Convenzione). L'art. 2 individua i reati per i quali è ammessa l'extradizione attraverso il riferimento alla quantità della pena prevista. L'extradizione non viene però concessa per i reati politici, militari o nel caso in cui si ritenga che l'extradizione sia stata richiesta per motivi di razza, religione, nazionalità od opinioni politiche (artt. 3-4). Comunque ciascuno Stato è libero di rifiutare l'extradizione dei suoi cittadini e, come già anticipato, l'extradizione può essere ammessa solo se il fatto è considerato reato da entrambi gli Stati (Stato richiedente e Stato richiesto). In base al principio penalistico *ne bis in idem*, l'extradizione non viene concessa quando il reo sia stato definitivamente giudicato dalle autorità dello Stato richiesto (art. 9).

- La già citata Convenzione UNESCO del 1970 prevede all'art. 13 un obbligo di carattere generale consistente nel fare in modo che i servizi nazionali competenti facilitino la restituzione dei beni illecitamente importati e che si possa attuare un'azione di rivendicazione dei beni culturali perduti o rubati esercitata dal proprietario legittimo o in suo nome. Sempre nell'ipotesi di esercizio di un'azione di rivendicazione gli Stati si impegnano a facilitare la restituzione dei beni classificati e dichiarati inalienabili dallo Stato di origine. L'art. 7, lett. b), ii), impone l'adozione di misure adeguate al fine di porre sotto sequestro e restituire allo Stato di origine i beni rubati in un museo o altro pubblico monumento di carattere civile o religioso o in una situazione simile. In linea generale si deve ricordare come il traffico considerato illecito dallo Stato di origine possa per contro essere considerato lecito da altri Stati in cui il bene viene importato. Si possono, perciò, generare difficoltà anche tra Stati contraenti della Convenzione nell'ipotesi in cui una richiesta di restituzione di un bene culturale trovi ostacolo in situazioni giuridiche riconosciute e protette nello Stato in cui si trova il bene. Tanto una richiesta formale di restituzione del bene avanzata dallo Stato di origine sulla base dell'art. 7, lett. b), ii), quanto l'esercizio di un'azione di rivendicazione prevista dall'art. 13, lett. c), possono essere ostacolate, per esempio, da un diritto reale che trovi riconoscimento nello Stato di destinazione del bene. In sostanza i meccanismi predisposti dalla Convenzione sono limitati quanto al loro ambito di applicazione e non conferiscono certezze in merito al successo di una domanda di restituzione³³⁰.

³³⁰ Frigo M., *op. cit.*, pp. 13-14.

- La Convenzione Europea sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato³³¹, firmata a Strasburgo l'8 novembre 1990, che regola la confisca di beni mobili ed immobili considerati vantaggio economico del reato doloso accertato, le indagini e le misure provvisorie che ciascuna parte deve prendere per identificare e rintracciare i beni che potrebbero essere oggetto di confisca; i poteri e le tecniche di investigazione speciali i mezzi giuridici di tutela e infine i reati di riciclaggio.

4.3.1 La direttiva 93/7/CE del Consiglio d'Europa del 15 marzo 1993

Lo strumento normativo che prevede i casi di restituzione di beni culturali usciti illegalmente dal territorio di uno Stato membro è la Direttiva 93/7/CEE del Consiglio d'Europa del 15 marzo 1993, le cui successive modifiche hanno portato alla Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014, n. 60. Ciò che ha spinto gli Stati membri ad adottare un regime comune di restituzione è l'intenzione di preservare il patrimonio culturale contro il traffico illecito. Nonostante tale direttiva preceda la Convenzione dell'UNIDROIT (spiegata in seguito), essa deriva da una bozza di lavoro da cui l'Unione Europea attinse e presenta perciò molteplici elementi di contatto con la Convenzione stessa. Ai fini della direttiva, una volta che gli Stati hanno designato una o più autorità centrali, queste ultime sono incaricate allo svolgimento di determinati compiti:

- individuare su domanda dello Stato membro richiedente un determinato bene culturale uscito illecitamente dal territorio del medesimo Stato richiedente individuandone possessore e/o detentore³³²;
- notificare agli Stati membri interessati il ritrovamento di un bene culturale, quando si hanno validi motivi di credere che questo sia uscito illecitamente da un altro Stato membro;
- verificare che si tratti di un bene culturale;
- prendere misure atte alla conservazione del bene culturale;
- impedire che il bene venga sottratto alla procedura di restituzione;
- svolgere il ruolo da intermediario tra possessore e/o detentore e Stato membro richiedente.

³³¹ *Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime*, entrata in vigore il 1° settembre 1993 e ratificata da 49 stati, tra cui dall'Italia il 20 gennaio 1994.

³³² La detenzione nel diritto civile indica la disponibilità di una cosa; il possesso è il potere materiale esercitato sulla cosa manifestato attraverso un'attività corrispondente all'esercizio della proprietà o di altro diritto reale. Nel caso del possesso non si riconosce agli altri un diritto sulla cosa, invece nella detenzione questo avviene.

La presente direttiva si occupa dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro a decorrere dal 1° gennaio 1993, ma ogni Stato membro può applicare il regime previsto dalla Direttiva anche per i beni culturali usciti illecitamente dal territorio di altri Stati membri anteriormente al 1° gennaio 1993. È importante notare che questa è neutrale per quanto riguarda la proprietà del bene restituito; infatti non distingue tra beni rubati o illecitamente esportati, perché considera l'uscita illecita come fatto generatore della restituzione, a prescindere dalla causa che l'ha determinata. Lo scopo è solo garantire la restituzione del bene culturale allo Stato membro richiedente, non regolare la proprietà dopo la restituzione. Infatti l'art. 12 recita: *“La proprietà del bene culturale dopo la restituzione è disciplinata dalla legge dello Stato membro richiedente”*. La disciplina della restituzione si articola principalmente nei seguenti punti:

- non è possibile ottenere la restituzione automatica di qualsiasi bene culturale, ma solo di quello *“che è classificato o definito da uno Stato membro, prima o dopo essere illecitamente uscito dal territorio dello Stato membro, tra i beni del “patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale” o delle procedure amministrative nazionali, ai sensi dell’art. 36 TFUE”*³³³;
- l'azione di restituzione è concessa solo agli Stati membri che designano l'autorità centrale competente (art. 4), che non è munita di alcun potere decisionale in quanto si limita a esercitare il ruolo di intermediari o tra Stato richiedente e possessore mediante le funzioni attribuite dagli artt. 4 e 6³³⁴;
- l'azione di restituzione si prescrive nel termine di tre anni con decorrenza dalla data in cui l'autorità centrale dello Stato richiedente è venuta a conoscenza del luogo in cui si trova il bene culturale e l'identità del possessore/detentore (art. 8, co. 1);
- per i beni che fanno parte di collezioni classificate come pubbliche conformemente alla legislazione di ogni Stato membro l'azione di restituzione si prescrive entro il termine di settantacinque anni, tranne che negli Stati in cui l'azione è dichiarata imprescrittibile e nel caso di accordi bilaterali tra Stati membri che prevedano un termine superiore ai settantacinque anni (art. 8, co. 1);
- l'azione giudiziaria può essere preceduta o sostituita da una procedura di conciliazione avanti all'Autorità giudiziaria competente dello Stato ove si trova il bene. L'atto introduttivo dell'azione di restituzione deve essere corredato di un documento che

³³³ Art. 2, co. 1 della Direttiva del 15 maggio 2014, n. 60.

³³⁴ Frigo M., *op. cit.*, p. 56.

descrive il bene oggetto della richiesta e dichiara che si tratta di un bene culturale, nonché di una dichiarazione secondo la quale il bene culturale è uscito illecitamente dal territorio (art. 6).

La Commissione nel redigere il testo si è posta il problema di non incorrere in possibili violazioni dell'art. 295 del Trattato CE, ai sensi del quale il regime di proprietà esistente negli Stati membri deve rimanere impregiudicato dall'adesione al Trattato medesimo. Infatti l'art. 1, co. 5, della direttiva precisa che il termine "restituzione" debba essere interpretato nel senso di "*ritorno materiale del bene sul territorio dello Stato membro richiedente*", non andando ad incidere sulla formazione o esistenza di diritti reali sul bene in questione. Il testo della direttiva distingue tra la figura del possessore e quella del detentore ricollegando effetti giuridici differenti. Difatti l'art. 9³³⁵ prevede in caso di restituzione il diritto all'indennizzo solo al possessore, mentre l'art. 7³³⁶ attinente alla prescrizione accomuna sia la figura del possessore sia quella del detentore³³⁷. A detta dell'art. 10 "*le spese inerenti all'esecuzione della decisione che ordina la restituzione del bene culturale spettano allo Stato membro richiedente*" e l'art. 11 precisa che il "*pagamento dell'equo indennizzo di cui all'articolo 9 e delle spese di cui all'articolo 10 lascia impregiudicato il diritto dello Stato membro richiedente di esigere il rimborso di detti importi da parte delle persone responsabili dell'uscita illecita del bene culturale dal suo territorio*". Le norme italiane di attuazione delle disposizioni ora indicate sono contenute negli artt. 79 e ss. del Codice.

La direttiva 93/7 CEE è stata sostituita perché ha mostrato alcuni limiti nella lotta contro il traffico illecito di beni culturali, soprattutto in merito ai limiti temporali entro i quali presentare un'azione di restituzione e alla mancanza di chiarezza sulle condizioni da soddisfare per ottenere la restituzione del bene esportato illecitamente. Perciò la direttiva 2014/60 adegua le disposizioni alle richieste dei Paesi maggiorante interessati. Innanzitutto essa estende a tre anni il termine per l'azione di restituzione, prevedendo che il termine decorra dalla data in cui l'autorità centrale competente dello Stato membro

³³⁵ "*Qualora sia ordinata la restituzione del bene, il giudice competente dello Stato richiesto accorda al possessore l'indennizzo che ritenga equo in base alle circostanze del caso concreto, a condizione di essere convinto che il possessore abbia usato, all'atto dell'acquisizione, la diligenza richiesta*". Art. 9, co. 1, della direttiva 93/7/CEE del Consiglio.

³³⁶ "*Gli Stati membri prevedono nella loro legislazione che l'azione di restituzione di cui alla presente direttiva si prescrive nel termine di un anno a decorrere dalla data in cui lo Stato membro richiedente è venuto a conoscenza del luogo in cui si trovava il bene culturale e dell'identità del suo possessore o detentore*". Art. 7, co. 1, della direttiva 93/7/CEE del Consiglio.

³³⁷ Frigo M., *op. cit.*, pp. 53-54.

richiedente è venuta a conoscenza del luogo in cui è stato ritrovato il bene, nonché del possessore o detentore. In merito alla corresponsione dell'indennizzo, se prima l'onere di provare la buona fede del possessore spettava alla legislazione dello Stato, ora spetta al possessore che dovrà dimostrare di aver esercitato la diligenza richiesta. Nella precedente direttiva vi era un allegato in cui erano indicate le categorie di beni su cui era possibile esercitare l'azione di restituzione, con la nuova direttiva invece è la legislazione nazionale di ogni Stato richiedente a determinare tali categorie e l'allegato è stato eliminato. Al fine di rafforzare la cooperazione amministrativa tra le autorità competenti, la direttiva 2014/60 prevede l'utilizzo di uno strumento elettronico – il sistema d'informazione del mercato interno (IMI) – per semplificare lo svolgimento dei compiti amministrativi e lo scambio di informazioni tra le autorità³³⁸.

4.3.2 La disciplina della “restituzione” ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio

Anche il codice dei beni culturali e del paesaggio affronta il tema della restituzione dei beni culturali illecitamente usciti dal territorio di uno Stato membro dell'Unione Europea. L'art. 75 rubricato *Restituzione* afferma in modo perentorio che “*i beni usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro dopo il 31 dicembre 1992*” sono restituiti ai sensi delle “*disposizioni della presente sezione, che recepiscono la direttiva UE*”. In concreto il giudice dovrà disporre la restituzione di beni che rientrino nella definizione dell'art. 75, co. 2, e che siano usciti illecitamente dal territorio dello Stato richiedente. Il comma 4 del medesimo articolo recita: “*è illecita l'uscita dei beni avvenuta dal territorio di uno Stato membro in violazione della legislazione di detto Stato in materia di protezione del patrimonio culturale nazionale o del regolamento CE³³⁹, ovvero determinata dal mancato rientro dei beni medesimi alla scadenza del termine fissato nel provvedimento di autorizzazione alla spedizione temporanea*”; inoltre i beni per i quali sia stata rilasciata un'autorizzazione di uscita o esportazione temporanea si considerano illecitamente usciti dal territorio nazionale qualora siano violate le disposizioni di cui all'art. 71 del Codice, ovvero le prescrizioni stabilite con il provvedimento di autorizzazione. Nel caso in cui un bene sia uscito illegalmente da uno Stato membro ed esportato illecitamente in Italia, il

³³⁸ Bencini R., *op.cit.*, p. 74.

³³⁹ Si fa riferimento al Regolamento CEE n. 3911/92 del Consiglio del 9 dicembre 1992 spiegato nel paragrafo precedente.

Ministero della cultura, su richiesta dello Stato membro da cui è uscito il bene, fa eseguire sul territorio nazionale le ricerche volte al ritrovamento del bene e all'identificazione di chi lo possiede o detiene; se necessario dispone *“la sua temporanea custodia presso istituti pubblici [...] per assicurarne la conservazione e impedirne la sottrazione alla procedura di restituzione”*³⁴⁰. L'azione di restituzione vera e propria si tiene davanti al tribunale del Paese in cui il bene si trova ed è *“promossa nel termine perentorio di tre anni”* dal giorno in cui l'Autorità centrale richiedente è venuta a conoscenza del fatto che un determinato bene uscito illecitamente dal proprio territorio si trovi in un determinato luogo e il possessore o detentore sia stato identificato. L'azione di restituzione si prescrive entro trent'anni dal giorno dell'uscita illecita del bene dal territorio dello Stato richiedente (art. 78, co. 1 e 2). Inoltre l'art. 78, co. 3, dispone che *“l'azione di restituzione non si prescrive per i beni appartenenti a collezioni pubbliche museali, archivi, fondi di conservazione di biblioteche e istituzioni ecclesiastiche o altre istituzioni religiose”*. Ai sensi dell'art. 79 nel caso in cui il soggetto possessore o detentore del bene dimostri di aver usato la diligenza necessaria all'atto dell'acquisizione, egli può richiedere al tribunale un indennizzo quantificato secondo criteri equitativi. Per dimostrare che il possessore abbia esercitato la *“diligenza richiesta”*, si tiene conto di tutte le circostanze dell'acquisizione, *“in particolare della documentazione sulla provenienza del bene, delle autorizzazioni di uscita, del fatto che il possessore abbia o meno consultato i registri accessibili dei beni culturali rubati e ogni informazione che avrebbe potuto ragionevolmente ottenere”*. L'indennizzo viene corrisposto dallo *“Stato richiedente contestualmente alla restituzione del bene”*³⁴¹; sono anche *“a carico dello Stato richiedente le spese relative alla ricerca, rimozione o custodia temporanea del bene da restituire”*, quelle *“conseguenti all'applicazione dell'art. 76, nonché quelle inerenti all'esecuzione della sentenza che dispone la restituzione”*³⁴². Tali spese vengono rimborsate dal soggetto avente diritto al quale viene consegnato il bene (qualora questo non appartenga allo Stato). Nel caso in cui non si conosca l'avente diritto, il Ministero dà notizia del provvedimento di restituzione sulla Gazzetta Ufficiale e con altra forma di pubblicità. Se nell'arco di cinque anni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale l'avente diritto non ne richieda la consegna, il bene è acquisito dal demanio dello Stato. Successivamente il Ministero *“dispone che il bene sia assegnato ad un museo, biblioteca*

³⁴⁰ Art. 76 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

³⁴¹ *Ivi*, art. 80, co. 1.

³⁴² *Ivi*, art. 81.

*o archivio dello Stato, di una regione o di altro ente pubblico territoriale, al fine di assicurarne la migliore tutela e la pubblica fruizione nel contesto culturale più opportuno*³⁴³.

4.3.3 Accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica italiana sull'importazione e il rimpatrio di beni culturali: cenni

Per i Paesi non facenti parte dell'Unione Europea la cooperazione giudiziaria è sancita da specifici trattati o accordi bilaterali, a titolo esemplificativo se ne citano due: il Trattato di Mutua Assistenza in materia penale tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo degli Stati Uniti d'America firmato il 9 novembre 1982 e il Trattato bilaterale tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica del Perù firmato a Roma il 24 novembre 1994. Dato che, come anticipato all'inizio del capitolo, le opere, una volta rubate o trafugate, transitano principalmente attraverso Germania, Austria e soprattutto Svizzera, si ritiene opportuno citare un accordo stipulato tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica italiana sull'importazione e il rimpatrio dei beni culturali concluso il 20 ottobre 2006 ed entrato in vigore il 27 aprile 2008. Le due parti in applicazione della Convenzione UNESCO del 1970, nell'intento di contribuire alla salvaguardia e al mantenimento del patrimonio culturale e di contrastare le attività di trasferimento illecito, nell'intento di rimpatriare i beni importati ed esportati illecitamente e convinti che la cooperazione tra i due stati sia fondamentale al raggiungimento dello scopo, hanno convenuto che i beni culturali possono essere importati in uno dei due Stati *“se si dimostra alle autorità doganali che le disposizioni in materia di esportazione dell'altra Parte contraente sono rispettate”*³⁴⁴. Nel caso in cui sia richiesta un'autorizzazione, questa deve essere presentata alle autorità doganali dell'altra Parte contraente. Una delle due Parti può promuovere un'azione contro l'altra per rimpatriare un bene culturale importato illecitamente, dimostrando che il bene rientri in una delle categorie elencate nell'allegato e che sia stato importato illecitamente nell'altro Stato dopo l'entrata in vigore dell'accordo. L'azione di rimpatrio si prescrive in un anno dopo che le autorità sono venute a conoscenza dell'ubicazione e del detentore del bene culturale, ma al più tardi in trenta anni dopo l'esportazione illecita. Al momento del

³⁴³ *Ivi*, art. 83.

³⁴⁴ Art. 2 dell'accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica italiana sull'importazione e il rimpatrio dei beni.

rimpatrio la Parte attrice deve versare al soggetto che ha acquisito il bene in buona fede un indennizzo pari al prezzo di acquisto e alle spese necessarie alla salvaguardia e al mantenimento del bene. Fino a che non viene versato l'indennizzo, il soggetto detiene sul bene un diritto di ritenzione (diritto di conservare il possesso della cosa). Nell'esecuzione dell'accordo le Parti contraenti si notificano furti, saccheggi perdite o altri eventi che riguardano i beni elencati nell'allegato e le eventuali modifiche dei relativi ordinamenti in merito al trasferimento dei beni culturali. Le parti si impegnano inoltre a collaborare nella lotta al traffico illecito di beni culturali.

4.3.4 La Convenzione dell'UNIDROIT sui beni culturali rubati o illecitamente esportati

Il 24 giugno 1995 a Roma venne firmata da 48 Stati la Convenzione dell'UNIDROIT sui beni culturali rubati o illecitamente esportati³⁴⁵, accordo internazionale che disciplina la restituzione e il ritorno di beni culturali rubati, esportati illecitamente (con questo termine si intendono i beni “*esportati dal territorio di uno Stato contraente in violazione della sua legge che regolamenta l'esportazione di beni culturali, al fine di proteggere il suo patrimonio culturale*”³⁴⁶) o che provengono da scavi abusivi. Ai sensi di questa Convenzione si considerano beni culturali “*i beni che a titolo religioso o profano sono importanti per l'archeologia, la preistoria, la storia, la letteratura, l'arte o la scienza e che appartengono ad una delle categorie enumerate nell'annesso alla presente Convenzione*”³⁴⁷. La definizione qui adottata ricalca modelli già sperimentati in altri testi normativi internazionali, soprattutto quello della Convenzione UNESCO del 1970 e della direttiva 93/7/CEE. Ma, a differenza di quanto previsto dalla direttiva appena citata, né l'art. 2 della Convenzione UNIDROIT, né l'allegato contengono riferimenti a valori economici considerati quali parametro ai fini dell'inclusione di un bene tra quelli suscettibili di essere restituiti³⁴⁸.

La Convenzione UNIDROIT è stata dettata dalla necessità di colmare due mancanze della Convenzione Unesco del 1970: la necessità di armonizzare alcune questioni di diritto privato e superare alcuni limiti legati alle genericità relative alle modalità per l'esercizio

³⁴⁵ UNIDROIT *Convention on stolen or illegally exported cultural objects*, firmata a Roma il 24 giugno 1995, ratificata dall'Italia con legge 7 giugno 1999, n. 213 ed entrata in vigore il 1° luglio 1998.

³⁴⁶ Art. 1 della Convenzione dell'UNIDROIT 1995.

³⁴⁷ *Ivi*, art. 2.

³⁴⁸ Frigo M., *op. cit.*, p. 23.

dell'azione di restituzione e della liquidazione dell'indennizzo al possessore in buona fede. Infatti la Convenzione del 1970 non si pronuncia in merito al concetto di buona fede dell'acquirente e alle condizioni necessarie affinché quest'ultimo possa essere considerato *an innocent purchaser* in modo da ricevere l'indennizzo³⁴⁹. Lo scopo della Convenzione del 1995 è garantire uno scambio corretto e trasparente di beni unici e insostituibili, far rispettare le norme di diligenza abituali nel commercio, impedire pratiche illegali nel commercio di beni culturali nonostante la presenza di differenti disposizioni nazionali sull'acquisto di proprietà (perché in ciascuno Stato vigono leggi differenti) e infine proteggere il patrimonio culturale nazionale di tutti gli Stati. L'idea di stabilire delle regole uniformi nelle ipotesi della restituzione e del ritorno, l'introduzione di norme uniformi speciali comportanti deroghe a principi ormai consolidati nel diritto comune (quali quelli relativi al possesso di buona fede), nonché la creazione di un titolo autonomo di giurisdizione in materia di restituzione e ritorno dei beni culturali costituiscono altrettanti elementi di novità³⁵⁰. Il capitolo I della Convenzione (artt. 1-2) riguarda il campo di applicazione e la definizione della nozione di beni culturali, integrata nell'allegato. Il capitolo II (artt. 3-4) disciplina la restituzione dei beni, mentre il capitolo III (artt. 5-7) si occupa del ritorno dei beni illecitamente trasferiti. Il capitolo IV (artt. 8-10) contiene le disposizioni generali in tema di giurisdizione e di riconoscimento delle sentenze nella materia considerata. L'ultimo capitolo (artt. 11-21) contiene le disposizioni finali riguardanti anche il tema dei rapporti con le altre convenzioni e l'esclusione di riserve ad eccezione di quelle espressamente previste.

Analizzando il testo della Convenzione fin dal principio, va sottolineato che l'art. 1 della Convenzione prevede espressamente che la richiesta di restituzione debba avere carattere internazionale. Con l'espressione "carattere internazionale" si intende che è necessario e sufficiente che il bene culturale sia stato rubato o esportato illecitamente dal Paese d'origine indipendentemente dalla circostanza che l'azione di restituzione o rientro sia proposta nel Paese in cui il bene si trovava *ab origine* e nel quale sia stato nuovamente trasferito e che l'attore abbia o meno la sua residenza in tale Stato³⁵¹.

Il documento in questione riguarda, come si è accennato, la duplice ipotesi della restituzione e del ritorno, rispettivamente elencate all'art. 1, lett. *a*) e *b*). La restituzione

³⁴⁹ Magri G., *Le Convenzioni UNESCO 1970 e UNIDROIT 1995 e la loro incidenza sul diritto privato*, in *Riv. Aedon*, 2021, II, p. 112.

³⁵⁰ Frigo M., *op. cit.*, p. 19.

³⁵¹ *Ibidem*, p. 21.

riguarda i beni culturali rubati, mentre il ritorno riguarda i beni illecitamente esportati. L'obbligo della restituzione dei beni rubati e i relativi meccanismi previsti agli artt. 3 e 4 costituiscono uno degli aspetti centrali e caratteristici della Convenzione sia per quanto riguarda il principio che viene affermato, sia per le soluzioni accolte in tema di decadenza e prescrizione. In primo luogo, un bene scavato illecitamente o scavato lecitamente ma trattenuto illecitamente, si considera rubato e il possessore di un bene culturale rubato deve restituirlo indipendentemente dalla sua buona fede (art. 3, co. 1 e 2). La richiesta di restituzione deve essere presentata entro tre anni dal momento in cui il richiedente è venuto a conoscenza del luogo in cui il bene culturale si trova e dell'identità del possessore (art. 3, co. 3); tuttavia ogni Stato parte può dichiarare che un'azione si prescrive entro 75 anni o un termine più lungo in conformità con la propria legge nazionale (art. 3, co. 5), in sostanziale analogia con l'art. 7 della direttiva 93/7/CEE. Vi è inoltre un'ulteriore eccezione con riguardo ai beni appartenenti alle collezioni pubbliche o provenienti da un sito archeologico identificato, per i quali non è previsto alcun termine di prescrizione salvo che ad un termine di tre anni dal momento in cui il richiedente sia venuto a conoscenza del luogo dove si trova il bene e dell'identità del possessore (art. 3, co. 4). L'art. 4, co. 1, precisa che, ai fini dell'indennizzo di cui si accennava precedentemente, il possessore di un bene culturale rubato, che deve restituirlo, ha diritto ad un equo indennizzo a condizione che non abbia saputo né abbia potuto ragionevolmente sapere che il bene era stato rubato; inoltre deve dimostrare di aver agito con la dovuta diligenza all'atto dell'acquisto. La dovuta diligenza (*due diligence*), è una condizione molto più difficoltosa da dimostrare rispetto alla buona fede (*good faith*) di cui si parlava nella Convenzione Unesco del 1970. Infatti l'accertamento della dovuta diligenza deve tener conto delle circostanze d'acquisto, in particolare della consultazione di ogni registro accessibile dei beni rubati e di ogni altra informazione che il possessore avrebbe ragionevolmente potuto ottenere e confrontare i registri con il bene che si intende acquistare, onere probatorio particolarmente impegnativo (art. 4, co. 4). Sempre con riferimento all'indennizzo, nell'art. 6, co. 1, viene indicato che il possessore di un bene illecitamente esportato ne ha diritto nel caso in cui non sapesse né avrebbe ragionevolmente potuto sapere, al momento dell'acquisizione che il bene era stato illecitamente esportato. Per determinare se il possessore sapeva o avrebbe dovuto sapere che il bene culturale era stato illecitamente sottratto, si deve tener conto delle circostanze dell'acquisizione, in particolare della mancanza del certificato di esportazione. Un'interessante alternativa all'obbligo di pagamento dell'indennizzo è prevista dall'art.

6, co. 3, che concede al possessore, d'accordo con lo Stato richiedente, la facoltà di rimanere proprietario del bene ovvero di trasferirlo a qualsiasi titolo a una persona di sua scelta residente nel Paese richiedente purché questa presti le necessarie garanzie. Si tratta di una disposizione volta a facilitare il ritorno nel caso in cui lo Stato richiedente voglia evitare un esborso eccessivo. Per "necessarie garanzie" si intende che la persona a cui il bene viene trasferito deve impedire che il bene ritorni nella disponibilità di chi lo aveva precedentemente venduto e ad evitare che il bene venga nuovamente esportato.

Per quanto riguarda il ritorno dei beni culturali illecitamente esportati, le norme non trovano applicazione qualora l'esportazione del bene culturale rientri nelle ipotesi previste dall'art. 7 e in particolare quando si tratti di un'esportazione che non è più considerata illecita dalla legge dello Stato richiedente al momento della domanda di ritorno, ovvero quando il bene sia stato esportato direttamente dal suo autore o entro cinquant'anni dalla sua morte. L'art. 5 prevede requisiti e condizioni di ammissibilità della domanda volta ad ottenere il ritorno di beni illecitamente esportati, considerando illecitamente esportato un bene che, a seguito di un'autorizzazione valida, sia stato esportato temporaneamente dal territorio dello Stato richiedente ai fini di esportazione, ricerca o restauro e che non sia stato riconsegnato in conformità alle condizioni di detta autorizzazione. Il giudice o ogni altra autorità competente ordina il ritorno del bene quando lo Stato richiedente dimostri che vi sia stato un significativo pregiudizio a uno o più dei seguenti interessi: conservazione fisica del bene o del suo contesto; integrità del bene, conservazione dell'informazione relativa al bene, in particolare di natura scientifica o storica, uso tradizionale o rituale del bene da parte di una comunità autoctona o tribale, oppure si dimostri che il bene abbia un'importanza culturale significativa per lo Stato richiedente (art. 5, co. 3). A differenza di quanto avviene per i beni rubati, il diritto di richiedere la restituzione dei beni esportati illecitamente spetta esclusivamente agli Stati contraenti, come anche le spese sono a suo carico (art. 6, co. 4). Per il recupero di reperti archeologici provenienti da scavi abusivi si possono applicare le norme che disciplinano la restituzione dei beni illecitamente esportati o rubati. Il meccanismo regolato dall'art. 5, co. 5, dispone che la domanda debba essere proposta entro tre anni dal momento della conoscenza effettiva da parte dello Stato richiedente del luogo in cui si trova il bene e dell'identità del possessore e non oltre cinquant'anni dalla data entro la quale il bene sarebbe dovuto rientrare. L'art. 8 della Convenzione prevede che l'azione di restituzione e la richiesta di ritorno possano essere proposte non solo davanti al giudice competente secondo le norme relative alla giurisdizione in vigore negli Stati contraenti, ma anche

davanti al giudice del luogo in cui si trova il bene oggetto della domanda di restituzione o ritorno. Si offre perciò il vantaggio di eseguire la sentenza nel medesimo Stato nel quale essa è stata pronunciata, sempre che si tratti di uno Stato contraente. È possibile derogare alle norme ordinarie in tema di giurisdizione scegliendo di comune accordo di sottoporre la controversia, così come indicato dall'art. 8, co. 2, ad un giudice diverso da quello indicato dall'art. 8, co. 1. Infine l'art. 8, co. 3, stabilisce che le misure cautelari previste dalla legge del luogo in cui si trova il bene possono essere disposte dall'autorità giudiziaria di quello Stato anche nel caso in cui la domanda di restituzione o ritorno sia pendente davanti al giudice di un altro Stato contraente. Secondo l'art. 3 della L. 7 giugno 1999, n. 213, di ratifica ed esecuzione dell'atto finale della conferenza diplomatica per l'adozione del progetto di convenzione dell'UNIDROIT, ai fini di cui all'art. 16 della Convenzione, la domanda di restituzione o ritorno si propone dinanzi al tribunale del luogo in cui si trova il bene. Nel caso in cui il luogo sia sconosciuto si propone dinanzi al tribunale del luogo in cui il convenuto ha la residenza o il domicilio o, se sconosciuti, la dimora.

A differenza della Convenzione UNESCO del 1970, la Convenzione del 1995 è *self-executing*, ovvero per trovare applicazione non occorre che venga concretizzata in una legge. Le disposizioni contenute nella Convenzione dell'UNIDROIT possono servire come fondamento giuridico immediato negli Stati contraenti per appellarsi al diritto di restituzione o ritorno dei beni culturali rubati o esportati illecitamente dinanzi ai tribunali o alle autorità giudiziarie interne. La Convenzione incarna al suo interno l'importanza, la peculiarità e l'unicità dei beni culturali legate all'evoluzione storica e alla tradizione della comunità in cui un bene è stato creato, ritrovato o conservato per lungo tempo. Un bene culturale è una testimonianza storica, un segno tangibile attraverso cui un individuo percepisce la propria appartenenza alla collettività e che gli consente di far rivivere il suo presente e passato. Per questi motivi negli ultimi decenni è stata maturata la convinzione secondo cui i beni culturali, in particolare quelli mobili, devono essere sottoposti a norme giuridiche diverse rispetto ad altre tipologie di beni commerciali. Oltre alla peculiarità, all'importanza e all'unicità dei beni culturali, durante l'elaborazione della Convenzione, si è dovuto considerare che le culture sono influenzate dagli scambi culturali, sono aperte, permeabili e anche vulnerabili. Le organizzazioni internazionali di trafficanti di opere d'arte spesso approfittano della varietà di regolamentazioni esistenti a livello internazionale, delle differenze tra le leggi sulla proprietà, delle loro lacune e trasferiscono i beni culturali rubati o provenienti da scavi abusivi negli Stati in cui vigono

altre leggi in modo da venderli più facilmente. Tuttavia la Convenzione rappresenta un progresso nell'ambito del diritto internazionale, è una soluzione semplice e praticabile al problema complesso delle collisioni di norme e di conflitti di interesse. Le nazioni sono state messe nella condizione di collaborare e intervenire a favore dei luoghi in cui la conservazione dei beni culturali di valore è compromessa e di tutelare, conservare e presentare il proprio patrimonio culturale. Il rispetto del criterio di diligenza previsto incrementa la fiducia tra i Paesi importatori ed esportatori di beni culturali agevolandone lo scambio internazionale³⁵². Il successo della Convenzione e l'efficacia del regime uniforme in essa previsto può considerarsi dipendente dal verificarsi di una condizione messa in risalto dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nella sua raccomandazione 1372 del 1998. Nell'esortare gli Stati a ratificare la Convenzione, la raccomandazione sottolinea che essa potrà spiegare interamente i propri effetti solo se e quando nell'ambito degli strumenti di ratifica verrà raggiunto un equilibrio significativo tra Stati produttori e Stati importatori di beni culturali. Il raggiungimento di tale equilibrio si pone come uno dei principali obiettivi da perseguire per assicurare l'effettività delle norme internazionali pattuite convenzionalmente, non solo nel campo della Convenzione dell'UNIDROIT, ma anche per quanto attiene agli altri strumenti presi in esame³⁵³.

Dalla potenziale sovrapposizione della Direttiva 93/7/CE con la Convenzione dell'UNIDROIT, secondo la clausola di disconnessione contenuta nel paragrafo 3 dell'art.13, il quale recita *“Nei loro reciproci rapporti, gli Stati contraenti, membri di organizzazioni d'integrazione economica o di organismi regionali, possono dichiarare che applicano le regole interne di tali organizzazioni od organismi e che non applicano quindi nelle loro relazioni le disposizioni della presente Convenzione, la cui sfera di applicazione coincide con quella di queste regole”*, si prende atto che gli Stati membri dell'UE, membri anche della Convenzione, possono applicare le disposizioni della direttiva che si sovrappongono a quelle della Convenzione, al contrario, per le materie non disciplinate dalla direttiva, trovano applicazione le norme previste dalla Convenzione³⁵⁴. Inoltre tra le due normative sussistono delle differenze contenutistiche e formali. Per quanto riguarda il contenuto il campo di applicazione della Convenzione è

³⁵² Il testo e rapporto esplicativo della Convenzione dell'UNIDROIT sui beni culturali rubati o illecitamente esportati è consultabile all'indirizzo: https://ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1268828710167_Convenzione_Unidroit.pdf, pp. 16 - 19.

³⁵³ Frigo M., *op. cit.*, p. 146.

³⁵⁴ Bencini R., *op.cit.*, p. 74.

più ampio rispetto a quello della direttiva. Infatti la prima disciplina sia le ipotesi di ritorno dei beni culturali illecitamente esportati sia quelle di restituzione dei beni culturali rubati e per i beni rubati riconosce anche ai privati la legittimazione ad agire per ottenere la restituzione. La direttiva invece disciplina solo la restituzione dei beni culturali illecitamente esportati quando questa è richiesta da uno Stato, non contempla per i privati la possibilità di avanzare richieste di restituzione dei beni culturali. Dal punto di vista formale la direttiva è obbligatoria per tutti gli Stati membri dell'UE, mentre la Convenzione vincola solamente coloro che l'hanno ratificata o che vi abbiano dato adesione. Di conseguenza non è possibile sospendere l'applicazione della direttiva, mentre è possibile far cessare quella della Convenzione mediante rinuncia. Per quanto riguarda il requisito della diligenza del possessore ai fini della corresponsione dell'indennizzo di cui si è parlato nell'ambito della Convenzione, la direttiva è molto più vaga e si limita a lasciare una certa discrezionalità al giudice nel valutare la diligenza del possessore. Sulla base di queste considerazioni si ritiene che il ricorso alla Convenzione sia più idoneo a garantire la restituzione di beni anche in ipotesi non contemplate dalla direttiva e pertanto sia preferibile. Infatti la Convenzione dell'UNIDROIT prevede un termine di prescrizione più ampio, contempla più categorie di beni e prevede la corresponsione dell'equo indennizzo in presenza di oneri probatori più stringenti³⁵⁵.

In occasione del 25° anniversario della Convenzione dell'UNIDROIT (celebratosi a Roma il 28 ottobre 2020), il Comandante TPC e Generale di brigata Roberto Riccardi ha definito la Convenzione come “*uno dei principali strumenti di tutela del patrimonio culturale Mondiale*”³⁵⁶. La Convenzione dell'UNIDROIT è necessaria ai fini del ritorno della bellezza perché “*l'arte non ha solo ali, ha anima e radici e vuole vivere dove è stata creata*”³⁵⁷. L'indissolubilità tra bene culturale e luogo di origine è uno dei principi fondamentali della tutela del patrimonio culturale, il contesto è talmente importante da far ritenere irrimediabile il danno scientifico e culturale prodotto dalla rimozione di un'opera d'arte, a cui viene negato il suo ruolo di “*testimone di civiltà*”³⁵⁸. Anche quando non è possibile utilizzare gli strumenti di polizia giudiziaria, il Comando TPC continua a condurre indagini per ricostruire vicende storiche e documentali per acquisire elementi

³⁵⁵ *Ibidem.*

³⁵⁶ Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale (2020), *Attività operativa 2020, op. cit.*, p. 74.

³⁵⁷ *Ibidem.*

³⁵⁸ *Ibidem.*

utili volti a richiedere la restituzione di opere illegalmente sottratte. L'esito di tali attività confluisce al Comitato per il recupero e la restituzione dei beni culturali istituito in seno al MIC con decreto ministeriale 18 giugno 2008. Al Comitato spetta:

- esaminare tutte le questioni relative alle domande di restituzione di beni culturali sulla base di documentazioni e relazioni fornite dagli uffici interessati e dal Comando Carabinieri TPC;
- fornire direttive, indirizzi interpretativi e consulenza tecnico-giuridica alle direzioni generali competenti;
- partecipare ai negoziati per la restituzione dei beni culturali illecitamente sottratti al patrimonio culturale nazionale e svolgere tutte le attività operative connesse necessarie.

Il Decreto ministeriale del 12 settembre 2014 ha modificato il decreto appena richiamato, stabilendo che il Comitato si avvale della consulenza di uno o più esperti designati dal Ministro, delle direzioni generali, delle soprintendenze, del Comando TPC e del Segretariato Generale.

Purtroppo il recupero e il rimpatrio di beni culturali non è semplice e immediato, le indagini svolte dal Comando TPC sono lunghe e minuziose, tanto che Roberto Riccardi le definisce “indagini capolavoro” e nella puntata di Art Night intitolata proprio “Indagini capolavoro”³⁵⁹ aggiunge che *“manca sempre tanto, il giorno migliore è sempre domani, sono sempre le cose ancora da fare le più importanti. Ci sono opere da ricercare che sono state trafugate o rubate nei decenni passati, in più ci sono tante opere che sono state individuate ma non ancora riportate in Italia che si trovano presso musei in tutto il mondo, anche presso collezioni private”*³⁶⁰. Alberto Derigibus, vice Comandante Carabinieri TPC asserisce: *“noi consideriamo i grandi assenti come degli elementi che motivano la nostra attività”*³⁶¹, e cita il Caravaggio di Palermo, capolavoro assoluto che ogni componente del TPC, e non solo, vorrebbe recuperare, l'Atleta di Fano che si trova al Getty (Los Angeles, California), per il quale l'Italia ha intrapreso un'azione giudiziaria al fine di riportarlo nel territorio nazionale, ma non ha ancora ricevuto riscontro dalla direzione del museo. È partito un processo che ha percorso tutti e tre i livelli fino ad arrivare alla Cassazione e nel 2018 gli Ermellini hanno sentenziato che la proprietà è

³⁵⁹ Puntata disponibile su Rai Play al seguente link <https://www.raiplay.it/video/2021/11/Indagini-capolavoro-7e030aa2-814c-4894-8cc9-f2750d38264c.html>.

³⁶⁰ V. già citato video di Avallone E., De Felice S.

³⁶¹ *Ibidem*.

italiana e che il Getty deve restituire la statua. Questa sentenza però non è riconosciuta dagli americani³⁶².

Infine, con riferimento all'argomento appena trattato, ritengo utile riportare le parole di alcune personalità che rivestono un ruolo importante nel mondo dell'arte, e non solo, perché i lettori possano prendere consapevolezza dell'importanza che l'arte e la cultura rivestono (o dovrebbero rivestire) nella nostra vita quotidiana.

È importante che tutti prendano coscienza del fatto che il patrimonio non è solo quello dei capolavori, ma tutto ciò che ci circonda e che rende questo paese unico.

Gabriele Barucca, Soprintendente all'archeologia, belle arti e paesaggio.

È importante che la collettività diventi orgogliosa delle proprie radici e che sia la prima tutrice del proprio territorio.

Paolo Giorgio Ferri, magistrato, consigliere speciale del Direttore generale dell'ICCROM.

Tutti i cittadini sono coinvolti nella salvaguardia dell'arte perché tutti hanno un rapporto con l'arte, con ciò che in Italia è considerato bene culturale. Patrimonio è proprio questo, è il dono del padre che ci è stato consegnato e abbiamo il dovere di consegnare ai nostri posteri.

Roberto Riccardi, Comandante TPC.

³⁶² *Ibidem.*

Capitolo V - La criminalizzazione del traffico illecito di beni culturali e la sensibilizzazione sul tema

5.1 Tutela penale dei beni culturali dal traffico illecito alla luce della legge del 9 marzo 2022, n. 22

Come già precisato all'inizio del presente lavoro, in Italia, come nel resto delle altre Nazioni europee, si è avvertita l'esigenza di tutelare il patrimonio culturale anche sotto il profilo penale introducendo norme dirette a proteggere, conservare e gestire i molteplici beni culturali presenti sul territorio italiano. Le prime deliberazioni in materia furono adottate dal Granducato di Toscana nel 1571 e 1602, le quali tutelavano i beni culturali e prevedevano sanzioni nei confronti di coloro che le violavano. Tuttavia è solo nel 1802 con il Chirografo di Pio VII e nel 1820 con l'Editto del Cardinal Pacca che la materia della tutela dei beni culturali ha assunto una forma più organica, fornendo dei principi ispiratori nella vigente disciplina di settore: il d.lgs. 42/2004³⁶³. Fra le diverse forme di tutela dei beni culturali, una delle più gravose è la tutela penale che prevede uno specifico sistema sanzionatorio: il Diritto Penale dei beni culturali, una branca del Diritto dei beni culturali che studia e sanziona i comportamenti umani devianti nei confronti del patrimonio culturale. Il Diritto Penale dei beni culturali ha una natura ibrida in quanto poggia su due assi: il Diritto Penale e il Diritto dei beni culturali. Le fonti del sistema sanzionatorio a tutela dei beni culturali sono la Costituzione, il Codice Penale e il Codice dei beni culturali e del paesaggio.

In particolare il Titolo II del Codice dei beni culturali e del paesaggio tratta il tema delle sanzioni penali relativamente a opere illecite (come demolizione, rimozione, modifica e restauro di opere sui beni culturali), uso illecito dei beni culturali, collocazione e rimozione illecita inosservanza delle prescrizioni di tutela indiretta (prescrizioni date dal Ministero della Cultura e inosservanza delle misure cautelari) alienazione, impossessamento, importazioni ed esportazioni illecite, violazioni in materia di ricerche archeologiche (queste disposizioni sono di natura tanto delittuosa quanto contravvenzionale che mirano a impedire il depauperamento del patrimonio culturale nazionale) e contraffazione di opere d'arte. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio,

³⁶³ Salomone F. E., *Argomenti di diritto penale dei beni culturali*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2017, p. 11.

sebbene abbia rivoluzionato lo scenario normativo in materia, non ha portato a delle innovazioni dal punto di vista della tutela penale. Infatti le sanzioni penali previste dal Codice venivano generalmente applicate solo dove si rilevava la violazione di prescrizioni amministrative. Diversamente nel Codice penale non erano molte le disposizioni che facevano riferimento alla tutela dei beni culturali e, più precisamente, mancava un corpo di norme volto esclusivamente a tutelare il patrimonio culturale. Di conseguenza talvolta ciò comporta la necessità di ricorrere a una forzatura delle norme già presenti in quanto la normativa non è modellata sulle note che rendono il bene culturale un'identità unica e differente da qualsiasi altro bene³⁶⁴. Per esempio il furto di opere d'arte veniva considerato semplicemente come aggravante del reato di furto, perciò si può dire che mancasse una disciplina organica ed omogenea. Di seguito si citano alcuni articoli del Codice penale che sanzionano determinati reati connessi al patrimonio culturale:

- art. 635 rubricato *Danneggiamento*: il primo comma dell'articolo punisce con la reclusione da sei mesi a tre anni “*chiunque distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui con violenza alla persona o minaccia [...]*”; alla stessa pena è soggetto chiunque distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui, e se ciò accade in occasione di manifestazioni che si tengono in luoghi pubblici o aperti al pubblico, la pena aumenta da uno a cinque anni.
- art. 639 rubricato *Deturpamento e imbrattamento di cose altrui*: “*chiunque, fuori dei casi previsti dall'articolo 635, deturpa o imbratta cose mobili altrui è punito, a querela della persona offesa, con la multa fino a euro 103*”. Se l'oggetto di reato è un bene immobile o un mezzo di trasporto pubblico o privato si applica la reclusione da uno a sei mesi o una multa da euro 300 a 1.000; qualora il fatto fosse commesso su beni di interesse storico o artistico si applica la reclusione da tre mesi a un anno e la multa da euro 1.000 a 3.000.
- art. 733 rubricato *Danneggiamento al patrimonio archeologico, storico o artistico nazionale*: “*chiunque distrugge, deteriora o comunque danneggia un monumento o un'altra cosa propria di cui sia noto il rilevante pregio, è punito, se dal fatto deriva un nocumento al patrimonio archeologico, storico o artistico nazionale, con l'arresto fino a*

³⁶⁴ Di Fazio F., *La tutela giuridica del patrimonio culturale: una riflessione*, in *The Journal of Cultural Heritage Crime*, 2018, <https://www.journalchc.com/2018/07/10/la-tutela-giuridica-del-patrimonio-culturale-una-riflessione/>.

un anno o con l'ammenda non inferiore a euro 2.065". Per la cosa in oggetto può essere ordinata la confisca.

• art.734 rubricato *Distruzione o deturpamento di bellezze naturali: "chiunque, mediante costruzioni, demolizioni, o in qualsiasi altro modo, distrugge o altera le bellezze naturali dei luoghi soggetti alla speciale protezione dell'Autorità, è punito con l'ammenda da euro 1.032 a 6.197"*.

In dottrina da tempo si sostiene che la tutela del patrimonio culturale possa assumere due forme: diretta o indiretta. Nel caso della tutela indiretta il patrimonio culturale non viene considerato meritevole di autonoma tutela penale, perciò non essendo la culturalità di un dato bene meritevole di una tutela penale *ex se*, la lesione di tale valore non sarebbe idonea a rappresentare una fattispecie di reato, costituendo al massimo circostanza aggravante di un altro reato diretto a tutelare un altro bene giuridico. Per esempio fino al 1971 (anno in cui entrò in vigore la legge 20 novembre 1971, n.1062³⁶⁵) il reato di contraffazione di opere d'arte non era punito come tale, bensì solo quando veniva dimostrato che la contraffazione aveva rappresentato il mezzo utilizzato al fine di realizzare una truffa a danno di altri e un illecito profitto. Perciò quello che veniva tutelato dal legislatore non era l'autenticità del patrimonio culturale o la sicurezza nel commercio delle opere d'arte, ma era solo il patrimonio del truffato, più precisamente l'interesse del truffato a non subire un danno al proprio patrimonio. Al contrario la tutela penale si dice diretta quando il valore della culturalità costituisce un bene giuridico autonomo, la cui lesione è *ex se* degna di tutela penale, perciò la lesione della culturalità giustifica in maniera autonoma l'applicazione di una sanzione penale. Con la tutela penale diretta è possibile garantire sotto il profilo normativo una tutela effettiva ed efficace del patrimonio storico-artistico nazionale³⁶⁶. Per questo motivo e poiché le normative sopra elencate risultavano inadeguate al sistema di valori delineato dalla Costituzione, la quale in base al disposto degli articoli 9 e 42 richiede che la tutela penale del patrimonio culturale abbia un rilievo preminente e differenziato nell'ordinamento giuridico e colloca la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico a un livello superiore rispetto alla mera difesa del diritto

³⁶⁵ La legge 20 novembre 1971, n. 1062 recante *Norme penali sulla contraffazione od alterazione di opere d'arte* sanciva la reclusione da tre mesi a quattro anni e la multa da lire centomila fino a tre milioni a chiunque contraffacesse, per trarne illecito profitto, opere d'arte. La legge è stata successivamente modificata dal d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490.

³⁶⁶ Salomone F. E., *op. cit.*, p. 33-35.

all'integrità del patrimonio individuale e dei consociati³⁶⁷, la Camera decise di approvare il seguente provvedimento: l'inserimento nel Codice penale di un nuovo titolo, il VII-bis *Dei delitti contro il patrimonio culturale*, composto da 19 articoli attraverso la legge del 9 marzo 2022, n. 22, entrata in vigore il 23 marzo 2022. Con questa legge il Parlamento approva la riforma delle disposizioni penali a tutela del patrimonio culturale, collocando gli illeciti penali esclusivamente nel Codice penale, quando in precedenza erano ripartiti tra il Codice dei beni culturali e del paesaggio e il Codice penale, e introducendo nuove fattispecie di reato. L'obiettivo è inasprire il trattamento sanzionatorio relativo ai reati contro il patrimonio culturale. Inoltre la legge n. 22/2022 innalza le pene edittali vigenti, attuando i principi costituzionali secondo i quali il patrimonio culturale e paesaggistico necessita di tutela più mirata rispetto a quella offerta alla proprietà privata e introduce aggravanti quando i beni culturali e paesaggistici sono l'oggetto di reati comuni e qualora il reato provochi un danno di rilevante gravità. Nello specifico gli articoli contenuti nel nuovo titolo puniscono con pene più severe rispetto a quelle previste per i corrispondenti delitti semplici tutti quei reati che abbiano ad oggetto beni culturali: furto, appropriazione indebita, ricettazione, riciclaggio, autoriciclaggio e danneggiamento. Il primo articolo (518-bis) del Titolo VIII-bis del c.p. recita: "*chiunque si impossessa di un bene culturale mobile altrui, sottraendolo a chi lo detiene, al fine di trarne profitto, per sé o per altri, o si impossessa di beni culturali appartenenti allo Stato, in quanto rinvenuti nel sottosuolo o nei fondali marini, è punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 927 a euro 1.500*". Nel caso in cui al reato siano attribuite delle aggravanti (elencate nell'art. 625 del c.p.) o se il furto di beni culturali appartenenti allo Stato è commesso da chi abbia ottenuto la concessione di ricerca prevista dalla legge, la pena della reclusione va dai quattro ai dieci anni, mentre la multa sale a un massimo di euro 2.000. È punita dall'art. 518-ter l'appropriazione indebita di un bene culturale, nel caso in cui si voglia procurare a sé o ad altri ingiusto profitto; mentre la ricettazione di beni culturali (in particolare l'atto del riceverli o dell'occultarli) provenienti da un qualsiasi delitto è punita con la reclusione da quattro a dieci anni e con la multa da euro 1.032 a 15.000 secondo l'art. 518-quater. A seguire vengono puniti i reati di impiego di beni culturali provenienti da delitto (art. 518-quinquies), il riciclaggio (art. 518-sexies) e autoriciclaggio (art. 518-septies) di beni culturali. Per autoriciclaggio in questo caso si intende l'impiego, la

³⁶⁷ Per un approfondimento si rimanda al seguente link: https://temi.camera.it/leg17/post/la_riforma_dei_reati_contro_il_patrimonio_culturale_approvato_dalla_camera.html?tema=temi/nuovi_reati_d.

sostituzione e il trasferimento in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative di beni culturali provenienti dalla commissione di tale delitto ostacolando l'identificazione della loro provenienza delittuosa. L'introduzione del reato di autorinciclaggio di beni culturali rappresenta un'importante innovazione, perché impedisce che reati commessi a danno del patrimonio culturale vengano usati per svolgere altre attività (per esempio terroristiche) anche lecite³⁶⁸. Nel caso di violazioni in materia di alienazione di beni culturali, l'art. 518-*novies* precisa che “è punito con la reclusione da sei mesi a due anni e con la multa da euro 2.000 a euro 80.000:

- 1) chiunque, senza la prescritta autorizzazione, aliena o immette sul mercato beni culturali;
- 2) chiunque, essendovi tenuto, non presenta, nel termine di trenta giorni, la denuncia degli atti di trasferimento della proprietà o della detenzione di beni culturali;
- 3) l'alienante di un bene culturale soggetto a prelazione che effettua la consegna della cosa in pendenza del termine di sessanta giorni dalla data di ricezione della denuncia di trasferimento.”

I reati contro l'importazione, l'esportazione o l'uscita illecita dei beni culturali sono disciplinati dagli artt. 518-*decies* e 518-*undicies*. Chiunque importa beni culturali provenienti da delitto ovvero rinvenuti a seguito di ricerche svolte senza autorizzazione, ove prevista dallo Stato in cui ha avuto luogo il rinvenimento, ovvero esportati da un altro Stato in violazione della legge in materia di protezione del patrimonio culturale di quello Stato, è punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 258 a 5.165. Mentre per coloro che trasferiscono “*all'estero beni culturali, cose di interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, bibliografico, documentale o archivistico o altre cose oggetto di specifiche disposizioni di tutela ai sensi della normativa sui beni culturali, senza attestato di libera circolazione*”, la reclusione va da due a otto anni e la multa sale fino a euro 80.000. Tale pena si applica anche a chi non fa rientrare nel territorio nazionale alla scadenza del termine i suddetti beni per i quali siano state autorizzate l'uscita o l'esportazione temporanee, nonché a chi fornisce false dichiarazioni. L'art. 518-*duodecies*, punisce severamente distruzione, dispersione, deterioramento, imbrattamento e uso illecito di beni culturali e paesaggistici. È prevista la reclusione da dieci a sedici anni per chi commette reati di devastazione o saccheggio aventi ad oggetto beni culturali e paesaggistici (art. 518-*tredecies*). Mentre chi esegue contraffazioni di

³⁶⁸ Mottese E., *op. cit.*, p. 60.

opere d'arte è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da euro 3.000 a 10.000 (art. 518-*quaterdecies*). In particolare è punito chi contraffà, altera o produce opere di pittura, scultura o grafica ovvero un oggetto di antichità o di interesse storico o archeologico, chi pone in commercio tali opere e oggetti, chi autentica e chi accredita o contribuisce ad accreditare opere od oggetti contraffatti, alterati o riprodotti, conoscendone la falsità. Il legislatore in questo caso non ha inteso solo punire il realizzatore di “falsi” e chi pone in commercio e in circolazione, ma anche tutti i soggetti che gravitano intorno a tale mercato illecito, per esempio chi riconosce come autentica un'opera falsa contribuendo alla sua circolazione e commercializzazione. La riforma inasprisce la pena per il reato di contraffazione spostando nel Codice penale l'attuale delitto di contraffazione previsto dall'art. 178 del Codice dei beni culturali e del paesaggio³⁶⁹. Chi invece riproduce o vende opere espressamente dichiarate non autentiche tramite etichette, scritte o dichiarazioni non commette nessun tipo di illecito³⁷⁰. Secondo l'art. 518-*quinquiesdecies* non è punibile chi riproduce, detiene, vende o diffonde copie di oggetti inerenti ai beni culturali dichiarate espressamente non autentiche mediante annotazione scritta sull'oggetto o, quando non sia possibile, mediante dichiarazione rilasciata all'atto dell'esposizione o della vendita. L'art. 518-*sexiesdecies*, che disciplina le circostanze aggravanti, sancisce che la pena è aumentata da un terzo alla metà quando uno dei reati previsti dal Titolo VIII-*bis* cagiona un danno di rilevante gravità, viene commesso da chi svolge un'attività professionale, finanziaria o bancaria, da un pubblico ufficiale, o incaricato di pubblico servizio preposto alla conservazione o tutela dei beni culturali o viene compiuto nell'ambito dell'associazione per delinquere. Al contrario la pena è diminuita di un terzo qualora il reato commesso cagioni un danno di speciale tenuità. Per coloro che collaborano con le forze di Polizia la pena si riduce di due terzi. Nel caso di condanna i beni sono sottoposti a confisca da parte del giudice a meno che il bene appartenga a persona estranea al reato. Qualora non risulti possibile la confisca, il giudice dispone la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui dispone il reo, per un valore corrispondente al profitto o al prodotto del reato (art. 518-*duodevices*). Risulta importante precisare che le disposizioni del presente Titolo si applicano anche quando il fatto è commesso all'estero a danno del patrimonio culturale nazionale.

³⁶⁹ Carli A., “Stretta sui vandali dei monumenti: si rischiano fino a tre anni di reclusione e 10.000 euro di multa”, in *Il Sole 24 ore*, 4 marzo 2022, online: <https://www.ilsole24ore.com/art/stretta-vandali-monumenti-si-rischiano-fino-tre-anni-reclusione-e-10000-euro-multa-AEVVXeHB>.

³⁷⁰ AA.VV., *Origini, funzioni e articolazioni. Legislazione di tutela*, op.cit., p. 90.

A tutto ciò si aggiunge l'inserimento nel codice penale dell'art. 707-bis rubricato *Possesso ingiustificato di strumenti per il sondaggio del terreno o di apparecchiature per la rilevazione dei metalli*. Questo articolo punisce con l'arresto fino a due anni e con l'ammenda da euro 500 a 2.000 chi è colto in possesso degli strumenti sopra citati dei quali non giustifichi la destinazione all'interno di aree e parchi archeologici, di zone di interesse archeologico o di aree nelle quali sono in corso lavori sottoposti alle procedure di verifica preventiva dell'interesse archeologico.

Il legislatore ha infine previsto l'ampliamento del catalogo dei reati presupposti ai fini della responsabilità da reato degli enti, inserendo nel d.lgs. 8 giugno 2001, n.23, gli artt. 25-spetiesdecies (*Delitti contro il patrimonio culturale*) e 25-duodevicies (*Riciclaggio di beni culturali e devastazione e saccheggio di beni culturali e paesaggistici*).

5.1.1 Sanzioni di carattere amministrativo e autotutela

Le sanzioni di carattere amministrativo, per lo più di contenuto restitutorio o risarcitorio, hanno una loro particolare struttura e una consistenza e valenza autonoma rispetto alle sanzioni penali cui spesso sono collegate. Di norma il potere di intervento del Ministero presuppone che il bene sia stato vincolato con apposito provvedimento o che sia soggetto a particolare regime proprio degli enti pubblici, territoriali e non, delle persone giuridiche private senza fine di lucro; ma vi sono casi in cui si può prescindere da quel riconoscimento³⁷¹. L'ipotesi più significativa è quella prevista dall'art. 28 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, secondo il quale il soprintendente può ordinare la sospensione dei lavori relativi alle cose indicate nell'art. 10, anche qualora non sia ancora stata effettuata la verifica di cui all'art. 12, purché venga poi avviato il procedimento di dichiarazione entro il termine perentorio di trenta giorni. L'inottemperanza all'ordine del soprintendente viene punita con le disposizioni di cui all'art. 169 del medesimo Codice. La più importante delle sanzioni amministrative è quella prevista dall'art. 160 riguardante l'ordine di reintegrazione. Il primo comma del presente articolo dispone che nel caso in cui un bene subisca un danno a causa della violazione degli obblighi di protezione e conservazione stabiliti dalle disposizioni del Codice, il Ministero ordina al responsabile l'esecuzione a sue spese delle opere necessarie alla reintegrazione. *“In caso di inottemperanza il Ministero provvede all'esecuzione d'ufficio a spese dell'obbligato”*³⁷².

³⁷¹ Mansi A., *op. cit.*, p. 569.

³⁷² Art. 160, co. 3 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Ove la reintegrazione non fosse possibile, “*il responsabile è tenuto a corrispondere allo Stato una somma pari al valore della cosa perduta o alla diminuzione di valore subita dalla cosa*”³⁷³. Spetta al Ministero stabilire gli importi dovuti; se la determinazione non viene accettata, l’importo viene stabilito da una Commissione composta da tre membri (art. 160, co. 5). A norma dell’art. 163, co. 1, se un bene culturale non è più “*rintracciabile o risulti uscito dal territorio nazionale, il trasgressore è tenuto a corrispondere allo Stato una somma pari al valore del bene*”. Nel caso in cui vi siano più trasgressori, sono tutti tenuti “*in solido al pagamento della somma*”³⁷⁴ (art. 163, co. 2). Le somme dovute allo Stato, nelle ipotesi di cui agli artt. 160 e 163, possono venir rimosse nelle forme previste dalla vigente normativa in materia di riscossione coattiva delle entrate patrimoniali dello Stato.

Sempre nel tema delle sanzioni amministrative, il Codice all’art. 164 precisa che “*le alienazioni, le convenzioni e gli atti giuridici in genere, compiuti contro i divieti stabiliti dalle disposizioni del Titolo I della Parte seconda [...] sono nulli*”.

In caso di violazione degli obblighi previsti dal Titolo I della Parte terza “*il trasgressore è sempre tenuto alla rimessione in pristino a proprie spese [...]*”³⁷⁵. In caso di inottemperanza, “*l’autorità amministrativa preposta alla tutela paesaggistica provvede d’ufficio*” rendendo esecutoria la nota delle spese. Nel caso in cui l’autorità non provveda d’ufficio, il direttore regionale competente, trascorsi centottanta giorni dall’accertamento dell’illecito, “*procede alla demolizione avvalendosi dell’apposito servizio tecnico-operativo del Ministero*” (art. 167, co. 3).

5.1.2 *La criminalizzazione dei reati contro il patrimonio culturale a livello europeo*

Sugli stessi oggetti della legge il Consiglio d’Europa il 19 maggio 2017 ha stipulato la Convenzione di Nicosia sulle infrazioni relative ai beni culturali. Prima di procedere con l’analisi di questa Convenzione, si ritiene utile citare la Convenzione del Consiglio d’Europa sulle infrazioni relative ai beni culturali aperta alla firma il 23 giugno 1985 a Delfi³⁷⁶, uno degli antefatti della Convenzione di Nicosia. La Convenzione di Delfi,

³⁷³ *Ivi*, art. 160, co. 4.

³⁷⁴ *Ivi*, art. 163, co. 2.

³⁷⁵ *Ivi*, art. 167, co. 1.

³⁷⁶ *European Convention on Offences relating to Cultural Property*, firmata da soli sei Stati membri.

nonostante non venne mai ratificata da nessuno Stato e di conseguenza non entrò in vigore, è degna di nota in quanto rappresenta l'unico trattato internazionale sino al 2017 avente ad oggetto la criminalizzazione di offese contro il patrimonio culturale³⁷⁷. Vengono identificate una serie di condotte commissive od omissive considerate come reati contro il patrimonio culturale. Si insiste poi sulla collaborazione pubblica quale strumento indispensabile per proteggere i beni culturali, per cui le Parti si devono impegnare al fine di prevenire i reati in materia. La cooperazione può assumere diverse forme: cooperazione di polizia, cooperazione doganale, controlli alle frontiere, ecc.³⁷⁸. A seguire gli artt. da 6 a 11 prevedono tutte le misure necessarie e le circostanze in cui gli Stati dovrebbero adottare dette misure in materia di restituzione di beni culturali. Nella penultima parte della Convenzione si delibera, *inter alia*, in merito alle punizioni previste per chi compie atti contro il patrimonio culturale e alle norme di competenza internazionale per perseguire i reati relativi ai beni culturali.

Dopo alcuni anni, precisamente tra il 23 e il 24 aprile 2015, i Ministri europei si sono riuniti a Namur (Belgio) in occasione della 6^a conferenza per la definizione di una strategia comune per il patrimonio culturale europeo del 21° secolo. Al termine della conferenza venne adottato l'Appello di Namur, volto alla prevenzione e repressione del fenomeno della distruzione internazionale del patrimonio culturale e al contrasto del traffico illecito di beni culturali, nella consapevolezza che gli attacchi a detti beni si possono circoscrivere solo tramite una solidarietà internazionale³⁷⁹. Successivamente il Comitato europeo per i problemi criminali (CDPC) ha avviato il processo di revisione della Convenzione di Delfi perché intenzionato a redigere una nuova convenzione di diritto penale volta al contrasto del traffico illecito di beni culturali. Perciò il 2 marzo 2016 il Comitato dei Ministri ha affidato ad un altro comitato, guidato dallo *European Committee on Crime Problems* (CDPC) e dal *Committee on offences relating to cultural property* (PC-IBC), il compito di redigere un progetto di convenzione. Ciò ha portato all'adozione in via definitiva del trattato internazionale, aperto alla firma a Nicosia (Cipro) il 29 maggio 2017³⁸⁰, anche a Stati non membri del Consiglio d'Europa.

La Convenzione di Nicosia, recentemente ratificata con la legge 21 gennaio 2022, n. 6, ed entrata in vigore il 1° aprile 2022, prevede specificamente la criminalizzazione del

³⁷⁷ Mottese E., *op. cit.*, p. 26.

³⁷⁸ Artt. 4-5 della Convenzione di Delfi.

³⁷⁹ Mottese E., *op. cit.*, p. 29

³⁸⁰ *Council of Europe Convention on Offences relating to Cultural Property*, firmata da 13 Stati e ratificata da 6.

traffico illecito di beni culturali; è composta da un Preambolo e 32 articoli suddivisi in VII capitoli. Il Preambolo, come nella maggior parte dei casi, auspica a una stretta collaborazione tra gli Stati della comunità internazionale nella lotta alla distruzione e al danneggiamento del patrimonio culturale³⁸¹ e del suo commercio illecito, in cui sono coinvolti gruppi criminali organizzati e terroristici. La presenza di gruppi terroristici e il loro ruolo preminente nel contrabbando di beni culturali sono più volte ripresi durante il Preambolo, ad indicare una delle sfide più dure che gli Stati devono fronteggiare. A prescindere da ciò, non è prevista in questa Convenzione la fattispecie di reato relativa al terrorismo perché reati di questo genere saranno perseguibili come reati terroristici e non come reati relativi ai beni culturali.

Il primo capitolo della Convenzione in questione, contenente gli artt. 1 e 2, specifica gli obiettivi, l'ambito di applicazione e fornisce le definizioni inerenti al tema. La lettera a) dell'art. 1 richiama la Convenzione di Palermo contro la criminalità organizzata transnazionale (di cui si parlerà in seguito), evidenziando l'importanza della prevenzione e del contrasto alla distruzione, al danneggiamento e al traffico di beni culturali anche, ma non solo, attraverso la criminalizzazione di certi atti. Si può notare come la sfera operativa della Convenzione sia piuttosto ampia, dato che ricomprende sia il danneggiamento e la distruzione (temi che appaiono per la prima volta nel diritto bellico con la Convenzione dell'Aja del 1954) sia il fenomeno del traffico illecito. Secondo obiettivo che si pone la Convenzione è *“rafforzare la prevenzione della criminalità e la risposta della giustizia penale a tutti i reati relativi ai beni culturali”*³⁸². Terzo e immancabile obiettivo è la promozione della cooperazione nazionale e internazionale nella lotta ai reati che hanno per oggetti i beni culturali e quindi garantirne la protezione. È importante notare che, affiancato al termine “collaborazione”, venga utilizzato l'aggettivo “nazionale”, oltre che “internazionale”, a significare che si richiede una collaborazione non solo infra-statutale, ma anche inter-statutale, ovvero un coordinamento tra i soggetti della stessa nazione che operano nel settore della repressione penale³⁸³. L'art. 2, oltre a definire nei minimi dettagli cosa si intende con l'espressione

³⁸¹ Il danneggiamento e la distruzione rappresentano un impoverimento del patrimonio di tutte le nazioni del mondo, per questo si ribadisce continuamente la necessità che gli Stati collaborino e cooperino al fine di preservare il patrimonio culturale come parte del patrimonio mondiale dell'umanità. Proprio a tale scopo, la Convenzione di Nicosia è un trattato internazionale aperto alla ratifica da parte di tutti gli Stati del mondo.

³⁸² Art. 1, lett. b) della Convenzione di Nicosia.

³⁸³ Mottese E., *op. cit.*, p. 45.

“beni culturali”, definisce l’ambito di applicazione, che si rivela abbastanza ampio: la Convenzione “*si applica alla prevenzione, all’indagine e al perseguimento dei reati di cui alla presente Convenzione relativi ai beni culturali mobili e immobili*”³⁸⁴. Sono esclusi perciò i reati contro il patrimonio intangibile, infatti nel trattato si utilizza il termine “*cultural property*” e non “*cultural heritage*” per definire l’ambito di applicazione. L’art. 2, co. 2, lett. *b*), definisce i beni immobili, precisando che si prendono in considerazione i beni situati sia sulla terraferma che sott’acqua, in ossequio alla Convenzione UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo adottata il 2 novembre 2001. Il secondo capitolo della Convenzione di Nicosia racchiude gli artt. da 3 a 16 e tratta del diritto penale sostanziale. L’obbligo imposto agli Stati firmatari è assicurare che i fatti individuati come reati siano previsti come tali dalla legislazione interna di ogni singolo ordinamento. Ai sensi dell’art. 3 ogni Stato deve garantire che il reato di furto e di appropriazione indebita sia esteso ai beni culturali mobili, dove per mobili si intende anche parti di beni immobili ai sensi dell’art. 2, co. 2, lett. *a*) e *d*). Il successivo art. 4 obbliga le Parti a riconoscere come reati nel loro ordinamento tre condotte legate allo scavo (se commesse intenzionalmente):

- lo scavo finalizzato a ritrovare e rimuovere beni culturali senza autorizzazione rilasciata dallo Stato;
- la rimozione e la detenzione di beni culturali rinvenuti a seguito di scavi non autorizzati;
- l’appropriazione illegittima di beni culturali mobili ottenuti a seguito di scavi autorizzati dallo Stato³⁸⁵.

In conformità alle Convenzioni de La Valletta e UNESCO 2001³⁸⁶ si specifica che i reati di cui all’art. 4 si configurano sia nel caso di scavi su terraferma che di scavi subacquei. Il secondo comma dell’art. 4 illustra una delle cinque disposizioni del trattato che permette agli Stati di applicare delle riserve: in questo caso ogni Stato può riservarsi il diritto di non applicare sanzioni penali ai reati di cui all’art. 4, co. 1, purché queste ultime risultino efficaci e dissuasive. I redattori hanno effettuato questa scelta per le fattispecie meno gravi di reato in modo da garantire un margine più ampio di flessibilità agli Stati³⁸⁷. Gli artt. 4 e 5 trattano i temi più centrali e regolamentati: l’importazione e l’esportazione

³⁸⁴ Art. 2, co. 1 della Convenzione di Nicosia.

³⁸⁵ *Ivi.* 4, co. 1.

³⁸⁶ Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale sommerso, adottata a Parigi il 2 novembre 2001 dalla Conferenza Generale degli Stati membri dell’UNESCO ed entrata in vigore 2 gennaio 2009. Dall’Italia è stata ratificata nel 2010.

³⁸⁷ Mottese E., *op. cit.*, p. 69.

illegali. Ai sensi dell'art. 5 gli Stati si impegnano a rendere l'importazione illegale un reato se quest'ultima ha ad oggetto a) un bene rubato in un altro Stato, b) se il bene è stato ottenuto in una delle situazioni descritte nell'articolo precedente, oppure c) se è stato esportato in violazione della legge dello Stato che lo ha classificato come bene culturale in conformità all'art. 2 della presente Convenzione. Anche in questo caso gli Stati possono decidere di applicare sanzioni non penali, purché siano efficaci e dissuasive. L'art. 6, co.1, disciplina invece l'esportazione illegale, che gli Stati devono rendere reato qualora sia stata vietata o svolta senza autorizzazione; ciò in conformità a quanto previsto dall'art. 6 della Convenzione UNESCO del 1970 che introdusse per la prima volta il dovere da parte degli Stati di predisporre una certificazione *ad hoc*³⁸⁸. Tali disposizioni si applicano anche nei confronti dei beni culturali mobili che sono stati importati illegalmente (art. 6, co. 2): in questo caso la *ratio* è rivolta alle nazioni di transito. L'art. 6, per questa tipologia di reato, non attribuisce agli Stati il diritto di applicare sanzioni non penali. Seguendo con il testo della Convenzione gli Stati si obbligano a rendere reato:

- l'acquisizione illegale di beni culturali rubati ai sensi dell'art. 3 oppure ottenuti da scavi o attività di importazione o di esportazione ai sensi degli artt. 4, 5, o 6 a condizione che il trasgressore sia a conoscenza della provenienza illegale del bene (art. 7);
- l'immissione sul mercato dei beni culturali mobili rubati ai sensi dell'art. 3 oppure ottenuti da scavi o attività di importazione o di esportazione ai sensi degli artt. 4, 5, o 6, qualora la persona sia a conoscenza della provenienza illecita del bene (art. 8);
- la formazione di documenti falsi e l'alterazione di documenti relativi ai beni culturali mobili qualora tali azioni abbiano lo scopo di nascondere la provenienza illecita (art. 9);
- la distruzione o il danneggiamento illegali e la rimozione illegale, totale o parziale, di beni culturali mobili o immobili al fine di importarli, esportarli o immetterli sul mercato in una delle circostanze descritte negli artt. 5, 6 e 8.

È concessa agli Stati la possibilità di non punire l'autore nel caso in cui la distruzione o il danneggiamento siano stati causati dal proprietario stesso o con il consenso dello stesso (art.10). Inoltre secondo l'art. 12 ogni Stato parte deve punire l'istigazione a commettere tali reati e il tentativo di commissione; esercita la propria giurisdizione quando uno dei reati di cui alla presente Convenzione è commesso nel suo territorio, a bordo di una nave con la bandiera di tale Stato, a bordo di un velivolo registrato in base alla legislazione di tale Stato (principio territoriale), da uno dei suoi cittadini (principio di nazionalità

³⁸⁸ *Ibidem.*

attiva³⁸⁹), quando il reo è presente nel suo territorio e non può essere estradato in altro Stato. Infine il co. 4 dell'art. 12 disciplina il possibile concorso di più giurisdizioni, obbligando però le parti interessate a consultarsi al fine di evitare duplicazioni di procedure e di determinare la sede più appropriata per l'esecuzione dell'azione giudiziaria. La Convenzione precisa l'importanza di applicare delle sanzioni “*efficaci, proporzionate e dissuasive che tengano conto della gravità del reato*”, che in certi casi possono comportare anche la privazione della libertà e dare luogo all'extradizione. In altri casi si possono comminare sanzioni economiche, pene che prevedono l'interdizione temporanea o permanente dall'esercizio di attività commerciali, l'esclusione dal diritto a benefici o aiuti pubblici, la confisca o il sequestro dei proventi che derivano dai reati previsti dalla Convenzione (art. 14). L'art. 15 individua delle circostanze aggravanti analoghe a quanto previsto dall'art. 518-*sexiedecies* della legge n. 22/2022.

I capitoli III e IV contengono le disposizioni relative alla cooperazione internazionale e alle misure di prevenzione. Prima di approfondire i due capitoli e rimanendo nel tema della prevenzione e della repressione penale, si ritiene utile citare le *International Guidelines for Crime Prevention and Criminal Justice Responses with Respect to Trafficking in Cultural Property and Other Related Offences* redatte dagli organi e dalle agenzie dell'ONU a partire dal 2012 e adottate dall'Assemblea Generale il 18 dicembre 2014. Le *Guidelines*, richiamate nel Preambolo della Convenzione di Nicosia, forniscono ausilio agli Stati nell'individuare le migliori strategie, politiche e leggi per contrastare gli illeciti che si commettono nell'ambito del patrimonio culturale, nell'adottarle e nel perseguirle sia a livello di politica criminale interna, sia a livello di cooperazione internazionale di polizia giudiziaria³⁹⁰. Le *Guidelines* incoraggiano gli Stati a rivedere la loro legislazione, programmi, politiche ecc. in modo coerente con i propri sistemi giuridici e ad attingere ad esse per garantire una prevenzione e un contrasto adeguati³⁹¹.

³⁸⁹ Il principio di nazionalità attiva è quello secondo cui uno Stato esercita la propria giurisdizione tutte le volte in cui il fatto sia stato commesso all'estero da un proprio cittadino. Viene declinata in passiva quando i fatti sono commessi all'estero da stranieri ma in danno dei cittadini dello Stato in questione. Esiste anche il principio protettivo secondo il quale uno Stato può esercitare la propria giurisdizione nei confronti di un fatto commesso all'estero da uno straniero se l'offesa costituisce una minaccia diretta agli interessi di quello Stato. Da ultimi, secondo il principio di giurisdizione universale, ogni Stato della Comunità internazionale può perseguire il reo (non proprio cittadino) per un reato non commesso nel proprio territorio o nei confronti di un proprio cittadino.

³⁹⁰ Mottese E., *op. cit.*, p. 73.

³⁹¹ Par. 5 delle *International Guidelines for Crime Prevention and Criminal Justice Responses with Respect to Trafficking in Cultural Property and Other Related Offences*,

Le *Guidelines* evidenziano come nel diritto internazionale non sia solo il diritto extra statale a creare regole che influenzano il diritto statale, ma l'interconnessione e l'interdipendenza tra le pratiche ed iniziative che vengono poste in essere dagli Stati, le quali producono regole idonee a disciplinare problemi che oltrepassano le frontiere statali³⁹². Inoltre la rivendicazione di un interesse legato alla protezione, fruizione e gestione del patrimonio culturale non è solo prerogativa degli Stati, ma anche di altri attori operanti sia su base nazionale che internazionale, si pensi ai collezionisti, alle organizzazioni non governative (come ICOM), ai musei, alle case d'asta, ecc. Per cui si può affermare che la maggior parte dei soggetti coinvolti nel commercio di beni culturali sia composta da persone giuridiche o enti collettivi più che da persone fisiche³⁹³. Da ciò deriva la necessità di individuare adeguati strumenti preventivi e sanzionatori di condotte *contra legem*. Con riferimento all'art. 13 della Convenzione di Nicosia, si puniscono le persone giuridiche che abbiano commesso uno dei reati definiti dalla medesima Convenzione se *“commessi a loro vantaggio da qualsiasi persona fisica, che agisca individualmente o come parte di un organo della persona giuridica, che abbia una posizione di primo piano all'interno di quella persona giuridica”*³⁹⁴. In ogni caso la responsabilità della persona giuridica non esclude la responsabilità della persona fisica, la quale può essere penale, amministrativa o civile (art. 13, co. 3-4). Un esempio di pena diversa da quella penale potrebbe essere la liquidazione coatta, l'interdizione provvisoria o permanente dall'attività commerciale o l'esclusione dall'accesso a pubblici finanziamenti.

Con riferimento alle misure preventive a livello nazionale l'art. 20 è molto ampio, infatti è suddiviso in dodici sottoparagrafi da *a)* a *l)*, nei quali sono elencati i provvedimenti che gli Stati dovrebbero adottare per ridurre la probabilità che si verificano reati contenuti nella Convenzione di Nicosia, dato che il ricorso a sanzioni penali è considerato come ultima possibilità.

La lettera *a)* dell'art. 20 invita le parti a istituire inventari o banche dati dei beni culturali; tale disposizione non è nuova, in quanto già prevista dalla Convenzione UNESCO del

³⁹² Mottese E., *op. cit.*, p. 75.

³⁹³ Mottese E., *op. cit.*, p. 95. L'autrice precisa che, data la presenza sempre più rilevante di attori non statali come autori principali nella regolazione degli aspetti riguardanti il patrimonio culturale, è *“sempre maggiore l'incidenza di strumenti di soft law o strumenti di diritto internazionale soft come orientamenti, linee guida, principi e codici di condotta”* (, p. 141).

³⁹⁴ Art. 13, co. 1, della Convenzione di Nicosia.

1970³⁹⁵ e dalla Convenzione UNESCO del 1972³⁹⁶. Tale necessità deriva dalla mancata conoscenza di alcuni beni e dall'assenza di una catalogazione che permetta di individuare la loro consistenza (fisica e giuridica) e la loro localizzazione geografica, sia che si tratti di beni presenti all'interno dei confini nazionali, sia che si tratti di beni esportati o rubati illecitamente e che quindi non si trovano più nel territorio nazionale³⁹⁷. Un esempio concreto in materia di prevenzione è rappresentato dal FING-ART-PRINT, un sistema di rilevamento dati di un dato bene attraverso i quali si ricava una vera e propria impronta digitale, senza entrare in contatto diretto con l'oggetto, che permette un'identificazione univoca in qualsiasi luogo e momento. L'impronta viene memorizzata in un *file* che contiene informazioni tridimensionali, informazioni su pigmenti e coloranti e un'immagine 3D a colori. Tale progetto mira a sviluppare un sistema che offre protezione alle opere d'arte, specialmente in termini di traffico illecito, a rischio danneggiamento durante il trasporto e l'esposizione³⁹⁸.

Nella lett. *b*) del medesimo articolo si ricorda l'importanza del rilascio di certificati di esportazione e importazione, perché facilitano il lavoro degli ufficiali di frontiera nell'individuare la provenienza lecita o illecita di un bene.

Successivamente l'art. 20 prosegue invitando gli Stati ad introdurre nei loro ordinamenti disposizioni di *due diligence*³⁹⁹ per le transazioni di concessionari di arte e antichità, case d'asta e tutti quei soggetti coinvolti nel commercio di beni culturali. Lo scopo è garantire la fruibilità dei dati in modo da facilitare il *matching* tra transazioni effettuate e beni ricercati e verificare che i soggetti, istituzionali e non, si siano comportati con la dovuta diligenza. Ogni Stato contraente dovrebbe fissare lo *standard* di diligenza desiderato, individuando quali professionisti e in quali circostanze richiederne il rispetto⁴⁰⁰.

Tra le ulteriori misure di prevenzione elencate nell'art. 20, tra cui per esempio la promozione di campagne di sensibilizzazione rivolte al pubblico e il miglioramento della diffusione di informazioni relative ai beni culturali oggetto di reato, si trova l'invito ad adottare una efficace regolamentazione delle transazioni di beni culturali effettuate

³⁹⁵ *Ivi*, art. 5, co. 1, lett. *b*).

³⁹⁶ *Ivi*, art. 11, co. 1.

³⁹⁷ Come spiegato nei capitoli precedenti, l'Italia da questo punto di vista è all'avanguardia grazie alla presenza del Comando TPC e alla banca dati Leonardo.

³⁹⁸ Per maggiori informazioni sull'argomento si rimanda al sito ufficiale della Commissione Europea al seguente indirizzo: <https://cordis.europa.eu/project/id/22453/reporting/it>.

³⁹⁹ Si ricorda che il concetto di *due diligence* era già stato annunciato nella Convenzione UNIDROIT del 1995, all'art. 4, co. 1 e 4.

⁴⁰⁰ Mottese E., *op.cit.*, p. 131.

tramite il *web*, visto l'incremento di proposte di compravendita illegali. Perciò si invitano gli Stati ad implementare misure idonee a garantire il monitoraggio e la segnalazione di transazioni o vendite sospette in Internet⁴⁰¹, nonché si incoraggiano a elaborare e attuare politiche di cooperazione tra i *web-based seller* e le piattaforme *web* a cooperare nella prevenzione del traffico di beni culturali⁴⁰².

Infine l'art. 21 indica quali sono le misure che gli Stati devono adottare a livello internazionale al fine di prevenire e combattere la distruzione, il danneggiamento e il traffico di beni culturali. Già l'art. 20 alla lett. *d*) prevede che gli Stati istituiscano un'autorità nazionale centrale per coordinare le attività relative alla protezione dei beni culturali, in modo da evitare la dispersione di conoscenze, l'incoerenza delle iniziative e la scarsa efficacia delle misure giudiziarie⁴⁰³. In particolare l'art. 21 punta sul principio della cooperazione attraverso lo scambio di informazioni, ovvero mettendo in comune inventari e banche dati nazionali, nonché creando *database* sovranazionali contenenti dati sui beni culturali che sono stati oggetto di uno dei reati definiti dalla Convenzione. Viene richiamato espressamente il *database* INTERPOL, invitando gli Stati a contribuirvi, in quanto si tratta di una banca dati facile da utilizzare per la registrazione dei dati su oggetti culturali e naturali che aiuta a creare uno *standard* uniforme di catalogazione. Altro strumento utile alla cooperazione internazionale è rappresentato dal portale SHERLOC creato dall'*United Nations Office on Drug and Crime* "per facilitare la diffusione delle informazioni relative all'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, i tre Protocolli e il quadro giuridico internazionale contro il terrorismo"⁴⁰⁴.

Il capitolo V della Convenzione, come già preannunciato dall'art. 1, predispone un meccanismo di *follow-up*⁴⁰⁵ al fine di assicurare una efficace implementazione del trattato. L'organo deputato a garantire l'osservanza delle norme convenzionali è il *Committee of the Parties*, composto da un rappresentante per ogni Stato e da tre rappresentanti nominati dall'Assemblea Parlamentare, dallo *European Committee on Crime Problems* e dallo *Steering Committee for Culture, Heritage and Landscape*⁴⁰⁶. L'art. 23, co. 6, afferma poi

⁴⁰¹ Art. 20, lett. *e*) della Convenzione di Nicosia.

⁴⁰² *Ivi*, art. 20, lett. *j*).

⁴⁰³ Mottese E., *op. cit.*, p. 145.

⁴⁰⁴ Per un'analisi più approfondita sul tema si rimanda al sito di UNDOC al seguente indirizzo: <https://sherloc.unodc.org/cld/en/st/home.html>.

⁴⁰⁵ Per *follow-up* si intende monitoraggio, osservazione, controllo.

⁴⁰⁶ Art. 23, co. 1 della Convenzione di Nicosia.

che vi possono anche essere dei membri facoltativi del Comitato, i quali devono rappresentare in maniera più omogenea possibile i diversi settori e discipline coinvolti nella materia della protezione dei beni culturali.

In conclusione si può affermare che la Convenzione di Nicosia rappresenti un passo importante nella protezione del patrimonio culturale, perché fornisce un bagaglio di buone prassi che provengono dall'esperienza di applicazione e disapplicazione degli strumenti (vincolanti e non) di diritto internazionale già esistenti e che stanno plasmando un *corpus* di norme dedicato al patrimonio culturale⁴⁰⁷.

Recentemente, lo *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) ha dichiarato che è possibile applicare la Convenzione UNTOC⁴⁰⁸ per combattere i reati contro i beni culturali, specialmente i crimini transnazionali connessi al traffico di opere d'arte, e ha delineato un quadro di riferimento inerente alle norme della Convenzione direttamente applicabili a tali reati⁴⁰⁹. Prima di approfondire tali norme, si intende spiegare brevemente la Convenzione appena citata. La Convenzione UNTOC, meglio conosciuta come Convenzione di Palermo, è stata adottata con risoluzione 55/25 dell'Assemblea Generale del 15 novembre 2000 firmata dagli Stati membri tra il 12 e il 15 dicembre a Palermo ed entrata in vigore il 29 settembre 2003. Si tratta del principale strumento di diritto penale internazionale nella lotta contro la criminalità organizzata transnazionale e di uno strumento in grado di far riconoscere agli Stati membri la gravità dei problemi causati dalla criminalità organizzata, nonché la necessità di promuovere e rafforzare una stretta collaborazione internazionale.

In relazione alle norme direttamente applicabili ai reati a cui fa riferimento la Convenzione UNTOC, queste si possono raggruppare in macro-sezioni aventi ad oggetto: l'applicazione di norme convenzionali, i reati previsti dalla Convenzione, le norme idonee ad assicurare lo svolgimento efficace del procedimento penale (e delle indagini) e le norme che disciplinano la cooperazione internazionale in materia penale. Come prima cosa, il quadro normativo della Convenzione si applica alla prevenzione, all'indagine e all'esercizio dell'azione penale nel caso, in cui vengano commessi *serious crimes*, ovvero

⁴⁰⁷ Mottese E., *op. cit.*, p. 178.

⁴⁰⁸ *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*.

⁴⁰⁹ Ferro D., "L'estensione dell'applicazione della Convenzione UNTOC nel campo dei reati contro il patrimonio culturale", in *The Journal of Cultural Heritage Crime*, 1 aprile 2022, <https://www.journalchc.com/2022/04/01/lestensione-dellapplicazione-della-convenzione-untoc-nel-campo-reati-contro-il-patrimonio-culturale/>.

reati punibili con la privazione della libertà personale per almeno quattro anni; perciò la Convenzione non punisce attività criminali di minor gravità e rilevanza. Inoltre incoraggia gli Stati ad aumentare le sanzioni previste dal loro ordinamento nazionale per i reati di maggior gravità. È importante precisare che la Convenzione si applica quando il crimine è di natura transnazionale, ovvero quando viene commesso in più di uno Stato o in un solo Stato ma ne coinvolga molteplici nell'ambito della pianificazione, dello svolgimento, delle operazioni del gruppo criminale o degli effetti che il crimine produce. Altro elemento fondamentale relativamente al campo di applicazione della Convenzione riguarda l'attività illecita, ovvero deve essere commessa da un gruppo criminale organizzato. Ai fini del presente documento un gruppo criminale organizzato è *“un gruppo strutturato, esistente per un periodo di tempo, composto da tre o più persone, che agiscono di concreto al fine di commettere uno o più reati gravi o reati stabiliti dalla presente Convenzione, al fine di ottenere, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale”*⁴¹⁰. Tra i reati previsti, rilevanti in relazione al contrasto al traffico dei beni culturali, l'articolo 5 della Convenzione tratta il tema della *“penalizzazione della partecipazione ad un gruppo criminale organizzato”*. In particolare ogni Stato punisce la condotta di chi si accorda con una o più persone per commettere un *serious crime*, al fine di trarne un vantaggio economico o altro vantaggio materiale e la condotta di una persona che partecipa attivamente ad attività criminali del gruppo organizzato e ad altre attività del gruppo, consapevole che la sua partecipazione contribuirà al raggiungimento di uno scopo criminoso. La punizione di tali reati risulta importante per combattere il traffico illecito di beni culturali dal punto di vista penale in quanto la natura di tale fenomeno richiede la partecipazione di numerosi soggetti che svolgono ruoli differenti e che si interfacciano tra di loro attraverso una vasta rete di transazioni e interazioni. Infatti chi è coinvolto nel traffico di opere d'arte tende ad operare all'interno di gruppi criminali organizzati o gruppi strutturati⁴¹¹. L'art. 6, che prevede la penalizzazione del riciclaggio dei proventi da reato, vincola gli Stati a sanzionare il trasferimento dei beni derivati od ottenuti, direttamente o indirettamente, attraverso la commissione del reato, allo scopo di occultarne l'origine illecita o di aiutare qualsiasi persona coinvolta nella commissione del reato. Inoltre si punisce l'occultamento

⁴¹⁰ Art. 2 della Convenzione di Palermo.

⁴¹¹ Ai fini della Convenzione i gruppi strutturati sono “gruppi che non si sono costituiti fortuitamente per la commissione estemporanea di un reato e che non devono necessariamente prevedere ruoli formalmente definiti per i suoi membri” e caratterizzati da una struttura articolata e da continuità nella composizione.

o la dissimulazione della vera natura, ubicazione, fonte, cessione, movimento o proprietà di beni culturali di provenienza illecita quando il soggetto sia a conoscenza del fatto che questi ultimi costituiscono proventi di un crimine. Perciò l'art. 6 si applica nei casi di riciclaggio di beni culturali coprendo anche le azioni volte a nascondere la vera origine di un bene esportato, importato o scambiato illegalmente. Tale interpretazione permette di applicare questa norma anche in caso di falsificazione delle informazioni relative alla provenienza, deframmentazione o modificazione dell'aspetto del bene, trasferimento del bene da un Paese all'altro, vendita fittizia, conservazione in un determinato luogo per un lungo periodo o falsificazione dei documenti al fine di nascondere la genuinità della provenienza del denaro guadagnato dal commercio. Ai fini di tale articolo si ritiene importante che musei, collezionisti e case d'asta attuino un controllo preventivo sulla provenienza degli oggetti d'arte dal momento che potrebbero incorrere in responsabilità penale, proprio perché svolgono un ruolo fondamentale nel mercato dell'arte e a seguito dell'interpretazione estensiva del reato di riciclaggio, e contribuire al contrasto dell'occultamento degli oggetti. Infine la Convenzione penalizza il reato della corruzione (art. 8) e dell'ostruzione della giustizia (art.23). Nel primo caso si tratta di condotte quali la promessa, l'offerta o l'assicurazione rivolta ad un pubblico ufficiale di un vantaggio indebito per l'ufficiale affinché il funzionario compia o si astenga dal compiere un determinato atto; oppure il sollecito o l'accettazione, da parte di un pubblico ufficiale, relativi ad un vantaggio indebito per l'ufficiale stesso affinché il funzionario compia o si astenga dal compiere un determinato atto. Il reato di "intralcio alla giustizia" fa riferimento all'uso della forza fisica, verbale "*o alla promessa, offerta o concessione di vantaggi considerevoli per indurre falsa testimonianza o per interferire in deposizioni testimoniali o nella produzione di prove nel corso di processi*"⁴¹² che hanno ad oggetto reati previsti nella presente Convenzione; all'uso della forza fisica o verbale "*per interferire con l'esercizio di doveri d'ufficio da parte di un magistrato o di un appartenente alle forze di polizia*"⁴¹³ con riferimento ai reati previsti nella Convenzione. Con riferimento all'azione penale, alle sentenze e alle sanzioni (art. 11) si precisa che "*ogni Stato Parte adotta misure adeguate, conformemente al suo diritto interno e tenendo in debito conto i diritti della difesa. [...] Ogni Stato Parte assicura che i suoi tribunali o autorità competenti tengano conto della gravità dei reati di cui alla presente Convenzione*

⁴¹² Art. 8, co. 1, della Convenzione di Palermo.

⁴¹³ *Ibidem.*

nel momento in cui prendono in considerazione l'eventualità di una liberazione anticipata o condizionale di persone condannate per tali reati. Se del caso, ogni Stato Parte determina, nel quadro del suo diritto interno, un maggiore periodo di prescrizione nel corso del quale avviare procedimenti per i reati di cui alla presente Convenzione ed un periodo più lungo nel caso in cui il presunto reo si sia sottratto alla giustizia”⁴¹⁴. Per cui è lasciata ampia discrezionalità agli Stati, in particolare al diritto interno di ogni Stato. Sono proprio gli ordinamenti nazionali diversi tra loro a creare problemi in merito all'effettivo contrasto del traffico di opere d'arte e delle condotte criminali ad esso correlate. Perciò la mancanza di una legislazione armonizzata su tale tematica rappresenta uno dei principali ostacoli alla tutela del patrimonio culturale da parte degli Stati e della comunità internazionale. Da ciò ne conseguono delle criticità, prima fra tutte l'incongruenza nella definizione di “atto illegale” nei diversi ordinamenti degli Stati che complica l'applicazione della doppia incriminazione (nell'ambito dell'extradizione, perché avvenga la doppia incriminazione è necessario che il fatto per cui è stata chiesta rappresenti reato per la legge penale sia dello Stato richiedente l'extradizione, che per lo Stato concedente)⁴¹⁵. Si parla di incongruenza quando per esempio un determinato fatto costituisce reato di furto per uno Stato, mentre per l'altro Stato costituisce traffico illecito di beni culturali. La seconda criticità che si riscontra è l'applicazione di sanzioni insufficienti rispetto agli *standard* stabiliti dalla Convenzione per punire la medesima condotta qualificata come *serious crime*. Ciò comporta degli ostacoli all'applicabilità della Convenzione e all'accesso ai suoi strumenti di cooperazione internazionale. Perciò l'obiettivo primario da raggiungere è l'armonizzazione degli ordinamenti nazionali attraverso una precisa identificazione degli oggetti da proteggere e degli elementi costitutivi dei reati. A tale scopo, dato che gli Stati non sono obbligati a definire l'espressione *serious crime* nell'ambito del loro diritto interno, sarebbe auspicabile che essi definissero un elenco comune di reati tipicamente connessi ai beni culturali, includendo disposizioni in merito alla gravità del reato (*seriousness*) e agli *standard* sanzionatori da applicare nei loro ordinamenti. Inoltre, sarebbe utile una definizione unitaria e condivisa di “traffico di beni culturali” in modo da poter rafforzare la capacità

⁴¹⁴ *Ivi*, art. 11, co. 1, 4, 5.

⁴¹⁵ AA.VV., *Extradizione: la guida completa*, in *Altalex*, 9 marzo 2021, <https://www.altalex.com/guide/estradizione>.

di proteggersi da questo reato e facilitare la cooperazione tra i 190 Stati che hanno aderito alla Convenzione di Palermo⁴¹⁶.

5.2 La sensibilizzazione al traffico illecito di beni culturali

Per troppi anni l'opinione pubblica, la magistratura e le forze dell'ordine hanno sottovalutato il problema del traffico illecito di beni culturali con la giustificazione che, non essendo delitti contro la persona, destano minor allarme sociale. Negli anni '90 però, grazie ai *mass media* che hanno risvegliato la coscienza dei cittadini in merito a questi temi, facendogli comprendere che l'opera d'arte appartiene alla società, perché espressione del popolo per cui è stata creata, si è assistito ad un risveglio culturale a livello nazionale ed europeo. Di conseguenza si è avvertita l'esigenza di salvaguardare il patrimonio culturale non solo all'interno dei singoli Paesi, ma anche in ambito internazionale. È ormai un dato di fatto che la difesa dei beni culturali messa in atto da un singolo Stato non sia sufficiente, ma è necessaria una collaborazione tra le Forze dell'Ordine delle varie Nazioni. Oggi il delitto contro i beni culturali è transnazionale, i criminali sfruttano la caduta delle barriere doganali creatasi con l'Europa Unita e si muovono liberamente all'interno degli Stati, certamente non ispirati dai principi delle Convenzioni. Bisogna quindi opporsi a tale crimine attraverso una linea operativa flessibile su più fronti, che tenga conto della vastità del fenomeno nelle sue varie sfaccettature⁴¹⁷. Il tema della sensibilizzazione è stato trattato nella Convenzione di Nicosia, come nella Convenzione dell'Aja del 1954 e allo stesso modo nella Convenzione UNESCO 1970, in quanto si arrivò alla consapevolezza che la tutela dei beni culturali è strettamente legata alla percezione che l'opinione pubblica possiede: tanto più essa consideri il patrimonio culturale come un patrimonio appartenente alla nazione, al mondo intero e all'umanità, tanto più semplice risulterà adottare misure di protezione efficaci che gli stessi cittadini si sentiranno in dovere di sostenere.

Nell'ambito della strategia UE nella lotta contro la criminalità organizzata, la Commissione ha adottato un piano d'azione della durata di tre anni contro il traffico illecito di beni culturali (2022-2025). L'obiettivo primario è smantellare le attività criminali, proteggere il patrimonio culturale, sensibilizzare alla problematica, migliorare

⁴¹⁶ V. Ferro D., *op.cit.* p. 163

⁴¹⁷ AA.VV., *Origini, funzioni e articolazioni. Legislazione di tutela*, cit., p. 293.

lo scambio di informazioni e la cooperazione e rafforzare lo sviluppo delle capacità e delle competenze. Tra i circa 850.000 beni sequestrati da INTERPOL nel 2020, oltre la metà è stata confiscata in Europa e ciò dimostra l'importanza e l'impatto dell'azione europea contro i reati commessi contro il patrimonio culturale⁴¹⁸. La consultazione pubblica della Commissione Europea è aperta a tutti gli attori coinvolti nel mercato dell'arte, ricercatori, musei, società civile, autorità pubbliche, organizzazioni internazionali e cittadini. La necessità di un'azione più incisiva da parte dell'UE in materia di lotta al traffico dei beni culturali è stata individuata nella strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza del luglio 2020 e nella strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata per il periodo 2021-2025. Nell'ambito dell'ultimo piano di azione avviato, la Commissione esaminerà le possibili azioni per migliorare la tracciabilità *online* e *offline* dei beni culturali nel mercato interno, esaminerà le modalità per raggiungere un maggior livello di cooperazione con gli Stati terzi in cui i beni culturali vengono saccheggianti⁴¹⁹. Il saccheggio e il commercio di beni culturali costituiscono una fonte di reddito per i gruppi terroristici, in particolare se operati in Paesi e regioni di conflitto come Siria, Iraq e Libia, rischiando di causare un impatto devastante sul patrimonio culturale. In quanto "criminalità a basso rischio ad alto profitto", il traffico di beni culturali può essere utilizzato dai gruppi di criminalità organizzata per finanziare altre operazioni e azioni criminali. Come indicato dalla strategia per contrastare la criminalità organizzata, il piano d'azione vigente esplorerà anche nuove attività connesse alla lotta contro la criminalità organizzata, come per esempio migliorare la comprensione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo derivanti dal commercio di arte, antichità e beni culturali; attingere alle competenze di diversi attori pubblici e privati, al fine di conseguire una risposta efficace in materia di giustizia penale; migliorare il monitoraggio della provenienza dei beni acquisiti o delle vendite via Internet e individuare le tecnologie o i materiali per contrassegnare i beni culturali; utilizzare meglio le banche dati pertinenti esistenti, anche per creare sinergie, ad esempio con le banche

⁴¹⁸ AA.VV., *INTERPOL diffonde il report 2020 sull'attività operativa degli Stati Membri*, in *The Journal of Cultural Heritage Crime*, 18 ottobre 2021, <https://www.journalchc.com/2021/10/18/interpol-diffonde-il-report-2020-sullattivita-operativa-negli-stati-membri/>.

⁴¹⁹ La seguente informazione può essere recuperata nel seguente documento: "Strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025" a p. 18. Si può recuperare il documento al seguente indirizzo *web* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0170&from=IT>

dati INTERPOL e del Consiglio internazionale dei musei⁴²⁰. Il piano d'azione dovrebbe fornire un contributo positivo alla prevenzione, all'individuazione e alla risposta al traffico di beni culturali; migliorare la base di conoscenze in merito ai rischi e alle modalità operative; creare sinergie tra le politiche e gli strumenti pertinenti dell'UE; migliorare la complementarità tra Stati membri e Paesi terzi; rafforzare il coordinamento con le organizzazioni internazionali. L'impatto del piano d'azione in tutti gli Stati membri dell'UE dovrebbe essere equilibrato, dato che tutti si trovano nella posizione di essere Paesi di origine, di transito o di importazione. Si prevede che il piano abbia un impatto economico e sociale positivo grazie al rafforzamento del commercio e a una maggior sensibilizzazione in merito agli obblighi esistenti e al loro impatto sulla conservazione del patrimonio culturale e sulla sicurezza⁴²¹.

Anche UNESCO, in collaborazione con l'Unione Europea, ha organizzato una conferenza dal titolo "Rafforzare la lotta contro il traffico illecito di beni culturali – una conferenza UNESCO/Unione Europea" tenutasi a Parigi il 9 giugno 2022. La Conferenza ha riunito i rappresentanti di organizzazioni internazionali, i funzionari governativi e gli esperti del mondo accademico, del mercato dell'arte, del settore finanziario, della magistratura e delle forze dell'ordine con lo scopo di condividere esperienze e discutere in merito alle misure per rafforzare la lotta al traffico illecito di beni culturali. Durante la Conferenza, Ernesto Ottone, Direttore Generale Aggiunto UNESCO, ha affermato che la pandemia, i conflitti in corso e l'utilizzo del *web* come piattaforma commerciale sono le cause della crescita del fenomeno criminoso, i cui strumenti di contrasto sono rappresentati dalla sensibilizzazione del pubblico, dal rafforzamento degli strumenti normativi e da un più ampio ricorso alla cooperazione internazionale. In riferimento a questo ultimo aspetto è emersa la necessità che tutti i Paesi si dotino di Unità di Polizia specializzate nel contrasto al traffico illecito di beni culturali e di Banche dati connesse a quella di INTERPOL di modo da permettere uno scambio di informazioni immediato ed efficace. Inoltre nel corso della conferenza UNESCO e INTERPOL hanno annunciato la volontà di avviare, tramite l'intelligenza artificiale, un progetto per identificare i reperti archeologici scavati illecitamente in Siria ed Iraq e messi in vendita nei *social media*. Il progetto avrebbe anche l'obiettivo di identificare il *network* criminale che gestisce il traffico. In seguito è stata richiamata l'attenzione sull'importanza della legislazione penale, riferendosi in

⁴²⁰ Per maggiori informazioni a riguardo si rimanda al documento informativo della Commissione Europea "Invito a presentare contributi per un'iniziativa (senza valutazione d'impatto)".

⁴²¹ *Ibidem*.

particolare alla Convenzione di Nicosia, e sulla questione della trasparenza delle transazioni commerciali⁴²². La questione della trasparenza è importante ai fini della prevenzione dei fenomeni illegali e per mantenere l'equilibrio tra riservatezza per i venditori di opere d'arte e tutela dell'acquirente e del mercato. Con riferimento alla sensibilizzazione del pubblico, soprattutto dei giovani, sempre nell'ambito della conferenza, è stato presentato il progetto PITCHER finalizzato a proporre un nuovo modello per mostrare ai giovani come sostenere la lotta al traffico illecito di beni culturali. L'idea del progetto nasce da CNRS (Centro Nazionale di Ricerca Scientifica - *Centre National de la Recherche Scientifique* – organismo di ricerca pubblica multidisciplinare tra i più grandi e i più importanti al mondo), ENSP (Collegio nazionale della polizia francese – *Ecole Nationale Supérieure de la Police* – istituzione pubblica che fornisce formazione ad alti ufficiali di polizia francese e conduce ricerche sulla sicurezza a livello nazionale), MCA (*Michael Culture Association* – organizzazione no-profit creata nel 2007 che promuove il patrimonio culturale europeo attraverso la sua digitalizzazione) – membri del consorzio NETCHER – a cui hanno aderito anche BIBRACTE (sito archeologico nato nel 1984 che conduce indagini, elabora, studia e conserva dati e oggetti archeologici), MUSEOMIX (maratona creativa che si svolge all'interno dei musei ogni anno in diversi Paesi del mondo) e diverse scuole greche, spagnole e italiane (come il liceo franco-ellenico Eugène Delacroix, l'Istituto de Educacion Secundaria Albalat e l'Istituto Comprensivo Ennio Quirino Visconti). Il progetto è indirizzato agli insegnanti per sensibilizzarli e accrescere la loro competenza professionale sul tema della lotta al saccheggio e al traffico illecito di beni culturali al fine ultimo di trasferire conoscenze e competenze ai giovani sul tema. Il progetto si articola in tre fasi:

- creazione di un quadro e di una metodologia comuni: tra novembre 2021 e ottobre 2022 i *partner* creeranno un quadro e una metodologia di lavoro comuni e verranno organizzati *focus group* a livello locale con le parti interessate per condividere i risultati di questa prima fase. Saranno inoltre identificati e selezionati i materiali più efficaci da mettere a disposizione delle scuole europee attraverso l'analisi delle collezioni digitali del patrimonio culturale;
- sviluppare e testare risorse educative aperte: durante la seconda fase (novembre 2022 – luglio 2024) i *partner* svilupperanno le risorse educative aperte (OER) e verranno

⁴²² Informazioni reperibili al seguente indirizzo: <https://www.unesco.it/it/News/Detail/1537>.

potenziate le attività di valutazione per supportare la sperimentazione con la raccolta e l'analisi di dati adeguati;

- modellazione e raccomandazioni: tra aprile 2024 e ottobre 2024 i *partner* creeranno un modello di intervento e delle linee guida e raccomandazioni; i materiali formativi saranno rivisti, migliorati e arricchiti con materiali integrativi; verrà a crearsi un *cluster* di *stakeholder* coinvolgendo i giovani, gli educatori museali, le istituzioni della memoria e altre organizzazioni coinvolte in settori educativi (come le comunità e i servizi per i giovani e rei minorenni)⁴²³.

⁴²³ Per le informazioni complete relative al progetto PITCHER si rimanda al seguente indirizzo: <https://www.pitcher-project.eu/theproject?lang=it>.

Bibliografia

- AA.VV., *Estradizione: la guida completa*, in *Altalex*, 9 marzo 2021.
- AA.VV., *INTERPOL diffonde il report 2020 sull'attività operativa degli Stati Membri*, in *The Journal of Cultural Heritage Crime*, 18 ottobre 2021.
- AA.VV., *Origini, funzioni e articolazioni – Legislazione di tutela*, in *The Journal of Cultural Heritage Crime*, 2008.
- Ahmetaj E., *UNTOC (United Nations Convention against Transnational Organized Crime): applicazione del doppio binario*, in *Archivio penale*, 2013, fasc. 2.
- Avallone E., De Felice S., “Indagini capolavoro”, Rai Play, 9 novembre 2021.
- Baldin S., *I beni culturali immateriali e la partecipazione della società nella loro salvaguardia: dalle convenzioni internazionali alla normativa in Italia e Spagna*, in *DPCE online*, 2018, fasc. 3, pp. 24.
- Bartolini A., *Il bene culturale e le sue plurime concezioni*, in *Diritto amministrativo*, 2019, fasc. 2, pp. 223.
- Bellezza E., *Intervento notarile nella valorizzazione: costituzione di enti e conferimento d'uso di beni culturali. Note e proposte legislative*, in *I quaderni della fondazione italiana per il notariato*, Gruppo24ore, 2009, .
- Bencini R., *La lotta al traffico illecito di beni culturali*, tesi di laurea magistrale, Università Ca' Foscari, 2020/2021.
- Bertacchini E., Bravo G., Marrelli M., Santagata W., *Cultural Commons and Cultural Communities*, 2011.
- Carli A., *Stretta sui vandali dei monumenti: si rischiano fino a tre anni di reclusione e 10.000 euro di multa*, in *Il Sole 24 ore*, 4 marzo 2022.
- Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale (2020), *Attività operativa 2020*, disponibile nel sito del Ministero della cultura.
- Di Capua V., *La Convenzione di Faro. Verso la valorizzazione del patrimonio culturale come bene comune*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto online*, fasc. 3, 2021.
- Donati D., *La digitalizzazione del patrimonio culturale. Caratteri strutturali e valore dei beni, tra disciplina amministrativa e tutela delle opere d'ingegno* in *Persona e Amministrazione*, 2019, fasc. 2, pp. 323.
- Ferro D., *L'estensione dell'applicazione della Convenzione UNTOC nel campo dei reati contro il patrimonio culturale*, in *The Journal of Cultural Heritage Crime*, 1 aprile 2022.
- Fiorilli M., Gatti S., *Beni culturali. Fiscalità. Mecenatismo. Circolazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

Forte P., *Il bene culturale pubblico digitalizzato. Note per uno studio giuridico in Persona e Amministrazione*, 2019, fasc. 2, pp. 245.

Frigo M., *La circolazione internazionale dei beni culturali: diritto internazionale, diritto comunitario e diritto interno*, Giuffrè, 2007.

Giunipero C., *La Convenzione UNESCO sulla diversità culturale alla prova delle migrazioni*, in *Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*, 60/2007, pp. 1.

Grisostolo F. E., *La salvaguardia del patrimonio culturale immateriale: recenti tendenze in area europea*, in *Diritto pubblico e comparato ed europeo*, 2018, fasc. 3, pp. 723.

Lo Schiavo G., *Verifica e dichiarazione dell'interesse culturale*, in *I quaderni della fondazione italiana per il notariato*, Gruppo24ore, 2009.

Magri G., *Le Convenzioni UNESCO 1970 e UNIDROIT 1995 e la loro incidenza sul diritto privato*, in *Riv. Aedon*, 2021, II, 111.

Mansi A., *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, Cedam, 2004.

Manzetti V., *Il patrimonio culturale immateriale fra ordinamento internazionale, europeo e nazionale. Spunti dall'esperienza spagnola*, in *Nomos*, 2018, fasc. 3, pp. 38.

Mottese E., *La lotta contro il danneggiamento e il traffico illecito di beni culturali nel diritto internazionale. La Convenzione di Nicosia del Consiglio d'Europa*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2020.

Planche E., *Attacks against Cultural Heritage and Organized Crime. UNESCO's mobilization and Action in Stolen Heritage*, Edizioni Ca' Foscari, 2021.

Ragni M., *La circolazione giuridica dei beni culturali. Criticità nell'attuazione delle norme*, in *I quaderni della fondazione italiana per il notariato*, Gruppo24ore, 2009.

Riccardi R., *Detective dell'arte – dai monuments men ai carabinieri della cultura*, Rizzoli, Milano, 2019.

Salomone F. E., *Argomenti di diritto penale dei beni culturali*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2017.

Venezia L., *L'Interpol nella lotta al traffico illecito di beni culturali*, in *Diritto consenso*, 21 ottobre 2019.

Zagato L., *The UE Contribution against the Illicit Trafficking of Cultural Goods. Recent Developments*, in *Stolen Heritage*, Edizioni Ca' Foscari, 2021.

Decreti-legge

Decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657 "Istituzione del Ministero per i beni culturali e per l'ambiente".

Decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83 “Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo”.

Decreto-legge 12 luglio 2018, n. 86 “Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri dei beni e delle attività culturali e del turismo, delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché in materia di famiglia e disabilità”.

Decreto-legge 01 marzo 2021, n. 22 “Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei ministeri”.

Decreti legislativi

Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112 “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59”.

Decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368 “Istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59”.

Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 “Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137”.

Decreti ministeriali e Regi decreti

Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 “Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza”.

Regio decreto 6 maggio 1940, n. 635 “Approvazione del regolamento per l'esecuzione del testo unico 18 giugno 1931-IX, n. 773, delle leggi di pubblica sicurezza”.

Regio decreto 3 giugno 1940, n. 1357 recante “Regolamento per l'applicazione della legge 29 giugno 1939-XVII, n. 1497, sulla protezione delle bellezze naturali”.

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 262 “Approvazione del testo del Codice civile”.

Decreto del Ministro per i Beni Culturali e Ambientali 5 marzo 1992, n. 64 “Istituzione del Comando carabinieri per la tutela del patrimonio artistico presso il Ministero”.

Decreto ministeriale 3 ottobre 2002 recante “Individuazione dei soggetti e delle categorie di soggetti beneficiari di contributi in denaro, per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali e per la realizzazione di programmi culturali nei settori dei beni culturali e dello spettacolo (art. 38 della legge 21 novembre 2000, n. 342, e art. 65, lettera c-*nonies* del decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986)”.

Decreto ministeriale 18 giugno 2008 sull'istituzione del Comitato per il recupero e la restituzione dei beni culturali.

Decreto Ministeriale 7 ottobre 2008 recante “Ordinamento dell’Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione”.

Decreto ministeriale 19 novembre 2010 concernente le erogazioni liberali per il settore della cultura e dello spettacolo.

Decreto Ministeriale 23 gennaio 2016, n. 44 recante “Riorganizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ai sensi dell’articolo 1, comma 327, della legge 28 dicembre 2015, n. 208”.

Decreto Ministeriale 23 gennaio 2017 recante “Servizio per la digitalizzazione del patrimonio culturale – Digital Library dell’Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione”.

Decreto Ministeriale del 6 dicembre 2017, n. 537 recante “Indirizzi di carattere generale per la valutazione del rilascio o del rifiuto dell’attestato di libera circolazione da parte degli uffici esportazione delle cose di interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico”.

Decreto Ministeriale 21 febbraio 2018 n. 113 recante “Adozione dei livelli minimi uniformi di qualità per i musei e i luoghi della cultura di appartenenza pubblica e attivazione del Sistema museale nazionale”.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 2 dicembre 2019, n. 169 recante “Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, degli uffici di diretta collaborazione e dell’Organismo Indipendente di Valutazione della performance”.

Leggi

Legge 12 giugno 1902, n. 85 “Portante disposizioni circa la tutela e la conservazione dei monumenti ed oggetti aventi pregio d’arte o d’antichità”.

Legge 27 giugno 1903, n. 212 “Sull’esportazione all’estero degli oggetti antichi di scavo e degli altri oggetti di sommo pregio storico ed artistico”.

Costituzione della Repubblica Italiana, 27 dicembre 1947.

Legge 2 agosto 1982, n. 512 “Regime fiscale dei beni di rilevante interesse culturale”.

Legge 7 agosto 1990, n. 241 “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”.

Legge 7 giugno 1999, n. 213 “Ratifica ed esecuzione dell’atto finale della conferenza diplomatica per l’adozione del progetto di Convenzione dell’UNIDROIT sul ritorno internazionale dei beni culturali rubati o illecitamente esportati, con annesso, fatto a Roma il 24 giugno 1995”.

Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”.

Legge 11 febbraio 2005, n. 15 “Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull’azione amministrativa”.

Legge 4 agosto 2017, n. 124 “Legge annuale per il mercato e la concorrenza”.

Legge 9 marzo 2022, n. 22 “Disposizioni in materia di reati contro il patrimonio culturale”.

Convenzioni, statuti e carte

Carta delle Nazioni Unite, San Francisco, 26 giugno 1945.

Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, L’Aja, 14 maggio 1954.

Convenzione culturale europea, Parigi, 19 dicembre 1954.

Convenzione europea di estradizione, Parigi, 13 dicembre 1957.

Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, Strasburgo, 20 aprile 1959.

Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico, Londra, 6 maggio 1969.

Convenzione concernente le misure da adottare per interdire e impedire l’illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali, Parigi, 14 novembre 1970.

Convenzione per la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale, Parigi, 16 novembre 1972.

Convenzione europea sulle infrazioni coinvolgenti i beni culturali, Delfi, 23 giugno 1985

Convenzione per la salvaguardia del patrimonio architettonico europeo, Granada, 3 ottobre 1985.

Convenzione Europea sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, Strasburgo, 8 novembre 1990.

Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico (riveduta), La Valletta, 16 gennaio 1992.

Convenzione dell’UNIDROIT sui beni culturali rubati o illecitamente esportati, Roma, 24 giugno 1995.

Convenzione europea del paesaggio, Firenze, 20 ottobre 2000.

Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, Palermo, 15 novembre 2000.

Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, Parigi, 17 ottobre 2003.

UNESCO *Charter for the Preservation of the Digital Heritage*, 17 ottobre 2003.

Convenzione sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali, Parigi, 20 ottobre 2005.

Convenzione quadro sul valore dell'eredità culturale per la società, Faro, 27 ottobre 2005.

Convenzione del Consiglio d'Europa sulle infrazioni relative ai beni culturali, Nicosia, 19 maggio 2017

Convenzione per l'erogazione dei servizi immobiliari e la gestione del patrimonio dello Stato, triennio 2017-2019.

Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, Parigi, 31 luglio 2021.

Regolamenti

Regolamento CEE del 9 dicembre 1992, n. 3911 relativo all'esportazione di beni culturali.

Regolamento CE del 18 dicembre 2008, n. 116 relativo all'esportazione di beni culturali.

Regolamento di esecuzione UE del 9 novembre 2012, n. 1081 recante disposizioni d'applicazione del regolamento CE n. 116/2009 del Consiglio relativo all'esportazione di beni culturali.

Regolamento UE del 17 aprile 2019, n. 880 relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali.

Direttive

Direttiva del Consiglio d'Europa del 15 marzo 1993, n. 7 relativa alla restituzione di beni culturali usciti illegalmente dal territorio di un paese dell'UE.

Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014, n. 60 relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012 (Rifusione).

Accordi bilaterali

Accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica italiana sull'importazione e il rimpatrio di beni culturali, 20 ottobre 2006.

Sitografia

<http://www.cartadelrischio.beniculturali.it>.

<http://musei.beniculturali.it>.

<http://www.iccd.beniculturali.it>

<https://www.beniculturali.it>.

<https://dgspatrimonioculturale.beniculturali.it>

<https://www.interpol.int/es>.

<https://www.europol.europa.eu>.

<https://www.icom-italia.org>.

<https://unicri.it>.

<http://www.difesa.it>.

<https://www.soprintendenzaspecialeroma.it>.

<https://www.unesco.it/it>.

<https://www.onuitalia.it>.

<https://www.raiplay.it>.

<https://www.treccani.it/vocabolario>.

<https://opendatahandbook.org>.

<https://it.linkeddata.center>.

<https://catalogo.beniculturali.it>

<https://digitallibrary.cultura.gov.it>.

<https://www.insidemarketing.it>.

<https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/it/home.html>.

<https://www.dirittoconsenso.it>.

<https://www.altalex.com>.

[https://www.journalchc.com.](https://www.journalchc.com)

[https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org.](https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org)

[https://temi.camera.it.](https://temi.camera.it)

[https://www.ilsole24ore.com.](https://www.ilsole24ore.com)

[https://commission.europa.eu/index_it.](https://commission.europa.eu/index_it)

[https://www.exibart.com.](https://www.exibart.com)

[https://sherloc.unodc.org/cld/en/st/home.html.](https://sherloc.unodc.org/cld/en/st/home.html)