

Alessio Di Nino

Il legislatore mecenate: la tutela giuridico-penalistica del patrimonio culturale contro le spoliazioni



Abstract

Premessa la distinzione tra spoliazioni esterne ed interne, il contributo esamina la normativa internazionalistica pattizia dedicata alle prime. Se la sottrazione avviene in tempo di guerra da parte di uno Stato nemico il patrimonio culturale potrà divenire tanto obiettivo militare da distruggere quanto bottino di guerra da trafugare: di questi profili si occupano la Convenzione dell'Aja del 1954, il relativo protocollo addizionale del 1999, nonché la Convenzione UNESCO del 1971. Se, al contrario, i furti e le illecite esportazioni vengono perpetrati da privati in tempo di pace, si applicheranno le Convenzioni UNESCO del 1970, UNIDROIT del 1995 e Nicosia del 2017.

Proprio quest'ultima ha ispirato la riforma italiana del 2022 a contrasto delle spoliazioni interne di opere d'arte, di cui si evidenzieranno pregi e criticità.

Si concluderà quindi la trattazione ripercorrendo organizzazione e attività contro gli *art crimes* del Nucleo Tutela Patrimonio Culturale dell'Arma dei Carabinieri.

Premise of the distinction between external and internal spoliation, this contribution examines international treaty law dedicated to the former. If the removal occurs during wartime by an enemy state, cultural property may become both a military target to be destroyed and a war booty to be looted. These aspects are addressed by the 1954 Hague Convention, its 1999 Second Protocol, and the 1971 UNESCO Convention. If, on the other hand, theft and unlawful exportation are carried out by private individuals during peacetime, the applicable instruments are the 1970 UNESCO Convention, the 1995 UNIDROIT Convention, and the 2017 Nicosia Convention. It is precisely the latter that inspired the 2022 Italian reform aimed at combating internal spoliation of artworks, whose strengths and weaknesses will be highlighted. The discussion will conclude by reviewing the organization and activities of the Carabinieri's Cultural Heritage Protection Unit in the fight against art crimes.



Un efficace contrasto al traffico illecito di beni culturali può realizzarsi solo attraverso un dialogo interdisciplinare tra diritto (internazionale, penale, amministrativo) e materie archeologico-artistiche (Milietto 2023).

Pur con l'imprecisione derivante da ogni schematizzazione e con la consapevolezza della complessità del mercato dell'arte clandestino, in base alla destinazione delle opere trafugate e ai soggetti criminali, si possono individuare due tipologie di spoliazioni, intimamente collegate tra di loro: quelle c.dd. interne, realizzate nel territorio dello Stato da parte di privati senza scrupoli (tombaroli, ladri, antiquari e collezionisti) e quelle c.dd. esterne, che determinano la fuoriuscita del patrimonio culturale dai confini nazionali ad opera di attori, spesso organizzati, attivi a livello

transnazionale (come musei stranieri) oppure di Stati stessi che, vincendo un conflitto armato, saccheggiano opere d'arte. Volendo essere più precisi, le c.dd. spoliazioni esterne possono ulteriormente essere bipartite a seconda che si verifichino in tempo di guerra o di pace. La distinzione non è fine a sé stessa, essendo molto diversificata la disciplina internazionalistica in queste due ipotesi.

Operando una riflessione storica in chiave comparativo-diacronica, si può affermare che l'utilizzo dei beni storico-artistici come bottino di guerra è risalente nel tempo: già con le conquiste napoleoniche, infatti, un'ingente quantità di opere d'arte viene trasferita dalla penisola italiana alla Francia, sia a seguito dei saccheggi delle truppe d'oltralpe che per via dei trattati di pace imposti da Napoleone, quale compensazione dei danni di guerra. Invero, tale sistematica spoliazione supera i confini di un pur discutibile *ius bellum*, configurandosi come vero e proprio furto d'arte da parte di uno Stato per la creazione di collezioni museali nazionali (Wescher 1988). In seguito, dopo la sconfitta di Napoleone, per la prima volta la tutela del patrimonio culturale assume una dimensione internazionale: il Trattato di Parigi del 1814 e i relativi accordi di armistizio impongono ai francesi la restituzione di parte delle opere trafugate, in quanto indissolubilmente legate agli Stati a cui sono state sottratte. Si tratta di un importante punto di svolta: infatti, in questo momento storico appare chiaro come il contrasto alle c.dd. spoliazioni esterne possa avvenire esclusivamente attraverso strumenti giuridici di natura pattizia¹ (Legnani Annichini 2023).

Invero, il principio della protezione dei beni culturali nei conflitti armati assume una compiuta veste giuridica soltanto con il Regolamento della II Convenzione dell'Aja del 1899, poi confluito all'art. 27 del Regolamento concernente le leggi e gli usi della guerra terrestre della IV Convenzione dell'Aja del 1907. Ciononostante, l'obbligo di tutelare il patrimonio culturale durante assedi e bombardamenti appare blando e circoscritto, essendo subordinato a stringenti condizioni (la debita segnalazione, il mancato utilizzo per scopi militari) e ad una *flexible obligation* che demanda alla discrezionalità dei militari la scelta tra necessità belliche e esigenze umanitarie (Maugeri 2008).

Con la Seconda guerra mondiale, il patrimonio culturale europeo è messo a durissima prova: oltre ai bombardamenti strategici con esiti altamente distruttivi, infatti, Hitler crea l'*Einsatzstab Rosenberg*, un corpo speciale per saccheggiare

¹ La predisposizione di un efficace "*ius bellum ad defensionem res artis et culturum*" richiede, in via propedeutica, una spiccata sensibilità nazionale per la tutela del patrimonio culturale: solo quest'ultima, infatti, induce gli Stati a firmare trattati vincolanti, a rispettarli allo scoppio di una guerra e a restituire le opere eventualmente trafugate al termine del conflitto. Se fino al XIX secolo è mancata una valutazione internazionalistica del fenomeno delle spoliazioni belliche, ciò si deve in larga parte al disinteresse culturale, che si riflette nella vistosa inadeguatezza delle normative nazionali, eredi di una tradizione romanistica priva di una regolamentazione *ad hoc* per il patrimonio culturale, tutelato in via meramente accidentale dalle norme sul *decus urbium* (Pontoriero 2023).

sistematicamente le opere d'arte nei Paesi occupati e trasferirle in Germania. Tuttavia, il Tribunale di Norimberga, costituito dopo la disfatta del Terzo Reich per giudicare i crimini nazisti, con riguardo ai beni culturali, fa applicazione del c.d. principio *Kriegsraison*, in virtù del quale la volontaria distruzione o il saccheggio di opere aventi interesse storico-artistico in tempo di guerra sono illeciti solo se non collegati ad alcuna necessità militare (Maugeri 2008).

Nel 1954 viene firmata la Convenzione dell'Aja per la tutela dei beni culturali, applicabile anche agli Stati non aderenti, che prospetta una nozione ampia e omnicomprensiva, fondata su due pilastri: la grande importanza del patrimonio culturale di ogni popolo e l'interesse storico, artistico e archeologico, indipendentemente dal riconoscimento formale dello Stato in termini di culturalità. Il regime di protezione offerto dalla Convenzione è duplice: uno di carattere generale (art. 2), che include l'obbligo per gli Stati di proibire, prevenire, far cessare furti, saccheggi, sottrazioni o requisizioni (art. 4, n. 3), salvo i casi di necessità militare imperativa e uno speciale (art. 8) che prevede l'istituzione, sotto la direzione dell'UNESCO, di un numero limitato di "rifugi", non suscettibili di attacco, in cui trasferire beni culturali mobili in caso di conflitto armato. L'art. 28, poi, prevede un generico obbligo di criminalizzazione delle violazioni concernenti le disposizioni contenute nell'accordo, demandando agli Stati aderenti il concreto contenuto delle norme incriminatrici (Maugeri 2008).

Al contrario, la Convenzione UNESCO sul Patrimonio Culturale Mondiale del 1972 inquadra come "infrazioni gravi", tali da determinare la contestazione di un crimine di guerra, l'attacco contro monumenti storici o opere d'arte oggetto di protezione in base ad accordi particolari, non giustificato dall'uso del bene culturale per scopi militari da parte del nemico, purché aventi efficacia distruttiva su larga scala e non situati in prossimità di obiettivi militari (art. 85).

Il secondo Protocollo della Convenzione dell'Aja del 1999, poi, assomma alla responsabilità degli Stati (con annesso obbligo di restituzione e riparazione), l'addebito penalistico verso il singolo che compia una delle condotte indicate all'art. 15, tra cui figura il furto, il saccheggio o l'appropriazione indebita su beni culturali protetti dalla Convenzione del 1954. Ciononostante, ai sensi dell'art. 15 lett. a) e b), mentre in caso di attacco, distruzione ed uso militare di beni culturali a protezione rafforzata è prevista una giurisdizione penale universale, per quelli assoggettati a protezione generale, essa sussiste solo laddove la distruzione o, per quanto qui di interesse, l'appropriazione sia estesa e non isolata (Baroncini 2019). Tra l'altro, l'illecita esportazione, la rimozione o il trasferimento di proprietà di un bene culturale da un territorio occupato costituisce non una "violazione grave", ma semplicemente

un'infrazione, la cui natura sanzionatoria (amministrativa, penale o disciplinare) è demandata alla discrezione dei singoli Stati (art. 21).

Volendo quindi trarre un primo bilancio, si può affermare che sussiste una certa dicotomia nello *ius bellum* relativo alla protezione del patrimonio culturale: infatti, mentre si è raggiunta una soglia di tutela se non completa quantomeno soddisfacente per evitare che i beni storico-artistici vengano distrutti da attacchi militari, rimane lacunosa la disciplina di diritto penale internazionale contro le spoliazioni realizzate da potenze statuali nemiche o da singoli (magari militari dell'esercito vincitore) aventi ad oggetto i beni culturali, degradati così a mero bottino di guerra. Le ragioni di tale ritrosia da parte del consesso internazionale sono ravvisabili sia nelle difficoltà probatorie volte ad individuare gli autori di saccheggi nella situazione caotica derivante da un conflitto armato, sia nella maggior gravità della distruzione tramite attacco militare che, al contrario della spoliazione, elimina il bene in radice.

La situazione si dimostra più incoraggiante con riferimento alla disciplina internazionale volta alla repressione del traffico illecito di beni culturali in tempo di pace. Il mercato dell'arte, infatti, oltre ad avere una vocazione transnazionale, è particolarmente permeabile al rischio di "aree grigie" di illegalità, sia per le lacune normative tra Stati², che per la riservatezza (ad es. sulla provenienza), la valenza reputazionale che supera quella documentale, l'avidità collezionistica di accaparrarsi ad ogni costo le opere più pregiate, alle volte ridottasi a vera e propria opacità proficua per il compimento di operazioni di riciclaggio (Visconti 2023).

Proprio per cercare di arginare questi rischi insiti nel commercio di manufatti storico-artistici, già la Convenzione di Parigi (UNESCO) del 1970 tenta di introdurre misure incisive contro l'illecita importazione, l'esportazione e il trasferimento di proprietà di siffatti beni, realizzando così standard di tutela condivisi tra le varie nazioni (Baroncini 2019). Tali previsioni pattizie, però, si sono rivelate deboli e volutamente generiche, determinando un margine eccessivo di discrezionalità in capo ai Paesi aderenti, persino nella scelta dello strumento sanzionatorio (amministrativo piuttosto che penalistico).

Risulta invece più pregnante la successiva Convenzione UNIDROIT del 1995 che introduce norme minime uniformi e direttamente applicabili per la restituzione dei beni culturali rubati o illegalmente esportati. Il Trattato, inoltre, individua alcuni criteri (sia pur non esaustivi) funzionali a valutare la sussistenza o meno della c.d. *due diligence*

² Del resto, un primo passo per la creazione di una disciplina internazionalistica soddisfacente contro le spoliazioni esterne consiste se non nell'omogeneità, quantomeno nel ravvicinamento delle normative nazionali (amministrative, ma anche penalistiche) nella materia *de qua*. Non a caso, il fatto che, nel corso dei secoli, la penisola italiana sia stata vittima di numerosi saccheggi di opere di interesse storico, archeologico e artistico è dovuto, a parere di chi scrive, a due fondamentali fattori: la ricchezza del nostro Paese, "scricigno" di manufatti di inestimabile valore, ma anche la sua storia giuridica, particolarmente frammentata per via di un'unità politica (e, conseguentemente, normativa) raggiunta solo nel 1861.

in capo a colui che acquista opere d'arte o di antichità (come le circostanze del caso concreto, la natura delle parti, il prezzo pagato, la documentazione preventiva da parte del potenziale compratore, anche attraverso la consultazione dei cataloghi di beni culturali rubati, l'assenza di un certificato di esportazione). Tali parametri sono stati recepiti quasi letteralmente dalla normativa europea successiva (come la Direttiva 2014/60/EU) per valutare la diligenza nell'acquisto e il conseguente diritto del compratore a ricevere un equo compenso in caso di restituzione del bene trafugato ai suoi legittimi proprietari (Maugeri 2008).

Un simile percorso ha raggiunto un approdo definitivo con la Convenzione del Consiglio d'Europa (c.d. di Nicosia) del 2017 che contiene una serie di previsioni vincolanti e non (Mosna & Panzavolta 2023). Tra le seconde, aventi la forma di semplici raccomandazioni, rileva l'invito alla predisposizione di regole di *due diligence* per quanti operano nel mercato antiquario (come i commercianti d'arte e antichità e le case d'aste), gravando su questi ultimi un dovere di redazione di registri inerenti alle transazioni svolte, da porre a disposizione delle autorità statali conformemente alle singole discipline nazionali (art. 20.c)³. Allo stesso modo, si chiede, seppur in maniera non imperativa, che gli Stati aderenti evitino un uso distorto dei porti franchi per il commercio illegale di beni culturali sia attraverso misure legislative imposte che mediante l'incentivo all'autoregolamentazione (art. 20.k). Tra le disposizioni vincolanti assumono centrale importanza gli obblighi di criminalizzazione previsti al Capitolo II della Convenzione, inerenti in particolare: il furto e le altre forme di appropriazione indebita (art. 3), gli scavi abusivi (art. 4), l'esportazione (art. 6), la distruzione e il danneggiamento di beni culturali (art. 10), nonché una serie di disposizioni più strettamente legate alla circolazione transnazionale di opere d'arte di illecita provenienza, come l'importazione illegale (art. 5), l'acquisto (art. 7) o l'immissione in commercio (art. 8) di beni culturali provenienti da delitto, la falsificazione della documentazione sull'origine del bene (art. 9).

A dimostrazione di come il contrasto alle spoliazioni interne ed esterne costituisca un sistema a "vasi comunicanti", basato su strumenti comuni, in Italia, al fine di recepire la Convenzione di Nicosia, è stata varata la L. 22 del 2022. Tale riforma si connota per una certa geometria variabile: sul piano del diritto penale sostanziale, infatti, le novità introdotte non si sono rivelate così dirimenti e l'utilizzo dello *ius criminale* ha assunto una valenza per lo più simbolica. Si è infatti creato un nuovo titolo al codice penale, l'*VIII bis*, in cui sono confluiti tutti i delitti contro il patrimonio culturale. In verità, salvo

³ La disposizione si pone l'encomiabile obiettivo di rendere più trasparente il mercato dell'arte, basandosi sul condivisibile principio per cui la maggior controllabilità delle transazioni e, più in generale, delle movimentazioni di beni culturali dovrebbe disincentivare la realizzazione di reati spoliativi. Si prevede così un'alienabilità del patrimonio culturale *latu sensu* "sorvegliata", senza cadere nella facile tentazione di criminalizzarne *tout court* la circolazione, contemperando le esigenze di pubblica fruizione con quelle, non trascurabili, di natura economica.

qualche rilevante eccezione (come l'inedito delitto di importazione illecita di beni culturali all'art. 518 *decies* c.p. e il possesso ingiustificato di strumenti per il sondaggio del terreno o di apparecchiature per la rilevazione di metalli *ex art. 707 bis* c.p.), si tratta di condotte che già erano criminalizzate o nel Codice dei beni culturali e del paesaggio o attraverso le fattispecie delittuose generali (Demuro 2002). La stessa tecnica di duplicazione (volta alla creazione di fattispecie criminose *ad hoc* che si differenziano da quelle generali per il solo oggetto di tutela, il patrimonio culturale, e per il trattamento sanzionatorio più severo) è stata criticata da alcuni Autori (Mazza 2023; Omodei 2021), che avrebbero preferito la previsione di circostanze aggravanti per tali tipi di beni da affiancare ai delitti già contenuti in altre parti del codice, come il furto *ex art. 624* c.p.

Con riguardo al diritto penale processuale, invece, la riforma si è rivelata ben più incisiva: così, ad esempio, si è introdotta la possibilità di porre in stato detentivo gli autori di alcuni crimini contro il patrimonio culturale colti in flagranza di reato (come i c.dd. tombaroli), opzione preclusa dalla previgente disciplina. Allo stesso modo, con una modifica dell'art. 240 *bis* c.p., si è prevista la possibilità di esperire un sequestro preventivo finalizzato alla confisca allargata anche nei casi (prima non contemplati) di ricettazione di beni culturali, di impiego di beni culturali provenienti da delitto, di riciclaggio e di autoriciclaggio. Inoltre, i delitti contro il patrimonio culturale sono stati annoverati nel catalogo dei reati presupposto per la responsabilità dell'ente *ex d.lgs. 231 del 2001*, comminando la sanzione amministrativa pecuniaria del versamento di quote societarie laddove il fatto sia commesso nel suo interesse o vantaggio. Per i soli reati di riciclaggio e autoriciclaggio, poi, si è consentita la possibilità di esperire le c.dd. indagini sotto copertura, sia pure negli stringenti limiti previsti dalla legge (Mazza 2023).

Anche dopo la riforma, rimangono tuttavia alcune criticità non irrilevanti: così, ad esempio, manca una norma definitoria con effetti penali circa il carattere culturale del bene, dovendosi rinviare alla definizione contenuta nell'art. 2 del Codice dei beni culturali e del paesaggio oppure a quella, più ampia, prevista dall'art. 2 della Convenzione di Nicosia. Ciò ha creato difformità interpretative e una certa inclinazione alla valutazione casistica che rischia di minare l'efficacia delle nuove norme (Visconti 2022).

Una normativa multisettoriale coordinata a livello tanto interno quanto internazionale costituisce sicuramente un presupposto necessario ma non sufficiente per garantire una efficace repressione di fenomeni criminosi spoliativi aventi ad oggetto il patrimonio culturale. È infatti necessario che essa venga applicata da risorse umane di qualità nell'ambito della cooperazione internazionale giudiziaria. Da questo punto di vista, l'Italia vanta un corpo di polizia di eccellenza nel settore, il Comando dei

Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale, capillarmente diffuso nel territorio nazionale (con una sede centrale romana e 16 nuclei a competenza para-regionale) e composto da più di 300 uomini con alto profilo professionale e formativo, anche grazie all'assidua frequentazione di specifici corsi. Con una competenza pressoché esclusiva nella materia *de qua*, i Carabinieri per la Tutela del Patrimonio svolgono importanti attività preventive (attraverso il monitoraggio dei siti di *e-commerce* e dei cataloghi delle case d'aste) e repressive, finalizzate tanto al recupero di beni culturali italiani illecitamente esportati all'estero, quanto alle restituzioni ad altri Paesi. Così, ad esempio, il 18 settembre 2023 sono state riconsegnate all'Ambasciata di Croazia 9 monete di interesse archeologico [Fig. 1], depredate da quel Paese e sequestrate dai militari presso l'abitazione di un collezionista toscano nel corso di perquisizioni ordinate dalla Procura della Repubblica di Firenze, mentre il 28 settembre è stata restituita all'ambasciatore ucraino in Italia una collana di pietre semipreziose in vetro, pasta di corallo e ambra (datata tra il I sec. a.C. e il III sec. d.C.), sottratta dall'antica necropoli di Chervonyi Maiak [Fig. 2]. Tali risultati sono riconducibili alla profonda conoscenza del mercato internazionale dell'arte, legale e clandestino, da parte di questo corpo militare, acquisita grazie alle operazioni di *peace keeping* e all'attiva partecipazione alla *Task Force* "Caschi blu della Cultura", che lo vedono impegnato nella salvaguardia del patrimonio culturale in caso di conflitti armati.



Fig. 1: Le 9 monete di età romana depredate da siti archeologici croati e restituite il 18 settembre 2023 dal Nucleo TPC all'Ambasciata del Paese d'origine.

Fig. 2: L'antica collana illecitamente sottratta dalla necropoli di Chervonyi Maiak e restituita all'Ucraina dai Carabinieri TPC il 28 settembre 2023.



L'autore

Laureato con lode in Giurisprudenza presso l'Università di Bologna, Alessio Di Nino è dottorando di ricerca in Scienze giuridiche (Diritto penale) presso il medesimo Ateneo. Collaboratore di cattedra e cultore della materia, svolge altresì il ruolo di co-tutor presso il Master in Diritto penale dell'impresa e dell'economia "Filippo Sgubbi". Ha partecipato come relatore ad alcuni convegni giuridici ed è autore di articoli in materia penalistica pubblicati su Riviste scientifiche specializzate.

alessio.dinino2@unibo.it
ORCID: 0000-0001-5708-491X

Riferimenti bibliografici

Baroncini, E (ed) 2019, *Il diritto internazionale e la protezione del patrimonio culturale mondiale*, Bologna.

Demuro, GP 2002, *Beni culturali e tecniche di tutela penale*, Giuffrè, Milano.

Legnani Annichini, A 2023, 'The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law', *Forever Young. Celebrating 50 Years of the World Heritage Convention*, eds E Baroncini, B Demarsin, AG López Martín, R Regueiro Dubra & RI Stoica, Mucchi Editore, Modena, pp. 47-77.

Maugeri, A M 2008, *La tutela dei beni culturali nel diritto internazionale penale: crimini di guerra e crimini contro l'umanità*, Giuffrè, Milano.

Mazza, L (ed.) 2023, *Le disposizioni in materia di reati contro il patrimonio culturale. Una prima lettura*, Pacini Giuridica, Pisa.

Militello, V & Spena, A (eds) 2023, *The challenges of Illegal Trafficking in the Mediterranean Area*, Springer, Berlino.

Mosna, A & Panzavolta, M 2023, 'Getting the Protection of Heritage Down to a Fine Art: World (Cultural) Heritage and Criminal Law', *Forever Young. Celebrating 50 Years of the World Heritage Convention*, eds E Baroncini, B Demarsin, AG López Martín, R Regueiro Dubra & RI Stoica, Mucchi Editore, Modena, pp. 343-383.

Omodei, R E 2021, 'Il traffico di beni culturali: un caso di studio delle distorsioni e dei limiti al contrasto ai traffici illeciti', *Riv. it. dir. proc. pen.*, no. 3, pp. 975-1021.

Pontoriero, I 2023, 'Protection of cultural heritage in Roman Law', *Forever Young. Celebrating 50 Years of the World Heritage Convention*, eds E Baroncini, B Demarsin, AG López Martín, R Regueiro Dubra & RI Stoica, Mucchi Editore, Modena, pp. 17-45.

Visconti, A 2023, 'Laundering Illicitly Trafficked Cultural Property and Criminal Law Control over the Import and Export of Artworks and Antiquities', *Lawart*, no. 4, pp. 189-248.

Visconti, A 2023, *Problemi e prospettive della tutela penale del patrimonio culturale*, Giappichelli, Torino.

Visconti, A 2022, 'Fighting cultural property trafficking: the Italian criminal law framework and its forthcoming reform', *Art, antiquity and law*, no. 4, pp. 317-354.

Wescher, P 1988, *I furti d'arte. Napoleone e la nascita del Louvre*, Res Gestae, Torino.